

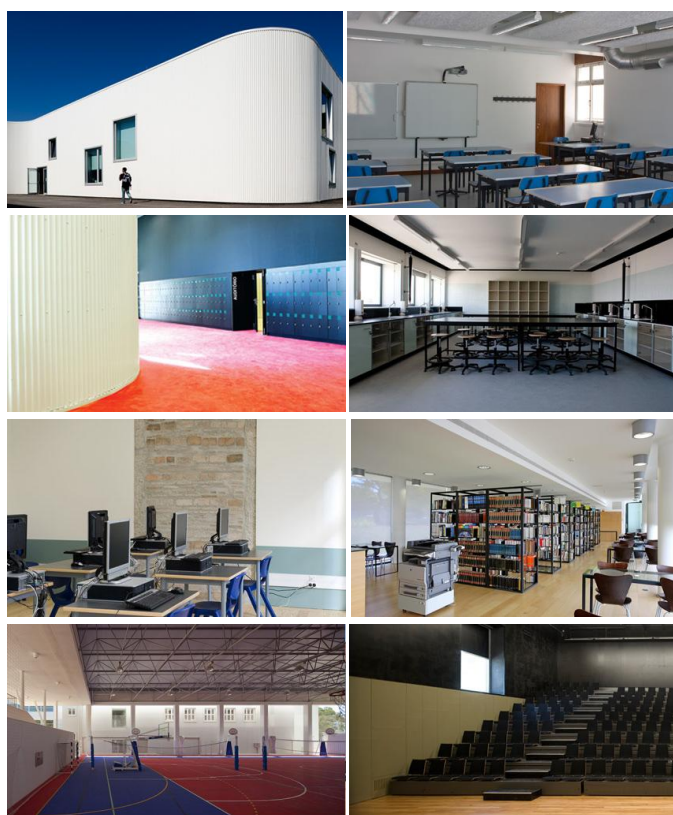


Tribunal de Contas

Proc. n.º 24/10 - AUDIT



PARQUE ESCOLAR



RELATÓRIO DE
AUDITORIA
N.º 09/2012

AUDITORIA ORIENTADA AO PROGRAMA DE MODERNIZAÇÃO DO PARQUE
ESCOLAR DESTINADO AO ENSINO SECUNDÁRIO
2007 A 2010



Rina Cruz

Tribunal de Contas

ÍNDICE

<i>Índices de figuras, quadros e tabelas</i>	2
<i>Relação de siglas e abreviaturas</i>	3
SUMÁRIO EXECUTIVO	4
NOTA PRÉVIA.....	4
PRINCIPAIS CONCLUSÕES E OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA.....	4
RECOMENDAÇÕES.....	13
1. INTRODUÇÃO	15
1.1. NATUREZA E ÂMBITO.....	15
1.2. FUNDAMENTO, METODOLOGIA E AMOSTRA.....	15
1.3. OBJETIVOS DA AUDITORIA.....	16
1.4. COLABORAÇÃO DOS SERVIÇOS.....	16
1.5. EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO.....	17
2. OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA	18
2.1 BREVE CARACTERIZAÇÃO DA PARQUE ESCOLAR, EPE.....	18
2.1.1 ENQUADRAMENTO LEGAL.....	18
2.1.2 ÓRGÃOS SOCIAIS E ESTRUTURA ORGANIZACIONAL.....	18
2.1.3 SITUAÇÃO ECONÓMICA E FINANCEIRA.....	21
2.1.3.1 Balanço.....	21
2.1.3.2 Demonstração dos Resultados.....	24
2.2 PRINCÍPIOS DE BOM GOVERNO.....	25
2.3 EXERCÍCIO DA FUNÇÃO ACIONISTA E DE TUTELA.....	27
2.4 CONTRATOS PROGRAMA E CONTRATO DE GESTÃO.....	28
2.5 PROGRAMA «PAGAR A TEMPO E HORAS».....	29
2.6 APLICAÇÃO DO PLANO DE GESTÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS.....	30
2.7 PROGRAMA DE MODERNIZAÇÃO DO PARQUE ESCOLAR DESTINADO AO ENSINO SECUNDÁRIO.....	31
2.7.1 CARACTERIZAÇÃO GERAL.....	31
2.7.1.1 Objetivos de Política Educativa.....	31
2.7.1.2 Situação do Parque Escolar Nacional.....	31
2.7.1.3 Seleção das Escolas.....	32
2.7.1.4 Novo Modelo de Edifício Escolar.....	32
2.7.1.5 Distribuição Geográfica das Escolas Objeto de Intervenção.....	33
2.7.1.6 Plano de Intervenção e Orçamentação do Programa.....	34
2.7.1.7 Modelo de Financiamento.....	39
2.7.2 AVALIAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLO INTERNO.....	40
2.7.3 EXECUÇÃO FÍSICA E FINANCEIRA.....	42
2.7.3.1 Execução Física.....	42
2.7.3.2 Incumprimento dos Prazos de Execução das Empreitadas.....	45
2.7.3.3 Não aplicação de Sanções Contratuais.....	46
2.7.3.4 Execução Financeira.....	48
2.7.3.5 Trabalhos a Mais, a Menos e Erros e Omissões.....	50
2.7.3.6 Custo Médio das Intervenções por Fase / Escola / m ² / Aluno.....	52
2.7.4 MODELO E PROCEDIMENTOS DE CONTRATAÇÃO.....	54
2.7.4.1 Modelo de Contratação.....	54
2.7.4.2 Contratação de Projetistas de Arquitetura.....	56
2.7.4.3 Responsabilização dos Projetistas por Erros e Omissões.....	62
2.7.4.4 Não Remessa de Contratos para Fiscalização Prévia do TC.....	65
2.7.4.5 Serviços de Gestão e Fiscalização de Empreitadas - Habilitação dos Candidatos.....	70
2.7.4.6 Aluguer de Monoblocos - Proposta de Valor Consideravelmente Superior.....	72
2.7.4.7 Conversão dos Concursos Limitados Internacionais em Concurso por Negociação.....	76
2.7.4.8 Aquisição de Mobiliário e Outros Equipamentos - Concursos Públicos Urgentes.....	80
2.7.5 FINANCIAMENTO DA FASE DE CONSTRUÇÃO / INVESTIMENTO INICIAL (2007 - 2015).....	86
2.7.6 FINANCIAMENTO BANCÁRIO (M/L PRAZO) DO PROGRAMA.....	88
2.7.7 ESFORÇO FINANCEIRO PÚBLICO (2007 A 2010).....	90
2.7.8 ESFORÇO FINANCEIRO PÚBLICO FUTURO.....	91
2.7.9 VERIFICAÇÕES FÍSICAS ÀS ESCOLAS.....	92
2.7.10 INQUÉRITOS DE AVALIAÇÃO DA QUALIDADE DO SERVIÇO PRESTADO.....	93
2.7.11 AUDITORIAS DA INSPEÇÃO-GERAL DE FINANÇAS - CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....	95
2.7.12 AVALIAÇÃO INTERNACIONAL DO PROGRAMA PELA OCDE.....	96
2.7.13 IMPACTO ECONÓMICO E SOCIAL DO PROGRAMA DE MODERNIZAÇÃO.....	97
2.7.13.1 Impactos ao Nível do Investimento, Emprego e Empresas.....	97
2.7.13.2 Impactos sobre a Educação.....	98
2.7.13.3 Impactos Educação sobre Desenvolvimento Económico.....	99
2.7.14 SITUAÇÃO ATUAL E PERSPETIVAS FUTURAS DO PROGRAMA.....	100
3. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO	102
4. DECISÃO	103
5. ANEXOS	104
5.1 EVENTUAIS INFRAÇÕES FINANCEIRAS / APURAMENTO DE RESPONSABILIDADES.....	104
5.2 PRINCIPAIS ETAPAS DO PROGRAMA DE MODERNIZAÇÃO (2007-2009).....	105
5.3 EMOLUMENTOS.....	106
5.4 ORGANIZAÇÃO DO PROCESSO.....	106
5.5 FICHA TÉCNICA.....	106
5.6 MAPAS ANEXOS.....	107
5.7 CONTRADITÓRIO.....	112





Rina Cruz

Tribunal de Contas

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 - ORGANOGRAMA.....	19
Figura 2 - EVOLUÇÃO DO PMP - PROGRAMA «PAGAR A TEMPO E HORAS» - (4.º TRIM. 2007 AO 1.º TRIM. 2011)	29
Figura 3 - ANTIGUIDADE DO PARQUE ESCOLAR NACIONAL.....	31
Figura 4 - NOVO "CONCEITO" DE ESCOLA	33
Figura 5 - ESCOLAS OBJETO DE INTERVENÇÃO - DISTRIBUIÇÃO GEOGRÁFICA	33
Figura 6 - EVOLUÇÃO DA ESTIMATIVA DO INVESTIMENTO TOTAL (2007 A 2010)	34
Figura 7 - EVOLUÇÃO MONTANTE DE INVESTIMENTO PREVISTO - POR FASE (2007 A 2010)	35
Figura 8 - MODELO DE FINANCIAMENTO NO ÂMBITO DO CONTRATO PROGRAMA DE 14 DEZ 2009	39
Figura 9 - CRONOGRAMA PROGRAMA DE MODERNIZAÇÃO - PLANEAMENTO INICIAL, ALTERAÇÕES E EXECUÇÃO	43
Figura 10 - ADJUDICAÇÕES EFETUADAS E INVESTIMENTO REALIZADO (ACUM. 31 DEZ 2010)	48
Figura 11 - EXECUÇÃO FINANCEIRA P/ FASE (INVEST. PREVISTO, ADJUDICADO E REALIZADO) - A 31 DEZ 2010	49
Figura 12 - EVOLUÇÃO DA EXECUÇÃO FINANCEIRA (2007 A 2010)	49
Figura 13 - 5 MAIORES AUMENTOS E DIMINUIÇÕES NOS VALORES CONTRATUAIS DAS EMPREITADAS (P/ ESCOLA A 31 DEZ 2010)	51
Figura 14 - EVOLUÇÃO DAS FONTES DE FINANCIAMENTO PREVISTAS PARA O PROGRAMA	86
Figura 15 - PREVISÃO PARA O FINANCIAMENTO DO PROGRAMA.....	87
Figura 16 - ESTIMATIVA DA EVOLUÇÃO DA DÍVIDA M/L PRAZO (M€) - 2009 A 2030	89
Figura 17 - ESTIMATIVA ENCARGOS ANUAIS C/ AMORTIZAÇÃO CAPITAL E JUROS DE EMPRÉSTIMOS M/L PRAZOS CELEBRADOS ATÉ 31 DEZ 2010 (M€) - 2009 A 2030	89
Figura 18 - N.º DE EMPRESAS ENVOLVIDAS NO PROGRAMA POR SECTOR E REGIÃO (ACUM. 31 DEZ 2009)	98
Figura 19 - EMPREGOS DIRETOS E EMPRESAS ENVOLVIDAS (DIRETA E INDIRETAMENTE) - 2009 E 2010	98

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1 - ÓRGÃOS E COMPETÊNCIAS	18
Quadro 2 - IDENTIFICAÇÃO DOS MEMBROS DO CA / ÁREAS FUNCIONAIS	19
Quadro 3 - DEPARTAMENTOS E RESPONSABILIDADES	20
Quadro 4 - PRESTAÇÃO DE CONTAS PELA PE - PUBLICAÇÕES	26
Quadro 5 - CRITÉRIOS DE SELEÇÃO DAS ESCOLAS A INTERVENCIAR	32
Quadro 6 - AVALIAÇÃO DO SCI - CONTRATAÇÃO PÚBLICA E EXECUÇÃO DE PROJETOS	40
Quadro 7 - MODELO DE CONTRATAÇÃO (POR FASE E COMPONENTE).....	55
Quadro 8 - SÍNTESE DAS AUDITORIAS DA INSPEÇÃO-GERAL DE FINANÇAS.....	95

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1 - PLANO DE INTERVENÇÃO (N.º DE ESCOLAS).....	42
Tabela 2 - EXECUÇÃO FÍSICA (A 31 DEZ 2009 E 2010)	45
Tabela 3 - CUMPRIMENTO DE PRAZOS CONTRATUAIS DAS EMPREITADAS (A 30 ABR 2011)	45
Tabela 4 - DESVIOS RELATIVAMENTE AOS PRAZOS CONTRATUAIS DAS EMPREITADAS (A 30 ABR 2011)	46
Tabela 5 - DISTRIBUIÇÃO GEOGRÁFICA DAS ADJUDICAÇÕES E DO INVEST. REALIZADO (ACUM. 31 DEZ 2010).....	50
Tabela 6 - TRABALHOS A MAIS, A MENOS E ERROS E OMISSÕES (ACUM. 31 DEZ 2010).....	50
Tabela 7 - VARIAÇÕES NO INVESTIMENTO PREVISTO (POR ESCOLAS, M2 E ALUNO).....	52
Tabela 8 - INVESTIMENTO (P/ ESCOLA, M2, ALUNO) E ÁREA / ALUNO.....	53
Tabela 9 - LIMITES LEGAIS DE CONTRATAÇÃO - REGIME EXCEPCIONAL (2007 A 2010)	55
Tabela 10 - PROCEDIMENTOS DE CONTRATAÇÃO POR FASE (ACUM. 31 DEZ 2009)	56
Tabela 11 - ADJUDICAÇÕES DE PROJETOS DE ARQUITETURA.....	56
Tabela 12 - TRABALHOS DE SUPRIMENTO DE ERROS E OMISSÕES (ACUM. 31 DEZ 2010)	62
Tabela 13 - ALUGUER DE MONOBLOCOS - FASE 1	72
Tabela 14 - CONVERSÃO DE CONCURSOS LIMITADOS INTERNACIONAIS.....	76
Tabela 15 - EXECUÇÃO DAS FONTES DE FINANCIAMENTO (A 31 DEZ 2010)	87
Tabela 16 - CONTRATOS DE FINANCIAMENTO M/L PRAZO (A 31 DEZ 2010).....	88
Tabela 17 - ESFORÇO FINANCEIRO PÚBLICO (2007 A 2010)	90
Tabela 18 - ESCOLAS OBJETO DE VERIFICAÇÃO FÍSICA	93
Tabela 19 - AVALIAÇÕES DA QUALIDADE SERVIÇO (AMOSTRA E RESULTADOS) - 2009 E 2010	94





Rina Cruz

Tribunal de Contas

RELAÇÃO DE SIGLAS E ABREVIATURAS

SIGLA	DESIGNAÇÃO
Acum.	Acumulado
Art.	Artigo
AVAC	Aquecimento, Ventilação e Ar Condicionado
BDCE	Banco de Desenvolvimento do Conselho da Europa
BEI	Banco Europeu de Investimento
CA	Conselho de Administração
CCP	Código dos Contratos Públicos
Cf.	Conforme
CLC	Certificação Legal de Contas
CPA	Código do Procedimento Administrativo
CPC	Conselho de Prevenção da Corrupção
CRP	Constituição da República Portuguesa
DGTC	Direção-Geral do Tribunal de Contas
DGTF	Direção-Geral do Tesouro e Finanças
DL	Decreto-Lei
DR	Diário da República
EPE	Entidade Pública Empresarial
FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
IGCP	Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
IIE	Iniciativa para o Investimento e o Emprego
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
JOUE	Jornal Oficial da União Europeia
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
M€	Milhões de Euros
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
PA	Programa de Auditoria
PA&O	Plano de Atividades e Orçamento
PBG	Princípios de Bom Governo
PE	Parque Escolar, EPE
PEC	Programa de Estabilidade e Crescimento
PGA	Plano Global de Auditoria
PIDDAC	Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central
PMO	<i>Project Management Office</i>
PMP	Prazo Médio de Pagamento
PTE	Plano Tecnológico da Educação
QREN	Quadro de Referência Estratégico Nacional
R&C	Relatório e Contas
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
RI	Regulamento Interno
SCI	Sistema de Controlo Interno
SEE	Setor Empresarial do Estado
SETF	Secretário de Estado do Tesouro e Finanças
SNC	Sistema de Normalização Contabilística
TC	Tribunal de Contas
TIC	Tecnologias da Informação e Comunicação





Rina Cruz

Tribunal de Contas

SUMÁRIO EXECUTIVO

NOTA PRÉVIA

Em cumprimento do Plano de Fiscalização da 2.ª Secção do Tribunal de Contas (TC) para 2010, foi realizada, pelo Departamento de Auditoria V, uma **auditoria à Parque Escolar EPE¹, orientada ao Programa de Modernização do Parque Escolar Destinado ao Ensino Secundário**, cuja concretização cabe àquela entidade. Esta auditoria, teve o seu âmbito circunscrito aos anos de 2007 a 2009, para efeitos de verificação do cumprimento das regras de contratação pública. No que se refere aos restantes objetivos da auditoria, optou-se por estender o seu âmbito até ao final do ano de 2010, por uma questão de pertinência e oportunidade do controlo, tendo-se, sempre que possível, atualizado a informação a 2011.

Abrangeu ainda a realização de verificações físicas a cinco escolas das Fases 0 e 1, que se iniciaram em meados de janeiro de 2011, o que, face ao andamento dos trabalhos e às conclusões preliminares, justificou a autonomização dos referidos trabalhos, pelo que as respetivas conclusões serão objeto de cinco relatórios autónomos de auditoria.

PRINCIPAIS CONCLUSÕES E OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA

PONTO	CONCLUSÕES E OBSERVAÇÕES
2.1	BREVE CARACTERIZAÇÃO DA PARQUE ESCOLAR, EPE
2.1.1	ENQUADRAMENTO LEGAL A PE é uma pessoa coletiva de direito público de natureza empresarial, dotada de autonomia administrativa, financeira e patrimonial, sujeita à tutela e superintendência dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da educação, criada em fevereiro de 2007, em resultado da aprovação do Programa de Modernização Destinado ao Ensino Secundário, pela RCM n.º 1/2007, de 3 de janeiro. Tem por objeto o planeamento, gestão, desenvolvimento e execução do programa de modernização da rede pública de escolas secundárias e outras afetas ao Ministério da Educação.
2.1.3	SITUAÇÃO ECONÓMICA E FINANCEIRA O PEC 2010-2013 definiu limites ao crescimento do endividamento das empresas do SEE, tendo a PE ficado isenta de cumprir o limite de 7% para 2010, após fixação do seu “stock de endividamento financeiro a observar” no final daquele ano nos 542M€, por despacho conjunto da Ministra da Educação e do Secretário de Estado do Tesouro e Finanças, de 31 de dezembro de 2010, por forma a “não comprometer fundos comunitários e financiamento do Banco Europeu de Investimento”. O endividamento bancário da PE, no final de 2010, foi de 665,9M€, ficando 22,9% acima daquele limite. O valor fixado (542M€) representava já um crescimento de 290,5%, face a 2009, sendo o seu endividamento efetivo equivalente a 379,8%. Cumprir salientar que 5 meses antes do final do ano, aquando da revisão do Plano de Atividades e Orçamento para 2010, a PE tinha proposto à tutela 589,8M€, pelo que não acautelou devidamente as suas responsabilidades ao nível da limitação do seu endividamento.
2.2	PRINCÍPIOS DE BOM GOVERNO Constatou-se o cumprimento das obrigações de divulgação de informação. Não obstante, a informação divulgada relativa à execução do Programa de Modernização é escassa quanto ao seguinte: grau de cumprimento dos prazos contratuais de execução das empreitadas; alterações aos custos globais das intervenções (por escola); cronograma financeiro para amortização dos empréstimos bancários; e indicação dos encargos financeiros totais.

¹ Doravante designada, neste Relatório de Auditoria por PE.





Rina Cruz

Tribunal de Contas

PONTO	CONCLUSÕES E OBSERVAÇÕES
2.3	<p>EXERCÍCIO DA FUNÇÃO ACCIONISTA E DE TUTELA</p> <p>O Ministro das Finanças não tem exercido os seus poderes de Tutela no que se refere à aprovação dos Planos de Atividades e Orçamentos da entidade, onde constam, designadamente, o seu plano de investimento, uma vez que não procedeu à aprovação dos Planos referentes aos anos de 2007 a 2010. Relativamente a este último ano, e no seguimento das orientações estratégicas constantes do PEC 2010-2013 e do Despacho n.º 510/10-SETF, de 1 de junho, a entidade procedeu à reformulação do seu PA&O para 2010, que foi aprovado por despacho conjunto das tutelas, de 31 de dezembro de 2010, ou seja, extemporaneamente.</p>
2.4	<p>CONTRATO PROGRAMA E CONTRATOS DE GESTÃO</p> <p>Foram celebrados entre o Estado Português e a PE dois contratos programa, em 27 de setembro de 2007 e 14 de outubro de 2009, com vigência até 31 de dezembro de 2009 o primeiro, e por trinta anos, a contar da sua assinatura, o segundo. Ambos os contratos têm por objeto a regulação das obrigações das partes na concretização do Programa de Modernização, no que se refere à execução do investimento, assim como a manutenção e conservação das escolas objeto de intervenção.</p> <p>Apesar da PE ter procedido ao envio às Tutelas das Finanças e da Educação de um “Projeto de Minuta de Contrato de Gestão”, com vista ao cumprimento do Estatuto do Gestor Público, o mesmo não foi celebrado, pelo que não foi dado cumprimento ao estabelecido por este Estatuto, impossibilitando a avaliação do desempenho dos membros do Conselho de Administração.</p>
2.5	<p>PROGRAMA «PAGAR A TEMPO E HORAS»</p> <p>O Prazo Médio de Pagamento praticado subiu entre o 4.º Trimestre de 2007 e meados de 2009, altura em que atingiu os 81 dias, em resultado do crescimento acentuado da atividade da entidade. No entanto, o mesmo tem vindo a diminuir, tendo atingido os 53 dias no 1.º Trimestre do ano de 2011.</p>
2.6	<p>APLICAÇÃO DO PLANO DE GESTÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS</p> <p>A PE procedeu à aprovação do seu “Plano de Prevenção de Riscos de Gestão, incluindo os riscos de corrupção e infrações conexas”, em 18 de março de 2010. O respetivo “Relatório de Acompanhamento e Avaliação”, relativo ao ano de 2010, foi aprovado pelo Conselho de Administração em 11 de agosto de 2011.</p>
2.7	<p>PROGRAMA DE MODERNIZAÇÃO DO PARQUE ESCOLAR DESTINADO AO ENSINO SECUNDÁRIO</p>
2.7.1	<p>CARACTERIZAÇÃO GERAL DO PROGRAMA</p> <p>O Programa de Modernização tem como objetivos a superação do atraso educativo português face aos padrões europeus, através da integração de todas as crianças e jovens na escola, proporcionando-lhes um ambiente de aprendizagem motivador, exigente e gratificante, oferecendo instalações escolares com condições de funcionalidade, conforto, segurança, salubridade e aptas à introdução no processo educativo de novas tecnologias. Visa ainda a abertura das escolas à comunidade e a correta manutenção e conservação dos edifícios.</p>
2.7.1.6	<p>No que se refere à orçamentação do Programa, foi previsto, aquando do seu lançamento em 2007, um investimento total de 940M€ para a modernização de 332 Escolas até 2015. O plano de intervenção definido inicialmente previa a conclusão das intervenções nas 4 escolas “piloto” (Fase 0) até ao início do ano letivo de 2008/2009, enquanto que a Fase 1 (26 escolas) deveria estar concluída até ao ano letivo de 2009/2010. Com a Iniciativa para o Investimento e Emprego foram redefinidos os seus objetivos, tendo sido antecipadas as obras das 75 escolas da Fase 2, e lançada a Fase 3, com a seleção de 100 escolas.</p> <p>O montante global de investimento previsto (orçamento) para a concretização do Programa foi largamente ultrapassado, e sucessivamente revisto, tendo passado dos 940M€ para a modernização das 332 escolas, para os 3.168M€ respeitantes a 205 escolas incluídas nas Fases 0 a 3.</p> <p>Acresce que, aquele montante de investimento estimado não inclui os encargos decorrentes do recurso a créditos bancários para financiamento do Programa (juros e outros), nem os encargos com a sua gestão, onde se incluem as despesas de funcionamento da PE.</p>





Rina Cruz

Tribunal de Contas

PONTO

CONCLUSÕES E OBSERVAÇÕES

No início de 2011, foi lançada a Fase 4, abrangendo 90 escolas, com 1.350M€ de investimento estimado.

Apesar de não ter havido alteração no objetivo de modernização das 332 escolas, a partir de 2009 deixou de haver estimativa do investimento necessário para se alcançar aquele objetivo.

Segundo a PE, as alterações no montante global de investimento previsto resultaram, essencialmente, de mudanças de política educativa, da necessidade de cumprimento da legislação relativa a matérias ambientais e de eficiência energética, que levou a um aumento entre 15 e 20% do valor das empreitadas, da inclusão do investimento necessário para a aquisição de todo o mobiliário e outro equipamento necessário ao funcionamento das escolas, do elevado estado de degradação das infraestruturas, do aumento das áreas de construção a intervencionar e, por último, a inexistência de informação histórica sobre intervenções desta natureza. Das justificações apresentadas, pode concluir-se por alguma suborçamentação do investimento necessário à concretização do Programa aquando do seu lançamento, face à natureza das intervenções que vieram a ser realizadas.

Não obstante, os argumentos apresentados não justificam a magnitude das variações ocorridas, uma vez que se reportam a fatores anteriores ao arranque da fase de construção das várias intervenções. Com efeito, os aumentos verificados resultaram, em grande medida, na não definição de limites máximos de investimento a realizar por escola, bem como de área de construção m² / aluno, sendo os montantes despendidos muito dispares entre estas, bem como as respetivas áreas de implantação / aluno, sem que se perceba qual o critério subjacente.

O investimento por escola resultou dos “planos estratégicos” apresentados pelos órgãos de gestão das escolas à PE, onde se definiam os recursos físicos necessários (e respetivas áreas de construção) à concretização do projeto educativo, e que serviram de base à elaboração dos projetos de arquitetura.

Todo este processo deveria ter sido balizado através da fixação daqueles tetos que, não deixando de ter em consideração as particularidades de cada escola (ensino regular, especial, profissional, etc.), e eventuais exceções aos mesmos, teria evitado os aumentos no montante global de investimento (e respetivas necessidades de financiamento) que vieram a acontecer.

A realização de trabalhos a mais e trabalhos de suprimento de erros e omissões que resultaram no aumento do preço final de 93 das 105 escolas das Fases 0 a 2 (cf. Ponto 2.7.3.5), assim como os frequentes atrasos verificados na execução das empreitadas (cf. Ponto 2.7.3.2), tiveram, também, consequências no custo final das intervenções.

A forma de orçamentação e gestão pela PE parece ter perdido de vista o objetivo de intervencionar 332 escolas secundárias, no âmbito do Programa de Modernização, face ao modo como foram assumidas necessidades de investimento com as intervenções nas 205 escolas das Fases 0 a 3, no montante de 3.168M€, e de 3.261M€, para 212 (inclui 4 escolas e 3 conservatórios integrados no Programa posteriormente).

Para as restantes 120 escolas, e a considerar-se o montante médio de investimento, por escola, das Fases 0 a 3, de 15,5M€, seriam necessários mais cerca de 1.860M€, a somar aos 3.261M€, o que totalizaria 5.121M€, para o cumprimento dos objetivos do Programa de Modernização de 332 escolas, valor muito superior ao inicialmente previsto (940M€), aquando do seu lançamento, e dos 2.400M€ considerados no Plano de Negócios, de junho de 2008.

- 2.7.1.7 O **Modelo de Financiamento** foi estabelecido, inicialmente, no primeiro Contrato Programa, de 2007, no qual foram definidas duas fases distintas da atividade da PE: Fase de Construção / Investimento Inicial; e a Fase de Disponibilidade. A primeira, compreende as necessidades de financiamento para o investimento relativo à concretização das obras de modernização e, a segunda, a manutenção e conservação das escolas intervencionadas. Este primeiro Contrato Programa definia que o financiamento do Investimento seria assegurado, essencialmente, por fundos comunitários e o remanescente por transferências do PIDDAC. Para as escolas não





Rina Cruz

Tribunal de Contas

PONTO	CONCLUSÕES E OBSERVAÇÕES
	<p>elegíveis para efeitos de financiamento comunitário, o financiamento seria assegurado, "(...) preferencialmente, por auto-financiamento". De acordo com este modelo, o esforço financeiro público encontrava-se limitado às transferências do PIDDAC e ao pagamento da "Remuneração pelos Serviços Prestados" de gestão do Programa.</p> <p>O segundo Contrato Programa, de 2009, introduz a "Renda de Investimento" para a cobertura das necessidades financeiras decorrentes do Investimento, para o período de 30 anos (revisto no prazo de 3 anos), que não sejam cobertas por outras receitas. Face ao modelo de financiamento definido, esta renda servirá, no essencial, para o pagamento do serviço da dívida relativo aos financiamentos bancários contraídos pela PE.</p>
<p>2.7.2</p>	<p>AVALIAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLO INTERNO</p> <p>Do levantamento e avaliação do Sistema de Controlo Interno e tendo em consideração os respetivos pontos fracos e fortes identificados, para os anos de 2007 a 2010, conclui-se que o mesmo é regular, em matéria de contratação pública, e deficiente, no que se refere à execução dos projetos.</p> <p>De salientar, contudo, as medidas que foram sendo desenvolvidas pela PE, desde a sua criação, com vista à criação de sistemas de informação que permitam um adequado controlo sobre a execução do Programa de Modernização e que se encontram em pleno funcionamento em 2011.</p>
<p>2.7.3</p>	<p>EXECUÇÃO FÍSICA E FINANCEIRA</p>
<p>2.7.3.1</p>	<p>Tinham sido iniciadas, até ao final de 2009, 105 intervenções (51% do total de escolas), correspondentes às 3 primeiras Fases, das quais se encontravam concluídas 19 (9% do total). Um ano depois, tinham já sido iniciadas mais 24 intervenções, relativas à Fase 3, encontrando-se concluídas um total de 59 escolas, representando 29% das 205 a intervir.</p> <p>Em relação a esta última Fase, no final de 2010, estavam adjudicadas 54 empreitadas e em fase de concurso 46, tendo-se previsto, que as suas 100 escolas estariam em execução até junho de 2011, o que não veio a acontecer. Não obstante a execução física do Programa de Modernização ter ficado aquém da calendarização prevista quanto à conclusão das diferentes Fases, tal ficou a dever-se ao facto das mesmas assentarem no pressuposto de que as intervenções seriam concretizadas num ano letivo, quando, na prática, a duração média da fase de obra (e os respetivos prazos contratuais) é superior a 12 meses (entre 13 e 18).</p> <p>A revisão do PA&O 2010, e o conseqüente diferimento do arranque formal das obras da Fase 3, teve como objetivo reduzir o montante de investimento para 2010, procurando, assim, minimizar o seu impacto na execução financeira, em linha com os objetivos traçados naqueles documentos de redução das necessidades de transferências do Estado para o sector público empresarial e estabilizar o crescimento do endividamento deste sector em níveis sustentáveis.</p> <p>A atividade da PE na execução do Programa de Modernização consubstanciou-se na conclusão das intervenções em 59 escolas até ao final de 2010.</p>
<p>2.7.3.2</p>	<p>O atraso verificado na conclusão das diferentes Fases deveu-se, em grande medida, ao incumprimento generalizado dos prazos contratuais de execução inicial das empreitadas em 83,6% (considerando-se 110 empreitadas "principais"), assim como dos prazos fixados após prorrogação daqueles (62,7%).</p> <p>Esta questão assume particular importância não apenas pelo número de situações de incumprimento mas, igualmente, pela magnitude dos desvios temporais em causa. Se, nomeadamente, a realização de trabalhos resultantes de situações imprevistas podem fundamentar o incumprimento dos prazos contratuais, questiona-se que motivos poderão justificar a existência de 66 empreitadas (61,8% do total) com atrasos superiores a 100 dias, havendo, inclusivamente, casos em que aqueles ultrapassam os 300 dias.</p> <p>Tendo a PE beneficiado de um regime legal de contratação pública de carácter excepcional, que se fundamentou na necessidade de ser dotada de mecanismos céleres de atuação por forma a alcançar os objetivos do Programa de Modernização, impunha-se um maior rigor quanto ao cumprimento dos prazos contratuais por todos os intervenientes na execução das empreitadas.</p>





Rina Cruz

Tribunal de Contas

PONTO	CONCLUSÕES E OBSERVAÇÕES
2.7.3.4	<p>Quanto à execução financeira, à data de 31 de dezembro de 2010, encontravam-se adjudicados / comprometidos 2.251M€, o que correspondia a 75,2% do montante global do investimento previsto (2.994M€). Daquele valor destaca-se o relativo às empreitadas de obras públicas, que atingiu o valor de 1.946M€ (86,4%), que constitui a principal componente do Programa (requalificação e construção nova).</p> <p>Relativamente ao investimento realizado/faturado, o mesmo ascendia a 1.298M€, dos quais 828M€ (63,4%) em 2010, e o remanescente (470M€) nos três anos anteriores.</p> <p>Geograficamente, o montante das adjudicações e investimento realizado/faturado, concentrou-se nos distritos de Lisboa e Porto que, no seu conjunto, atingiram os 43,7% e 46,9%, respetivamente, justificado, fundamentalmente, pelo grande número de escolas intervencionadas (42,9% do total).</p>
2.7.3.5	<p>O valor global das empreitadas, relativas às Fases 0 a 2, aumentou 53,7M€ em virtude da celebração de contratos adicionais, que resultaram da realização de “trabalhos a mais” e de trabalhos de suprimento de “erros e omissões”, no valor global de 65,0M€ e 23,9M€, respetivamente, enquanto que os “trabalhos a menos” se ficaram pelos 35,2M€ (aproximadamente metade dos “trabalhos a mais”). Destes últimos, cerca de 41,5M€ (63,8%) foram fixados a preços novos enquanto que o remanescente (23,5M€ - 36,2%) a preços contratuais.</p> <p>Foram realizados “trabalhos a mais” em todas as 105 escolas (100,0%) e “trabalhos a menos” em 89 escolas (84,8%). Quanto aos “erros e omissões” verificaram-se trabalhos de suprimento em 97 escolas (92,4%).</p>
2.7.3.6	<p>Da análise do custo médio das intervenções por Fase, escolas, m2 e por aluno, conclui-se que as estimativas elaboradas quanto ao investimento médio por escola necessário para cada uma das Fases do Programa têm ficado sucessivamente aquém dos custos efetivos das intervenções.</p> <p>Se no Relatório e Contas de 2008 se previa um investimento médio por escola de 15,0M€, 12,6M€, 11,4M€ e de 12,1M€, para as escolas das Fases 0 a 3, respetivamente, as estimativas inerentes ao Relatório e Contas de 2010, apontam para investimentos médios de 18,6M€, 12,8M€, 14,0M€ e de 17,1M€, que correspondem a desvios de 23,9%, 1,6%, 22,3% e de 41,6%, respetivamente.</p> <p>Quanto ao investimento por m2 de área de construção, a Fase 0 apresenta o valor mais elevado (1.165€/m2), seguido da Fase 3 (1.035€/m2). Relativamente ao custo por aluno é igualmente superior na Fase 3 (13.834M€), ao verificado nas duas Fases anteriores (11.119€ na Fase 1 e 11.363 na Fase 2).</p> <p>Perante um investimento desta natureza e face à situação do Estado e da economia portuguesa, que sofreu, particularmente no ano de 2010, um agravamento acentuado do défice orçamental e da dívida pública, a opção mais adequada deveria ter sido o desenvolvimento de intervenções menos dispendiosas para as escolas da Fase 3, sendo injustificável que as mesmas sejam, inclusivamente, mais caras, em termos médios, do que as das Fases 1 e 2 (em termos de investimento médio por escola, por m2 e por aluno).</p> <p>A ausência de definição de tetos máximos de investimento a realizar por Fase, escola, m2, aluno e/ou área (m2) / aluno, fez com que se verificasse uma grande variação nestes indicadores entre escolas, como sejam:</p> <ul style="list-style-type: none">▪ Investimento por escola variou entre um mínimo de 6,3M€ e um máximo de 30,8M€ (Fase 3);▪ Custo por m2 - entre 626€ e 3.536€ (Fase 3);▪ Custo por aluno - entre 5.524€ (Fase 1) e os 30.258€ (Fase 3);▪ Área de Construção (m2) por aluno - entre 5m2 e 22m2 (Fase 3). <p>Deveria também ter sido definida uma área de referência (m2 / aluno), como forma de evitar a existência de áreas (de construção) excessivas / desaproveitadas nas escolas e assim conter os custos do investimento a realizar.</p>





Rina Cruz

Tribunal de Contas

PONTO	CONCLUSÕES E OBSERVAÇÕES
2.7.4	MODELO E PROCEDIMENTOS DE CONTRATAÇÃO
2.7.4.1	Relativamente ao “ modelo de contratação ”, na Fase 0 houve um predomínio do recurso ao ajuste direto com consulta a 3 ou a 5 entidades (84% das adjudicações). Na Fase 1, cerca de 83% das adjudicações foram precedidas de concurso (público, limitado por prévia qualificação ou urgente), percentagem que subiu para os 95% na Fase 2. Relativamente à Fase 3, a PE estima que 96% das adjudicações se concretizem mediante concurso público.
2.7.4.2	A contratação dos projetistas de arquitetura para a elaboração de 206 projetos, com valor global adjudicado de 31,6M€, ocorreu através do recurso ao procedimento de ajuste direto nas Fases 0, 1 e 2, nos termos do n.º 1 do art. 11.º do DL n.º 41/2007, cit., e na Fase 3, recorreu-se ao ajuste direto com convite a uma entidade (art. 20.º do CCP), e a três entidades (art. 6.º do DL n.º 34/2009, cit.), consoante fossem os projetistas convidados para a elaboração de um ou mais projetos, respetivamente. O recurso a estes procedimentos consubstanciou uma escolha unilateral da entidade adjudicatária, sem prévia demonstração dos critérios de escolha, adequada publicidade e consulta ao mercado, restringindo os mecanismos de concorrência e não acautelando os princípios da transparência e da igualdade.
2.7.4.3	Quanto à responsabilização dos projetistas por erros e omissões , foram notificados, a partir de outubro de 2010, 70 projetistas de arquitetura e de especialidades (36 escolas) da Fase 2, tendo em vista o apuramento de responsabilidade pelos trabalhos de suprimento de erros e omissões e efetivação de seguro de responsabilidade civil. No final de 2010, verificaram-se situações de erros e omissões em 61 escolas, cujos trabalhos de suprimento ascendiam a 23,9M€. Relativamente aos 18 contratos (26 escolas) das Fases 0 e 1, cujos montantes de trabalhos de suprimento de erros e omissões ascenderam a 7,9M€, não foram desenvolvidos procedimentos de responsabilização dos projetistas envolvidos, nem acionados os seguros de responsabilidade civil em situações semelhantes, tendo-se efetuado novas adjudicações a projetistas cujas lacunas ou deficiências de projeto haviam já acarretado a realização daquele tipo de trabalhos.
2.7.4.4	Foram realizadas despesas e pagamentos ilegais no montante de 256.269.021€ e de 236.556.466€, respetivamente, em virtude da não submissão a visto do Tribunal de Contas , por parte da PE, de 34 contratos de empreitada e de aquisição e locação de bens e serviços celebrados no período que mediou entre a criação da PE em fevereiro de 2007 e março de 2009.
2.7.4.5	No âmbito do concurso limitado internacional para a seleção de equipas de análise de projetos, apoio na organização de concursos de empreitadas, respetiva gestão e fiscalização , da Fase 1, foi introduzido um requisito de admissão dos candidatos que não podia ser cumprido (curso de coordenação de segurança de empreitadas que não estava reconhecido), o que resultou numa restrição do princípio da concorrência dos interessados no procedimento.
2.7.4.6	Foi adjudicado o aluguer de Monoblocos Pré-Fabricados para a instalação provisória de salas de aula nas escolas do Lote 1 da Fase 1, por um valor consideravelmente superior ao preço base, na sequência da conversão de procedimento de concurso público internacional em procedimento de negociação. As despesas ilegais ascendem a 487.968€, e os pagamentos ilegais a 344.815€.
2.7.4.7	No âmbito dos concursos públicos limitados internacionais para as obras de modernização da Fase 1 (Lotes 1 a 3), foi decidido não adjudicar as propostas por serem significativamente superiores ao preço base, e consequentemente, converter o procedimento em concurso por negociação, ao abrigo da alínea a) do n.º 1 do art. 134.º do DL n.º 59/99. A alteração do critério de adjudicação de proposta mais vantajosa, em sede de concurso por negociação, para o de preço mais baixo, resultou na ausência de identidade de condições previstas para a adoção daquele procedimento.





Rina Cruz

Tribunal de Contas

PONTO

CONCLUSÕES E OBSERVAÇÕES

À luz dos princípios da transparência, igualdade e concorrência, o critério de adjudicação e demais elementos essenciais do procedimento devem manter-se inalterados, a fim de assegurar os pressupostos previamente estabelecidos, para que os concorrentes possam formular as suas propostas em condições de paridade.

Foram realizadas despesas ilegais no valor de 13.808.755€ e pagamentos ilegais no montante de 13.531.763€, resultantes da adoção de **concursos públicos urgentes** para o apetrechamento das escolas das Fases 1 e 2, em incumprimento dos pressupostos de urgência e da natureza dos bens de uso corrente objeto das aquisições. Foram, ainda, realizadas despesas e pagamentos ilegais, no montante de 12.181.143€ e de 11.924.438€, respetivamente, pela prática de fracionamento de despesa.

2.7.5 FINANCIAMENTO DA FASE DE CONSTRUÇÃO / INVESTIMENTO INICIAL (2007 A 2015)

O montante global de financiamento foi sendo ajustado desde 2007 para fazer face aos aumentos do investimento com a modernização das escolas. Inicialmente previa-se que o Programa fosse financiado essencialmente através de verbas do PIDDAC e de financiamento comunitário, sendo que, o aumento do valor do investimento verificado teve como consequência o crescimento das necessidades de financiamento bancário.

As previsões constantes do Relatório e Contas de 2010, apontam para um financiamento maioritariamente bancário (59%), de cerca de 1.940M€, proveniente do Banco Europeu de Investimentos (1.490M€) e do Banco de Desenvolvimento do Conselho da Europa (450M€). O financiamento comunitário deverá ascender a 978M€ (30% do total).

No final de 2010, haviam sido já utilizados cerca de 1.345M€, encontrando-se assegurados 2.142M€, e por garantir aproximadamente 990M€, dos quais, 790M€ de financiamento bancário.

2.7.6 FINANCIAMENTO BANCÁRIO (M/L PRAZO) DO PROGRAMA

Até 31 de dezembro de 2010, haviam sido contratualizados três financiamentos bancários de m/l prazos para financiamento do programa, sendo dois com o BEI (no valor total de 900M€) e um com o BDCE (250M€).

Estes financiamentos foram obtidos mediante a prestação de garantia pessoal do Estado português para cumprimento das obrigações de capital e juros.

Os empréstimos contraídos têm um período de carência de capital de 5 (BEI) e 6 (BDCE) anos, o que tem permitido à PE desenvolver o Programa sem ter que fazer face à amortização daquelas dívidas. O montante em dívida contraída até 31 de dezembro de 2010 começará a ser amortizada a partir de 2014 (ano da primeira amortização de capital). As amortizações anuais de capital implicarão, em média, pagamentos de 67,6M€ entre 2014 e 2030, oscilando entre um mínimo anual de 14,6M€ (2014) e um máximo de 194,9M€ (2030).

Tendo em consideração que a PE prevê recorrer a financiamentos bancários adicionais no valor de 790M€, dos quais 590M€ junto do BEI e os restantes 200M€ do BDCE, o que, com os mesmos prazos de amortização, implicará uma subida nos pagamentos anuais de capital entre 65% e 70%.

2.7.7 ESFORÇO FINANCEIRO PÚBLICO (2007 A 2010)

O esforço financeiro do Estado tem assumido diferentes formas, não se limitando à “tradicional” atribuição de subsídios ao investimento (PIDDAC e IIE). Assim, desde a criação da PE até final de 2010, foram atribuídos subsídios ao investimento no valor de 342,6M€ (76,1M€ do PIDDAC e 266,5M€ relativos à IIE) e dotação de capital de 1,4M€. A título de “remuneração” pela gestão do Programa de Modernização foram pagos 17,2M€, tendo sido prestadas garantias para a obtenção de financiamento bancários no valor de 1.150M€ e transferidas para a propriedade da PE, aquando da sua criação, 7 escolas avaliadas em 89,9M€. Por Despacho Conjunto das Tutelas, de dezembro de 2010, foram transferidas mais 31 infraestruturas escolares.





Rina Cruz

Tribunal de Contas

PONTO

CONCLUSÕES E OBSERVAÇÕES

2.7.8 ESFORÇO FINANCEIRO PÚBLICO FUTURO

O esforço financeiro público tem-se limitado, na sua quase totalidade, ao financiamento da fase de investimento / construção. No entanto, e nos termos do Contrato Programa celebrado em 2009 (e válido até 2029), o Estado terá que pagar à PE uma “Remuneração” com duas componentes (pelos “Serviços de Manutenção e Conservação” e pelo “Investimento”), tendo estes atingido, em 2010, os 7,6M€ e os 6,7M€, respetivamente. Para o ano de 2011, o OE previa o pagamento à PE de 58,6M€ através dos orçamentos das escolas.

Se o esforço financeiro público foi, até ao final de 2010, relativamente reduzido, por força, nomeadamente, da grande componente de financiamento bancário utilizada para a realização do investimento, é certo que o mesmo sofrerá um aumento considerável nos próximos anos, pelas seguintes ordens de razões:

- Aumento do montante a pagar pelo Estado (ou escolas) a título de Remuneração pelos Serviços de Manutenção e Conservação prestados pela PE, que, à medida que as intervenções vão sendo concluídas assume a responsabilidade pela gestão das instalações escolares (51 escolas no final de 2010, que poderão duplicar até ao final de 2011).

Considerando o valor de 1,65€/m2/mês e a estimativa de 1.514.068 m2 de área de construção para as escolas das Fases 0, 1 e 2 (105), que deverão estar todas concluídas em 2012, isto representará encargos de cerca de 30M€ / ano. Se lhes somarmos as áreas relativas às escolas (100) da Fase 3 (1.648.900 m2), os encargos globais poderão atingir os 62M€ apenas a título de Rendas de Manutenção e Conservação.

- A este montante há que adicionar o referente à Renda de Investimento que terá de ser suficiente para fazer face à amortização de empréstimos contraídos e respetivos juros que, como vimos, serão de, pelo menos, 23M€, em 2012 e 2013, 38M€, em 2014, e a partir de 2015, sempre superiores a 60M€/ano, até 2030, isto considerando apenas os montantes de financiamento contratados até 31 de dezembro de 2010.

A confirmarem-se as necessidades de financiamentos bancários adicionais de 990M€ (além das já contratualizadas até finais de 2010, no valor global de 1.150M€), os encargos com as amortizações mencionadas no parágrafo anterior irão, previsivelmente, ultrapassar os 100M€/ano.

Este montante restringe-se às escolas incluídas nas Fases 0 a 3 (205), pelo que as restantes 265 escolas com ensino secundário não irão beneficiar - nos tempos mais próximos - das significativas melhorias que ocorreram nas escolas intervencionadas com a criação do Programa.

Por outro lado, os orçamentos das escolas terão que fazer face ao crescimento das despesas de funcionamento, resultantes do aumento dos custos com consumos energéticos, que, conforme a equipa pôde constatar em escolas visitadas, levaram à decisão, por parte de órgãos de gestão, de manter equipamentos de AVAC desligados.

O aumento do número de recursos humanos contratados pela PE desde a sua criação coloca desafios para o futuro, por força da mudança do seu “negócio” de gestão de projetos (de modernização) para o da gestão de infraestruturas escolares (sua manutenção e conservação), sendo que, neste último, o número de recursos humanos necessários deverá ser consideravelmente inferior ao atual.

Todos estes aspetos constituem fatores que pressionarão o aumento da despesa pública com as escolas intervencionadas, com reflexo no orçamento do Ministério da Educação, num contexto em que novos desafios se colocam em termos de redução de despesas naquele sector.

2.7.9 VERIFICAÇÕES FÍSICAS ÀS ESCOLAS

Atentas as especificidades da auditoria foi constituída uma equipa de auditoria pluridisciplinar, que abarcou as vertentes jurídica, financeira, de engenharia e de arquitetura, para a realização de verificações físicas, que se iniciaram em meados de janeiro de 2011, e que abrangeram cinco escolas, cujo valor global das respetivas empreitadas (19) ascendia, a 31 de dezembro de 2010, a 78,4M€. As respetivas conclusões serão objeto de relatórios de auditoria autónomos.





Rina Cruz

Tribunal de Contas

PONTO

CONCLUSÕES E OBSERVAÇÕES

2.7.14 SITUAÇÃO ATUAL E PERSPETIVAS FUTURAS DO PROGRAMA DE MODERNIZAÇÃO

Após 4 anos de existência do Programa de Modernização e da PE são significativas as melhorias alcançadas nas 59 escolas cujas intervenções se encontravam concluídas no final de 2010, sendo de assinalar o grau de satisfação manifestado por alunos, professores e outros funcionários das escolas, medido através das duas avaliações da qualidade do serviço prestado, realizadas em 2009 e 2010, mas igualmente testemunhado pelos elementos da equipa de auditoria da DGTC, no âmbito das visitas realizadas a 9 escolas.

Não obstante, a situação atual é preocupante, uma vez que, face à situação de crise orçamental e da dívida pública que vive o Estado Português, que levou, inclusivamente, ao apoio financeiro ao abrigo do Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira, na sequência da assinatura, no dia 17 de maio de 2011, do “Memorando de Entendimento”, a capacidade de endividamento da PE encontra-se fortemente condicionada.

Importa salientar que, apesar do PEC 2010-2013 definir limites ao crescimento do endividamento das empresas do Sector Empresarial do Estado, para aquele período, e da PE ter sido isentada de cumprir o limite para 2010, o seu endividamento bancário foi de 665,9M€, ou seja, mais 22,9% do que o limite fixado. Valor este que já representava um crescimento de 290,5% face a 2009, sendo o seu endividamento efetivo, em 2010, equivalente a um aumento no stock da dívida de mais 379,8%.

Acresce que, a dívida de m/l prazo aumentará nos anos subsequentes, mais 550M€, se tivermos apenas em consideração os financiamentos já contratualizados até ao final de 2010. Assim, era expectável que aquela dívida quase duplicasse (+91,7%) até ao final de 2011, atingindo os 1.150M€ (contra os 600M€ do final de 2010).

Se a este valor somarmos as necessidades de financiamento adicionais que se estimam (+990M€) atingimos um valor de endividamento que pode, atendendo à situação atual do nosso país, ser inoportuno para o Estado Português, dado o impacto que tem em termos do montante global da dívida pública e compromissos assumidos no âmbito do acordo de financiamento. E todo este financiamento apenas para fazer face à modernização das escolas abrangidas pelas Fases 0 a 3.

Assim, a execução do Programa pode estar comprometida, no que se refere ao cumprimento do objetivo de modernização de 332 escolas, mas, também, relativamente a algumas escolas da Fase 3, face às dificuldades de financiamento, ao aumento da pressão para a redução da despesa e da dívida pública onde se inclui a da PE, e, ainda, em resultado do crescimento do montante global de investimento necessário.

Em termos de opção de gestão e à luz da situação de crise orçamental e da dívida pública, dever-se-ia ter tido a preocupação de repartir o financiamento disponível, nomeadamente proveniente do BEI, mas, igualmente, a própria capacidade de endividamento bancário e a capacidade de prestação de garantias pelo Estado Português, por um maior número de escolas.

Importa não esquecer que existem no nosso país 477 escolas secundárias, das quais se previa modernizar 332 (70% do total), estando abrangidas pelas Fase 0 a 3, 212 (44% do total e 64% do objetivo definido).

Não pode deixar de se assinalar que, face aos objetivos iniciais definidos aquando da apresentação pública do Programa, se verificou um aumento no montante de investimento estimado em, pelo menos, 218,5% (mais do triplo), não obstante abranger apenas 64% (26% abaixo) do número de escolas que se pretendiam modernizar.

Mais preocupante poderá ser a não conclusão das obras de modernização de todas as escolas incluídas na Fase 3, não obstante, os elevados montantes de investimento já despendidos, ficando os resultados alcançados abaixo dos 64% mencionados.





Rina Cruz

Tribunal de Contas

RECOMENDAÇÕES

Atentas as principais conclusões e observações formuladas no presente Relatório, recomenda-se a adoção das seguintes medidas:

Aos Ministros de Estado e das Finanças e da Educação e Ciência:

1. Aprovar atempadamente os planos de atividades, de investimento e orçamentos da PE;
2. Celebrar os Contratos de Gestão com os membros do CA da PE, por forma a dar cumprimento ao Estatuto do Gestor Público.
3. Definir o montante máximo de endividamento da PE, independentemente da sua eventual não sujeição ao cumprimento dos limites relativos ao sector empresarial do Estado.

À Parque Escolar, EPE:

1. Criar e operacionalizar uma unidade de auditoria interna de acordo com o preconizado pelas “Linhas Diretrizes” da OCDE;
2. Cumprir com rigor as orientações das Tutelas em matéria de limites ao endividamento;
3. Elaborar um relatório específico e autónomo sobre a execução do Programa de Modernização com informação detalhada sobre cada uma das escolas objeto de intervenção, no que se refere, nomeadamente, a:
 - Grau de cumprimento dos prazos contratuais de execução das empreitadas;
 - Alterações aos custos globais das intervenções face aos montantes inicialmente previstos;
 - N.º de empreitadas por intervenção / escola;
 - Indicação do valor contratual inicial das empreitadas e seu custo final;
 - Cronograma financeiro para amortização dos empréstimos bancários contraídos;
 - Indicação dos encargos financeiros totais pagos diretamente relacionados com o Programa.
4. Controlar os montantes de investimento a realizar no âmbito do Programa de Modernização, por forma a que os mesmos se mantenham dentro dos orçamentos previstos, evitando-se a ocorrência de desvios;
5. Controlar o cumprimento dos prazos contratuais de execução das empreitadas por parte dos adjudicatários.
6. Aplicar sanções contratuais nas situações de incumprimento de prazos parciais de execução da obra, e de atraso no início ou conclusão dos trabalhos, por facto imputável ao empreiteiro;
7. Adotar procedimentos concorrenciais na contratação de projetistas de arquitetura ou de outros prestadores de serviços;





Rina Cruz

Tribunal de Contas

8. Exercer o direito de indemnização decorrente do incumprimento de obrigações assumidas por projetistas de arquitetura, nas situações em que a violação culposa dos seus deveres legais e profissionais der origem a trabalhos de suprimento de erros e omissões;
9. Remeter ao TC os contratos sujeitos a fiscalização prévia;
10. Definir com rigor os requisitos de admissão dos concorrentes aos procedimentos de contratação pública;
11. Utilizar o procedimento de concurso público urgente apenas em situações de urgência, e para a aquisição de bens de uso corrente, nos termos constantes do art. 155.º do CCP, aprovado pelo DL n.º 18/2008, de 29 de janeiro;
12. Observar as disposições legais relativas aos procedimentos inerentes à aquisição de serviços, nos termos previstos no CCP;
13. Aumentar a proximidade em relação aos alunos, professores e funcionários, enquanto utilizadores das infraestruturas escolares modernizadas, não só aquando da elaboração dos projetos, mas também, designadamente, na fase pós-obra (de Exploração), indo, assim, ao encontro das preocupações e necessidades dos mesmos no que se refere à manutenção e conservação das escolas;
14. Realizar avaliações sobre a atividade desenvolvida por entidades por si contratadas (arquitetos, empreiteiros e equipas de fiscalização), uma vez que alguns dos fatores de insatisfação manifestados pelos utilizadores das escolas se prendem com os respetivos desempenhos.





Rina Cruz

Tribunal de Contas

1. INTRODUÇÃO

1.1. NATUREZA E ÂMBITO

Em cumprimento do Plano de Fiscalização da 2.ª Secção do Tribunal de Contas (TC) para 2010, aprovado em 3 de dezembro de 2009, foi realizada, pelo Departamento de Auditoria V, uma **auditoria à Parque Escolar EPE, orientada ao Programa de Modernização do Parque Escolar Destinado ao Ensino Secundário**², cuja concretização cabe àquela entidade.

A ação de fiscalização teve o seu âmbito circunscrito aos anos de 2007 a 2009, para efeitos de verificação do cumprimento das regras de contratação pública, sem prejuízo do alargamento deste horizonte temporal, nas situações em que tal foi necessário. No que se refere aos restantes objetivos da auditoria (cf. Ponto 1.3), optou-se por estender o seu âmbito até ao final do ano de 2010, por uma questão de pertinência e oportunidade do controlo, tendo-se, sempre que possível, atualizado a informação a 2011.

Centrou-se nas áreas constantes do Plano Global de Auditoria (PGA) e Programa de Auditoria (PA), não abrangendo, por conseguinte, todo o universo organizacional. Assim, as conclusões expressas neste Relatório não devem ser extrapoladas ao restante universo.

Atentas as especificidades, foi constituída uma equipa de auditoria pluridisciplinar, que abarcou as vertentes jurídica, financeira, de engenharia e de arquitetura, para a realização de verificações físicas a cinco escolas (cf. Ponto 2.7.9), tendo-se recorrido a uma consultoria externa para as últimas duas vertentes.

Estas verificações iniciaram-se em meados de janeiro de 2011, o que, face ao andamento dos trabalhos e às conclusões preliminares, justificou a sua autonomização, pelo que as respetivas conclusões serão objeto de cinco relatórios de auditoria autónomos, relativos às cinco escolas objeto de verificações físicas.

1.2. FUNDAMENTO, METODOLOGIA E AMOSTRA

A presente auditoria teve como fundamento a oportunidade de controlo, de harmonia com o disposto na al. a) do art. 40.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto³.

A metodologia utilizada seguiu as orientações constantes do Manual de Auditoria e de Procedimentos do TC, desenvolvendo-se nas seguintes fases: Planeamento, Execução, Avaliação dos Resultados/Relato e Anteprojeto de Relatório de Auditoria.

A verificação da documentação de suporte dos procedimentos de contratação pública referentes à concretização do Programa de Modernização foi efetuada por amostragem e teve por base o levantamento e avaliação do sistema de controlo interno (SCI), tendo-se adotado para aquele efeito métodos não estatísticos, e considerado os seguintes critérios, não cumulativos⁴:

- Verificação do cumprimento das regras da contratação pública (cf. Ponto 2.7.4):

² Doravante designados, respetivamente, de Parque Escolar e de Programa de Modernização (ou Programa).

³ Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), alterada e republicada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, e alterada pelas Leis n.ºs 35/2007, de 13 de agosto, 3-B/2010, de 28 de abril, 61/2011, de 7 de dezembro, e 2/2012, de 6 de janeiro.

⁴ Parte dos contratos selecionados preenchem os dois critérios / fatores (ex: contratos de empreitada selecionados para as verificações físicas não remetidos ao TC para fiscalização prévia).





Rina Cruz

Tribunal de Contas

Critério 1 - contratos de empreitada e de aquisição de bens e serviços não remetidos ao TC para efeitos de fiscalização prévia e que, em função do seu valor, o deveriam ter sido (36 contratos - 280,5M€⁵);

Critério 2 - contratos de aquisição de mobiliário escolar, equipamento de laboratório, cozinha, bares, etc. (156 contratos - 14,3M€);

- Verificações físicas (cf. Ponto 2.7.9):

Critério 3^{6,7} - materialidade, desvios financeiros face ao previsto inicialmente e número de empreitadas para uma mesma intervenção / escola (19 contratos - 76,2M€⁸).

Foram, ainda, analisados todos os procedimentos de contratação dos projetistas de arquitetura para as Fases 0 a 3 (208 contratos cujo valor global adjudicado ascendeu a 31,6M€) e de aluguer de monoblocos (contratos no valor total de 1,4M€).

A representatividade da amostra selecionada ascendeu a 341,2M€ relativos a 410 contratos, o que corresponde a 26,3% e 20,0% do total das despesas de investimento adjudicadas e dos contratos celebrados, respetivamente, no período de 2007 a 2009 (cf. Mapa I do Anexo 5.6).

1.3. OBJETIVOS DA AUDITORIA

O desenvolvimento da presente ação visou os seguintes objetivos:

- Avaliação do SCI nas áreas da contratação pública e da execução dos projetos;
- Caracterização física e financeira do Programa;
- Avaliação da execução física e financeira das Fases 0 (Piloto), 1, 2 e 3;
- Verificação do cumprimento das regras da contratação pública;
- Apreciação dos modelos de contratação adotados para as atividades de projeto, gestão/fiscalização de obra e empreitada;
- Análise da situação económica e financeira da entidade e do seu modelo de financiamento;
- Avaliação do grau de cumprimento dos Princípios de Bom Governo;
- Verificação da aplicação do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas, nos termos do n.º 2 da Recomendação do Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC), de 1 de julho de 2009⁹.

1.4. COLABORAÇÃO DOS SERVIÇOS

Regista-se a boa colaboração prestada pelos dirigentes e colaboradores da PE, manifestada através da satisfação dos pedidos de elementos e esclarecimentos solicitados no decurso da ação, não se tendo verificado condicionantes e/ou limitações dignas de registo, no que à elaboração deste Relatório de Auditoria diz respeito.

⁵ Dos quais 258,5M€ relativos aos contratos iniciais e 22,0M€ aos respetivos adicionais.

⁶ Doze contratos de empreitadas, no valor global de 61,8M€, foram selecionados com recurso aos critérios 1 e 3.

⁷ Contratos que, em virtude da celebração de adicionais, perfaziam, a 31 de dezembro de 2010, o valor global de 78,4M€.

⁸ Valor reportado à data de 31 de dezembro de 2009

⁹ Nos termos da qual o CPC "(...) solicita a todos os organismos de inspeção, controlo e auditoria que, nas suas ações, verifiquem (...) se as entidades sob o seu controlo dispõem e aplicam efetivamente os planos de gestão de riscos".





Nina Cruz

Tribunal de Contas

1.5. EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO

No âmbito do exercício do direito do contraditório, consagrado nas normas previstas no art. 13.º e no n.º 3 do art. 87.º da LOPTC, os membros do CA da PE nos anos de 2007 a 2010 (cf. [Quadro 2](#)) e os atuais membros, foram instados para, querendo, se pronunciarem sobre os factos insertos no Relato de Auditoria. Foram ainda notificados o anterior Ministro de Estado e das Finanças, as anteriores Ministras da Educação e o ex-Secretário de Estado do Tesouro e Finanças¹⁰, no período acima indicado, bem como os atuais ministros daquelas áreas¹¹.

Convirá relevar o facto do atual Ministro de Estado e das Finanças, bem como o CA da PE terem solicitado, duas e uma prorrogação de prazos, respetivamente, tendo sido concedidos 20 dias úteis ao primeiro e cinco dias úteis aos segundos.

Os membros do CA apresentaram as suas longas alegações (215 páginas) conjuntamente, as quais estão sintetizadas e/ou transcritas nas partes consideradas relevantes nos Pontos respetivos deste Relatório.

O atual Ministro de Estado e das Finanças respondeu ao contraditório através da Secretária de Estado do Tesouro e Finanças, que se pronunciou sobre a não remessa de contratos para fiscalização prévia (Ponto 2.7.4.4), a adoção sistemática de procedimentos de concurso urgente (2.7.4.8) e sobre o plano de intervenção e orçamentação do Programa (Ponto 2.7.1.6), concluindo, sobre estas matérias, existir “(...) conforme sustentado no Relato que foi notificado (...) censurabilidade nos atos praticados pelo Conselho de Administração da Parque Escolar, E.P.E.”.

O atual Ministro da Educação e Ciência, Nuno Crato, transmitiu “(...) nada ter a comunicar em sede de pronúncia ao Relato de Auditoria”.

A ex-Ministra da Educação, Maria de Lurdes Rodrigues realçou, nas suas alegações, a importância do Programa de Modernização para a resolução de problemas existentes ao nível das infraestruturas escolares, pronunciando-se, ainda, sobre a questão dos desvios verificados na orçamentação do Programa em termos idênticos aos usados pela PE e cuja análise consta do respetivo Ponto 2.7.1.6. Afirmou ainda, no que se refere ao recurso ao financiamento bancário que, o “(...) retorno deste investimento é garantido e os compromissos pela Parque Escolar e pelo Ministério da Educação junto do BEI e do BDCE são perfeitamente sustentáveis se aplicado o modelo de gestão financeira e de negócio inicialmente previsto. A decisão de contrair um empréstimo bancário foi pois uma decisão política (...) tendo em vista a importância de colocar o maior número de escolas em igualdade de condições”.

Quanto à ex-Ministra da Educação Isabel Veiga, não se pronunciou sobre nenhum ponto específico do Relato de Auditoria, tendo, ao invés, salientado alguns aspetos genéricos relativos ao Programa, considerando muito positivos os resultados alcançados no seu âmbito.

O ex-Ministro de Estado e das Finanças e o ex-Secretário de Estado do Tesouro e Finanças não se pronunciaram.

Com vista ao cumprimento pleno do exercício do princípio do contraditório, todas as alegações / respostas recebidas constam na íntegra do Anexo 5.7 ao presente Relatório de Auditoria, nos termos do disposto no n.º 4 do art. 13.º da LOPTC.

¹⁰ António Teixeira dos Santos, Maria de Lurdes Rodrigues, Isabel Veiga e Carlos Costa Pina.

¹¹ Vitor Gaspar (Ministro de Estado e das Finanças) e Nuno Paulo de Sousa Arrobas Crato (Ministro da Educação e Ciência).





Rina Cruz

Tribunal de Contas

2. OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA

2.1 BREVE CARACTERIZAÇÃO DA PARQUE ESCOLAR, EPE

2.1.1 ENQUADRAMENTO LEGAL

A PE, criada pelo DL n.º 41/2007, de 21 de fevereiro¹², é uma “pessoa colectiva de direito público de natureza empresarial, dotada de autonomia administrativa, financeira e patrimonial (...) sujeita à tutela e superintendência dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da educação” (n.º 1 do art.1.º), e resultou da aprovação do **Programa de Modernização** do Parque Escolar destinado ao Ensino Secundário (RCM n.º 1/2007, de 3 de janeiro).

Tem por objeto o planeamento, gestão, desenvolvimento e execução do programa de modernização da rede pública de escolas secundárias¹³ e outras afetas ao Ministério da Educação, sendo regulada pelo citado DL n.º 41/2007, pelos Estatutos anexos a este diploma, pelo Regulamento Interno (RI)¹⁴ e, subsidiariamente, pelo regime jurídico do sector empresarial do Estado (SEE).

O art. 7.º do DL n.º 558/99, de 17 de dezembro¹⁵, estabelece que as empresas públicas se regem pelo direito privado, salvo no que estiver disposto naquele regime e nos diplomas que tenham aprovado os respetivos estatutos, estando sujeitas às regras gerais de concorrência, nacionais e comunitárias (art. 8.º).

Os membros do órgão de administração estão sujeitos ao Estatuto do Gestor Público aprovado pelo DL n.º 71/2007, de 27 de março, e o respetivo estatuto remuneratório segue o disposto no art. 18.º da RCM n.º 29/89, de 26 de agosto, sendo a PE equiparada a Empresa Pública do Grupo A com a graduação de complexidade de Nível 1.

2.1.2 ÓRGÃOS SOCIAIS E ESTRUTURA ORGANIZACIONAL

Os seus **órgãos** (art. 6.º dos Estatutos) e competências, de entre outras, são as seguintes [Quadro 1]:

Quadro 1 – ÓRGÃOS E COMPETÊNCIAS

Órgão	Artigo	Competências
Conselho de Administração (CA)	art. 8.º dos Estatutos	a) Propor os planos de ação anuais e plurianuais e respetivos orçamentos, bem como os demais instrumentos de gestão previsional legalmente previstos, e assegurar a respetiva execução; (...)
		i) Apresentar os documentos de prestação de contas, nos termos definidos na lei;
		j) Aprovar e submeter a homologação do membro do Governo responsável pela área da educação o regulamento interno e fazer cumprir as disposições legais e regulamentares aplicáveis; (...)
		q) Acompanhar a execução do orçamento, aplicando as medidas destinadas a corrigir os desvios em relação às previsões realizadas;
		r) Assegurar a regularidade da cobrança das dívidas e autorizar a realização e o pagamento da despesa da Parque Escolar, EPE; (...)
		t) Deliberar sobre a realização de empréstimos ou outras operações financeiras, mediante aprovação do membro do Governo responsável pela área das finanças e da tutela (...)
Fiscal Único	art. 16.º dos Estatutos	a) Verificar a regularidade dos livros, registos contabilísticos e documentos que lhe servem de suporte;
		b) Dar parecer sobre o relatório de gestão do exercício e certificar as contas; (...)
		e) Propor a realização de auditorias externas, quando tal se mostre necessário ou conveniente; (...)
		h) Dar parecer sobre a realização de investimentos e a contração de empréstimos;
		i) Elaborar relatórios da sua ação fiscalizadora, incluindo um relatório anual global.

¹² Aprova os seus Estatutos, tendo sido alterado e republicado pelo DL n.º 83/2009, de 2 de abril.

¹³ No sistema educativo português o ensino secundário corresponde ao 10.º, 11.º e 12.º anos de escolaridade.

¹⁴ Aprovado em sessão do CA, de 25 de setembro de 2008, e homologado por Despacho da Ministra da Educação, de 4 de dezembro do mesmo ano, nos termos do previsto no n.º 3 do art. 1.º e art. 12.º do DL n.º 41/2007, cit.

¹⁵ Alterado e republicado pelo DL n.º 300/2007, de 23 de agosto, e alterado pelas Leis n.ºs 64-A/2008 e 55-A/2010, ambas de 31 de dezembro.





Rina Cruz

Tribunal de Contas

Do quadro seguinte consta a composição do CA, nos anos de 2007 a 2010, bem como as áreas cometidas a cada um dos seus membros [Quadro 2]:

Quadro 2 – IDENTIFICAÇÃO DOS MEMBROS DO CA / ÁREAS FUNCIONAIS

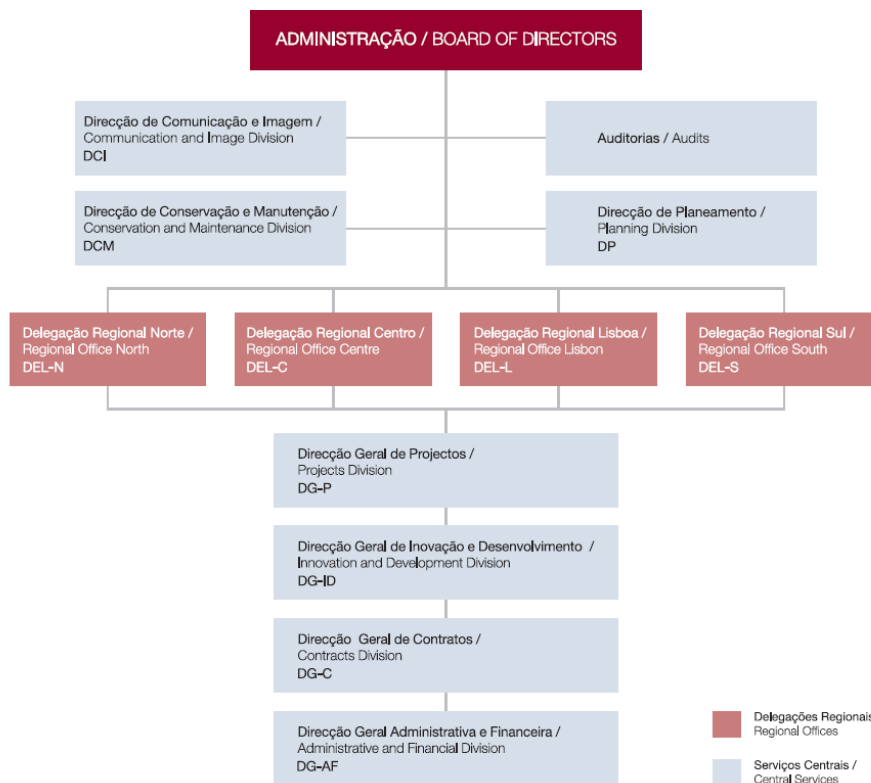
Cargo	Nome	Período	Áreas Funcionais
Presidente	João Miguel Dias Sintra Nunes (*)	15/02/2007 a 31/12/2010	Jurídica; Projetos Especiais; Contratação; Infraestruturas (Coordenação Geral, Apoio Técnico e Instalações Especiais)
Vogais	Teresa Frederica Tojal de Valsassina Heitor (*)	15/02/2007 a 31/12/2010	Avaliação e Monitorização; Conceção e Acompanhamento de Projetos
	José Rui Azedo Domingues dos Reis (*)	15/02/2007 a 31/12/2010	Comunicação e Imagem; Inovação e Desenvolvimento; Sistemas de Informação
	Gerardo José Sampaio da Silva Saraiva de Menezes (**)	01/05/2009 a 31/12/2010	Infraestruturas do Norte, Centro, Lisboa e Sul; Planeamento
	Paulo João Grilo Farinha (*)	01/05/2009 a 31/12/2010	Administrativa e Financeira; Recursos Humanos; Serviços e Logística

(*) Mantêm-se em funções.

(**) Cessou funções em 28/02/2011, por renúncia.

O organograma seguinte¹⁶ reflete a organização interna da PE [Figura 1].

Figura 1 – ORGANOGRAMA



No seguimento das orientações estratégicas constantes do Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC) 2010-2013 e do Despacho n.º 510/10, do Secretário de Estado do Tesouro e Finanças (SETF), de 1 de junho, a entidade procedeu a uma reestruturação organizacional, onde se incluiu a redução de quatro para duas delegações regionais (Lisboa/Sul e Norte/Centro).

¹⁶ Aprovado por deliberação do CA, de 23 de dezembro de 2009, e constante do Relatório e Contas (R&C) de 2009.





Rina Cruz

Tribunal de Contas

Das responsabilidades atribuídas a cada um dos departamentos importa destacar, atenta a sua relevância para a presente auditoria, as seguintes [Quadro 3]:

Quadro 3 – DEPARTAMENTOS E RESPONSABILIDADES

Delegações Regionais	Gerir os projetos consoante a sua localização física, em conformidade com os objetivos fixados, garantindo a gestão eficiente de meios humanos, materiais e financeiros de forma a assegurar os resultados esperados. Deve ainda assegurar o funcionamento das infraestruturas afetas à empresa com eficácia, segurança e qualidade, garantindo os padrões de utilização fixados e prossequindo objetivos de gestão.
Direção Geral de Projetos	Tem como objetivos elaborar modelos de avaliação e monitorização do cumprimento de metas e de modelo de avaliação de risco, promover o acompanhamento e validação dos projetos e disponibilizar a informação necessária à elaboração de documentos de reporte internos e externos.
Direção Geral de Contratos	Assegurar a preparação e harmonização de procedimentos de contratação em matérias técnicas, bem como o desenvolvimento, coordenação e execução de todas as atividades conducentes à contratação no âmbito do investimento público abrangido pelo Programa de Modernização.
Direção Geral Administrativa e Financeira	Assegura a gestão económica e financeira da empresa, apoiando o CA e dentro das políticas por ele definidas, em cooperação com outros departamentos, no sentido da normalização de procedimentos e da otimização da utilização dos recursos financeiros. Visa ainda dotar a empresa de instrumentos de gestão empresarial, atuando ao nível da informação de gestão, estudos económico-financeiros, bem como da elaboração e controlo dos planos de atividades e orçamentos.
Direção de Planeamento	Assegura o Planeamento Geral do Projeto, o respetivo Cronograma Físico-Financeiro e a disponibilização de informação atualizada sobre aquele.
Auditorias	<i>(não instituída como unidade orgânica)</i>

Não obstante constar do organograma, a unidade orgânica “Auditorias” não se encontra instituída de facto, tendo sido informado, pela entidade, em sede de esclarecimentos, que:

“(…) [M]uito embora o “Organograma Geral da Parque Escolar” constante do Relatório e Contas de 2009 contemple, de facto, a existência de auditorias, contrariamente ao que poderá levar a crer a simbologia (porventura mal utilizada), o que se pretendeu ilustrar foi a supra referida decisão de existirem auditorias externas regulares¹⁷, diretamente acompanhadas pelo Conselho de Administração, e não a existência de uma unidade orgânica com tais funções.

Acrescentando que, não foi proposta a sua criação, apesar de constar na “representação gráfica” do organograma, conforme se pode comprovar pela proposta de reajustamento orgânico do Presidente da PE, de 22 de dezembro de 2009. Assim, aquela referência reporta-se a auditorias externas contratadas e a contratar pelo CA enquanto “(…) estratégia de gestão e de boa governação”.

Não obstante o acima exposto, cumpre salientar a particular relevância da existência de uma unidade orgânica dedicada à “auditoria interna”, atendendo, antes de mais, ao crescimento acentuado da atividade da entidade desde a sua criação, o que imporia a adoção de procedimentos de controlo interno adicionais.

Acresce que, a dimensão e dispersão geográfica das escolas objeto de intervenção, assim como, os fatores de risco inerentes a esta (forte componente de contratação pública de empreitadas e sua execução e aquisições de bens e serviços) constituem, também, razões que justificam a criação de uma unidade interna de auditoria.

Por outro lado, e apesar do entendimento da PE, ao privilegiar a realização de auditorias externas, estas não substituem a auditoria interna, devendo, antes de mais, ser complementares, como forma de atenuação de fatores de risco.

¹⁷ Reportam-se a auditorias contratadas à “GPA - Gonçalves Pereira e Associados” e a “PriceWaterHouseCoopers” (“Elaboração de relatório de conformidade legal, nas componentes jurídica e económico-financeira) ou a “Deloitte & Associados - Sociedade de Revisores Oficiais de Contas, SA” (“Auditoria Financeira Contratual e Auditoria ao Sistema de Controlo Interno”).





Rina Cruz

Tribunal de Contas

Neste sentido e em linha com o preconizado pela OCDE, nas suas “Linhas Directrizes”¹⁸ para as empresas públicas, **deverá esta entidade proceder à criação e operacionalização de uma unidade de auditoria interna enquanto medida de Bom Governo**, no âmbito dos princípios de “Transparência e Divulgação”. Esta unidade deverá reportar diretamente ao órgão executivo e ao órgão de fiscalização da entidade¹⁹.

2.1.3 SITUAÇÃO ECONÓMICA E FINANCEIRA

2.1.3.1 Balanço

Da análise do Balanço do ano de 2010 (Cf. Mapa II do Anexo 5.6) conclui-se que:

- O **Ativo** é de 1.685,4M€, tendo registado um aumento de 1.041,5M€ (+161.7%) face ao ano de 2009, decorrente, fundamentalmente, do aumento do Ativo Não Corrente (870,3M€ - 148,6%), onde se incluem as “Propriedades de investimento”²⁰ (758,4M€) e o “Investimento em curso” (696,6M€), o que se justifica pelo maior número de intervenções concluídas e em curso;
- O Ativo Corrente ascendeu a 229,3M€, sendo os valores referentes a “Caixa e depósitos bancários” de 195,4M€ (80,2%)²¹ e à dívida do “Estado e outros entes públicos” de 15,1M€, valor este relativo ao IVA a reembolsar;
- O **Capital Próprio** totalizou 632,8M€, o que representou um aumento de 106,1% (325,7M€), face aos 307,1M€ do ano anterior;
- O “Capital realizado” manteve-se inalterado nos 91,3M€ em relação aos dois anos anteriores. A sua realização foi feita através de entradas em numerário de 1,4M€, aquando da criação da entidade, e entradas em espécie de 89,9M€, através de aumento do capital estatutário, realizado em 2008, em resultado da avaliação dos imóveis do domínio privado do Estado para si transferidos²² (cf. art. 5.º e Anexo II do DL n.º 41/2007, cit.);
- No final de 2010, encontravam-se registados subsídios ao investimento não reembolsáveis no valor de 753,8M€, relativos a FEDER (402,2M€), PIDDAC (76,1M€) e IIE (266,5M€), sendo as “Outras variações no capital próprio” de 549,2M€;
- O “Resultado Líquido do Exercício” foi negativo nos anos de 2010 e 2009 (-1,7M€ e -3,0M€, respetivamente);
- O **Passivo** ascendeu a 1.052,6M€ (mais 715,8M€ do que no ano anterior) e é maioritariamente “Não corrente” (798,0M€), dos quais 600,0M€ de “Financiamentos obtidos” e 198,0M€ de “Passivos por impostos diferidos”;

¹⁸ OECD (2005). “OECD Guidelines on Corporate Governance of State-owned Enterprises”. ISBN 92-64-00942-6. Sobre esta matéria veja-se, ainda, “Accountability and Transparency: A Guide for State Ownership” (OECD, 2010), onde é afirmado que (p.68) as empresas públicas devem “develop efficient internal audit procedures and establish an internal audit function that is monitored by and reports directly to the board and to the audit committee or the equivalent company organ”, e que “(...) Internal auditors are important to ensure an efficient and robust disclosure process and proper internal controls in the broad sense”, acrescentando que, “[...] Internal auditors constitute the first level of review of the quality of information concerning the extent to which the organisation has achieved its established objectives (...) contribute to the improvement of risk-management and control systems”.

¹⁹ Cf. “OECD Principles of Corporate Governance” (OECD 2004).

²⁰ Correspondentes a: (i) terrenos e edifícios das escolas que têm por contrapartida uma remuneração paga pelo Estado calculada considerando a componente de investimento e a componente de Serviços de Manutenção e Conservação (conforme Contrato Programa) e (ii) outros edifícios que se destinam ao arrendamento pela utilização do espaço.

²¹ Dos quais 183M€ em aplicações de tesouraria efetuadas no Instituto de Tesouraria e do Crédito Público (IGCP).

²² O valor atribuído aos bens resultou da média aritmética simples dos valores obtidos nas duas avaliações efetuadas, tendo sido, posteriormente, deduzido o valor do investimento realizado já no âmbito do Programa de Modernização (cf. Anexo ao Balanço e à Demonstração de Resultados).





Rina Cruz

Tribunal de Contas

- Quanto ao passivo “Corrente”, o mesmo totalizava 254,6M€, sendo relativo, nomeadamente, a dívidas a “Fornecedores de investimento” (171,5M€; 67,4%) e “Financiamentos obtidos” (65,9M€; 25,9%).

Importa salientar que, apesar do PEC 2010-2013 definir limites ao crescimento do endividamento das empresas do SEE, para aquele período²³, a PE foi isentada de cumprir o limite de 7% para o crescimento do seu endividamento, tendo o seu “stock de endividamento financeiro a observar” no final de 2010 sido fixado nos 542M€, por Despacho conjunto da Ministra da Educação e do Secretário de Estado do Tesouro e Finanças, de 31 de dezembro de 2010, por forma a “não comprometer fundos comunitários e financiamento do Banco Europeu de Investimento”.

No entanto, o endividamento bancário da PE no final de 2010 foi de 665,9M€²⁴, ou seja, mais 22,9% do que o limite fixado e mencionado acima. Se o valor fixado já representava um crescimento de 290,5%, face a 2009, o endividamento efetivo equivale a um aumento no stock da dívida de mais 379,8%.

No âmbito do **contraditório**, a PE veio contestar o incumprimento do limite de endividamento fixado para 2010, no essencial, pelas seguintes razões:

1. Impossibilidade de cumprimento retroativo do limite de endividamento e a inutilidade do Despacho, tendo a entidade sido notificada do mesmo em 18 de janeiro de 2011;
2. Inexistência de “explicação racional para o concreto limite ao endividamento fixado”, ou seja, 542M€;
3. O montante do stock de endividamento a considerar para efeitos de aferição do cumprimento do limite teria de ser de 471M€ e não os 665,9€, uma vez que a PE era detentora, no final do ano, de depósitos bancários no valor de 195M€;
4. Ter sido “autorizada”²⁵, por despacho conjunto da Ministra da Educação e do SETF “(...) para a aquisição de imóveis à ESTAMO (...) operações que, no contexto atual, obrigavam à utilização de linhas de curto prazo aprovadas em 2009, usadas em 66 milhões de euros. Na sequência desse despacho, aliás foram outorgadas diversas escrituras de compra e venda nos meses de novembro e dezembro de 2010”.

Por outro lado, alega que havia sido isentada, pelo Despacho n.º 948/10, do SETF, de 3 de setembro, de cumprir o limite de 7% para o crescimento do seu endividamento, previsto no PEC 2010-2013, pelo que não estaria, por esta razão, “(...) sujeita em 2010 a qualquer limite ao endividamento”.

Acrescentou, ainda, que a considerar-se um “hipotético desrespeito (...) do alegado limite de endividamento”, o mesmo sempre estaria justificado pelas “condicionantes externas”, como sejam, os “(...) significativos atrasos nos reembolsos do IVA” e o “(...) atraso na libertação de fundos do QREN”.

Da análise das alegações apresentadas, cumpre reconhecer, desde logo, o carácter extemporâneo do referido despacho conjunto da Ministra da Educação e do SETF. Com efeito, era impossível à PE, tomar em tempo útil, quaisquer medidas com vista ao cumprimento do limite de endividamento de 542M€, uma vez que aquele foi proferido no último dia do exercício de 2010 (aspeto abordado pela PE em 1.).

²³ Crescimentos de 7% (2010), 6% (2011), 5% (2012) e 4%(2013).

²⁴ Dos quais 600M€ de m/l prazo (cf. Nota 17 do Anexo às Demonstrações Financeiras e CLC do ano de 2010).

²⁵ O referido despacho “autoriza” a PE a proceder à aquisição dos imóveis dele constantes. No seu contraditório, a entidade considerou que aquele a “mandatava” para aquele efeito.





Tribunal de Contas

Face ao exposto, importa ter presente, antes de mais, que a isenção do cumprimento dos limites ao crescimento do endividamento concedida à entidade teve como fundamento a “pertinência de não comprometer fundos comunitários e o financiamento do Banco Europeu de Investimento, e surgiu na sequência das orientações constantes do Despacho n.º 510-SETF, de 1 de junho, que determinou a “reformulação” dos planos de atividade e de investimento das entidades do sector empresarial do Estado, para que estas entidades observassem os “(...) limites máximos de endividamento previstos no Pacto de Estabilidade e Crescimento 2010-2013”.

Na sequência deste despacho, a PE procedeu à revisão do seu PA&O, para o ano de 2010, que apresentava como endividamento previsto para o final daquele exercício o montante de 589,8M€, dos quais 534M€ “não correntes” e 55,8M€ “correntes” (ou de curto prazo).

Quanto aos argumentos apresentados pela PE e sintetizados em **2. a 4.**, cumpre salientar os seguintes aspetos. Com efeito, não se consegue vislumbrar a origem do limite de endividamento de 542M€ (**2.**), uma vez que o mesmo não resulta de nenhum dos documentos disponíveis.

A este facto há que acrescentar que, e à semelhança do que é afirmado pela PE, resulta contraditório a aprovação pelas Tutelas do PA&O - revisto, que tem como pressuposto um montante de endividamento de 589,8M€ e, por outro lado, fixar o limite de endividamento nos 542M€.

No que se refere à consideração dos depósitos bancários detidos pela entidade para efeitos de aferição do cumprimento do limite endividamento (**3.**), registe-se que este argumento não tem qualquer suporte técnico ou legal, sendo de notar que a própria DGTF, no seu “Relatório do Sector Empresarial do Estado”, de julho de 2011²⁶ (p. 50), considerou os 659,8M€ como montante de endividamento da PE, no final de 2010.

Por outro lado, a entidade não pode vir invocar “condicionantes externas”, como os atrasos no reembolso do IVA ou nos desembolsos do QREN, para não cumprir com o montante de endividamento que ela própria propôs no seu PA&O - revisto, que submeteu à tutela das finanças em 5 de agosto de 2010, uma vez que, tais condicionantes fazem parte da atividade normal da empresa e eram por si conhecidas aquando da elaboração daquele documento, pelo que teriam de ser tidas em conta no seu Balanço Previsional, para 31 de dezembro de 2010.

Quanto à aquisição de imóveis pela PE à ESTAMO, esta encontrava-se já prevista no PA&O revisto, pelo que não justifica o aumento de endividamento da entidade, por via do recurso a linhas de crédito de curto prazo, tanto mais que o mesmo se verificou, fundamentalmente, nos empréstimos de médio e longo prazos²⁷. Acresce que, estas aquisições não estão relacionadas com os fundamentos que justificaram a “isenção” do cumprimento do limite de endividamento.

Por ultimo, **a ideia transmitida pela PE, em sede de contraditório, de que uma vez que havia sido isenta de cumprir os limites de endividamento do PEC 2010-2013 não se encontraria “(...) sujeita em 2010 a qualquer limite ao endividamento” é totalmente inaceitável**, face ao atual contexto de crise da dívida soberana que Portugal atravessa.

²⁶ Disponível em http://www.dgtf.pt/ResourcesUser/SEE/Documents/Relatorios/2011-Boletins_Trim/Relatorio_SEE_2011.pdf.

²⁷ O Balanço Previsional, constante deste PA&O, previa para financiamentos de m/l prazos o valor de 534M€. No entanto, os mesmos, ascenderam, no final de 2010, a 600M€ (mais 66M€).





Rina Cruz

Tribunal de Contas

Face a tudo o que acima se expôs, e embora se reconheça que, atendendo ao planeamento do investimento a realizar no âmbito do Programa de Modernização, o endividamento da PE nunca poderia limitar-se, em 2010, a um crescimento de 7%, estabelecido pelo PEC 2010-2013, uma vez que aquele constituiu, inclusivamente, o ano de maior investimento realizado por aquela, desde a sua criação em 2007, **não pode deixar de se chamar à atenção para o facto do montante do endividamento efetivamente registado pela PE, naquele ano, ser superior em 76,1M€ (cerca de 13%) ao que a própria entidade tinha proposto à tutela cinco meses antes.**

Assim, **conclui-se que a PE não acautelou devidamente as suas responsabilidades ao nível da limitação do seu endividamento** em linha com orientações para o sector empresarial do Estado definidas no PEC 2010-2011 e nos Despachos do SETF supra mencionados.

Em face do exposto, **recomenda-se** ao Ministro de Estado e das Finanças e ao Ministro da Educação e Ciência que, não obstante a existência de exceções ao cumprimento das medidas de limitação do endividamento das entidades do sector empresarial do Estado, sejam definidos, atempadamente, montantes máximos a observar por estas entidades.

Recomenda-se, ainda, à PE, o cumprimento rigoroso das orientações das Tutelas em matéria de limites ao endividamento.

2.1.3.2 Demonstração dos Resultados

Da Demonstração de Resultados do ano de 2010 (cf. Mapa III do Anexo 5.6), é de realçar o seguinte:

- Os “Gastos com o pessoal” atingiram o valor global de 11,7M€, sendo 9,1M€ (77,8%) relativos às remunerações do pessoal e 0,4M€ a remunerações dos órgãos sociais. Os “Encargos sociais” totalizaram 2,2M€. Estes gastos registaram um aumento de 92,6% face ao ano de 2009, em virtude do aumento do número de trabalhadores (que passou de uma média de 133 para 246).
- Os “Fornecimentos e serviços externos” ascenderam a 6,8M€, referentes, nomeadamente, a “Trabalhos especializados” (2,2M€) e “Conservação e restauro” (1,4M€). Os primeiros incluem os “(...) custos com apoio jurídico para os concursos da Fase 3, com trabalhos de consultoria e com a implementação de software de gestão”, enquanto que os segundos, incluem “(...) os gastos com as escolas em fase de operação e edifícios próprios adquiridos no ano corrente”²⁸;
- Quanto aos “Serviços prestados”, estes totalizaram 18,3M€ e resultaram das rendas pagas pelo Estado Português, nos termos do Contrato Programa celebrado em outubro de 2009. Assim, a título de “Renda de Manutenção” e de “Renda de Investimento”, a PE reconheceu, na demonstração dos resultados, os montantes de 7,1M€ e 6,7M€, respetivamente, totalizando 13,8M€;
- Os “Juros e gastos similares suportados” foram de 6,8M€, e dizem respeito, essencialmente, aos juros dos empréstimos contratualizados;
- Por último, os “Resultados antes de depreciações, gastos de financiamento e impostos” foram de 17,2M€, o “Resultado operacional” de 5,0M€ e o “Resultado antes de impostos” de -1,6M€.

²⁸ R&C 2010, p. XXXVIII.





Rina Cruz

Tribunal de Contas

Sobre as contas do ano de 2010²⁹, importa salientar a seguinte reserva do Fiscal Único, na Certificação legal das Contas, emitida em 31 de março de 2011:

“Da análise às avaliações realizadas por peritos independentes em novembro de 2010 e março de 2011 constatamos que 31 infraestruturas escolares transitadas do Estado por Despacho das Tutelas de dezembro de 2010, no montante de cerca de 436.700 mil euros registadas em propriedades de Investimento e Investimento em Curso, verifica-se um ajustamento líquido de cerca de 62.650 mil euros resultante de: (i) **perdas por imparidade não registadas nas contas de Resultados no montante de 37.500 mil euros** (negrito nosso), e (ii) valor dos terrenos afetos a 24 infraestruturas escolares, não registadas no Capital Próprio, no montante de cerca de 100.150 mil euros, atendendo à prevalência do princípio da substância sobre a forma legal.

Até à presente data, não foram objeto de avaliação as restantes infraestruturas escolares no montante de cerca de 937.000 mil euros. Na ausência das avaliações, face ao ajustamento verificado nas 31 infraestruturas escolares avaliadas e, dada a capitalização de cerca de 12.600 mil euros (2010 - 7.7000 mil euros) de rendas e alugueres de monoblocos na fase de requalificação das escolas que incrementam o preço por metro quadrado, **não podemos concluir sobre o montante dos ajustamentos ao Ativo e aos Capitais Próprios, incluindo Resultado Líquido da Parque Escolar, EPE em 31 de dezembro de 2010.**”

Relativamente a esta matéria a PE informou, **no âmbito do contraditório**, ter procedido, em setembro de 2011 ao lançamento de dois concursos públicos para a prestação de serviços de avaliação dos imóveis, de acordo, aliás, com o estabelecido nos respetivos Estatutos.

2.2 PRINCÍPIOS DE BOM GOVERNO

Os Princípios de Bom Governo (PBG) aplicáveis às entidades do SEE encontram-se consagrados, essencialmente, na RCM n.º 49/2007, de 28 de março, e englobam os princípios dirigidos ao Estado, assim como, às empresas detidas por este, nas três vertentes seguintes:

- Princípios dirigidos ao Estado (enquanto acionista e parte relacionada);
- Princípios dirigidos às empresas por este detidas;
- Princípios relativos à divulgação de informação.

Um dos aspetos fundamentais prende-se com a divulgação pública de informação, no sítio da *Internet* das empresas do Estado (gerido pela DGTF) e no sítio destas, assim como nos seus R&C, sobre a sua atividade, em respeito pelo princípio da transparência, com o objetivo de permitir que “(...) os cidadãos, contribuintes e demais interessados estejam mais informados sobre a situação das empresas detidas pelo Estado, como igualmente servirá para que, numa sociedade plural, haja um maior escrutínio da opinião pública sobre as estruturas de governo e o desempenho destas empresas” (cf. Preâmbulo daquela RCM).

Constitui objetivo desta auditoria a avaliação do cumprimento destes princípios por parte da PE, tendo a mesma duas vertentes. Por um lado, os princípios dirigidos à mesma, enquanto entidade detida pelo Estado e, por outro, os princípios relativos à divulgação de informação (nos sítios da *Internet* do SEE e da Parque Escolar, bem como nos seus R&C) - cf. Mapa VI do Anexo 5.6.

No seu relatório dos PBG, de 2010³⁰, a DGTF considerou a PE como uma das entidades com “elevado grau de cumprimento”.

Da análise efetuada no âmbito da presente auditoria àqueles princípios, cumpre salientar o cumprimento generalizado das obrigações de divulgação de informação por parte da PE, tendo esta entidade publicado, desde a sua criação em 2007, extensa informação sobre a sua atividade, que se encontra disponível e facilmente acessível no seu sítio na *Internet*.

²⁹ Elaboradas de acordo com as disposições do Sistema de Normalização Contabilística (SNC).

³⁰ Disponível em: <http://www.dgtf.pt/sector-empresarial-do-estado-see/relatorios-dos-principios-de-bom-governo>].





Rina Cruz

Tribunal de Contas

Atenta a qualidade da informação nele contida relativamente à atividade da empresa, salientam-se os documentos seguintes [Quadro 4].

Quadro 4 – PRESTAÇÃO DE CONTAS PELA PE – PUBLICAÇÕES

	2007	2008	2009	2010
Relatório e Contas				
Relatórios de Sustentabilidade				
Avaliação da Qualidade do Serviço Prestado				
Código de Ética				
Dossier de Adjudicações no Âmbito do Programa de Modernização das Escolas Secundárias 2007 - 2009 (1)				
Plano de Negócios 2007 - 2011				
Renovar (2)				

(1) Memorando de apoio à audição da Comissão Parlamentar de Educação e Ciência, de 24 de Março de 2010
(2) Publicação da Parque Escolar e do Ministério da Educação.

Acresce que, a PE divulga anualmente não apenas a “lista dos fornecedores que representem mais de 5% do total dos fornecimento externos (...)”³¹ o que, para o ano de 2009, corresponderia aos fornecimentos de valor superior a 19M€, mas também a lista de todos os fornecedores com transações superiores a 1M€ (cf. R&C 2009, p. 53-4). Por outro lado, divulga, ainda, em anexo aos seus R&C a lista de todos os contratos e adjudicações realizados no ano respetivo, com montante superior a 5.000€, com um conjunto de informação relevante, como sejam: o adjudicatário; o procedimento de contratação, o objeto e o valor.

Não obstante o afirmado anteriormente, considera-se que a informação divulgada pela entidade, nomeadamente nos respetivos R&C, é escassa quanto aos seguintes aspetos:

- Grau de cumprimento dos prazos contratuais de execução das empreitadas;
- Alterações aos custos globais das intervenções face aos montantes inicialmente previstos;
- N.º de empreitadas por intervenção / escola;
- Indicação do valor contratual inicial das empreitadas e seu custo final;

³¹ Cf. Ponto 13 do Anexo à RCM n.º 49/2007, cit.





Rina Cruz

Tribunal de Contas

- Cronograma financeiro para amortização dos empréstimos bancários contraídos;
- Indicação dos encargos financeiros totais pagos diretamente relacionados com o Programa.

Esta informação mostra-se essencial, tanto mais que a entidade beneficiou, entre 2007 e 2010, de um regime excecional de contratação pública³², pelo que detém responsabilidades acrescidas em matéria de transparência no que se refere, designadamente, à execução dos contratos e encargos financeiros futuros.

Em sede de contraditório, a entidade informou que, em conjunto com o Relatório e Contas de 2011 será apresentado um relatório sobre a execução do Programa de Modernização, tendo acrescentado, no entanto, que o mesmo não incluirá informação abrangida por cláusulas de confidencialidade.

Face ao exposto, **recomenda-se à PE a elaboração de um relatório específico e autónomo sobre a execução do Programa de Modernização** com informação detalhada sobre cada uma das escolas objeto de intervenção que deverá incluir todos os aspetos acima mencionados.

2.3 EXERCÍCIO DA FUNÇÃO ACIONISTA E DE TUTELA

Nos termos do disposto no art. 11.º do DL n.º 558/99, cit., o exercício da gestão das empresas públicas é definido mediante a emissão de orientações estratégicas, o que veio a acontecer com a aprovação da RCM n.º 70/2008, de 22 de abril. Podem, ainda, nos termos do mesmo artigo, ser definidas orientações gerais (por sector de atividade) e/ou específicas (destinadas a uma empresa pública), que não foram fixadas para a PE, até à data.

De acordo com o n.º 2 do art. 29.º do mesmo DL, a tutela abrange, nomeadamente, a aprovação dos planos de atividades e orçamentos.

Ora, no âmbito da presente auditoria não se obteve evidência da aprovação, pelo Ministro das Finanças, dos Planos de Atividades e Orçamentos (PA&O) onde constam, designadamente, o seu plano de investimento, relativos aos anos de 2007 a 2010, pelo que não foram exercidos os poderes de tutela no que a esta matéria diz respeito.

Com efeito, apenas a versão revista do PA&O para 2010, no seguimento das orientações estratégicas constantes do PEC 2010-2013 e do Despacho n.º 510/10-SETF, cit., foi aprovado por despacho conjunto da Ministra da Educação e do Secretário de Estado do Tesouro e Finanças, de 31 de dezembro de 2010, ou seja, extemporaneamente³³.

Face ao exposto, **recomenda-se** ao Ministro de Estado e das Finanças e ao Ministro da Educação e Ciência a aprovação atempada dos Planos de Atividades, de Investimento e Orçamentos.

³² DL n.º 41/2007, cit., DL n.º 25/2008, de 20 de fevereiro, e DL n.º 34/2009, de 6 de fevereiro (cf. Ponto 2.7.4.1).

³³ De referir que a Ministra da Educação aprovou este Plano por Despacho de 17 de agosto de 2010.





Rina Cruz

Tribunal de Contas

2.4 CONTRATOS PROGRAMA E CONTRATO DE GESTÃO

Ao abrigo do disposto no art. 3.º dos Estatutos da PE, publicados em anexo ao DL n.º 41/2007, cit., foram celebrados entre o Estado Português e aquela entidade dois **contratos programa**, em 27 de setembro de 2007 e 14 de outubro de 2009³⁴, com vigência até 31 de dezembro de 2009³⁵ o primeiro, e de trinta anos a contar da sua assinatura o segundo³⁶.

O contrato inicial tinha como objeto “(...) a regulação das obrigações das partes na concretização do Programa de Modernização das Escolas destinadas ao Ensino Secundário no Triénio 2007-2009”, e, subsequentemente, a definição do “(...) âmbito da prestação de serviços de interesse público a cargo da Parque Escolar nos termos dos respetivos estatutos (...) e do programa de modernização (...) fixando a correspondente remuneração e a respetiva forma de cálculo.”

As obrigações da PE, de acordo com aqueles contratos, foram definidas da seguinte forma:

- Conceção, projeto e execução das obras de modernização das Escolas (1.º), Planeamento, gestão, desenvolvimento e a execução do Investimento com a operação e a disponibilização destas ao serviço público a partir da data da sua conclusão (2.º);
- Manutenção e conservação das Escolas durante o triénio 2007-2009 (1.º), Planeamento, gestão, desenvolvimento e a execução dos Serviços de Manutenção e Conservação das Infraestruturas Escolares (2.º);
- O planeamento, a gestão, o desenvolvimento e a execução dos contratos específicos referentes aos Serviços de Renovação (2.º).

Ao Estado compete, nos termos dos supra mencionados contratos, assegurar o pagamento dos serviços prestados e o acompanhamento e controle da concretização física e financeira do programa.

Nos termos do disposto no art. 18.º do DL n.º 71/2007, cit., é obrigatória a celebração de **contratos de gestão** para as empresas que prestem serviços de interesse geral, devendo o mesmo ser celebrado no prazo de “três meses contados a partir da data da designação do gestor público”. O contrato deve ser celebrado entre este e os membros do governo responsáveis pelo respetivo sector de atividade (no caso da PE, os Ministros de Estado e das Finanças e da Educação).

Com vista ao cumprimento desta obrigação legal, a PE procedeu ao envio, em 12 de março de 2009, de um “Projeto de Minuta de Contrato Gestão”, que foi objeto de despacho favorável da Ministra da Educação, não tendo tido qualquer desenvolvimento por parte do Ministro das Finanças, com vista à sua assinatura.

Não obstante o acima exposto, entende a PE que a sua atuação cumpre o disposto nos contratos-programa celebrados com o Estado e com os seus PA&O.

Além de decorrer daquele diploma, a celebração dos Contratos de Gestão constitui instrumento essencial de avaliação da atividade dos gestores públicos, na medida em que, apenas mediante a fixação prévia de

³⁴ Embora os seus efeitos retroajam a 1 de julho de 2009 (n.º 1 da Cláusula 25.ª).

³⁵ O n.º 2 da cláusula 25.ª do segundo contrato operou a sua revogação com efeitos a 30 de junho de 2009.

³⁶ O primeiro Contrato Programa foi devolvido por ser entendimento do TC, à altura, que o mesmo não se enquadrava em nenhum dos tipos de contratos previstos no n.º 1 do art 46.º da LOPTC, estando, por essa razão, dispensado de fiscalização prévia. O segundo Contrato Programa foi visado em 25 de novembro de 2010, com base no plano de negócios 2008-2011.





Ana Lúcia

Tribunal de Contas

objetivos e metas a atingir, poderá aquela ser concretizada, o que, no caso da PE, não ocorreu, em resultado da não celebração daquele Contrato.

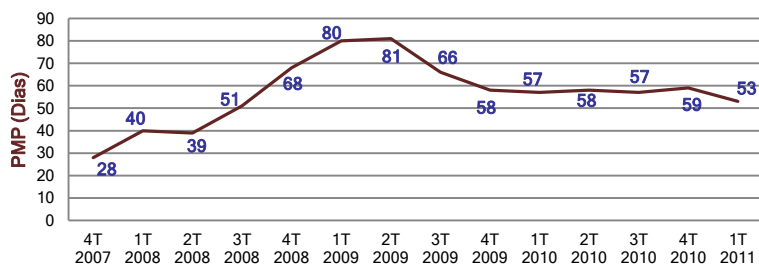
Assim, **recomenda-se** à Tutela a adoção das medidas necessárias à celebração do Contrato de Gestão com os membros do CA da PE, por forma a dar cumprimento do Estatuto do Gestor Público.

2.5 PROGRAMA «PAGAR A TEMPO E HORAS»

Por forma a melhorar o ambiente de negócios da economia portuguesa “reduzindo custos de financiamento e de transação, introduzindo maior transparência na fixação de preços, criando condições para uma mais sã concorrência”, foi criado, pela RCM n.º 34/2008, de 22 de fevereiro, o Programa «Pagar a Tempo e Horas», cujo objetivo consiste na redução significativa dos “prazos de pagamento a fornecedores de bens e serviços praticados por entidades públicas”³⁷. A publicitação dos prazos médios de pagamento (PMP) é da responsabilidade da DGTF (cf. n.º 50 do Anexo àquela RCM).

De acordo com a informação disponível no Portal³⁸ da DGTF, a evolução do PMP da PE entre o quarto trimestre de 2007 e o primeiro trimestre de 2011 foi o refletido na figura seguinte [Figura 2].

Figura 2 – EVOLUÇÃO DO PMP - PROGRAMA «PAGAR A TEMPO E HORAS» - (4.º TRIM. 2007 AO 1.º TRIM. 2011)



Até meados de 2009 o PMP cresceu acentuadamente em virtude do aumento da atividade da entidade. No entanto, a PE desenvolveu várias medidas por forma a inverter esta tendência, tendo implementado operações de *confirming*³⁹, posteriormente considerada como uma medida “(...) de apoio à economia e de reforço da competitividade”⁴⁰.

Quanto aos objetivos definidos para o PMP (n.ºs 8 e 9 do Anexo à RCM n.º 34/2008, cit.), os mesmos não foram cumpridos, quanto à redução dos prazos de pagamento, no ano de 2008, uma vez que se registou um agravamento (143%) face ao 4.º trimestre de 2007⁴¹, tendo, no entanto, cumprido o mesmo no ano seguinte, por via da redução em 15% daquele prazo.

³⁷ Onde se incluem as empresas públicas por força do n.º 1 do Anexo àquela RCM.

³⁸ Cf. http://www.dgtf.pt/ResourcesUser/SEE/DestaqueSEE/PMP_objectivos_1º_Trim_2011_Evolucao_Site.pdf [acedido em 18 de julho de 2011].

³⁹ Ou “(...) *contrato de gestão de pagamentos a fornecedores* (...) é aquele, pelo qual um empresário contrata com uma entidade financeira (a denominada entidade de *confirming*) o pagamento das suas dívidas a fornecedores na data de vencimento, a não ser que esta acorde com os fornecedores do seu cliente-empresário o pagamento antecipado das mesmas” (cf. GONÇALVES, Ana Lúcia da Silva (2011). “O Contrato de *Confirming* ou Contrato de Gestão de Pagamentos a Fornecedores”. Almedina.

⁴⁰ Cf. Resolução da Assembleia da República n.º 110/2009, aprovada em 29 de novembro.

⁴¹ Segundo aquela entidade, “(...) a disponibilização da verba proveniente do Orçamento do Estado e a aprovação do financiamento bancário de curto prazo não foram asseguradas em tempo de garantir o cumprimento integral dos prazos de pagamento contratuais”, pelo que a situação detetada não foi “(...) da responsabilidade da empresa” (cf. Relatório n.º 1135/2009 da IGF, relativo à “Auditoria Financeira limitada no âmbito da análise aos Grandes Projetos de Investimento Públicos” - p. 19)





Rina Cruz

Tribunal de Contas

No que se refere a esta conclusão da auditoria, a PE considerou, **no âmbito do contraditório**, que a mesma se encontrava “(...) desajustada da realidade, tendo em conta o facto de em 2007 não existir ainda o «Programa Pagar a Tempo e Horas», nem qualquer outro diploma que estabelecesse um prazo de pagamento”. Relativamente ao afirmado, importa sublinhar que a conclusão extraída se reporta a 2008. Com efeito, é a RCM n.º 34/2008, que estabelece no seu n.º 9 os objetivos a alcançar face ao ano anterior, ou seja, 2007. De acordo com o estabelecido nesta RCM, para cumprir com aqueles objetivos, a entidade teria que registar, no final de 2008, um PMP entre os 30 e os 40 dias, o que não aconteceu, razão pela qual se mantiveram as conclusões constantes do Relato de Auditoria.

Cumpra, ainda, salientar que o prazo médio praticado tem sido, desde o 4.º trimestre de 2009, inferior ao objetivo dos 60 dias, proposto pela entidade no “Projeto de Minuta de Contrato de Gestão”.

2.6 APLICAÇÃO DO PLANO DE GESTÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS

O CPC é uma entidade administrativa independente que funciona junto do TC e tem como fim desenvolver, nos termos da lei, uma atividade de âmbito nacional no domínio da prevenção da corrupção e infrações conexas, tendo sido criada pela Lei n.º 54/2008, de 4 de setembro.

Por deliberação daquela entidade, de 1 de julho de 2009⁴², foi recomendado aos órgãos dirigentes máximos das entidades gestoras de dinheiros, valores ou património públicos (incluindo as entidades do SEE) que procedessem à elaboração de planos de gestão de riscos de corrupção e infrações conexas. No seguimento desta recomendação, a PE procedeu à elaboração do “Plano de Prevenção de Riscos de Gestão, incluindo os riscos de corrupção e infrações conexas” (aprovado em reunião do CA de 18 de março de 2010).

Conforme já evidenciado anteriormente, a atividade da PE, enquanto entidade responsável pelo Programa de Modernização, reveste particular sensibilidade, uma vez que se centra, essencialmente, na concretização de investimento no âmbito da realização de empreitadas de obras públicas e na aquisição de bens e serviços, atividades estas de “risco agravado”⁴³ para a ocorrência de fenómenos de corrupção.

Com vista à aplicação generalizada no seio da organização, procedeu à sua divulgação através da disponibilização do Plano na sua *Intranet*, e que constitui, segundo a mesma, uma “ferramenta de trabalho dos colaboradores”, tendo, ainda, dado cumprimento à Recomendação n.º 1/2010, de 7 de abril, do CPC, de publicitação do mesmo no seu sítio na *Internet*.

No que se refere ao acompanhamento e avaliação da aplicação daquele Plano foi, por deliberação do CA, de 17 de dezembro de 2010, constituída a respetiva comissão de acompanhamento, tendo a PE informado, **em sede de contraditório**, que o “Relatório de Acompanhamento e Avaliação” havia já sido aprovado pelo CA, em 11 de agosto de 2011, e remetido ao CPC em 4 de outubro do mesmo ano.

⁴² Publicada no DR, II Série, n.º 140, de 22 de julho.

⁴³ Nos termos do disposto no n.º 2 do art. 7 da Lei n.º 54/2008, cit.





Rina Cruz

Tribunal de Contas

2.7 PROGRAMA DE MODERNIZAÇÃO DO PARQUE ESCOLAR DESTINADO AO ENSINO SECUNDÁRIO

2.7.1 CARACTERIZAÇÃO GERAL

2.7.1.1 Objetivos de Política Educativa

O Programa de Modernização foi criado pela RCM n.º 1/2007, cit., visando os seguintes objetivos:

1. Requalificar e modernizar os edifícios em que estão instaladas as escolas com Ensino Secundário, repondo a eficácia física e funcional dos mesmos, numa perspetiva de criar condições para a prática de um ensino moderno, adaptado aos conteúdos programáticos, às didáticas e às novas tecnologias de informação e comunicação (TIC), inclusivo e estimulante para toda a comunidade educativa;
2. Abrir a Escola à comunidade, associado a uma correta valorização patrimonial garantindo o aproveitamento integral das potencialidades instaladas na infraestrutura escolar;
3. Criar um novo modelo de gestão das instalações, garantindo uma otimização de recursos instalados e uma correta gestão da conservação e manutenção dos edifícios após a intervenção.

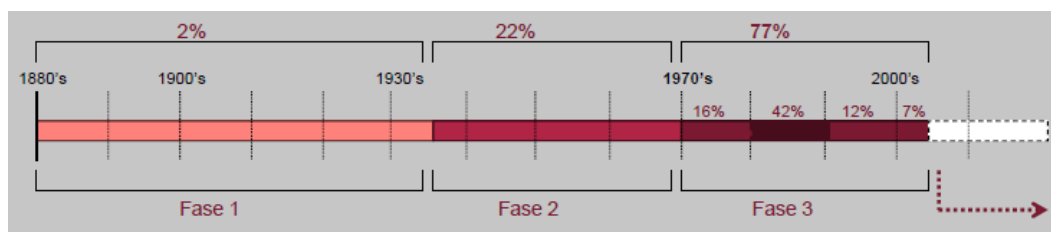
Este Programa visa, ainda, a “(...) superação do atraso educativo português face aos padrões europeus” através da “(...) integração de todas as crianças e jovens na escola, proporcionando-lhes um ambiente de aprendizagem motivador, exigente e gratificante” através da oferta a todos os agentes do sistema educativo de “(...) instalações escolares com condições de funcionalidade, conforto, segurança, salubridade” e aptas à introdução no processo educativo de novas tecnologias (cf. Preâmbulo daquela RCM).

Consideram-se obras de modernização, as “obras de construção, reconstrução, ampliação, alteração, reparação, restauro, adaptação, e, em geral, de beneficiação efetuadas em espaços das Escolas e destinadas a corrigir problemas existentes, a melhorar as condições de habitabilidade, de segurança e de acessibilidade, bem como a adequar as condições espaço-funcionais às modernas exigências pedagógicas”⁴⁴, e os “respetivos estudos e projetos, serviços de fiscalização e gestão associados e aquisição dos correspondentes Equipamentos Escolares e Equipamentos Técnicos Complementares”⁴⁵.

2.7.1.2 Situação do Parque Escolar Nacional

Portugal tem 477 escolas com ensino secundário, das quais 77% são posteriores a 1970, em resultado da expansão da rede Escolar e extensão da escolaridade obrigatória [Figura 3].

Figura 3 – ANTIGUIDADE DO PARQUE ESCOLAR NACIONAL



Fonte: Acolhimento e Integração de Novos Colaboradores, maio 2010

⁴⁴ Cláusula 7.ª do Contrato Programa celebrado entre o Estado Português e a PE, em 29 de setembro de 2007.

⁴⁵ Cf. al. I) da Cláusula 3.ª do Contrato Programa celebrado entre aquelas partes, em 14 de outubro de 2009. Os Equipamentos Escolares incluem, designadamente, os equipamentos informáticos, de software, de laboratório, ginnodesportivos, audiovisuais, de cozinhas e bares. São considerados Equipamentos Técnicos Complementares, de entre outros, os relacionados com a transformação, produção e distribuição de energia elétrica, com os sistemas de ventilação e desenfumagem, climatização e gestão técnica de instalações, com redes e comunicações, de segurança e vigilância, assim como, de produção de energia solar para aquecimento de águas (cf. als. h) e i) da Cláusula 3.ª do mesmo Contrato Programa.





Rina Cruz

Tribunal de Contas

Com vista ao levantamento e caracterização do estado de conservação dos edifícios escolares, foram celebrados acordos e protocolos com instituições de ensino superior⁴⁶ para a elaboração de “Peritagens ao Estado de Degradação” e outros serviços de cooperação técnica especializada, cujos resultados serviram de base de trabalho e apoio ao processo de decisão.

A avaliação dos edifícios escolares revelou que os mesmos sofriam, em geral, de problemas de construção, deterioração física, agravados pela falta de programas contínuos de manutenção. Por outro lado, a mudança no uso desde a construção inicial, a evolução dos currículos e práticas educativas, assim como a utilização crescente das TIC contribuíram para a sua obsolescência funcional⁴⁷.

2.7.1.3 Seleção das Escolas

A seleção das escolas a intervir e a incluir nas diferentes Fases do Programa de Modernização é feita pela PE em articulação com as Direções Regionais de Educação de acordo com os seguintes critérios [Quadro 5].

Quadro 5 – CRITÉRIOS DE SELEÇÃO DAS ESCOLAS A INTERVENCIONAR

1. Grau de degradação dos edifícios;	A desqualificação físico-constructiva - recinto exterior, envolvente das edificações, interior das edificações e infraestruturas; A desqualificação ambiental - conforto térmico, acústico e lumínico, qualidade do ar, e recolha e evacuação de resíduos; A desqualificação funcional - organização e condições espaciais (localização, configuração, dimensão, equipamento e flexibilidade de uso); insuficiência de áreas letivas e não letivas e imagem geral da Escola.
2. Carência de instalações;	Edifícios mais antigos - elevado grau de degradação e inadequação funcional, e cumulativamente, respetivo valor patrimonial; Edifícios mais recentes - elevada inadequação funcional e, cumulativamente, grau de degradação significativo.
3. Reordenamento da rede Escolar;	No âmbito do reordenamento da Rede Escolar algumas Escolas com ensino secundário estão a receber o 3.º ciclo, ou mesmo o 2.º ciclo do ensino básico, implicando a introdução de novos espaços letivos nas estruturas existentes; Na grande parte dos casos verifica-se se ainda a necessidade de alargar a oferta dentro das Escolas existentes.
4. Otimização de financiamento comunitário;	Atendendo à distribuição dos recursos financeiros pelas regiões elegíveis, designadamente nas NUTS II, Norte, Centro e Alentejo.
5. Distribuição geográfica.	Distribuição uniforme ao longo do país procurando alguma proximidade geográfica que garanta uma mais eficaz política de contratação.

Fonte: Relatório de Sustentabilidade 2008

A relação das escolas objeto de intervenção é definida por despacho do membro do Governo responsável pela Educação^{48, 49}, com exceção das escolas da Fase 0 que constam da RCM n.º 1/2007, cit.

2.7.1.4 Novo Modelo de Edifício Escolar

O modelo de edifício escolar desenvolvido não corresponde à definição de uma “escola tipo”, procurando ir ao encontro dos projetos educativos de cada uma das escolas objeto de intervenção, das “(...) necessidades, objetivos e características das comunidades locais, ao conforto da comunidade educativa, bem como à natural evolução dos modelos educativos e práticas pedagógicas”⁵⁰.

A concretização das intervenções pressupõe a participação dos órgãos de gestão das escolas nas fases de programação e de elaboração do Programa-Base, em articulação com a PE e os projetistas, procurando,

⁴⁶ Universidade do Minho, Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto, Universidade de Aveiro, Instituto Superior Técnico e a Associação para o Desenvolvimento da Engenharia Civil da Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade de Coimbra.

⁴⁷ Cf. HEITOR, Teresa V. (2008). “Modernising Portugal’s Secondary Schools”. *PEB Exchange 2008/01*. OECD.

⁴⁸ Despachos n.ºs 5.395/2009 (Fase 2) e n.º19.088/2009 (Fases 1 e 3), publicados em DR, II Série, de 17 de fevereiro e 18 de agosto, respetivamente.

⁴⁹ Nos termos do n.º 4 do art. 1.º do DL n.º 34/2009, de 6 de fevereiro, constitui requisito da aplicação do regime excepcional de contratação pública a identificação, por despacho do membro do Governo responsável pela área sectorial, do conjunto de investimentos considerados prioritários.

⁵⁰ Cf. R&C 2008, p. 13.

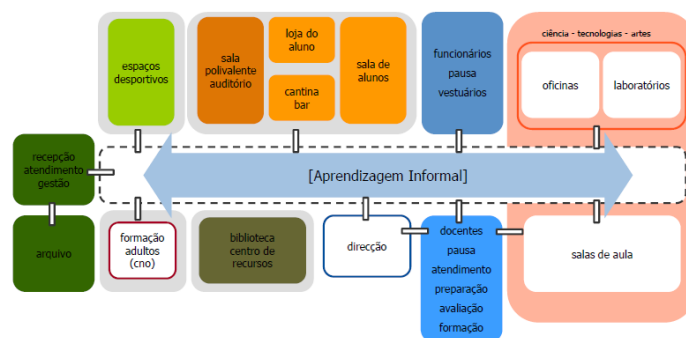


desta forma, que o resultado final vá ao encontro das necessidades identificadas pela escola e sua envolvente. Este processo tem constituído um dos fatores críticos para o grau de satisfação manifestado pelas Comissões Executivas / Direções de Escola, na fase de elaboração dos projetos, no âmbito das avaliações da qualidade do serviço prestado (cf. Ponto 2.7.10).

Não obstante a inexistência de uma “escola tipo”, foram definidas seis grandes áreas de intervenção: Núcleo de Ciência e Tecnologia e/ou Artes; Núcleo de biblioteca/Centro de Recursos e de Conhecimento e Memória (espaço museológico); Espaço Escola (Espaço Estudante, Espaço Professor, Loja Escolar e Espaço Alimentação); Abertura à comunidade; Conforto Térmico e Acústico, Eficiência e Auto-suficiência Energética; Modelo de Gestão em Fase de Funcionamento.

A PE procedeu à definição do “Modelo Conceptual de Organização Espaço-Funcional” representado pela figura seguinte⁵¹ [Figura 4].

Figura 4 – NOVO “CONCEITO” DE ESCOLA

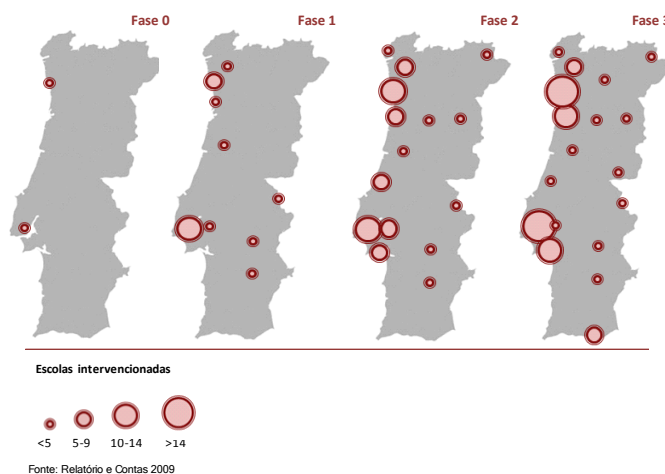


Fonte: Relatório de Sustentabilidade 2008

2.7.1.5 Distribuição Geográfica das Escolas Objeto de Intervenção

A distribuição geográfica das 205 escolas referentes às quatro primeiras Fases é a seguinte [Figura 5]:

Figura 5 – ESCOLAS OBJETO DE INTERVENÇÃO – DISTRIBUIÇÃO GEOGRÁFICA



Fonte: Relatório e Contas 2009

A maioria das intervenções concentram-se nos distritos de Lisboa, Porto, Setúbal e Aveiro (61% do total), não obstante, a dispersão geográfica das escolas pelos 18 distritos do território de Portugal Continental.

⁵¹ A PE procedeu à elaboração de manuais relativos ao novo conceito de escola e ao Espaço Escola para apoio aos prestadores de serviços (Manual de Projeto de Arquitetura, de Arquitetura Paisagista, de Projeto de Instalações Técnicas, de Projeto para a Acessibilidade e de Instalação de Bibliotecas).



Rina Cruz

Tribunal de Contas

2.7.1.6 Plano de Intervenção e Orçamentação do Programa

Aquando da sua criação, em março de 2007, a PE tinha como objetivos a concretização da intervenção em 332 Escolas até 2015⁵², representando um montante de investimento total de 940M€⁵³, tendo sido apresentadas as Fases 0 (4 escolas), 1 (26 escolas) e 2 (com duas subfases, 70 (a) e 66 (b) escolas, respetivamente) onde seriam intervencionadas 166 escolas no total.

Foi prevista, inicialmente, a conclusão da Fase 0 (“piloto”) até ao início do ano letivo de 2008/2009⁵⁴, enquanto que a Fase 1 deveria estar concluída até ao ano letivo de 2009/2010⁵⁵, o que, como veremos mais adiante (cf. Ponto 2.7.3.1), foi excedido.

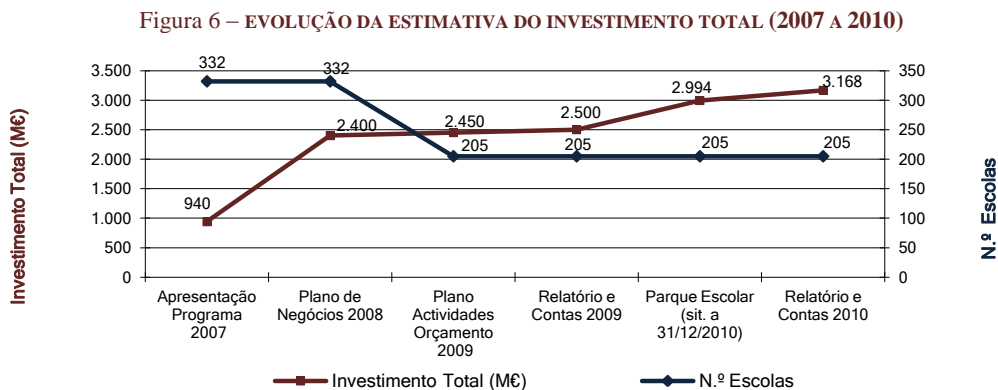
Posteriormente, e no âmbito da Iniciativa para o Investimento e o Emprego (IIE⁵⁶) foram redefinidos os objetivos, no que se refere, designadamente:

- À antecipação do arranque das obras de 75 escolas que passaram a constituir a Fase 2; e
- Ao lançamento da Fase 3 do Programa, com a seleção de 100 Escolas, início do trabalho com as Escolas na definição de objetivos da intervenção e projeto, garantindo o lançamento de concursos para obra no primeiro semestre de 2010.

Assim, passaram a estar incluídas nestas Fases um total de 205 escolas.

Em 29 de janeiro de 2011, foi lançada, publicamente, a Fase 4, abrangendo 90 escolas em todo o país, cujo investimento previsto apontava para 1.350M€, tendo as respetivas escolas sido aprovadas por despacho da Ministra da Educação, de 28 de março⁵⁷.

Quanto ao montante global de investimento previsto para a concretização do Programa, o mesmo sofreu alterações significativas desde a sua criação conforme se pode observar em seguida [Figura 6]⁵⁸.



⁵² Objetivo este constante dos dois Contratos Programa celebrados entre a PE e o Estado Português.

⁵³ Cf. intervenções da Ministra da Educação e do Presidente da PE na apresentação pública do Programa de Modernização em 19 de março de 2007. Disponível em <http://www.min-edu.pt/np3/511.html> e em <http://www.min-edu.pt/np3/514.html> [Recuperados em 5 de julho de 2010].

⁵⁴ Cf. RCM n.º 1/2007, cit., PA&O de 2007 (de julho do mesmo ano) e Contrato Programa, de 29 de setembro de 2007 (para o triénio 2007/2009). Aquele Plano especificava que, com exceção da Escola Secundária Rodrigues de Freitas cuja intervenção deveria decorrer até dezembro de 2008, as restantes seriam finalizadas em agosto daquele ano.

⁵⁵ Cf. Contrato Programa e PA&O supra mencionados.

⁵⁶ Programa orçamental criado pela Lei n.º 10/2009, de 10 de março, que, face ao contexto económico de crise internacional, estabelece um conjunto de medidas estratégicas dirigidas para áreas consideradas prioritárias para o desenvolvimento do país. Esta iniciativa visa, fundamentalmente, “promover o crescimento económico e o emprego, contribuindo para o reforço da modernização e da competitividade do País, das qualificações dos Portugueses, da independência e da eficiência energética, bem como para a sustentabilidade ambiental e promoção da coesão social” (n.º 2 do art. 2.º).

⁵⁷ Despacho n.º 5.904/2011, publicado em DR, II Série, de 5 de abril.

⁵⁸ A informação referente à situação à data de 31 de dezembro de 2010, foi prestada pela PE, em 25 de fevereiro de 2011, em resposta ao pedido de elementos de 11 do mesmo mês. Face à existência de algumas incongruências nos dados, foi solicitada a sua conciliação em 23 de março, o que veio a acontecer em 13 de abril.

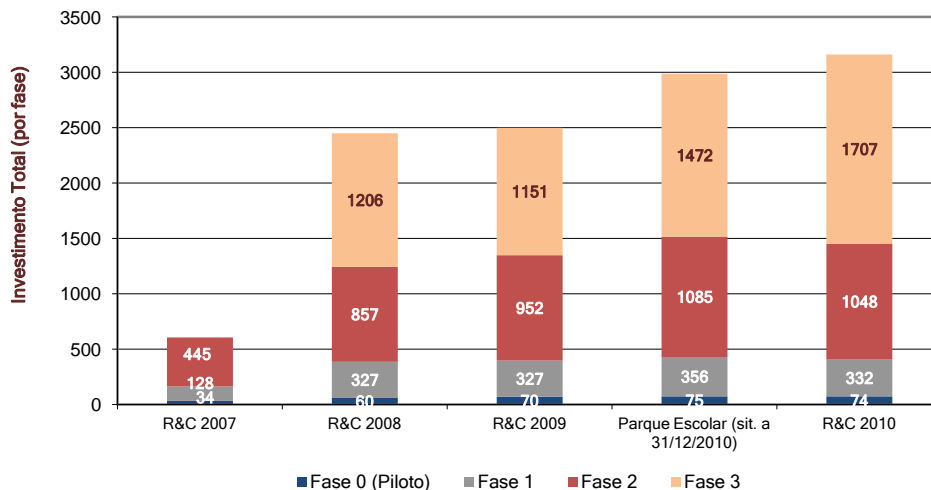


Tribunal de Contas

A estimativa inicial incluía apenas as componentes de “estudos/projetos”, “gestão e fiscalização” e “obra”, não contemplando a componente relativa a “equipamentos”.

À semelhança do que acontece com o montante total do investimento previsto, também os valores globais estimados para cada uma das Fases de intervenção sofreram alterações consideráveis⁵⁹ [Figura 7].

Figura 7 – EVOLUÇÃO MONTANTE DE INVESTIMENTO PREVISTO – POR FASE (2007 A 2010)



Apesar de não ter havido alteração no objetivo de modernização das 332 escolas, a partir de 2009 deixou de existir estimativa do investimento necessário para o efeito, sendo que, as estimativas iniciais foram largamente ultrapassadas. Com efeito, se aquando da sua apresentação pública se previa investir 940M€ para se alcançar aquele objetivo, à data de 31 de dezembro de 2009, o montante de investimento previsto para as primeiras 205 escolas era já de 2,5 mil milhões de euros⁶⁰. Conforme se observa na Figura 6, as previsões subjacentes ao R&C 2010 apontavam para cerca de 3.168M€.

Esta estimativa limita-se às 205 escolas mencionadas, não incluindo, por uma questão de comparabilidade das estimativas apresentadas, os Conservatórios de Música de Lisboa e Coimbra, o Conservatório de Dança de Lisboa, assim como as escolas de Cascais, Mem Martins 2, Quinta do Peru e Nuno Gonçalves, posteriormente incluídas no Programa de Modernização. Considerando estas escolas, cuja estimativa ascende a 93M€, o montante global do investimento necessário para as 212 escolas é de 3.261M€⁶¹.

Em sede de contraditório, a PE colocou em causa os “pressupostos” e a “comparabilidade” da análise aqui efetuada e dos dados constantes da Figura 6, uma vez que os dados relativos ao lançamento do Programa não contemplam os custos associados a “equipamentos”. Por outro lado, afirmou que, relativamente à previsão constante do seu Plano de Negócios, elaborado em 2008, “(...) ao contrário do que consta na Figura 6 (...) essa previsão não se refere a 332 escolas e nem sequer a 205 escolas (...) [a] previsão avançada (...) abrangia apenas 166 escolas”.

⁵⁹ Os valores, por fase, relativos à situação em 31 de dezembro de 2010, não incluem o montante de 6M€, relativo a mobiliário adquirido em 2010 e ainda não afeto às escolas. Assim o total do investimento constante na penúltima coluna da Figura 7 totaliza 2.988M€ e não os 2.994M€ constantes da Figura 6. De igual modo para os dados relativos ao R&C 2010.

⁶⁰ Inclui equipamentos para as primeiras 205 Escolas já em fase de projetos e estudos ou obras.

⁶¹ Cf. Quadro da p. 22, do R&C 2010. A referência a 213 escolas, constante do quadro, deve-se ao facto da PE ter passado a considerar como número de escolas intervencionadas na Fase 0 cinco e não quatro, como até aí tinha feito (considerando o Conservatório de Música de Porto isoladamente e não como fazendo parte da intervenção na Rodrigues de Freitas). Neste Relatório de Auditoria, manteve-se a referência a quatro escolas naquela fase.



Rina Cruz

Tribunal de Contas

Ora, sobre estes dois aspetos importa notar que a comparabilidade dos dados contantes da Tabela em questão encontra-se salvaguardada pelos pressupostos assumidos na análise efetuada no Relato, uma vez que a mesma teve por base as estimativas da própria PE, nas datas em questão. De notar, ainda, que, a não inclusão da previsão relativa aos custos com “equipamentos” é um aspeto de pouca relevância, uma vez que, e de acordo com os dados da PE (R&C 2010, p. 14), sobre a “tipificação das intervenções nas escolas”, os mesmos representam, em média, cerca de 7% do investimento global. Por último acrescentar que, quanto à previsão constante do Plano de Negócios, a mesma se refere, de facto, a 332 escolas, conforme consta do Relato de Auditoria (cf. Plano de Negócios, p. 4), pelo que, a afirmação feita pela PE, no âmbito do contraditório, apenas se pode dever a um lapso interpretativo daquele Plano.

De notar que **os montantes de investimento estimados e apontados como necessários à execução do programa não incluem os encargos decorrentes do recurso a créditos bancários para financiamento do Programa (juros e outros), nem os encargos com a gestão do Programa, onde se incluem as despesas de funcionamento da PE.**

Segundo a entidade, o aumento do montante global de investimento previsto para a concretização do Programa de Modernização resulta, essencialmente, do seguinte:

- Alterações inerentes a mudanças de política educativa, como sejam: a necessidade de aumento das instalações e do número de salas de aula, para fazer face ao previsível número de alunos resultante do alargamento da escolaridade obrigatória para os 12 anos e da política do turno único; o reforço do ensino profissional e certificação de competências com o inerente aumento do número de oficinas; o aumento do número de laboratórios, salas de desenho e de artes por força do desdobramento das turmas em disciplinas experimentais;
- A necessidade de cumprimento da legislação ambiental e de eficiência energética⁶², resultou num aumento entre 15 e 20% do valor das empreitadas, por força da necessidade de incorporar nas mesmas, por exemplo, equipamentos de condicionamento dos locais administrativos, renovação de ar das salas de aulas e de ventilação de sanitários;
- A inclusão no montante global do investimento a realizar das verbas necessárias para a aquisição de todo o mobiliário e outro equipamento necessário ao funcionamento das escolas, como sejam, computadores, vídeo projetores e equipamentos interativos;
- A natureza das intervenções, com uma forte componente de requalificação dos edifícios existentes, onde se incluem alguns antigos liceus nacionais, o elevado estado de degradação das infraestruturas e ainda, no que respeita aos edifícios mais recentes, as deficiências de construção;
- Alterações das estimativas para as áreas de construção a intervencional⁶³ à medida que os respetivos “planos estratégicos”⁶⁴ das escolas e projetos de arquitetura iam sendo concluídos, de onde resultou um aumento da área média por escola;

⁶² DL n.º 78/2006 (Sistema Nacional de Certificação Energética e da Qualidade do Ar Interior nos Edifícios e transpõe parcialmente para a ordem jurídica nacional a Diretiva n.º 2002/91/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de dezembro, relativa ao desempenho energético dos edifícios), DL n.º 79/2006 (Regulamento dos Sistemas Energéticos de Climatização em Edifícios) e DL n.º 80/2006 (Regulamento das Características de Comportamento Térmico dos Edifícios), todos de 4 de abril.

⁶³ No que refere não só à área total mas, também, quanto à distinção entre construção nova e reabilitação.

⁶⁴ Consiste num documento orientador das intervenções, apresentados pelas direções das escolas, “(...) no qual explicitam os objetivos estabelecidos no seu projeto educativo e identificam as necessidades em termos de recursos físicos daí decorrentes” (cf. p. 4 do “Manual de Projeto: Arquitetura”, Versão 2.1, edição de agosto de 2009, elaborado pela PE e disponível em <http://www.parque-escolar.pt/pt-manual-projectos-arquitetura.php>).





Rina Cruz

Tribunal de Contas

- A inexistência de informação histórica sobre intervenções desta natureza, no que se refere, designadamente, a soluções para a recuperação de edifícios, instalações especiais, “sustentabilidade energética, climatização, acústica, laboratórios, cozinhas, salas tipo, salas TIC”, assim como, “outras salas e auditórios de ensino especial adaptados a ensino especial das artes”.

Para fazer face a estas dificuldades e por forma a obter maior controlo sobre os orçamentos, a PE desenvolveu um esforço de padronização através da elaboração de orientações vinculativas para a elaboração de projetos e fornecedores como sejam, designadamente, os manuais de arquitetura, de instalações técnicas ou de instalação de bibliotecas.

Cumpr salientar, ainda, que a Fase 3 se encontra a decorrer, para efeitos de elaboração de medições e orçamentos, em Modelo ProNIC⁶⁵ - Estrutura de Codificação de Artigos, o que permitirá, ainda, a criação de uma base de dados, a valorização das intervenções e o controlo de orçamentos no futuro.

Não obstante tudo o que acima se expôs e que leva a **concluir pela suborçamentação do investimento necessário à concretização do Programa de Modernização aquando do seu lançamento**, face à natureza das intervenções que vieram a ser realizadas, **o aumento significativo dos valores previstos para as suas diferentes Fases terá consequências ao nível do cumprimento dos objetivos globais definidos para este Programa** (cf. Ponto 2.7.14).

No entanto, importa, desde já, referir que, **apesar dos argumentos apresentados implicarem de facto alterações ao nível do investimento necessário** face ao previsto aquando do lançamento, altura em que diversos aspetos do mesmo eram ainda desconhecidos, aqueles **não justificam a magnitude das variações ocorridas**, uma vez que se reportam, essencialmente, a fatores anteriores ao arranque da fase de construção das várias intervenções.

Assim, **as alterações verificadas no investimento previsto para a Fase 0** (4 escolas) de 60M€ para 75M€ (+25%, equivalente, em média, a 4M€ por escola), **entre o final de 2008 e o final de 2010, não podem ser explicadas pelas razões acima expostas pela PE**, uma vez que no final daquele primeiro ano, a execução física da mesma se encontrava já na sua fase final.

No mesmo sentido, entre o final de 2009 e 2010, o montante previsto para a concretização da Fase 1 (26 escolas), **aumentou de 327M€ para os 356M€**, ou seja, mais 29M€ (8,9%) o que equivale, em média, a mais 1,1M€ por escola. Como veremos no Ponto 2.7.3.1, **no final de 2009, já haviam sido iniciadas todas as 26 intervenções e concluídas 15 (58%), pelo que os seus custos já eram conhecidos**. A redução no montante previsto para esta Fase, dos 356M€, no final de 2010, para 332M€, de acordo com estimativa constante do R&C 2010, deve ser olhada com reserva face às sucessivas revisões para cima ocorridas ao longo dos anos.

A Fase 2 viu, igualmente, aumentar o investimento previsto, entre aqueles anos, em 133M€ (+13,9%, ou seja, 1,8M€, em média, por escola), dos 952M€ para os 1.085M€, **não obstante**, no final de 2009, **já se**

⁶⁵ Para o efeito, a PE celebrou um contrato de prestação de serviços com o consórcio ProNIC, para a “implementação de um sistema de gestão da informação técnica dos seus projetos”, cujo projeto consiste “numa estrutura de codificação dos trabalhos da construção” e visa: “contribuir para a melhoria da qualidade na construção, por via da criação de uma referência sobre as melhores práticas e corretas especificações técnicas dos trabalhos da construção; potenciar a redução de custos na fase de elaboração e análise de cadernos de encargos; reduzir os erros de interpretação dos documentos de concurso e projeto e, assim minorar os custos da não qualidade e o peso dos trabalhos a mais; facilitar a gestão de empreitadas e subempreitadas e desta forma, aumentar a eficiência da gestão através da criação e disponibilização de indicadores técnicos e económicos apropriados”. Informação disponível em <http://www.parque-escolar.pt/pronic-estrutura-codificacao.php> [Recuperado em 2 de março de 2011].





Rina Cruz

Tribunal de Contas

encontrarem em curso todas as intervenções, pelo que o investimento necessário à concretização das mesmas não deveria sofrer desvios tão significativos.

Por último, o aumento do investimento previsto para a Fase 3, de 1.206M€ (R&C 2008) para os 1.707M€, ou seja, mais 501M€ (+ 41,5%), parece não se adequar a um contexto de crise financeira, económica e orçamental.

A explicação para aqueles incrementos reside, em grande medida, na não definição pela entidade de tetos máximos de investimento a realizar por escola, bem como de área de construção (m²) / aluno, sendo os montantes despendidos muito disparem entre estas, bem como as respetivas áreas de implantação / aluno, sem que se perceba qual o critério subjacente (cf. Ponto 2.7.3.6).

De acordo com a própria entidade, o investimento, por escola, encontra-se dependente dos “planos estratégicos” apresentados pelos respetivos órgãos de gestão à PE, onde se definem, por exemplo, os recursos físicos necessários (e respetivas áreas de construção) à concretização do seu projeto educativo, e que servirão de base para a elaboração dos projetos de arquitetura.

Ora, **todo este processo deveria ter sido balizado através da fixação daqueles tetos que**, não deixando de ter em consideração as particularidades de cada escola (ensino regular, especial, profissional, etc.), e eventuais exceções aos mesmos, **permitiriam que o montante global de investimento (e respetivas necessidades de financiamento) para a concretização do Programa de Modernização não sofresse os aumentos verificados.**

Por outro lado, **também a realização de trabalhos a mais e trabalhos de suprimento de erros e omissões que resultaram no acréscimo do preço final de quase todas as empreitadas realizadas pela PE** e que se transformaram, de certa forma, numa quase regra em termos de execução das mesmas (cf. Ponto 2.7.3.5), contribuíram para o aumento do investimento necessário.

Acresce que, os frequentes atrasos verificados na execução das empreitadas (cf. Ponto 2.7.3.2), e independentemente da responsabilidades pelos mesmos ser do dono de obra ou do adjudicatário) têm, também, consequências nos custos das intervenções ao nível, nomeadamente, dos montantes a pagar com os serviços de fiscalização de obra e do aluguer de monoblocos para instalação provisória de salas de aula.

A forma de orçamentação e gestão pela PE parece ter perdido de vista o objetivo de intervencionar 332 escolas secundárias, no âmbito do Programa de Modernização, **face ao modo como foram assumidas necessidades de investimento com as intervenções nas 205 escolas das Fases 0 a 3, no montante de 3.168M€ e de 3.261M€ para 212** (cf. Pontos 2.7.3.6 e 2.7.14).

Para as restantes 120 escolas, e a considerar-se o montante médio de investimento por escola das Fases 0 a 3, de 15,5M€, seriam necessários mais cerca de 1.860M€, a somar aos 3.261M€, o que totalizaria 5.121M€, para o cumprimento dos objetivos do Programa de Modernização de 332 escolas, valor muito superior ao inicialmente previsto, 940M€, aquando do seu lançamento, e dos 2.400M€ considerados no Plano de Negócios, de junho de 2008.

Face ao exposto, **recomenda-se** à PE um maior rigor e controlo sobre os montantes de investimento a realizar no âmbito do Programa de Modernização, por forma a que os mesmos se mantenham dentro dos orçamentos previstos, evitando-se, assim, os sucessivos aumentos verificados no passado.





Rina Cruz

Tribunal de Contas

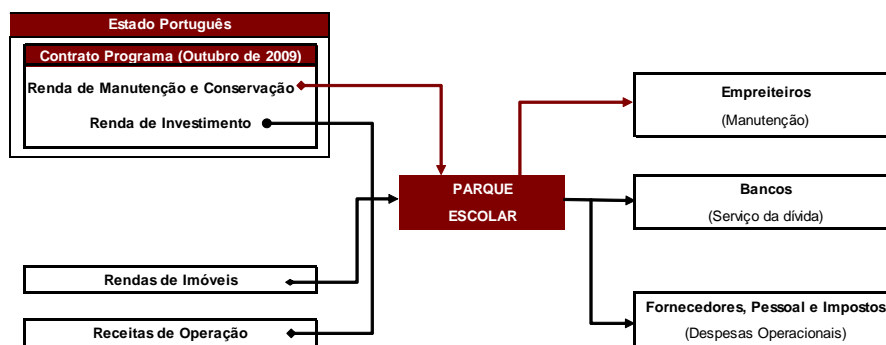
2.7.1.7 Modelo de Financiamento

O Modelo de Financiamento do Programa de Modernização foi estabelecido, inicialmente, no Contrato Programa celebrado entre a PE e o Estado português, em 29 de setembro de 2007⁶⁶, em que foram definidas duas fases distintas da atividade daquela entidade: por um lado, a Fase de Construção / Investimento Inicial e, por outro, a Fase de Disponibilidade. A primeira fase compreende as necessidades de financiamento para investimento relativo à concretização das obras de modernização, enquanto a segunda se refere à manutenção e conservação das escolas que vão passando para a esfera daquela entidade após a realização das intervenções.

Este primeiro Contrato Programa definia que o financiamento do Investimento seria assegurado, essencialmente, por “(...) fundos provenientes do QREN e no remanescente pelas transferências anuais do PIDDAC” (cf. n.º 2 da cláusula 10.ª). Para as escolas não elegíveis para efeitos de financiamento comunitário, o financiamento seria assegurado, “(...) preferencialmente, por autofinanciamento” (n.º 3 da mesma cláusula). O esforço financeiro público encontrava-se limitado às transferências anuais do PIDDAC e ao pagamento de uma “Remuneração pelos Serviços Prestados” (cláusula 11.ª) de gestão do Programa⁶⁷.

Posteriormente, o Contrato Programa celebrado em 14 de outubro de 2009, veio definir um “novo” Modelo de Financiamento, esquematizado em seguida [Figura 8].

Figura 8 – MODELO DE FINANCIAMENTO NO ÂMBITO DO CONTRATO PROGRAMA DE 14 DEZ 2009



Fonte: R&C 2009, p. 26

A novidade neste Contrato-Programa, ao nível do esforço financeiro público, foi a introdução “Renda de Investimento”⁶⁸, para a “(...) cobertura de todas as necessidades financeiras decorrentes do Investimento”, para o período de 30 anos (revisto no prazo de 3 anos), que não sejam cobertas por outras receitas (cláusula 18.ª). Face ao modelo de financiamento definido e à origem do mesmo (cf. Pontos 2.7.6 e 2.7.7), esta renda servirá, no essencial, para o pagamento do serviço da dívida relativo aos financiamentos bancários contraídos pela PE.

⁶⁶ Onde foi estabelecida a programação e financiamento do investimento a realizar no triénio 2007-2009.

⁶⁷ De acordo com aquela cláusula, estes consistiam na “(...) organização, montagem, lançamento e fiscalização dos procedimentos e dos contratos para a realização das Obras de Modernização”.

⁶⁸ Este Contrato-Programa prevê ainda a “Renda de Manutenção e Conservação” que consiste no preço a pagar pelo Estado pelos serviços prestados pela PE no que refere às manutenções preventivas, corretivas, funcionais e grandes manutenções (conceitos definidos no Contrato Programa).





Rina Cruz

Tribunal de Contas

2.7.2 AVALIAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLO INTERNO

Efetuada o levantamento do SCI existente, conclui-se pelos seguintes pontos fortes e fracos [Quadro 6]:

Quadro 6 – AVALIAÇÃO DO SCI – CONTRATAÇÃO PÚBLICA E EXECUÇÃO DE PROJETOS

AVALIAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLO INTERNO	
PONTOS FORTES	
CONTRATAÇÃO PÚBLICA	<ul style="list-style-type: none">▪ Existência de manuais/normas de procedimentos aplicáveis aos processos de contratação pública, encontrando-se definidas “minutas-tipo” a utilizar nos procedimentos a realizar;▪ Segregação de funções ao longo das diferentes fases dos procedimentos. Importa destacar a interdisciplinaridade da Direção-Geral dos Contratos, que se encontra dividida em duas Direções (Contratação e Jurídica), responsáveis pela condução dos procedimentos de contratação (vertentes técnica dos projetos e jurídica, respetivamente);▪ Adesão, a partir de outubro de 2009, ao Portal das Compras Públicas da Construlink (plataforma certificada) para a gestão de todos os procedimentos de contratação, com vista à desmaterialização destes e à utilização de meios eletrónicos na formação dos contratos;▪ Publicitação dos procedimentos de contratação nos termos legais (DR e Portal dos Contratos Públicos);▪ Contratação de auditorias externas, para as vertentes jurídica, financeira e de controlo interno⁶⁹.
EXECUÇÃO DE PROJECTOS	<ul style="list-style-type: none">▪ Definição de funções e responsabilidades entre os diferentes intervenientes nas várias fases de execução dos projetos e segregação daquelas funções;▪ Descentralização do acompanhamento da execução das intervenções através da criação das Direções Regionais de Infraestruturas (Norte, Centro, Lisboa e Sul), dotadas de meios humanos com formação em engenharia civil e arquitetura;▪ Criação da figura do Diretor Coordenador, Arquiteto Coordenador, Diretor do Projeto e Adjunto do Diretor do Projeto, nas Direções Regionais, para melhor acompanhamento das intervenções, em colaboração com a Fiscalização da empreitada, contratada pela entidade para o efeito;▪ Recurso a <i>outsourcing</i> para Assessoria, Fiscalização e Coordenação de Segurança em Obra para a concretização dos projetos de intervenção cujas funções envolvem todas as atividades inerentes;▪ Criação do Departamento de Planeamento, Acompanhamento e Controlo, que tem como missão criar e gerir o “Planeamento Geral do Projeto” e o respetivo “Cronograma Físico-Financeiro”, através da implementação de um <i>Project Management Office</i> (PMO), que consiste num sistema de planeamento, monitorização e controlo físico e financeiro, procurando disponibilizar informação atualizada sobre os vários projetos.
PONTOS FRACOS	
CONTRATAÇÃO PÚBLICA	<ul style="list-style-type: none">▪ Com exceção de 28 escolas da Fase 3, não foram realizadas consultas ao mercado com vista à contratação dos serviços de projetista de arquitetura (cf. Ponto 2.7.4.2);▪ Violação dos princípio da unidade da despesa pública e fracionamento da mesma na aquisição de mobiliário e equipamento escolar (cf. Ponto 2.7.4.8);▪ Não remessa a fiscalização prévia da totalidade de contratos de empreitada e aquisição de bens e serviços a isso sujeitos, relativos às Fases 0 e 1 (cf. Ponto 2.7.4.4);▪ Inexistência de informação sistematizada sobre todas as alterações aos contratos de empreitada, decorrentes de trabalhos a mais, a menos, referentes à supressão de erros e omissões e às prorrogações de prazos;
EXECUÇÃO PROJECTOS	<ul style="list-style-type: none">▪ Inexistência de uma estrutura orgânica estabilizada que assegure a gestão de todas as intervenções;▪ Crescimento acentuado da atividade da entidade, que, associado à necessidade de cumprimento dos (apertados) prazos para a execução do Programa de Modernização, fragiliza o ambiente de controlo;▪ Inexistência de informação atualizada e fiável sobre a situação de todas as intervenções, na medida em que, a informação gerada pelo PMO ainda não oferece segurança⁷⁰. Acresce que, as Fases 0 e 1 não se encontram inseridas no sistema;

⁶⁹ PricewaterhouseCoopers e pela Gouveia Pereira & Associados, Sociedade de Advogados, RL, auditoria de “conformidade legal” (vertentes financeira e jurídica), aos procedimentos de contratação pública (Fase 0 e 1), tendo sido emitidos dois relatórios (“vertente jurídica”, de 26 de outubro de 2009, e “agregado”, de 29 do mesmo mês). Em 2010, foi realizada nova auditoria pela Gouveia Pereira & Associados cujo relatório foi concluído em outubro daquele ano e contratada a Deloitte & Associados, SA, para a realização de uma “Auditoria Financeira Contratual e Auditoria ao Sistema de Controlo Externo”.

⁷⁰ Situação que se verificava aquando da realização do trabalho de campo e confirmada pelo responsável do Departamento de Planeamento, Acompanhamento e Controlo (João Alves Chorão), em reunião com a equipa realizada em 21 de julho de 2010.





Rina Cruz

Tribunal de Contas

PONTOS FRACOS

EXECUÇÃO PROJECTOS (cont.)

- Inexistência de informação sistematizada sobre a globalidade das escolas objeto de intervenção no que se refere aos prazos de execução, às datas de receção provisória das empreitadas e inexistência de sistema de alerta para as situações que constituam desvios ao plano de trabalhos contratual;
- Não aprovação pelo CA, à data de 7 de setembro de 2010⁷¹, das normas relativas a aspetos fundamentais da execução das empreitadas como trabalhos a mais, erros e omissões, assim como, incumprimentos, penalidades e prorrogações quantos aos prazos de execução das obras;
- Não obstante a existência de trabalhos de suprimento de erros e omissões dos projetos no âmbito da execução das empreitadas de obras públicas de montantes elevados, apenas foram desenvolvidos procedimentos com vista à responsabilização dos projetistas a partir de outubro de 2010, no que respeita a 36 das 61 escolas da Fase 2, onde se detetou a existência de erros e omissões (cf. Ponto 2.7.4.3). De acordo com os elementos facultados no âmbito da presente auditoria, até à data de elaboração do Relato de Auditoria (Setembro 2011), não havia sido efetivada qualquer responsabilidade;
- Incumprimento generalizado dos prazos contratuais iniciais de execução das empreitadas, sendo frequentes as prorrogações legais daqueles prazos. No entanto, também os prazos contratuais fixados após prorrogação são, com frequência, incumpridos, existindo mesmo situações em que, apesar de largamente ultrapassados os prazos contratuais iniciais, não são formalizadas as devidas prorrogações (cf. Ponto 2.7.3.2).
- Existência de situações em que as ordens de execução para a realização de trabalhos a mais são dadas por entidade sem competência legal para o efeito, que implicam em regra, o aumento do preço da empreitada;
- Execução de trabalhos a mais antes da celebração dos correspondentes adicionais aos contratos e mesmo após a conclusão das empreitadas;
- Existência de situações de compensação de trabalhos a mais e a menos não formalizadas contratualmente, e em que essas alterações ao contratualizado apenas foram conhecidas após a realização de vistorias às escolas.

Atentos os pontos fracos e fortes acima enunciados, conclui-se que o SCI é regular, em matéria de contratação pública, e deficiente⁷², no que se refere à execução dos projetos.

No âmbito das verificações físicas realizadas às escolas (cf. Ponto 2.7.9), serão analisados mais detalhadamente, nos respetivos relatórios parcelares, os pontos fracos identificados no âmbito da execução de projetos, em sede de apreciação sobre a “monitorização, gestão e controlo das empreitadas”.

Em sede de contraditório, a PE não concorda com os pontos fracos identificados, fazendo referência detalhada na sua resposta, às medidas que foram sendo desenvolvidas, com vista à criação de sistemas de informação eficazes que permitam um adequado controlo sobre a execução do Programa de Modernização e que se encontram em pleno funcionamento em 2011.

Não obstante as medidas que foram sendo desenvolvidas, e uma vez que, no período objeto da presente auditoria (2007 a 2010), aqueles sistemas não se encontravam implementados (ou encontravam-se em desenvolvimento), mantém-se a avaliação do SCI constante do Relato de Auditoria.

⁷¹ Facultados à equipa de auditoria, em 21 de maio de 2010, em resposta ao pedido de elementos iniciais, com a indicação de que se encontravam em “apreciação pelo CA”. Posteriormente, em resposta, de 7 de setembro de 2010, a um pedido de esclarecimentos, foi informado que as mesmas se encontravam ainda em “(...) discussão, não tendo, nesse sentido, sido objeto de aprovação por parte do Conselho de Administração”.

⁷² Nos termos do Manual de Auditoria e de Procedimentos do TC, o SCI pode ser Deficiente, Regular ou Bom.





Rina Cruz

Tribunal de Contas

2.7.3 EXECUÇÃO FÍSICA E FINANCEIRA

2.7.3.1 Execução Física

A calendarização prevista para a concretização do Programa de Modernização foi inicialmente definida no Contrato Programa para o triénio 2007-2009, celebrado entre a PE e o Estado Português, em 29 de setembro de 2007, e apontava para a execução de obras de modernização em 166 escolas até ao final do ano letivo de 2010/2011.

No quadro seguinte evidenciam-se as alterações no Plano de Intervenção, em resultado, nomeadamente, da IIE, com a consequente antecipação na concretização das intervenções em algumas escolas [Tabela 1].

Tabela 1 – PLANO DE INTERVENÇÃO (N.º DE ESCOLAS)

Ano letivo	Previsão inicial (Acum.)	Execução real (Acum.)
2007/08	4	4
2008/09	22	30
2009/10	61	105
2010/11	115	205
2011/12	181	
2012/13	244	
2013/14	291	
2014/15	332	

Fonte: PA&O 2010

Posteriormente, com a assinatura do novo Contrato Programa, em 14 de outubro de 2009, foi definido um “Cronograma de conclusão estimado”⁷³ das intervenções, por escola, que refletia já a execução da Fase 0, com a sua conclusão no 1.º semestre daquele ano, e apontava para a conclusão de 22 empreitadas da Fase 1 durante o 2.º Semestre de 2009 e as remanescentes ao longo do 1.º Semestre de 2010. Quanto às Fases 2 e 3, as mesmas deveriam estar concluídas até ao final de 2010 e 2011, respetivamente, o que como veremos não será atingido.

⁷³ Anexo I do referido Contrato Programa.





Rina Cruz

Tribunal de Contas

Em seguida, apresentam-se as alterações registadas no planeamento do Programa de Modernização, assim como os desvios verificados na sua concretização [Figura 9]:

Figura 9 – CRONOGRAMA PROGRAMA DE MODERNIZAÇÃO – PLANEAMENTO INICIAL, ALTERAÇÕES E EXECUÇÃO (*)

CRONOGRAMA DA FASE DE OBRA		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Fase 0	Contrato Programa de 2007 / Plano de Negócios 2007-2011		4 ESCOLAS							
	Programa 2009-2011		4 ESCOLAS c/ 6 Interv.							
	Execução		4 ESCOLAS c/ 6 Interv.							
Fase 1	Contrato Programa de 2007 / Plano de Negócios 2007-2011			26 ESCOLAS						
	Programa 2009-2011 c/ IIE			26 ESCOLAS						
	Execução			26 ESCOLAS						
Fase 2	Contrato Programa de 2007 / Plano de Negócios 2007-2011				74 ESCOLAS					
	Programa 2009-2011 c/ IIE				75 ESCOLAS					
	Execução				75 ESCOLAS					
Fase 3	Contrato Programa de 2007 / Plano de Negócios 2007-2011					62 ESCOLAS				
	Programa 2009-2011 c/ IIE					100 ESCOLAS				
	Execução					100 ESCOLAS				
Fases Seguintes							127 ESCOLAS (média de 42 escolas por ano)			

- Contrato de Programa de 2007 / Plano de Negócios 2007-2011 - Fase em obra
- Programa 2009-2011 c/ IIE
- Programa Inicial
- Desvio da Execução Face ao Previsto (para as Fases 2 e 3 consideraram-se os prazos contratuais conhecidos a 31 de Dezembro de 2010, reflectindo esta última apenas a situação das 24 escolas iniciadas até àquela data, do total de 100 escolas, pelo que a figura não representa a execução de toda a Fase).

Fonte: Adaptação do TC ao Quadro VIII do Relatório e Contas 2009
(*) A Figura contempla apenas a fase de obra.

A Fase 0 entrou em “operação” / “exploração”⁷⁴, em 15 de setembro de 2008, tendo sido executadas no ano seguinte as empreitadas de arranjos exteriores. Considerou-se na Figura anterior que a conclusão desta intervenção apenas aconteceu em 2009, por se encontrar, no final do ano de 2008, ainda em curso a construção do Auditório do Conservatório de Música do Porto.

⁷⁴ Também designada por “Fase de Disponibilidade”. Consiste no momento posterior à “Fase de Investimento”, em que as escolas intervencionadas passam para a esfera da PE, passando esta entidade a ser responsável pela sua manutenção e conservação.





Rina Cruz

Tribunal de Contas

No que se refere à Fase 1, estavam em curso, no final do ano de 2009, 11 intervenções (cf. Tabela 2) que se previa virem a estar concluídas no final do 1.º Semestre de 2010, não tendo, no entanto, tal vindo a acontecer em relação a 9, onde se incluía, por exemplo, a Escola D. Filipa de Lencastre⁷⁵. No final do ano de 2010, encontrava-se apenas em curso a empreitada de remodelação da Escola Secundária Sá de Miranda, que viria a ser inaugurada em 21 de janeiro de 2011⁷⁶.

Relativamente à Fase 2, foram celebrados os respetivos contratos e consignadas as empreitadas entre maio e agosto de 2009, encontrando-se todas a decorrer no final deste ano. Em 2010, foram concluídas 30 (40% do total), transitando em obra para o ano seguinte 45 intervenções⁷⁷.

Os prazos previstos para a execução da totalidade das escolas desta Fase prolongaram-se até dezembro de 2011, pelo que o prazo estabelecido para sua finalização (início do ano letivo de 2010/2011) foi ultrapassado, conforme se pode observar na Figura 9⁷⁸ da página anterior, não obstante 42 escolas já se encontrarem concluídas em Junho de 2011.

Quanto à fase 3 ao contrário do planeado para o ano de 2009⁷⁹, a PE não procedeu ao lançamento dos concursos para as empreitadas desta Fase, em regime de pré-qualificação, durante o 4.º trimestre daquele ano, tendo apenas procedido à adjudicação dos projetos de arquitetura em dezembro, quando se encontrava previsto que tal ocorresse em abril daquele ano.

Posteriormente, para o ano de 2010, estava previsto o lançamento e adjudicação de todos os concursos referentes às empreitadas para as 100 escolas entre o 1.º e 3.º trimestre daquele ano⁸⁰. No entanto, o arranque formal desta Fase apenas veio a acontecer em 10 de setembro de 2010, com a adjudicação de empreitadas referentes a 17 escolas, originando o adiamento das obras da Fase 3 refletido na Figura 9.

Tal facto ficou a dever-se, fundamentalmente, à revisão do PA&O para o ano de 2010, das orientações estratégicas constantes do PEC 2010-2013 e do Despacho n.º 510/10-SETF, cit., de onde resultou “o diferimento gradual para melhor revisão dos projetos (...) visando a adjudicação integral da mesma no quarto trimestre de 2010, sem significativo impacto na execução financeira do exercício 2010”⁸¹.

Até ao final do ano de 2010, foram adjudicadas um total de 54 empreitadas, tendo sido iniciadas obras em 24 destas e encontravam-se na fase de concurso as restantes 46, tendo-se previsto que as 100 escolas desta Fase se encontrassem em execução até junho de 2011, o que não veio a acontecer.

⁷⁵ Visitada pela equipa de auditoria em 14 de junho de 2010.

⁷⁶ Escola objeto de verificação física, em 23 e 24 de fevereiro de 2011 (cf. Ponto 2.7.9). Apesar de inaugurada no final de janeiro, de acordo com o Auto de Vistoria para efeitos de receção provisória da “Empreitada de Remodelação da Escola Secundária de Sá de Miranda - 2.ª Fase”, realizada no dia 28 daquele mês, ainda se encontravam trabalhos por realizar, que deveriam estar concluídos em 15 de março de 2011.

⁷⁷ A conclusão desta Fase foi adiada para o final de dezembro de 2011, por força da cedência de posição contratual da Bascol / Electroprofissional, ACE, nos contratos de empreitada relativos às intervenções nas escolas Abade de Baçal e Dr. João de Araújo Correia, para a Ferreira Construções, SA, ocorrida em 28 de fevereiro de 2011, tendo passado a vigorar os novos prazos de conclusão contratual (30 e 31 daquele mês, respetivamente).

⁷⁸ Refira-se que, não foi considerada nesta análise a Escola Secundária de Fafe, uma vez que, e de acordo com o esclarecimento prestado pela PE, em 3 de junho de 2011, ainda se encontrava em curso, nesta data, o Concurso Limitado Internacional por Prévia Qualificação da Nova Escola Secundária de Fafe”, situação originada pela demora verificada na elaboração do seu projeto. Assim, a Figura 9, apenas reflete, 74 do total de 75 escolas da Fase 2.

⁷⁹ Cf. PA&O 2009, versão revista de 2 de março daquele ano, na sequência da IIE, e que substituiu a versão de 30 de outubro de 2008, p. 34-35.

⁸⁰ Cf. PA&O 2010, p. 12.

⁸¹ PA&O 2010 - Revisto, p. 5 (aprovado por Despacho da Ministra da Educação, de 17 de agosto de 2010, e por Despacho do SETF, de 31 de dezembro do mesmo ano).





Rina Cruz

Tribunal de Contas

A tabela seguinte reflete a situação à data de 31 de dezembro de 2009 e 2010 [Tabela 2].

Tabela 2 – EXECUÇÃO FÍSICA (A 31 DEZ 2009 E 2010)

Fases	Escolas								
	A Intervencionar	Em 31/12/2009				Em 31/12/2010			
		Iniciadas	% Iniciadas	Concluídas	% Concluídas	Iniciadas	% Iniciadas	Concluídas	% Concluídas
0	4	4	100%	4	100%			4	100%
1	26	26	100%	15	58%			25	96%
2	75	75	100%	0	0%			30	40%
3	100	0	0%	0	0%	24	24%	0	0%
	205	105	51%	19	9%	129	63%	59	29%

Fonte: Elaboração pela Equipa de Auditoria com base em dados fornecidos pela PE

A execução física do Programa de Modernização ficou aquém da calendarização prevista quanto à conclusão das diferentes Fases, o que se ficou a dever, de algum modo, ao facto das mesmas assentarem no pressuposto de que as intervenções seriam concretizadas num ano letivo, quando, na prática, a duração média da fase de obra é superior a 12 meses (entre 13 e 18)⁸², isto tendo em consideração a multiplicidade de tarefas a executar (cf. Anexo 5.2).

O incumprimento generalizado dos prazos contratuais de execução das empreitadas, cuja análise será realizada em seguida, também contribuiu para esta situação.

A atividade da PE na execução do Programa de Modernização consubstanciou-se na conclusão das intervenções em 59 escolas até ao final de 2010.

2.7.3.2 Incumprimento dos Prazos de Execução das Empreitadas

Não obstante se reconhecer um certo otimismo na fixação dos prazos globais para a concretização das várias Fases do Programa (cf. Figura 9), também é verdade que, da análise da execução física das 110 empreitadas principais relativas às Fases 0, 1 e 2⁸³, se constatarem atrasos significativos relativamente aos prazos contratuais, assim como, a existência de situações em que, apesar do incumprimento dos prazos contratuais, não houve lugar à respetiva prorrogação [Tabela 3].

Tabela 3 – CUMPRIMENTO DE PRAZOS CONTRATUAIS DAS EMPREITADAS (A 30 ABR 2011)

Fases	N.º Empreitadas (a)	Cump. Prazo Contratual Inicial (b)	Prorrogação Prazo (c)	S/ Prorrogação Prazo e Incump. Prazos Contratuais (d)	Cump. Prazo C/ Prorrogações (*) (e)	%			
						(b) / (a)	(c) / (a)	(d) / (a)	(e) / (c)
0	10	0	9	1	0	0,0	90,0	10,0	0,0
1	26	6	14	6	3	23,1	53,8	23,1	21,4
2	74	12	40	22	16	16,2	54,1	29,7	40,0
	110	18	63	29	19	16,4	57,3	26,4	30,2

(*) Relativamente à Fase 2, o n.º apresentado inclui 10 empreitadas que se encontravam ainda em curso à data de 30 de abril de 2011

Estas situações ocorreram em todas as Fases, sendo, contudo particularmente significativas na Fase 0, onde, em nenhuma das 10 empreitadas foi cumprido o prazo contratual inicial, nem o prazo contratual fixado após a sua prorrogação (em 9, uma vez que numa das empreitadas não houve prorrogação).

Constatou-se, ainda, que, em apenas 18 das 110 empreitadas (16,4%) foi cumprido o prazo de execução inicialmente fixado no contrato. Por outro lado, mesmo nas 63 situações em que houve prorrogação daquele prazo, o nível de cumprimento é reduzido (apenas em 19 empreitadas, ou seja, 30,2%).

⁸² Cf. Quadro I - "Tipificação das Intervenções nas Escolas", R&C 2009, p. 23.

⁸³ Análise efetuada com base na informação (atualizada) prestada pela PE, em 17 de maio de 2011, quanto aos prazos contratuais, e em 25 de fevereiro do mesmo ano, nos que se refere à aplicação de sanções contratuais.





Rina Cruz

Tribunal de Contas

Por último, salienta-se a existência de 29 empreitadas (26,4% do total) em que, apesar do incumprimento dos prazos iniciais de execução, não ocorreram as prorrogações.

Quanto aos desvios verificados em relação aos prazos contratuais (prazos iniciais e/ou prazos contratuais após prorrogações) a situação é a seguinte [Tabela 4]:

Tabela 4 – DESVIOS RELATIVAMENTE AOS PRAZOS CONTRATUAIS DAS EMPREITADAS (A 30 ABR 2011)

Intervalos (n.º dias de atraso) (*)	N.º Empreitadas	%
Face aos Prazos Contratuais Iniciais		
0	18	16,4
> 0 ≤ 100	24	21,8
> 100 ≤ 200	36	32,7
> 200	32	29,1
Total	110	100,0
Face aos Prazos Contratuais (com prorrogações)		
≤ 0	41	37,3
> 0 ≤ 100	34	30,9
> 100 ≤ 200	21	19,1
> 200	14	12,7
Total	110	100,0

(*) Se maior que zero (0)

Verificou-se o incumprimento generalizado dos prazos de execução iniciais (83,6%), assim como, dos prazos fixados após prorrogação daqueles (62,7%). Esta questão assume particular importância, não apenas pelo número de situações de incumprimento, mas, igualmente, pela magnitude dos desvios temporais em causa.

Se, nomeadamente, a realização de trabalhos resultantes de situações imprevistas pode fundamentar o incumprimento dos prazos contratuais, questiona-se que motivos podem justificar a existência de 68 empreitadas (61,8% do total) com atrasos superiores a 100 dias, havendo, inclusivamente, casos em que estes ultrapassam os 300 dias.

Sobre esta matéria há que ter em conta as obrigações acrescidas da PE na gestão do Programa de Modernização, ao nível do cumprimento dos prazos das suas várias Fases, uma vez que beneficiou de um regime legal de contratação pública de carácter excepcional, que se fundamentou na necessidade de ser dotada de mecanismos céleres de atuação. **Assim, e se é justificável a adoção daqueles mecanismos para que as intervenções sejam concluídas mais rapidamente, não é admissível que, no que se refere à execução física das empreitadas, se permitam, por exemplo, desvios superiores a 50% em relação ao prazo inicialmente estabelecido em cerca de ¼ das empreitadas, e em que o incumprimento dos mesmos constitua, de certa forma, a regra. Neste sentido, impunha-se, por parte da entidade, um maior rigor quanto ao cumprimento dos prazos contratuais por todos os intervenientes na execução das empreitadas.**

Assim, **recomenda-se** à PE um maior controlo e exigência sobre o cumprimento dos prazos contratuais de execução das empreitadas por parte dos adjudicatários.

Aqui chegados importa abordar a questão da aplicação de sanções contratuais pelo incumprimento dos prazos de execução das empreitadas.

2.7.3.3 Não aplicação de Sanções Contratuais

Nas empreitadas a execução da obra está sujeita ao cumprimento do prazo contratual previsto para a sua conclusão, prevendo a lei as situações que justificam as prorrogações do prazo inicialmente fixado, as quais podem resultar, da necessidade de execução de trabalhos a mais (n.º 2 do art. 151.º do DL n.º 59/99, de 2 de





Rina Cruz

Tribunal de Contas

março, e art. 374.º do CCP⁸⁴), suspensão de trabalhos (art. 194.º do DL n.º 59/99, cit., e art. 365.º do CCP), trabalhos de suprimento de erros e omissões (n.º 2 do art. 377.º do CCP), reposição do equilíbrio financeiro do contrato (art. 298.º do CCP) e modificação objetiva do contrato (311.º do CCP).

Assim, a não conclusão da obra pelo empreiteiro no prazo fixado, acrescido de eventuais prorrogações, bem como a violação de prazos parciais vinculativos, determina a aplicação de multas, de acordo com os critérios definidos no art. 201.º do DL n.º 59/99⁸⁵, cit., e art. 403.º do CCP, sem prejuízo do ressarcimento dos danos resultantes das situações de incumprimento que comprovadamente forem apuradas.

Atento este enquadramento jurídico, o primeiro aspeto que cumpre salientar é a ausência de aplicação de multas contratuais no âmbito das Fases 0 e 1, apesar das inúmeras situações de incumprimento de prazos verificadas em execução de obra.

Apenas na Fase 2 foram desencadeados procedimentos sancionatórios relativamente a 33 empreitadas, em que ocorreram violações de prazos parciais (31 situações) e finais (2 situações) vinculativos de execução de obra, e que justificariam, eventualmente, a aplicação de multas.

Acresce, também, que considerada a totalidade dos procedimentos sancionatórios desencadeados, e decorridas que foram as Fases 0 e 1, somente em duas circunstâncias tinham sido aplicadas multas, e ambas envolvendo empreiteiros responsáveis por obras da Fase 2⁸⁶.

Em sede de contraditório, a PE invoca que o elevado grau de complexidade das intervenções, os reduzidos prazos de execução, atenta a calendarização do programa, associados a outros constrangimentos, a levaram a “(...) introduzir uma certa tolerância/flexibilidade na avaliação das situações de atraso da conclusão das obras nos prazos fixados”, de forma a que, apenas nas situações em que o empreiteiro concorreu irremediavelmente, e de forma grave, para o atraso nos trabalhos, se justificava a aplicação de sanções.

Acrescenta que, na decisão de aplicação de sanções era necessário acautelar o princípio da proporcionalidade, considerando a “(...) imputabilidade (e censurabilidade) do atraso registado ao empreiteiro; gravidade do mesmo em face da prossecução do interesse público em jogo; e prejuízos e danos sofridos em virtude desse atraso”.

Sobre este último pressuposto, a entidade alega ainda que “(...) não obstante a empreitada não se encontrar concluída e não ter começado a decorrer o prazo de garantia, já ter ocorrido um termo ou auto de entrega provisória, permitindo assim a utilização da escola por parte dos professores, alunos e funcionários”, e que “(...) a falta de conclusão daquelas empreitadas não implicou a produção de qualquer lesão/dano que justificasse uma reparação, mediante a aplicação de sanções contratuais”.

As explicações apresentadas, invocando o regime legal de sanções contratuais, não alteram o quadro de omissão que se verificou a este respeito, com especial ênfase no âmbito das empreitadas inseridas Fases 0 e 1 do Programa de Modernização e que acima se expôs.

De facto, a assunção de uma certa tolerância na avaliação das situações de incumprimento, adveniente de fatores de complexidade das intervenções e de calendarização do programa, além de não ter suporte legal, é

⁸⁴ O CCP introduziu uma alteração no regime vigente, determinando que não existe prorrogação de prazo quando a execução de trabalhos a mais não contende com o normal desenvolvimento da obra nos termos do n.º 2 do art. 374.º do CCP.

⁸⁵ Aplicável às empreitadas das Fases 0 e 1.

⁸⁶ Do total dos procedimentos, em dois (2) foi manifestada a intenção de aplicação de sanção, em dezoito (18) as entidades foram notificadas em sede de audiência prévia sobre projeto de decisão de aplicação de multas, em onze (11) foi comunicada a decisão final, sendo que em apenas em dois (2) foram aplicadas sanções.



Tribunal de Contas

contraditório com o facto da escolha das empresas convidadas a apresentarem propostas nos procedimentos de consulta prévia da Fase 0 ter tido como critério o de serem empresas especializadas no sector da construção civil, com estrutura empresarial, capacidade financeira, curricula e corpo técnico adequado, logo com reconhecida capacidade para executar a obra, nas condições de tempo e de qualidade previstas no caderno de encargos.

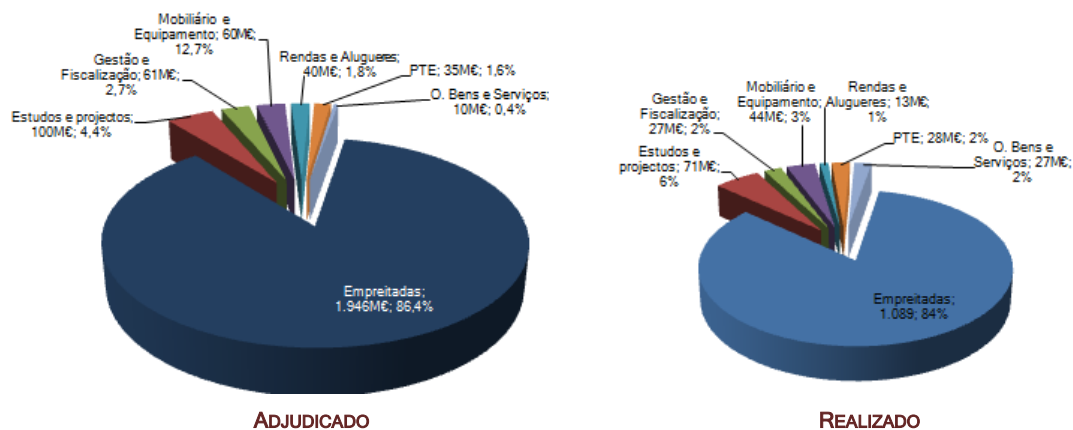
Se tal não se verifica, cabe ao dono da obra encetar as diligências necessárias à aplicação de sanções contratuais, no respeito pelo princípio da proporcionalidade, ponderando todas as circunstâncias relevantes, o que não aconteceu nas Fases 0 e 1, todavia, esta é uma situação distinta da que se apurou no âmbito da auditoria, porquanto a PE não desencadeou nenhum procedimento sancionatório, apesar da verificação de situações de incumprimento de prazos contratuais durante a sua execução, pelo que se reitera a análise efetuada no relato e as conclusões dela resultantes.

Assim, **recomenda-se** a aplicação de sanções contratuais em todas as situações de incumprimento de prazos parciais de execução da obra e de atraso no início ou conclusão dos trabalhos, por facto imputável ao empreiteiro.

2.7.3.4 Execução Financeira

A execução financeira do Programa de Modernização, no que se refere aos montantes adjudicados e realizados⁸⁷, no final de 2010, é a que se apresenta em seguida [Figura 10]⁸⁸.

Figura 10 – ADJUDICAÇÕES EFETUADAS E INVESTIMENTO REALIZADO (ACUM. 31 DEZ 2010)



Naquela data, encontravam-se adjudicados 2.251M€, o que correspondia a 75,2% do montante global do investimento previsto (2.994M€). Daquele valor destaca-se o relativo às empreitadas de obras públicas, que atingiu o valor de 1.946M€ (86,4%), que constitui a principal componente do Programa (requalificação e construção nova). Os montantes relativos a “Rendas e Alugueres” (40M€) respeitam ao aluguer de monoblocos necessários para a instalação de salas de aulas.

⁸⁷ Considerou-se, na elaboração do presente Relatório de Auditoria, investimento realizado como o investimento faturado.

⁸⁸ No âmbito do contraditório, a PE veio apontar supostas incorreções nos dados constantes nesta Figura, uma vez que, de acordo com a própria, a mesma apresentava divergências face aos dados facultados pela entidade em 25 de fevereiro de 2011 (por lapso indicou como data de resposta o dia 11 de fevereiro, no entanto, esta é a data do pedido de elementos efetuado pela Equipa de Auditoria). Sobre esta matéria importa referir que, após a análise dos elementos facultados naquela data, constataram-se incongruências nos mesmos, tendo sido solicitado à PE, em 23 de março de 2011, a sua conciliação, o que veio a acontecer em 13 de abril, tendo estes últimos servido de base à análise efetuada. No âmbito da análise do contraditório, foram conferidos os dados e a análise efetuada, não se tendo apurado quaisquer incorreções nos mesmos, face aos dados fornecidos pela PE, razão pela qual, não se procedeu a qualquer alteração deste Ponto do Relatório, face ao que constava do Relato de Auditoria.





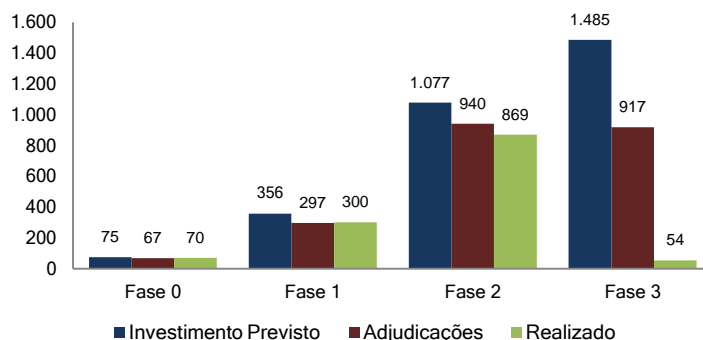
Rina Cruz

Tribunal de Contas

Quanto ao investimento realizado, o mesmo ascendia a 1.298M€, dos quais 828M€ (63,4%) em 2010, e o remanescente (470M€) nos três anos anteriores.

No que se refere à execução financeira por Fase do Programa, a situação, na mesma data, encontra-se evidenciada no gráfico seguinte [Figura 11]⁸⁹.

Figura 11 – EXECUÇÃO FINANCEIRA P/ FASE (INVEST. PREVISTO, ADJUDICADO E REALIZADO) – A 31 DEZ 2010

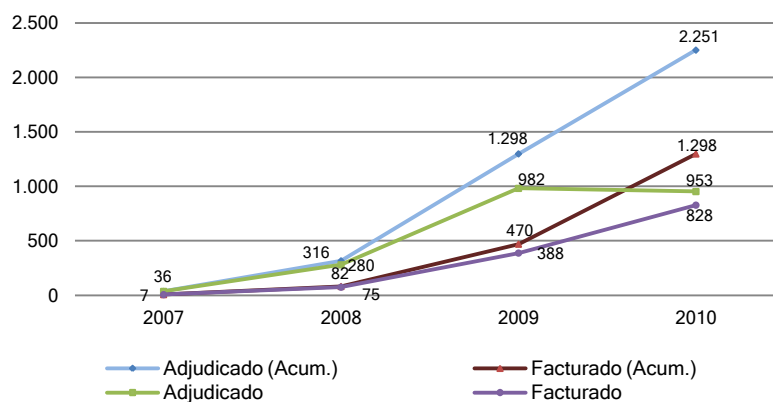


Nota: Os valores adjudicados e realizados não incluem o montante de 30M€ e 6M€, respetivamente, relativos a mobiliário ainda não afeto às escolas.

No final do ano de 2010, a execução financeira da Fase 0 e 1 encontravam-se praticamente concluídas, enquanto que a Fase 2 estava bastante adiantada em termos de adjudicações realizadas. Na Fase 1, encontrava-se já faturado 84% do investimento total previsto, uma vez que as empreitadas se encontravam já quase todas concluídas. Relativamente à Fase 2, os contratos de empreitada foram adjudicados entre os meses de maio e agosto de 2009, sendo que os montantes faturados atingiram cerca de 92% das adjudicações totais. Quanto à Fase 3, foram adjudicados, essencialmente, os levantamentos topográficos, os projetos de arquitetura das escolas alvo de intervenção e os contratos de empreitada relativos a 63 escolas.

Em resultado do aumento das intervenções em obra verificou-se, no ano de 2010, um crescimento significativo do investimento realizado pela PE, cujo montante (828M€) foi significativamente superior ao total registado nos três anos anteriores (470M€) [Figura 12].

Figura 12 – EVOLUÇÃO DA EXECUÇÃO FINANCEIRA (2007 A 2010)



⁸⁹ À semelhança do que aconteceu relativamente à Figura 10, **em sede de contraditório**, a PE apontou alegadas incorreções no montante do investimento previsto para a Fase 3 constante da Figura 11. O referido montante consta do PA&O da entidade para o ano de 2011 (p. 12, relativamente ao total do investimento e p. 41, para o investimento previsto por Fase do Programa). Quanto ao montante das adjudicações da Fase 2, o mesmo consta dos elementos facultados pela PE e mencionados na nota de rodapé anterior e reportam-se à data de 31 de dezembro de 2010, ao contrário dos dados invocados pela entidade no contraditório, que se reportam à data de elaboração do R&C 2010 (de março de 2011). Face ao exposto, não há, assim, lugar a qualquer alteração nos dados do Relato de Auditoria e que aqui se reproduzem.





Rina Cruz

Tribunal de Contas

Quanto à distribuição geográfica do montante das adjudicações e investimento realizado, registou-se uma concentração nos distritos de Lisboa e Porto que, no seu conjunto, atingiram os 43,7% e 46,9%, respetivamente, o que se justifica, fundamentalmente, pelo grande número de escolas intervencionadas naqueles distritos (42,9% do total) [Tabela 5].

Tabela 5 – DISTRIBUIÇÃO GEOGRÁFICA DAS ADJUDICAÇÕES E DO INVEST. REALIZADO (ACUM. 31 DEZ 2010)⁹⁰

REGIÃO (NUTS II)	DISTRITO	N.º ESCOLAS	INVESTIMENTO TOTAL (2007-2010)			
			ADJUDICADO		REALIZADO	
			VALOR	%	VALOR	%
Alentejo	Beja	4	38	1,7	20	1,6
	Évora	8	95	4,2	49	3,8
	Portalegre	5	45	2,0	37	2,9
	Santarém	4	35	1,6	34	2,6
	Setúbal	3	10	0,5	9	0,7
Algarve	Faro	8	112	5,0	11	0,9
Centro	Aveiro	9	102	4,5	38	2,9
	Castelo Branco	1	1	0,1	0	0,0
	Coimbra	6	82	3,6	79	6,1
	Guarda	2	13	0,6	11	0,8
	Leiria	10	96	4,3	80	6,2
	Santarém	5	38	1,7	32	2,5
	Viseu	4	26	1,2	22	1,7
Lisboa	Lisboa	48	484	21,5	315	24,2
	Setúbal	14	135	6,0	56	4,3
Norte	Aveiro	9	130	5,8	64	4,9
	Braga	14	168	7,5	110	8,4
	Bragança	3	24	1,1	7	0,5
	Porto	40	500	22,2	295	22,7
	Viana do Castelo	3	45	2,0	17	1,3
	Vila Real	3	26	1,1	7	0,6
	Viseu	2	15	0,7	0	0,0
ESCOLAS GERAIS (1)			30	1,3	6	0,5
Total		205	2.251	100,0	1.298	100,0

Fonte: Adaptação do TC ao Quadro XXVII do R&C 2009. Dados atualizados pela PE.
(1) Referente a mobiliário ainda não afeto às escolas.

Por regiões, o Norte é a que apresenta o maior montante de investimento adjudicado e realizado, que ascendeu a 908M€ (40,4% do total) e 500M€ (38,4%), respetivamente.

2.7.3.5 Trabalhos a Mais, a Menos e Erros e Omissões

Para efeitos de verificação das alterações aos contratos resultantes de “trabalhos a mais”, “trabalhos a menos” e “erros e omissões”, foi considerado um universo de 219 empreitadas, relativas às Fases 0 a 2⁹¹ (105 escolas), cujo montante global adjudicado inicial ascendeu a 1.082M€⁹². A sua situação à data de 31 de dezembro de 2010 era a seguinte [Tabela 6]:

Tabela 6 – TRABALHOS A MAIS, A MENOS E ERROS E OMISSÕES (ACUM. 31 DEZ 2010)

Fase	Adjudicado Inicial (1)	Trabalhos a Mais (2)	Trabalhos a Menos (3)	Erros e Omissões (4)	Adicionais [(5)=(2)-(3)+(4)]	Adjudicado Total [(6) = (1)+(5)]
0	49,7	6,1	1,3	1,1	5,8	55,6
1	221,7	29,1	9,0	6,9	27,0	248,7
2	810,5	29,9	24,9	15,9	20,9	831,4
Total	1.081,9	65,0	35,2	23,9	53,7	1.135,7

⁹⁰ Em contraditório, a PE considerou que esta Tabela continha dados incorretos, no entanto, o mesmo deveu-se, provavelmente, ao facto de ter considerado na sua análise 214 escolas, e não as 205 considerados no Relato de Auditoria. Assim, as divergências apontadas resultaram da adoção de diferentes pressupostos de análise e não de qualquer incorreção, razão pela qual, não se efetuou qualquer retificação à Tabela face à constante do Relato de Auditoria.

⁹¹ Não se teve em consideração a Fase 3, uma vez que, as respetivas adjudicações apenas tiveram início no final de 2010 não tendo, até final daquele ano, sido adjudicadas a sua totalidade. Por esta razão, mesmo em relação às adjudicadas naquele ano, a sua análise não faria sentido por se encontrarem ainda numa fase inicial da sua execução sendo, por esse motivo, improvável a existência de alterações ao contrato.

⁹² Relativamente à Fase 2, o valor da adjudicações apresentado refere-se ao montante dos vários contratos de empreitada após a “supressão de trabalhos”, relativos a mobiliário e equipamento - de acordo com o “Mapa Controlo Contratos - 20-09-2010”, aqueles ascenderam a 36,8M€.





Rina Cruz

Tribunal de Contas

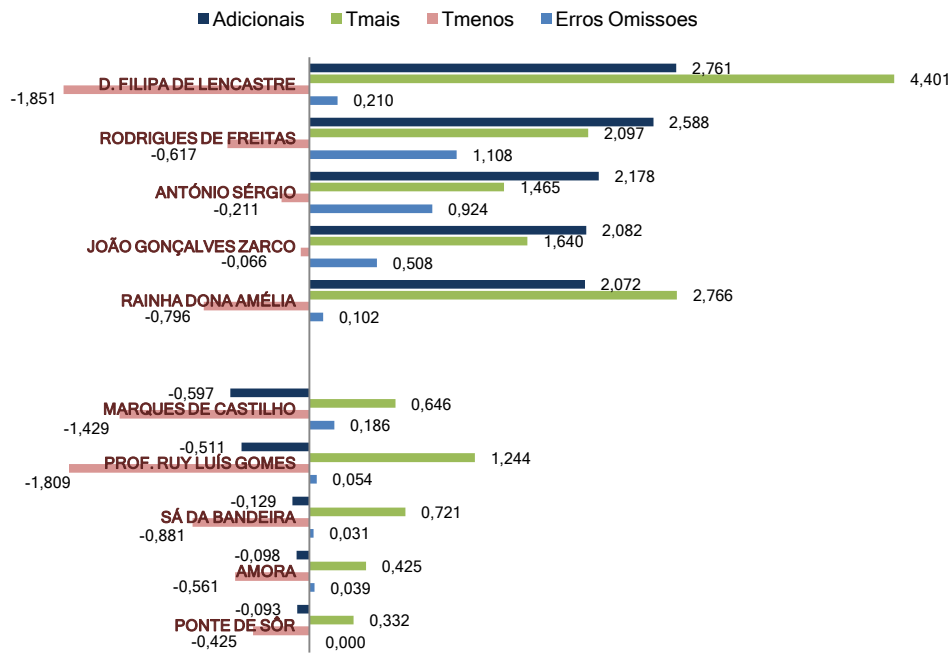
O valor global das empreitadas aumentou 53,7M€ em virtude da celebração de contratos adicionais, que resultaram da realização de “trabalhos a mais” e de trabalhos de suprimento de “erros e omissões”⁹³, no valor global de 65,0M€ e 23,9M€, respetivamente, enquanto que os “trabalhos a menos” se ficaram pelos 35,2M€ (aproximadamente metade dos “trabalhos a mais”). Destes últimos, cerca de 41,5M€ (63,8%) foram fixados a preços novos enquanto que o remanescente (23,5M€ - 36,2%) a preços contratuais.

O valor global dos contratos adicionais celebrados representou, em todas as escolas das Fases 0 e 1, um aumento no valor das empreitadas (por escola), ou seja, em nenhuma escola o valor final das empreitadas foi inferior ou igual ao inicialmente adjudicado. Na Fase 2, os adicionais celebrados até final de 2010, tinham representado um aumento no valor das intervenções em 63 escolas e uma diminuição em 12.

Foram realizados “trabalhos a mais” em todas as 105 escolas (100,0%), enquanto que se verificaram “trabalhos a menos” em 89 escolas (84,8%). Quanto aos “erros e omissões” houve necessidade de realização de trabalhos de suprimento em 97 escolas (92,4%).

Na Figura seguinte apresentam-se os cinco maiores aumentos e diminuições dos montantes globais das empreitadas resultantes de contratos adicionais celebrados por escola (valores em M€) [Figura 13].

Figura 13 – 5 MAIORES AUMENTOS E DIMINUIÇÕES NOS VALORES CONTRATUAIS DAS EMPREITADAS (P/ ESCOLA A 31 DEZ 2010)



Das escolas com os maiores aumentos, apenas a Escola Rodrigues de Freitas faz parte da Fase 0. As restantes são relativas à Fase 1, sendo as escolas com maiores diminuições todas da Fase 2. De referir, contudo, que os dados das Fases 0 e 1 não são diretamente comparáveis com os da Fase 2, uma vez que as escolas se encontravam, no final do ano de 2010, em estados de execução distintos (cf. Ponto 2.7.3.1), pelo que, e atendendo ao facto de apenas 40% das escolas desta última fase se encontrarem concluídas, os respetivos contratos poderão vir ainda a sofrer alterações significativas.

⁹³ De acordo com o estabelecido no DL n.º 59/99, cit. (revogado pelo CCP), consideravam-se “trabalhos a mais”, além dos previstos no seu art. 26.º, os decorrentes de “erros e omissões”. Com a aprovação do CCP, os “trabalhos a mais” deixaram de incluir os trabalhos necessários ao suprimento de “erros e omissões”. Para efeitos de leitura da Tabela 6, e apesar do CCP apenas ser aplicável a alguns dos procedimentos de contratação da Fase 1 e a todos os da Fase 2, todos os “erros e omissões” encontram-se refletidos na respetiva coluna e não enquanto “trabalhos a mais”.





Rina Cruz

Tribunal de Contas

Importa ressaltar que esta análise se baseou na informação relativa aos contratos adicionais celebrados pela PE até 31 de dezembro de 2010. Neste sentido, e uma vez que, em resultado das verificações físicas efetuadas a cinco escolas (cf. Ponto 2.7.9), se **constatou a realização de trabalhos a mais e a menos que não foram objeto de formalização, os resultados da análise aqui efetuada, deverão ser interpretados com reservas.**

Por outro lado, esta análise não constitui qualquer juízo quanto ao cumprimento dos requisitos legais para a realização (e qualificação enquanto tal) de trabalhos a mais e de suprimento de erros e omissões, no que se refere, nomeadamente, no caso dos primeiros, ao facto de se terem tornado necessários, ou não, por força de “circunstância imprevista” (art. 26.º, n.º 1 do DL n.º 59/99, cit., e al. a do n.º 1 do art. 370.º do CCP). Essa análise será feita quanto às cinco escolas que foram objeto de verificações físicas.

2.7.3.6 Custo Médio das Intervenções por Fase / Escola / m2 / Aluno

Conforme já afirmado anteriormente (cf. Ponto 2.7.1.6) os custos associados ao investimento necessário à execução do Programa de Modernização sofreram aumentos significativos, sendo que, de acordo com as estimativas subjacentes ao R&C 2010 os mesmos se situam em, pelo menos, 3.168M€ para as 205 escolas das Fases 0 a 3, sem incluir eventuais adicionais por trabalhos a mais e erros e omissões, revisões de preços e/ou outros encargos não previstos.

No essencial, a PE justifica estes aumentos com a própria natureza das intervenções, que se vieram a revelar mais profundas do que inicialmente previsto, aquando do lançamento do Programa.

No entanto, a justificação fundamental prende-se com a não definição de limites máximos de investimento por Fase, escola, m2, aluno, e/ou de área (m2) / aluno [Tabela 7], apesar de se reconhecer a suborçamentação do mesmo no início do Programa.

Tabela 7 – VARIAÇÕES NO INVESTIMENTO PREVISTO (POR ESCOLAS, M2 E ALUNO)

Fase	N.º escolas	Inv. Médio Escola (M€)						Custo m2 (área construção) (€)					Custo aluno (€)				
		R&C 2008	R&C 2009	Sit. a 31/12/2010 (*)	R&C 2010	Var. (10/08) (%)		R&C 2008	R&C 2009	Sit. a 31/12/2010 (*)	R&C 2010	Var. (10/08) (%)		R&C 2008	R&C 2009	Sit. a 31/12/2010 (*)	R&C 2010
0	4	15,0	17,5	18,7	18,6	23,9	937	1.093	1.174	1.165	24,3	10.909	12.727	17.792	17.651	61,8	
1	26	12,6	12,6	13,7	12,8	1,6	1.051	991	1.035	965	-8,2	10.219	10.219	11.917	11.119	8,8	
2	75	11,4	12,7	14,4	14,0	22,3	874	913	975	947	8,3	9.522	10.578	11.689	11.363	19,3	
3	100	12,1	11,5	14,8	17,1	41,6	965	817	900	1.035	7,3	10.050	9.592	12.033	13.834	37,7	

(*) Elaborado com base na informação, por escola, facultada pela PE, em 25 de fevereiro de 2011, em resposta ao pedido de elementos de 11 do mesmo mês, e reportada à situação do Programa de Modernização, à data de 31 de dezembro de 2010.

Notas:

Cálculos não têm em conta o custo adicional estimado de 50M€ para a Fase 3;

Relativamente à escola Bernardino Machado (Fase 3), uma vez que a elaboração do projeto se encontrava em curso não foram indicadas as respetivas áreas. Foi considerado para o efeito a área média daquela fase.

As estimativas elaboradas pela PE quanto ao investimento médio por escola necessário a cada uma das Fases do Programa de Modernização têm ficado sucessivamente aquém dos custos efetivos das intervenções. Se os aumentos do investimento com a Fase 0 (23,9%) se podem, de algum modo, compreender, uma vez que se tratava da Fase “Piloto” e não existia ainda informação histórica sobre este tipo de intervenções, já é de questionar variações tão significativas como as existentes para as Fases 2 e 3 (de 22,3% e 41,6%, respetivamente).

Por outro lado, uma vez que as Fases 0 e 1 se encontravam, à data de 31 de dezembro de 2010, praticamente concluídas, importa ter em conta que os dados constantes da Tabela anterior para estas Fases, não devem sofrer alterações que impliquem aumentos de custos com as mesmas. Pelo contrário, **o montante**





Rina Cruz

Tribunal de Contas

do investimento necessário para as Fases 2 e 3, poderá, ainda, sofrer alterações significativas, se vierem a repetir-se, por exemplo, as alterações aos contratos de empreitada que se verificaram nas duas Fases anteriores, pelo que, os seus custos por escola / m² / aluno poderão vir a ser superiores aos apresentados.

Quanto à comparação do investimento médio por escola, a Fase 0 (18,6M€) apresenta o valor mais elevado, seguido da Fase 3 (17,1M€). Importa, uma vez mais, ter em consideração que os dados apresentados para as Fases anteriores à Fase 3 serem, face ao seu estado mais avançado de execução física, mais próximos dos custos finais, dado que aquela se encontrava, no final do ano de 2010, ainda num estado inicial.

Ora, se o investimento por m² era na Fase 3, no final de 2010, o mais baixo das quatro Fases (900€/m²), aquele já subiu para os 1.035€/m², de acordo com o R&C 2010, ou seja, passou a ser o mais elevado, logo a seguir à Fase 0 (1.174€/m²).

Assim, perante um investimento desta natureza e grandeza, é de questionar que, face à situação atual do Estado e da economia portuguesa, que sofreu, particularmente no ano de 2010, um agravamento acentuado do défice orçamental e da dívida pública, não se tenha optado, pelo desenvolvimento de intervenções menos dispendiosas para as escolas da Fase 3, e que estas sejam, inclusivamente, mais onerosas, em termos médios, do que as das Fases 1 e 2.

Acresce que, ao nível do custo por aluno, este é mais elevado nas intervenções da Fase 3, em comparação, mais uma vez, com as Fases 1 e 2 (+24,4% e 21,7%, respetivamente), com exceção do custo mínimo da Fase 2.

Por outro lado, e comparando os dados por escola, observa-se uma grande variação entre os respetivos custos [Tabela 8].

Tabela 8 – INVESTIMENTO (P/ ESCOLA, M², ALUNO) E ÁREA / ALUNO

Fase	N.º escolas	Inv. p/ Escola (M€)			Custo m ² (área construção) (€)			Custo aluno (€)			Área Construção (m ²) / Aluno		
		Mínimo	Médio	Máximo	Mínimo	Médio	Máximo	Mínimo	Médio	Máximo	Mínimo	Médio	Máximo
0	4	12,7	18,6	24,8	784	1.165	2.324	11.286	17.651	27.051	12	16	21
1	26	7,4	12,8	26,5	685	965	1.820	5.524	11.119	24.199	8	12	19
2	75	8,4	14,0	25,5	633	947	1.540	6.986	11.363	20.438	8	12	21
3	100	6,3	17,1	30,8	626	1.035	3.536	6.729	13.834	30.258	5	14	22

Face ao exposto conclui-se que, sem prejuízo da melhoria considerável registada nas escolas após a realização das intervenções, dos motivos apresentados pela PE para o crescimento do montante global de investimento necessário à realização do Programa e dos aumentos no valor do preço a pagar pelas empreitadas em virtude da celebração de adicionais, a razão fundamental para a subida dos encargos prende-se com a ausência de definição, aquando do lançamento das diferentes Fases, do valor máximo (ou referência), por escola, m² e/ou por aluno a suportar com as intervenções, o que levou, ao aumento significativo do investimento necessário.

Deveria também ter sido definida, uma área de referência (m² / aluno), como forma de evitar a existência de áreas (de construção) excessivas / desaproveitadas nas escolas e assim conter os custos do investimento a realizar.

Em contraditório, a PE apresentou “três cenários de análise” para os indicadores aqui apresentados, que consistiram, no essencial, à assunção de pressupostos distintos dos adotados no Relato de Auditoria, não alterando, por conseguinte, as conclusões formuladas nesta sede.





Rina Cruz

Tribunal de Contas

2.7.4 MODELO E PROCEDIMENTOS DE CONTRATAÇÃO

2.7.4.1 Modelo de Contratação

Em matéria de empreitadas de obras públicas e de aquisição de bens e serviços foram aplicáveis, à PE, aos procedimentos iniciados até 29 de julho de 2008, o DL n.º 59/99, cit. e as disposições do capítulo XIII do DL n.º 197/99, cit.⁹⁴, na medida em que a sua atividade consiste na prestação de serviços de interesse geral sem fins lucrativos, que preenche os requisitos do n.º 1 do art. 3.º deste diploma. A partir daquela data é aplicável o DL n.º 18/2008, de 29 de janeiro (CCP), assim como as Diretivas comunitárias em matéria de contratação pública.

A sua atividade rege-se pelos princípios gerais da “(...) economicidade e operacionalidade, sem prejuízo (...) da sua orientação por princípios de prossecução do interesse público e de utilização racional e eficiente dos recursos disponíveis, tendo presente o conjunto de atribuições de natureza pública que lhe estão cometidas” (art. 20.º do RI).

As mesmas têm que obedecer aos “(...) princípios gerais da livre concorrência, transparência e boa gestão, designadamente a fundamentação das decisões tomadas” (n.º 2 do art. 11.º do DL n.º 41/2007, cit.).

A PE beneficiou de regimes excecionais de contratação, sem recurso a procedimentos concursais. Com efeito, o DL n.º 41/2007, cit., previa, no seu art. 11.º, que aquelas contratações “(...) cuja estimativa de valor global do contrato, não considerando o IVA, seja inferior aos limites previstos para aplicação das diretivas comunitárias (...)”, poderiam ser realizadas, até 31 de dezembro de 2007 “(...) com recurso aos procedimentos por negociação, consulta prévia ou ajuste direto”. Este regime excecional foi, posteriormente, prorrogado pelo DL n.º 25/2008, de 20 de fevereiro (até 31 de dezembro de 2008)⁹⁵.

Já na vigência do CCP, foi criado um novo regime excecional, constante do DL n.º 34/2009, de 6 de fevereiro⁹⁶, aplicável aos procedimentos de concurso limitado por prévia qualificação e de ajuste direto, cuja decisão de contratar, ocorresse, respetivamente, até 31 de dezembro de 2010 e 31 de dezembro de 2009 (art. 11.º)

Para os procedimentos de formação de contratos públicos por ajuste direto, a respetiva vigência deste regime foi prorrogada, até 31 de dezembro de 2010, pelo DL n.º 29/2010, de 1 de abril, desde que a decisão de contratar ocorresse até àquela data.

Contudo, com a publicação da Resolução da Assembleia da República n.º 52/2010, de 7 de junho, que ripristinou as normas expressamente revogadas por aquele DL, a vigência daquele regime excecional cessou em 7 de junho de 2010.

⁹⁴ Acórdão do TC n.º 6/2007, de 7 de maio - 1ª S/PL. “Para estabelecer se uma entidade tem ou não natureza empresarial (ou carácter industrial ou comercial) devem examinar-se todos os elementos de facto e de direito atinentes à criação do organismo e às condições em que o mesmo exerce a sua atividade, nomeadamente, se a desenvolve ou não em regime de concorrência desenvolvida, se a oferta de bens e serviços se processa ou não em condições normais de mercado, se prevalece o fim lucrativo ou a boa prestação de serviços de interesse geral, se há ou não assunção dos riscos associados à atividade, se esta não é ou é objeto de financiamento público.”

⁹⁵ Aplicado exclusivamente ao Programa de Modernização.

⁹⁶ Estabelece medidas excecionais de contratação pública necessárias para a concretização de medidas dos seguintes eixos prioritários: a) Modernização do parque escolar; b) Energias renováveis, eficiência energética e redes de transporte de energia; c) Modernização da infraestrutura tecnológica - Redes de Banda Larga de Nova Geração; d) Reabilitação Urbana.





Rina Cruz

Tribunal de Contas

Apresentam-se em seguida, os limiares previstos para o recurso aos procedimentos de contratação, aplicáveis à PE, por força do seu regime excecional [Tabela 9].

Tabela 9 – LIMITES LEGAIS DE CONTRATAÇÃO - REGIME EXCECIONAL (2007 A 2010)

TIPO DE CONTRATAÇÃO	LEGISLAÇÃO	LIMITE				
		2007	2008	2009	2010	
Até 31 de dezembro de 2008 - Negociação, Consulta Prévia e Ajuste Direto						
EMPREITADAS, BENS E SERVIÇOS	DL 41/2007 (art. 11.º); DL 25/2008 (art. 1.º)	Empreitadas	5.278.000 €	5.150.000 €		
		Bens e Serviços	211.000 €	206.000 €		
	A partir de 1 de janeiro de 2009 - Ajuste Direto c/ Consulta a 3 entidades, Negociação e Concurso Limitado					
	DL 34/2009 (arts. 1.º a 6.º)	Empreitadas			5.150.000 €	4.845.000 €
	Bens e Serviços			206.000 €	193.000 €	

Quanto à aplicação deste regime por Atividade (Projeto, Gestão / Fiscalização de Obra e Empreitada) e Fase (Modelo de Contratação), os procedimentos adotados foram os seguintes [Quadro 7]:

Quadro 7 – MODELO DE CONTRATAÇÃO (POR FASE E COMPONENTE)

	Fase 0	Fase 1	Fase 2	Fase 3
Projeto de Arquitetura	Ajuste Direto (s/ consulta)	Ajuste Direto (s/ consulta)	Ajuste Direto (s/ consulta)	Ajuste Direto (s/ ou c/ consulta) ⁹⁷ (Em abril de 2010, foi aberto o concurso internacional "Inovação e qualidade nos espaços escolares", para a seleção de equipas de projeto para 3 escolas)
Gestão / Fiscalização Obra	Consulta Prévia a 3	Concurso Limitado Internacional por Prévia Qualificação (4 Lotes de 6 a 8 Escolas)	Concurso Limitado Internacional por Prévia Qualificação (Lotes de 6 a 8 Escolas)	
Empreitada	Consulta Prévia a 5	Concurso Limitado Internacional por Prévia Qualificação (4 Lotes de 6 a 8 Escolas)	Concurso Limitado Internacional por Prévia Qualificação (Lotes de 3, 2 e 1 Escolas)	

No que se refere ao peso de cada um dos tipos de procedimentos de contratação adotados entre 2007 e 2009⁹⁸, constatou-se uma alteração significativa no tipo de procedimentos de contratação utilizados entre a Fase 0 e as subsequentes. Com efeito, na Fase 0 foi privilegiado o recurso ao ajuste direto e à consulta prévia para a adjudicação das empreitadas, enquanto que 83% do valor das adjudicações da Fase 1 foi precedido de concurso público ou concurso limitado c/ prévia qualificação. Importa ter em conta nesta análise que, do valor total das adjudicações aqui em consideração, relativamente às Fases 0 a 2 (1.254,3M€), apenas 66,7M€, ou seja, 5% respeitam à Fase 0.

⁹⁷ A regra adotada pela PE na contratação destes serviços foi o ajuste direto s/ consulta. No entanto, na Fase 3 foram realizadas consultas para 28 das suas 100 escolas.

⁹⁸ Para adjudicações superiores a 5.000€.





Rina Cruz

Tribunal de Contas

Na Fase 2 apenas cerca de 4% das adjudicações não foram precedidas de concurso (público, limitado por prévia qualificação ou urgente), enquanto que, para a Fase 3, a PE estima que 96% das adjudicações se concretizem mediante concurso público, 3% por ajuste direto e o remanescente através da Central de Compras [Tabela 10].

Tabela 10 – PROCEDIMENTOS DE CONTRATAÇÃO POR FASE (ACUM. 31 DEZ 2009)

Fase	PROCEDIMENTOS CONTRATAÇÃO								Total Geral
	Ajuste Direto	Consulta Prévia	Conc. Limitado Internacional p/ Prévia Qualificação	Conc. Público Internacional	Conc. Público Nacional	Conc. Público Urgente	Central Compras Estado	Não Abrangido pelo CCP	
0	10,3	55,7				0,4	0,2		66,7
1	13,0	20,7	6,6	211,0	6,7	10,4	2,5	0,4	271,2
2	35,3	3,0	870,8	1,5		4,8	0,1	0,8	916,4
Total 0 a 2	58,6	79,5	877,4	212,5	6,7	15,6	2,7	1,2	1.254,3
3	14,9	5,2							20,1
Total 0 a 3	73,5	84,7	877,4	212,5	6,7	15,6	2,7	1,2	1.274,3

Fonte: Adaptação dos dados constantes do Dossier de Adjudicações no Âmbito do Programa de Modernização das Escolas Secundárias 2007-2009 (memorando de apoio à audição parlamentar de 24 março 2010) - Comissão Parlamentar de Educação e Ciência

Da análise da amostra selecionada para efeitos de verificação do cumprimento das regras da contratação pública, relativamente ao período de 2007 a 2009 (cf. Ponto 1.2) conclui-se que as despesas realizadas pela PE, no âmbito do Programa de Modernização, são legais e regulares, com exceção das analisadas em seguida.

2.7.4.2 Contratação de Projetistas de Arquitetura

Um dos vetores fundamentais do Programa de Modernização é a contratação dos serviços de projetistas de arquitetura e, para este efeito, a PE adotou o **procedimento de ajuste direto nas Fases 0, 1 e 2** do Programa, nos termos do n.º 1 do art. 11.º do DL n.º 41/2007, cit., e na **Fase 3 o ajuste direto com convite a uma**, ao abrigo do art. 20.º do CCP, e **a três entidades**, nos termos do art. 6.º do DL n.º 34/2009, cit., consoante fossem convidados para a elaboração de, respetivamente, um ou mais projetos, tendo o montante global adjudicado ascendido a 31,6M€ [Tabela 11].

Tabela 11 – ADJUDICAÇÕES DE PROJETOS DE ARQUITETURA

	Fase 0	Fase 1	Fase 2	Fase 3	Total
Número de Projetos	4	26	75	101	206
Número Arquitetos	4	19	57	91	103
V. Adjudicação Total (€)	805.677	4.145.845	14.573.790	12.111.832	31.637.143
Relação Nº Projetos / Nº Arquitetos	1,0	1,4	1,3	1,1	2,0
Valor Adjudicação Médio p/ Projeto (€)	201.419	159.456	194.317	119.919	153.578

No âmbito das Fases 2 e 3⁹⁹ a fundamentação para a adoção destes procedimentos reconduz-se às seguintes situações:

- A necessidade de cumprimento dos prazos do programa;
- O modelo de projeto desenvolvido pela PE que considera importante o envolvimento de representantes da escola e do projetista, tendo em vista uma melhor qualidade do projeto;

⁹⁹ Na Fase 0 do programa a adjudicação dos projetistas de arquitetura não foi objeto de fundamentação específica, tendo a escolha recaído em quatro arquitetos que haviam elaborado os masterplan do programa de modernização relativamente a escolas que incluíam: ensino secundário e profissional; edifícios de tipologia referente ao período compreendido entre o final do século XIX e os anos trinta do século XX; edifícios vocacionados para o ensino artístico e edifícios de tipologia pavilhonar construídos a partir dos anos setenta do século XX.





Rina Cruz

Tribunal de Contas

- c) A dificuldade de compatibilizar os procedimentos de um concurso público com a metodologia definida na alínea anterior;
- d) A dificuldade de compatibilizar os prazos de intervenção com os prazos inerentes à contratação por concurso público;
- e) A análise e avaliação do trabalho realizado pelos arquitetos selecionados para as anteriores¹⁰⁰.

Um elemento comum a estes procedimentos, que cumpre notar, é o facto do montante das adjudicações se aproximar dos limiares limite para o recurso ao ajuste direto ao abrigo das supracitadas normas, sem que exista uma relação direta entre aqueles montantes e a natureza, dimensão e valor do projeto de arquitetura em causa.

Relativamente a esta matéria, a entidade esclareceu que:

“(…) os procedimentos de contratação (…) têm sido lançados como ajustes diretos ao abrigo de tais regimes legais excecionais, conjugados com o disposto no Código dos Contratos Públicos, que permite igualmente o uso do procedimento por ajuste direto. Refira-se que estes regimes só se aplicam aos contratos de custo global inferior aos limites previstos pela contratação pública pelas Diretivas Comunitárias. Ora, o trabalho já realizado referente à modernização das escolas secundárias - fase 0, fase 1, fase 2 e fase 3 - demonstra, que os procedimentos mais céleres autorizados pelo artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 41/2007, de 21 de fevereiro, e permitiram a realização das referidas obras no curto período de tempo exigido. De facto, atendendo à complexidade do Programa de Modernização das Escolas com Ensino Secundário, tornou-se necessário proceder ao lançamento dos competentes procedimentos de contratação dos projetistas mediante ajuste direto lançado ao abrigo do citado diploma, de forma a garantir a conclusão da elaboração dos projetos para serem patenteados nos procedimentos conducentes à adjudicação dos contratos de empreitada, dado que a utilização de outro procedimento poria em causa não só o Programa de Modernização e o inerente cumprimento dos prazos associados, mas igualmente o próprio financiamento comunitário associado. Por outro lado, cumpre referir que, no que concerne ao regime excecional do Decreto-Lei n.º 34/2009, 6 de fevereiro, o procedimento de contratação por ajuste direto é obrigatoriamente feito com convite a três entidades, regime este que a par de ser um regime legal permitido, não põe deste modo em causa o Princípio da Concorrência. Por último, cumpre referir que relativamente aos projetos destas fases, compostos por um total de 208 (duzentos e oito), foram adjudicados projetos a 103 (cento e três) gabinetes diferentes.

Nesse sentido, todas as decisões tomadas para a escolha dos co-contratantes privados para elaboração dos Projetos de Arquitetura foram devidamente fundamentadas e obedeceram aos princípios de transparência e de boa gestão e consequentemente, ao Princípio da Concorrência.”

O regime excecional de contratação permitia à PE proceder à aquisição de bens e serviços e contratar empreitadas através dos procedimentos de negociação, consulta prévia ou ajuste direto, quando o valor dos contratos fosse inferior aos limiares comunitários nos termos do n.º 1 do art.º 11, do DL n.º 41/2007, cit., dispondo o n.º 2 do mesmo artigo que,“(…) devem os regulamentos internos da Parque Escolar, E. P. E., garantir o disposto no número anterior, bem como, em qualquer caso, o cumprimento dos princípios gerais da livre concorrência, transparência e boa gestão, designadamente a fundamentação das decisões tomadas”.

O supramencionado regime de contratação foi objeto de alterações, assumindo especial relevo no contexto da presente análise, a introduzida pelo DL n.º 34/2009, cit., que no seu art. 6.º veio determinar que “(…) Para efeitos da aplicação do artigo 112.º do Código dos Contratos Públicos, nos procedimentos de ajuste direto adotados ao abrigo do regime estabelecido pelo presente decreto-lei, deve a entidade adjudicante convidar,

¹⁰⁰ Na decisão de adjudicação da execução dos **projetos da Fase 2** considerou o trabalho realizado pelos arquitetos selecionados para a fase piloto e 1, assim como, o modo de relacionamento profissional mantido no decurso do contrato, por arquitetos responsáveis pela coordenação de projetos de características idênticas, informações recolhidas junto de entidades públicas, e a análise de Currículos enviado para a PE, conjugada com a recolha de informação externa, e, no que concerne a adjudicação dos **projetos da Fase 3**, foi criada uma comissão, de forma a avaliar o trabalho desenvolvido pelos projetistas envolvidos em fases anteriores do projeto, em que se consideraram critérios de qualidade, cumprimento de prazo e relacionamento institucional com a PE, com as escolas e outras entidades envolvidas.





Rina Cruz

Tribunal de Contas

pelo menos, três entidades distintas para apresentação de propostas, as quais são obrigatoriamente mencionadas na ficha de publicitação referida no n.º 2 do artigo 2.º¹⁰¹.

Porém, a instituição de regimes específicos de contratação, viabilizando o recurso a procedimentos simplificados como o ajuste direto, que em face do regime geral levariam à adoção de outros mais abertos ao mercado, tem sido questionada na perspetiva da sua conformidade com as Diretivas Comunitárias, mormente no que respeita à necessidade de salvaguardar o imperativo da promoção dos princípios da transparência, não discriminação, igualdade de tratamento e concorrência, previstos nos Tratados Comunitários¹⁰².

Esta questão enquadra-se, aliás, no teor da comunicação interpretativa da Comissão de 23 de junho de 2006¹⁰³, sobre o direito comunitário aplicável à adjudicação de contratos não abrangidos, ou apenas parcialmente, pelas Diretivas Comunitárias relativas aos contratos públicos, em que se sustenta a aplicação de princípios da contratação ao nível comunitário, aos contratos com relevância para o mercado interno, nomeadamente, a transparência e publicidade, de forma a promover a abertura à concorrência dos contratos e a imparcialidade nos procedimentos de adjudicação¹⁰⁴.

A relevância destes princípios de contratação pública, com particular ênfase, o da concorrência, tem sido abordada na Jurisprudência do TC, salientando-se no Acórdão nº 40 /10, de 3 de novembro, 1ª S/SS (Hospital São João E.P.E), que "(...) Ainda que as diretivas emitidas para a coordenação dos procedimentos nacionais de adjudicação de contratos públicos excluam do seu âmbito algumas áreas da contratação bem como contratos que não atinjam determinados montantes, o TJCE tem sido claro e afirmativo no sentido de que os princípios referidos se aplicam mesmo que não sejam aplicáveis as diretivas relativas aos contratos públicos, uma vez que derivam diretamente dos Tratados.", acrescentando, ainda, o Acórdão n.º 7/2011, de 22 de fevereiro, 1ª S/SS, (Hospital Garcia da Orta, E.P.E), na mesma linha de argumentação, que "(...) sempre que a lei estabeleça exceções aos procedimentos concorrenciais mais abertos deve ser-se muito rigoroso e exigente na interpretação e na aplicação dessas exceções, procurando sempre a salvaguarda máxima do princípio da concorrência e admitindo a realização de procedimentos fechados apenas quando não haja alternativa concorrencial possível."

¹⁰¹ Conforme resulta do preâmbulo do diploma "(...) As medidas a adotar visam reduzir os prazos previstos para os concursos limitados por prévia qualificação, bem como prever a possibilidade de adoção do procedimento de ajuste direto, para além dos limiares nacionais, apenas na celebração de contratos destinados à modernização do parque escolar e à melhoria da eficiência energética de edifícios públicos. O regime estabelecido distingue, todavia, a modernização do parque escolar e a melhoria da eficiência energética dos edifícios públicos, estabelecendo, neste último caso, um limiar de contratação pública não superior a 2.000.000€. Com a aplicação desta possibilidade salvaguardada -se, também, a concorrência, na medida em que, quando seja adotado o procedimento de ajuste direto, se impõe o convite a, pelo menos, três entidades distintas".

¹⁰² Relevante sobre esta matéria, no âmbito da Jurisprudência Comunitária, o acórdão Telaustria - Proc.º 324/98, de 7 de dezembro de 2000, onde se reconhece a relevância autónoma dos princípios nas contratações abaixo do limiar comunitário, na medida em que os princípios do Tratado tem implicações no procedimento para a formação dos contratos, apesar de estes não estarem contemplados em qualquer diretiva específica, realçando a importância da adequada publicidade e transparência dos procedimentos de modo a propiciar a concorrência e atribuir o contrato a melhor oferta, garantindo-se, assim, a boa gestão dos dinheiros públicos.

¹⁰³ Publicada no Jornal Oficial da União Europeia (JOUE) n.º C-179, de 1 de agosto, onde se refere quanto aos contratos de valor estimado inferior às diretivas comunitárias que "(...) Estes contratos representam oportunidades de negócios significativas para as empresas no mercado interno, em particular para PME e empresas em fase de arranque. Ao mesmo tempo, métodos abertos e concorrenciais de adjudicação ajudam as administrações públicas a atrair uma gama mais alargada de concorrentes potenciais para esses contratos e a obter propostas economicamente mais vantajosas. Face aos problemas orçamentais com que se defrontam muitos Estados-Membros, é da maior importância assegurar a utilização mais eficaz dos dinheiros públicos".

¹⁰⁴ Recentemente, o acórdão do Tribunal Geral de 20 de maio de 2010, no processo T - 258/06, veio reiterar o entendimento expresso nesta comunicação, pese embora o seu carácter não vinculativo.





Rina Cruz

Tribunal de Contas

Trata-se, em suma, da necessidade de promover procedimentos mais abertos e, dessa forma, salvaguardar princípios gerais de índole constitucional (art. 81.º, al. f) da CRP), e legal (arts. 8.º, 9.º, e 10.º do DL n.º 197/99, cit., e n.º 4 do art. 1.º do CCP), de defesa da concorrência, igualdade e transparência, por estruturantes da atividade contratual da administração pública.

Ora, à luz dos princípios supra mencionados, o ajuste direto não pode deixar de assumir natureza excecional, a adotar em circunstâncias restritas, quando outros procedimentos de natureza mais solene se revelem inadequados ou impossíveis de concretizar, assim se pretendendo a promoção, o mais abrangente possível, da concorrência e da igualdade de oportunidades de acesso ao procedimento, tanto mais, que o próprio regime excecional previa procedimentos de consulta e negociação, que não exclusivamente o ajuste direto com convite a uma entidade.

Pelo que, não pode deixar de se concluir que a adjudicação dos serviços de projetistas, nos moldes preconizados pela PE, traduzidos numa seleção unilateral da entidade adjudicante, sem **prévia demonstração dos critérios de escolha, adequada publicidade e consulta efetiva ao mercado**, impediu o acesso de outros potenciais interessados ao procedimento, **restringindo os mecanismos de concorrência**, ainda que a adjudicação dos projetos da fase 3 tenha sido precedida de um processo de avaliação e da realização, a título residual¹⁰⁵, de consultas a mais do que uma entidade.

Todavia, mesmo neste contexto inerente à evolução do programa, sempre fica por demonstrar e justificar a especial aptidão dos projetistas escolhidos e as razões porque lhes foram adjudicados os serviços em causa, em detrimento de outros interessados, reconduzindo-se o universo de possíveis candidatos aos considerados e designados, como tal, pela PE.

Conforme decorre da explicação apresentada pela PE, a adoção do ajuste direto terá sido ditada por razões de celeridade, resultantes de um calendário particularmente exigente de execução do Programa de Modernização, da mesma forma que a possibilidade de recurso a este procedimento decorria do regime excecional de contratação e do CCP, todavia, mesmo neste contexto, não pode deixar de se concluir que no âmbito destas contratações se verificou uma efetiva restrição da concorrência e não abertura ao mercado, tanto mais que o próprio regime excecional previa, a partir de 2009, a adoção de procedimentos concorrenciais mais abertos como a consulta ou a negociação¹⁰⁶.

Acresce, ainda, que as 28 consultas a três entidades efetuadas na Fase 3, pretendendo dar cumprimento ao disposto no art. 6.º do DL 34/2009, cit., e aduzir um carácter mais transparente aos procedimentos, não evitaram que as adjudicações recaíssem, novamente, em projetistas contratados em Fases anteriores do Programa, e nas restantes situações (73), em que se exigia esta consulta, a PE optou por recorrer ao regime geral de escolha do procedimento, previsto no art. 20.º do CCP, para assim continuar a efetuar ajustes diretos com convite a uma entidade, tal como vinha acontecendo *ab initio*.

¹⁰⁵ Do total dos projetos de arquitetura para escolas da fase 3 (101), apenas em 28 casos foi efetuada consulta a três entidades ao abrigo do arts. 5.º e 6.º do DL n.º 34/2009, cit. e art. 124.º do CCP.

¹⁰⁶ O próprio DL 34/2009, cit., veio acentuar este contexto de ausência de mecanismos de promoção da concorrência no âmbito deste regime excecional, ao estabelecer no n.º 2 do seu art.º 6.º, que as limitações previstas nos n.ºs 2 a 5 do art. 113.º do CCP - a) Contratação reiterada do mesmo operador económico - b) Proibição de contratar entidades anteriormente fornecedoras a título gratuito - não são aplicáveis às contratações inseridas no âmbito da modernização do parque escolar.





Rina Cruz

Tribunal de Contas

Ou seja, pese embora o regime excecional previsto no DL 34/2009, cit., determinar que a adoção do ajuste direto fosse precedida, sempre, de consulta a três entidades nos termos do seu n.º 1 do art. 6.º, a PE invocou o regime previsto no art. 20 do CCP, para dessa forma efetuar ajustes diretos sem consulta, contornando, assim, as limitações impostas à contratação, definidas por aquele diploma.

Como consta do Relatório de auditoria do TC n.º 18/2009 (Hospital Garcia da Orta)¹⁰⁷, a respeito do regime de contratação dos hospitais E.P.E,“(…) o ajuste direto só se justifica em termos de boa gestão dos dinheiros públicos, quando não há alternativas. É um princípio de boas práticas de gestão, que independe da legislação. Acresce que, não obstante nas aquisições, abaixo do limiar comunitário, os hospitais EPE se regularem por regras de direito privado, o poder discricionário dos seus responsáveis encontra-se limitado pelos princípios que enformam a atividade da Administração Pública em geral, designadamente os princípios consagrados no Código do Procedimento Administrativo e referenciados no n.º 2 do artigo 13º do Decreto-Lei n.º 233/2005, de 29 de dezembro, vigente no período em análise, devendo garantir os princípios da livre concorrência, transparência e boa gestão dos dinheiros públicos, designadamente fundamentando as decisões tomadas.”

Resulta, assim, que o facto de a PE gozar de um regime excecional de contratação não legitima um uso destes mecanismos e o exercício das prerrogativas neles previstas, de forma a serem desconsiderados princípios estruturantes da contratação pública nacional e comunitária.

Em conclusão, a PE estava obrigada, pelos normativos comunitários, constitucionais e do regime excecional que lhe foi atribuído, ao cumprimento dos princípios da concorrência, transparência e igualdade de oportunidades de acesso aos procedimentos, sendo que na contratação dos projetistas de arquitetura, não foram os mesmos, devidamente acautelados¹⁰⁸.

Em contraditório, a PE alega que:

“(…) a raiz do desenvolvimento de processo operacional tendente à possibilidade de abertura das escolas em cumprimento dos apertados prazos determinados pelo Governo tinha necessariamente que passar por uma definição, o quanto antes, dos projetos arquitetónicos a executar - sem os quais, naturalmente, não poderia ser dado início à contratação da execução de nenhuma das empreitadas -, rapidamente se percebeu que a utilização de outro tipo de procedimento pré-contratual que não o de ajuste direto poderia pôr em causa o cumprimento desses prazos, bem como, (...) a manutenção do financiamento comunitário do projeto.”

Acrescenta, também, que:

“(…)a adoção do procedimento de ajuste direto por parte da PE foi sempre escrupulosamente alicerçada nos referidos normativos legais vigentes, sendo certo que a circunstância de a PE não ter enviado convites a várias entidades para a apresentação de propostas de prestação de serviços de arquitetura não significa que tenha atuado ilegalmente.”, além de que “(...) estando em causa a celebração de um contrato de valor inferior ao determinado pelo legislador como impondo, em regra, a tramitação de um procedimento pré-concursal, a entidade adjudicante não carece de justificar, em concreto, a restrição da concorrência. E não carece de o fazer porque, muito simplesmente, tal tarefa já foi antes realizada pelo legislador do CCP, ponderando todas as circunstâncias relevantes para esse efeito.”

Por outro lado, e considerando o princípio do interesse público alega a PE que o “(...) legislador também reconhece que, quando adotada irrestritamente na formação desses contratos, a obrigação de adoção de um procedimento concorrencial poderia conduzir a resultados inoportáveis para o interesse público, provocando, no limite, uma paralisação da própria atividade administrativa”, pelo que, e por força de opção

¹⁰⁷ Toda a jurisprudência citada neste Relatório encontra-se disponível em www.tcontas.pt.

¹⁰⁸ Como refere Cláudia Viana, obra citada, p. 268, “(...) o recurso à contratação direta para a celebração de contratos em situações não excecionais e (apenas) com fundamento na circunstância desses contratos estarem excluídos pelo valor, da aplicação das diretivas comunitárias não constitui argumento bastante para justificar a fuga à aplicação dos princípios comunitários”.





Rina Cruz

Tribunal de Contas

do legislador “(...) a entidade adjudicante fica «habilitada a impor uma restrição genérica à concorrência através da adoção de um procedimento de ajuste direto, dispensando a realização de um apelo genérico ao mercado e a publicação de um anúncio, conferindo-lhe o poder de predeterminar antecipadamente as entidades que participarão no procedimento através de um convite direto à apresentação de propostas»”.

Embora não deixando de reconhecer a relevância dos princípios da concorrência e da igualdade de acesso aos procedimentos, em que não são aplicáveis as diretivas comunitárias, argumenta a PE que atuou ao abrigo de norma permissiva que lhe permitia recorrer ao ajuste direto, não lhe sendo exigível a fundamentação das escolhas efetuadas, sendo essa a única forma de assegurar o cumprimento dos prazos do programa de modernização, e os objetivos a ele inerentes.

A este respeito, cabe reiterar, novamente, o facto do regime excecional consagrar a adoção de outros procedimentos mais abertos, como a consulta prévia ou a negociação, que não apenas o ajuste direto, o qual exclui qualquer elemento concorrencial, e não favorece a transparência de procedimentos.

Assim, ao contrário do que pretende demonstrar a PE, ao estabelecer um regime excecional com recurso a vários tipos de procedimento, não pretendeu o legislador que o ajuste direto fosse o regime regra nos termos preconizados pela entidade, porquanto dessa forma ficaria destituído de efeito útil a previsão de recurso à consulta ou negociação, e a tal se opõe o teor do n.º 2 do art. 11.º do DL n.º 41/2007, cit, ao exigir que devam “(...) os regulamentos internos da Parque Escolar, E. P. E., garantir (...) o cumprimento dos princípios gerais da livre concorrência, transparência e boa gestão, designadamente a fundamentação das decisões tomadas”.

E não é aceitável argumentar-se que um eventual desencadear de procedimentos de consulta prévia ou de negociação iria comprometer de forma irremediável o cumprimento dos prazos do Programa, uma vez que se trata de procedimentos de tramitação e execução célere, quando comparados com outros procedimentos mais solenes, como o concurso público.

Importa, ainda, lembrar que esta questão foi noticiada em vários meios de comunicação social, dando conta da insatisfação manifestada por um grupo de arquitetos, que contestavam os termos em que decorreu o processo de contratação aqui em análise, traduzida na entrega de várias exposições junto de órgãos de soberania, tendo como fundamento a impossibilidade de participação de todos os interessados, assim como, a discricionariedade e não fundamentação de escolhas efetuadas.

Atento o exposto, reiteram-se as conclusões constantes do Relato de Auditoria, sublinhando-se que o sistemático recurso ao ajuste direto para a contratação de projetistas de arquitetura, sem a necessária fundamentação da preterição de procedimentos mais abertos, constantes do próprio regime excecional, resultou numa limitação à concorrência, transparência e igualdade de oportunidades de acesso de todos os interessados, **recomendando-se** a adoção de procedimentos mais concorrenciais na contratação daqueles projetistas, bem como de outros prestadores de serviços.





Tribunal de Contas

2.7.4.3 Responsabilização dos Projetistas por Erros e Omissões

Da análise dos dados referentes aos contratos adicionais relativos à execução de trabalhos de suprimento de erros e omissões (Fases 0 a 2)¹⁰⁹ constata-se que os mesmos ascendiam, no final de 2010, a 23,5M€, com referência a 56 contratos de empreitada (90 escolas)¹¹⁰ [Tabela 12].

Tabela 12 – TRABALHOS DE SUPRIMENTO DE ERROS E OMISSÕES (ACUM. 31 DEZ 2010)

Fases	V. Adjudicação	N.º Contratos	Erros e Omissões	
			+	-
0	14.623.163	3	1.107.956	0,00
1	224.782.303	15	6.809.915	0,00
2	782.360.110	38	15.619.930	-95.072
	1.021.765.575	56	23.537.801	-95.072

Importa salientar que apenas se verificou a diminuição (-) do valor global da empreitada em 3 escolas em virtude de “erros e omissões” dos projetos, cujo valor ascendeu a 95.000€. Nas restantes 87 escolas (correspondentes a 98 empreitadas), verificou-se um agravamento (+) dos custos com a empreitada (23,537M€)¹¹¹.

Os contratos de prestação de serviços aqui em questão foram celebrados antes da entrada em vigor do CCP. Ora, o regime anterior não previa, expressamente, a responsabilização dos projetistas pelo suprimento de trabalhos decorrentes de erros e omissões, todavia, as entidades adjudicantes não estavam desobrigadas de exigir a reparação dos danos dele resultantes nos termos gerais da responsabilidade civil.

Com o CCP, a questão veio a ser objeto de clarificação, determinando o disposto no n.º 6 do art. 378.º que o dono da obra (PE) tem que “exercer obrigatoriamente o direito que lhe assiste a ser indemnizado”, nas situações de “(...) erros ou omissões [que] decorram do incumprimento de obrigações de conceção assumidas por terceiros”, neste caso os projetistas.

Da mesma forma, o DL n.º 31/2009, de 3 de julho, que aprova o regime jurídico da qualificação profissional dos técnicos responsáveis pela elaboração e subscrição de projetos dispõe no n.º 1 do art. 19.º que “Os técnicos e pessoas a quem a presente lei seja aplicável são responsáveis pelo ressarcimento dos danos causados a terceiros decorrentes da violação culposa, por ação ou omissão, de deveres no exercício da atividade a que estejam obrigados por contrato ou norma legal”, devendo subscrever seguros de responsabilidade civil nos termos definidos no art. 24.º deste diploma.

Não obstante os elevados montantes aqui em questão, a PE não desencadeou, até outubro de 2010, qualquer procedimento de responsabilização dos projetistas, conforme previsto no Código Civil. Apenas a partir daquela data procedeu ao envio de notificações a 70 projetistas de arquitetura e de instalações especiais, envolvidos na modernização de 36 escolas inseridas na Fase 2, para pronúncia, em sede de audiência prévia, com vista ao apuramento da responsabilidade pelos trabalhos de suprimento de erros e omissões e efetivação de seguro de responsabilidade civil. Cumpre, no entanto, salientar que, relativamente

¹⁰⁹ Os montantes apresentados relativos às adjudicações e aos trabalhos de suprimento de erros e omissões são distintos dos que constam do Ponto 2.7.3.5, uma vez que aqui apenas se teve em consideração as empreitadas principais subjacentes às intervenções.

¹¹⁰ O número de contratos é inferior ao de escolas, dado que nas escolas das Fases 1 e 2 houve adjudicações de empreitadas por lotes.

¹¹¹ Os valores apresentados são os “líquidos”, ou seja, correspondem ao aumento do “preço” da empreitada em resultado da execução dos trabalhos de suprimento de erros e omissões deduzido de eventuais reduções de “preço” decorrentes igualmente de “erros e omissões”.





Tribunal de Contas

a esta Fase do Programa, verificavam-se à data de 31 de dezembro de 2010, erros e omissões em 61 escolas.

Relativamente aos 18 contratos (26 escolas) das Fases 0 e 1, indicados na **Tabela 12**, cujos montantes de trabalhos de suprimento de erros e omissões ascenderam a 7,917M€, não foram desenvolvidos quaisquer procedimentos com vista à responsabilização dos respetivos projetistas.

Acresce que, havia sido já recomendado pela IGF, na auditoria que deu origem ao Relatório n.º 1135/2009, de agosto de 2009, que a PE procedesse àquela responsabilização (cf. Ponto 2.7.11), ou seja, a entidade levou cerca de um ano até desenvolver procedimentos com vista ao acatamento daquela recomendação.

No que respeita às notificações enviadas pela PE acima mencionadas, em que se identificam e valoram as situações de trabalhos de suprimento de erros e omissões e os prejuízos imputáveis aos projetistas, as entidades visadas vêm contestar os factos que lhe são imputados e negar a sua responsabilidade, questionando, também, a notificação da PE enquanto meio idóneo para demonstrar e concretizar os seus direitos indemnizatórios nesta matéria.

De facto, embora as notificações refiram a audiência prévia para pronuncia sobre o respetivo teor, não consta das mesmas um projeto de decisão de atribuição de responsabilidades, para que estejam reunidos os pressupostos legais daquela figura procedimental, e essa questão foi levantada por vários projetistas.

Neste sentido, e porque não é expectável que as entidades visadas assumam as suas responsabilidades voluntariamente, cumpre salientar que não foram obtidas evidências de que tenham sido acionados os seguros de responsabilidade civil, ou efetuadas outras diligências, além das mencionadas notificações, para um cabal esclarecimento e concretização dos direitos que a PE, enquanto dono de obra, invoca.

Por outro lado, ainda no que respeita a esta matéria, a PE não só não efetivou (de facto) nenhuma situação de responsabilização, designadamente, através do acionamento de seguro de responsabilidade civil, como efetuou novas adjudicações a projetistas cujos projetos anteriores levaram à realização de trabalhos de suprimento de erros e omissões. Situação tanto mais incompreensível, uma vez que não teve em consideração este fator na avaliação que fez, em julho de 2009¹¹², do trabalho dos arquitetos envolvidos nas Fases 0, 1 e 2, para efeitos de adjudicação dos projetos para as escolas da Fase 3.

Do exposto, conclui-se que os factos aqui apontados acabam por constituir a regra se tivermos em consideração que aqueles se reportam a 84 escolas num total de 105, que compõem as Fases 0, 1 e 2, ou seja, em 80% destas escolas verificou-se um aumento do “preço” das empreitadas resultante da execução destes trabalhos, sem que tenham sido acionados os mecanismos legalmente previstos a que acresce o facto, como vimos no Ponto anterior de na grande maioria dos casos, as adjudicações terem sido feitas por ajuste direto sem consulta.

¹¹² Deliberações do CA de 30 de junho de 2009 (aprova a “realização de um processo de avaliação desenvolvido pelos projetistas envolvidos nas Fases anteriores do Programa” para efeitos de seleção dos projetistas da Fase 3) e de 16 de julho de 2009 (“ratifica a metodologia e os resultados atribuídos pela comissão criada para o efeito, na avaliação do trabalho desenvolvido pelos projetistas (...) e aprova a lista de projetistas de arquitetura selecionados (...) para a Fase 3 (...)”).





Rina Cruz

Tribunal de Contas

Em sede de contraditório, a PE, alegou que, “(...) diversamente do que parece decorrer do Relato (...), do Relatório da Inspeção-Geral de Finanças n.º 1.135/2009 (...), não consta nenhuma recomendação genérica à necessidade de responsabilização dos projetistas por erros e omissões mas (...) uma recomendação muito específica dirigida à necessidade de responsabilização dos projetistas de duas empreitadas aí analisadas (...)”.

Argumentou, ainda, que “(...) embora a possibilidade de responsabilização dos projetistas por erros e omissões resultantes de incumprimento de obrigações de conceção já decorresse dos termos gerais da responsabilidade civil prevista no Código Civil, a verdade é que a efetivação deste tipo de responsabilidade só veio a assumir um cariz vinculativo e verdadeiramente generalizante com a aprovação do CCP, e, mais tarde, da Lei n.º 31/2009, de 3 de julho” e que “(...) os procedimentos de responsabilização dos projetistas começaram, progressivamente, a ser desencadeados, embora numa primeira fase se tenham circunscrito, pelas razões acima apontadas, aos erros e omissões relativos aos projetos da Fase 2 do Programa”.

Tendo acrescentado que, “(...) até à presente data a PE já desencadeou todos os procedimentos tendentes à regularização dessa situação, estando os mesmos em fase de análise das pronúncias apresentadas pelos projetistas em sede de audiência prévia”.

Considera, igualmente, que atento o prazo de prescrição do art. 309.º do Código Civil, o atraso não assume particular relevância, salientando que “(...) à data da realização da auditoria já haviam sido desencadeados 70 procedimentos tendentes ao apuramento de responsabilidades, tendo, entretanto, sido regularizadas as situações dos erros e omissões verificados nas demais 25 escolas que à data se encontravam pendentes, estando estes procedimentos, igualmente, na fase de análise das pronúncias apresentadas pelos projetistas em sede de audiência prévia”.

Refere, por fim, quanto ao acionamento dos seguros de responsabilidade civil que tal só se justifica quando “(...) houver uma decisão definitiva no âmbito dos procedimentos administrativos já desencadeados, da qual resulte com evidência a responsabilidade dos projetistas por esses erros e omissões e pela verificação dos danos daí decorrentes”.

Sobre as alegações apresentadas, cumpre afirmar, antes de mais, que as mesmas apenas se podem dever a um lapso de interpretação da PE relativamente ao recomendado pela IGF no relatório supra identificado. Com efeito, esta entidade, recomenda, de forma suficientemente clara, para a PE “[p]assar a acionar os mecanismos de responsabilização dos projetistas por erros e omissões dos respetivos projetos previstos no Código Civil e no CCP (...)” (p. 21 do Relatório da IGF), razão pela qual se manteve a conclusão constante do Relato de Auditoria e aqui reproduzida. Acresce que, mesmo relativamente às duas situações identificadas por aquela inspeção-geral (escolas D. João de Castro e Soares dos Reis) e mencionadas no contraditório, a PE não desenvolveu quaisquer ações com vista à responsabilização dos seus projetistas.

Relativamente a esta matéria, os argumentos apresentados não alteram a constatação efetuada em sede de Relato de Auditoria, de que apenas em outubro de 2010, a PE desencadeou procedimentos tendentes àquela responsabilização, e mesmo neste contexto, limitando o âmbito das diligências encetadas às empreitadas da Fase 2, sendo incompreensível, porque incompatível com uma gestão diligente, que passados três anos desde o início da sua atividade, não tivesse sido tomada qualquer iniciativa a este respeito relativamente às Fases 0 e 1.





Rina Cruz

Tribunal de Contas

Neste sentido, a ausência de norma expressa para a responsabilização dos projetistas, não impedia que a mesma fosse exercida nos termos gerais da responsabilidade civil, tal como a própria entidade reconhece, sendo manifestamente improcedente relevar a especial complexidade das intervenções em causa para justificar uma maior tolerância em face das situações de erros e omissões detetadas, atento o facto das mesmas não comportarem esse especial grau de dificuldade, e a escolha dos projetistas ter sido efetuada segundo critérios de experiência e conhecimento de obras semelhantes.

Assim, pese embora se afirme que a não responsabilização dos projetistas no âmbito da Fase 0 e 1 do Programa se ficou a dever a um quadro de indefinição legal e a uma política de tolerância assumida pela PE, e que as medidas tomadas quanto ao apuramento das situações verificadas na Fase 2 não foram ditadas pela necessidade de cumprimento de recomendações de auditorias, é a própria entidade que afirma nas suas alegações não ter sido contemplada a questão referente à responsabilidade dos projetistas, e “(...) No que diz respeito aos erros e omissões dos projetos referentes às Fases 0 e 1, (...) têm a ver com a circunstância de, à data, a PE não estar sensibilizada para essa necessidade”.

Uma última nota para se sublinhar que, relativamente à afirmação de que (negrito nosso), “(...) **em 16 de julho de 2009**, quando o Conselho de Administração da PE deliberou aprovar a lista de projetistas de arquitetura a convidar para a Fase 3 - lista que teve por base os resultados da avaliação entretanto efetuada - **não tinha quaisquer dados quanto aos erros e omissões dos projetos elaborados pelos projetistas das fases anteriores**”, a mesma não encontra aderência com a realidade apurada no âmbito da auditoria realizada.

Com efeito, refira-se, a título meramente exemplificativo, o caso do Contrato n.º 393 referente ao Lote 1 (8 escolas) da Fase 1, cujo empreiteiro apresentou em 7 de janeiro de 2009 uma reclamação por “erros e omissões” no valor total de 8.377.955€, bem como dos Adicionais, celebrados em 29 de janeiro e 18 de junho de 2009, aos Contratos n.º 305 e 316, respetivamente, ambos da Escola Rodrigues de Freitas (Fase 0), respeitantes à formalização de “erros e omissões”, no valor total de 689.680€, pelo que não se aceita o alegado desconhecimento invocado pelos responsáveis em sede de contraditório.

Face ao exposto, reitera-se a análise efetuada no Relato de Auditoria e respetivas conclusões, pelo que se **recomenda** à PE que exerça os seus direitos indemnizatórios decorrentes do incumprimento de obrigações dos projetistas, nas situações em que a violação culposa dos deveres legais e profissionais der origem a trabalhos de suprimento de erros e omissões.

2.7.4.4 Não Remessa de Contratos para Fiscalização Prévia do TC

A PE desde a sua criação e até março de 2009 (aproximadamente 2 anos), procedeu à celebração de 34 contratos (empreitada e de aquisição de bens e serviços), de montante superior ao limiar fixado na Lei do Orçamento do Estado (OE) para efeitos de submissão a fiscalização prévia do TC¹¹³, nos termos previstos no art. 48.º da LOPTC, sem que, no entanto, os tenha remetido a este Tribunal para aquele efeito, apesar de, atentos os respetivos valores, a isso se encontrar obrigada, por força do disposto na al. b) do n.º 1 do art. 46.º daquela Lei. O montante global da despesa inerente a estes contratos foi de 256.269.021€ (cf. Mapa IV - Anexo 5.6).

¹¹³ O limiar para o ano de 2007 era de 326.000€, de acordo com as disposições conjugadas do art. 48.º da LOPTC e art. 130.º da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de dezembro, e art. 1.º da Portaria n.º 88-A/2007, de 18 de janeiro (fixou o valor do índice 100), e para 2008 de 333.000€, nos termos daquele artigo da LOPTC, do art. 121.º da Lei n.º 67-A/2007, de 31 de dezembro, e do art. 1.º da Portaria n.º 30-A/2008, de 10 de janeiro. Para 2009, esse valor, de acordo com aquele artigo da LOPTC e o art. 159.º da Lei 64/A-2008, de 31 de Dezembro, era de 350.000€.





Rina Cruz

Tribunal de Contas

Dispõe a alínea c) do n.º 1 do art. 5.º da LOPTC que compete ao Tribunal:

“(…) fiscalizar previamente a legalidade e o cabimento orçamental dos atos e contratos de qualquer natureza que sejam geradores de despesa ou representativos de quaisquer encargos e responsabilidades, diretos ou indiretos, para as entidades referidas no n.º 1 do artigo 2.º do mesmo diploma, e os das entidades de qualquer natureza criadas pelo Estado ou por quaisquer outras entidades públicas, para exercer funções administrativas originariamente a cargo da Administração, com encargos suportados por transferência do orçamento da entidade que as criou, sempre que daí resulte a subtração de atos e contratos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas”.

Este diploma prevê, também, na alínea a) do n.º 1 do seu art. 47.º, que estão isentos de fiscalização prévia os atos e contratos celebrados pelas entidades identificadas nos n.ºs 2 e 3 do art. 2.º, sem prejuízo do disposto na supra mencionada alínea c) do art. 5.º.

Atento o sentido das normas anteriormente citadas, verifica-se que a PE se insere no âmbito de sujeição da fiscalização prévia, na medida em que:

- a) **Desempenha funções originariamente a cargo da Administração Pública**, cabendo-lhe, estatutariamente¹¹⁴, desenvolver e modernizar uma rede de escolas que é condição de exercício da função do Estado de garantir a educação dos seus cidadãos;
- b) Os seus **encargos são suportados por transferências do orçamento da entidade (Estado) que a criou**, mediante a alocação de fundos do OE à sua atividade;
- c) Com a sua constituição se poderiam ver **subtraídos à fiscalização do TC os atos e contratos inseridos no seu objeto social**.

De salientar que, em 17 de novembro de 2008, aquela entidade enviou à DGTC uma exposição¹¹⁵ sobre esta questão, subscrita pelo seu Presidente, onde se defende a não sujeição da empresa a fiscalização prévia, argumentando-se, entre outros motivos, que “(...) a atividade cometida à Parque Escolar E.P.E tem natureza essencialmente de iniciativa pública empresarial afastando-se do conceito de funções administrativas a cargo da administração pública”, e com base nesse pressuposto “(...) temos considerado que a Parque Escolar não se integra na previsão do artigo 5.º, n.º 1, al. c), da Lei n.º 98/97, de 29 de agosto”.

Através do ofício n.º 19116, de 21 de novembro de 2008, a DGTC informou que:

“(…) O Tribunal de Contas e os seus serviços não detêm competência consultiva na matéria” e “ (...) tendo sido recentemente submetidos a fiscalização prévia contratos celebrados por entidades similares, nomeadamente por Hospitais EPE e por empresas municipais, inclusive referentes a investimentos financiados por fundos comunitários, os mesmos foram apreciados pelo Tribunal que concluiu pela sua sujeição a esta modalidade de fiscalização, atento o disposto na alínea c) do n.º 1 do art. 5.º na redação que lhe foi introduzida pela citada Lei n.º 48/2006. Só a submissão a fiscalização prévia dos contratos celebrados pela Parque Escolar, E.P.E, que se enquadrem no disposto no artigo 46.º da Lei n.º 98/97, permitirá ao Tribunal delimitar, em concreto, os casos em que ela haja lugar.”¹¹⁶

Sucedeu-se, então, a troca de correspondência entre as entidades, e o envio de elementos pela PE, sendo que apenas em 9 de fevereiro de 2009 a entidade remeteu o primeiro processo de empreitada, relativo à execução das obras de modernização da Escola Secundária Garcia da Orta¹¹⁷, e, posteriormente, em 27 de março, verificando-se, a partir de então, o envio ao TC dos contratos subsequentes para efeitos de visto.

¹¹⁴ De acordo com o art. 4.º do DL n.º 41/2007, cit., a PE tem por objeto o “(...) planeamento, gestão, desenvolvimento e execução do programa de modernização e manutenção da rede pública de escolas secundárias e outras afetas ao Ministério da Educação”.

¹¹⁵ Ofício da PE com a referência 08/3758/CA/S.

¹¹⁶ No sentido de que as empresas municipais estão sujeitas a fiscalização prévia, veja-se o Acórdão do TC n.º 34/2009, de 14 de julho, 1ª S/PL.

¹¹⁷ Contrato visado pelo TC, em sessão diária de visto, de 2 de junho de 2009.





Rina Cruz

Tribunal de Contas

Neste contexto, e atentos os factos anteriormente descritos, não pode deixar de se concluir pelo incumprimento das regras relativas à fiscalização prévia, pela não submissão a visto de contratos a esta sujeitos.

Solicitados esclarecimentos sobre as questões aqui evidenciadas, a entidade reiterou a convicção já expressa em anteriores respostas ao TC, de que não estava sujeita a fiscalização prévia, entendimento este, suportado por parecer jurídico emitido por um jurista, que acompanhava a sua resposta.

Sucede, porém, que resulta algo incongruente afirmar uma convicção de não sujeição a fiscalização prévia, quando se verificou que, após março de 2009, e até à presente data, a PE tem remetido, para efeitos de visto, todos os contratos sujeitos e respetivos adicionais (neste último caso, apenas a partir de maio de 2010), pelo que, se dúvidas existiam a este respeito, deveria a entidade ter submetido, *ab initio*, os contratos por si celebrados, para aferir sobre aquela sujeição.

Quanto ao parecer jurídico subscrito por um professor universitário, onde a matéria da fiscalização prévia é abordada de forma aprofundada, defende o mesmo a não sujeição da PE a visto, podendo-se resumir, para efeitos de economia do presente documento, as respetivas conclusões, nas seguintes ideias fundamentais:

- As empresas do SEE apenas estão sujeitas a fiscalização prévia quando assumam uma situação de falsa empresarialização, ou seja, quando a empresa exerce a sua atividade de forma a não obter ganhos de eficiência, o que não sucede relativamente à PE, pois esta entidade desenvolve uma atividade empresarial e não administrativa;
- A considerar que a entidade se insere no âmbito de previsão da al. c) do n.º 1 do art. 5.º, sempre caberia ao TC determinar, em sede de fiscalização concomitante ou sucessiva, a sujeição de determinada empresa pública a visto prévio.

A este respeito, importa referir que o sentido das alterações introduzidas à LOPTC pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, foi o de alargar as várias formas de controlo exercidas pelo TC a todas as entidades que gerem dinheiros públicos, na medida em que **o critério aferidor da competência material da sua ação fiscalizadora é, reforçadamente, o da utilização ou gestão de dinheiros ou valores públicos.**

De facto, e como resulta da exposição de motivos da proposta de Lei n.º 73/X, que deu origem à Lei n.º 48/2006, cit., considerou-se que "(...) No que respeita à fiscalização prévia, estende-se o seu âmbito a novas entidades que, por não estarem até à data sob a jurisdição do Tribunal, eram frequentemente utilizadas e instrumentalizadas como mecanismo de fuga a esses poderes".

Importa considerar, também, que a PE embora seja uma empresa pública, ela não exerce uma atividade empresarial estrita ou pura, uma vez que, para tal, teria de se verificar que a atividade se destinava à oferta de bens e prestação de serviços num contexto de mercado, sujeita a mecanismos de concorrência, prosseguindo fins lucrativos. No entanto, a sua missão principal é o desenvolvimento e modernização da rede escolar, colocando ao serviço da população, em geral, infraestruturas públicas de ensino, o que é condição essencial para assegurar mais e melhor educação para todos, enquanto função do Estado, constitucionalmente prevista e garantida¹¹⁸.

¹¹⁸ Cf. n.ºs 1 e 2 do art. 73.º, da CRP.





Tribunal de Contas

No que concerne ao segundo dos argumentos constantes do parecer, sublinha-se que é em sede de fiscalização prévia, a cargo da 1ª secção do TC, que se afere a sujeição da atividade contratual de uma determinada entidade a visto, devendo ser submetidos os processos que se enquadrem nos pressupostos desta vertente fiscalizadora do Tribunal¹¹⁹, a fim de aferir se os atos e contratos em causa estão por ela abrangidos.

Pelo exposto, conclui-se que a **atividade desenvolvida pela PE** e o respetivo **enquadramento estatutário e legal** consubstanciam o **exercício de funções administrativas** ou **serviços de interesse geral originariamente a cargo da Administração Pública**, com encargos suportados por transferências do OE, preenchendo, assim, os requisitos da al. c) do n.º 1 do art. 5 da LOPTC, pelo que **está sujeita aos poderes de controlo prévio do TC**.

Assim, conclui-se que foram violadas as normas da al. c) do n.º 1 do art. 5.º e alínea b) do n.º 1 do art. 46.º da LOPTC.

A responsabilidade pela não remessa ao TC dos contratos de empreitada e de bens e serviços, em violação do regime de fiscalização prévia consubstanciado nos normativos anteriormente citados, que originaram despesas ilegais no montante de 256.269.021€, é do CA da PE, constituído à data dos factos pelo Presidente João Sintra Nunes e Vogais Teresa Valsassina Heitor e José Domingues dos Reis.

Os pagamentos ilegais, no valor de 236.556.466€, foram autorizados pelos responsáveis identificados no Anexo 5.1.

Em sede de contraditório, a PE, enunciou um conjunto de fatores tendentes à não efetivação de responsabilidade financeira, desde logo porque, tendo solicitado a emissão de um parecer jurídico a um especialista na matéria¹²⁰, a interpretação a que se chegou, confluía no sentido de que a empresa estaria apenas sujeita a duas modalidades de controlo, designadamente o concomitante e o sucessivo, pelo que o seu CA "(...) ficou firmemente convicto da autoridade das conclusões alcançadas no aludido parecer jurídico, razão pela qual, confiando no que ali vinha dito, entendeu não submeter nenhum dos contratos firmados pela PE à fiscalização prévia desse tribunal".

Argumenta, ainda, que tendo tido conhecimento de que outras empresas públicas estariam a enviar os seus contratos para fiscalização prévia e que o TC estaria a levar a cabo essa fiscalização, solicitou esclarecimentos (cerca de um ano e meio após a sua criação) sobre a sua sujeição a visto, sendo que "(...) a partir do momento em que recebeu a indicação de que era entendimento do Tribunal de Contas que o procedimento adequado para definir a sujeição à fiscalização prévia consistia em submeter os contratos à apreciação do Tribunal, a PE passou, pois, a fazê-lo".

Consideram, em síntese "(...) que tendo em conta as circunstâncias que envolveram esta matéria (...) dificilmente se poderia exigir maior rigor cuidado e atenção no tratamento deste assunto, ao ponto de se poder justificar uma censura e reprovação da sua conduta por se entender que a atuação dos membros desse Conselho não se compagina com a que seria exigível a um gestor cuidadoso e responsável".

¹¹⁹ Nos termos do n.º 1 do art. 81.º, da LOPTC, os processos a remeter ao TC, para fiscalização prévia, devem ser instruídos pelos serviços ou organismos, em conformidade com as instruções publicadas na 2.ª série do DR.

¹²⁰ A PE juntou em anexo às suas alegações um aditamento a este Parecer onde são abordados os contra-argumentos constantes do Relato de auditoria e que não alteram a análise efetuada.





Rina Cruz

Tribunal de Contas

Analisando as alegações da entidade nesta matéria, verifica-se que não foram aduzidos factos novos, suscetíveis de alterar as conclusões constantes do Relato de Auditoria, no que concerne a sujeição da PE a fiscalização prévia, desde logo, porque os responsáveis não podiam desconhecer o quadro de sujeição a visto a que entidade estava sujeita, quanto aos contratos supra identificados.

De facto, conforme vem sendo jurisprudência uniforme do TC, e é reconhecido nas alegações apresentadas, a impreparação ou desconhecimento das regras aplicáveis por parte dos responsáveis pela gestão e administração da coisa pública não pode, nem deve ser motivo excludente da responsabilidade das suas decisões, na medida em que ao gestor público é exigido um especial rigor e diligência na apreciação das questões sobre as quais é chamado a pronunciar-se, não podendo adotar uma conduta que se circunscreva a uma mera adesão às informações e pareceres dos Serviços, peritos ou especialistas num determinado domínio.

Como se refere no Acórdão do TC n.º 04/09, 3ª Secção, de 26 de outubro “(...) O argumento de que os Demandados decidiram de acordo com as informações e pareceres dos Serviços não releva. Na verdade, e como é jurisprudência uniforme do Plenário da 3ª Secção, quem repousa na passividade ou nas informações dos Técnicos para se justificar de decisões ilegais esquece que a boa gestão dos dinheiros públicos não se compadece com tamanha passividade”.

Até porque, se dúvidas existiam acerca da interpretação do disposto na alínea c) do n.º 1 do art. 5.º da LOPTC, deviam ter sido arguidas em sede própria, através do envio ao TC dos contratos, cuja sujeição a visto suscitava dúvidas, tal como fizeram outras entidades de natureza empresarial, como os hospitais E.P.E.

O que não é coerente, por incompatível como o regime da fiscalização prévia, é a celebração de um conjunto de 32 contratos, que correspondem ao essencial das empreitadas e aquisições de bens e serviços da Fase 0 e 1 do Programa de Modernização, num montante global de 256.269.021€, sem que o TC se tenha pronunciado sobre a legalidade, obstando-se, assim, a qualquer forma de controlo prévio sobre os mesmos.

Veja-se que, a tese defendida pela entidade levaria a concluir, no pressuposto da existência de um parecer jurídico em sentido contrário, que a sua atividade nunca estaria sujeita ao escrutínio do Tribunal de Contas, quando o quadro normativo vigente claramente determina que são as entidades que devem enviar os contratos para efeitos da aferição da eventual sujeição a fiscalização prévia.

Neste contexto, não pode deixar de se citar o entendimento da atual Secretária de Estado do Tesouro e Finanças, ouvida **em sede de contraditório**, de que “(...) reveste-se de meridiana clareza que, à partida, por aplicação do artigo 5.º, n.º 1 alínea c) da LOPTC, a Parque Escolar se encontrava sujeita a fiscalização prévia do Tribunal de Contas”, e que por esse motivo, “(...) a prática perfilhada pela Parque Escolar se afigura manifestamente desconforme com o enquadramento legal vigente ao momento, sendo a conduta do Conselho de Administração censurável”.

O que transparece, assim, dos factos apurados, foi a vontade de assegurar a máxima celeridade aos processos de contratação, de forma a garantir o arranque das obras de modernização e o cumprimento da calendarização do Programa, desconsiderando a necessidade de envio dos contratos para efeitos de visto.

Face ao exposto, reitera-se o enquadramento jurídico constante do Relato de Auditoria, assim como, as conclusões dele resultantes, podendo esta situação determinar a eventual responsabilidade financeira sancionatória, ao abrigo do disposto na alínea h) do n.º 1 do art. 65.º da LOPTC.





Rina Cruz

Tribunal de Contas

2.7.4.5 Serviços de Gestão e Fiscalização de Empreitadas – Habilitação dos Candidatos

No âmbito da Fase 1, foi aberto concurso limitado internacional por prévia qualificação¹²¹, para a seleção de equipas de análise de projetos, apoio na organização de concursos de empreitadas, respetiva gestão e fiscalização, com um valor estimado de 4M€¹²² (s/ IVA), abrangendo um total de 26 escolas, inseridas em 4 lotes¹²³, sendo o critério de adjudicação o do preço mais baixo.

O Ponto 8.3.2.4 do Caderno de Encargos estabelecia, sob a epígrafe “Organização e meios do adjudicatário”, o seguinte “(...) Consideram-se como habilitações mínimas para o Coordenador dos Serviços de Coordenação da Segurança de empreitadas (...) a formação específica em Coordenação de Segurança com curso reconhecido pelo ISHST, e com a duração mínima de 200 horas”.

Em 19 de setembro de 2007, em sede de abertura de candidaturas, o Júri deliberou quanto àquele requisito que “(...) é objetivamente impossível de satisfazer em virtude de tal reconhecimento ser, à data, inexistente”, tendo decidido que “(...) não é exigível a formação específica em Coordenação de Segurança com curso reconhecido pelo ISHST¹²⁴. Não obstante, mantêm-se as restantes exigências cumulativas constantes do Ponto 8.3.2.4 do Caderno de Encargos¹²⁵.

Questionada a entidade no âmbito da presente auditoria, informou que, “ (...) no momento em que lançou o procedimento de concurso, encontrava-se na convicção, errada, de que o referido reconhecimento pelo ISHST já se encontrava implementado, por regulamentação, (...) tendo em conta que a condição estabelecida pela Parque Escolar era impossível de satisfazer, entendeu a mesma não se impor a anulação do concurso, uma vez que todas as empresas em condições de concorrer não podiam, em face da sua atividade, alegar o desconhecimento da legislação em vigor numa área tão sensível como a da Segurança.(...) sendo certo que todos os candidatos incumpriram o requisito.”

Acrescenta-se que esta questão havia sido levantada junto da PE, em 14 de setembro de 2007, pela Pórtico-Gabinete de Engenharia, Lda., em data posterior à prevista no caderno de encargos para a solicitação de esclarecimentos, tendo-lhe sido comunicado, em 17 de setembro, que a questão do não reconhecimento pelo ISHST da mencionada formação específica, poderia ser levantada na candidatura a apresentar pela empresa, a fim de ser ponderada pelo júri, não se justificando a prorrogação do prazo para apresentação de candidaturas ou a anulação do procedimento em apreço.

Ora, resulta do disposto no art. 10.º do DL n.º 197/99, cit., e atualmente do n.º 1 do art. 4.º do CCP, que um dos princípios orientadores da contratação pública é o respeito e promoção dos mecanismos da concorrência, enquanto fator de obtenção de melhores condições contratuais e a otimização dos preços, com o consequente benefício em termos do acréscimo de eficiência da despesa pública.

¹²¹ Publicado DR, II série, de 22 de agosto de 2007, e no Jornal Oficial das Comunidades (2007/S 155-193745), de 14 de agosto de 2007.

¹²² O valor estimado do contrato com referência a cada lote foi de 1.000.000€.

¹²³ A composição dos lotes foi a seguinte; Lote n.º 1 – Região Norte – 6 escolas; Lote n.º 2 – Norte e Centro – 6 escolas; Lote n.º 3 – Lisboa e Alentejo – 7 escolas; Lote n.º 4 – Lisboa e Alentejo – 7 escolas.

¹²⁴ Instituto para a Segurança Higiene e Saúde no Trabalho.

¹²⁵ O qual passou a ter a seguinte redação: “ (...) Consideram-se como habilitações mínimas para o Coordenador dos Serviços de Coordenação da Segurança de empreitadas o bacharelato ou a licenciatura em engenharia civil e, cumulativamente, a experiência de 5 anos em fiscalização ou direção de obras. Deverão ser indicados, pelo menos, 5 técnicos com estas habilitações, que deverão obrigatoriamente fazer parte do quadro do Concorrente”.





Rina Cruz

Tribunal de Contas

A introdução de requisitos de admissão ao procedimento que não podem ser cumpridos, além de ser um ato sem efeitos práticos, que nada acrescenta ao rigor do procedimento, pode assumir-se como fator de inibição de potenciais interessados, redutor do universo de concorrencial, mormente, se esses eventuais interessados considerem não dispor de pessoal com as habilitações exigidas, abdicando, assim de apresentar propostas¹²⁶.

Assim, é forçoso concluir que, no contexto destas contratações, não foram devidamente acautelados os princípios da concorrência e da igualdade, que visam assegurar, em sede de formação dos contratos, uma efetiva paridade de condições de acesso e de participação dos interessados em contratar, devendo a PE acautelar, no futuro, uma adequada e rigorosa definição dos requisitos de admissão aos procedimentos.

Em sede de contraditório, a PE afirmou que:

“(...) desconhecia que o referido reconhecimento ainda não se encontrava devidamente regulamentado e que, por essa razão, ainda nenhum curso havia sido reconhecido.”, e que por esse motivo “ (...) acabou por admitir que o cumprimento desta parte do requisito no ponto 8.3.2.4 do caderno de encargos não era, afinal, condição essencial para participação no concurso.”, além de que “(...) caso estivessem mesmo motivadas em concorrer, todas as potenciais empresas interessadas em participar poderiam, com facilidade ter colocado à consideração da PE a impossibilidade de cumprimento do requisito.”

Conclui, ainda, que “(...) o requisito em causa foi encarado pelo mercado ao qual o concurso se dirigia como uma exigência impossível de ser cumprida e, como tal, passível de ser desconsiderada, razão pela qual não faz qualquer sentido a insistência na ideia de que a introdução do requisito em causa pode ter constituído um fator de inibição de potenciais interessados”.

Não se acompanha o raciocínio da entidade quando afirma que o mercado a que o concurso se dirigia considerou como não escrito esse requisito, sendo antes de considerar que teve um efeito inibitório junto de potenciais interessados que se abstiveram de concorrer por verem, na introdução de requisito impossível, um obstáculo à sua participação no procedimento.

Assim, é este efeito potencial de restrição da concorrência que não pode deixar de se reafirmar, porque impeditivo da obtenção de melhores condições contratuais e otimização dos preços, enquanto fatores do acréscimo de eficiência da despesa pública, pelo que se **recomenda** à PE que proceda à definição rigorosa dos requisitos de admissão ao procedimento.

¹²⁶ Num contexto semelhante, embora com referência ao art. 49.º do CCP (Proibição de menção a marcas) veja-se o Acórdão do TC n.º 25/10, de 6 de julho - 1ª S/SS, disponível em www.tcontas.pt, onde se refere que “(...) Tem este normativo por escopo - à semelhança do que sucedia com o seu antecessor artigo 65.º, n.ºs 5 e 6 do DL n.º 59/99, cit. - proibir que, ainda que por via indireta, se dificulte ou afaste a candidatura de empresas que não preencham determinados requisitos. Podendo, embora, resultar, *prima facie*, do texto do artigo 49.º do CCP, que tal proibição diga respeito ao caderno de encargos, o certo é que a lei quis proibir, com a utilização abusiva de especificações técnicas, que se viole a concorrência, ou, dito de outro modo, - e como se estipula no n.º1 deste artigo 49.º - quis permitir a participação dos concorrentes em condições de igualdade e a promoção da concorrência”.





Rina Cruz

Tribunal de Contas

2.7.4.6 Aluguer de Monoblocos – Proposta de Valor Consideravelmente Superior

No ano de 2008, a PE procedeu à abertura de Concurso Público Internacional para o “Fornecimento e Montagem, em Regime de Aluguer, de Monoblocos Pré-Fabricados para a Instalação Provisória de Salas de Aula para o Funcionamento de Atividades Letivas e de Serviços de Apoio nas Escolas que Integram a Fase 1 do Programa de Modernização das Escolas com Ensino Secundário”, com um valor total estimado de 900.000€ (S/IVA) [Tabela 13]:

Tabela 13 – ALUGUER DE MONOBLOCOS – FASE I

Lote	Área Geográfica	N.º Escolas	N.º Monoblocos	Publicação		Critério Adj.	V.Base (S/IVA)	V. Adjudicado
				DR	JOUE			
1	Lisboa/Alentejo	8	78	II Série-7 de abril	2008/S 63-085220	Preço mais baixo	351.000	487.968
2	Lisboa	3	22				99.000	89.003
3	Norte	6	59				265.500	230.917
4	Norte/Centro	5	41				184.500	225.636
Total							900.000	1.033.524

No que respeita especificamente ao procedimento e relativamente ao Lote 1 verificou-se, em sede de avaliação de propostas, que a única proposta admitida, a da empresa Algeco, S.A, no montante de 608.945€, ultrapassava em 73,5% o preço base do concurso (351.000€). De facto, resulta do teor do relatório preliminar de avaliação de propostas que:

“(…) face aos valores previsíveis que foi possível apurar na fase de preparação do concurso e que levaram à definição do valor base, e ainda comparativamente com os preços unitários apresentados nas propostas dos Lotes 2, 3 e 4, mesmo tendo em atenção o fator “distância” que agrava os custos de transporte. Assim, e de acordo com o que tem sido o entendimento da Jurisprudência do Tribunal de Contas, aplicável por analogia, considera-se que, tendo sido excedida a margem de 25% (vinte e cinco por cento) do valor base estimado de 351.000,00 € (trezentos e cinquenta e um mil euros), a proposta do concorrente n.º 2 - ALGECO, S.A. para este lote é considerada inaceitável, nos termos do disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 57 do Decreto-Lei no 197/99, de 08 de junho.”

Por este motivo, o CA decidiu proceder à abertura de procedimento por negociação sem publicação prévia de anúncio relativamente ao Lote 1, mediante convite a cinco empresas, ao abrigo do disposto no n.º 2 do art. 57.º e al. d) do art. 84.º, ambos do DL n.º 197/99, cit.

De acordo com o disposto na alínea a) do n.º 1 do art. 57.º deste diploma, as entidades adjudicantes estão impedidas de adjudicar as propostas que sejam consideradas “inaceitáveis” pela entidade adjudicante, pelo que bem andou a PE ao decidir não adjudicar a única proposta apresentada, em sede de concurso público, atenta a manifesta discrepância, apurada em 73,5%, relativamente aos valores fixados na abertura do procedimento.

Da mesma forma, e pela similitude de situações em análise, não pode deixar de se invocar a este respeito a norma da alínea. b) do n.º 1 do art. 107.º do DL nº 59/99, cit., que estabelece idêntica limitação à adjudicação de propostas de valor consideravelmente superior nas empreitadas.

Sucede, porém, que na sequência do procedimento por negociação, a melhor proposta apresentada no valor de 487.968€, pela empresa Elevatrans, Lda, e adjudicada por deliberação do CA de 23 de maio de 2008, apresentava, ainda assim, um desvio de 39% face ao valor inicialmente estimado.

Ora, o dever de não adjudicação de propostas, em ambos os regimes de aquisição de bens e serviços e empreitadas, anteriormente citados, não se esgota no âmbito do concurso público inicial, antes se projetando em procedimento subsequente com ele relacionado, vinculando o decisor público também em sede de negociação, na medida em que se possa concluir que exista igualmente proposta consideravelmente superior ao valor base.





Rina Cruz

Tribunal de Contas

É um facto que a proposta adjudicada em sede de negociação se veio a revelar inferior à apresentada no concurso público antecedente, mas ainda assim, representa um acréscimo de 39% em relação ao preço base, e este circunstancialismo determinava para a PE um dever de não adjudicação daquela proposta, por “inaceitável”, em obediência às normas legais anteriormente citadas, assim como do princípio da concorrência (art. 10.º do DL n.º 197/99, cit.)¹²⁷.

E, em consequência, proceder à abertura de novo procedimento de concurso público internacional, nos termos do n.º 2 do art. 57.º, art. 80.º e art. 190.º, n.º 1, al. b) do mesmo diploma. Solicitados esclarecimentos sobre esta questão, aquela entidade informou que:

“A proposta do concorrente Algeco, SA, para o lote 1 no concurso acima identificado ascendia a €608.945,00, valor que ultrapassava em 73,5% o valor base do concurso. Após o procedimento de negociação, a proposta adjudicatária ultrapassava, ainda assim, em 39% o preço base do concurso inicial. Não obstante, a Parque Escolar considerou-a aceitável, à luz do citado artigo 57.º, n.º 1, al. a), face às condições especialmente desfavoráveis deste Lote quanto ao transporte, acessos e colocação dos monoblocos nos logradouros escolares pois o fator «distância» impunha-se efetivamente com maior peso neste mesmo lote, em relação aos outros, para o respetivo fornecedor.”

Desde logo, não colhe o argumento da maior dispersão geográfica das escolas do Lote 1 (8 Escolas/78 monoblocos) para justificar uma diferença significativa de preço relativamente aos restantes lotes, porquanto essas condicionantes de natureza geográfica existiam com maior acuidade relativamente ao lote 4, que compreendia o fornecimento de 41 monoblocos, em 5 escolas da Região Norte e Centro, e que foi adjudicado pelo montante de 225.636,20€¹²⁸.

Note-se que, do conjunto dos oito estabelecimentos de ensino que compõem o mencionado Lote 1, seis se situam em Lisboa (5) e arredores (1), e os dois restantes em Benavente e Beja, respetivamente, sendo que o Lote 4, compreende uma escola no Porto, Vila do Conde, Espinho, Penafiel e Coimbra, pelo que a existir dispersão geográfica, ela é mais evidente na composição das escolas deste lote, ainda que esteja em causa um menor número de estabelecimentos e de monoblocos a fornecer.

E mais difícil se torna compreender o desfasamento de custos verificado, quando se apurou que os documentos do procedimento não fazem alusão ou evidenciam uma especial complexidade de acesso e colocação dos monoblocos nas escolas do aludido Lote 1.

A presente questão, aliás, foi abordada no acórdão do TC n.º 27/04, 1ª S-SS, no âmbito de contrato de empreitada, mas cujas conclusões têm plena validade no âmbito da contratação aqui em análise, onde se sufraga o dever de não adjudicação de propostas de valor consideravelmente superior, em procedimento subsequente, com referência à al. b) do n.º 1 do art. 107.º do DL n.º 59/99, cit., enquanto fator de promoção da concorrência, da transparência, do rigor dos projetos e da estimativa de custos, de forma a evitar o crescimento desmesurado da despesa com a realização de empreitadas públicas, ou no caso presente, de locação de bens.

¹²⁷ Atualmente consagrado no n.º 4 do art. 1.º do CCP.

¹²⁸ Esta diferença significativa de custos é também notória relativamente ao Lote 3, que compreendia o fornecimento de 59 monoblocos em 6 escolas na Região Norte (Porto (2), Vila Nova de Gaia, Braga, Póvoa do Varzim, Matosinhos), e que foi adjudicado pelo valor de 230.917,02€.





Rina Cruz

Tribunal de Contas

Considerando-se, também, nos acórdãos do TC n.ºs 5/02, 1ª S-PL¹²⁹ e 18/10, 1ª S/SS, que o conceito de “preço consideravelmente superior” deve ser interpretado com recurso a outros desvios previstos e permitidos no DL n.º 59/99, cit., nomeadamente o constante do art. 45.º para a admissibilidade da realização de trabalhos a mais, considerando-se ilegal a adjudicação de propostas cujo valor ultrapassasse em 25% o preço base.

Por sua vez, no parecer da Procuradoria Geral da República n.º 117/2004, de 30 de junho¹³⁰, considerou-se que uma proposta superior a 23,78% do preço deveria ser considerada manifestamente superior impedindo o dono da obra de proceder à adjudicação, embora aqui se defenda que o conceito «valor consideravelmente superior», enquanto conceito indeterminado, deva ser apreciado de forma casuística à luz de critérios como o interesse público em cada situação concreta¹³¹.

E que a aplicação de um critério puramente quantitativo de valor consideravelmente superior ao preço base pode, em algumas situações, ser insuficiente para considerar uma proposta como substancialmente superior¹³².

Todavia, no presente caso, não só aquele limite foi ultrapassado num valor próximo dos 40%, como não ficou demonstrado nem que o preço base estivesse desfasado dos preços de mercado, e menos a existência de razões justificativas da variação de custo do fornecimento e instalação de monoblocos, quando comparado com os lotes 3 e 4, que compreendiam, igualmente, o respetivo transporte e montagem em Escolas situadas noutras regiões do País (Norte/Centro).

Pelo exposto, conclui-se pela violação do art. 10.º (princípio da concorrência), al. a) do n.º 1 e n.º 2 do art. 57.º, art. 80.º, 190.º, n.º 1, al. b), todos do DL n.º 197/99, cit., em vigor à data dos factos.

A despesa ilegal no valor global de 487.968,00€ foi autorizada pelos membros do CA João Sintra Nunes, Teresa Valsassina Heitor e José Domingues dos Reis, por deliberação de 26 de junho de 2008. A responsabilidade pela autorização dos pagamentos ilegais, no montante de 344.815€, é dos membros do CA identificados no Anexo 5.1.

¹²⁹ Neste acórdão considerou-se ilegal, por consideravelmente superior ao valor base, a adjudicação de uma empreitada em que existia uma discrepância de 35,4% entre a proposta mais baixa e o valor base, no âmbito de concurso público lançado após anterior concurso, com o mesmo objeto, cuja proposta mais favorável era superior em 59% ao valor base, e por esse motivo, havia sido anulado.

¹³⁰ Publicado em DR, II Série, de 4 de julho de 2006.

¹³¹ Como se salienta neste parecer “(...) A decisão de não adjudicação, com o referido fundamento, deverá ser tomada em função das circunstâncias concretas de cada caso, fazendo-se apelo, para a densificação do conceito indeterminado «consideravelmente superior» ali utilizado, aos quadros valorativos paralelos, embora de cariz simétrico, consignados no mesmo diploma para possibilitar ao empreiteiro a rescisão do contrato com fundamento na supressão de trabalhos (artigos 31.º, n.º 1, e 35.º, n.º 1), na substituição de trabalhos incluídos no contrato por outros de espécie diferente (artigos 31.º, n.º 2, e 234.º, n.º 1 e 2), ou na maior onerosidade resultante de maior dificuldade na execução da empreitada por motivo atinente ao dono da obra (artigos 196.º, n.º 1 e 2, e 234.º, n.º 1 e 2); No juízo valorativo a efetuar, deverá o dono da obra levar em consideração eventuais desajustamentos do preço base em relação aos preços efetivamente praticados no mercado à data da abertura do concurso, desde que tal desajustamento não possa, pelo seu relevo ou pela sua natureza, ter posto em causa os princípios da transparência e da concorrência”.

¹³² A este respeito, sustenta Raquel Carvalho (em “As invalidades Contratuais nos Contratos Administrativos de solicitação de bens e Serviços”, Almedina, Coimbra, 2010, p. 46), que “(...) Na verdade, esta interpretação impede com mais eficácia um possível conluio entre os proponentes - bastava que por acordo dos candidatos o preço base fosse alterado para valores inferiores a 25% que, não havendo indícios desse conluio, impunha-se à administração o dever de concluir esse contrato”.





Rina Cruz

Tribunal de Contas

Em sede de exercício do direito de **contraditório**, a PE apresentou as alegações que se sintetizam em seguida:

- O disposto na alínea b) do n.º 1 do art. 107.º do DL n.º 59/99, cit., não é aplicável ao procedimento em apreço, mas sim o art. 57.º do DL n.º 59/99, cit., sendo que nele não foi “(...) fixado qualquer preço base do concurso, isto é, um valor limite condicionador dos preços a propor pelos concorrentes, mas apenas um valor estimado do contrato”, o qual além de não ser obrigatório, não equivale a um valor limite dos preços a propor pelos concorrentes;
- A verificação dos pressupostos da inaceitabilidade das propostas nos termos da aludida norma do DL n.º 197/99, cit., pressupõe uma margem de livre apreciação decisória pela entidade adjudicante, e sendo o concurso por negociação um segundo procedimento com vista à celebração do mesmo contrato, não era de prever a obtenção de melhores condições de preço, sendo que já havia sido conseguida uma importante redução relativamente aos valores obtidos no primeiro procedimento;
- As condições de execução do contrato, no que concerne ao Lote 1, eram manifestamente mais desfavoráveis, quanto ao transporte, acesso, e colocação dos monoblocos nos logradouros das escolas, em virtude da maior dispersão geográfica das mesmas, o que se atesta pelo facto dos valores unitários, apresentados pelos concorrentes, terem sido mais elevados quanto a este lote;
- Atenta a calendarização assumida no contrato-programa celebrado com o Estado Português, era necessário assegurar que os monoblocos estivessem operacionais no início do ano escolar de 2008/2009, de forma a permitir o início da execução das obras e a continuidade das atividades letivas, o que ficaria comprometido com a eventualidade de ter de proceder à abertura de novo procedimento de concurso público, com prejuízo para o interesse público subjacente.

As alegações aduzidas merecem os seguintes comentários.

Quanto à primeira ordem de argumentos, cumpre realçar que pese embora a não determinação de um preço base no procedimento em análise, e independentemente de se considerar, ou não, a sua obrigatoriedade ao abrigo do DL n.º 197/99, cit., foi com base no valor estimado do contrato que se considerou como inaceitável a proposta mais económica apresentada no procedimento, por ser superior a 25% daquela estimativa base, e que, assim, desencadeou um procedimento de negociação ao abrigo da disposto na al. a) do n.º 1 do art. 57.º deste diploma.

Ou seja, a PE considerou como limite a partir do qual as propostas poderiam ser consideradas como inaceitáveis, o valor que excedesse em 25% o valor por si estimado para a respetiva adjudicação e, por esse motivo, considerou que devia rejeitar a de valor mais reduzido, que ultrapassava em 73,5% aquele montante.

Como tem vindo a ser defendido pela jurisprudência do TC citada, e que atenta a analogia das situações em análise, justifica a respetiva aplicação ao regime previsto na alínea. b) do n.º 1 do art. 107.º, do DL nº 59/99, cit., no âmbito da aquisição de bens e serviços, reafirma-se a impossibilidade de adjudicação de propostas de valor consideravelmente superior em sede de negociação, na sequência de concurso anterior, atenta a necessidade de controlo da despesa pública, evitando que em procedimentos menos formais as propostas venham a atingir valores inoportáveis e não sindicáveis.





Rina Cruz

Tribunal de Contas

Relativamente à margem de livre apreciação que a entidade dispõe para aferir sobre a inaceitabilidade de uma proposta, reconhece-se que um critério puramente quantitativo pode revelar-se insuficiente enquanto critério geral, como evidenciado no relato, mas foi com base na percentagem de 25%, de limite de trabalhos a mais do regime de empreitadas, adotado pela jurisprudência do TC, que a PE fundamentou a não aceitação de propostas no âmbito do respetivo concurso público internacional.

Ora, no caso concreto e atentas as circunstâncias descritas, não podia deixar de se entender que uma proposta que ultrapassa, em sede de negociação, uma percentagem de 39% do valor estimado, deve ser tida como inaceitável e logo rejeitada, pelos mesmos motivos e enquadramento legal suscitado no concurso público inicial.

A corroborar este entendimento, veja-se o Acórdão do TC n.º 18 /10, 1ªS/SS, a respeito de uma empreitada da Estradas de Portugal SA, onde se conclui pela violação do disposto na al. b) do n.º 1 do art. 107.º do DL n.º 59/99, cit., por considerar, como consideravelmente superior, uma proposta que ultrapassava em mais de 25% o preço base, sublinhando-se “(...) no que concerne à proposta do adjudicatário, trata-se de um desvio de 30,37%, o que, em termos de senso comum, é um desvio deveras assinalável, sobretudo considerando o montante em que se traduz esse agravamento do preço apresentado.”

Por último, e quanto à necessidade de montagem de monoblocos nas escolas de forma a garantir a abertura do ano letivo 2008-2009, para além de não se ter demonstrado que esse objetivo ficasse inviabilizado com a abertura de novo procedimento, veio revelar que os concursos não foram lançados atempadamente, acautelando-se eventuais vicissitudes que pudessem afetar o normal decorrer dos processos aquisitivos.

Atento o exposto, mantem-se o enquadramento jurídico acima expresso, não subsistindo motivos para alterar as respetivas conclusões dele decorrentes, sendo a situação descrita suscetível de gerar responsabilidade financeira sancionatória, ao abrigo do disposto na alínea b) do n.º 1 do art. 65.º da LOPTC.

2.7.4.7 Conversão dos Concursos Limitados Internacionais em Concursos por Negociação

No sentido de proceder à “(...) execução das obras de modernização e serviços de manutenção e conservação previstos na primeira fase do programa de modernização”, foram lançados no ano de 2007 quatro concursos limitados internacionais com publicação prévia de anúncio¹³³ [Tabela 14]:

Tabela 14 – CONVERSÃO DE CONCURSOS LIMITADOS INTERNACIONAIS

Lote	Área Geográfica	N.º Escolas	DR	Publicação		Preços Base (S/IVA) (a)	V. Adjudicado Conc. p/ Neg
				JOUE			
1	Lisboa/Alentejo	8	II Série - 27 de dezembro		2007/S 245-298248	48.815.000	60.330.000
2	Lisboa/Alentejo	6			2007/S 245-298249	43.700.000	52.500.000
3	Norte	6			2007/S 246-299856	41.550.000	51.930.477
4	Norte/Centro	6			2007/S 246-299857	42.300.000	n/a (b)
Total						176.365.000	164.760.477

(a) Componente construção

(b) n/a - Relativamente ao Lote 4 foram desencadeados procedimentos de concurso público autónomos por Escola.

Relativamente aos Lotes 1 a 3, em particular, após uma fase prévia de avaliação e seleção de pedidos de participação de empresas interessadas, foram os candidatos admitidos convidados a apresentar as suas propostas¹³⁴.

¹³³ Nos termos da deliberação do CA de 13 de dezembro de 2007.

¹³⁴ Apresentaram propostas 4 dos 10 candidatos selecionados (Lote 1), 5 dos 12 (Lote 2), 6 dos 12 (Lote 3).





Rina Cruz

Tribunal de Contas

De salientar que os programas de concurso previam que este seria composto numa primeira fase pelo anúncio e programa de concurso e numa segunda fase pelas peças escritas e desenhadas e pelo caderno de encargos, onde foi definido e comunicado aos concorrentes admitidos o preço base da componente construção¹³⁵. O critério de adjudicação era o da proposta economicamente mais vantajosa (preço 75% e valia técnica 25%).

Embora o valor global estimado previsto na ata de abertura do procedimento se reportasse às componentes de construção e manutenção, os convites previram apenas o preço base da componente construção, tendo a Comissão de análise considerado para efeitos da sua admissibilidade e ponderação em termos comparativos, apenas os valores propostos pelos candidatos para esta componente.

Após o ato público de abertura de propostas¹³⁶ e atento o valor dos preços apresentados pelos concorrentes, deliberou o CA não adjudicar as empreitadas destes lotes¹³⁷, uma vez que considerou apresentarem um valor consideravelmente superior ao preço base¹³⁸, nos termos do disposto na al. b) do n.º 1 do art. 107.º, do DL n.º 59/99, cit.¹³⁹, aplicável à data dos factos.

Deliberou, também, lançar um procedimento de concurso por negociação, ao abrigo da alínea a) do n.º 1 do art. 134.º do DL n.º 59/99, cit., tendo sido convidados a apresentar proposta todos os concorrentes admitidos no anterior procedimento de concurso limitado¹⁴⁰. Do teor dos convites, consta a informação aos concorrentes de que:

“(…) tratando-se de um processo de concurso relativo à mesma obra, o qual deverá ser lançado em condições substancialmente idênticas às do procedimento anterior, deverão os concorrentes limitar as suas propostas de alteração a retificação de preços resultantes de processos de negociação com subempreiteiros ou fornecedores, ou a marcas e modelos de materiais e equipamentos descritos no articulado do concurso, que apresentem características técnicas idênticas às preconizadas no caderno de encargos e listas de medições e que não implique qualquer alteração ao faseamento construtivo, tudo nos termos do artigo 134.º, n.º 1 alínea a) e n.º 2 do DL nº 59/99, de 2 de março”.

Em aditamento, a PE esclareceu, ainda, que “(...) o critério de adjudicação da empreitada descrita em epígrafe, no processo de concurso por negociação, limitar-se-á ao preço, constituindo total responsabilidade dos concorrentes a garantia do cumprimento de todos os requisitos relativos à manutenção das características técnicas preconizadas no caderno de encargos e listas de medições e que não implique qualquer alteração ao faseamento construtivo”, sendo que o processo de negociação decorreria em duas sessões, uma intermédia para esclarecimentos e outra, distinta, de negociação¹⁴¹.

No que concerne ao Lote 4, foi decidido não adjudicar o contrato com o mesmo fundamento da inaceitabilidade das propostas, por consideravelmente superiores ao preço base, embora neste caso, a

¹³⁵ Os valores estimados foram de 32.500.000 (Lote 1), 25.500.000€ (Lote 2), 27.500.000€ (Lote 3) e 30.000.000€ (Lote 4). Os “preços base” e “valor adjudicado” constantes da Tabela 14, reportam-se apenas à componente de “empreitada”. O valor global dos contratos celebrados (incluindo a componente de “serviços de manutenção e conservação”) foi de 68.170.500€ (Lote 1), 57.450.945€ (Lote 2) e de 58.941.589€ (Lote 3), que totalizaram 184.563.034€.

¹³⁶ Apresentaram propostas para a componente de construção e de manutenção da empreitada 4 dos 10 candidatos selecionados (Lote 1), 5 dos 12 (Lote 2) e 6 dos 12 (Lote 3).

¹³⁷ Na sequência das comunicações internas n.ºs 08/DGI/03, de 23 de julho (Lote 1), 08/DGI/01, de 16 de julho (Lote 2), 08/DGI/02, de 16 de julho (Lote 3), enviadas pelo Presidente do júri dos concursos ao Presidente do CA.

¹³⁸ As propostas de menor preço apresentavam os seguintes desvios ao preço base: 23,9% (Lote 1); 23,3% (Lote 2); 24,7% (Lote 3).

¹³⁹ Por deliberação de 24 (Lotes 2 e 3) e 29 de julho de 2008 (Lote 1).

¹⁴⁰ Convites enviados em 25 (Lotes 2 e 3) e 30 de julho de 2008 (Lote 1).

¹⁴¹ Comunicações datadas de 30 de julho de 2008 (Lote 2 e 3), sendo que este esclarecimento já constava do convite inicialmente enviado aos concorrentes do Lote 1.





Tribunal de Contas

entidade tenha optado por lançar procedimentos de concurso público individualizados para cada uma das escolas nele englobadas¹⁴².

Ora, na sequência do processo de negociação que entretanto decorreu, foram adjudicadas as propostas de menor valor apresentadas pelos concorrentes convidados para os referidos três lotes¹⁴³, nos termos das deliberações do CA, datadas de 7 (Lote 2) 14 (Lote 3) e 21 de agosto de 2008 (Lote 1).

A este respeito, importa ter em conta o disposto na alínea a) do n.º 1 do art. 134.º do DL n.º 59/99, cit., em vigor à data dos factos, onde se estipulava que, "(...) [p]ara além do caso previsto na alínea c) do n.º 2 do artigo 48.º, o concurso por negociação só é admissível, seja qual for o valor estimado do contrato, nos seguintes casos: quando as propostas apresentadas em concurso público ou limitado sejam irregulares ou inaceitáveis e o concurso por negociação se destine à execução da mesma obra, em condições substancialmente idênticas."

Nos termos da supra mencionada norma, a conversão do concurso público em concurso por negociação, tem como pressupostos o tratar-se da mesma obra e que a sua execução decorra naquelas condições.

O facto de ter sido alterado o critério de adjudicação permite questionar a existência de "condições substancialmente idênticas" e de que forma essa alteração se coaduna com os princípios da transparência, igualdade e concorrência.

De facto, ao não serem consideradas as condições inicialmente fixadas para o resultado pretendido, fazendo valer, em sede de negociação, o critério do preço mais baixo, não se privilegiou uma eventual proposta, que em termos qualitativos e quantitativos, melhor servisse o interesse da entidade adjudicante¹⁴⁴ e o interesse público inerente ao procedimento.

Neste sentido, e atenta a modificação do critério de adjudicação nos termos efetuados pela PE, não se pode afirmar a existência da identidade de pressupostos em ambos, o concurso público e o de negociação, e o mesmo contexto de igualdade e concorrência, de forma a ter por verificadas as condições substancialmente idênticas na aceção da al. a) do n.º 1 do art. 134.º do DL n.º 59/99, cit.

Sobre esta matéria, a PE esclareceu que:

"(...) O critério de adjudicação do concurso anterior limitado internacional objeto de conversão era a valia técnica, a qual ficou conhecida de todos os concorrentes, aquando do ato público de abertura das propostas. Aliás, o contrato que se veio a celebrar com o adjudicatário após o procedimento de negociação, remete expressamente para a proposta do adjudicatário apresentada em sede de concurso, como documentação integrante do mesmo. Assim, o único fator que era possível abrir à concorrência era o preço. Por outro lado, a execução da obra foi feita em condições substancialmente idênticas, uma vez que o Caderno de Encargos foi inequivocamente o mesmo."

¹⁴² Nos termos da deliberação do CA de 28 de julho de 2008.

¹⁴³ Lote 1, Mota Engil (68.170.500€); Lote 2, Novopca, SA / Eiffage / Teodoro Gomes Alho, SA / João Jacinto Tomé, SA (57.450.945€); Lote 3, Casais, SA / Eusébios & Filhos, SA / Construções Gabriel Couto, SA (58.941.589€), tendo os contratos sido assinados em 1 de setembro de 2008.

¹⁴⁴ Sobre a relevância do critério de adjudicação da proposta economicamente mais vantajosa, no âmbito de grandes investimentos públicos, referem João Amaral e Almeida e Pedro Fernandez Sanchez, (in "As medidas excecionais de contratação pública para os anos de 2009 e 2010", Coimbra Editora, 2009, p. 88, que "(...) Embora não se desconheça que cabe à entidade adjudicante, à luz das suas necessidades, das suas preocupações e das suas restrições, a discricionariedade de escolha, entre os dois critérios, daquele que melhor se adequa às características do objeto do contrato a celebrar, a verdade é que o critério de adjudicação da proposta economicamente mais vantajosa se impõe sempre que as propostas devam ser avaliadas não apenas segundo a perspetiva económica (o preço) mas segundo outros elementos, de cariz qualitativo. Ora, justamente no âmbito de contratos que o legislador afirma serem destinados à realização de "projetos públicos de grande envergadura" e "grandes projetos de investimento público", é difícil compreender que a melhor proposta possa ser escolhida prescindindo de um qualquer relevo a atribuir a aspetos qualitativos da prestação em causa. Neste tipo de projetos é quase impossível não atender, na escolha da melhor proposta, a um critério que relacione, compensatoriamente, o preço e qualidade".





Rina Cruz

Tribunal de Contas

Sucedem, porém, que não obstante a manutenção do caderno de encargos em sede de negociação, aos concorrentes apenas foi permitido proceder a alterações das suas propostas no que respeita aos preços apresentados, desconsiderando a ponderação em termos concorrenciais de elementos de valia técnica, pelo que passou a valer a proposta de menor valor e não aquela que era qualitativamente e quantitativamente mais vantajosa no confronto do interesse público inerente ao procedimento, como inicialmente proposto, e que era o expectável e conhecido por todos os concorrentes.

Daí que se possa concluir pela inexistência de condições substancialmente idênticas, na medida em que a alteração do critério de adjudicação e o decurso do processo de negociação tendente à adjudicação implicou que não tivesse sido assegurada a manutenção das condições que foram previamente estabelecidas para que os concorrentes pudessem formular as suas propostas.

Acresce que sendo o critério de adjudicação um elemento essencial do procedimento, ao determinar a forma como os concorrentes se dispõem a formular as suas propostas, a sua alteração, em sede de negociação, não acautelou os princípios da igualdade e concorrência entre os concorrentes.

Note-se que, alguns dos concorrentes que apresentaram propostas no concurso público decidiram não o fazer no âmbito do procedimento de negociação¹⁴⁵, alegando, entre outras razões, a impossibilidade de reduzirem as suas propostas, tal a diferença existente para as de menor valor que foram apresentadas¹⁴⁶.

Em conclusão, considerando os factos anteriormente expostos, verifica-se a ausência de identidade de condições previstas para a adoção de concurso de negociação, designadamente a existência de circunstâncias substancialmente idênticas para a execução de obra, de acordo com a alínea a) do n.º 1 do art. 134.º do DL n.º 59/99, cit., **sendo assim exigível à PE futuramente**, à luz dos princípios da transparência, igualdade e concorrência do n.º 4 do art. 1.º do CCP, **um maior rigor na apreciação dos pressupostos que legitimam a adoção de procedimentos em função de critérios materiais**, nos termos previstos nos arts. 23.º a 25.º do CCP, atenta não só a sua natureza excepcional, como também o facto de a eles estar associado um menor grau de garantia e promoção daqueles princípios fundamentais da contratação pública.

No âmbito do contraditório, a PE alegou que:

“(…) A manutenção do mesmo critério de adjudicação não é, por conseguinte, à luz do disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 134.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de março, condição para a admissibilidade de adoção do concurso por negociação, nem da respetiva validade, razão pela qual a escolha pela PE do critério do mais baixo preço nos concursos por negociação não configura uma violação do disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 134.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de março.”

Considera, também, que:

“(…) Ainda que o critério da proposta economicamente mais vantajosa seja aquele que melhor pode assegurar a qualidade dos trabalhos a prestar, nada impede que, quando o caderno de encargos defina todos os restantes aspetos da execução do contrato a celebrar que incidam sobre interesses públicos afetados por essa execução, apenas o fator preço esteja submetido à concorrência, sendo certo que é à entidade adjudicante que cabe, «à luz das suas necessidades, das suas preocupações e das suas restrições, a discricionariedade de escolha, entre os dois critérios, daquele que melhor se adequa às características do objeto do contrato a celebrar»”.

¹⁴⁵ A título exemplificativo, a Construtora Edifer, S.A, informa em 7 de agosto, relativamente ao Lote 2 que: “(…) após a reanálise do processo e negociação com subempreiteiros e fornecedores, não conseguimos encontrar soluções que permitissem apresentar uma proposta de valor global inferior ao anteriormente apresentado pelo Consórcio liderado pelo Novopca Construtores. Tendo em conta o critério de apreciação das propostas, ser exclusivamente o preço decidimos não apresentar proposta para o concurso acima referido”.

¹⁴⁶ Quanto ao Lote 3, a construtora Mota-Engil, S.A, em 7 de agosto, veio declarar que: “(…) Os critérios de adjudicação previstos para o concurso limitado ora convertido não serão tidos em conta no atual procedimento (…) a Mota-Engil, S.A pretende sempre apresentar propostas competitivas e que cumpram os requisitos previstos no concurso (…) por todas estas circunstâncias, entende que não conseguirá apresentar uma proposta competitiva e que cumpra o critério único de adjudicação, nomeadamente abaixo do montante da proposta mais baixa apresentada no concurso limitado ora convertido.”





Rina Cruz

Tribunal de Contas

Afirma, ainda, que não se pode concluir que “(...) a PE tenha obrigado os concorrentes a manter os aspetos qualitativos das propostas apresentadas nos procedimentos de concurso anteriores, apenas lhes facultando a possibilidade de alterarem os preços aí apresentados”, mas que “(...) resulta evidente que nos concursos por negociação as propostas se restringiram à apresentação de preços para um projeto contratual fechado e igual para todos os concorrentes, plasmado no Caderno de Encargos, tendo os concorrentes tido a oportunidade, se assim entendessem, de eliminar os atributos que nos concursos limitados eram ponderados no âmbito do fator “valia técnica” das propostas”.

A este respeito, e tal como afirmado no Relato de Auditoria, o requisito de que o “concurso por negociação se destina à execução da mesma obra, em condições substancialmente idênticas”, não se pode ter por verificado nos procedimentos em análise, por efeito da impossibilidade dos concorrentes alterarem os atributos da sua proposta, valendo apenas a componente preço.

E embora a PE venha defender que os concorrentes tiveram a oportunidade de alterar aspetos qualitativos das suas propostas, não é isso que resulta das cartas convite e menos ainda da correspondência trocada entre entidade adjudicatária e potenciais adjudicantes, tal como consta dos documentos do procedimento.

De facto, as condições estabelecidas em sede de negociação pela PE eram claras quanto ao facto de apenas permitir proceder a alterações das suas propostas no que respeita aos preços indicados e que esse condicionalismo foi entendido por todos os concorrentes, levando alguns a não apresentarem propostas por esse motivo.

Ao deixar de ser considerada a proposta que representaria uma maior valia técnica, nos termos em que se verificou a adjudicação no procedimento de negociação, deixaram de estar reunidos os pressupostos para a execução da obra em condições substancialmente idênticas às estabelecidas para efeitos de concurso, resultando na alteração do resultado financeiro do concurso, o qual não se pode cingir à determinação da proposta mais barata em termos de preço absoluto, antes implica uma análise concreta da relação entre o preço e a qualidade e características da obra.

Como se refere no acórdão do TC n.º 41/03, 1ªS/PL, num contexto em tudo idêntico ao aqui analisado, “ (...) cabe à Administração, na sua qualidade de dono da obra, fixar as regras com que se propõe contratar e, em segundo, que depois de fixadas e publicitadas fica a elas vinculada. Ora, no caso em apreço, o que sucedeu foi que o IHM se desvinculou dos critérios que previamente fixou e publicitou (primeiro através do anúncio de abertura do concurso público e depois nos ofícios convite) para efeitos de adjudicação. Fez saber aos concorrentes que a relevância maior seria dada à qualidade do projeto (50%) e depois, quando da decisão adjudicatória, apenas relevou o fator preço (cuja ponderação percentual era de apenas 30%) escolhendo a proposta de menor valor”.

2.7.4.8 Aquisição de Mobiliário e Outros Equipamentos – Concursos Públicos Urgentes

No período de novembro de 2008 a dezembro de 2009, a PE desencadeou 152 procedimentos de concurso público urgente para a aquisição de bens de equipamento destinados ao apetrechamento das escolas da Fase 1 e 2¹⁴⁷, cujo montante global em termos de valor base anunciado atingiu os 19,5M€ (cf. Mapa V do Anexo 5.6).

¹⁴⁷ Foram adquiridos através de concursos urgentes bens como mesas e cadeiras para salas de aulas e outro mobiliário escolar, equipamento de cozinha e bar, oficinas, laboratórios, bibliotecas, informática (Computadores / Videoprojectores / Quadros interativos), audiovisual e de centrais fotovoltaicas.





Rina Cruz

Tribunal de Contas

A adoção do procedimento de concurso público urgente surge justificada nas diversas propostas de adjudicação com um conjunto de fatores, como a continuidade das atividades letivas e o normal funcionamento das instituições, a imprescindibilidade de equipar as instalações escolares na sequência das obras de modernização em curso, assim como a impossibilidade de planeamento das aquisições antes do início de cada ano letivo.

Este tipo de concurso público, previsto¹⁴⁸ nos art. 155.º a 161.º do CCP¹⁴⁹, tem como enquadramento as situações de “(...) urgência na celebração de um contrato de locação ou de aquisição de bens móveis ou de aquisição de serviços de uso corrente para a entidade adjudicante”, e os pressupostos são o do valor de contrato ser inferior aos limiares referidos na al. b) do n.º 1 do art. 20.º, e o critério de adjudicação o do preço mais baixo.

Desde logo, a solução normativa contida no CCP pressupõe uma situação de urgência que deverá ser comprovada e fundamentada de forma casuística, e que não pode ser confundida com a necessidade de assegurar uma celeridade acrescida à aquisição de determinados bens ou serviços, por esse ser um meio mais expedito para alcançar as metas do Programa de Modernização, ou seja, é através da verificação de uma situação excecional de urgência que a lei permite a utilização do procedimento de concurso urgente.

Como se refere no Acórdão do TC n.º 6/2011, da 1.ª Secção/SS, no âmbito dos concursos urgentes de empreitadas¹⁵⁰, ao analisar o conceito de urgência: “(...) Desde logo, e apartando equívocos, importará distinguir a “urgência” da “celeridade”. Esta última, na aceção de dever imposto à Administração [vd. art.º 57.º, do CPA], reconduz-se à prontidão e eficácia administrativa, ao passo que a “urgência” sobrevém, em regra, a circunstâncias dominadas pelo risco ou perigo iminente de que o interesse público prioritário não seja satisfeito”.

No que concerne ao segundo dos requisitos previstos naquela norma (art. 155.º), não se poderão considerar como **bens de uso corrente**, nos termos definidos no CCP, aqueles que foram adquiridos pela PE através de concursos urgentes, na medida em que se trata de bens de equipamento de natureza duradoura, que exigiram um investimento considerável, e que deverão assegurar as necessidades das escolas num horizonte temporal que se prevê alargado, sendo os exemplos mais evidentes do que se afirma, a compra e instalação de cozinhas e centrais fotovoltaicas.

Ainda no caso vertente, verificou-se que a entidade recorreu a este procedimento para adquirir bens e serviços com as mesmas características (objeto), indispensáveis para o normal funcionamento dos vários espaços educativos intervencionados (fim), tendo como base decisões de adjudicação que ocorreram na mesma data ou em datas aproximadas (proximidade temporal), consubstanciando aquisições interdependentes e sem autonomia técnica entre si (unidade).

¹⁴⁸ O DL n.º 197/99, cit., permitia a adoção de processo urgente, com tramitação específica, em sede de concurso limitado por prévia qualificação (art. 111.º), e de negociação com publicação prévia de anúncio (art. 132.º), e o DL n.º 59/99, cit., previa nos concursos limitados com publicação de anúncio (art. 126.º), que em casos de urgência os prazos para receção dos pedidos de participação e para apresentação das propostas, em procedimento de empreitada pública, podiam ser reduzidos para 15 e 10 dias, respetivamente.

¹⁴⁹ Ao procedimento de concurso público urgente, enquanto manifestação de um princípio de aceleração procedimental presente no CCP, não é aplicável o disposto nos artigos. 50.º, 61.º, 64.º, 67.º a 69.º, 72.º, 88.º a 91.º, 133.º, 138.º e 146.º a 154.º deste Código.

¹⁵⁰ O art. 52.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 72-A/2010, de 8 de junho, veio possibilitar, no ano de 2010, a adoção do procedimento de concurso público urgente, previsto no art. 155.º, do CCP, também no domínio dos contratos de empreitada e sempre que: a) Se trate de um projeto co-financiado por fundos comunitários; b) O valor do contrato seja inferior ao referido na al. b) do art. 19.º do CCP; c) O critério de adjudicação seja o do mais baixo preço.





Rina Cruz

Tribunal de Contas

De facto, em ambas as situações, em que a proposta de lançamento de processo de aquisição é única para uma escola ou abrange vários estabelecimentos distintos, a PE optou por realizar procedimentos individualizados, cujo valor não ultrapassa os limiares para a adoção de concurso público ou limitado internacional por prévia qualificação.

E estes procedimentos, de natureza mais solene, eram exigíveis, nos termos do CCP (art. 130.º e seguintes), porque estavam em causa bens e serviços com a mesma natureza, adquiridos para o mesmo fim, devendo ser executados e entregues em condições idênticas, razão pela qual não poderiam deixar de ser considerados como um único objeto aquisitivo.

De facto, o n.º 1 do art. 16.º do DL n.º 197/99, cit.¹⁵¹ dispõe que a despesa a ter em consideração para efeitos de determinação do procedimento a adotar é o do custo total da locação ou aquisição de bens e serviços, expressando o n.º 2 que é proibido “ o fracionamento da despesas com a intenção de a subtrair ao regime previsto neste diploma.”

Assim, em obediência ao princípio da **unidade da despesa** e a inerente proibição do seu **fracionamento**, prevista nestas normas, em vigor por força do art. 22.º do CCP, deveriam ter sido consideradas, num único procedimento de concurso público internacional¹⁵², um conjunto de aquisições conexas e interligadas, pelos motivos já anteriormente explicitados, que surgem identificadas no Mapa V do Anexo 5.6.

Questionada a presente situação, a PE esclareceu que:

“(…) A concretização do Programa de Modernização das Escolas veio a revelar-se nas diferentes fases até agora levadas a efeito, de grande complexidade na definição do próprio mobiliário na sua quantificação, nomeadamente por intervenção das direções das escolas e de acordo com o faseamento construtivo definido para cada escola. Estes factos não permitiram, apesar dos esforços feitos nesse sentido, a agregação de diversos tipos de mobiliário nem a definição exata das datas em que ele deveria ser entregue e instalado nas escolas. Assim, o recurso ao procedimento concurso público urgente, em caso algum se ficou a dever a qualquer intenção de fracionamento de despesa, mas sim à imperiosa necessidade de dar satisfação aos equipamentos necessários às escolas sempre com a intenção de não comprometer a abertura dos anos letivos. Considerou-se, por isso, dentro dos diversos procedimentos contratuais estabelecidos no Código dos Contratos Públicos que aquele que mais fomentava a concorrência e possibilitava a melhor satisfação dos interesses das escolas era o Concurso Público Urgente.”

Os esclarecimentos prestados não são suscetíveis de alterar a posição supra assumida, porquanto os diversos tipos de bens em causa, destinados ao apetrechamento das escolas, têm igual natureza e servem o mesmo fim, e nestas circunstâncias a adoção de um procedimento único e agregador, potenciaria a obtenção de condições contratuais mais vantajosas para a despesa em causa, designadamente, pelo efeito de promoção da concorrência e da abertura mais ampla do procedimento a potenciais interessados.

Por outro lado, não pode deixar de se notar que o recurso ao concurso urgente não pode ser utilizado de forma generalizada, na medida em que a simplificação de formalidades¹⁵³ e a celeridade introduzidas neste procedimento podem resultar, por si só, em fatores limitativos da concorrência e da transparência (n.º 4 do art. 1.º do CCP).

¹⁵¹ Nos termos do disposto na al. f) do n.º 1 do art. 14.º do DL n.º 18/2008, de 29 de janeiro.

¹⁵² Nos termos da al. b) do n.º 1 do art. 20.º do CCP.

¹⁵³ No concurso público urgente não se prevê a existência de um conjunto de formalidades, tais como: a fase de esclarecimentos e retificações das propostas (art. 50.º), processo de erros e omissões (art. 61.º), júri do procedimento (art. 67.º a 69.º), publicitação das peças do procedimento e da lista de concorrentes no portal dos contratos públicos ou na plataforma eletrónica da entidade (133.º), relatórios preliminares ou finais e de audiência prévia (146.º a 148.º do CCP).





Rina Cruz

Tribunal de Contas

Acresce, ainda, que mal se compreende o argumento da dificuldade de definição das datas de entrega quando se verificou que a intenção de adjudicação, considerando cada espécie de bens, foi, na generalidade das situações, concretizada no mesmo ato de deliberação ou em reuniões próximas, com base em propostas similares, para escolas inseridas na mesma fase construtiva, tendo como limite temporal a data de abertura do ano letivo¹⁵⁴ ou a disponibilização dos espaços escolares após o fim dos trabalhos de empreitada.

Em suma, atentos os factos anteriormente expostos, conclui-se que a adoção de procedimentos de concurso urgente, nos moldes preconizados pela PE, resulta na violação das seguintes normas legais:

- a) N.º 4 do art. 1.º e art. 155.º do CCP, relativamente à totalidade dos procedimentos adotados, por violação dos princípios da concorrência e transparência e incumprimento dos pressupostos de urgência e da natureza de bens de uso corrente objeto dos contratos, e também;
- b) N.ºs 1 e 2 do art. 16.º do DL n.º 197/99, cit., e art. 22.º do CCP, pela prática de fracionamento no que concerne aos procedimentos que deviam ser agregados em obediência ao princípio da unidade da despesa.

As despesas ilegais por violação das normas indicadas nas anteriores alíneas a) e b), nos montantes globais de 13.808.755€ e 12.181.143€, respetivamente, foram autorizadas pelos membros do CA identificados no Anexo 5.1. A responsabilidade pela autorização dos pagamentos ilegais no valor de 13.531.763€ e de 11.924.438€ consta, igualmente, daquele Anexo.

Em sede de contraditório, a PE apresentou os argumentos que se sintetizam em seguida:

- O recurso ao procedimento de concurso urgente não resultou numa restrição aos princípios da concorrência e transparência, na medida em que a entidade podia, em alternativa, recorrer ao procedimento de ajuste direto, ao abrigo do regime excecional de contratação aplicável à PE, não lhe sendo aplicáveis as limitações constantes dos n.ºs 2 a 5 do art. 113.º do CCP;
- A adoção de concursos públicos urgentes gerou uma ampla participação concorrencial, para o que contribuiu a fixação de prazos razoáveis para apresentação de propostas (nove em média), expressa na apresentação de propostas por vários concorrentes (seis em média por procedimento), e no facto dos valores das propostas adjudicadas terem sido, em média, 70,89%, inferiores aos preços base dos concursos, reconhecendo-se, no entanto, que para cada tipo de bens se apresentaram, invariavelmente, as mesmas empresas e apenas uma entidade estrangeira apresentou proposta no âmbito destes concursos;
- Na opinião da PE, o conceito de urgência, a que se refere o art. 155.º do CCP, deve ser entendido como qualquer urgência, determinada pela premência de acautelar determinadas necessidades de interesse público, mesmo que não resulte de acontecimentos imprevisíveis e seja imputável à própria entidade adjudicante, em concreto, a necessidade de assegurar o arranque e a continuidade de atividades letivas, na sequência das obras de modernização, tendo sido sentidas dificuldades atinentes à alteração das características técnicas dos equipamentos e a atrasos na definição da política de renovação de mobiliário, que determinaram a sua aquisição imediata;
- Quanto ao conceito de bens de uso corrente, a PE defende que os bens adquiridos no âmbito dos concursos urgentes se inserem neste conceito, na medida em que se tratava de bens existentes no mercado, relativamente aos quais foi possível definir as respetivas especificações técnicas, inserindo-se

¹⁵⁴ O que ocorre previsivelmente na primeira quinzena de setembro.





Rina Cruz

Tribunal de Contas

estas aquisições nas atribuições da entidade relativas ao apetrechamento das escolas previsto no programa de modernização.

- Sendo a PE uma empresa pública não se encontra sujeita ao disposto nos n.ºs 1 e 2 do art. 16.º do DL n.º 197/99, cit., tendo estas normas um âmbito de aplicação distinta do art. 22.º do CCP, versando as primeiras sobre a distribuição de competências para autorizar a despesa e a segunda sobre as regras de escolha de procedimentos de adjudicação, sendo que a generalidade dos procedimentos em causa eram insusceptíveis de integrar um único contrato, porquanto cada escola se considerava uma unidade de contratação autónoma e as especificações técnicas dos bens não eram, muitas vezes, coincidentes, concluindo que não ficou demonstrada a intenção deliberada de subtração às regras de contratação, no que concerne a escolha de procedimento.

Desde logo, não se questiona que a PE podia recorrer a outros procedimentos como o ajuste direto para a adjudicação dos bens em causa, todavia, a análise constante do relato de auditoria prende-se, não com cada procedimento considerado isoladamente, mas com a necessidade da sua agregação em obediência ao princípio da unidade da despesa, sendo irrelevante discutir qual dos procedimentos, ajuste direto ou concurso urgente, melhor assegura uma ampla concorrência, na medida em que se apurou não ter sido adotado o procedimento de concurso público internacional, que a Lei determina aplicável à totalidade das despesas que devia ser considerada.

Com base neste pressuposto, é irrelevante o grau de participação de empresas interessadas ou o facto dos valores pagos serem inferiores ao dos valores base fixados, porquanto sempre fica por demonstrar que, mediante a adoção de concursos públicos internacionais, não se obteriam melhores condições contratuais, aproveitando o efeito de agregação e uma maior participação de empresas concorrentes, tanto mais que se verificou que para cada tipo de bens se apresentaram as mesmas empresas, sendo praticamente inexistente a presença de entidades estrangeiras.

Da mesma forma, não se pode concordar com a abrangência com que vem enquadrado o requisito de urgência previsto no art. 155.º do CCP, porquanto, e sendo certo que este conceito deve ser verificado e ponderado casuisticamente, em face da premência do interesse público em causa, o recurso sistemático a um procedimento desta natureza pela PE demonstra que se trata de uma opção tomada aprioristicamente, independentemente da consideração dos pressupostos de urgência que pudessem subsistir em cada situação concreta.

Conforme explicitado em sede de relato, com base na jurisprudência do TC, a urgência deve ser ditada por uma particular premência do interesse público, no confronto da necessidade dos bens a adquirir, que não se pode ter por verificada, em bloco, em todos os concursos urgentes supra identificados, conforme sustenta a PE.

Ora o motivo determinante da urgência que vem invocado, assente na exigência de assegurar o funcionamento dos espaços escolares, poderia ter sido acautelado mediante um adequado planeamento e previsão das necessidades das escolas, conjugado com a abertura atempada de procedimentos de concurso público internacional, aplicáveis em função do efeito de agregação, obviando-se, assim, às alegadas dificuldades verificadas no âmbito das intervenções com as escolas em funcionamento (desconhecimento de legislação aplicável/atrasos na definição da política de renovação de equipamentos/alteração das características dos móveis e equipamentos), que apenas podem ser imputáveis à própria PE.





Rina Cruz

Tribunal de Contas

Nas longas alegações enviadas, a própria PE reconhece que o tempo médio de tramitação do procedimento com publicação internacional, nas situações em análise, é de dois meses, sendo de apenas um, no contexto do concurso urgente, pelo que daqui não resulta um desfasamento temporal tão relevante, que inviabilizasse os fins pretendidos com as aquisições e o interesse público subjacente.

Quanto ao requisito de se tratar de bens de uso corrente, também aqui a abrangência com que é entendido este conceito levaria a concluir que todo e qualquer bem poderia ser objeto de um concurso urgente, considerando-se que todos os bens adquiridos, em que se incluem mobiliário diverso para salas de aulas e bibliotecas, quadros cerâmicos, e outro material informático e audiovisual específico, adaptados ao ensino, são “produtos de prateleira”, o que não é aceitável.

Ora, os bens de uso corrente que a lei refere identificam-se como aqueles de utilização quotidiana e imediatamente disponíveis no mercado e que não são coincidentes com os adquiridos pela PE, em que se incluem centrais fotovoltaicas/eólicas e cozinhas, cujas características tiveram de ser ponderadas e adaptadas em sede de cadernos de encargos, atentas as necessidades particulares da empresa.

É este o entendimento de Mário e Rodrigo Esteves de Oliveira¹⁵⁵, ao considerarem que o **uso corrente** “ (...) deve ele entender-se reportado a bens consumíveis, cujo stock é necessário repor frequentemente e cuja oferta, pelos diversos fornecedores e prestadores é praticamente idêntico- sem prejuízo de haver nichos de mercado onde os mesmos revestem alta qualidade e custam preços bem mais elevados do que os correntes disponíveis-, sendo as respetivas especificações técnicas e funcionais, porque estandardizadas, facilmente definíveis na totalidade.”

Quanto à aplicabilidade, ou não, do regime previsto no n.º 1 e 2 do art. 16.º do DL n.º 197/99, cit., esclarece-se que a análise tem como base o regime do CCP, designadamente o seu artigo 22.º, que não pode ser dissociado da aplicação daquele artigo, cuja vigência este código expressamente salvaguardou, visando ambos os preceitos acautelar a cisão artificial de prestações contratuais, pelo que nenhuma confusão se deve pretender estabelecer a este respeito.

De facto, não se acompanha a PE quando alega que os dois normativos têm um âmbito de aplicação diferente, o art. 16.º daquele Decreto-Lei, visando a defesa das regras de competência para autorização da despesa, e o art. 22.º do CCP, considerado como uma forma de obviar à escolha de procedimentos obrigatórios em função do valor da despesa, na medida em que a norma do DL n.º 197/99, cit., estatui sobre a proibição de fracionamento, tendo em vista a não aplicação do **regime constante daquele diploma**, abrangendo, assim, tanto a proteção de regras atinentes à competência, como as que determinam a escolha do procedimento em face do valor global da despesa.

Assim, o art. 22.º do CCP deve ser interpretado conjugadamente com o art. 16.º do DL n.º 197/99, cit., no sentido em que, também neste, se proíbe a cisão da despesa, com o intuito de obstar à adoção de procedimento correspondente ao custo total da aquisição, não tendo qualquer suporte legal afirmar que esta última disposição se limita à proteção das regras de competência, pois o seu âmbito é, neste contexto, mais abrangente.

Além de que, foi a própria PE que adotou o regime constante do DL n.º 197/99, cit., apelando às normas desde diploma para instruir e fundamentar a tramitação dos procedimentos em análise.

¹⁵⁵ “Concursos públicos e outros procedimentos de contratação pública”, Almedina, 2011, Pág. 722.





Rina Cruz

Tribunal de Contas

Não se aceita, ainda, que cada contrato deva ser considerado isoladamente, tal como vem alegado, porquanto o que releva para efeitos de fracionamento é a idêntica natureza dos bens a adquirir, pelo que devia a PE ter assegurado a realização dos procedimentos em função do custo total das aquisições a efetuar e não de cada necessidade específica, por se tratar de prestações do mesmo tipo.

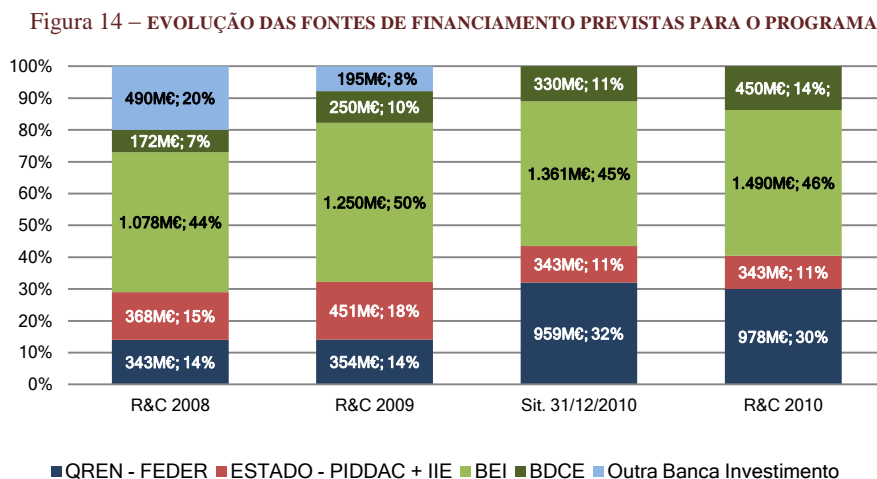
Por fim, quanto ao entendimento de que não ficou demonstrada a intenção fraudulenta de fracionamento, não existindo sequer indícios a esse respeito, evidencia-se que os factos relativos ao lançamento, adjudicação e contratualização de dezenas de aquisições de bens, com a mesma natureza, para o mesmo fim, na mesma data, em escolas inseridas num programa comum de modernização da PE, indiciam, inequivocamente, o mencionado propósito de fracionamento da despesa.

Está em causa, neste contexto, o recurso a concursos públicos urgentes, cujo valor contratual deve ser inferior aos limiares previstos nas diretivas comunitárias, por força do disposto na al. b) do n.º 1 do art.19.º do CCP (206.000€), pelo que, considerando o valor global de aquisições conexas porque similares, não seriam suscetíveis de serem adotados aqueles procedimentos, denotando-se, aqui, a intenção da PE se furtar à realização de concursos públicos internacionais.

Face ao exposto, reitera-se o enquadramento jurídico atrás exposto, sendo esta situação suscetível de gerar responsabilidade financeira sancionatória, ao abrigo do disposto na alínea b) do n.º 1 do art. 65.º da LOPTC.

2.7.5 FINANCIAMENTO DA FASE DE CONSTRUÇÃO / INVESTIMENTO INICIAL (2007 – 2015)

Tal como já afirmado anteriormente, os montantes de investimento global previstos para a concretização do Programa de Modernização sofreram alterações significativas desde o seu lançamento. Em resultado destas, verificou-se o seguinte ajustamento nas fontes de financiamento [Figura 14].





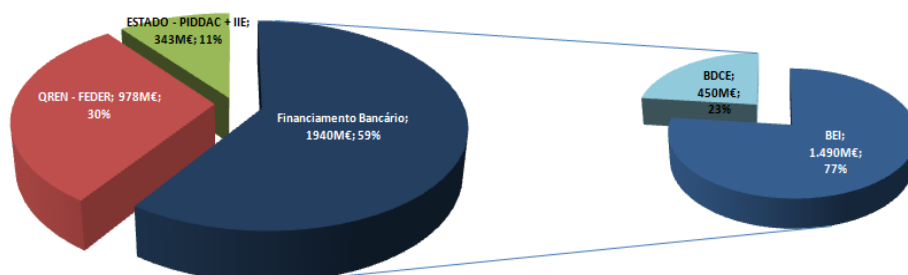
Rina Cruz

Tribunal de Contas

O montante de financiamento total necessário previsto passou de 2.450M€ em finais de 2008, para os 2.994M€¹⁵⁶, no final do ano de 2010, destacando-se o aumento significativo da componente prevista para o financiamento comunitário (QREN - FEDER) de 14% (343M€) para 30% (978M€) e o desaparecimento da componente que se esperava obter junto de bancos de investimento, o que se justifica por força da atual falta de liquidez existente nos mercados de capitais internacionais.

A previsão constante do R&C 2010 para o financiamento das intervenções nas 212 escolas¹⁵⁷, no montante total de 3.261M€, é repartido da seguinte forma [Figura 15]:

Figura 15 – PREVISÃO PARA O FINANCIAMENTO DO PROGRAMA



Quanto à execução do financiamento, a situação no final de 2009 e 2010 era a constante no quadro seguinte [Tabela 15].

Tabela 15 – EXECUÇÃO DAS FONTES DE FINANCIAMENTO (A 31 DEZ 2010)

FINANCIAMENTO	Financ. Utilizado / Executado (acum.)		Situação em 31-12-2010		Assegurado / Total Estimado (%)	Executado / Assegurado (%)
	31/12/2009	31/12/2010	Assegurado	Total Estimado		
	OE (PIDDAC + IIE)	303	343	343		
QREN - FEDER	0	402	649	959	67,7	62,0
BEI	130	550	900	1.361	66,1	61,1
BDCE	0	50	250	330	75,8	20,0
TOTAL	433	1.345	2.142	2.993	71,6	62,8

De salientar que, no final de 2010, se encontrava já executado o financiamento previsto por via do OE, tendo este atingido o valor total de 343M€, sendo 267M€ relativos à IIE e os restantes 76M€ a PIDDAC.

Quanto ao investimento estimado necessário para a concretização do Programa de Modernização (2.993M€), encontrava-se assegurado / contratualizado, no final de 2010, o correspondente a 71,6%, sendo que, deste, havia já sido utilizado 62,8%.

Relativamente ao financiamento proveniente do QREN - FEDER, considerou-se o valor de 649M€ (montante contratualizado até ao final de 2010). De acordo com informação prestada pela entidade em 3 de junho de 2011, o montante assegurado, proveniente desta fonte de financiamento, ascende a 778M€.

¹⁵⁶ Em termos de modelo de financiamento, o montante global estimado é de 2.993M€. No entanto, considerou-se que a diferença de 1M€ existente entre o investimento estimado e o financiamento é materialmente irrelevante para efeitos da presente análise.

¹⁵⁷ **No contraditório**, a PE considerou que se deveria fazer referência a 213 escolas e não a 212. Esta diferença reside no facto da entidade ter, a partir de determinado momento, passado a considerar a intervenção na escola Rodrigues de Freitas (incluindo o Conservatório de Musica do Porto), como modernização de duas escolas e não de uma. Por uma questão de uniformidade e coerência, no Relato de Auditoria considerou-se que a mesma se reportava a apenas uma escola. Assim, a análise feita naquele Relato, reportava-se a 205 escolas, inicialmente previstas para as Fases 0 a 3, a que se somaram as 7 escolas já mencionadas (e que não foram consideradas nesta auditoria), perfazendo, no total, as 212.





Rina Cruz

Tribunal de Contas

Se considerarmos o montante global de investimento estimado (3.261M€) e atendendo aos 2.271M€ assegurados (2.142M€+129M€¹⁵⁸), **concluimos que são necessários assegurar, ainda, cerca de 990M€ para a conclusão das obras de modernização das 212 escolas das Fases 0 a 3, previsivelmente durante os anos de 2012 e 2013.**

Em abril de 2011, foi apresentada candidatura, pela PE, a um terceiro financiamento (o 1.º e 2.º financiamento consta da **Tabela 16**) pelo BEI no valor global de 750M€. De acordo com informação constante do Memorando relativo ao “Ponto de Situação” enviado ao Ministro da Educação e Ciência, em 4 de julho de 2011, encontra-se “em aprovação”, aguardando autorização do Governo, relativamente ao montante de 600M€, sendo que os remanescentes 150M€, respeitantes a uma “[l]inha de financiamento aberta para assegurar contingências (“em negociação”).

2.7.6 FINANCIAMENTO BANCÁRIO (M/L PRAZO) DO PROGRAMA

Conforme já referido anteriormente, as alterações no montante global de investimento previsto originaram alterações no financiamento do Programa. Se na sua fase inicial (2007), se previa que o mesmo fosse assegurado, essencialmente, através de financiamento comunitário e na componente nacional, através de transferências do OE, com o aumento do investimento previsto assumiu preponderância o financiamento bancário através do BEI e do BDCE.

No final de 2010, haviam já sido celebrados entre a PE e aquelas duas entidades 3 contratos de financiamento, no montante global de 1.150M€ [Tabela 16].

Tabela 16 – CONTRATOS DE FINANCIAMENTO M/L PRAZO (A 31 DEZ 2010)

Banco	Data Contrato	Valor	Duração	Contrato			Pedidos Desembolso		Taxas em Vigor (31-12-2010)		
				Carência Capital	1ª Amortiz. Capital	Última Amortiz.	Valor	Data			
BEI	22-05-09	300	20	5 anos	01-04-2014	01-04-2029	130	15-06-2009	Euribor 6m+0,403%	1,347%	taxa variável margem fixa 8 anos revisível
							100	04-03-2010	Euribor 6m+0,452%	1,396%	taxa variável margem fixa 20 anos sem revisão
							70	20-05-2010	Euribor 6m+0,358%	1,176%	taxa variável margem fixa 20 anos sem revisão
	27-05-10	600	20	5 anos	01-04-2015	01-04-2030	100	31-08-2010	-	2,036%	taxa fixa 5 anos revisível
							150	15-09-2010	-	1,894%	taxa fixa 5 anos revisível
BDCE	21-06-10	250	19,5	6 anos	15-04-2017	15-04-2030	50	15-10-2010	Euribor 6m+0,49%	1,209%	taxa variável 19,5 anos sem revisão
Total Contratado		1.150					Total Desembolso	600			

Fonte: PE

As condições de financiamento de m/l prazo obtidas são ímpares e muito favoráveis, se tivermos em conta as condições atuais de financiamento do Estado Português nos mercados internacionais.

O financiamento obtido junto do BEI, até à data, surgiu no seguimento da apresentação de um dossier de candidatura, em 14 de janeiro de 2009, no montante de 1.085M€ (correspondente a cerca de 50% do investimento global estimado naquele dossier de 2.177M€ para o Programa de Modernização). Tendo em consideração a execução financeira do Programa até finais de 2010, era expectável que o financiamento de 600M€ se esgotasse antes do final de 2011¹⁵⁹, não se dispondo de mais informação sobre esta matéria.

Todos estes financiamentos foram obtidos mediante a prestação de garantia pessoal do Estado português para cumprimento das obrigações de capital e juros (cf. Ponto 2.7.7).

¹⁵⁸ Provenientes do QREN-FEDER, entretanto assegurados (e resultantes da diferença entre os 778M€ e os 649M€).

¹⁵⁹ Nos termos do referido contrato o montante do crédito pode ser acedido mediante a apresentação de um máximo de dez “pedidos de desembolso” no montante mínimo de 50M€ até à “data limite de disponibilidade”, neste caso 27 de maio de 2012.



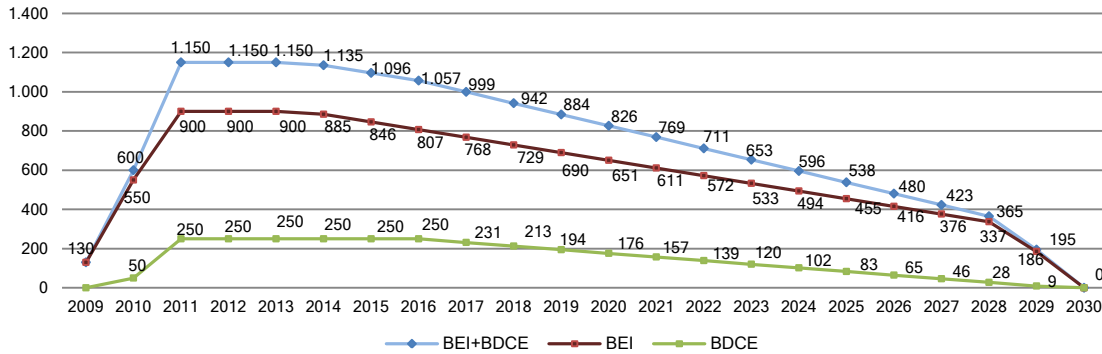


Rina Cruz

Tribunal de Contas

O Gráfico seguinte mostra a variação da evolução da dívida relativa aos empréstimos contraídos até 31 de dezembro de 2010¹⁶⁰ [Figura 16].

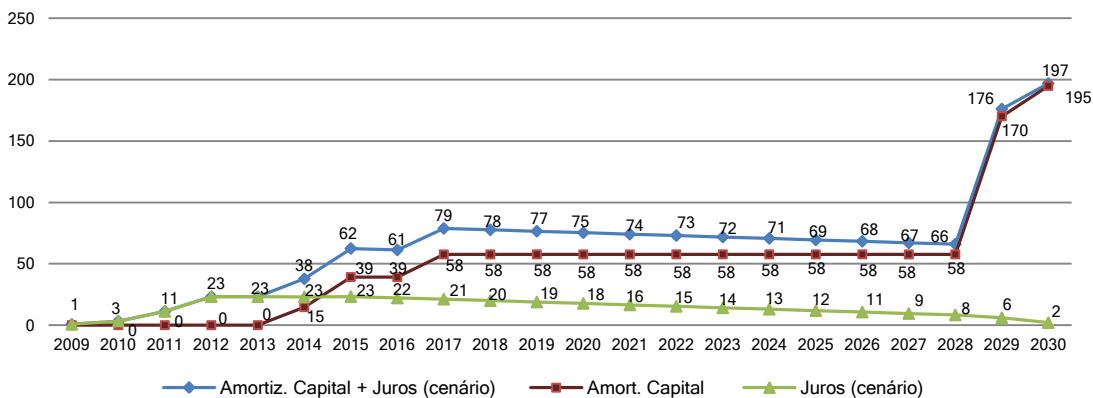
Figura 16 – ESTIMATIVA DA EVOLUÇÃO DA DÍVIDA M/L PRAZO (M€) - 2009 A 2030



Estes empréstimos têm um período de carência de capital de 5 (BEI) e 6 (BDCE) anos, o que tem permitido à PE desenvolver o Programa de Modernização sem ter que fazer face à amortização daquelas dívidas (cf. Tabela 16). Assim, o montante em dívida situar-se-á, pelo menos¹⁶¹, nos 1.150M€, começando a diminuir a partir de 2014, ano em que ocorrerá a primeira amortização de capital.

No entanto, tendo apenas em consideração os financiamentos de 1.150M€ já contratados até ao final de 2010, é possível estimar que as suas amortizações impliquem no futuro pagamentos no valor médio de 67,6M€, entre os anos de 2014 e 2030, oscilando entre um mínimo anual de 14,6M€ (2014) e um máximo de 194,9M€ (2030) [Figura 17].

Figura 17 – ESTIMATIVA ENCARGOS ANUAIS C/ AMORTIZAÇÃO CAPITAL E JUROS DE EMPRÉSTIMOS M/L PRAZOS CELEBRADOS ATÉ 31 DEZ 2010 (M€) - 2009 A 2030



Refira-se, a este propósito, que a PE prevê ainda recorrer a financiamentos adicionais no valor de 790M€ - cf. Ponto 2.7.5), dos quais 590M€ junto do BEI e os restantes 200M€ através do BDCE, o que, a considerarem-se os mesmos prazos de amortização, implicará uma subida nos pagamentos de capital anuais entre 65% e 70%.

¹⁶⁰ Assumiu-se como pressuposto que os montantes dos empréstimos contraídos junto do BEI e do BDCE não desembolsados em 2010, o serão, na totalidade, durante o ano de 2011, pelo que a dívida a estes dois bancos atingirá os 1.150M€ no final deste ano.

¹⁶¹ Uma vez que a entidade terá de recorrer a mais financiamentos para fazer face ao investimento em curso.





Rina Cruz

Tribunal de Contas

Quanto aos encargos com o pagamento de juros, apresenta-se na Figura 17, um cenário (otimista)¹⁶² por forma a que se tenha uma noção da amplitude dos encargos, neste caso mínimos, que a PE terá que suportar tendo em consideração apenas os financiamentos de 1.150M€ já contratualizados.

Apesar das condições contratualizadas pela PE subjacentes a estes financiamentos serem extremamente favoráveis, os encargos a suportar futuramente terão um impacto significativo ao nível do esforço financeiro público, como veremos em seguida.

2.7.7 ESFORÇO FINANCEIRO PÚBLICO (2007 A 2010)

O esforço financeiro do Estado com o Programa de Modernização relativamente ao período de 2007 a 2010 não se limitou à atribuição de subsídios ao investimento (PIDDAC e IIE), tendo assumido outras formas como, por exemplo, a prestação de garantias pessoais, para assegurar o cumprimento de obrigações de capital e juros dos empréstimos contraídos pela PE [Tabela 17].

Tabela 17 – ESFORÇO FINANCEIRO PÚBLICO (2007 A 2010)

	2007	2008	2009	2010	Total
Subsídios ao Investimento	6,2	14,6	281,8	40,0	342,6
PIDDAC	6,2	14,6	15,3	40,0	76,1
Outros (IIE)	0,0	0,0	266,5	0,0	266,5
Dotações de Capital	1,4	0,0	0,0	0,0	1,4
Remuneração	0,9	1,1	1,0	14,2	17,2
Gestão do Programa	0,9	1,1	1,0	0,0	3,0
Serviços Manutenção e Conservação (Fase Disponibilidade)	0,0	0,0	0,0	7,6	7,6
Investimento	0,0	0,0	0,0	6,7	6,7
Garantias Concedidas	0,0	0,0	300,0	850,0	1.150,0
Bens Imóveis cuja propriedade foi transferida para a PE	0,0	89,9	0,0	0,0	89,9

Nos termos do art. 5.º do DL n.º 41/2007, cit., as escolas constantes do Anexo II¹⁶³ daquele DL integram o património da PE, por transferência das mesmas do domínio privado do Estado, sendo que o aumento de capital correspondente, por incorporação de bens em espécie, apenas foi concretizado em 2008, após a realização de duas avaliações por entidades independentes. O valor do aumento de capital de 89,9M€ resultou da média aritmética simples das duas avaliações (139,6M€), deduzido do investimento realizado pela PE nas escolas em questão, até à data de referência das avaliações (49,7M€).

Por Despacho Conjunto das tutelas, de dezembro de 2010, foram transferidas, do domínio privado do Estado para o património da PE, mais 31 infraestruturas escolares.

Conforme já abordado no Ponto 0, o Contrato Programa celebrado em 2009, pelo prazo de 30 anos, prevê, no essencial, o pagamento pelo Estado à PE, de duas componentes de “Remuneração” (“Serviços de Manutenção e Conservação” e “Investimento”). A primeira é fixada por um período de 3 anos, e o seu preço determinado por m2 de Área Bruta de Construção de cada escola disponibilizada (n.º 4 da Cláusula 18.ª). A segunda, é definida anualmente (n.º 3, cit.). O montante global da Remuneração é fixado anualmente até 31 de dezembro do ano económico anterior (n.º 2, cit.).

¹⁶² Foram considerados os juros pagos efetivamente pela PE até 31 de dezembro de 2010, bem como aqueles cujo montante era conhecido naquela data mas o pagamento apenas seria efetuado no(s) ano(s) seguinte(s). Para as restantes situações foi considerada a taxa de juro de 2%. Assim, o montante de juros apresentados para os anos de 2009 e 2010 são os efetivos, enquanto os restantes, apenas estimativas, não obstante incluírem valores já conhecidos. Estão nesta situação os referentes aos dois primeiros desembolsos, no valor de 250M€, do empréstimo de 600M€ do BEI, uma vez que, a taxa de juro contratada é fixa a 5 anos, pelo que os juros a pagar para aquele período eram já conhecidos no final de 2010.

¹⁶³ Escolas Rodrigues de Freitas, Soares dos Reis, D. Dinis, D. João de Castro, Pedro Nunes, Machado de Castro e Passos Manuel.





Rina Cruz

Tribunal de Contas

Nos termos daquele Contrato Programa, o montante global relativo aos Serviços de Manutenção e Conservação foi fixado em 1,65€ (ao qual acresce IVA) por m²/mês, para o triénio 2009-2011. Relativamente à componente Investimento, o valor para 2009 foi de 2,9M€.

Não obstante, e de acordo com a informação constante do R&C 2009 (p. 160), a PE não procedeu ao reconhecimento como proveitos da Remuneração relativa a este Contrato Programa, uma vez que, à data da aprovação das contas relativas a 2009, o mesmo aguardava o Visto do TC que se encontrava pendente de resposta por parte dos Ministérios da Educação e das Finanças aos esclarecimentos solicitados pelo Tribunal. De referir que o mesmo foi visado em 15 de novembro de 2010.

A RCM n.º 76/2010, de 1 de outubro, veio "(...) autorizar a repartição plurianual dos encargos orçamentais" decorrentes do Programa de Modernização", tendo estabelecido que os mesmos não poderiam exceder os 11,5M€, para 2010, e os 48,5M€, em 2011.

Até ao final de 2010, o esforço financeiro público limitou-se, na sua quase totalidade, ao financiamento da fase de investimento / construção, com a atribuição de subsídios ao investimento (PIDDAC e IIE). Não obstante, e nos termos do Contrato Programa, celebrado em 2009, o Estado terá que pagar à PE, uma "Remuneração" com duas componentes (pelos "Serviços de Manutenção e Conservação" e pelo "Investimento"), tendo estes atingido, em 2010, os 7,6M€ e os 6,7M€, respetivamente.

2.7.8 ESFORÇO FINANCEIRO PÚBLICO FUTURO

Para o ano de 2011, o OE previa o pagamento à PE de 58,6M€ através dos orçamentos das "Escolas Secundárias e Agrupamentos de Escolas Com Ensino Secundário".

Se o esforço financiamento público foi, até ao final de 2010, relativamente reduzido, por força, nomeadamente, da grande componente de financiamento bancário utilizada para a realização do investimento no âmbito do Programa de Modernização, certo é que o mesmo sofrerá um aumento considerável nos próximos anos, pelas seguintes ordens de razões.

Antes de mais, pelo aumento do montante a pagar pelo Estado (ou escolas) a título de Remuneração pelos Serviços de Manutenção e Conservação prestados pela PE, que, à medida que as intervenções vão sendo concluídas assume a responsabilidade pela gestão das instalações escolares. Ora, em 2010, aquela entidade recebeu rendas relativamente a 51 escolas intervencionadas, podendo este numero duplicar até ao final de 2011¹⁶⁴. Se considerarmos o valor de 1,65€/m²/mês e a estimativa de 1.514.068 m² de área de construção para as escolas das Fases 0, 1 e 2 (105), que deverão estar todas concluídas em 2012, isto representará encargos de cerca de 30M€/ano. Somando as áreas relativas às escolas (100) da Fase 3 (1.648.900 m²), os encargos globais poderão atingir os 62M€ apenas a título de Rendas de Manutenção e Conservação.

A este montante há que adicionar o referente à Renda de Investimento que terá que ser suficiente para fazer face à amortização de empréstimos contraídos e respetivos encargos financeiros que, como vimos, na [Figura 17](#) (cf. Ponto 2.7.6), serão de, pelos menos, 23M€, em 2012 e 2013, 38M€, em 2014, e a partir de 2015, sempre superiores a 60M€/ano, até 2030, isto considerando apenas os montantes de financiamento contratados até 31 de dezembro de 2010.

¹⁶⁴ Referentes a todas as escolas das Fases 0, 1 e 2, com exceção da Abade de Baçal, Dr. João de Araújo Correia e Fafe.





Rina Cruz

Tribunal de Contas

Por outro lado, a confirmarem-se as necessidades de financiamentos bancários adicionais de 990M€ - cf. Pontos 2.7.5 e 2.7.6 - (além das já contratualizadas até finais de 2010, no valor global de 1.150M€), os encargos com as amortizações mencionadas no parágrafo anterior irão, previsivelmente, ultrapassar os 100M€/ano.

Importa não esquecer que o montante apresentado se restringe às escolas objeto de modernização, pelo que as restantes 265 escolas secundárias existentes no nosso país continuarão a padecer das mesmas deficiências que justificaram a criação do Programa.

Por outro lado, os orçamentos das escolas terão, ainda, que fazer face ao aumento das despesas de funcionamento, resultantes do aumento dos custos com os consumos energéticos. Estes resultam, por um lado, do aumento (muitas vezes duplicação) das áreas de construção (pós intervenção), mas também, do funcionamento dos sistemas de AVAC instalados nas escolas que, conforme a equipa pôde constatar nas visitas realizadas, provocaram o crescimento dos consumos de gás e eletricidade, que levaram, inclusivamente, à decisão, por parte de órgãos de gestão, de manter aqueles equipamentos desligados.

Por último, é de sublinhar que o aumento verificado no número de recursos humanos contratados pela PE desde a sua criação coloca desafios consideráveis para o futuro, por força da mudança do seu “negócio”, por via da passagem de uma empresa virada para a gestão de projetos (de modernização) para uma empresa que gere infraestruturas escolares (responsável pela sua manutenção e conservação), sendo que, nesta última situação, o número de recursos humanos necessários será consideravelmente inferior aos que a entidade detém atualmente.

Todos estes aspetos constituem fatores que pressionarão o aumento da despesa pública com as escolas intervencionadas, com reflexo no orçamento do Ministério da Educação, num contexto em que novos desafios se colocam em termos de redução daquelas despesas no sector da educação, por força das metas estabelecidas no “Memorandum Of Understanding On Specific Economic Policy Conditionality”, assinado em 17 de maio de 2011, para a redução destas em 195M€ e 175M€, nos anos de 2012 e 2013, respetivamente, o que, tornará esta missão mais complexa.

2.7.9 VERIFICAÇÕES FÍSICAS ÀS ESCOLAS

Atentas as especificidades da auditoria foi constituída uma equipa de auditoria pluridisciplinar, que abarcou as vertentes jurídica, financeira e de engenharia, para a realização de verificações físicas a um conjunto de empreitadas de obras públicas, tendo-se recorrido a consultoria externa na área da engenharia civil¹⁶⁵, para fazer face às especificidades da sua execução técnica, física e financeira.

Estas verificações visaram, no que às empreitadas selecionadas diz respeito, concluir se foram respeitados os requisitos legais, financeiros e técnicos na execução das mesmas, bem como, nos **trabalhos a mais**, nos **erros e omissões** e **prorrogações de prazos**. Adicionalmente, foi analisado o papel da **fiscalização da obra** no controlo da execução da mesma.











¹⁶⁵ Autorizada em Plenário da 2.ª Secção, de 25 de março de 2010.



Tribunal de Contas

Atento o critério da materialidade, os desvios financeiros face ao previsto inicialmente e o número de empreitadas para uma mesma intervenção / escola, foram selecionadas as seguintes escolas [Tabela 18].

Tabela 18 – ESCOLAS OBJETO DE VERIFICAÇÃO FÍSICA

Escolas	Valor Global Empreitadas (ME)			Antes	Depois
	Inicial	Adicionais	Total (31/12/2010)		
Fase 0					
Pólo de Educação e Formação D. João de Castro (Lisboa)	12,7	1,6	14,3		
Escola Secundária Rodrigues de Freitas (incluindo Conservatório de Música do Porto)	17,6	2,6	20,2		
Fase 1					
Escola Secundária de Passos Manuel (Lisboa)	17,1	1,8	18,9		
Escola Secundária de Sá de Miranda (Braga)	13,2	1,2	14,5		
Escola Secundária do Cerco (Porto)	9,2	1,3	10,5		
	69,9	8,5	78,4		

Fonte: Elaboração própria pela Equipa de Auditoria

O valores apresentados para as escolas selecionadas referem-se a 19 empreitadas e reportam-se à situação das mesmas à data de 31 de dezembro de 2010.

Relativamente às empreitadas da escola Passos de Manuel não existiam, naquela data, os respetivos “fechos de conta”, pelo que os valores apresentados não são os finais. A este propósito, saliente-se que os mesmos não contemplam o 3.º Adicional, celebrado em 18 de maio de 2011, ao Contrato n.º 393, relativo a trabalhos no valor global de 3.232.423€ (sendo 4.708.611€ de “trabalhos a mais” e 1.476.188€ de “trabalhos a menos”).

Estas verificações iniciaram-se em meados de janeiro de 2011, o que, face ao andamento dos trabalhos e às conclusões preliminares, justificou a autonomização destes trabalhos, pelo que, as respetivas conclusões serão objeto de relatórios autónomos.

2.7.10 INQUÉRITOS DE AVALIAÇÃO DA QUALIDADE DO SERVIÇO PRESTADO

A PE tem procedido anualmente (2009 e 2010) à aferição do grau de satisfação da comunidade escolar (professores, funcionários, alunos, encarregados de educação) em relação ao serviço por si prestado, através da realização de “avaliações da qualidade do serviço”.



Rina Cruz

Tribunal de Contas

Estas avaliações são efetuadas através de inquéritos, realizados por uma empresa de consultoria, e assentam nos seguintes “momentos”: Elaboração do Projeto; Execução da Obra e; Pós-Obra [Tabela 19].

Tabela 19 – AVALIAÇÕES DA QUALIDADE SERVIÇO (AMOSTRA E RESULTADOS) – 2009 E 2010

Partes Interessadas	Relatórios de Avaliação			
	2009		2010	
	Pop.	Amostra	Pop.	Amostra
Alunos	11.669	543	17.779	1.420
Conselho Executivo / Direção da Escola	-	31	81	57
Professores	1.684	118	2.214	208
Funcionários	394	36	682	64
Associação de Pais	-	-	-	10
Comunidade	-	-	-	15
	13.747	728	20.756	1.774
Escolas	11		18	
Avaliação Global		4,1		3,9

Fonte: Relatórios de Avaliação da Qualidade do Serviço Prestado de 2009 e 2010

Da análise destes relatórios de avaliação importa salientar os três aspetos / fatores mais valorizados para os destinatários do Programa de Modernização, sendo essenciais para o aumento do nível de satisfação destes e, assim, melhorar a qualidade do serviço prestado.

Em primeiro lugar, o nível de satisfação é tanto maior quanto a proximidade de relacionamento com a PE. Assim, na fase da elaboração do **projeto**, a parte interessada mais satisfeita é o Conselho Executivo / Direção da Escola, uma vez que é o principal interlocutor na elaboração do Programa-Base, seguida das Associações de Pais, a quem é dada a oportunidade de se pronunciarem sobre o mesmo. Os alunos são os menos satisfeitos, uma vez que não são ouvidos nesta fase.

Por outro lado, os alunos, professores e funcionários apresentam níveis de satisfação inferiores, por força dos constrangimentos associados à **execução** das intervenções, uma vez que são os mais afetados pelos impactos das obras (ruído, acessibilidades e comportamento dos empreiteiros). Não deixam, no entanto, de manifestar a sua satisfação em relação à funcionalidade e qualidade dos novos espaços e equipamentos escolares e à melhoria das condições de conforto, qualidade do ar e acústica.

Por fim, a necessidade de estabelecimento de uma dinâmica de relacionamento que permita otimizar a gestão e manutenção dos espaços escolares pós-intervenção (fase de exploração), da responsabilidade da PE, mas que não poderá ser assegurada sem o contributo dos Conselhos Executivos.

Em resultado do acima exposto, **recomenda-se** à PE o aumento da proximidade em relação aos alunos, professores e funcionários, não só aquando da elaboração dos projetos, mas também durante as fases subsequentes, tanto mais que, à medida que as intervenções vão sendo concluídas e se entra na fase pós-obra (de Exploração), a gestão das instalações escolares terá de ter em conta as preocupações dos seus utilizadores. Atendendo a que alguns dos fatores de insatisfação manifestados se prendem com o desempenho de entidades contratadas pela PE (arquitetos, empreiteiros e equipas de fiscalização), **recomenda-se, ainda**, a realização de avaliações sobre a atividade destas entidades.





Rina Cruz

Tribunal de Contas

2.7.11 AUDITORIAS DA INSPEÇÃO-GERAL DE FINANÇAS – CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

No âmbito das suas atribuições de controlo, previstas no n.º 2 do art. 2.º do DL n.º 79/2007, de 29 de março (aprova a sua orgânica), a IGF realizou, em 2009, duas auditorias à PE [Quadro 8].

Quadro 8 – SÍNTESE DAS AUDITORIAS DA INSPEÇÃO-GERAL DE FINANÇAS

Auditoria	Parque Escolar, EPE - Auditoria Financeira limitada no âmbito da análise aos Grandes Projetos de Investimento Públicos (agosto de 2009)	Parque Escolar, EPE - Acompanhamento e Controlo Financeiro do Programa de Modernização Escolar e da Medida Estrutural "Modernização das Escolas" tomada no âmbito da IIE - Iniciativa para o Investimento e Emprego (novembro de 2009)
Âmbito	"Contratos de empreitada e prestação de serviços associados executados desde o início da empresa até dezembro de 2008";	"Contratos de empreitadas, aquisição de bens e serviços executados desde o início da empresa até final de maio de 2009";
Objetivos	Analisar os "(...) aspetos críticos quanto aos procedimentos de contratação, à gestão das empreitadas - em particular a qualidade dos sistemas de controlo interno nas áreas da realização física e financeira - e fontes de financiamento";	"Análise da situação do Programa de Modernização das Escolas, desenhar e propor um sistema de monitorização e acompanhamento deste Programa, em geral, e da medida Modernização das Escolas, tomada no âmbito da IIE, em particular, que permita a obtenção de informação atualizada e fidedigna";
Principais Conclusões	"Foi cumprida a legislação aplicável na adjudicação das empreitadas e dos contratos de prestação de serviços associados"; "Os adicionais são geralmente aprovados e formalizados após a realização dos trabalhos para não por em causa o avanço normal das obras"; "Duas empreitadas analisadas tiveram significativos atrasos, justificados por alterações, incompatibilidades entre os vários projetos e correções de deficiências, sem que tenha havido a respetiva responsabilização, nomeadamente, dos projetistas"; "Os membros dos Conselhos Executivos contactados, manifestaram um elevado nível de satisfação; no entanto, nas visitas efetuadas, detetaram-se algumas anomalias, essencialmente a nível de execução de empreitadas (...)"; "(...) não tem cumprido os prazos de pagamento estabelecidos com os empreiteiros, nem os objetivos de redução do prazo de pagamento aos fornecedores estabelecido pela RCM n.º 34/2008, de 14 de fevereiro, por razões ligadas ao seu financiamento".	"Foi cumprida a legislação aplicável na adjudicação das empreitadas e contratos de prestação de serviços associados e das aquisições de bens e serviços (...)"; "(...) constata-se que o valor unitário de construção foi inferior nas escolas dessa fase [Fase 1] (€ 738/m ²) face aos mesmos valores de construção verificados nas escolas das fases piloto e 2, respetivamente € 838/m ² e € 868/m ² . A Parque Escolar não estudou as razões do acréscimo de 17,5% registado no valor unitário de construção nas escolas da fase 2 face aos mesmos valores de construção nas escolas da fase 1." "Os atrasos registados na conclusão dos trabalhos de 19 empreitadas das escolas da fase piloto e 1 foram bastante significativos".
Recomendações	"Eliminar a realização de trabalhos previamente à sua aprovação e contratualização"; "Passar a acionar os mecanismos de responsabilização dos projetistas por erros e omissões dos respetivos projetos (...)"; "Assegurar o cumprimento das obrigações do dono de obra, designadamente, instituindo procedimentos com vista a acionar os mecanismos para a aplicação de multas aos empreiteiros por violação do prazo contratual"; "[D]everá acionar as garantias dos contratos de empreitada para solucionar as deficiências de execução detetadas, sobretudo, na Escola Rodrigues de Freitas e no Conservatório de Música do Porto e passar a exigir, em empreitadas futuras, um maior rigor na fiscalização da qualidade dos trabalhos"; "(D)everá precaver em projetos futuros, a não repetição das deficiências de conceção dos projetos detetadas na fase piloto"; "Observar o cumprimento dos objetivos de redução do prazo de pagamento a fornecedores estabelecidos na RCM n.º 34/2008, de 14 de fevereiro".	"Implementar um sistema de informação conducente à disponibilização de informação trimestral sobre o Programa de Modernização (...) de acordo com o proposto no relatório; "[T]er em conta, em futuros contratos de empreitada, o elevado crescimento registado no valor unitário de construção das escolas da fase 2, e o subsequente impacto financeiro no valor do investimento e respetivo financiamento do Programa de Modernização (...)"; "Proceder à aplicação de penalizações em tempo útil, quando a responsabilidade pelos desvios na execução física seja dos empreiteiros";

Na sequência das recomendações formuladas pela IGF no primeiro relatório, o CA deliberou, em 15 de outubro de 2009, "dar provimento às recomendações da IGF, a avaliar mediante monitorização semestral".

Questionada a entidade sobre o procedimento adotado para o seu acompanhamento e monitorização, foi informado que havia sido incumbido o Diretor Geral de Contratos, que emitiu em 23 de outubro de 2009 um conjunto de instruções para recolha de informações até 15 de janeiro de 2010, que permitiriam elaborar o primeiro relatório semestral. No entanto, o mesmo nunca veio a ser concretizado, tendo a PE afirmado que tal se deveu ao facto de ter sido "(...) adjudicada à empresa Deloitte e Associados - Sociedade de Revisores Oficiais de Contas, S.A a prestação de serviços referente à "Auditoria Financeira contratual e auditoria de sistema de controlo interno", onde foi plasmada a avaliação em questão.





Rina Cruz

Tribunal de Contas

Quanto ao seguimento dado às recomendações nos dois relatórios, importa destacar, quanto à implementação de um sistema de informação sobre a execução do Programa, que a PE tem em desenvolvimento um *Project Management Office* (PMO), que permite a gestão do “Planeamento Geral do Projeto” e o respetivo “Cronograma Físico-Financeiro”. À data da conclusão do trabalho de campo desta auditoria (Outubro de 2010), a informação produzida ainda não se encontrava atualizada e não era ainda fiável.

No que se refere ao acionamento dos mecanismos de responsabilização dos projetistas e à aplicação de penalizações ao empreiteiros por incumprimento dos prazos contratuais, a respetiva apreciação consta dos Pontos 2.7.4.3, 2.7.3.2 e 2.7.3.3.

Relativamente à realização de trabalhos a mais previamente à sua aprovação e contratualização, às deficiências de execução detetadas e ao rigor na fiscalização da qualidade, a sua análise será efetuada nas 5 escolas objeto de verificações físicas (cf. Ponto 2.7.9). No entanto, importa, desde já, afirmar que no que se refere à escola Rodrigues de Freitas e ao Conservatório de Musica do Porto (nas quais a IGF apontou a existência de deficiências), a verificação realizada pela equipa da DGTC permitiu constatar que as deficiências apontadas haviam sido corrigidas / colmatadas pelo empreiteiro.

Por último, conforme análise constante do Ponto 2.5, a PE deu cumprimento à recomendação relativa aos PMP de pagamento a fornecedores.

2.7.12 AVALIAÇÃO INTERNACIONAL DO PROGRAMA PELA OCDE

No ano de 2009, por solicitação do Ministério da Educação, a atividade da PE, no âmbito da gestão do Programa de Modernização, foi submetida a uma avaliação internacional pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE)¹⁶⁶.

São de salientar as seguintes conclusões da avaliação efetuada:

- A gestão do Programa tem sido determinada, eficaz e desenhada e assente nas melhores práticas internacionais no que se refere à qualidade física e adequação das intervenções;
- A estrutura de gestão da entidade encontra-se bem organizada e é gerida por pessoas com experiência relevante e apropriada nas áreas da arquitetura, engenharia, financeira e da gestão de projetos;
- A conclusão do Programa dentro dos prazos definidos encontra-se no bom caminho, o que representará “(...) an impressive achievement” (p. 8);
- O reconhecimento pelos resultados alcançados num tão curto espaço de tempo;
- O modelo adotado pode servir de base à aplicação de programas semelhantes noutros países.

Em síntese, a OCDE faz, na sua *review*, uma avaliação favorável da gestão e do modelo adotado pela PE, na concretização do Programa de Modernização, afirmando que “[t]he process is clearly efficient” (p. 8). No entanto, considera ser ainda prematuro pronunciar-se sobre a sua eficiência (*cost-effectiveness*).

¹⁶⁶ Relatório disponível em <http://www.oecd.org/dataoecd/56/51/44247100.pdf> e no sitio da internet da PE em www.parque-escolar.pt/admin/uploads/Relatorio-OCDE-PE.pdf.





Rina Cruz

Tribunal de Contas

Sem prejuízo do exposto, a OCDE deixou algumas notas relativamente ao futuro do Programa de Modernização e da PE, nomeadamente, no que se refere à inexistência de financiamento para a modernização das escolas secundárias não abrangidas pelo Programa (cerca de 145¹⁶⁷) que, por certo, enfermam das mesmas deficiências que justificaram a criação do Programa.

No entanto, conforme veremos no Ponto 2.7.14, encontram-se, atualmente, em causa, não apenas aquelas 145 escolas, mas todas as 265 não abrangidas nas Fases 0 a 3¹⁶⁸.

2.7.13 IMPACTO ECONÓMICO E SOCIAL DO PROGRAMA DE MODERNIZAÇÃO

O Programa de Modernização, enquanto programa de investimento público cuja execução representa um importante esforço nacional no sector da educação, em particular, e no desenvolvimento do país, em geral, face à escassez de recursos, num contexto de crise económica, orçamental e da dívida, encerra em si múltiplos impactos positivos, que devem ser considerados para efeitos da sua avaliação.

Face à forma como o mesmo se encontra estruturado, os impactos resultam, desde logo, da fase de investimento / construção onde, como veremos em seguida, será realizada a parte significativa do investimento e, em resultado deste, é expectável a criação de postos de trabalho nas mais variadas áreas e onde se encontram envolvidas múltiplas empresas.

Por outro lado, com a conclusão dos projetos de requalificação das escolas, são esperados efeitos positivos sobre a educação indo, assim, ao encontro da “(...) superação do atraso educativo português face aos padrões europeus enquanto desafio nacional” (RCM n.º 1/2007, cit.).

2.7.13.1 Impactos ao Nível do Investimento, Emprego e Empresas

No seguimento da reunião do Conselho da Europa, realizada em Bruxelas em 11 e 12 de dezembro de 2008¹⁶⁹, foi criada a IIE, destinada a minimizar os efeitos da crise financeira e económica internacional e a permitir o relançamento da economia portuguesa através de um plano de investimento público, visando promover o crescimento económico e o emprego, integrando um conjunto de medidas especialmente dirigidas às áreas prioritárias para o desenvolvimento do País, das quais faz parte a medida “Modernização das Escolas”.

No âmbito desta “iniciativa”, o Programa de Modernização teve impacto significativo ao nível do investimento realizado, criação de emprego e empresas envolvidas na sua concretização das mais variadas áreas, como sejam, empreiteiros de obras públicas, subempreiteiros, fiscalização de obras, projetistas, fornecedores de mobiliário e equipamentos escolares, fruto, designadamente, da natureza do investimento e a própria dispersão geográfica das escolas intervencionadas (distribuindo-se pelos 18 distritos de nosso território continental).

¹⁶⁷ Resultantes da diferença entre o número total de escolas secundárias (477) e as 332.

¹⁶⁸ Considerando 212 escolas (205 iniciais mais as 7 incluídas posteriormente - cf. Ponto 2.7.3.1).

¹⁶⁹ Em que foi aprovado um plano de relançamento da economia europeia para fazer face aos efeitos da crise económica.



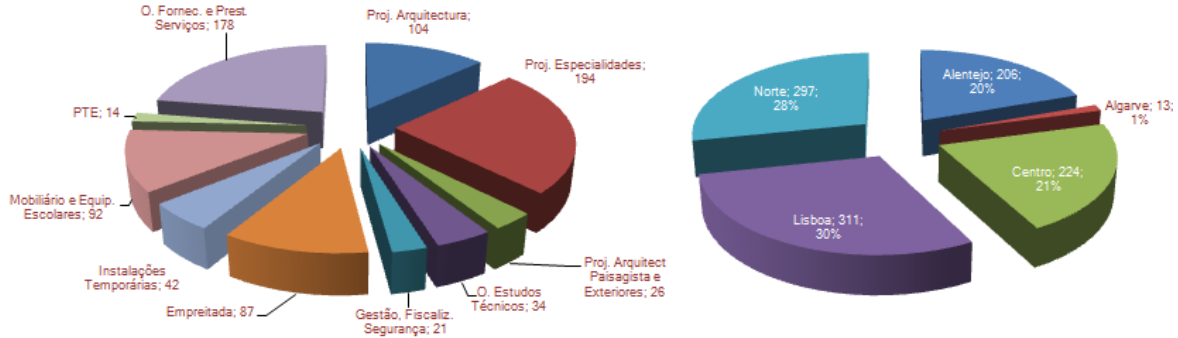


Rina Cruz

Tribunal de Contas

Assim, no período de 2007 a 2009, foram adjudicadas diretamente pela PE¹⁷⁰ a realização de empreitadas e aquisição de bens e serviços a 792 empresas [Figura 18].

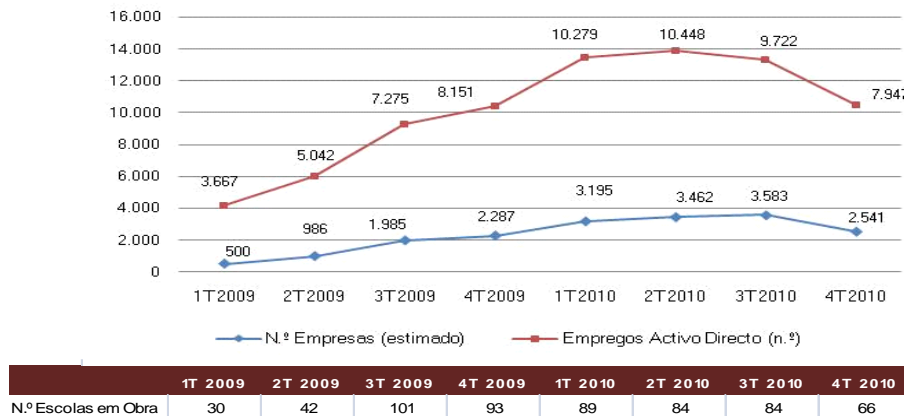
Figura 18 – N.º DE EMPRESAS ENVOLVIDAS NO PROGRAMA POR SECTOR E REGIÃO (ACUM. 31 DEZ 2009)



No ano de 2010, a região Norte passou a ter o maior número de empresas envolvidas, com 38% do total, seguida da região Centro (26%) e Lisboa (24%).

Relativamente ao número de empregos diretos e ao número (estimado) de empresas envolvidas direta e indiretamente, ao longo do ano de 2009 e 2010, em fase de obra, os dados são os seguintes [Figura 19].

Figura 19 – EMPREGOS DIRETOS E EMPRESAS ENVOLVIDAS (DIRETA E INDIRETAMENTE) – 2009 E 2010



2.7.13.2 Impactos sobre a Educação

Não podemos deixar de salientar os efeitos positivos que o investimento realizado na modernização das instalações escolares, terá nos resultados educativos, uma vez que o mesmo vai ao encontro de aspetos que influenciam o desempenho escolar¹⁷¹, como sejam a melhoria da funcionalidade daqueles espaços, o conforto, a segurança, salubridade e integração de TIC na aprendizagem.

¹⁷⁰ Considerando apenas as de valor superior a 5.000€.

¹⁷¹ Existem vários estudos sobre a relação entre o investimento em infraestruturas escolares e a melhoria da performance educativa, no entanto, destaca-se, pela sua similitude, o Appendix E (Literature Review) do Evaluation of Building Schools for the Future - Technical Report (December 2007), do Department for Children, Schools and Families, do Reino Unido. Disponível em <http://www.teachernet.gov.uk/docbank/index.cfm?id=12364> [Recuperado em 8 de setembro de 2010].





Rina Cruz

Tribunal de Contas

Neste sentido, são inúmeros os aspetos que demonstram o contributo do Programa de Modernização para o aumento da qualidade daqueles espaços, cumprindo destacar, a título exemplificativo, a criação de espaços específicos destinados ensino secundário geral, profissional, tecnológico e artístico especializado, como sejam, os espaços destinados ao ensino experimental das ciências, salas de artes, salas de TIC, oficinas para cursos de eletricidade / eletrónica, de informática e de mecânica¹⁷².

A própria RCM n.º 1/2007, cit., que criou o Programa, refere a necessidade de “(...) avaliação permanente do sucesso das intervenções, quer ao nível do desempenho escolar dos alunos, quer ao nível da sua adequação ao *currículum*, em resposta às solicitações da comunidade educativa. Assim, deve em paralelo ser desenvolvido e implementado um plano de observação, de monitorização e de avaliação contínua do parque escolar destinado intervencionado”.

Também a OCDE na sua avaliação, recomendou que se procedesse à monitorização do impacto na procura e nos resultados da oferta de ensino vocacional atendendo às alterações das necessidades do mercado laboral e ao impacto da ampliação da escolaridade mínima obrigatória.

Por tudo o que acima se disse, e **apesar da evidente melhoria das instalações escolares após a sua requalificação por via do Programa de Modernização, é necessário que esta não constitua um fim em si mesmo, mas um meio para alcançar melhores resultados ao nível do desempenho escolar dos alunos, sendo fundamental a avaliação do mesmo, através de indicadores que permitam estudar os efeitos verificados, por exemplo, na evolução nas taxas de sucesso e abandono escolar.**

2.7.13.3 Impactos Educação sobre Desenvolvimento Económico

Os benefícios económicos resultantes do investimento em educação são múltiplos e não se restringem à esfera privada / individual, sendo, igualmente, públicos.

Quanto ao primeiro aspeto, importa, desde logo, destacar as conclusões da OCDE¹⁷³ quanto à rentabilidade privada (ao nível salarial) do investimento em formação escolar, uma vez que a mesma é crescente em função do nível de escolaridade (existência de um prémio salarial). Por outro lado, são ainda conhecidos os efeitos que as diferenças no nível de escolaridade têm sobre a participação no mercado de trabalho (risco de desemprego / inatividade)¹⁷⁴. Por último, a influência da formação académica sobre a produtividade doméstica, sendo reconhecida a “importância da transferência de conhecimentos entre gerações na acumulação de capital humano”¹⁷⁵.

Quanto aos benefícios públicos resultantes do investimento em educação, este é considerado imprescindível a qualquer processo de desenvolvimento económico e social¹⁷⁶. O benefício mais óbvio resulta das maiores receitas fiscais obtidas pelos Estados, por via dos salários mais elevados, alcançados através de melhores qualificações.

¹⁷² Manual de Projeto: Arquitetura, Versão 2.1, agosto 2009.

¹⁷³ Cf. a edição de 2010 do *Education at a Glance*.

¹⁷⁴ Existem ainda os *outcomes* sociais da educação, calculados pela OCDE através de indicadores que medem, por exemplo, a proporção de pessoas que se consideram de boa saúde por nível educacional (formação superior, secundários e “inferior” à secundária).

¹⁷⁵ PORTUGAL, Pedro (2004). “Mitos e Factos Sobre o Mercado de Trabalho Português: A Trágica Fortuna dos Licenciados”. Boletim Económico. Março de 2004. Banco de Portugal. p. 73-80.

¹⁷⁶ OECD (2010). Highlights From Education at a Glance 2010. p. 14.





Rina Cruz

Tribunal de Contas

Assim, se por um lado a receita fiscal é superior, são ainda esperados, por outro, menores custos com a proteção social dos desempregados, em virtude da diminuição do seu número (face a um menor risco de desemprego por parte das pessoas mais qualificadas) e uma menor duração, uma vez que é, igualmente, de esperar que quanto mais qualificadas forem as pessoas, maiores as suas capacidades de encontrar novo emprego, por via, designadamente, da sua maior capacidade de adaptação a novas realidades.

Veja-se, no mesmo sentido, o plano da UE para combater o abandono escolar precoce, recentemente apresentado, que tem como objetivo reduzir a taxa média de abandono para menos de 10% até 2020. Segundo a Comissão Europeia:

“O abandono escolar implica não só custos individuais, mas impede o crescimento económico e a competitividade. As economias modernas, fortemente dependentes da alta tecnologia, necessitam de mão-de-obra qualificada. Ora, os jovens em situação de abandono escolar serão muito provavelmente futuros beneficiários de prestações sociais, o que exercerá uma pressão considerável sobre os sistemas de segurança social”.¹⁷⁷

A redução do abandono escolar é um dos cinco objetivos fundamentais da Estratégia Europa 2020¹⁷⁸ para promover o crescimento e o emprego no seio da UE.

Ainda segundo a Comissão Europeia, “a redução da taxa média europeia de abandono escolar precoce em apenas 1 ponto percentual garantiria à economia europeia, todos os anos, quase meio milhão de potenciais trabalhadores jovens qualificados”¹⁷⁹, pelo que é hoje consensualmente aceite que o investimento da educação é um investimento com elevados retornos, designadamente, no domínio económico.

2.7.14 SITUAÇÃO ATUAL E PERSPETIVAS FUTURAS DO PROGRAMA

Ao fim de 4 anos de existência do Programa de Modernização e da PE, são significativas as melhorias alcançadas nas 59 escolas cujas intervenções se encontravam concluídas no final de 2010.

É ainda de assinalar o grau de satisfação manifestado por alunos, professores e outros funcionários das escolas, medido através das duas avaliações da qualidade do serviço prestado pela PE, realizadas por uma empresa de consultoria, em 2009 e 2010, mas igualmente testemunhado pelos elementos da equipa de auditoria, no âmbito das visitas realizadas a 9 escolas¹⁸⁰.

Em 31 de dezembro de 2010, haviam sido feitas adjudicações no valor global de 2.251M€ e faturados 1.298M€, sendo o montante total de investimento previsto para as primeiras 205 escolas, abrangidas pelas Fases 0 a 3, de 2.994M€, sem incluir revisões de preços, despesas de gestão do programa e encargos financeiros diretamente relacionados com o seu financiamento.

Quanto ao financiamento, as últimas estimativas apontam para que seja maioritariamente assegurado através de financiamento bancário, junto do BEI (1.490M€) e do BDCE (450.M€) que, no seu conjunto assegurariam 60% do total de 3.261M€. Por outro lado, estimava-se que o financiamento comunitário (QREN - FEDER) possa atingir o valor de 978M€ (30%).

¹⁷⁷ Cf. http://ec.europa.eu/news/culture/110202_pt.htm [acedido em 25 de abril de 2011].

¹⁷⁸ Adoptada pelo Conselho Europeu em 17 de junho de 2010.

¹⁷⁹ Cf. “Combater o Abandono Escolar Precoce: Um Contributo Essencial para a Estratégia «Europa 2020»”. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Reuniões. Bruxelas, 31.1.2011, COM(2011) 18 final.

¹⁸⁰ Quatro escolas de Lisboa foram visitadas na primeira fase do trabalho de campo da auditoria (Herculano de Carvalho, Eça de Queiroz, D. Dinis e D. Filipa de Lencastre, em Lisboa), e cinco escolas, em sede de verificações físicas / vistorias técnicas (D. João de Castro e Passos Manuel, em Lisboa, Rodrigues de Freitas e Cerco, no Porto, e Sá de Miranda, em Braga)





Rina Cruz

Tribunal de Contas

Em 31 de dezembro de 2010, encontravam-se assegurados / contratualizados 2.142M€, ou seja, 72% do total de financiamento estimado, naquela data, necessário à concretização das Fases 0 a 3 do Programa. Acresce que, o financiamento assegurado era inferior ao valor necessário para fazer face aos compromissos assumidos com as adjudicações efetuadas, até 31 de dezembro de 2010, em 109M€.

Para fazer face ao financiamento necessário e ainda não assegurado (cerca de 990M€), a PE esperava obter junto do BEI um financiamento adicional (ou seja, a somar aos 900M€ já contratualizados)¹⁸¹, de 590M€, e de mais 200M€ através do BDCE. Estes financiamentos adicionais encontravam-se em fase de negociação, enquanto que o financiamento comunitário adicional refere-se a candidaturas a submeter, em 2011, relativas a 17 escolas da Fase 3.

Conforme já se disse anteriormente, foi apresentada pela PE, em abril de 2011, candidatura junto do BEI, a um terceiro financiamento (o 1.º e 2.º financiamentos constam da [Tabela 16](#)) no valor global de 750M€. De acordo com informação constante do Memorando relativo ao “Ponto de Situação” enviado ao Ministro da Educação e Ciência, em 4 de julho de 2011, encontra-se “em aprovação”, aguardando autorização do Governo, relativamente ao montante de 600M€, sendo que os remanescentes 150M€, respeitantes a uma “[l]inha de financiamento aberta para assegurar contingências (“em negociação”).

Ora esta situação é preocupante, uma vez que, face à atual situação de crise orçamental e da dívida pública que vive o Estado Português, que levou, inclusivamente, ao apoio financeiro ao abrigo do Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira¹⁸², na sequência da assinatura, no dia 17 de maio de 2011, do “Memorandum Of Understanding On Specific Economic Policy Conditionality”, a capacidade de endividamento da PE encontra-se fortemente condicionada.

Face a tudo o que acima já se disse, forçoso é concluir que a execução do Programa pode estar comprometida, particularmente no que se refere às intervenções da Fase 3, uma vez que não se encontra assegurado o financiamento necessário à concretização das intervenções naquelas escolas e são de esperar dificuldades acrescidas no acesso aos mercados financeiros para a obtenção de financiamento, custos e financiamento acrescidos e o aumento da pressão para a redução da dívida pública onde se inclui a dívida da PE.

Refira-se contudo que, sem prejuízo da melhoria considerável registada nas escolas após a realização das intervenções, e face ao contexto que envolveu a atividade da PE, o crescimento do montante global de investimento necessário à realização do Programa, contribuíram, também, para a situação atual deste.

Assim, em termos de opção de gestão e à luz da situação de crise orçamental e da dívida pública, dever-se-ia ter tido a preocupação de repartir o financiamento disponível, nomeadamente proveniente do BEI, mas, igualmente, a própria capacidade de endividamento bancário bem como a prestação de garantias pelo Estado Português, por um maior número de escolas.

Importa não esquecer que, existem no nosso país 477 escolas com ensino secundário, das quais se previa modernizar 332 ao abrigo do Programa (cerca de 70% do total), sendo que se encontram abrangidas pelas Fases 0 a 3, 212 (44% do total e 64% do objetivo definido).

¹⁸¹ O dossier de candidatura apresentado pela PE assentava num investimento global estimado de 2.177M€, sendo que o financiamento por aquele banco poderia chegar aos 1.085M€ (cerca de 50%).

¹⁸² Regulamento do Conselho (UE) n.º 407/2010 de 11 de maio de 2010.





Rina Cruz

Tribunal de Contas

Assim, não pode deixar de se assinalar que, face aos objetivos iniciais definidos aquando da apresentação pública do Programa de Modernização, se verificou um aumento no montante de investimento estimado em, pelo menos, 218,5% (mais do triplo), não obstante abranger apenas 64% (26% abaixo) do número de escolas que se pretendiam modernizar.

Mais preocupante poderá ser a não conclusão das obras de modernização de todas as escolas incluídas na Fase 3, não obstante os elevados montantes de investimento já despendidos, ficando os resultados alcançados abaixo dos 64% mencionados.

3. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

Foi dada vista do processo ao Procurador-Geral Adjunto neste Tribunal, nos termos e para os efeitos do n.º 5 do art. 29.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.





4. DECISÃO

Pelo exposto, os Juizes do Tribunal de Contas decidem, em subsecção da 2.ª Secção, o seguinte:

- 1) Aprovar o presente relatório nos termos da al. a) do n.º 2 do art.º 78.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto;
- 2) Notificar os Ministros de Estado e das Finanças e da Educação e Ciência, os anteriores Ministros de Estado e das Finanças e da Educação, os membros do CA, constantes do **Quadro 2**, e o atual CA, com o envio de cópia do relatório;
- 3) Remeter o relatório e respetivo processo ao Procurador-Geral Adjunto neste Tribunal, nos termos e para os efeitos do n.º 4 do art. 29.º, n.º 4 do art. 54.º, n.º 2 do art. 55.º e n.º 1 do art. 57.º, todos da Lei nº 98/97, de 26 de agosto;
- 4) No prazo de 180 dias, deverão os Ministros de Estado e das Finanças e da Educação e Ciência, informar o Tribunal sobre as diligências efetuadas relativamente às recomendações que lhes são diretamente aplicáveis;
- 5) No prazo de 120 dias, deverá o atual CA da PE informar o Tribunal sobre o seguimento dado às recomendações formuladas;
- 6) Após as notificações e comunicações necessárias, divulgar em tempo oportuno o Relatório pelos órgãos de comunicação social e pela Internet;
- 7) Emolumentos a pagar pela PE (cf. Anexo 5.3): 17.164,00€, a que acresce o valor de 36.552,47€ (c/ IVA) dos serviços prestados pelos consultores técnicos da empresa “Souza Medeiros, Gestão e Fiscalização de Projetos de Obras, Lda.” que apoiaram a realização da presente auditoria no âmbito das verificações físicas efetuadas a cinco escolas, em conformidade com o disposto no art. 56.º, n.ºs 1 e 4 da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.

Tribunal de Contas, em 22 de março de 2012

Fui presente,

O Procurador-Geral Adjunto

O Juiz Conselheiro Relator,

(António José Avérous Mira Crespo)

Os Juizes Conselheiros,

(António Augusto Pinto dos Santos Carvalho)

(António Manuel Fonseca da Silva)





Rina Cruz

Tribunal de Contas

5. ANEXOS

5.1 EVENTUAIS INFRAÇÕES FINANCEIRAS / APURAMENTO DE RESPONSABILIDADES

ITEM	VOL/Fls. PROC.	DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO E MONTANTES	NORMAS VIOLADAS	RESPONSÁVEIS E MONTANTES	RESPONSABILIDADE SANCIONATÓRIA
2.7.4.4	VII a IX / 1455 a 1912	Despesas e pagamentos ilegais pela não remessa para efeitos de fiscalização prévia, de contratos de empreitada e de fornecimento e aluguer de bens e serviços a ele sujeitos. Despesas ilegais: 256.269.021€ Pagamentos ilegais: 236.556.466€.	Al. c) do n.º 1 do art. 5.º, e al. b) do n.º 1 do art. 46.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto ¹⁸³ .	Responsáveis pela não remessa: João Sintra Nunes; Teresa Valssassina Heitor; José Domingues dos Reis. Autorização dos pagamentos: João Sintra Nunes (111.722.591€); Teresa Valssassina Heitor (55.525.856€); José Domingues dos Reis (147.958.002€); Gerardo Saraiva de Menezes (3.534.953€); Paulo Grilo Farinha (172.292.970€).	Al. h) do n.º 1 do art. 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.
2.7.4.6	IX / 1941 a 2062	Despesas e pagamentos ilegais decorrentes da adjudicação de propostas de aluguer de monoblocos por um valor consideravelmente superior ao preço base do procedimento. Despesas ilegais: 487.968€. Pagamentos ilegais: 344.815€.	Art. 10.º; al. a) do n.º 1 e n.º 2 do art. 57.º; 80.º; al. b) do n.º 1 do art. 190.º, do DL n.º 197/99, de 8 de junho, em vigor à data da prática dos factos.	Autorização das despesas: João Sintra Nunes; Teresa Valssassina Heitor; José Domingues dos Reis. Autorização dos pagamentos: João Sintra Nunes (344.815€); Teresa Valssassina Heitor (77.375€); José Domingues dos Reis (149.804€); Paulo Grilo Farinha (117.260€).	
2.7.4.8	XI a XII / 2522 a 3269	Despesas e pagamentos ilegais em virtude da adoção sistemática de procedimentos de concurso urgente, para aquisição de bens de uso não corrente, em violação dos princípios da concorrência e transparência e incumprimento dos pressupostos de urgência e da natureza de bens de uso corrente objeto dos contratos, bem como, pela prática de fracionamento. Adoção do Conc. Público Urgente: Despesas ilegais: 13.808.755€. Pagamentos ilegais: 13.531.755€. Fracionamento da Despesa: Despesas ilegais: 12.181.143€. Pagamentos ilegais: 11.924.438€.	N.º s 1 e 2 do art. 16.º do DL n.º 197/99, de 8 de junho. N.º 4 do art. 1.º; art. 22.º e art. 155.º do CCP, aprovado pelo DL n.º 18/2008, de 29 de janeiro.	Autorização das despesas: Adoção do Conc. Público Urgente: João Sintra Nunes (13.808.755€); Teresa Valssassina Heitor (13.808.755€); José Domingues dos Reis (13.808.755€); Gerardo Saraiva de Menezes (11.247.824€); Paulo Grilo Farinha (11.247.824€). Fracionamento da Despesa: João Sintra Nunes (12.181.143€); Teresa Valssassina Heitor (12.181.143€); José Domingues dos Reis (12.181.143€); Gerardo Saraiva de Menezes (10.099.797€); Paulo Grilo Farinha (10.099.797€). Autorização dos pagamentos: Adoção do Conc. Público Urgente: João Sintra Nunes (1.472.428€); Teresa Valssassina Heitor (416.259€); José Domingues dos Reis (12.439.760€); Gerardo Saraiva de Menezes (226.167€); Paulo Grilo Farinha (12.927.086€). Fracionamento da Despesa: João Sintra Nunes (1.358.993€); Teresa Valssassina Heitor (371.463€); José Domingues dos Reis (10.663.728€); Gerardo Saraiva de Menezes (194.492€); Paulo Grilo Farinha (11.615.567€).	Al. b) do n.º 1 do art. 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.

¹⁸³ Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), alterada e republicada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, e alterada pela Lei n.º 35/2007, de 13 de agosto, e pela Lei n.º 3-B/2010, de 28 de abril.

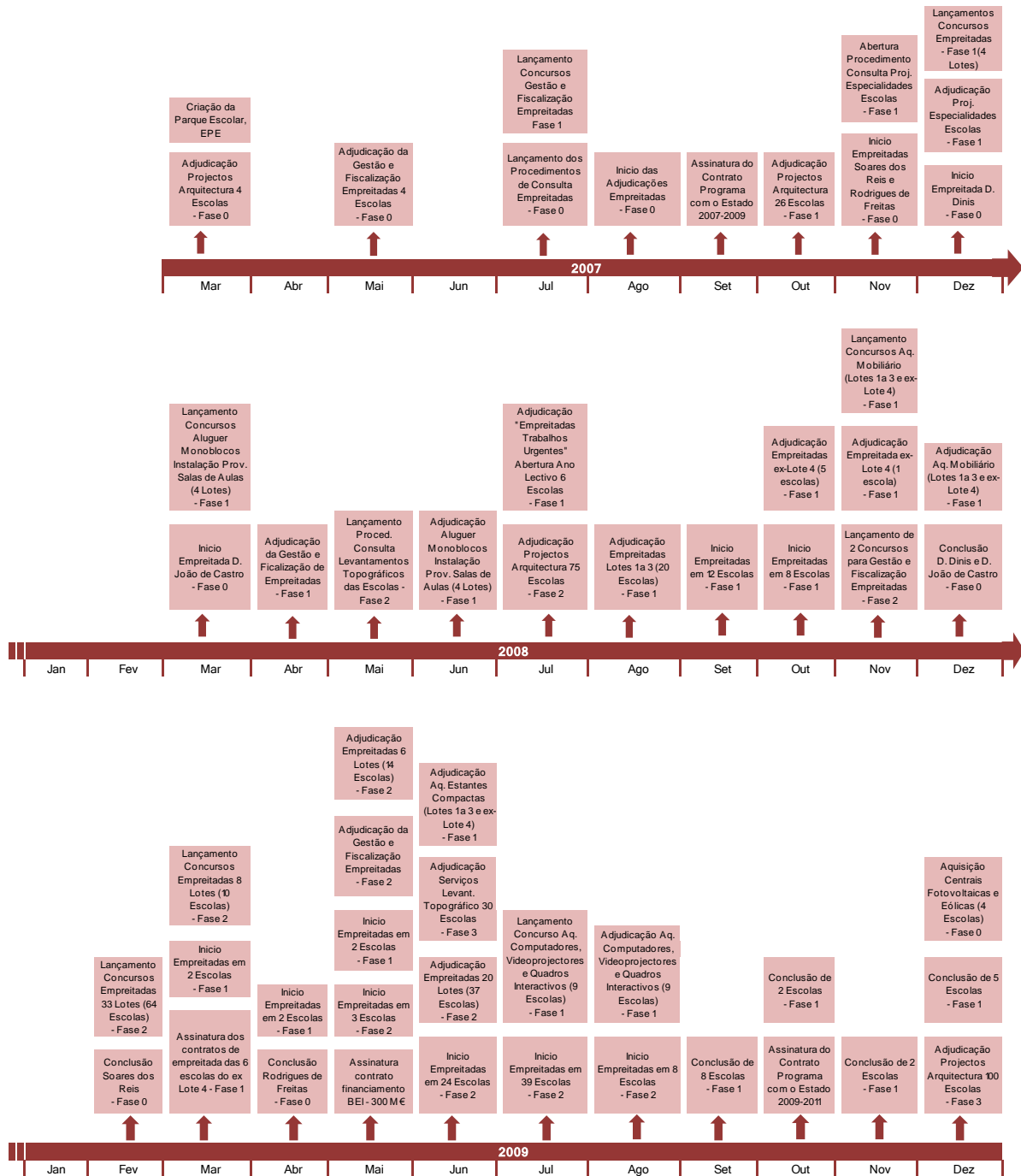




Rina Cruz

Tribunal de Contas

5.2 PRINCIPAIS ETAPAS DO PROGRAMA DE MODERNIZAÇÃO (2007-2009)



Fonte: Elaboração própria pela equipa de auditoria da DGTC.





Maria Luz

Tribunal de Contas

5.3 EMOLUMENTOS

Nos termos do disposto nos n.ºs 1 dos arts. 1.º, 10.º e 11.º, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas (RJETC), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio¹⁸⁴, são devidos emolumentos no valor de 17.164,00€.

Regime Jurídico: AAF

€

Descrição	Base de Cálculo			Valor
	Custo Standard a)	Unidade Tempo	Recelta Própria/lucros	
Acções fora da área da residência oficial	119,99	30		3.599,70
Acções na área da residência oficial	88,29	1028		90.762,12
1% s/Receitas Próprias				
1% s/Lucros.....				
Emolumentos calculados				94.361,82€
Emolumentos Limite máximo (VR)				17.164,00€
Emolumentos a pagar				17.164,00€

Cfr. Resolução n.º 4/98-2.ª secção.

5.4 ORGANIZAÇÃO DO PROCESSO

Volume	Documentos que integra	Fls.
I	Plano Global de Auditoria, Programa de Auditoria, Relato de Auditoria;	1 - 209
II	Amostra, Enquadramento Legal, Estrutura Organizacional, Situação Económica e Financeira, Princípios de Bom Governo, Contrato de Gestão, Programa "Pagar a Tempo e Horas;	210 - 214
III	Plano de Gestão de Riscos, Situação do Parque Escolar, Seleção de Escolas, Modelo de Edifício, Distribuição Geográfica, Plano de Intervenção e Orçamentação do Programa e Sistema de Controlo Interno (1);	415 - 675
IV	Sistema de Controlo Interno (2);	676 - 1002
V	Execução Física e Financeira e Modelo de Contratação (1);	1003 - 1318
VI	Contratação de Projetistas de Arquitetura;	1319 - 1454
VII e VIII	Não Remessa de Contratos para Fiscalização Prévia (1 e 2);	1455 - 1839
IX	Não Remessa de Contratos para Fiscalização Prévia (3), Fiscalização de Empreitadas e Aluguer de Monoblocos;	1840 - 2062
X	Conversão de Concursos Limitados Internacionais (1);	2063 - 2367
XI	Conversão de Concursos Limitados Internacionais (2), e Concursos Públicos Urgentes (1);	2368 - 2712
XII e XIII	Concursos Públicos Urgentes (2 e 3);	2713 - 3269
XIV	Financiamento do Programa de Modernização e Esforço Financeiro Público;	3270 - 3446
XV	Verificações Físicas, Inquéritos de Avaliação, Avaliação Internacional (OCDE); Relatórios da IGF.	3447 - 3624
XVI	Contraditório	3625 - 3889
XVI	Anteprojecto de Relatório de Auditoria	3890 - 4003

5.5 FICHA TÉCNICA

Coordenação Geral/Supervisão
<u>Auditora Coordenadora</u> Maria da Luz Carmezim Pedroso de Faria <i>Licenciatura em Economia</i>
Direção da Equipa
<u>Auditora Chefe</u> Ana Fraga (até 31 de agosto de 2010) <i>Licenciatura em Direito</i> Anabela Santos (a partir de 1 de janeiro de 2011) <i>Licenciatura em Direito</i>
Equipa de Auditoria
Luís Filipe Ferreira da Mota - Técnico Verificador Superior 1.ª Classe <i>Licenciatura em Organização e Gestão de Empresas</i> Nuno Miguel Martins Lopes - Técnico Verificador Superior 1.ª Classe <i>Licenciatura em Direito</i>

¹⁸⁴ Com as alterações introduzidas pela Lei n.º 139/99, de 28 de agosto, e Lei n.º 3 /B-2000, de 4 de abril.





Rina Cruz

Tribunal de Contas

5.6 MAPAS ANEXOS

MAPA I - AMOSTRA SELECIONADA

Natureza do Investimento	Universo		Amostra			
	Valor Adjudicado	N.º Contratos	Valor Adjudicado	N.º Contratos	Representatividade (%)	
					Valor	N.º
Empreitadas	1.157,8	129	286,1	35	24,7	27,1
Estudos e projetos	65,5	972	31,6	208	48,3	21,4
Gestão e Fiscalização	27,3	23	6,6	4	24,2	17,4
Mobiliário e Equipamento	19,8	313	14,3	156	72,2	49,8
Rendas e Alugueres	12,4	65	1,4	5	11,3	7,7
PTE	9,6	126	1,2	2	12,5	1,6
O. Bens e Serviços	5,1	424	0,0	0	0,0	0,0
Total	1.297,6	2052	341,2	410	26,3	20,0

MAPA II - BALANÇO (31 DE DEZEMBRO DE 2010)

RUBRICA	31-12-2010	31-12-2009	Varição (%)
Milhares €			
ACTIVO			
Não Corrente			
Ativos fixos tangíveis	878	709	23,8
Propriedades de investimento	758.443	272.135	178,7
Investimento em curso	696.569	312.885	122,6
Ativos intangíveis	207	70	195,7
Total Não Corrente	1.456.097	585.799	148,6
Corrente			
Clientes	10.505	393	2573,0
Estado e outros entes públicos	15.140	14.197	6,6
Outras contas a receber	7.265	40.261	-82,0
Diferimentos	1.048	115	811,3
Caixa e depósitos bancários	195.357	3.165	6072,4
Total Corrente	229.315	58.131	294,5
Total do Ativo	1.685.412	643.930	161,7
CAPITAL PRÓPRIO E PASSIVO			
CAPITAL PRÓPRIO			
Capital realizado	91.343	91.343	0,0
Resultados transitados	-6.045	-3.027	99,7
Outras variações no capital próprio	549.199	221.749	147,7
Resultado líquido do período	-1.732	-3.018	42,6
Total do capital próprio	632.765	307.047	106,1
PASSIVO			
Não Corrente			
Financiamentos obtidos	600.000	130.000	361,5
Passivos por impostos diferidos	198.011	79.950	147,7
Outras contas a pagar	15	46	-67,4
Total Não Corrente	798.026	209.996	280,0
Corrente			
Fornecedores	2.215	1.886	17,4
Estado e outros entes públicos	693	370	87,3
Financiamentos obtidos	65.929	8.800	649,2
Fornecedores de investimentos	171.517	114.316	50,0
Outras contas a pagar	12.647	1.515	734,8
Diferimentos	1.620		
Total Corrente	254.621	126.887	100,7
Total do passivo	1.052.647	336.883	212,5
Total do capital próprio e do passivo	1.685.412	643.930	161,7

MAPA III - DEMONSTRAÇÃO DOS RESULTADOS POR NATUREZA DO PERÍODO DE 2010

RUBRICA	31-12-2010	31-12-2009	Varição (%)
(Milhares de euros)			
Serviços prestados	18.334	1.308	1301,7
Trabalhos para a entidade	10.858	8.736	24,3
Fornecimentos e serviços externos	-6.785	-2.581	-162,9
Gastos com o pessoal	-11.661	-6.055	-92,6
Outros rendimentos e ganhos	6.906	1.296	432,9
Outros gastos e perdas	-437	-342	-27,8
Resultados antes de depreciações, gastos de financiamento e impostos	17.215	2.362	628,8
Gastos / reversões de depreciações e de amortização	-12.215	-2.678	-356,1
Resultado operacional (antes de gastos de financiamento e impostos)	5.000	-316	1682,3
Juros e rendimentos similares obtidos	150	75	100,0
Juros e gastos similares suportados	-6.781	-2.739	-147,6
Resultados antes de impostos	-1.631	-2.980	45,3
Imposto sobre o rendimento do período	-101	-38	-165,8
Resultado líquido do período	-1.732	-3.018	42,6





Rina Cruz

Tribunal de Contas

MAPA IV - PROCESSOS DE EMPREITADA E DE AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS NÃO REMETIDOS AO TC PARA FISCALIZAÇÃO PRÉVIA

Ano	N.º Contrato	Fase	Projeto	Adjudicatário	Adjudicado	Pago	Objeto
2007	96	0	Artística Soares dos Reis	Edifer Construções	4.926.621	4.926.621	Empreitada de Construção das Áreas Oficiais;
2007	112	0	D. João de Castro	HCI - Construções, S.A.	943.675	943.675	Empreitada de Fundações e Estrutura - Corpos A e B;
2007	113	0	Rodrigues de Freitas	Teixeira Duarte - Engenharia e Construções, S.A.	4.971.302	4.971.302	Empreitada de remodelação e requalificação dos blocos Nascente e Central;
2007	117	0	Artística Soares dos Reis	Edifer Construções	4.968.053	4.968.053	Empreitada de Construção das Áreas Letivas;
2007	125	0	D. Dinis	Mota-Engil	4.902.000	4.902.000	Empreitada de Beneficiação e Recuperação dos Pavilhões;
2008	260	0	D. João de Castro	HCI - Construções, S.A.	4.770.912	4.770.912	Empreitada de Remodelação do Edifício Existente;
2008	261	0	D. Dinis	Mota-Engil	1.457.496	1.457.496	Beneficiação e Ampliação do Pavilhão Gimnodesportivo;
2008	262	0	D. João de Castro	HCI - Construções, S.A.	4.997.556	4.997.556	Empreitada de Acabamentos e Instalações Especiais do Edifício Novo;
2008	301	1	Escolas Fase 1 (Lote 1)	Gesbau Lda	1.393.400	1.393.400	Análise de projetos, apoio na organização de concursos de empreitadas, gestão e fiscalização de empreitadas e a coordenação da segurança - Lote 1;
2008	302	1	Escolas Fase 1 (Lote 2)	Tecnoplano - Tecnologia e Planeamento, S.A.	1.188.000	1.188.000	Análise de projetos, apoio na organização de concursos de empreitadas, gestão e fiscalização de empreitadas e a coordenação da segurança - Lote 2;
2008	303	1	Escolas Fase 1 (Lote 3)	Prospectiva - Projetos, Serviços, Estudos, Lda.	1.141.000	1.141.000	Análise de projetos, apoio na organização de concursos de empreitadas, gestão e fiscalização de empreitadas e a coordenação da segurança - Lote 3;
2008	304	1	Escolas Fase 1 (Lote 4)	Sopsec - Soc. Prestação Serviços Engenharia Civil	1.245.150	1.245.150	Análise de projetos, apoio na organização de concursos de empreitadas, gestão e fiscalização de empreitadas e a coordenação da segurança - Lote 4;
2008	305	0	Rodrigues de Freitas	Teixeira Duarte - Engenharia e Construções, S.A.	4.899.268	4.899.268	Empreitada de Remodelação e Requalificação dos Blocos Poente e Sul da Escola Rodrigues de Freitas para as Novas Instalações do Conservatório de Música no Porto;
2008	316	0	Rodrigues de Freitas	Teixeira Duarte - Engenharia e Construções, S.A.	4.752.593	4.752.593	Empreitada de Construção do Auditório e Restantes Instalações de Apoio do Conservatório de Música do Porto;
2008	345	1	Escolas Fase 1 (Lote 1)	Elevatrans - Pré Fabricados, Lda.	487.968	487.968	Fornecimento e Montagem, em regime de aluguer, de Monoblocos pré-fabricados para instalação provisória de salas de aula nas escolas que integram a Fase 1 - Lote 1;
2008	353	0	Escolas Fase 0 (Piloto)	Iberogal - Gestão, Informática e Serviços, Lda.	705.095	705.095	Fornecimento de Computadores Acer Veriton, Quadros Interativos e Videoprojetores para Escolas Piloto;
2008	357	0	Escolas Fase 0 (Piloto)	REGRA - Gab. de Proc. Electrónico de Dados, S.A.	470.257	470.257	Fornecimento e instalação de rede de área local para as Escolas Piloto;
2008	358	1	Passos Manuel	HCI - Construções, S.A.	1.672.214	1.672.214	Empreitada de Estruturas e Fundações do Edifício do Refeitório;
2008	361	1	D. Filipa de Lencastre	Novopca - Construtores Associados, S.A.	1.980.230	1.980.230	Beneficiação e Ampliação da Escola do 1º ciclo Filipa de Lencastre - Ala Sul;
2008	377	0	Rodrigues de Freitas	Teixeira Duarte - Engenharia e Construções, S.A.	2.691.001	2.691.001	Construção de Gimnodesportivo;
2008	391	0	Artística Soares dos Reis	Irmãos Moreiras, S.A.	644.289	644.289	Arranjos Exteriores;
2008	393	1	Escolas Fase 1 (Lote 1)	Mota-Engil	68.170.500	60.749.610	Concurso Limitado Internacional com Publicação Prévia de Anúncio para a Execução das Obras de Modernização e os Serviços de Manutenção e Conservação - Lote 1
2008	394	1	Escolas Fase 1 (Lote 2)	Novopca - Construtores Associados, S.A.	57.450.945	52.512.160	Concurso Limitado Internacional com Publicação Prévia de Anúncio para a Execução das Obras de Modernização e os Serviços de Manutenção e Conservação - Lote 2
2008	395	1	Escolas Fase 1 (Lote 3)	CMGE - Construtoras Escolares, ACE	58.941.589	51.601.869	Concurso Limitado Internacional com Publicação Prévia de Anúncio para a Execução das Obras de Modernização e os Serviços de Manutenção e Conservação - Lote 3
2008	410	0	D. Dinis	Oikos - Construções, S.A.	585.910	585.910	Arranjos Exteriores da Escola D. Dinis;
2008	420	1	José Régio	Telhabel - Construções, S.A.	1.952.347	1.952.347	Empreitada de Trabalhos de Construção dos blocos C, E e F, da cantina do bloco A;
2008	421	1	Penafiel	Ladário - Sociedade de Construções, Lda	918.961	912.888	Empreitada de Trabalhos de Construção de estruturas e cobertura dos blocos C e A Nascente;
2008	428	1	Cerco	JFS - Soc. de Const. Joaquim F. dos Santos, Lda	2.040.889	2.033.803	Empreitada de trabalhos de construção dos Blocos A1 e A6 e trabalhos de estruturas no bloco A 4;
2008	429	1	Dr. Manuel Gomes de Almeida	J. Gomes - Sociedade de Construções do Cávado, SA	1.340.120	1.340.120	Empreitada de trabalhos de construção do Bloco A1 e trabalhos de estruturas nos blocos A4 e A5;
2008	430	1	Garcia de Orta	Cantinhos - Soc de Construções, S.A.	2.898.930	2.898.930	Empreitada de trabalhos de construção civil dos Blocos A2, Ginásio e ala dos laboratórios no edifício novo e trabalhos de estrutura e cobertura do edifício novo;
2008	431	1	Avelar Brotero	Ramos Catarino, S.A.	3.267.649	3.267.649	Empreitada de trabalhos de construção do Bloco B;
2008	522	0	D. João de Castro	HCI - Construções, S.A.	1.049.994	1.049.994	Execução da Empreitada de Arranjos Exteriores;
2008	531	0	D. João de Castro	HCI - Construções, S.A.	1.499.998	1.499.998	Construção de campo desportivo coberto;
2009	973	0	Rodrigues de Freitas	Irmãos Moreiras, S.A.	943.109	943.109	Empreitada de Paisagismo e Arranjos Exteriores;
					256.269.021	236.556.466	

MAPA V - AQUISIÇÃO DE MOBILIÁRIO E OUTROS EQUIPAMENTOS - CONCURSOS PÚBLICOS URGENTES

(a)	(b)	N.º Contrato	Adjudicatário	Objeto Concurso	Abertura Procedimento		Adjudicação		Valor Pago	Fracionamento		
					Aprovado em CA	Valor Base	Data	Valor Adjudic.		Valor Base	Valor Adjudic.	Valor Pago
1		514	Nautilus, SA	FORN. MESAS, CADEIRAS, BANCOS - LOTES 1 E 2 - FASE 1;	20-11-2008	190.000	18-12-2008	158.805	158.868	n/a	n/a	n/a
2		518	Nautilus, S.A.	FORN. QUADROS CERAMICOS - LOTES 1, 2, 3 E 4 - FASE 1	20-11-2008	75.000	18-12-2008	54.585	51.913	n/a	n/a	n/a
3		517	Indumeca, Lda	FORN. MOBILIÁRIO ESCRITÓRIO E DIVERSOS - LOTES 1, 2, 3 E 4	20-11-2008	180.000	23-12-2008	139.015	129.784			
4	1	513	Lemis, Lda	FORN. ARMÁRIOS E PRATELEIRAS - LOTES 1, 2, 3 E 4 - FASE 1	20-11-2008	110.000	23-12-2008	98.975	98.975	495.000	421.985	411.475
5		516	Lemis, Lda	FORN. MESAS DESENHO, ESTIRADORES, LOTES 1, 2, 3 E 4	20-11-2008	205.000	23-12-2008	183.995	182.716			
6		507	Laborial, SA	FORN. MONTAGEM LABORATORIOS ROCHA PEIXOTO	27-11-2008	125.000	23-12-2008	68.125	68.125			
7		503	CMC, Lda	FORN. MONTAGEM LABORATORIOS AURÉLIA DE SOUSA E CAROLINA MICHAELLIS	27-11-2008	200.000	23-12-2008	134.159	132.501			
8		504	Laborial, SA	FORN. MONTAGEM LABORATORIOS CERCO	27-11-2008	100.000	23-12-2008	68.028	68.028			
9		505	Laborial, SA	FORN. MONTAGEM LABORATORIOS GARCIA DE ORTA	27-11-2008	200.000	23-12-2008	132.440	132.440			
10		512	CMC, Lda	FORN. MONTAGEM LABORATORIOS AVELAR BROTERO	27-11-2008	180.000	23-12-2008	130.532	130.532			
11	2	506	Laborial, SA	FORN. MONTAGEM LABORATORIOS JOSÉ REGIO	27-11-2008	150.000	23-12-2008	93.471	93.471	1.530.000	1.003.388	1.001.730
12		508	Industrial Laborum Ibérica, SA	FORN. MONTAGEM LABORATORIOS ANTÓNIO SÉRGIO	04-12-2008	125.000	23-12-2008	81.132	81.132			
13		510	Industrial Laborum Ibérica, SA	FORN. MONTAGEM LABORATORIOS EÇA DE QUEIROS E MARQUESA DE ALORNA	04-12-2008	200.000	23-12-2008	144.365	144.365			
14		509	Industrial Laborum Ibérica, SA	FORN. MONTAGEM LABORATORIOS JOAO GONÇALVES ZARCO	04-12-2008	125.000	23-12-2008	78.018	78.018			
15		511	Industrial Laborum	FORN. MONTAGEM LABORATORIOS ESCOLA	04-12-2008	125.000	23-12-2008	73.118	73.118			





Ária Cruz

Tribunal de Contas

(a)	(b)	N.º Contrato	Adjudicatário	Objeto Concurso	Abertura Procedimento		Adjudicação		Valor Pago	Fracionamento		
					Aprovado em CA	Valor Base	Data	Valor Adjudic.		Valor Base	Valor Adjudic.	Valor Pago
			Ibérica, SA	D.MANUEL I EM BEJA								
16	519	Pinto e Cruz, Lda	FORN. E MONTAGEM COZINHAS JOÃO GONÇALVES ZARCO E JOSE REGIO	04-12-2008	205.000	23-12-2008	153.161	153.161				
17	3 521	Pinto e Cruz, Lda	FORN. E MONTAGEM COZINHA ROCHA PEIXOTO	04-12-2008	125.000	23-12-2008	99.979	99.979	455.000	349.305	349.305	
18	520	TAER, Lda	FORN. E MONTAGEM COZINHA PEDRO ALEXANDRINO	04-12-2008	125.000	23-12-2008	96.165	96.165				
19	579	MOBAPEC, Lda.	FORN. E MONTAGEM DE BANCADAS OFICINAIS LOTES 1 E 2	23-12-2008	15.000	22-01-2009	13.352	13.352	n/a	n/a	n/a	
20	620	Industrial Laborum Ibérica, SA.	FORN. E MONTAGEM DE LABORATORIOS PASSOS MANUEL	08-01-2009	150.000	22-01-2009	106.985	106.985	n/a	n/a	n/a	
21	740	CMC, Lda	FORN. E MONTAGEM DE MOBILIARIO E EQUIPAMENTO DE LABORATORIOS RAINHA D. AMÉLIA;	22-01-2009	125.000	19-02-2009	61.788	61.788	n/a	n/a	n/a	
22	4 734	OMF, Lda	FORN. E MONTAGEM COZINHA ANTONIO SERGIO	22-01-2009	120.000	19-02-2009	77.725	75.458	230.000	149.432	147.165	
23	738	Ecozima, Lda	FORN. E MONTAGEM COZINHA JOSEFA DE ÓBIDOS	22-01-2009	110.000	19-02-2009	71.707	71.707				
24	745	Industrial Laborum Ibérica, SA	FORN. E MONTAGEM DE MOBILIARIO E EQUIPAMENTO DE LABORATORIOS D.PEDRO V	05-02-2009	125.000	05-03-2009	73.000	68.099	n/a	n/a	n/a	
25	5 837	Pinto e Cruz, Lda	FORN. E MONTAGEM E ENSAIOS DE EQUIPAMENTO DE COZINHA E ANEXOS LOTES 1 E 2	19-02-2009	124.000	26-03-2009	66.336	66.336	286.000	157.236	151.078	
26	824	Tecnozim, Lda.	FORN. E MONTAGEM E ENSAIOS DE EQUIPAMENTOS DE COZINHAS E ANEXOS GIL VICENTE	05-03-2009	162.000	26-03-2009	90.900	84.742				
27	845	Nautilus, SA	FORN. E MONTAGEM DE MESAS E CADEIRAS FILIPA DE LENCASTRE	19-03-2009	13.000	02-04-2009	11.070	11.070	n/a	n/a	n/a	
28	978	Jeset Portugal	FORN. E MONTAGEM DE ESTANTES COMPACTAS LOTES 1 E 2	15-05-2009	200.000	04-06-2009	178.935	178.935				
29	977	Jeset Portugal	FORN. E MONTAGEM DE ESTANTES COMPACTAS LOTES 3 E 4	15-05-2009	150.000	08-06-2009	144.665	143.064				
30	1006	Jeset Portugal	FORN. E MONTAGEM DE BANCADAS TELESCÓPICAS CAROLINA MICHAELIS SÁ DE MIRANDA;	01-06-2009	160.000	18-06-2009	109.038	109.038				
31	6 1008	Jeset Portugal	FORN. E MONTAGEM DE BANCADAS TELESCÓPICAS EÇA DE QUEIROS E PEDRO ALEXANDRINO;	01-06-2009	205.000	18-06-2009	149.388	149.388	1.115.000	885.536	864.985	
32	1007	S&M, Lda	FORN. E MONTAGEM DE BANCADAS TELESCÓPICAS D. PEDRO V E GIL VICENTE, D. MANUEL E BENAVENTE;	01-06-2009	200.000	18-06-2009	156.200	156.200				
33	1009	Jeset Portugal	FORN. E MONTAGEM DE BANCADAS TELESCÓPICAS JOSEFA DE ÓBIDOS, MARQUESA DE ALORINA E PASSOS MANUEL;	01-06-2009	200.000	18-06-2009	147.310	128.360				
34	1074	Iberogal, Lda	FORN. E MONTAGEM DE COMPUTADORES, VIDEOPROJECTORES E QUADROS INTERACTIVOS D. MANUEL I;	16-07-2009	120.000	06-08-2009	90.402	89.752				
35	1090	REGRA, SA	FORN. E MONTAGEM DE COMPUTADORES, VIDEOPROJECTORES E QUADROS INTERACTIVOS JOSÉ RÉGIO;	20-07-2009	175.000	10-08-2009	137.959	137.959				
36	1092	REGRA, SA	FORN. E MONTAGEM DE COMPUTADORES, VIDEOPROJECTORES E QUADROS INTERACTIVOS MANUEL GOMES DE ALMEIDA;	20-07-2009	155.000	10-08-2009	121.798	121.798				
37	1097	REGRA, SA	FORN. E MONTAGEM DE COMPUTADORES, VIDEOPROJECTORES E QUADROS INTERACTIVOS PEDRO NUNES;	20-07-2009	125.000	10-08-2009	97.064	97.064				
38	1098	Iberogal, Lda	FORN. E MONTAGEM DE COMPUTADORES, VIDEOPROJECTORES E QUADROS INTERACTIVOS PENAFIEL;	20-07-2009	202.000	10-08-2009	156.094	147.263				
39	1099	REGRA, SA	FORN. E MONTAGEM DE COMPUTADORES, VIDEOPROJECTORES E QUADROS INTERACTIVOS RAINHA D. AMÉLIA;	20-07-2009	160.000	10-08-2009	120.813	120.813				
40	1091	REGRA, SA	FORN. E MONTAGEM DE COMPUTADORES, VIDEOPROJECTORES E QUADROS INTERACTIVOS SA DE MIRANDA;	20-07-2009	125.000	10-08-2009	99.528	99.528	2.372.000	1.848.488	1.839.008	
41	7 1093	REGRA, SA	FORN. E MONTAGEM DE COMPUTADORES, VIDEOPROJECTORES E QUADROS INTERACTIVOS ANTONIO SÉRGIO;	23-07-2009	205.000	10-08-2009	155.777	155.777				
42	1095	REGRA, SA	FORN. E MONTAGEM DE COMPUTADORES, VIDEOPROJECTORES E QUADROS INTERACTIVOS AURÉLIA DE SOUSA;	23-07-2009	200.000	10-08-2009	165.974	165.974				
43	1096	REGRA, SA	FORN. E MONTAGEM DE COMPUTADORES, VIDEOPROJECTORES E QUADROS INTERACTIVOS AVELAR BROTERO;	23-07-2009	195.000	10-08-2009	149.492	149.492				
44	1105	REGRA, SA	FORN. E MONTAGEM DE COMPUTADORES, VIDEOPROJECTORES E QUADROS INTERACTIVOS D. PEDRO V;	23-07-2009	160.000	13-08-2009	129.826	129.826				
45	1102	REGRA, SA	FORN. E MONTAGEM DE COMPUTADORES, VIDEOPROJECTORES E QUADROS INTERACTIVOS GARCIA DE ORTA	23-07-2009	205.000	13-08-2009	159.652	159.652				
46	1104	REGRA, SA	FORN. E MONTAGEM DE COMPUTADORES, VIDEOPROJECTORES E QUADROS INTERACTIVOS JOÃO GONÇALVES ZARCO	23-07-2009	145.000	13-08-2009	109.199	109.199				
47	1103	REGRA, SA	FORN. E MONTAGEM DE COMPUTADORES, VIDEOPROJECTORES E QUADROS INTERACTIVOS ROCHA PEIXOTO	23-07-2009	200.000	13-08-2009	154.910	154.910				
48	1121	Woodone, SA	FORN. E MONTAGEM DE MOBILIARIO PARA BIBLIOTECAS JOSEFA DE ÓBIDOS, GIL VICENTE, MARQUESA ALORINA, PASSOS MANUEL E EÇA QUEIROS;	16-07-2009	200.000	16-07-2009	110.380	110.020				
49	8 1122	Woodone, SA	FORN. E MONTAGEM DE MOBILIARIO PARA BIBLIOTECAS BENAVENTE, D. MANUEL I, EM BEJA E PEDRO ALEXANDRINO, NA PÓVOA DE SANTO ADRIÃO;	16-07-2009	120.000	20-08-2009	60.581	60.581	543.000	303.545	275.754	
50	1125	Herbertt, Lda	FORN. E MONTAGEM DE MOBILIARIO PARA AS BIBLIOTECAS RAINHA D. AMÉLIA, PEDRO NUNES, D. PEDRO V E FILIPA DE LENCASTRE;	20-07-2009	155.000	20-08-2009	93.357	67.478				
51	1124	Herbertt, Lda	FORN. E MONTAGEM DE MOBILIARIO PARA AS BIBLIOTECAS GABRIEL PEREIRA, EM EVORA E MOUZINHO SILVEIRA, EM PORTALEGRE;	20-07-2009	68.000	20-08-2009	39.227	37.675				
52	1116	Lemis, Lda	FORN. E MONTAGEM DE MOBILIARIO PARA AS OFICINAS CERCO;	23-07-2009	9.500	20-08-2009	8.613	8.613	n/a	n/a	n/a	
53	1115	Lemis, Lda	FORN. E MONTAGEM DE MOBILIARIO PARA AS OFICINAS JOÃO GONÇALVES ZARCO;	23-07-2009	16.650	20-08-2009	12.449	12.449	n/a	n/a	n/a	
54	1106	Lemis, Lda	FORN. E MONTAGEM DE MOBILIARIO PARA AS OFICINAS ROCHA PEIXOTO, NA PÓVOA DO VARZIM;	23-07-2009	8.350	20-08-2009	8.341	8.341	n/a	n/a	n/a	
55	1108	Lemis, Lda	FORN. E MONTAGEM DE MOBILIARIO PARA AS OFICINAS AVELAR BROTERO;	23-07-2009	57.500	20-08-2009	41.643	41.643	n/a	n/a	n/a	
56	1110	Lemis, Lda	FORN. E MONTAGEM DE MOBILIARIO PARA AS OFICINAS D. MANUEL I;	23-07-2009	6.150	20-08-2009	4.074	4.074	n/a	n/a	n/a	
57	1114	Lemis, Lda	FORN. E MONTAGEM DE MOBILIARIO PARA AS OFICINAS GABRIEL PEREIRA;	23-07-2009	17.000	20-08-2009	16.765	16.765	n/a	n/a	n/a	
58	1112	Lemis, Lda	FORN. E MONTAGEM DE MOBILIARIO PARA AS OFICINAS ANTONIO SÉRGIO;	23-07-2009	18.750	20-08-2009	14.775	14.775	n/a	n/a	n/a	
59	1111	Lemis, Lda	FORN. E MONTAGEM DE MOBILIARIO PARA AS OFICINAS MANUEL GOMES DE ALMEIDA;	23-07-2009	6.500	20-08-2009	6.074	6.074	n/a	n/a	n/a	
60	9 1129	NAN, Lda	FORN. E MONTAGEM DE EQUIPAMENTO AUDIOVISUAL DAS SALAS POLIVALENTES, PARA AS ESCOLAS DO LOTE 1, DA FASE 1;	30-07-2009	200.000	24-08-2009	162.488	162.488	650.000	528.086	492.435	
61	1128	NAN, Lda	FORN. E MONTAGEM DE EQUIPAMENTO AUDIOVISUAL DAS SALAS POLIVALENTES, PARA AS ESCOLAS DO LOTE 2, DA FASE 1;	30-07-2009	150.000	24-08-2009	121.866	100.520				





Rina Cruz

Tribunal de Contas

(a)	(b)	N.º Contrato	Adjudicatário	Objeto Concurso	Abertura Procedimento		Adjudicação		Valor Pago	Fracionamento				
					Aprovado em CA	Valor Base	Data	Valor Adjudic.		Valor Base	Valor Adjudic.	Valor Pago		
		62	1132	NAN, Lda	FORN. E MONTAGEM DE EQUIPAMENTO AUDIOVISUAL DAS SALAS POLIVALENTES, PARA AS ESCOLAS DO LOTE 3, DA FASE 1;	30-07-2009	150.000	24-08-2009	121.866	121.866				
		63	1130	NAN, Lda	FORN. E MONTAGEM DE EQUIPAMENTO AUDIOVISUAL DAS SALAS POLIVALENTES, PARA AS ESCOLAS DO LOTE 4, DA FASE 1;	30-07-2009	150.000	24-08-2009	121.866	107.561				
		64	1137	Jeset Portugal	FORN. E MONTAGEM DE ESTANTES COMPACTAS SA DE MIRANDA;	03-08-2009	48.000	27-08-2009	43.916	43.916	n/a	n/a	n/a	
		65	1134	Jerómovel, Lda	FORN. E MONTAGEM DE QUADROS EXPOSITIVOS LOTE 1;	03-08-2009	110.000	24-08-2009	98.889	98.889	n/a	n/a	n/a	
		66	1131	Nautilus, SA	FORN. E MONTAGEM DE MOBILIÁRIO DIVERSO LOTE 2;	10-08-2009	23.700	24-08-2009	21.338	19.081	n/a	n/a	n/a	
		67	1127	Lemis, Lda	FORN. E MONTAGEM DE MOBILIÁRIO DIVERSO LOTE 1;	10-08-2009	128.000	24-08-2009	126.999	121.249	n/a	n/a	n/a	
		68	1187	SPEQ DIDATIC, Lda	FORN. E MONTAGEM DE MATERIAL DIDACTICO DE ELECTRICIDADE E ELECTRONICA ROCHA PEIXOTO, ANTONIO SERGIO, MANUEL GOMES DE ALMEIDA, CERCO E AVELAR BROTERO;	24-08-2009	160.000	10-09-2009	130.501	130.501				
		69	1181	SPEQ DIDATIC, Lda	FORN. E MONTAGEM DE MATERIAL DIDACTICO DE ELECTRICIDADE E ELECTRONICA D. MANUEL I E GABRIEL PEREIRA;	24-08-2009	58.000	10-09-2009	33.757	33.757				
		70	1179	Alecop, Lda	FORN. E MONTAGEM DE MATERIAL DIDACTICO DE MECANICA ROCHA PEIXOTO, NA PÓVOA DO VARZIM;	24-08-2009	200.000	10-09-2009	199.456	199.456				
		71	1180	Alecop, Lda	FORN. E MONTAGEM MATERIAL DIDACTICO DE MECANICA D. MANUEL I;	24-08-2009	87.000	10-09-2009	61.707	61.707				
	10	72	1195	Alecop, Lda	FORN. E MONTAGEM MATERIAL DIDACTICO DE MECANICA AUTO ANTONIO SERGIO;	24-08-2009	198.000	14-09-2009	155.778	155.778	1.384.000	1.183.381	1.183.381	
		73	1196	Alecop, Lda	FORN. E MONTAGEM DE MATERIAL DIDACTICO DE MECANICA AUTO PEDRO ALEXANDRINO, NA PÓVOA DE SANTO ADRIAÑO;	24-08-2009	205.000	14-09-2009	187.088	187.088				
		74	1197	Alecop, Lda	FORN. E MONTAGEM DE MATERIAL DIDACTICO DE MECANICA AUTO AVELAR BROTERO;	24-08-2009	198.000	14-09-2009	153.528	153.528				
		75	1182	Noveduc, Lda	FORN. E MONTAGEM DE MATERIAL DIDACTICO DE CONSTRUÇÃO CIVIL AVELAR BROTERO;	24-08-2009	78.000	10-09-2009	76.898	76.898				
		76	1198	Alecop, Lda	FORN. E MONTAGEM DE MATERIAL DIDACTICO DE MECANICA GABRIEL PEREIRA;	24-08-2009	200.000	14-09-2009	184.668	184.668				
		77	1143	Woodone, SA	FORN. E MONTAGEM DE ESTANTES PARA BIBLIOTECAS LOTE 1	31-08-2009	49.000	03-09-2009	29.225	24.455	n/a	n/a	n/a	
		78	1224	J. Roma	FORN. E MONTAGEM DE MOBILIÁRIO PARA AS OFICINAS (ELECTRICIDADE/ELECTRONICA) ROCHA PEIXOTO	10-09-2009	120.000	15-10-2009	110.620	110.620	n/a	n/a	n/a	
		79	1237	SPEQ DIDATIC Lda	FORN. E MONTAGEM DE MOBILIÁRIO PARA AS OFICINAS (ELECTRICIDADE/ELECTRONICA) GABRIEL PEREIRA;	10-09-2009	60.000	22-10-2009	49.204	49.204	n/a	n/a	n/a	
		80	1287	Pinto & Bentes, SA	FORN. E MONTAGEM DE CENTRAL FOTO-VOLTAICA E EOLICA PARA PRODUÇÃO DE ENERGIA ELECTRICA D. DINIS;	21-09-2009	189.500	26-11-2009	94.417	86.978				
		81	1286	Gigabeira, Lda	FORN. E MONTAGEM DE CENTRAL FOTO-VOLTAICA E EOLICA PARA PRODUÇÃO DE ENERGIA ELECTRICA NO POLO PROFISSIONAL D. JOAO DE CASTRO	21-09-2009	199.000	26-11-2009	120.122	120.122				
		82	11	1289	NET PLAN, SA	FORN. E MONTAGEM DE CENTRAL FOTO-VOLTAICA E EOLICA PARA PRODUÇÃO DE ENERGIA ELECTRICA RODRIGUES DE FREITAS;	21-09-2009	193.000	26-11-2009	107.866	107.866	968.000	524.057	516.619
		83	1285	NET PLAN, SA	FORN. E MONTAGEM DE CENTRAL FOTO-VOLTAICA E EOLICA PARA PRODUÇÃO DE ENERGIA ELECTRICA SOARES DOS REIS;	21-09-2009	198.500	26-11-2009	103.866	103.866				
		84	1288	NET PLAN, SA	FORN. E MONTAGEM DE CENTRAL FOTO-VOLTAICA E EOLICA PARA PRODUÇÃO DE ENERGIA ELECTRICA RAINHA D. AMELIA;	21-09-2009	188.000	26-11-2009	97.786	97.786				
		85	1231	Noveduc, Lda	FORN. E MONTAGEM DE MATERIAL DIDACTICO DE CONSTRUÇÃO CIVIL ANTONIO SERGIO, EM VILA NOVA DE GAIA;	17-09-2009	115.000	22-10-2009	84.783	84.783	n/a	n/a	n/a	
		86	1487	Alecop, Lda	FORN. E MONTAGEM DE MATERIAL DIDACTICO DE MECANICA AVELAR BROTERO;	08-10-2009	206.000	19-11-2009	134.627	134.627	n/a	n/a	n/a	
		87	1242	Mundotel, SA	FORN. E MONTAGEM DE EQUIPAMENTO COZINHA E BAR RAINHA D. LEONOR	08-10-2009	130.000	05-11-2009	88.500	84.758				
		88	1241	Pinto e Cruz, Lda	FORN. E MONTAGEM DE EQUIPAMENTO COZINHA E BAR D. FILIPA DE VILHENA;	08-10-2009	120.000	02-11-2009	89.836	89.836				
		89	1245	Mundotel, SA	FORN. E MONTAGEM DE EQUIPAMENTO COZINHA E BAR ALCAIDES FARIA;	08-10-2009	90.000	02-11-2009	55.871	54.480				
		90	1244	Pinto e Cruz, Lda	FORN. E MONTAGEM DE EQUIPAMENTO COZINHA E BAR RUY LUIS GOMES;	15-10-2009	125.000	05-11-2009	93.169	93.169				
		91	1246	Pinto e Cruz, Lda	FORN. E MONTAGEM DE EQUIPAMENTO COZINHA E BAR CARLOS AMARANTE	15-10-2009	120.000	02-11-2009	91.929	91.929				
		92	1247	SternBLU, SA	FORN. E MONTAGEM DE EQUIPAMENTO COZINHA E BAR SANTO ANDRÉ, NO BARREIRO;	15-10-2009	135.000	09-11-2009	86.931	86.931				
		93	1243	Pinto e Cruz, Lda	FORN. E MONTAGEM DE EQUIPAMENTO COZINHA E BAR LOUSADA;	15-10-2009	128.000	05-11-2009	95.990	95.990				
		94	1255	Mundotel, S.A	FORN. E MONTAGEM DE EQUIPAMENTO COZINHA ÁGUAS SANTAS;	15-10-2009	100.000	16-11-2009	60.000	66.500				
		95	1283	SternBLU, SA	FORN. E MONTAGEM DE EQUIPAMENTO COZINHA E BAR EMÍDIO NAVARRO;	15-10-2009	135.000	12-11-2009	92.494	91.969				
		96	1275	SternBLU, SA	FORN. E MONTAGEM DE EQUIPAMENTO COZINHA AMORA;	15-10-2009	125.000	23-11-2009	84.268	83.074				
		97	1249	SternBLU, SA	FORN. E MONTAGEM DE EQUIPAMENTO COZINHA E BAR PADRE ALBERTO NETO	22-10-2009	115.000	12-11-2009	85.018	76.729				
		98	1252	SternBLU, SA	FORN. E MONTAGEM DE EQUIPAMENTO COZINHA E BAR POMBAL, EM POMBAL;	22-10-2009	145.000	16-11-2009	93.520	88.241				
		99	1253	Mundotel, SA	FORN. E MONTAGEM DE EQUIPAMENTO COZINHA E BAR FRANCISCO RODRIGUES LOBO;	22-10-2009	128.000	16-11-2009	100.500	99.311	4.871.000	3.281.786	3.171.140	
		100	1254	SternBLU, SA	FORN. E MONTAGEM DE EQUIPAMENTO COZINHA E BAR ALCÁCER DO SAL;	22-10-2009	150.000	16-11-2009	97.989	97.989				
		101	1251	SternBLU, SA	FORN. E MONTAGEM DE EQUIPAMENTO COZINHA E BAR FRANCISCO ARRUDA;	22-10-2009	115.000	12-11-2009	82.833	82.833				
		102	1259	SternBLU, SA	FORN. E MONTAGEM DE EQUIPAMENTO COZINHA E BAR PROF. REYNALDO DOS SANTOS;	22-10-2009	132.000	19-11-2009	83.701	83.701				
		103	1256	Mundotel, SA	FORN. E MONTAGEM DE EQUIPAMENTO COZINHA E BAR JOSÉ SARAMAGO;	22-10-2009	110.000	16-11-2009	66.500	60.000				
		104	1276	Tecnozim, Lda	FORN. E MONTAGEM DE EQUIPAMENTO COZINHA E BAR 1º CICLO E JARDIM DE INFÂNCIA INTEGRADO NA ESCOLA EB23 PEDRO DE SANTAREM	22-10-2009	150.000	23-11-2009	102.460	102.460				
		105	1262	SternBLU, SA	FORN. E MONTAGEM DE EQUIPAMENTO COZINHA E BAR DR. AZEVEDO NEVES;	22-10-2009	95.000	19-11-2009	64.051	63.681				
		106	1274	Mundotel, SA	FORN. E MONTAGEM DE EQUIPAMENTO COZINHA E BAR DR. ANTONIO CARVALHO FIGUEIREDO;	22-10-2009	107.000	23-11-2009	66.800	66.800				
		107	1271	Tecnozim, Lda	FORN. E MONTAGEM DE EQUIPAMENTO COZINHA E BAR DR. JOÃO DE ARAÚJO CORREIA;	29-10-2009	116.000	19-11-2009	86.025	49.285				
		108	1261	SternBLU, SA	FORN. E MONTAGEM DE EQUIPAMENTO COZINHA E BAR DR. MANUEL LARANJEIRA;	29-10-2009	115.000	19-11-2009	82.209	82.209				
		109	1260	Tecnozim, Lda	FORN. E MONTAGEM EQUIPAMENTO COZINHA E BAR MARQUES DE CASTILHO;	29-10-2009	115.000	19-11-2009	83.275	79.302				
		110	1273	Mundotel, SA	FORN. E MONTAGEM DE EQUIPAMENTO COZINHA E BAR TOMAZ PELAYO;	29-10-2009	125.000	23-11-2009	79.400	79.400				
		111	1281	SternBLU, SA	FORN. E MONTAGEM DE EQUIPAMENTO COZINHA E	29-10-2009	140.000	26-11-2009	89.180	83.455				





Rina Cruz

Tribunal de Contas

(a)	(b)	N.º Contrato	Adjudicatário	Objeto Concurso	Abertura Procedimento		Adjudicação		Valor Pago	Fracionamento		
					Aprovado em CA	Valor Base	Data	Valor Adjudic.		Valor Base	Valor Adjudic.	Valor Pago
112	1278	Mundotel, SA	BAR DR. JOSÉ MACEDO FRAGATEIRO;	FORN. E MONTAGEM DE EQUIPAMENTO COZINHA E BAR ALBERTO SAMPAIO;	29-10-2009	107.000	26-11-2009	66.500	66.500			
113	1280	Mundotel, SA	FORN. E MONTAGEM DE EQUIPAMENTO COZINHA E BAR FONTES PEREIRA DE MELO;	FORN. E MONTAGEM DE EQUIPAMENTO COZINHA E BAR JOSÉ ESTEVÃO, EM AVEIRO;	29-10-2009	120.000	26-11-2009	75.500	75.500			
114	1307	Pinto e Cruz, Lda	FORN. E MONTAGEM DE EQUIPAMENTO COZINHA E BAR INFANTA D. MARIA;	FORN. E MONTAGEM DE EQUIPAMENTO COZINHA E BAR BOMBARRAL;	29-10-2009	110.000	10-12-2009	80.934	71.545			
115	1284	Mundotel, SA	FORN. E MONTAGEM DE EQUIPAMENTO COZINHA E BAR INFANTA D. MARIA;	FORN. E MONTAGEM DE EQUIPAMENTO COZINHA E BAR PADRE ANTÓNIO VIEIRA;	09-11-2009	110.000	30-11-2009	68.700	63.424			
116	1292	SternBLU, SA	FORN. E MONTAGEM DE EQUIPAMENTO COZINHA E BAR PADRE ANTÓNIO VIEIRA;	FORN. E MONTAGEM DE EQUIPAMENTO COZINHA, BAR E COZINHA PEDAGÓGICA CAMILO CASTELO BRANCO;	12-11-2009	130.000	07-12-2009	92.110	92.110			
117	1293	SternBLU, SA	FORN. E MONTAGEM DE EQUIPAMENTO COZINHA E BAR D. MARIA II;	FORN. E MONTAGEM DE EQUIPAMENTO COZINHA E BAR EMÍDIO NAVARRO;	12-11-2009	135.000	07-12-2009	93.171	93.171			
118	1300	Mundotel, S.A	FORN. E MONTAGEM DE EQUIPAMENTO COZINHA E BAR OLIVEIRA JUNIOR;	FORN. E MONTAGEM DE EQUIPAMENTO COZINHA E BAR RAFAEL BORDALO PINHEIRO;	12-11-2009	113.000	10-12-2009	66.100	64.515			
119	1314	Tecnozim, Lda	FORN. E MONTAGEM DE EQUIPAMENTO COZINHA E BAR SANTA MARIA DA FEIRA;	FORN. E MONTAGEM DE EQUIPAMENTO COZINHAS E BAR PEDAGÓGICOS PARA AS ESCOLAS SECUNDÁRIAS DE LOUSADA, DR. MANUEL LARANJEIRA, INÉS DE CASTRO E SANTA MARIA DA FEIRA;	12-11-2009	113.000	14-12-2009	78.225	78.225			
120	1299	Tecnozim, Lda	FORN. E MONTAGEM DE EQUIPAMENTO COZINHA E BAR SANTA MARIA;	FORN. E MONTAGEM DE MOBILIÁRIO LABORATÓRIOS JOSÉ SARAGAMO;	12-11-2009	115.000	10-12-2009	79.998	62.105			
121	1301	Tecnozim, Lda	FORN. E MONTAGEM DE EQUIPAMENTO COZINHA E BAR SEBASTIÃO DE GAMA;	EQUIPAMENTO LABORATÓRIOS DR. ANTÓNIO CARVALHO FIGUEIREDO;	12-11-2009	130.000	10-12-2009	89.419	89.419			
122	1298	Tecnozim, Lda	FORN. E MONTAGEM DE EQUIPAMENTO COZINHA E BAR D. INÉS DE CASTRO DE ALCOBACA;	FORN. E MONTAGEM DE CADEIRAS PARA SALAS DE AULA (DIL)	12-11-2009	125.000	10-12-2009	78.725	78.725			
123	1303	Tecnozim, Lda	FORN. E MONTAGEM DE EQUIPAMENTO COZINHA E BAR D. INÉS DE CASTRO DE ALCOBACA;	FORN. E MONTAGEM DE MESAS PARA SALAS DE AULA (DIL)	16-11-2009	122.000	10-12-2009	82.230	82.230			
124	1302	Mundotel, SA	FORN. E MONTAGEM DE EQUIPAMENTO COZINHA E BAR D. INÉS DE CASTRO DE ALCOBACA;	FORN. E MONTAGEM DE MESAS DIVERSAS PARA AS ESCOLAS (DIL)	16-11-2009	100.000	10-12-2009	60.500	59.457			
125	1305	SternBLU, SA	FORN. E MONTAGEM DE EQUIPAMENTO COZINHA E BAR D. INÉS DE CASTRO DE ALCOBACA;	FORN. E MONTAGEM DE QUADROS PARA AS ESCOLAS (DIL)	16-11-2009	60.000	10-12-2009	33.468	26.424			
126	1304	Tecnozim, Lda	FORN. E MONTAGEM DE EQUIPAMENTO COZINHA E BAR D. INÉS DE CASTRO DE ALCOBACA;	FORN. E MONTAGEM DE CADEIRAS DIVERSAS (DIL)	16-11-2009	140.000	10-12-2009	94.000	94.000			
127	1306	Pinto e Cruz, Lda	FORN. E MONTAGEM DE EQUIPAMENTO COZINHAS E BAR D. INÉS DE CASTRO DE ALCOBACA;	FORN. E MONTAGEM DE ARMÁRIOS E MOBILIÁRIO DIVERSO (DIL)	19-11-2009	75.000	10-12-2009	39.757	39.757			
128	1294	CMC, Lda	FORN. E MONTAGEM DE MOBILIÁRIO LABORATÓRIOS JOSÉ SARAGAMO;	FORN. E MONTAGEM DE CADEIRAS PARA SALAS DE AULA (DIL)	12-11-2009	90.000	07-12-2009	89.799	89.799	n/a	n/a	n/a
129	1295	CMC, Lda	FORN. E MONTAGEM DE MOBILIÁRIO LABORATÓRIOS DR. ANTÓNIO CARVALHO FIGUEIREDO;	FORN. E MONTAGEM DE MESAS PARA SALAS DE AULA (DIL)	12-11-2009	90.000	07-12-2009	89.109	89.109	n/a	n/a	n/a
130	1329	Woodone, SA	FORN. E MONTAGEM DE CADEIRAS PARA SALAS DE AULA (DIL)	FORN. E MONTAGEM DE MESAS DIVERSAS PARA AS ESCOLAS (DIL)	19-11-2009	200.000	21-12-2009	115.080	115.039			
131	1313	Nautilus, SA	FORN. E MONTAGEM DE MESAS PARA SALAS DE AULA (DIL)	FORN. E MONTAGEM DE QUADROS PARA AS ESCOLAS (DIL)	19-11-2009	205.000	14-12-2009	125.489	125.489			
132	1311	Nautilus, SA	FORN. E MONTAGEM DE MESAS DIVERSAS PARA AS ESCOLAS (DIL)	FORN. E MONTAGEM DE QUADROS PARA AS ESCOLAS (DIL)	19-11-2009	195.000	14-12-2009	132.810	130.231			
133	1312	Nautilus, SA	FORN. E MONTAGEM DE QUADROS PARA AS ESCOLAS (DIL)	FORN. E MONTAGEM DE CADEIRAS DIVERSAS (DIL)	19-11-2009	82.000	14-12-2009	63.630	58.932			
134	1331	Oferqual, Lda	FORN. E MONTAGEM DE CADEIRAS DIVERSAS (DIL)	FORN. E MONTAGEM DE QUADROS (DIL)	19-11-2009	15.000	21-12-2009	7.223	7.223			
135	1333	Indumeca, Lda	FORN. E MONTAGEM DE ARMÁRIOS E MOBILIÁRIO DIVERSO (DIL)	FORN. E MONTAGEM DE CADEIRAS PARA SALAS DE AULA (DIS)	19-11-2009	58.000	21-12-2009	38.013	29.594			
136	1328	MOBAPEC, Lda	FORN. E MONTAGEM DE CADEIRAS PARA SALAS DE AULA (DIS)	FORN. E MONTAGEM DE MESAS PARA SALAS DE AULA (DIS)	19-11-2009	75.000	21-12-2009	45.728	45.728			
137	1327	Nautilus, SA	FORN. E MONTAGEM DE MESAS PARA SALAS DE AULA (DIS)	FORN. E MONTAGEM DE MESAS DIVERSAS (DIS)	19-11-2009	85.000	21-12-2009	49.250	49.250			
138	1334	Nautilus, SA	FORN. E MONTAGEM DE MESAS DIVERSAS (DIS)	FORN. E MONTAGEM DE QUADROS (DIS)	19-11-2009	50.000	21-12-2009	32.420	32.420			
139	1335	Nautilus, SA	FORN. E MONTAGEM DE QUADROS (DIS)	FORN. E MONTAGEM DE CADEIRAS DIVERSAS (DIS)	19-11-2009	6.000	21-12-2009	3.930	3.930			
140	1336	Indumeca, Lda	FORN. E MONTAGEM DE ARMÁRIOS E MOBILIÁRIO DIVERSO (DIS)	FORN. E MONTAGEM DE QUADROS (DIC)	19-11-2009	175.000	21-12-2009	116.310	114.917	2.496.000	1.544.918	1.520.364
141	1330	Pinofil, Lda	FORN. E MONTAGEM DE CADEIRAS PARA SALAS DE AULA (DIN)	FORN. E MONTAGEM DE QUADROS (DIN)	19-11-2009	155.000	21-12-2009	77.155	77.155			
142	1337	Nautilus, SA	FORN. E MONTAGEM DE MESAS PARA SALAS DE AULA (DIN)	FORN. E MONTAGEM DE CADEIRAS DIVERSAS (DIN)	19-11-2009	135.000	21-12-2009	80.770	80.770			
143	1332	Lemis, Lda	FORN. E MONTAGEM DE MESAS DIVERSAS (DIN)	FORN. E MONTAGEM DE CADEIRAS DIVERSAS (DIN)	19-11-2009	205.000	21-12-2009	105.770	105.770			
144	1338	Nautilus, SA	FORN. E MONTAGEM DE QUADROS (DIN)	FORN. E MONTAGEM DE ARMÁRIOS E MOBILIÁRIO (DIN)	19-11-2009	50.000	21-12-2009	37.260	37.260			
145	1376	Rall, SA	FORN. E MONTAGEM DE CADEIRAS DIVERSAS (DIN)	FORN. E MONTAGEM DE CADEIRAS PARA SALAS DE AULA (DIC)	19-11-2009	135.000	23-12-2009	64.135	64.135			
146	1339	Lemis, Lda	FORN. E MONTAGEM DE ARMÁRIOS E MOBILIÁRIO (DIN)	FORN. E MONTAGEM DE MESAS PARA SALAS DE AULA (DIC)	19-11-2009	205.000	21-12-2009	169.160	165.015			
147	1343	Woodone, SA	FORN. E MONTAGEM DE CADEIRAS PARA SALAS DE AULA (DIC)	FORN. E MONTAGEM DE MESAS PARA SALAS DE AULA (DIC)	19-11-2009	165.000	21-12-2009	97.980	97.980			
148	1340	Nautilus, SA	FORN. E MONTAGEM DE MESAS PARA SALAS DE AULA (DIC)	FORN. E MONTAGEM DE MESAS DIVERSAS (DIC)	19-11-2009	140.000	21-12-2009	84.420	84.420			
149	1341	Lemis, Lda	FORN. E MONTAGEM DE MESAS DIVERSAS (DIC)	FORN. E MONTAGEM DE QUADROS (DIC)	19-11-2009	110.000	21-12-2009	62.055	62.016			
150	1342	Nautilus, SA	FORN. E MONTAGEM DE QUADROS (DIC)	FORN. E MONTAGEM DE BANCADA TELESCÓPICA CALDAS DAS TAIPAS;	19-11-2009	50.000	21-12-2009	36.330	33.090			
151	1377	Epicentro, Lda	FORN. E MONTAGEM DE BANCADA TELESCÓPICA CALDAS DAS TAIPAS;	FORN. E MONTAGEM DE ESTANTES DE COMPACTAS ELÉCTRICAS (DIS);	30-11-2009	110.000	23-12-2009	93.827	93.827	n/a	n/a	n/a
152	1444	Jeset Portugal	FORN. E MONTAGEM DE ESTANTES DE COMPACTAS ELÉCTRICAS (DIS);		14-12-2009	100.000	07-01-2010	62.957	62.957	n/a	n/a	n/a
					19.478.100			13.808.755	13.531.763	17.395.000	12.181.143	11.924.438





Rina Cruz

Tribunal de Contas

MAPA VI - PRINCÍPIOS DE BOM GOVERNO

PRINCÍPIOS DE BOM GOVERNO
ENQUANTO EMPRESA DETIDA PELO ESTADO (MEDIDAS DE GOVERNAÇÃO)
Prosseguimento da Missão, Objectivos e Princípios gerais de actuação Cumprir a missão e os objectivos económicos, financeiros, social e ambiental Elaborar planos de actividades e orçamentos adequados aos recursos e fontes de financiamento disponíveis Definir estratégias de sustentabilidade nos domínios económicos, social e ambiental Adoptar planos de igualdade Informar, anualmente, como foi prosseguida a sua missão, do grau de cumprimento dos seus objectivos, da forma como foi cumprida a política de responsabilidade social, de desenvolvimento sustentável e os termos do serviço público e em que termos foi salvaguardada a sua competitividade Cumprir a legislação e a regulamentação em vigor. O seu comportamento deve, em particular, ser eticamente irrepreensível no que respeita à aplicação de normas de natureza fiscal, de branqueamento de capitais, de concorrência, de protecção do consumidor, de natureza ambiental e de índole laboral, nomeadamente relativas à não discriminação e à promoção da igualdade entre homens e mulheres Tratar com respeito e integridade os seus trabalhadores, contribuindo activamente para a sua valorização profissional Tratar com equidade todos os <i>Stakeholders</i> e estabelecer e divulgar os procedimentos adoptados em matéria de aquisição e adoptar critérios de adjudicação orientados por princípios de economia e eficácia e que assegurem a igualdade de oportunidades para todos os interessados habilitados para o efeito Conduzir os seus negócios com integridade, não podendo praticar despesas confidenciais ou não documentadas Ter ou aderir a um código de ética Ter Contas auditadas anualmente por entidades independentes Criar e manter um sistema de controlo adequado à dimensão e à complexidade da empresa que deve abarcar todos os riscos relevantes assumidos pela empresa Prevenção de conflitos de interesses Os membros dos órgãos sociais devem abster-se de intervir nas decisões que envolvam os seus próprios interesses Declaração, pelos membros dos órgãos sociais, no início de cada mandato, ao órgão de administração e ao órgão de fiscalização à IGF, quaisquer participações patrimoniais que detenham na empresa, bem como relações relevantes que mantenham com os stakeholders, susceptíveis de gerar conflitos de interesse
MEDIDAS DE DIVULGAÇÃO DE INFORMAÇÃO
Elementos a divulgar no sítio da <i>Internet</i> da Entidade
História, Visão, Missão e Estratégia Estrutura Organizacional e Funcional da Empresa (Organigrama) Identificar os membros dos órgãos sociais e respectivos elementos curriculares Identificar as principais áreas de responsabilidade dos membros do conselho de administração Identificar Comissões existentes na sociedade Identificar sistema de controlo de riscos implementado na sociedade Remunerações dos órgãos sociais Regulamentos Internos e Externos Identificação das transacções efectuadas fora das condições de mercado e as relevantes com entidades relacionadas Análise da Sustentabilidade económica, social e ambiental Código de Ética Obrigações de serviço público a que se encontra sujeita Termos contratuais do serviço público Modelo de financiamento subjacente Apoios financeiros recebidos do Estado nos últimos três exercícios Grau de cumprimento dos seus objectivos
Elementos a divulgar no Relatório e Contas
Indicação da missão e políticas da forma como é prosseguida Indicação dos objectivos e do grau de cumprimento Identificação todos os membros dos órgãos sociais Remunerações dos membros dos órgãos Sociais Regulamentos Internos e Externos Informação sobre transacções relevantes com entidades relacionadas Procedimentos adoptados em matéria de aquisição de bens e serviços Transacções que não tenham ocorrido em condições de mercado Lista de fornecedores que representem mais de 5% dos fornecimentos e serviços externos Análise de sustentabilidade no domínio económico, social e ambiental Avaliação sobre o grau de cumprimento dos PBG's Código Ética Sistema de Controlo de Riscos

Fonte: Elaboração própria com base no relatório Princípios de Bom Governo de 2010 (DGTF).

5.7 CONTRADITÓRIO

Relativamente a este item e dada a extensão das alegações (221 páginas) remetidas pela PE, a que acrescem as alegações das ex-Ministras da Educação, as mesmas, para efeitos de notificação, constarão em formato eletrónico (suporte CD).





Exmo. Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

Por Protocolo

Sua referência	Sua comunicação de:	Nossa referência	Data:
24/10-AUDIT (DA V)	09 / 09 / 2011	NUI-2011-008683-S	10-10-2011

Assunto: Processo n.º 24/10 – AUDIT– DA V
AUDITORIA ORIENTADA AO PROGRAMA DE MODERNIZAÇÃO DO PARQUE ESCOLAR
DESTINADO AO ENSINO SECUNDÁRIO (ANOS 2007-2009)

Exmo. Senhor,

1.A PARQUE ESCOLAR, E.P.E. (doravante, simplesmente, PE) foi notificada, através de ofício expedido e recebido no passado dia 9 de Setembro de 2011, do projecto de relatório de auditoria do Tribunal de Contas ao Programa de Modernização do Parque Escolar Destinado ao Ensino Secundário (anos 2007-2009), iniciado em 17 de Maio de 2010, o qual inclui um conjunto de considerações e também de conclusões que importa rebater.

2. Deve salientar-se o prazo exíguo que foi fixado à PE para analisar o Relato e ao mesmo responder, o que muito dificultou a sua realização, tanto mais que a PE pretende trazer ao procedimento todos os elementos relevantes que permitam a esse Tribunal formar a sua convicção de forma rigorosa e assente numa base de facto e de direito sustentada e firme.

Com efeito, estando em causa a lisura e legalidade da actuação da PE, bem como dos seus administradores, no âmbito da sua gestão e implementação do Programa de Modernização do Parque Escolar destinado ao Ensino Secundário, impõe-se uma análise séria das considerações tecidas por esse Tribunal, o que exige, como exercício prévio, a reconstituição factual e procedimental de toda a matéria contida no Relato para sobre ela se proceder a uma análise jurídica e financeira. Enfim, em jogo está, e esteve, como razoavelmente se entende, um grande dispêndio de recursos e de tempo, também pessoal, de todos quantos participaram nesta tarefa hercúlea de, em 20 dias, responder ao Relato produzido por esse Tribunal.

Parque Escolar, EPE

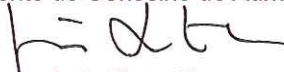
Av. Infante Santo, nº 2, 7º Piso
1350-178 LISBOA - PORTUGAL
Telef: +351 213 944 710 / Fax: +351 213 944 775

3. Dito isto, em função dos elementos que foi possível reunir e para que o relatório final de auditoria seja tão rigoroso quanto possível e o Tribunal de Contas veja esclarecidas todas as questões que suscita, sejam factuais ou jurídicas, deixa-se *infra* a pronúncia da PE a respeito dos diferentes pontos abordados no Relato.

Na exposição que se segue, adopta-se, naturalmente, dentro do possível, a sistemática da análise seguida no Relato, sem prejuízo de determinados ajustamentos a respeito de algumas matérias que, na óptica de resposta às várias críticas assacadas nesse relatório à PE, exigem especial autonomização ou justificam agregação.

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente do Conselho de Administração



João Sintra Nunes

Em anexo: O mencionado.

RESPOSTA DA PARQUE ESCOLAR, E.P.E.

AO

RELATO DE AUDITORIA DO TRIBUNAL DE CONTAS

**AUDITORIA ORIENTADA AO PROGRAMA DE MODERNIZAÇÃO DO PARQUE ESCOLAR
DESTINADO AO ENSINO SECUNDÁRIO (ANOS 2007-2009)**

(Processo n.º 24/10 – AUDIT– DA V)

10 DE OUTUBRO DE 2011

PLANO DA RESPOSTA

PARTE I — CONSIDERAÇÕES PRÉVIAS

I. A MISSÃO E O PAPEL DESEMPENHADOS PELA PARQUE ESCOLAR DESDE 2007 E O SALDO INDISCUTIVELMENTE POSITIVO DA SUA ACTUAÇÃO

- i. O enquadramento genético*
- ii. A aceleração do Programa*
- iii. O balanço e o impacto sócio-económico do Programa*

II. EVIDENCIAÇÃO DOS (MUITOS) ASPECTOS POSITIVOS NO PRÓPRIO RELATO DO TRIBUNAL DE CONTAS

- i. Ao nível dos resultado produzido*
- ii. Ao nível da negociação do financiamento*
- iii. Ao nível da contratação pública*
- iv. Ao nível do impacto económico-social do Programa*
- v. Ao nível do funcionamento interno*

III. O PROPÓSITO FIRME DE CORRECÇÃO, NO FUTURO, DOS ASPECTOS CRÍTICOS QUE VENHAM A SER ASSINALADOS NO RELATÓRIO FINAL DA AUDITORIA

PARTE II — OBSERVAÇÕES CRÍTICAS DO TRIBUNAL DE CONTAS À ACTIVIDADE DA PE NA GESTÃO DO PROGRAMA NÃO SUSCEPTÍVEIS DE DEENCADEAR RESPONSABILIDADE FINANCEIRA

I. CONSIDERAÇÕES INICIAIS: OBSERVAÇÕES CRÍTICAS DO TRIBUNAL DE CONTAS ASSENTES EM DADOS INCORRECTOS

II. AO NÍVEL DO FUNCIONAMENTO INTERNO DA PE

- i. Considerações prévias*
- ii. Não realização de auditorias internas*
- ii. Reserva do Fiscal Único na Certificação Legal das Contas, emitida em 31 de Março de 2011*
- iii. Escassez de alguma da informação divulgada*

- iv. Programa «Pagar a Tempo e Horas»*
- v. Não realização do acompanhamento e avaliação da aplicação do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas*
- vi. Sistema de Controlo Interno deficiente no que se refere à execução dos projectos e regular em matéria de contratação pública*
- vii. Necessidade de a PE manter maior proximidade com a comunidade escolar e de realizar avaliações às entidades por si contratadas*

III. AO NÍVEL DO CUMPRIMENTO DAS REGRAS DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA

- i. Restrição da concorrência na contratação de projectistas*
- ii. Adjudicações a projectistas cujos projectos anteriores padeciam de erros e omissões*
- iii. Introdução de requisitos de admissão ao procedimento que não podem ser cumpridos*
- iv. Conversão de concursos limitados em procedimentos por negociação com alteração indevida do critério de adjudicação*

IV. AO NÍVEL DA GESTÃO DA EXECUÇÃO DOS CONTRATOS

- i. Necessidade de maior rigor quanto à verificação do cumprimento dos prazos de execução de empreitada*
- ii. Não aplicação de sanções contratuais*
- iii. Não responsabilização dos projectistas por erros e omissões dos projectos*

V. AO NÍVEL DA GESTÃO FINANCEIRA DO PROGRAMA

- i. Alteração ao longo do Programa da previsão de investimento inicial – a medida das variações*
- ii. Alteração ao longo do Programa da previsão de investimento inicial – a explicação para as variações*
- iii. O controlo financeiro realizado pela PE*
- iv. A perspetivação global e adequada da gestão financeira do investimento*

**PARTE III — RESPOSTA ÀS OBSERVAÇÕES CRÍTICAS SUSCEPTÍVEIS DE
DESENCADEAR RESPONSABILIDADE FINANCEIRA
SANCIONATÓRIA**

**I. INCUMPRIMENTO DO LIMITE DE ENDIVIDAMENTO BANCÁRIO DA PE FIXADO PARA O
FINAL DE 2010**

- i. A impossibilidade de cumprimento retroactivo do limite de endividamento e a nulidade parcial do Despacho conjunto de 31 de Dezembro de 2010*
- ii. A não sujeição da PE, em 2010, a qualquer limite de endividamento*
- iii. A não violação pela PE de um alegado limite de endividamento que lhe fosse aplicável em 31 de Dezembro de 2010: a desconsideração pelo TC das aplicações bancárias da PE*
- iv. Os condicionamentos envolventes de um hipotético desrespeito pela PE do alegado limite de endividamento em 31 de Dezembro de 2010*
- v. Conclusão: a actuação da PE não merece qualquer crítica quanto ao endividamento bancário assumido em 31.12.2010*
- vi. A não verificação dos pressupostos objectivos e subjectivos da responsabilidade financeira dos administradores da PE*

II. NÃO REMESSA DE CONTRATOS PARA FISCALIZAÇÃO PRÉVIA DO TC

- i. A não verificação dos pressupostos objectivos e subjectivos da responsabilidade financeira dos administradores da PE*
- ii. Da extinção da responsabilidade com fundamento em relevação da responsabilidade e da redução do limite máximo das multas a metade*

**III. ADJUDICAÇÃO DE PROPOSTAS DE PREÇO CONSIDERAVELMENTE SUPERIOR AO
PREÇO BASE**

- i. A não existência de preço base no procedimento e não aplicação ao procedimento do Decreto-Lei n.º 59/99*
- ii. A margem de livre apreciação das entidades adjudicantes na decisão sobre a inaceitabilidade da proposta*
- iii. A decisão da PE de considerar aceitável a proposta adjudicada*

- iv. *O (limitado) controlo jurisdicional da decisão da PE*
- v. *A não verificação dos pressupostos objectivos e subjectivos da responsabilidade financeira dos administradores da PE*

IV, ADOÇÃO DE CONCURSOS PÚBLICOS URGENTES

- i. *Da bondade da escolha desse procedimento concursal, à luz dos princípios da concorrência e da transparência*
- ii. *Do preenchimento dos requisitos do concurso público urgente*
- iii. *Da não sujeição da PE ao artigo 16.º, n.ºs 1 e 2 do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho*
- iv. *Da razoabilidade do critério utilizado e, conseqüentemente, da não violação do artigo 22.º do CCP*
- v. *Em qualquer caso: do preenchimento dos pressupostos para a relevação da responsabilidade financeira sancionatória*

PARTE IV — CONSIDERAÇÕES CONCLUSIVAS: A SUSTENTABILIDADE FUTURA DO PROGRAMA

LISTA DE DOCUMENTAÇÃO ANEXA

PARTE I

CONSIDERAÇÕES PRÉVIAS

I. A IMPORTÂNCIA DA MISSÃO E DO PAPEL DESEMPENHADOS PELA PARQUE ESCOLAR DESDE 2007 E O SALDO INDISCUTIVELMENTE POSITIVO DA SUA ACTUAÇÃO

1. Uma auditoria à Parque Escolar, E.P.E. (simplesmente designada PE) orientada para a análise ao Programa de Modernização do Parque Escolar Destinado ao Ensino Secundário (doravante, o Programa) não pode conceber-se desligada do circunstancialismo genético do Programa e, concomitantemente, do respectivo impacto sócio-económico.

i. O enquadramento genético

2. A origem do Programa reside, como se sabe, no **objectivo de superação do atraso educativo português face aos padrões europeus**, objectivo esse que o Governo Português considerou, em 2006, apenas poder ser logrado através da integração de todas as crianças e jovens na escola, proporcionando-lhes aí um ambiente de aprendizagem motivante, exigente e gratificante¹. Nesta linha, assumiu-se a importância fundamental da oferta aos alunos, docentes e demais agentes do sistema educativo de instalações escolares com condições de funcionalidade, conforto, segurança, salubridade e aptas à sua integração e adaptação ao processo dinâmico de introdução de novas tecnologias².

A concepção de um programa de modernização do parque escolar como meio para o desenvolvimento educativo dos portugueses surgiu, evidentemente, alavancado por uma situação física de significativa degradação da rede escolar nacional. Em 2006, **era patente o mau estado de conservação das escolas portuguesas**, que não conseguiam, por isso, oferecer à comunidade escolar um espaço adequado à transmissão e à assimilação de conhecimentos.

¹ Cfr. Despacho n.º 7503/2006, de 13 de Março, da Ministra da Educação, publicado na 2.ª Série do Diário da República de 7 de Junho.

² Cfr. Resolução do Conselho de Ministros n.º 1/2007, de 3 de Janeiro de 2007, que aprova o Programa de Modernização do Parque Escolar Destinado ao Ensino Secundário, e determina a criação de uma entidade pública empresarial que tenha por objecto principal, em moldes empresariais, o planeamento, a gestão, o desenvolvimento e a execução da política de modernização e manutenção da rede pública de escolas secundárias.

Os edifícios escolares que vieram a ser abrangidos pelo Programa apresentavam na generalidade níveis elevados de desqualificação do ponto de vista físico-constructivo³, ambiental⁴ e funcional⁵, que traduziam um deficiente desempenho em serviço e o incumprimento de exigências legais actuais, conforme melhor se compreenderá pela leitura da descrição constante do DOCUMENTO N.º 1, designado “Desqualificação Física, Construtiva e Funcional do Parque Escolar Nacional”.

Até então, o parque escolar nacional não havia sido objecto de uma intervenção generalizada e programada, mas apenas de esparsas intervenções de conservação, manutenção e adaptação às novas exigências realizadas de forma casuística e pontual, consubstanciando abordagens superficiais e apenas para fazer face a necessidades concretas sentidas em cada escola⁶. Paralelamente, o modelo de gestão e financiamento destas actividades de manutenção e conservação dos edifícios escolares era ineficaz e ineficiente — cfr., a este respeito, o depoimento, subscrito pela Exma. Senhora Prof.^a Maria de Lurdes Rodrigues, Ministra da Educação no XVII Governo Constitucional, em funções à data do lançamento do Programa, junto como DOCUMENTO n.º 2.

Também em 2006 a gestão da rede escolar era praticamente inexistente, o que foi acentuado por uma ausência de articulação entre as políticas de educação e a políticas de ordenamento do território — cfr., a este propósito, o mesmo depoimento.

³ Cerca de 23% dos edifícios foram construídos até ao final da década de 1960, antes da entrada em vigor do Regulamento de Segurança das Construções Contra os Sismos (RSCC) de 1958, e cerca de 46% foram construídos na década de 1980, em que parte significativa foi construída anteriormente a 1983, altura em que entrou em vigor o Regulamento de Segurança e Acções em Estruturas de Edifícios e Pontes (RSAEEP). Não obstante, a desqualificação físico-constructiva não é apenas resultado de insegurança sísmica, sendo igualmente relevante a ausência de conservação e manutenção face ao desgaste provocado pelo uso e pelas patologias constructivas a que os edifícios estão sujeitos ao longo da sua vida útil.

⁴ A desqualificação ambiental resulta de os parâmetros de conforto ambiental serem inferiores aos exigidos pela legislação actual, designadamente no Regulamento das Características de Comportamento Térmico dos Edifícios (RCCTE), no Regulamento dos Sistemas Energéticos de Climatização em Edifícios” (RSECE) o Regulamento dos Requisitos Acústicos dos Edifícios (RRAE) e na utilização de materiais e sistemas que não cumprem a Directiva dos produtos de construção (Directiva 93/68/CEE) no que se refere a higiene, saúde e protecção do ambiente e contra o ruído e economia de energia e isolamento térmico.

⁵ A desqualificação funcional é resultado da evolução do modelo educativo e dos processos de ensino-aprendizagem e traduz-se na rigidez da organização espacial dos vários sectores funcionais da escola, na inadequação das condições funcionais dos diversos sectores funcionais e na insuficiência de áreas lectivas especializadas e áreas complementares (não lectivas) e pode ser generalizada a todos o parque escolar, independentemente do período constructivo.

⁶ Cfr. Resolução do Conselho de Ministros n.º 1/2007, de 3 de Janeiro de 2007.

3. O que se ambicionava empreender era, portanto, completamente diferente do que até então se vinha fazendo: o mote era «fazer um investimento sistemático e num curto espaço de tempo»⁷.

A modernização das escolas secundárias foi encarada como um «desafio político imperioso de resposta às crescentes exigências da qualificação e da redução do atraso que o sistema educativo português apresentava em relação aos padrões europeus», porque «era urgente dar às escolas, aos alunos e aos professores a qualidade que o país tinha no domínio da arquitectura, como no domínio da engenharia. Tão urgente quanto difícil, uma vez que exigia significados volumes de recursos financeiros, a definição de uma estratégia e metodologia de intervenção adequados, bem como a mobilização de capacidades técnicas e de gestão tudo factores inexistentes no ME»⁸.

Efectivamente, «os obstáculos a ultrapassar eram de diferente natureza. Em primeiro lugar, a modernização dos edifícios escolares devia ser considerada prioritária e objecto de programa próprio. A preparação de um novo QREN oferecia-se como uma oportunidade para dar prioridade ao investimento nas escolas. Em segundo lugar, era preciso reinventar uma metodologia de intervenção sistemática que recuperasse a visão nacional da rede de escolas, adoptasse critérios claros na identificação das escolas a ser objecto de intervenção e definisse o âmbito das intervenções indispensáveis à requalificação dos edifícios e a sua adaptação às actuais exigências do ensino»⁹.

Foi aquele desiderato que com o Programa se visou atingir e foram estas as dificuldades que o Programa deveria debelar.

Tratava-se agora de um **verdadeiro programa**, isto é, de um plano concertado de intervenção em toda a rede escolar (abrangendo, inicialmente, 332 escolas¹⁰, no período 2007-2015), que visava atingir três objectivos primordiais:

- Recuperar e modernizar os edifícios;
- Abrir a escola à comunidade;
- Criar um sistema eficiente e eficaz de gestão do edifícios.

⁷ Cfr. p. 11 do depoimento da Exma. Senhora Prof.^a Maria de Lurdes Rodrigues, junto como documento n.º 2.

⁸ Cfr. p. 5 do depoimento da Exma. Senhora Prof.^a Maria de Lurdes Rodrigues, junto como documento n.º 2.

⁹ Cfr. depoimento da Exma. Senhora Prof.^a Maria de Lurdes Rodrigues, junto como documento n.º 2.

¹⁰ Não se abrangeram todas as escolas secundárias, uma vez que algumas delas eram recém-construídas e para outras estava já projectada a sua desactivação.

4. **Objectivos tão ambiciosos tiveram, naturalmente, que ser implementados de forma faseada**, atendendo, sobretudo, à circunstância de se tratar um **programa complexo e dispendioso e sem antecedentes**, o que era dificultado pela ausência de registos adequados e fiáveis sobre os edifícios escolares nacionais.

Aliás, e este aspecto não é despiciendo quando se analisar a concretização da iniciativa, à data do lançamento do Programa, o conhecimento sobre a realidade do património escolar e o prognóstico sobre o que o Programa efectivamente implicaria era ainda, assumidamente, muito ténue. O trabalho desenvolvido pelo grupo de trabalho constituído em 2006, não obstante a sua extraordinária valia, não era exaustivo e só já durante a execução do Programa foi feito um levantamento e caracterização técnica do estado de conservação de todas as escolas secundárias do País.

Começou-se, por conseguinte, por um projecto-piloto, dedicado a um número muito reduzido de escolas com perfis diferentes, precisamente para que esta fase pudesse funcionar como incubadora de soluções técnicas, financeiras, organizacionais e jurídicas. A ideia era, pois, testar primeiro para consolidar depois. Desta fase resultou, de imediato, a necessidade, e a subsequente decisão nesse sentido, de o nível de intervenção nas escolas ser mais profundo que o inicialmente previsto, na linha, aliás, das intervenções similares em curso na Europa, em particular em Inglaterra, no Programa *“Building Schools for the Future”*.

A essa primeira fase juntar-se-iam posteriormente as fases de alargamento do Programa, já assentes na experiência anterior, perspectivando-se uma segunda fase com 26 escolas e uma terceira com mais 100.

5. Em matéria de gestão financeira do Programa, a ideia sempre foi o financiamento através da **utilização de fundos comunitários e de endividamento bancário** — isto mesmo consta do Plano de Negócios da PE para o período 2007-2011 (que abrange 30 anos), apresentado às Tutelas em Julho de 2008 e aprovado em Dezembro desse ano (cfr. Plano de Negócios entregue nesse Tribunal no âmbito da presente auditoria, para o qual se remete e aqui se considera integralmente reproduzido).

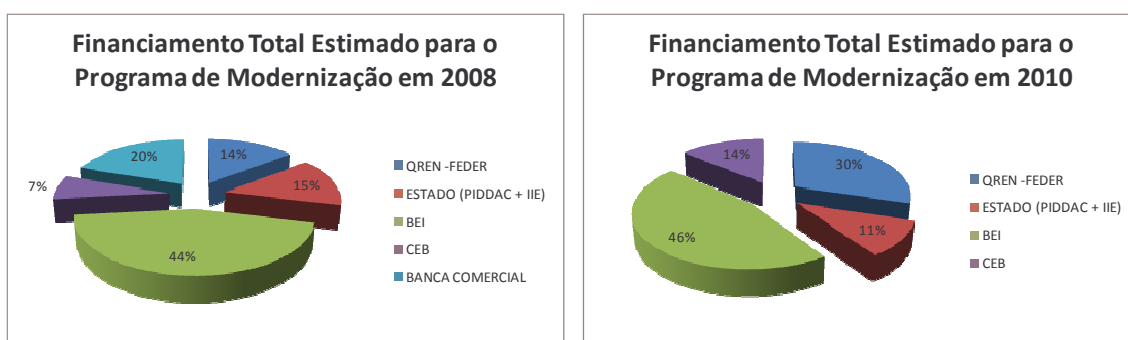
Foi, aliás, este modelo — «uma inovação na gestão pública»¹¹ — que garantiu a sustentabilidade do Programa¹².

¹¹ Cfr. p. 10 do depoimento da Prof.^a Maria de Lurdes Rodrigues, junto como documento n.º 2.

¹² Sobre as vantagens do modelo financeiro em que assenta o Programa, cfr. página 3 e seguintes do depoimento da Prof.^a Maria de Lurdes Rodrigues, junto como documento n.º 2.

O modelo de financiamento decorre do contrato-programa celebrado entre o Estado e a PE em 2009, em linha, aliás, com o contrato-programa celebrado em 2007, o qual define os princípios de sustentabilidade económica da empresa, aplicados a duas fases distintas do Programa: a Fase de Construção (Investimento Inicial) e a Fase de Disponibilidade (Operação) (cfr. os dois contratos-programa juntos DOCUMENTOS N.ºS 3 e 4).

Para a Fase de Investimento, as fontes de financiamento previstas têm evoluído da seguinte forma:



Ao longo do Programa, tem existido uma forte preocupação em diminuir o peso da contribuição do Orçamento de Estado, tendo a PE procurado aumentar o financiamento através de empréstimos não reembolsáveis, nomeadamente fundos comunitários.

De acordo com o mesmo modelo, a Fase de Disponibilidade terá como fonte de financiamento a remuneração determinada no contrato-programa e considera duas componentes: investimento e manutenção. O montante global da remuneração a pagar pelo Estado nos termos do contrato-programa assegura a cobertura de todas as necessidades financeiras decorrentes do investimento para o período a que respeita, que não se encontrem cobertas por outras receitas próprias e empréstimos tal como previstos no Plano de Negócios, por participações, dotações, subsídios, compensações financeiras e demais subvenções do Estado, por fundos comunitários ou por indemnizações de eventuais seguros.

Assim assegurado o investimento necessário, a PE seria ressarcida do mesmo através do recebimento de uma remuneração paga pelo Ministério da Educação por via das escolas, uma vez concluídas as obras de intervenção e transferida a respectiva propriedade para a PE, remuneração essa decomposta em duas componentes:

- Remuneração de investimento — referente à amortização da dívida contraída junto das instituições bancárias;

- Remuneração de manutenção — referente aos custos de conservação e manutenção.

6. Uma especial referência, por se tratar ainda de um aspecto distintivo do Programa, merece **o maior envolvimento e responsabilização das escolas na utilização dos recursos públicos assumido pelo Programa.**

Em sintonia com a progressiva concentração de competências de gestão nas escolas, o Programa concedeu aos respectivos órgãos de gestão uma participação activa no Programa, seja a montante, na definição das prioridades do seu projecto educativo com impacto ao nível do projecto de requalificação a executar, seja a jusante, na fase de conservação e manutenção, ao nível da gestão do espaço escolar, em observância estrita de regras estabelecidas para a utilização do espaço e dos equipamentos.

De salientar é o facto de as escolas terem aumentado significativamente a sua capacidade de produzir receitas próprias, através da cedência de espaços para acções de formação, eventos, desporto e lazer, tendo, simultaneamente, passado a partilhar estas receitas com a PE (destinando-se a componente desta entidade a amortizar os custos operacionais com os consequentes impactos na remuneração de manutenção).

7. Para a melhor consecução de um objectivo tão ambicioso, foi decidido, pelos órgãos com competência política e legitimidade democrática para o efeito, **criar uma entidade empresarial pública** – a PE – cuja missão seria, justamente, a de planear, gerir, desenvolver e executar o Programa em moldes empresariais. Para tanto, importaria, por um lado, dotar a PE de mecanismos céleres de actuação no que respeita às contratações a realizar, mas sem comprometer, contudo, os interesses do Estado e da rigorosa transparência na assunção dos encargos e, por outro lado, mobilizar as fontes de financiamento que permitissem uma rápida concretização do Programa.

Se, na perspectiva nacional, a criação do Programa constituiu um *desafio político imperioso*, a sua implementação e execução, sobretudo na fase inicial, representou para a PE e para toda a equipa envolvida, **uma incessante batalha diária**, para cujo sucesso foi determinante o envolvimento profissional e pessoal de todos quantos nela lutaram, encarando-a, não apenas como um desafio, mas sobretudo como uma missão — a missão de «construção do futuro de todos nós»¹³.

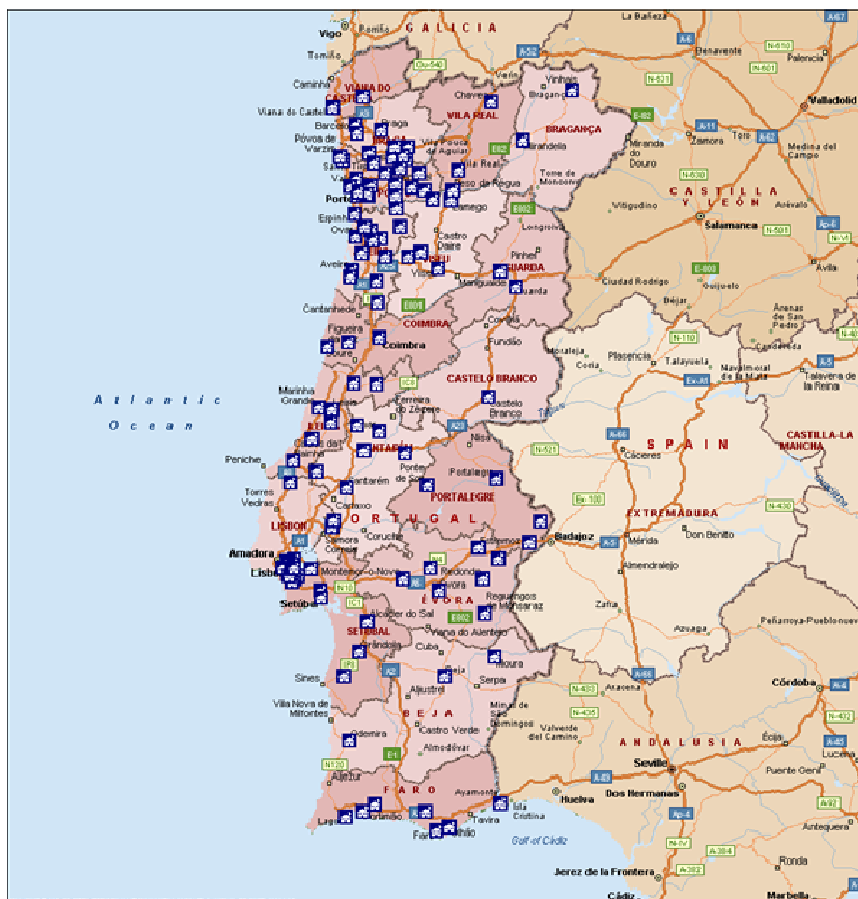
¹³ Cfr. Mensagem do Presidente no Relatório e Contas de 2010 da PE, entregue a esse Tribunal no âmbito da auditoria, para o qual se remete e se considera aqui reproduzido para todos os efeitos legais.

Esta forte mobilização da equipa de colaboradores da PE é, aliás, uma manifestação dos três princípios básicos da cultura de empresa (*Serviço Público, Rigor e Eficácia e Trabalho de Equipa*), enunciados pelo Presidente do Conselho de Administração da PE na primeira intervenção pública que realizou e permanentemente reiterados junto de toda a equipa.

Efectivamente, a colocação em marcha do Programa consistiu num laboratório de difíceis ensaios, no qual diariamente emergiam inúmeros combates — fossem técnicos, organizacionais, jurídicos ou financeiros — que se impunha vencer com sucesso.

A experiência vivida pela PE não tinha antecedentes em Portugal, seja pela dimensão do desafio, seja pela sua complexidade.

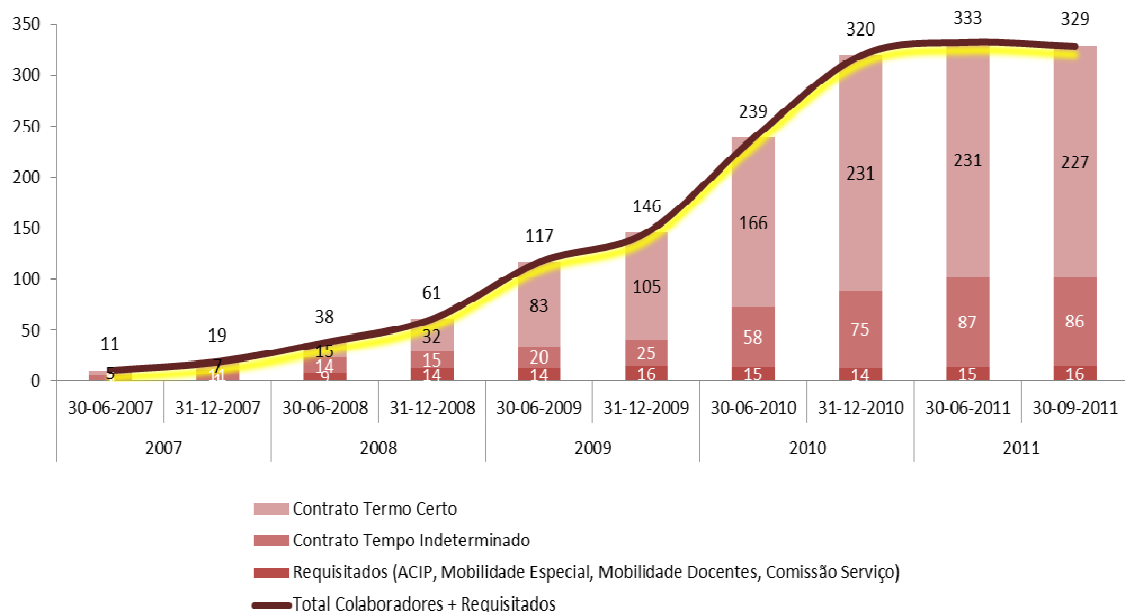
Esta realidade é perfeitamente demonstrada pela análise da representação gráfica da intervenção territorial da PE a nível nacional, evidenciada no quadro seguinte:



É notório e facilmente intuível o impacto da operacionalização logística e funcional de uma tal intervenção nacional.

Salienta-se, a esse título, o necessário esforço na concretização e instalação de uma estrutura de cariz técnico por todo o território nacional, abrangendo regiões cuja atractividade laboral é praticamente nula, bem como na manutenção de uma gestão rigorosa da contratação laboral que permitisse dotar a PE de capacidade de resposta ao investimento, mas sem comprometer, contudo, a sustentabilidade futura da PE. Esta segunda preocupação, sempre assumida, aliás, pelo Conselho de Administração da PE, reflectiu-se num esforço permanente em adequar as necessidades do Programa e a dinâmica dos respectivos projectos à necessária flexibilidade da sua estrutura, condicionada, naturalmente, às orientações da Tutela em matéria de ritmo da execução do Programa, seja na vertente do Investimento, seja em matéria de gestão da manutenção.

Esta complexa gestão laboral do Programa está evidenciada no quadro seguinte, que representa a evolução do número de colaboradores da PE até ao final de Setembro de 2011:



Deve salientar-se que, nos termos do Plano de Actividades de 2011 revisto e da antevisão para 2012, encontra-se já em curso um processo de redução de recursos humanos, atentas as orientações de suspensão das intervenções em 34 escolas da Fase 3 e das escolas da Fase 4.

ii. A aceleração do Programa

8. Posta ao comando de uma tão grande missão, a PE viu a sua tarefa ser ainda mais dificultada a partir de 2009.

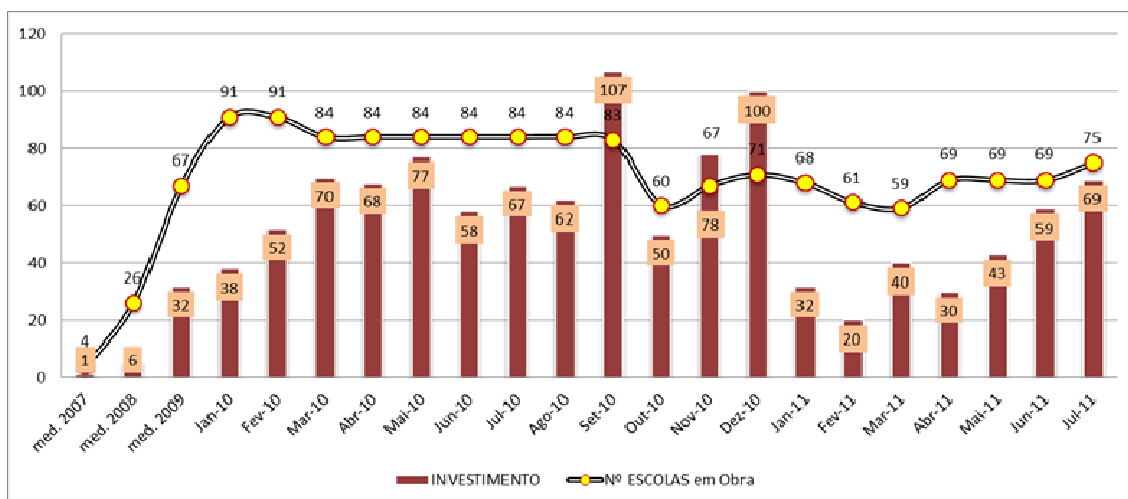
A crise financeira mundial de 2008 teve um efeito de contraciclo no Programa, tendo sido responsável por uma aceleração do seu ritmo de execução.

Efectivamente, se a crise financeira implicou na maior parte dos sectores da economia um efeito de abrandamento, inverso foi o respectivo impacto no Programa. O Programa foi associado ao programa europeu de combate à crise económica e financeira e a intervenção no parque escolar foi perspectivada como uma medida dinamizadora da economia e da criação de emprego.

O Programa, que deveria, inicialmente, ficar concluído em 2015, ficou agora limitado a um horizonte temporal mais curto: 2013.

Esta aceleração foi, em concreto, determinada pela **Iniciativa para o Investimento e Emprego (IIE)**, aprovada pela Lei n.º 10/2009, de 10 de Março, na sequência das deliberações do Conselho Europeu de 11 e 12 de Dezembro de 2008 (conforme decorre das Conclusões da Presidência do Conselho Europeu de Bruxelas juntas como DOCUMENTO N.º 5), tendo resultado num processo de antecipação e aceleração da calendarização e número de escolas envolvidas – cfr. cronograma constante da página 29 do Relatório e Contas da PE de 2010.

Consequência desta aceleração foi um incremento do investimento previsto, que assim se concentrou nos anos de 2009 e 2010, os quais apresentam, portanto, um aumento do investimento em face das previsões pré-IIE. Isto mesmo é visível no quadro seguinte, que contém informação sobre a evolução do número de escolas em obra e do investimento mensal:



9. Esta precipitação da calendarização da execução do Programa representou para a PE mais um grande desafio. **O que até então era urgente tornou-se agora absolutamente prioritário**, tendo sido necessário mobilizar os meios e recursos necessários para o efeito.

Esta ordem de aceleração teve como consequência inevitável uma vivência de certo modo paradoxal no âmago da PE, muito particularmente ao nível da gestão. Por um lado, o contexto geral era, e é, de crise; por outro lado, a palavra de ordem no Programa foi de aceleração e aumento de intensidade do investimento como resposta à crise.

Este ritmo expôs, naturalmente, **a gestão da PE a uma forte pressão na condução da sua actividade**, que veio acrescer à sua, já de si, ambiciosa e complexa missão. Efectivamente, a exigência simultânea de promover o maior investimento público em curso com a necessidade de obtenção de financiamento num contexto de crise financeira internacional tem vindo, desde 2008, a revelar-se um processo complexo, quer para a PE, quer para os empreiteiros e fornecedores em geral.

Porém, mesmo neste contexto ainda mais adverso, a capacidade de concretização da PE não oferece dúvidas, como reconhecem o próprio Tribunal de Contas e vozes autorizadas: «só foi possível tomar essa decisão (de antecipar e alargar o programa) porque a Parque Escolar, EPE, revelou níveis de profissionalismo, eficiência e capacidade de concretização verdadeiramente invulgares. A prova dessas capacidades invulgares é que não existiu, apesar da vontade política do Governo, em nenhum outro sector de investimento público (saúde, segurança social e comunicações, etc) capacidade de dar resposta com o mesmo nível de eficácia da Parque Escolar. Todos os outros programas previstos no Plano do Governo de combate à crise ficaram muito aquém dos objectivos definidos pelo Governo»¹⁴; «[a] Parque Escolar respondeu de forma exemplar e demonstrou mais uma vez a sua eficiência, capacidade de concretização e de cumprimento de prazos»¹⁵; «[a] criação da Parque Escolar como uma empresa pública, especificamente incumbida de planear e executar o Programa de Modernização foi um factor importante, senão decisivo, para o êxito obtido até agora»¹⁶

¹⁴ Cfr. p. 15 do depoimento da Prof.^a Maria de Lurdes Rodrigues, junto como documento n.º 2.

¹⁵ Cfr. p. 4 do depoimento da Prof.^a Isabel Veiga, junto como DOCUMENTO N.º 6.

¹⁶ Cfr. OCDE/CELE, *Review of the Secondary School Modernization Programme in Portugal*, disponível em www.parque-escolar.pt.

iii. *O balanço e o impacto sócio-económico do Programa*

10. Não é ainda possível falar-se do Programa como um ciclo concluído.

Por um lado, o Programa constitui uma aposta de longo prazo, que não se fica apenas pela realização de mais uma obra (ainda que complexa e de cobertura nacional), estendendo-se à fase de conservação e manutenção da obra realizada, antevendo-se a sua duração pelo menos por mais 30 anos, correspondente ao período de vigência do segundo contrato-programa celebrado entre o Estado e a PE em 14 de Outubro de 2009 (cfr. documento já junto como n.º 4).

Por outro lado, a primeira fase do Programa — a designada fase de investimento —, que consiste na realização das intervenções dos estabelecimentos escolares, não se encontra ainda encerrada. Muito embora tenham sido já concluídas as intervenções em 103 escolas, tendo-se encerrado as Fases 0 e 1, o Programa encontra-se ainda a percorrer o seu caminho, estando actualmente ainda em conclusão a Fase 2 e tendo sido já iniciada a Fase 3. Para além destas, está ainda programada a execução de uma Fase 4, que abrange intervenções em 94 escolas.

Neste quadro, uma avaliação cabal e definitiva dos resultados obtidos com o Programa afigura-se, evidentemente, prematura.

11. Contudo, ressalvado o facto de se tratar ainda de dados provisórios e parciais, é já possível fazer-se uma apreciação sobre o impacto sócio-económico que o Programa já produziu, bem como sobre o modo como o Programa vem sendo desenvolvido e executado pela PE.

Fundamental é ter-se em mente que não se trata de uma avaliação global do Programa, perspectivado como um todo — análise que só no futuro será possível empreender —, mas apenas de um balanço acerca do que já foi feito e já existe.

Não perdendo de vista o muito que ainda está por fazer, e porque toda a equipa de colaboradores da PE — que trabalhou incansavelmente, evidenciando, não apenas um elevado profissionalismo, mas também um elevado espírito de missão cívica, “*vestindo a camisola*” do Programa — merece o reconhecimento do seu empenho, não pode deixar de afirmar-se, com justeza, **que o que já foi feito é muito e que o muito que foi feito foi bem feito**. Reconhecendo-se que *fazer muito e bem* não é, efectivamente, tarefa fácil, esse é, porém, um resultado de que a PE se orgulha — com erros, é certo, mas assumindo-os, porque só não erra quem não faz.

Não faltam, de resto, testemunhos sobre o sucesso, a vários níveis, da execução do Programa até à data, aspecto que é também reconhecido, ainda que não integralmente, por esse Tribunal.

12. Em primeiro lugar, avulta o grau de execução do Programa e o cumprimento da calendarização assumida nos contratos-programa celebrados com o Estado, o primeiro dos quais em 2007 e o segundo, e último, já em 2009 (cfr. documentos n.ºs 3 e 4 atrás referidos).

Com efeito, «[n]o final de 2009, dois anos após a criação da Parque Escolar, EPE, o programa de requalificação e modernização estava concluído em 30 escolas. As obras tinham arrancado em 75 estabelecimentos escolares e havia projectos de arquitectura em curso para escolas da denominada fase 3. O programa da Parque Escolar já abrangia 200 escolas secundárias. É possível dizer que nenhum outro programa de construção escolar, dos vários existentes em Portugal desde 1938, atingiu em 4 anos estes níveis de concretização. O mérito é ainda maior se tivermos presente (1) que as actividades de requalificação e modernização diferenciada têm maior exigência técnica e maior complexidade do que a simples construção de raiz de escolas todas iguais ou similares e que (2) a empresa sofreu uma enorme pressão no sentido de responder eficazmente às exigências da crise económica antecipando e alargando a sua actividade»¹⁷.

As metas e os calendários vêm sendo, pois, indiscutivelmente cumpridos, sejam quais forem os condicionamentos que são impostos à PE.

13. Também ao nível dos modelos de contratação, organização e financiamento adoptados pela PE o sucesso é inegável (ainda que sobre alguns destes aspectos, o Tribunal de Contas aponte à PE, *pontualmente*, aqui e ali, algumas críticas que adiante se explicarão, na certeza de que esse Tribunal, em função dos novos dados, corrigirá as suas conclusões preliminares).

Conforme pode ler-se no Relatório e Contas de 2010 da PE, a ambição e a dimensão dos objectivos fixados no Programa levaram a romper com os modelos tradicionais de planeamento, organização, projecto, contratação e financiamento de obras, tendo, conseqüentemente, sido definidos novos modelos de contratação e financiamento que garantam em conjunto:

- Execução do Programa em conformidade com os objectivos e prazos definidos pelo Governo;
- Garantia do financiamento integral do Programa;
- Maximização dos ganhos de eficiência através das sinergias entre os diversos projectos que compõem o Programa;
- Garantia da qualidade, prazos de execução e controlo orçamental dos projectos;

¹⁷ Cfr. p. 17 do depoimento da Prof.^a Maria de Lurdes Rodrigues, junto como documento n.º 2.

- Garantia da implementação de planos de conservação e manutenção de longo prazo associados às intervenções de requalificação das instalações escolares;
- Garantia da eficácia na gestão das operações de conservação e manutenção na fase de exploração;
- Minimização dos encargos futuros para o Estado, de modo a assegurar a sustentabilidade financeira do Programa ao longo de toda a vida útil das instalações alvo de modernização.

No que toca ao modelo de contratação adoptado, muito embora a PE tenha beneficiado de um regime excepcional de contratação pública, a sua actuação tem-se conformado estritamente com a normaçoão legal comunitária e nacional aplicável. A PE rege-se, na sua actividade, por princípios de economicidade e operacionalidade, sem prejuízo da observância dos princípios do interesse público e da utilização racional e eficiente dos recursos disponíveis e dos princípios da concorrência, igualdade e transparência.

De relevar, neste contexto, é ainda o facto de pouco tempo após o início da execução do Programa, ter entrado em vigor em Portugal o Código dos Contratos Públicos (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro, doravante CCP), que veio, atendendo ao seu cariz inovador, alterar significativamente o modo de actuação da PE e obrigou a mudanças internas e procedimentais, que constituíram também um facto acrescido de complexificação da actividade da empresa e um novo e exigente desafio com que esta teve de lidar.

A boa condução do modelo de contratação resulta evidenciada pelo reconhecimento de que **o custo de construção por m2 do Programa, conseguido pela PE na gestão da sua actividade, é muito inferior ao obtido em programas congéneres em outros países europeus**, como decorre de vários estudos¹⁸ e é também assinalado no documento subscrito pela Senhora Prof.ª Maria de Lurdes Rodrigues, Ministra da Educação do XVII Governo Constitucional, junto como documento n.º 2.

¹⁸ Destacam-se os seguintes estudos realizados: Estudo de Benchmark “Análise de Projectos Internacionais e Nacionais”, realizado pela KPMG Portugal (Março de 2011); National Auditing Office of Uk - Building Schools for the Future Evaluation (Abril de 2011); British Government - Review of Education Capital - Building Schools for the Future (Abril de 2011); OCDE “Better Value for Schools” (Maio de 2011); Turner & Townsend - Relatório–International Cost Survey (2009); BEI – Case studies de financiamento - Conferência “Better Value for Schools” (Maio de 2011); ICS, case studies “Better Value for Schools” (Maio de 2011); PARQUE ESCOLAR - Levantamento os Custos de Investimento em 45 Centros Escolares em Portugal (2011).

Aliás, isso mesmo é demonstrado pelas conclusões do Relatório executivo sobre *benchmark*, junto como DOCUMENTO N.º 7, que se podem sintetizar do seguinte modo:

Fonte	Escolas	Invest. (€/m ²) só construção
Kpmg	França	1.799
Kpmg	Irlanda	2.285
Kpmg	Inglaterra	2.264
Kpmg	Escócia	1.758
DRE	Escola Secundária Tomás de Barbosa (Açores)	1.663
DRE	Escolas Básicas Parque Expo (Lisboa)	907
DRE, Autarquias e Projectistas	Amostra 45 Centros Escolares	776 a 807
Gov. Ingles -Review Education Capital	Alemanha, Dinamarca e Suécia	75 a 85 % caso Inglês
ICS	Holanda	900 a 1600
Parque Escolar	205 escolas	815

Deve ainda referir-se que o **custo de construção por m2 do Programa, conseguido pela PE na gestão da sua actividade, é apenas superior, em média, 5% a 10% ao custo dos Centros Escolares, cuja complexidade técnica em termos de espaços específicos e equipamentos desportivos não se compara ao de uma escola secundária**¹⁹, até porque os Centros Escolares se destinam a uma população escolar de 50 a 200 alunos, enquanto uma escola secundária abrange populações escolares de 800 a 2000 alunos, o que faria supor, naturalmente, que os volumes de investimento fossem, nestas últimas, muito superiores.

14. O modelo de financiamento concebido tem sido o grande responsável pela sustentabilidade do Programa. Graças a esse modelo, conseguiu-se «retirar os encargos de manutenção das escolas (necessidades certas, regulares e permanentes), do PIDDAC (fonte de financiamento incerta e de valor sempre limitado), passando-os a prazo para o orçamento de funcionamento sob a forma de rendas. Esta

¹⁹ Cfr. Relatório executivo sobre *benchmark* junto como documento n.º 7.

mudança é uma condição essencial para garantir a sustentabilidade das actividades de manutenção e conservação. O objectivo é assegurar que depois da intervenção da PE não se volta a repetir a situação de degradação em que as escolas permaneceram durante demasiados anos. No contrato-programa celebrado entre o Governo e a PE, bem como no modelo de negócio aprovado pela tutela, prevê-se que, no final do programa, depois da intervenção em todas as escolas, os encargos totais, para o ME e as escolas, com os contratos de arrendamento, possam ser da ordem dos 180 Milhões de Euros por ano. Com este valor, a Parque Escolar, EPE, amortizará nos próximos 30 anos os empréstimos contraídos, obrigando-se a responder pela manutenção e conservação dos edifícios»²⁰.

A sua execução tem sido igualmente bem sucedida, seja ao nível do grau de execução dos níveis contratualizados com o Estado, seja ao nível da maximização da utilização de fontes de financiamento não reembolsável, o que tem sido conseguido, designadamente, na negociação das condições dos empréstimos bancários a que a PE tem recorrido, aspecto este que é, aliás, evidenciado pelo Tribunal de Contas. Senão veja-se:

- O Programa aumentará o co-financiamento, face a 2007, de 354 milhões de euros para sensivelmente 957 milhões de euros, quase triplicando o previsto, com o apoio do QREN no âmbito do Programa Operacional de Valorização do Território;
- O Programa acolheu pela primeira vez para Portugal o reconhecimento da qualidade das candidaturas apresentadas em 2009, 2010 e 2011 ao Banco Europeu de Investimento, em candidaturas respectivamente de 300, 600 e 750 milhões de euros;
- Pela primeira vez, Portugal foi beneficiado com o apoio do banco supra comunitário CEB – Council of Europe Development Bank, com 250 milhões de euros, sendo certo que esta entidade mantém o interesse em aumentar o financiamento a este projecto;
- O custo do financiamento do Programa junto de tal entidade tem implícito um *spread* de 0,3% a 0,4% em regime de taxa variável, ou um *spread* de 2% em regime de taxa fixa a 20 anos;
- O esforço do Estado na fase de investimento representará apenas 11% do total previsto, sensivelmente 340 milhões de euros, dos quais 267 milhões de euros no âmbito da Iniciativa para o Investimento e Emprego, visando o combate à crise económica e financeira internacional;

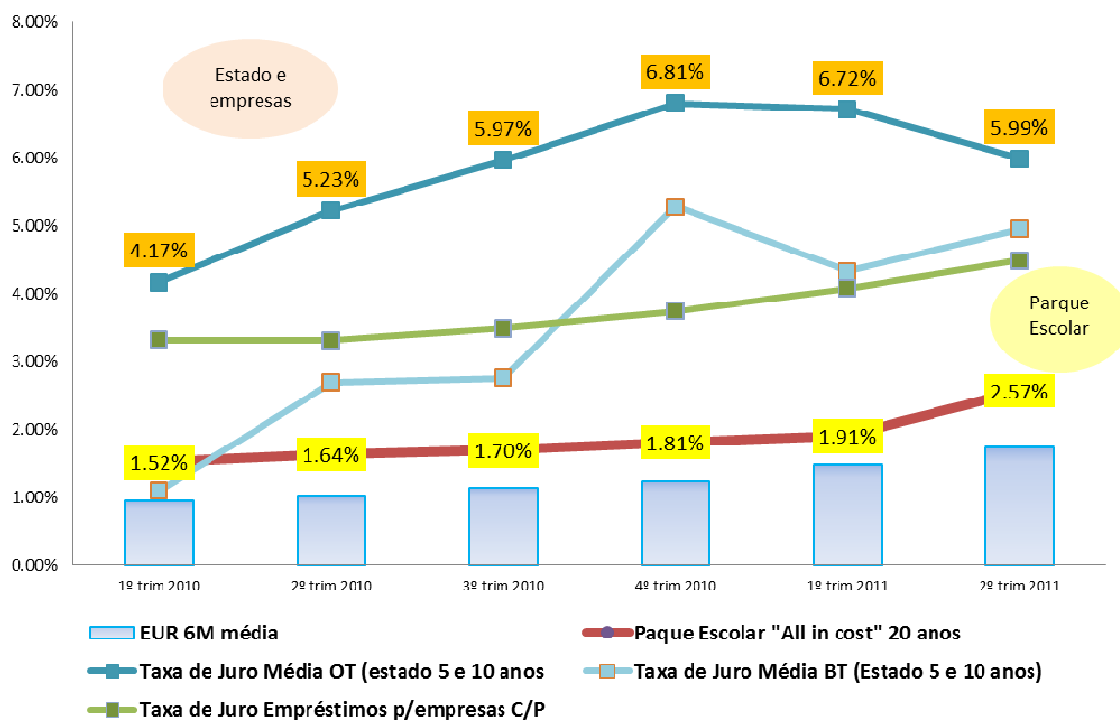
²⁰ Cfr. p. 12 do depoimento da Prof.^a Maria de Lurdes Rodrigues, junto como documento n.º 2.

- Por último importa referir que o retorno do Programa para a economia, em efeitos fiscais e laborais, cobrirá mais de 50% dos capitais alheios recorridos na fase de investimento.

O BEI e o CEB são instituições internacionais criadas pelo tratado de Roma e pelo Conselho da Europa, com *ratings* triplo AAA+ e com as melhores condições de financiamento a nível mundial. O financiamento faz-se então em condições completamente iguais entre Estados-membros, seja para um projecto da Alemanha ou de Portugal. Como se compreenderá, o BEI tem de ser competitivo, mesmo com o financiamento que a Alemanha obtém nos mercados. Resulta assim que o financiamento obtido pela PE é completamente diverso de qualquer outro projecto realizado em Portugal, tanto mais que BEI e CEB asseguram 60% do total do investimento, percentagem que nenhum projecto de PPP ou de investimento público conseguiu no passado recente e dificilmente conseguirá actualmente.

Assim, o custo do financiamento actual da PE é incomparavelmente mais baixo do que o de outras entidades do sector público ou empresarial conforme ilustra o seguinte quadro, que compara a taxa da PE com as taxas a que outras entidades se financiam:

Comparador do custo do financiamento Parque Escolar Vs Estado/SEE/Empresas, e diferencial face Euribor



Esta *performance* e o desempenho da PE, ao nível da captação de financiamento para investimento, objecto, aliás, de elevadíssimo reconhecimento internacional, são tanto mais meritórios quanto é conhecido o contexto de acentuada crise financeira mundial.

Se o reconhecimento da apreciação técnica e financeira das candidaturas pelas entidades supra nacionais é altamente meritório, importa também enquadrar o financiamento internacional obtido pela PE em termos de benefício para Portugal.

Deve sublinhar-se, a esse título, que o financiamento obtido pela PE tem a vantagem de contribuir para o preenchimento da quota de Portugal, no âmbito do financiamento que o BEI assegura aos países da União Europeia, a qual, não sendo utilizada implicaria a transferência dessa liquidez para outras nações, atendendo a que o próprio BEI tem objectivos anuais em termos comerciais.

De acrescentar, enfim, é o facto de o financiamento da PE, sendo exclusivamente internacional, não consumir recursos à banca portuguesa, não representando, portanto, qualquer papel condicionador à disponibilidade do crédito nacional para o mercado e empresas portuguesas.

15. O próprio modelo de gestão financeira adoptado corresponde, não obstante as críticas desse Tribunal à execução financeira do Programa — a que adiante detalhadamente se responderá —, a um modelo de sucesso.

A este respeito, veja-se a apreciação da Exma. Senhora Prof.^a Maria de Lurdes Rodrigues:

«Em termos de avaliação dos custos financeiros do programa da Parque Escolar, vale a pena fazer uma avaliação contextualizada com um exercício de comparação. Entre 1990 e 2006 o ME dispôs de 2.340 Milhões de Euros, a preços correntes, nos seus orçamentos de PIDDAC que foram gastos na construção, na manutenção e conservação dos edifícios escolares, na construção de bibliotecas escolares e na construção de pavilhões desportivos das escolas básicas e secundárias. Os resultados destes investimentos são pouco visíveis, mas podem ser avaliados. Referimos já que em 2005 o estado de degradação das escolas era uma situação generalizada. Não existiam escolas recuperadas ou requalificadas e ainda existiam centenas de escolas sem biblioteca. Se nada se tivesse feito estaríamos ainda hoje na mesma situação: nenhuma escola secundária modernizada. Todavia os recursos públicos teriam continuado a ser gastos, a conta gotas, sem que os problemas fossem resolvidos e sem que tivéssemos qualquer resultado significativo. Assim, com o projecto da PE o investimento a preços constantes deve ser da mesma ordem de grandeza e tem os resultados que estão à vista de todos: mais de 100

escolas recuperadas e outras 100 escolas com projecto já concluído existindo todas as condições financeiras para realizar as obras previstas»²¹.

16. Indesmentível é o **impacto positivo do Programa na educação**, aspecto também reconhecido no projecto de relatório de auditoria do Tribunal de Contas a que ora se responde (o Relato).

Trata-se efectivamente de um facto público e notório, o qual, por isso, nem careceria de demonstração.

Sintoma do efeito de atractividade de que o Programa dotou as escolas secundárias nacionais é o **aumento de alunos no ensino secundário**, como resultado directo das obras de modernização levadas a cabo pela PE.

Esse aumento foi particularmente visível nas escolas que, em 2005, estavam em processo de encerramento ou em perda dramática de alunos, como é o caso das escolas Rodrigues de Freitas, Oliveira Martins, Machado de Castro, Passos Manuel, Gil Vicente, o Pólo D. João de Castro.

No final do Programa ter-se-á, portanto, menos escolas (apenas as que são necessárias tendo em conta o número de alunos), com mais alunos e com uma oferta formativa diversificada (cursos científico humanísticos, cursos profissionais, conservatórios de música e escolas de artes).

Aliás, «[a] Parque Escolar com o seu conhecimento profundo da rede escolar do país e com o trabalho de grande proximidade que estabeleceu com as escolas, mas também com cada uma das 5 Direcções regionais de Educação, permitiu que no Ministério da Educação se voltasse a ter uma noção de rede nacional de escolas e, conseqüentemente, que se tomassem decisões importantes nesta matéria»²².

Estes resultados devem ser enquadrados no balanço que é, por ora, possível fazer-se do Programa, sendo certo, contudo, que, aquando da conclusão da fase de investimento e aquando da conclusão do Programa, uma avaliação que então se faça dos respectivos impactos na educação nacional exhibirá seguramente resultados ainda mais positivos e significativos.

17. Neste contexto, é essencial ter-se ainda presente a **avaliação que a OCDE faz do Programa**, o qual constituiu uma das maiores operações europeias de requalificação global integrada dos edifícios escolares.

²¹ Cfr. página 17 do depoimento da Prof.^a Maria de Lurdes Rodrigues, junto como documento n.º 2.

²² Cfr. p. 2 depoimento da Prof.^a Isabel Veiga, junto como documento n.º 6.

Este programa foi alvo de um estudo de avaliação externa por parte de um grupo de peritos da OCDE, do *Centre for Effective Learning Environments* (CELE), dirigido por Richard Yelland, o qual destacou o carácter inovador do projecto, bem como a capacidade de concretização da PE, surgindo esta mesmo referenciada como um paradigma de intervenção e investimento público, passível de ser adoptado por outros países²³.

Deve frisar-se que o resultado de uma auditoria externa, solicitada pelo Governo do Reino Unido, recentemente realizada sobre o Programa *Building Schools for the Future*, iniciado em 2003, aponta como um dos factores de insucesso do programa no Reino Unido a ausência de uma estrutura centralizada com capacidade técnica apropriada para uniformizar processos de gestão global de empreendimento (desde o projecto até à conclusão da obra), tirando partido da aprendizagem obtida pela visão integrada dos problemas.

18. Um outro nível em que os impactos do Programa são outrossim **muito positivos** é o dos impactos sócio económicos, isto é, dos **efeitos que a execução do Programa teve na economia nacional** — aspecto também evidenciado, como não poderia deixar de ser, no Relato produzido pelo Tribunal de Contas. Está a falar-se da criação de emprego e da dinamização das empresas.

A análise deste efeito não deve ser desligada do contexto da actual crise financeira, que determinou que em Portugal o crescimento económico decrescesse 2,5%, em 2009, embora, em 2010, se registasse uma ligeira melhoria na actividade económica.

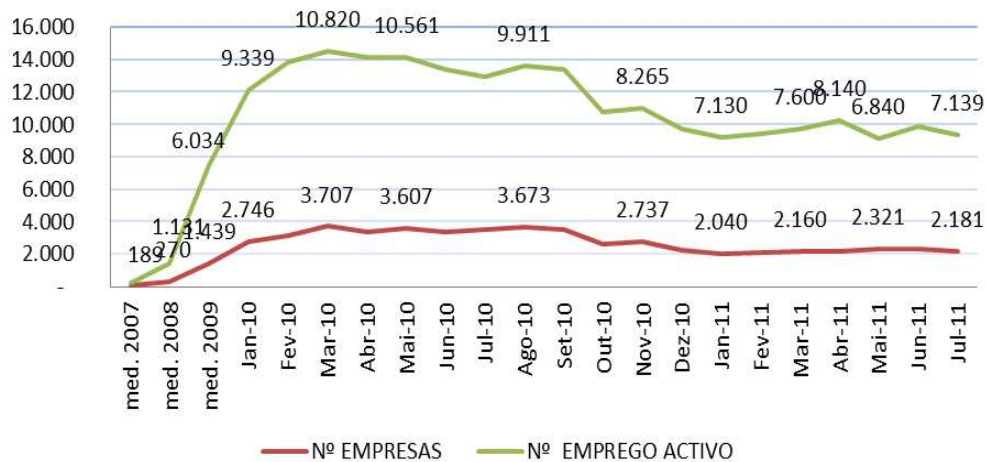
O Programa foi, como se disse já, encarado como um factor de recuperação da actividade económica nas comunidades onde se inserem as escolas intervencionadas, criando oportunidades de emprego e de negócio a nível nacional.

E, de facto, o Programa não ficou aquém das expectativas que em seu torno se geraram em termos de contribuição para o crescimento económico.

Em 2009, o volume de emprego directo gerado pelo Programa ascendeu a um valor máximo de 8.700 empregos, com 102 escolas em obra e envolvendo activamente cerca de 2.150 empresas. O valor global de investimento atingiu cerca de 406 milhões de euros, incidindo sobretudo em pequenas e médias empresas subcontratadas. Em 2010, o impacto foi significativamente superior ao verificado em 2009. O volume de emprego directo ascendeu a 11.000 empregos, com cerca de 3,750 empresas envolvidas.

²³ Cfr. OCDE/CELE, *Review of the Secondary School Modernization Programme in Portugal*, disponível em www.parque-escolar.pt.

Aliás, em estudo recente que fez uma análise ilustrativa que identifica a relação entre a eficácia na promoção de objectivos e o peso do contributo para o endividamento, ou o maior peso que os financiamentos de curto e de longo prazo para o país têm na fundamentação dos investimentos, concluiu-se que os investimentos de proximidade, como as escolas, criam mais empregos por milhão de euros investido do que algumas das grandes obras, sendo um investimento onde existem muitos ganhos de longo prazo²⁴.

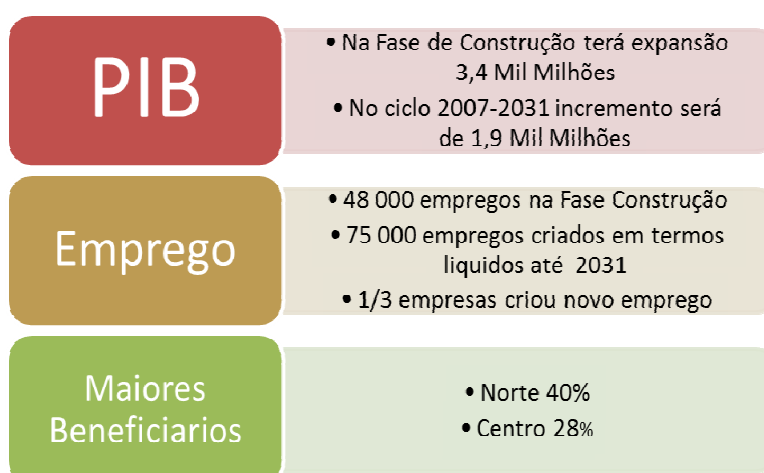


Para além do efeito de criação de emprego, é ainda evidente o impacto positivo na dinamização das empresas ligadas ao sector, isto é, ao nível dos produtores de matérias-primas e na fabricação a montante do processo de montagem da obra e fabrico e montagem de equipamentos. Neste quadro, estima-se, de acordo com as indicações do mercado da construção civil e de equipamentos escolares, que o Programa tenha num impacto altamente significativo (cfr. “Conjuntura da Construção”, de FEPICOP - Federação Portuguesa da Indústria da Construção e Obras Públicas, e “O Mercado da Reabilitação”, de AECOPS - Associação de Empresas de Construção e Obras Públicas e Serviços, anexos como DOCUMENTOS N.ºS 8 e 9).

Em 2010, a PE contratou o Núcleo de Investigação em Políticas Públicas (NIPE) da Escola de Economia e Gestão da Universidade do Minho para investigar os impactos do Programa na economia portuguesa, dando especial atenção à perspectiva macroeconómica. Este estudo, que procede à “Avaliação do Impacto Económico do Programa de Modernização” (cfr. DOCUMENTO N.º 10) permite concluir o seguinte, ilustrado no quadro *infra*:

²⁴ Cfr. MANUEL CALDEIRA CABRAL e JOANA TAVEIRA ALMODÔVAR, *Promoção de Investimento pelo Estado e Sustentabilidade das Contas Públicas*, Artigo 1/2010, GPEARI_MFAP, 2010.

- Durante a fase de construção (2007 a 2012), estima-se uma expansão do PIB fruto da implementação do Programa de quase 3,4 mil milhões de euros;
- Numa lógica de ciclo de vida do projecto, considerando o horizonte temporal 2007 – 2031, o impacto no PIB ronda os 1,9 mil milhões euros (valores actualizados em 2010);
- Os impactos sobre o emprego serão muito significativos: o Programa dará origem, em termos líquidos, a cerca de 75.000 empregos de duração anual até 2031, sendo cerca de 43.200 directos e os restantes indirectos;
- Os impactos no emprego concentram-se essencialmente nos anos de 2010 e 2011, ainda que tenham já sido expressivos no ano de 2009. De facto, em 2010 e 2011, o Programa criará cerca de 48.000 empregos a nível nacional e em termos líquidos;
- Do ponto de vista da expansão do produto, as regiões mais beneficiadas pelo Programa são a região Norte e a região Centro (40% e 28%, respectivamente);
- Dos quase 75.000 empregos criados em termos líquidos pelo Programa até 2031, cerca de 80% ocorrerá no sector da construção e quase 12% no sector da indústria transformadora;
- Os inquéritos e entrevistas realizadas aos fornecedores da PE permitiram confirmar o impacto positivo do Programa, na medida em que mais de um terço das empresas referiu que os contratos de adjudicação conduziram à criação líquida de emprego e que evitaram despedimentos de mão-de-obra.



Em face destes dados, não pode deixar de reconhecer-se, com justeza, que estes impactos positivos que o Programa teve «resultaram da grande capacidade de

concretização dos administradores, como das várias equipas técnicas envolvidas no projecto»²⁵.

19. Finalmente, uma última palavra para o **grau de desempenho ambiental assumido no Programa**.

A necessidade de dotar as escolas de novos meios tecnológicos, com vista a proporcionar um ambiente de trabalho adequado a cada espaço e permitir a sua utilização pelos diversos utentes (alunos, professores, funcionários e outros), fez com que a sua remodelação ao nível das instalações técnicas tenha tido um peso elevado comparado com aquela que era a importância assumida pela vertente tecnológica no passado. Concomitantemente, o novo enquadramento legislativo, resultante da transposição de directivas europeias, nomeadamente na área da climatização e ventilação, acústica, acessibilidades e segurança, contribuiu de forma muito intensa para o aludido elevado peso da componente tecnológica.

Consciente dos impactos económicos que esta mudança de paradigma, ao nível do conforto e da eficiência energética (entendida como menor consumo para o mesmo nível de funções) nas escolas, teria na Fase do Investimento e na Fase de Exploração, a PE tem vindo a desenvolver a sua actividade, no estrito cumprimento da legislação e normativo técnico em vigor, suportada em cinco pilares fundamentais: (i) monitorização, (ii) iniciativa com vista a alterações legislativas, (iii) formação e consciencialização, (iv) parcerias com instituições de reconhecido mérito social, técnico e científico na área do ambiente e eficiência energética; (v) Programa Renováveis nas Escolas.

No que respeita ao primeiro pilar — **monitorização** —, em causa está uma monitorização de escolas representativas nas fases pré e pós-intervenção, através de meios próprios ou recorrendo a parcerias externas. De forma genérica, pode concluir-se que a intervenção garante uma melhoria significativa nos parâmetros relativos a acústica, qualidade do ar, temperatura, grau de humidade e inércia térmica, apesar de grande parte da área de intervenção corresponder a reabilitação. Constata-se que os níveis de consumo de energia, elevados no período imediatamente após a conclusão da intervenção, apresentam uma tendência para descida ao longo do primeiro ano de utilização, fruto de um crescente conhecimento em termos de correcta utilização dos equipamentos e da Gestão Técnica Centralizada, que possibilita a monitorização e controlo local dos sistemas. Apesar do incremento dos consumos, os valores de consumo encontrados são inferiores aos valores de referência regulamentares (RSECE) que determinam a eficiência energética de um edifício.

²⁵ Cfr. p. 15 do depoimento da Prof.^a Maria de Lurdes Rodrigues, junto como documento n.º 2.

Também em termos de **acompanhamento da evolução legislativa** tem sido activa a postura da PE. Consciente de que a nova legislação, em particular a referente à qualidade do ar, introduz um nível de consumos muito superior, procurou-se, desde o início, manter um diálogo aberto com a ADENE, no sentido de clarificar aspectos específicos da legislação, com o objectivo de evitar custos de investimento e exploração desnecessários (cfr. correspondência trocada entre a PE e a ADENE e apresentação pela PE de sugestões de alteração da legislação como DOCUMENTO N.º 11). Neste particular destacam-se duas reivindicações da PE:

- Aumento do intervalo de temperatura de conforto definido dos 20 a 25 graus, para os 18 a 28 graus, garantindo, ainda, que em 5% do tempo de funcionamento da escola, esse intervalo possa ser ultrapassado;
- Garantia de que algumas áreas específicas da escola possam ter sistemas autónomos, como por exemplo auditórios e ginásios, evitando factores de sobreposição no dimensionamento dos sistemas gerais.

Numa segunda fase, através da participação no Conselho Consultivo para revisão do RSECE – QAI, a PE tem vindo a contribuir de uma forma construtiva, baseados na experiência adquirida, na sensibilização para alteração da legislação, em particular no que refere à necessidade de:

- Incorporação obrigatória da componente de ventilação natural, com vista a minimizar as soluções e componentes mecânicos em benefício do incremento da eficiência energética passiva dos edifícios;
- Diminuição das exigências nos parâmetros do caudal e qualidade de ar nos regulamentos nacionais de forma a equipara-los à maioria das normas internacionais.

Ao nível da **formação e consciencialização**, a preocupação é combater o excessivo consumo energético logo no período imediatamente pós intervenção (resultante da aprendizagem normal de adaptação ao novo espaço e aos sistemas instalados, bem como do difícil trabalho de calibração dos sistemas, num meio escolar, muito diferente de um edifício de serviços com funcionamento constante no período de funcionamento) e contribuir para a sua manutenção em níveis desejáveis. Nesta perspectiva, a PE tem vindo a realizar acções de formação com os responsáveis por estas áreas nas escolas, bem como seminários de partilha de boas práticas ambientais, consumos energéticos, potenciação do uso das instalações e correcta gestão dos espaços disponibilizados.

Aproveitando a imensa matéria de estudo oferecida pelas próprias escolas, com os seus sistemas complexos, e estando na vanguarda da aplicação dos novos regulamentos, a PE tem vindo a celebrar parcerias e protocolos com instituições de

reconhecido mérito social, técnico e científico na área do ambiente e eficiência energética, destacando-se:

- *ADENE- Agência para a energia* — A Adene pretende, no âmbito da sua missão de promoção da eficiência energética, estudar a implementação de um sistema de medição e verificação internacional — *International Performance Measurement and Verification Protocol (IPMVP)* — com vista à avaliação da redução de consumo de energia decorrente da implementação de medidas de eficiência energética em algumas escolas intervencionadas pela PE. O estudo realizado incide sobre escolas em Lisboa (Passos Manuel, Gil Vicente, Pedro Alexandrino), Penafiel e Portalegre (Secundária Mouzinho da Silveira), estando prevista a aplicação das suas conclusões no programa ECO.AP (Programa de Eficiência Energética na Função Pública);
- *IST-MIT-GALP* — Em causa está a realização de estudo na área das soluções sustentáveis de energia, visando uma análise detalhada dos consumos das escolas, com vista à identificação de padrões de consumo bem como dos maiores consumidores, com a consequente prioritização de áreas de intervenção para a eficiência energética. As escolas escolhidas para o estudo foram a E.S. Pedro Alexandrino (Odivelas), E.B.S. Passos Manuel (Lisboa), E.S. D. Dinis (Lisboa). Na sequência deste estudo, será entregue à PE uma folha de cálculo que facilite a estimativa de consumos em escolas e a interpretação da sua decomposição, ajudando a estabelecer referenciais, para comparação com outras escolas;
- *Cisco-Schneider* — A parceria com a Cisco, surge no âmbito do programa “Connected Urban Development – CUD”, desenvolvido pela Cisco como compromisso da empresa com o Programa “Clinton Global Initiative”, para redução das emissões de carbono, sendo a Parque Escolar um dos seus primeiros parceiros. O primeiro objectivo da Cisco foi, aproveitando o facto de deter a totalidade dos sistemas de comunicação instalados na rede escolar portuguesa, desenvolver e testar o sistema “energy wise”. Trata-se de um *software* que permite a gestão de todos os sistemas TIC, conseguindo poupanças de 26%, nos consumos energéticos associados a estes sistemas. Esta ferramenta desenvolvida e testada na E.S. D. Dinis e na E.S. Fonseca Benevides, deu origem a um produto comercial já no mercado. O objectivo final é a poupança energética pela combinação de utilização de sistemas inteligentes de gestão (por monitorização e controle), das tecnologias instaladas, mas também pela melhoria dos

comportamentos dos utilizadores obtida por sensibilização no âmbito deste programa;

- A SCHNEIDER, responsável pelo sistema de Gestão Técnica Centralizada (GTC) de muitas das escolas intervencionadas pela PE, encontra-se a desenvolver uma solução de integração com a rede Cisco de forma a permitir a aplicação do “comando inteligente” à GTC. Está em implementação a ligação da produção de energias renováveis à GTC, e a transmissão da informação relativa a consumo vs produção em painéis instalados na escola para sensibilização da sua comunidade. Este projecto de vanguarda tem como seu objectivo último a integração total da gestão da energia, desde o consumidor até ao seu distribuidor, racionalizando até ao limite a sua utilização. Nesse sentido está previsto mais um nível de projecto-piloto com a integração da rede da escola com as “smart grids” da EDP, numa mini antevisão da cidade do futuro;
- WSBP Electronics, Lda — Avaliação da eficiência energética e da sustentabilidade ambiental em sete escolas secundárias. O estudo consiste na monitorização do ambiente (qualidade do ar interior e condições exteriores), monitorização dos consumos e sua desagregação, integração e análise dos dados recolhidos com os dados fornecidos pela GTC, e centralização dos mesmos em alojamento na internet, de forma a que possam ser acessíveis remotamente, nomeadamente pela PE. Este estudo permitirá não só melhorar a gestão das escolas estudadas como também contribuir com o desenvolvimento de ferramentas que facilitem a gestão energética integrada da rede de escolas, com estabelecimento de referências e a possibilidade de antecipação de desvios, ou da sua rápida correcção em caso de ocorrência;
- ISA (Intelligent Sensing Anywhere, S.A.) - EDP — O Projecto de Eficiência Energética em Escolas Secundárias, em fase de arranque, é um projecto desenhado pela EDP, no âmbito do Plano Nacional de Acção para a Eficiência Energética, e que visa a instalação de contadores inteligentes na escola, permitindo a monitorização dos consumos, com vista à sua análise e interpretação. O estudo dos perfis de consumo é essencial para uma correcta gestão energética da escola, pelo que a participação do ISA neste projecto tem em vista a análise destes dados, com vista à definição de medidas práticas a implementar para melhorar a gestão energética da escola estudada;
- Faculdade de Ciência e Tecnologia da Universidade de Coimbra:

- Programa de estágio de mestrado em processos de ventilação natural Pretende-se avaliar as possibilidades de utilização dos processos de ventilação natural, em detrimento dos sistemas mecânicos, para garantir as condições de qualidade do ar no interior nos edifícios escolares. O estudo é feito com base em campanhas de monitorização comparadas numa escola intervencionada e noutra não intervencionada, tendo como objectivo a realização de um relatório, para aconselhamento de projectistas e instaladores e legisladores sobre métodos de maximização da ventilação natural;
- Dissertação de mestrado – “Auditorias de energia em escolas do ensino secundário. Análise comparativa antes e após requalificação”. A tese incide sobre a Escola Secundaria de Pombal, avaliando o seu desempenho energético antes e depois da intervenção e identifica acções para uma maior optimização dos consumos;
- Laboratório de Gestão de Energia – FCT Universidade Coimbra A parceria em desenvolvimento visa aproveitar a disponibilidade dos alunos de mestrado integrado em Eng^a Electrotécnica e de Computadores, do ramo Energia, para realização de estudos, no âmbito das suas teses, sobre os casos práticos das escolas do Parque Escolar. O objectivo é o acompanhamento das instalações de escolas escolhidas — 1 ou 2 — com vista a apoiar a escola na condução das novas instalações, ajudando na gestão da energia do edifício, e na identificação de boas práticas, cuja extrapolação possa ser estendida a outras escolas da rede.

Muito relevante é o **Programa de Energias Renováveis nas Escolas**, no âmbito do qual a PE tem instalado em todas as escolas requalificadas painéis solares para aquecimento de águas, contribuindo assim para a poupança energética. De igual forma tem vindo a preparar a quase totalidade das escolas reabilitadas, já desde a Fase 2, para virem a dispor de painéis foto-voltaicos, na lógica de produtor consumidor. Já foram instalados painéis foto-voltaicos em 5 escolas (áreas reduzidas) de forma a monitorizar o ciclo de produção/consumo. A previsível evolução da produtividade e eficiência dos painéis foto-voltaicos, a par da também previsível criação de uma indústria nacional forte neste sector, aconselha a instalação desta infra-estrutura no prazo de 3 a 5 anos.

20. Procurou-se, em suma, evidenciar o papel que o Programa tem desempenhado na sociedade portuguesa desde a sua criação e, bem assim, a tarefa e a missão que, paralelamente, foi atribuída à PE.

As observações antecedentes são essenciais, julga-se, para uma adequada compreensão do Relato a que se responde e para uma perspetivação realista das observações críticas que nele são formuladas ao Programa e à PE.

«[S]eja qual for a visão que se possa ter sobre os problemas e as prioridades para a educação pública, sejam quais forem as dificuldades financeiras e económicas que o país enfrente hoje ou no futuro, nenhuma destas alterações pode justificar que não se considerem os factos relativos aos problemas graves que a Parque Escolar veio resolver, aos resultados que foram obtidos, bem como ao contexto em que determinadas decisões foram tomadas»²⁶.

II. EVIDENCIAÇÃO DOS (MUITOS) ASPECTOS POSITIVOS DO PROGRAMA NO PRÓPRIO RELATO DO TRIBUNAL DE CONTAS

21. Tendo em conta as considerações antecedentes, a percepção que a PE infere do Relato, numa sua primeira leitura, é a de que ele confirma muito da apreciação positiva que resulta dos elementos até aqui trazidos à colação.

Com efeito, postos à margem os ímpetos espontâneos mais emotivos e olhado o Relato friamente no seu conjunto, a PE verifica que o “diagnóstico” traçado por esse Tribunal aponta para uma **visão geral muito positiva do trabalho entretanto desenvolvido pela PE na execução do Programa**, pontuada apenas por algumas observações críticas associadas a situações muito específicas.

Segundo a convicção da PE, as próprias observações críticas, na sua grande maioria, assentam, como se demonstrará de seguida, em elementos que o Tribunal supõe erradamente ou deles faz uma apreciação inexacta, porventura condicionada por alguma falta de informação, pelo que, com facilidade, poderão ser revistas na sequência da presente exposição.

22. Efectivamente, são diversos os aspectos positivos do Programa e da actuação da PE que são salientados por esse Tribunal.

Tendo em vista a complexidade e o cariz inovatório do Programa, tais aspectos devem ser, coerentemente, interpretados à luz dessa mesma dimensão e complexidade.

Não pode, por conseguinte, deixar de considerar-se que **subjacente aos pontos fortes do Programa e da sua gestão está um trabalho – de toda uma**

²⁶ Cfr. p. 20 do depoimento da Dra. Maria de Lurdes Rodrigues, junto como documento n.º 2.

equipa – cujo mérito é exactamente proporcional às dificuldades que esse trabalho enfrentou.

Como se disse, o Tribunal de Contas enaltece um conjunto de aspectos relacionados com o funcionamento e gestão da empresa e com o trabalho por si desenvolvido.

i. Ao nível dos resultados produzidos

23. Desde logo, deve dar-se especial relevância ao facto de o Tribunal de Contas, como era de esperar, salientar «**a capacidade de concretização** da Parque Escolar na execução do Programa de Modernização, consubstanciada na conclusão das intervenções em 59 escolas até ao final de 2010 atenta **a complexidade da sua missão** pelos motivos já expostos, mas também, pelo número de escolas englobadas, sua dispersão geográfica e a necessidade de recrutamento dos recursos humanos necessários»²⁷ (o destacado é da PE).

Reconhece-se expressamente que, «ao fim de 4 anos de existência do Programa de Modernização e da Parque Escolar, são **significativas as melhorias alcançadas** nas 59 escolas cujas intervenções se encontravam concluídas no final de 2010»²⁸ (o destacado é da PE).

Assinala-se ainda «**o grau de satisfação manifestado por alunos, professores e outros funcionários das escolas**, medido através de duas avaliações de qualidade do serviço prestado pela Parque Escolar, realizadas por empresa de consultoria, em 2009 e 2010, mas igualmente testemunhados pelos elementos da equipa de auditoria do TC, no âmbito das visitas realizadas a 9 escolas»²⁹ (o sublinhado é da autoria da PE).

ii. Ao nível da negociação do financiamento

24. A respeito das condições de financiamento de médio e longo prazo conseguidas pela PE, esse Tribunal considera-as «**ímpares e muito favoráveis**, se

²⁷ Cfr. Ponto 2.7.3.1, p. 30 do Relato.

²⁸ Cfr. Ponto 2.7.14, p. 75 do Relato.

²⁹ Cfr. Ponto 2.7.14, p. 75 do Relato.

tivermos em conta as condições actuais de financiamento do Estado Português nos mercados internacionais»³⁰.

iii. Ao nível da contratação pública

25. Realça-se outrossim no Relato «o cumprimento dos limites legais para a realização de "trabalhos a mais" e de suprimento de "erros e omissões" (...) em todas as empreitadas aqui em análise»³¹.

Sem prejuízo de alguns casos relativamente aos quais o Tribunal tece algumas observações críticas e de que se tratará *infra*, «conclui-se que **as despesas realizadas** pela Parque Escolar, no âmbito do Programa de Modernização, **são legais e regulares**»³².

Em matéria de obras e de gestão financeira, o Tribunal de Contas reconhece que a PE fez um «esforço de padronização através de elaboração de orientações vinculativas para a elaboração de projectos e fornecedores», tendo em vista obter maior controlo sobre os orçamentos³³.

iv. Ao nível do impacto económico-social do Programa

26. O Tribunal reconhece que o Programa «encerra em si múltiplos impactos positivos, que devem ser considerados para efeitos da sua avaliação», sendo «expectável a criação de postos de trabalho nas mais variadas áreas e onde se encontrarão envolvidas múltiplas empresas», bem como «efeitos positivos sobre a educação».

Mais se refere que o Programa «tem tido impacto significativo ao nível do investimento realizado, criação de emprego e empresas envolvidas na sua concretização das mais variadas áreas (...) fruto, designadamente, da natureza do investimento e a própria dispersão geográfica das escolas intervencionadas (distribuindo-se pelos 18 distritos do nosso território continental)»³⁴.

³⁰ Cfr. Ponto 2.7.6, p. 63 do Relato.

³¹ Cfr. Ponto 2.7.3.5, p. 36 do Relato.

³² Cfr. Ponto 2.7.4.1, p. 41 do Relato.

³³ Cfr. Ponto 2.7.1.6, p. 23 do Relato.

³⁴ Cfr. Ponto 2.7.13 e 2.7.13.1, p. 72 do Relato.

v. *Ao nível do funcionamento interno*

27. É também salientado o elevado grau de cumprimento dos Princípios de Bom Governo (“PBG”), constantes da Resolução do Conselho de Ministros n.º 49/2007, de 28 de Março, —o qual foi evidenciado pelo Relatório PBG, de Julho de 2010, elaborado pelo Direcção Geral do Tesouro e das Finanças.

Concretamente a esse respeito, destaca-se o «cumprimento generalizado das obrigações de divulgação de informação por parte da Parque Escolar, tendo esta entidade publicado, desde a sua criação em 2007, extensa informação sobre a sua actividade, que se encontra disponível e facilmente acessível no seu sítio na *Internet*»³⁵.

Ainda nesse domínio, o Relato realça o facto de a PE divulgar anualmente não apenas a «lista dos fornecedores que representam mais de 5% do total dos fornecimentos e serviço externos», prevista no ponto 13 do Anexo à Resolução do Conselho de Ministros n.º 49/2007, de 28 de Março, como também, em anexo aos seus Relatórios e Contas, «a lista de todos os contratos e adjudicações realizados no ano respectivo, com montante superior a 5.000 €, com um conjunto de informação relevante, como sejam: o adjudicatário; o procedimento de contratação, o objecto e o valor»³⁶.

Por outro lado, são destacadas as medidas adoptadas pela PE, com vista à redução dos prazos médios de pagamentos a fornecedores de bens e serviços, dando-se especial relevo à implementação de operações de *confirming*, — na esteira das medidas de apoio à economia e de reforço da competitividade recomendadas ao Governo pela Resolução da Assembleia da República n.º 110/2009, de 18 de Dezembro. Realça-se também a circunstância de o prazo médio praticado ter sido, desde o 4.º semestre de 2009, «inferior ao objectivo dos 60 dias, proposto pela entidade no “Projecto de Minuta de Contrato de Gestão”»³⁷.

Reconhece-se ainda que a PE desenvolveu um Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infracções Conexas, conforme previsto na legislação aplicável, tendo procedido à sua divulgação interna e, bem assim, no seu sítio da internet, assim cumprindo a recomendação n.º 172010 de 7 de Abril, da Comissão de Prevenção da Corrupção³⁸.

³⁵ Cfr. Ponto 2.2., p. 11 do Relato.

³⁶ Cfr. Ponto 2.2., p. 12 do Relato.

³⁷ Cfr. Ponto 2.5., p. 15 do Relato.

³⁸ Cfr. Ponto 2.6, p. 16 do Relato.

Enfim, no quadro da avaliação do sistema de controlo interno da PE, são assinalados vários pontos fortes ao nível da contratação pública e da execução de projectos – em particular, o Tribunal de Contas classifica o sistema de controlo interno regular em matéria de contratação pública.

III. PROPÓSITO FIRME DE CORRECÇÃO, NO FUTURO, DOS ASPECTOS CRÍTICOS QUE VENHAM A SER ASSINALADOS NO RELATÓRIO FINAL DA AUDITORIA

28. É com base nestes aspectos — que **configuram para a PE o essencial do Relato** a que se responde — que a PE considera que o diagnóstico traçado pelo Tribunal de Contas é, em geral, positivo, encerrando uma **homenagem, e justa, à actividade da PE desde a sua criação até à data.**

29. Não se ignora, com isto, as críticas que desse Relato também constam e não é, de modo algum, intenção da PE menosprezar ou subestimar as críticas que esse Tribunal considerou dever assinalar.

Aliás, testemunho disso mesmo são as páginas que se seguem, nas quais a PE se concentra, precisamente, em refutar detalhadamente, uma a uma, todas as críticas que lhe são dirigidas no Relato.

Simplesmente, certo é que, para além de a PE pretender justamente nesta resposta munir o Tribunal de Contas de todos os dados e elementos que lhe permitam corrigir as conclusões críticas que adiantou, a verdade é que as mesmas consistem em aspectos pontuais da actividade da PE e do Programa, não podendo, portanto, ainda que as mesmas sejam mantidas no relatório final da auditoria, *tomar-se a floresta pela árvore.*

30. Colocada firmemente na posição que assume — de que as críticas veiculadas no Relato são, atenta a dimensão imensa do Programa, relativamente pouco expressivas e insusceptíveis de afectar o diagnóstico geral positivo e meritório da actividade da PE que se extrai do Relato —, e em coerência com a atitude que sempre tem vindo a demonstrar ao longo dos anos, consciente de que é sempre possível ambicionar mais e melhor, **a PE tem o firme propósito de dar cumprimento futuro a todas as recomendações que venham a ser incluídas no relatório final da auditoria do Tribunal de Contas, acerca da gestão do Programa e da sua actividade.**

Assim tem actuado, aliás, perante todas as recomendações que outras entidades e auditorias lhe têm dirigido, almejando sempre e continuamente a melhoria

da qualidade do serviço prestado e a obtenção de melhores resultados para o Programa

Este mesmo espírito de colaboração da PE foi sentido igualmente pelos serviços de auditoria desse Tribunal — e vem testemunhado na página 5 do Relato — que, ao longo de um ano, estiveram presentes nas instalações da PE, solicitaram informações, documentos e esclarecimentos que nunca foram recusados ou adiados, tendo a PE contribuído o melhor que pôde e soube no sentido de que o Relato a que se responde se baseasse em dados e elementos o mais rigorosos possível.

PARTE II

OBSERVAÇÕES CRÍTICAS DO TRIBUNAL DE CONTAS À ACTIVIDADE DA PE NA GESTÃO DO PROGRAMA NÃO SUSCEPTÍVEIS DE DESENCADEAR RESPONSABILIDADE FINANCEIRA

I. CONSIDERAÇÕES INICIAIS: OBSERVAÇÕES CRÍTICAS DO TRIBUNAL DE CONTAS ASSENTES EM DADOS INCORRECTOS

31. Antes de se avançar para a análise detalhada das observações críticas tecidas pelo Tribunal de Contas, permitimo-nos referir, para os efeitos tidos por convenientes, que o Relato padece de algumas incorrecções, na sua maioria, certamente, resultantes de lapsos involuntários na informação fornecida ao longo da auditoria, que, embora não muito relevantes, poderão, em alguma medida, influenciar negativamente a apreciação que é feita à actuação da PE, pelo que importa proceder à respectiva rectificação, nos termos melhor constantes do DOCUMENTO N.º 12 que se anexa.

II. AO NÍVEL DO FUNCIONAMENTO INTERNO DA PE

i. Considerações prévias

32. Entrando na análise concreta das observações críticas constantes do Relato, o Tribunal de Contas começa por apontar pequenas falhas detectadas ao nível do funcionamento interno da PE, as quais, tendo em conta o saldo indiscutivelmente positivo da sua gestão, não podem deixar de ser vistas como *meros aspectos menos bem conseguidos*.

Em todo o caso, e porque a PE sempre se pautou pelos princípios da transparência e da cooperação, importa contribuir para o esclarecimento desses aspectos.

ii. Não realização de auditorias internas

33. No Relato a que se responde, o Tribunal de Contas vem apontar o facto de não ter sido instituída uma unidade orgânica de auditoria. Em concreto, refere que, «(...) apesar do entendimento da PE, em privilegiar a realização de auditorias externas, estas não substituem a auditoria interna, devendo, antes de mais, ser complementares, como forma de atenuação do risco.»³⁹.

Antes de mais, importa referir que a PE concorda com o entendimento propugnado pelo Tribunal de Contas, reconhecendo a importância da criação de comissões de auditorias internas — em conformidade com o que se encontra enunciado nas Directrizes da OCDE, referidas no Relato, bem como com o que resulta dos Princípios de Bom Governo, constantes do anexo à Resolução do Conselho de Ministros n.º 49/2007, de 28 de Março.

34. Sucede, porém, que, no período específico a que a auditoria se reporta (2007 a 2009), se verificaram vários condicionalismos, não imputáveis à PE, que implicaram que a decisão de criação de uma unidade interna com essas funções fosse adiada.

Desde logo, é importante ter presente que a existência de um órgão interno de auditoria pressupõe a existência de três condições em simultâneo: *(i)* procedimentos internos de enquadramento dos normativos legais; *(ii)* corpo técnico com profundo conhecimento dos processos e procedimentos e, finalmente, *(iii)* cultura de empresa sedimentada.

Ora, a PE foi constituída apenas em Março de 2007, iniciando de raiz todos os processos de contratação de pessoal, criação de uma estrutura orgânica, definição de normativos técnicos e legais de enquadramento — tarefas prévias à criação de qualquer área de auditoria interna. Isso associado ao calendário apertado de concretização do Programa de Modernização fez com que apenas mais tarde fosse possível levar a cabo o processo de criação de uma comissão de auditoria interna.

Por outro, cumpre sublinhar que, em 2008 — e portanto, cerca de (apenas) um ano após a criação da PE —, o quadro legal relativamente à contratação pública foi profundamente alterado com a entrada em vigor do CCP, fazendo coincidir no tempo a fase normal de sedimentação da estrutura orgânica e normativa, comum a qualquer nova empresa que seja criada, com o normal período de adaptação/interpretação das regras de contratação pública introduzidas pelo novo diploma.

³⁹ Cfr. Ponto 2.1.2. — «Órgãos Sociais e Estrutura Organizacional» — p. 8 do Relato.

35. No entanto, o Conselho de Administração da PE sempre considerou (e continua a considerar) de extrema importância a existência de um departamento de auditoria interna, tendo previsto a sua constituição e o recrutamento de *staff* com qualificações técnicas necessárias à realização de um trabalho com a dimensão e complexidade da PE, dando resposta à necessidade de auditar a empresa como um todo e o Programa de Modernização em particular⁴⁰. Enquanto reúne as condições para tal, e estando consciente da necessidade de auditoria ao sistema de controlo interno da empresa, o Conselho de Administração decidiu, em 2010, contratar uma empresa de auditoria de reputação internacional, por forma a garantir ter os recursos necessários para fazer a auditoria à empresa, envolvendo projectos em todo o território nacional com o nível de qualidade e independência desejados.

A prestação de serviços foi adjudicada à empresa de auditoria Deloitte & Associados, SROC, S.A., para os exercícios de 2010 e 2011. O âmbito do trabalho adjudicado vai muito para além do âmbito de uma auditoria financeira. De facto, conforme consta do Caderno de Encargos, compete a esta entidade para além da auditoria financeira (e da avaliação de controlo interno susceptível de ser efectuada no âmbito daquela)⁴¹: «Avaliar a adequação e a eficácia do sistema de controlo interno da Parque Escolar, E.P.E. face aos requisitos do sistema de controlo interno necessários a uma empresa com as suas especificidades, designadamente: i) As obrigações decorrentes do seu enquadramento legal e da necessidade de cumprimento integral das disposições legais que lhe são aplicáveis; ii) A necessidade de dispor de um sistema que garanta não só um adequado controlo da Parque Escolar mas também do Programa de Modernização do Parque Escolar destinado ao Ensino Secundário e da Medida Modernização das Escolas tomada no âmbito do Programa para Iniciativa Investimento e Emprego».

Por outro lado, desde o início da actividade da empresa, foram solicitadas pelo Conselho de Administração testes de conformidade à execução legal e financeira dos contratos, efectuadas pela PricewaterhouseCoopers Assessoria de Gestão, Lda. e pela Sociedade de Advogados Gouveia, Pereira e Associados.

36. Importa ainda salientar que, em Março de 2010, tendo presente a alínea g) do artigo 5º da lei de Organização e de Processo do Tribunal de Contas, a PE solicitou

⁴⁰ Tanto assim é que, desde 1 de Outubro de 2010, encontra-se em funcionamento o GPAG - Gabinete de Planeamento e Apoio à Gestão, com atribuições específicas na área de auditoria interna à gestão de contratos, tendo vindo a promover acções diversas neste âmbito.

⁴¹ Cfr. DOCUMENTO N.º 13, que ora se junta.

ao Governo que desencadeasse as acções necessárias para a competente auditoria, na dimensão total dos poderes do Tribunal de Contas, de modo a que se pudessem demonstrar os exactos termos da actuação desta empresa em matéria de contratação pública e em tudo quanto diz respeito à sua gestão.

37. Deste modo, importa realçar as diversas auditorias externas a que a PE esteve sujeita pelas diversas instâncias e organismos de controlo/fiscalização nacionais, a saber: Tribunal de Contas, Inspeção-Geral de Finanças e o IFDR – Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional, I.P., que pode ser sintetizado da seguinte forma:

Entidade	Objecto da auditoria e outros dados
Tribunal de Contas	<p>Âmbito: Acção de fiscalização concomitante. Sector público empresarial na área da educação</p> <p>Início: Abril 2009</p> <p>Fim: Dezembro 2009</p> <p>Conclusão: Por despacho judicial a acção foi terminada sem relato.</p>
Tribunal de Contas	<p>Âmbito: Acção de acompanhamento da execução em Portugal do Plano de Recuperação Económico Financeira da União Europeia (Processo n.º 30/09-AUDIT; Relatório de auditoria n.º 20/2010 – 2.ª secção)</p> <p>Início: 2009</p> <p>Fim: Setembro 2009</p> <p>Conclusão: A auditoria incidiu sobre as medidas de apoio ao investimento público, criação de emprego, e apoio à banca, sendo que, no tocante ao apoio financeiro, foi confirmada a total execução do Programa de Modernização, e que o regime de contratação previsto nas disposições comunitárias acelerou a contratação pública. O programa embora já se encontrasse em execução, foi antecipado quanto à Fase 2 e 3.</p>
Tribunal de Contas	<p>Âmbito: Auditoria ao cumprimento da Unidade de Tesouraria do Estado por Entidades Públicas Empresariais(Processo n.º 08/2010-AUDIT; Relatório de auditoria n.º 34/2010 – 2.ª Secção)</p> <p>Início: Novembro de 2010</p>

	<p>Fim: Dezembro 2010</p> <p>Conclusão: “ ... No processo de auditoria não se evidenciaram infracções ou irregularidades financeiras.”</p> <p>A Parque Escolar procedeu ao depósito das remunerações da banca comercial, na DGTF conforme disposição legal, e remeteu um conjunto de melhorias necessárias para o IGCP, nomeadamente política de serviços de <i>Confiming</i> bancário, conforme recomendação da Assembleia da República.</p>
Tribunal de Contas	<p>Âmbito: Auditoria à Parque Escolar E.P.E. e ao Programa de Modernização do Parque Escolar destinado ao Ensino Secundário, incluindo trabalhos de verificação técnica e financeira junto de 5 escolas (Processo n.º 24/10-AUDIT)</p> <p>Início: Maio 2010</p> <p>Fim: Em fase de contraditório</p> <p>Conclusão: Em curso desde Maio de 2010, envolvendo equipas técnicas do Tribunal de contas e empresas de engenharia externas nos trabalhos de campo. Inclui também uma auditoria física a 5 escolas do programa, de todas as fases.</p>
Tribunal de Contas	<p>Âmbito: Auditoria Concomitante a acréscimos financeiros nas obras públicas e nomeadamente indemnizações e derrapagens nos prazos de execução das obras e nos respectivos prazos de pagamento com excepção dos decorrentes de trabalhos a mais e de erros e omissões.</p> <p>Início: Junho 2011</p> <p>Fim: Em curso</p> <p>Conclusão: Em curso desde Junho de 2011, estando reportado pela empresa os casos solicitados a 30 de Junho</p>
Inspeção Geral de Finanças	<p>Âmbito: Auditoria financeira limitada no âmbito da análise aos Grandes Projectos de Investimentos Públicos no período de 2007 a 2009</p> <p>Início: Fevereiro 2009</p> <p>Fim: Setembro 2009</p> <p>Conclusão: Verificou-se o cumprimento pela empresa da legislação relativa à contratação pública aplicável; detecção de algumas anomalias no âmbito da execução das empreitadas envolvendo duas escolas piloto, mas ausência</p>

	<p>de deficiências significativas ao nível do controlo das empreitadas</p>
<p>Inspecção Geral de Finanças</p>	<p>Âmbito: Acompanhamento e Controlo Financeiro do Programa de Modernização Escolar e da Medida Estrutural “Modernização das Escolas” tomada no âmbito da Iniciativa de Investimento e Emprego incluindo o controlo do contrato-programa</p> <p>Início: Fevereiro 2009 Fim: Dezembro 2009</p> <p>Conclusão: O auditor informou a tutela que a ter lugar um aumento de 100 € /m² no custo de construção das escolas da Fase 2, que generalizando poderia ter um impacto de € 200 (duzentos milhões de euros) do custo global do programa.</p> <p>O auditor propôs manter um de sistema de informação, elemento essencial para o acompanhamento e suporte da IGF. Ambas as recomendações têm merecido especial cuidado pela empresa</p>
<p>Inspecção Geral de Finanças</p>	<p>Âmbito: Acompanhamento e controlo financeiro das empresas públicas, monitorização das medidas de contenção de despesas relativas às remunerações dos gestores públicos e funcionários</p> <p>Início: Fevereiro 2011 Fim: Não definido – a informação é relatada ao dia 15 de cada mês</p> <p>Conclusão: Em curso desde Fevereiro de 2011, sendo que a empresa reporta os vencimentos dos mais de 300 colaboradores e órgãos sociais, de forma nominal todos os meses</p>
<p>Inspecção Geral de Finanças</p>	<p>Âmbito: Auditoria financeira à PE</p> <p>Início: Abril 2011 Fim: Em curso</p> <p>Conclusão: Em curso desde Abril de 2011, incidindo sobre a auditoria física a 4 escolas e à totalidade do programa nomeadamente aos custos e investimento do mesmo</p>
<p>Inspecção Geral de Finanças</p>	<p>Âmbito: Auditoria ao Plano de Redução de Custos Operacionais da Parque Escolar, E.P.E.</p> <p>Início: Junho 2011 Fim: Em curso</p>

	Conclusão: Em curso desde Junho de 2011, incidindo sobre as medidas propostas pela Parque Escolar no seu Plano de Actividades
Inspeção Geral de Educação	Âmbito: Regularização Extraordinária dos Pagamentos aos Fornecedores do SEE Início: Maio 2011 Fim: Em curso Conclusão: Em curso desde Maio de 2011, incidindo sobre a facturação vencida a mais de 60 dias, e que em finais de 2010 representava apenas 0,2% (€ 400. 000,00 face a € 170. 000.000). Esclarecimentos prestados pela PE a 30 de Junho
IFDR – Instituto Financeiro para o desenvolvimento Regional IP	Âmbito: Auditoria em operações à Despesa Publica certificada no seio do QREN-POVT Início: Junho 2011 Fim: Em curso Conclusão: Em curso desde Junho de 2011, e visa confirmar procedimentos contratuais nos termos dos regulamentos comunitários e envolve a auditoria financeira a mais de € 400.000.000 (quatrocentos milhões de euros), reembolsados à empresa, e também a auditoria técnica e física a várias escolas.

38. Daqui resulta, em síntese, que a actividade da empresa tem sido objecto de acompanhamento, tanto pela Inspeção Geral das Finanças como pelo Tribunal de Contas, ao longo da vida da empresa, não só através de informação financeira e não financeira reportada periodicamente, como também através das acções *ad-hoc* de fiscalização realizadas por estas entidades.

39. Importa ainda sublinhar que, para além das auditorias externas realizadas à PE e que foram determinadas por entidades públicas de fiscalização, diversas auditorias foram especificamente solicitadas pela própria PE, reveladoras da sua preocupação em garantir e atestar a conformidade da sua actuação com as regras económicas e financeiras, bem como com as regras de contratação pública. Em rigor, foram solicitadas e realizadas as seguintes análises de conformidade por entidades externas e independentes:

Entidade	Objecto da auditoria e outros dados
Gouveia Pereira e Associados, Sociedade de Advogados	Âmbito: Relatório de Conformidade Legal Início: Fim: Junho 2009 Conclusão: “.. resulta da análise efectuada aos procedimentos de contratação consultados que, muito embora se verifiquem irregularidades pontuais, como denominador comum, a Parque Escolar cumpriu as regras e princípios gerais da contratação pública, designadamente os princípios da concorrência, publicidade, transparência, imparcialidade e igualdade de tratamento, plasmados na legislação nacional de contratação pública, na Directiva n.º 2004/18/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de Março e na Comunicação Interpretativa da Comissão 2006/C 179/02.”
Pricewaterhouse Coopers, Assessoria de Gestão, Lda.	Âmbito: Relatório de Conformidade na vertente económica e financeira Início: Fim: Agosto 2009 Conclusão: Foram analisados 23 contratos de empreitadas com mais de 80 Milhões de euros, sendo transmitido à empresa melhorias a implementar nos sistemas de informação e normalização de procedimentos
O.Lima, N.Silva, F.Colaço, A.Coelho e L.Rosa, SROC, Lda.⁴²	Âmbito: Auditoria Parque Escolar 2010 Início: Fim: Setembro 2010 Conclusão: Auditoria efectuada pelos novos Revisores nomeados em Setembro de 2010, para o triénio 2010-2012, da qual resulta a necessidade de clarificar orientações específicas pela empresa para a empresa, considerando a dificuldade na operacionalização do contrato programa o qual só ocorreu em finais de 2010 após visto do Tribunal de Contas.
Gouveia Pereira e Associados,	Âmbito: 2º Relatório de Conformidade Legal Início:

⁴² Em bom rigor, trata-se de um órgão da PE, nomeado pelo Governo.

<p>Sociedade de Advogados</p>	<p>Fim: Outubro 2010</p> <p>Conclusão: Resulta da análise efectuada aos procedimentos de contratação consultados, que a Parque Escolar cumpre globalmente as regras e os princípios gerais da contratação pública, nomeadamente os princípios da concorrência, publicidade, transparência, imparcialidade e igualdade de tratamento, plasmados na legislação nacional e comunitária, um esforço contínuo na melhoria, uniformização e simplificação de procedimentos.</p> <p>As irregularidades detectadas resultam, pois, de situações pontuais, em grande parte derivadas da falta de evidência de documentação arquivada de suporte, não se podendo, conseqüentemente, retirar que as mesmas resultem de práticas desconformes e reiteradas na condução dos procedimentos</p>
<p>Deloitte & Associados, SROC, S.A.</p>	<p>Âmbito: “Avaliar a adequação e a eficácia do sistema de controlo interno da Parque Escolar, E.P.E. face aos requisitos do sistema de controlo interno necessários a uma empresa com as suas especificidades, designadamente:</p> <ul style="list-style-type: none"> i) As obrigações decorrentes do seu enquadramento legal e da necessidade de cumprimento integral das disposições legais que lhe são aplicáveis; ii) A necessidade de dispor de um sistema que garanta não só um adequado controlo da Parque Escolar mas também do Programa de Modernização do Parque Escolar destinado ao Ensino Secundário e da Medida Modernização das Escolas tomada no âmbito do Programa para Iniciativa Investimento e Emprego”⁴³ <p>Início:</p> <p>Fim: Dezembro 2010</p> <p>Conclusão: Foi efectuada o levantamento do sistema de controlo interno da PE e efectuados os testes de</p>

⁴³ Note-se que sem prejuízo do trabalho definido pelo auditor contratado em função da análise do risco efectuada foi expressamente solicitado ao auditor que «na definição da natureza, âmbito e extensão do trabalho a efectuar, fossem tidas em consideração todas as componentes do Controlo Interno: Ambiente de controlo, processo de avaliação do risco pela Empresa, os sistemas de informação, as actividades de controlo e a monitorização de controlos.»

	<p>conformidade com a natureza, âmbito e extensão consideradas necessárias pelo Auditor. Foram identificadas melhorias a implementar no sistema de controlo interno da PE que no essencial se traduzem num sistema de controlo interno mais eficiente e eficaz mas que não revelaram insuficiências e/ou irregularidades que pudessem colocar em risco o cumprimento dos objectivos de um sistema de controlo interno. As recomendações mais relevantes estão relacionadas com os sistemas de informação, e a necessidade de aperfeiçoar critérios e métodos relacionados com os activos da Empresa, designadamente no que respeita ao reconhecimento, valorização e métodos de depreciação bem como com o reconhecimento dos proveitos operacionais.</p>
<p>Deloitte & Associados, SROC, S.A.</p>	<p>Âmbito: Auditoria Financeira Início: Fim: Maio 2011 Conclusão: A auditoria financeira externa foi solicitada pelo Conselho de Administração, em complemento à Revisão Legal das Contas efectuada pelo Fiscal Único e o Revisor Oficial de Contas da PE com o objectivo de ter as Demonstrações Financeiras da empresa auditadas por uma entidade credenciada internacionalmente e com os meios e recursos necessários para fazer face à complexidade associada à PE e às suas demonstrações financeiras. As conclusões estão em linha com as do Fiscal Único, relevando as imparidades efectivas (resultantes no essencial das desvalorizações de terrenos) e/ou a ausência de avaliações independentes para todas as escolas em que a Parque Escolar vem investindo.. Sugere também rever com a tutela os encargos com custos do programa de investimentos efectuados com as instalações em funcionamento, nomeadamente alugueres de salas de aula provisórias. Foi ainda relevado o facto de os contratos e execução do QREN-POVT terem ultrapassado o montante total do Eixo, estando em <i>overbooking</i> e que tal revisão, pela Comissão Executiva do QREN, carecia à data de fecho de</p>

	reprogramação pela tutela do Ministério da Economia.
--	--

40. Por aqui se vê, portanto, que, desde a sua criação, a actividade e a gestão da PE têm sido sujeitas a um forte escrutínio não apenas por parte de entidades públicas, como também por empresas de auditoria externa e/ou entidades especialistas e independentes, contratadas para esse efeito, o que afasta, em alguma medida, a relevância do comentário tecido a propósito da ausência, durante o período compreendido entre 2007 e 2009, de uma unidade de auditorias.

iii. Reserva do Fiscal Único na Certificação Legal das Contas, emitida em 31 de Março de 2011

41. Na análise das demonstrações dos resultados da PE, o Relato vem ainda citar uma passagem do Fiscal Único, na Certificação legal das Contas, emitida em 31 de Março de 2011, da qual se destaca o seguinte excerto: « (...)até à presente data, não foram objecto de avaliação as restantes infra-estruturas escolares no montante de cerca de 937.000 mil euros. Na ausência das avaliações, face ao ajustamento verificado nas 31 infra-estruturas escolares avaliadas e, dada a capitalização de cerca de 12.600 mil euros (2010 – 7.700 mil euros) de rendas e alugueres de monoblocos na fase de requalificação das escolas que incrementam o preço por metro quadrado, não podemos concluir o montante dos ajustamentos ao Activo e aos Capitais Próprios, incluindo Resultado Líquido da Parque Escolar, E.P.E. em 31 de Dezembro de 2010.»⁴⁴.

A este respeito, importa prestar os esclarecimentos que se seguem.

42. A PE pauta a sua conduta pela transparência e divulgação de toda a informação relevante aos utilizadores das demonstrações financeiras. Todos os dados e factos referentes aos imóveis foram objecto de divulgação detalhada quer no Relatório de Gestão de 2010, quer nas Demonstrações Financeiras de 2010, disponibilizadas a esse Tribunal no âmbito da auditoria e que aqui se dão por reproduzidos.

Em 31 de Agosto de 2011, o valor das perdas por imparidade não registadas por opção da PE situava-se em cerca € 4.200.000,00 (quatro milhões e duzentos mil euros), sendo que, deste valor, aproximadamente € 4.100.000,00 (quatro milhões e cem mil euros) correspondiam à desvalorização do valor do terreno das escolas

⁴⁴ Cfr. ponto 2.1.3.2 «Demonstração dos Resultados»

incorporadas no capital da empresa. Até ao final do ano de 2011, este valor irá naturalmente ficar diluído pelo efeito das depreciações dos edifícios.

Conforme resulta daquilo que foi exposto *supra*, as perdas por imparidade resultam essencialmente da oscilação do preço de mercado dos terrenos, o qual se encontra condicionado pela actual conjuntura económica e o impacto desta no mercado imobiliário. Uma vez que, de acordo com os seus Estatutos, é proibido à PE proceder à venda das escolas cuja propriedade lhe foi transferida, não existindo assim um mercado activo para os mesmos imóveis⁴⁵, a PE entendeu não registar este valor nas Demonstrações Financeiras, tendo procedido no entanto à sua divulgação. Todas as notas sobre este tema estão devidamente fundamentadas nas notas explicativas às Demonstrações Financeiras permitindo aos *stakeholders* da empresa fazer uma adequada leitura das demonstrações financeiras.

43. Acrescente-se, ainda, que, de acordo com as Normas Contabilísticas e de Relato Financeiro em vigor, a PE apenas tem obrigação de proceder à avaliação dos activos se existirem indícios de imparidade.

Ora, para as restantes escolas o valor registado nas contas corresponde única e exclusivamente ao custo suportado com a requalificação dos edifícios — custos estes que foram objecto de validação pelo Revisor Oficial de Contas e Fiscal Único da empresa, com a extensão e profundidade consideradas (por ele) necessárias, não tendo sido detectada qualquer necessidade de ajustamento nem tendo sido objecto de qualquer menção na Certificação Legal das Contas ou no Relatório e Parecer do Fiscal Único.

Concretamente, importa realçar que, não obstante a reserva do Fiscal Único na Certificação Legal de Contas, no Relatório e Parecer o Fiscal Único emite um parecer favorável à aprovação das Contas de 2010, dele constando o seguinte: «somos de parecer que: a) Aproveis o Relatório de Gestão e as contas do exercício de 2010; b) Aproveis a proposta do Conselho de Administração sobre a aplicação do resultado do exercício»⁴⁶.

⁴⁵ «Mercado activo: é um mercado no qual se verifiquem todas as condições seguintes: a) os itens negociados no mercado são homogéneos; b) Podem ser encontrados em qualquer momento compradores e vendedores dispostos a comprar e a vender; e c) os preços estão disponíveis ao público.» (cfr. Norma contabilística e de relato financeiro (NCRF), n.º 12, Parágrafo 4, integrante do Sistema de Normalização Contabilística (SNC) aprovado pelo DL n.º 158/2009, de 13 de Julho.)

⁴⁶ Cfr. Relatório e Parecer do Fiscal Único anexo às contas de 2010, já disponibilizados a esse Tribunal no decurso da auditoria.

44. De igual modo, importa também sublinhar que, conforme estipulado nos Estatutos da PE, a empresa tem a obrigação de proceder à avaliação dos imóveis sempre que se verifica a transferência de património do domínio privado do Estado.

Assim, em 2008, os bens incorporados no capital estatutário da empresa resultaram da média de duas avaliações independentes realizadas, sendo que o valor do terreno corresponde ao valor médio das avaliações e o valor do edifício à média das duas avaliações deduzido do valor do investimento previsto.

Ainda assim, em Setembro de 2011, a PE lançou dois concursos públicos para prestação de serviços de avaliação do património, apesar do custo que estes serviços acarretam para a empresa, bem como do facto de não serem evidentes quaisquer indícios de imparidade nos seus activos.

iv. Escassez de alguma da informação divulgada

45. Não obstante o Relato realçar o cumprimento dos princípios do bom governo, principalmente ao nível da informação disponibilizada publicamente através do site, refere, no entanto, que «a informação divulgada pela entidade, nomeadamente nos respectivos R&C. é escassa quanto aos seguintes aspectos:

- Grau de cumprimento dos prazos contratuais de execução das empreitadas;
- Alterações aos custos globais das intervenções face aos montantes inicialmente previstos;
- N.º de empreitadas por intervenção/escola;
- Indicação do valor contratual inicial das empreitadas e seu custo final;
- Cronograma financeiro para amortização dos empréstimos bancários contraídos;
- Indicação dos encargos financeiros totais pagos directamente relacionados com o Programa.»

Acrescenta que «esta informação mostra-se essencial, tanto mais que a entidade beneficiou, entre 2007 e 2010, de um regime excepcional de contratação pública, pelo que detém responsabilidades acrescidas em matéria de transparência no que se refere, designadamente, à execução dos contratos e encargos financeiros futuros. Neste sentido, deverá ser ponderada a elaboração, pelo Parque Escolar, de um relatório específico e autónomo sobre a execução do Programa de Modernização com informação detalhada sobre cada uma das escolas objecto de intervenção»⁴⁷.

⁴⁷ Cfr. ponto 2.2 —«Princípios de bom Governo» — pp. 12 e 13.

46. Em primeiro lugar, importa elucidar que a disponibilização das informações referidas não resulta de qualquer directriz constante da Resolução do Conselho de Ministros n.º 49/2007, de 28 de Março, ou de outro qualquer diploma legal.

Em todo o caso, estando ciente da importância da transparência de toda a sua actuação, informa-se que a PE já acolheu a recomendação do Tribunal de Contas. Para o efeito, foram dadas indicações aos serviços, no sentido de, até ao final do mês de Outubro do presente ano, ser apresentado ao Conselho de Administração um modelo de relatório por escola, de forma a garantir que, em conjunto com o Relatório e Contas de 2011, seja apresentado um relatório específico e autónomo sobre a execução do Programa de Modernização, com informação detalhada sobre cada uma das escolas objecto de intervenção, tal como sugerido no Relato⁴⁸.

Todavia, a PE entende que as informações a prestar no relatório têm que ser complementadas ou adaptadas em função dos seguintes aspectos:

- a) Em primeiro lugar, o relatório por escola deverá incluir os primeiros seis meses de funcionamento em pleno da escola requalificada — sendo um período de adaptação, não permitindo por isso conclusões definitivas, o relatório dará, ainda assim, algumas indicações sobre pequenas adaptações a introduzir na componente de instalações e sobre acções de formação da comunidade escolar que se revelem necessárias à optimização do uso das instalações;
- b) Relativamente à informação financeira a divulgar, importa referir que a mesma não abrange a divulgação de informações que estejam abrangidas por cláusulas de confidencialidade;
- c) Esse relatório deve ainda especificar as principais causas de alteração dos custos globais das intervenções face aos montantes inicialmente previstos, para obstar a uma leitura descontextualizada, assim se evitando conclusões e observações precipitadas.

v. Programa «Pagar a Tempo e Horas»

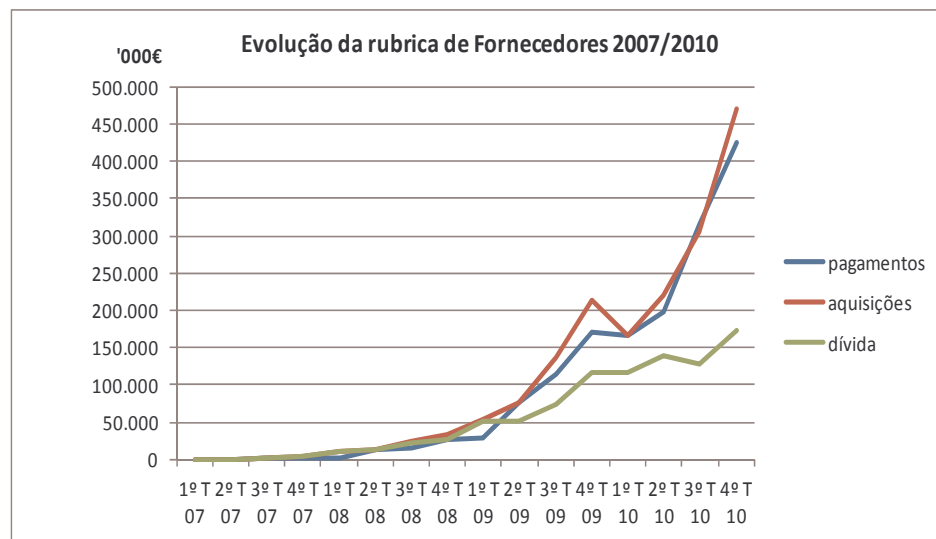
47. Apesar de serem salientadas as várias medidas adoptadas pela PE até meados de 2009, com vista a uma redução significativa do «prazo médio de

⁴⁸ Cfr. Extracto da acta n.º 319 da reunião do Conselho de Administração da PE de 15 de Setembro, que ora se junta como DOCUMENTO N.º 14.

pagamento a fornecedores de bens e serviços» (também designado por “PMP”), refere-se, no Relato, que «quanto aos objectivos definidos para a PMP (n.ºs 8 e 9 do Anexo à RCM nº 34/2008, cit.) os mesmos não foram cumpridos, quanto à redução dos prazos de pagamento, no ano de 2008, uma vez que se registou um agravamento (143%) face ao 4º trimestre de 2007, tendo, no entanto, cumprido o mesmo no ano seguinte por via da redução em 15% daquele prazo»⁴⁹.

A PE entende, porém, que a comparação efectuada encontra-se desajustada da realidade, tendo em conta o facto de em 2007 não existir ainda o «Programa Pagar a Tempo e Horas», adoptado através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 34/2008, de 22 de Fevereiro, nem qualquer outro diploma que estabelecesse um prazo médio de pagamento.

A PE iniciou a actividade em 2007, tendo o 1º ano de actividade registado um crescimento pouco expressivo ao nível das aquisições de bens e serviços, apresentando um forte impulso a partir do 3º trimestre de 2008, acompanhando o crescimento da actividade da empresa, conforme se pode verificar no gráfico seguinte:

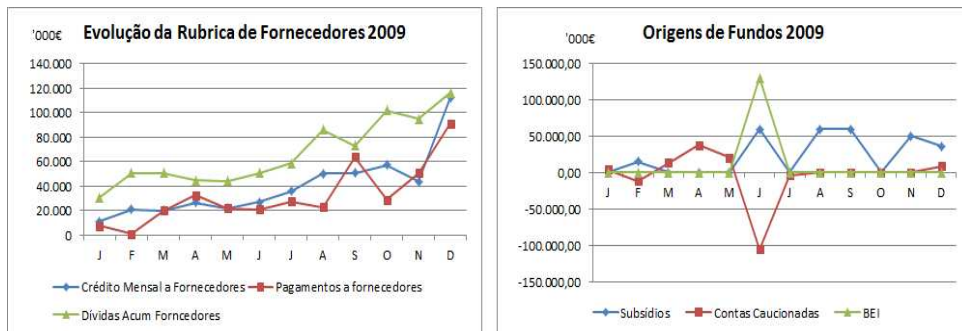


Como se pode verificar pela análise do gráfico, os pagamentos acompanharam sempre, desde o início da actividade até ao final de 2010, o ritmo de aquisições, exceptuando-se o período referente ao 1º semestre de 2009 em que o valor em dívida se sobrepôs ao valor dos pagamentos efectuados.

Este facto não está apenas relacionado com o aumento da actividade conforme referido no Relato do Tribunal de Contas, mas sim com a ausência de recebimento atempado dos subsídios definidos para esta fase do programa, e que levaram a que, nos 1º e 2º trimestres de 2009, a PE tivesse tido que recorrer ao financiamento

⁴⁹ Cfr. ponto 2.5. — «Programa “Pagar a tempo e horas”» — p. 17 do Relato.

bancário de curto prazo até à exaustão das linhas existentes, conforme se pode observar no gráfico seguinte:



48. Isso mesmo é corroborado pela justificação constante do Relatório n.º 1335/2009 da Inspeção Geral de Finanças, relativo à “Auditoria Financeira limitada no âmbito da análise dos Grandes Projectos de Investimento Públicos», o qual evidencia que esse atraso não pode ser imputado à PE⁵⁰: «(...) a disponibilização da verba proveniente do Orçamento do Estado e a aprovação do financiamento bancário de curto prazo não foram asseguradas em tempo de garantir o cumprimento integral dos prazos de pagamento contratuais», pelo que a situação detectada «(...) não foi da responsabilidade da empresa».

De facto, em 2009 ocorreu um único recebimento de verbas proveniente do Programa PIDDAC, no valor de € 15.000.000 (quinze milhões de euros), sendo que os recebimentos referentes ao Programa de Incentivo ao Investimento e ao Emprego (IIE) só aconteceram a partir de Junho. Durante o 1º semestre, os pagamentos tiveram que ser garantidos com as linhas de curto prazo existentes. Durante este período, a empresa conseguiu, porém, negociar novas linhas de curto prazo que começaram a ser utilizadas no 2º trimestre de 2009.

Salienta-se ainda a assinatura do contrato de financiamento com o BEI, em Maio de 2009, que permitiu através do 1º pedido de desembolso em Junho, que a tesouraria da empresa se voltasse a equilibrar, e o prazo médio de pagamentos retomasse o nível de indicadores esperado.

Cumpram-se ainda assinalar que nos períodos em que a PE passou por maiores dificuldades de tesouraria, a empresa, (i) não teve qualquer conflito comercial com qualquer fornecedor, (ii) não liquidou quaisquer juros de mora, nem teve qualquer contencioso, e que, (iii) face às restrições de liquidez, optou por uma solução de pagamentos parciais a todos os fornecedores, sendo que em termos contabilísticos

⁵⁰ Cfr. Relatório da IGF entregue a esse Tribunal no âmbito da auditoria, para o qual se remete e se considera aqui reproduzido.

mantiveram-se partes das dívidas parciais vencidas. Contudo, desta forma asseguraram-se princípios de bom relacionamento com os fornecedores, evitando-se contenciosos e encargos decorrentes da mora.

49. Em relação à referência que é feita sobre a implementação de operações de *Confirming*, consideramos oportuno realçar o seguinte: a PE assinou o primeiro protocolo para envio de facturas para *Confirming* no final de 2009. Através deste protocolo, a empresa envia para a entidade bancária uma relação de facturas contabilizadas e não vencidas, através da qual a entidade bancária poderá disponibilizar a cada fornecedor a antecipação do valor das suas facturas. Esta medida tem vindo a ter uma adesão crescente, não pelo facto da PE não cumprir os prazos contratados, mas antes devido à conjuntura económico-financeira que se vive desde 2010, sendo que o *Confirming* permite ao fornecedor receber a sua factura num prazo substancialmente inferior ao contratado com a PE, e a empresa por seu turno, paga ao banco no prazo estipulado no contrato com o fornecedor. Ao contrário do que é dito no relatório do TC, o *Confirming* não é utilizado como forma da empresa reduzir o PMP, pois a Empresa regista o pagamento das facturas na sua data de vencimento, que é quando é feito o débito no banco. Acrescente-se ainda que o *Confirming* não acarreta qualquer encargo para a PE.

50. Nesta medida, pelas razões apresentadas, a PE entende que a referência negativa ao prazo médio de pagamento registado no ano de 2008 deve ser retirada ou reformulada de acordo com o que acima se expôs.

vi. Não realização do acompanhamento e avaliação da aplicação do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas

51. O Tribunal de Contas vem ainda apontar que «no que se refere ao acompanhamento e avaliação da aplicação daquele Plano foi, por deliberação do CA, de 17 de Dezembro de 2010, constituída a respectiva comissão de acompanhamento. No entanto, e de acordo com esclarecimento obtido junto do CA, em 12 de Julho pp., a entidade não tinha procedido ainda ao seu envio, não obstante, de acordo com aquele Plano, o relatório anual de acompanhamento dever ser elaborado até 31 de Janeiro do ano seguinte»⁵¹.

⁵¹ Cfr. ponto 2.6. — «Aplicação do Plano dos Riscos de Corrupção e Infrações Conexas» — p. 16 do Relato.

A este respeito, informa-se que o Relatório de Acompanhamento e Avaliação da Aplicação do Plano dos Riscos de Corrupção e Infracções Conexas relativo ao ano de 2010 foi aprovado em sessão de Conselho de Administração nº 314, de 11 Agosto de 2011, e enviado ao Tribunal de Contas a 27 Setembro de 2011⁵². Mais recentemente, em 4 de Outubro de 2011, após se ter detectado que o mesmo tinha sido, por lapso, dirigido ao Tribunal de Contas, voltou a enviar-se, remetendo-se, desta vez, para o Conselho de Prevenção da Corrupção⁵³.

O atraso registado no seu envio justifica-se: *a um tempo*, pelo facto de a Comissão de Acompanhamento apenas ter sido nomeada em 17 de Dezembro de 2010, tornando muito difícil o cumprimento daquele prazo – que, sublinhe-se, foi internamente imposto⁵⁴ —; e, *a outro tempo*, pelo facto de ser o primeiro relatório, tendo sido necessário, previamente, criar a metodologia e os procedimentos de avaliação, tornando impossível concluir, com a profundidade e o rigor pretendidos, o relatório em data anterior.

Não obstante, importa realçar que, sem prejuízo da avaliação efectuada pela referida comissão, o acompanhamento da aplicação do Plano foi sendo efectuado, ao longo do ano de 2010, pelos dirigentes das diversas unidades orgânicas da empresa, a quem competiu, nos termos do Capítulo IV do Plano, implementar e verificar o cumprimento do mesmo.

vii. Sistema de Controlo Interno deficiente no que se refere à execução dos projectos e regular em matéria de contratação pública

52. No ponto 2.7.2., constante das páginas 26 e 27 do Relato, o Tribunal de Contas enuncia um conjunto de pontos fortes e de pontos fracos, no que respeita à avaliação do sistema de controlo interno da PE, concluindo que «o SCI é regular, em matéria de contratação pública, e deficiente, no que se refere à execução dos projectos». Em concreto, aponta, em geral, para a falta de informação sistematizada sobre a globalidade das escolas objecto de intervenção, no que se refere,

⁵² Cfr. ofício n.º NUI – 2011 – 008244 – S, de 27 de Setembro de 2011, que ora se junta como DOCUMENTO n.º 15.

⁵³ Cfr. ofício NUI–2011–008459-S, de 4 de Outubro de 2011, que ora se junta como DOCUMENTO N.º 16.

⁵⁴ Com efeito, esse prazo foi fixado no Plano de Prevenção de Riscos de Gestão elaborado pela PE. Da Recomendação do CPC, de 1 de Julho de 2009, apenas resulta que deve constar desse plano a elaboração anual de um relatório sobre a execução do plano que deve ser remetido ao CPC, bem como aos órgãos de superintendência, tutela e controlo – sem definir, no entanto, qualquer prazo (cfr. ponto 1.1., alínea d), e ponto 1.2., da recomendação).

nomeadamente, aos prazos de execução, às datas de recepção provisória das empreitadas e à inexistência de um sistema de alerta para as situações que constituam desvios ao plano de trabalhos contratual.

Todavia, esta e as restantes críticas que são tecidas a este respeito não têm correspondência com o que, hoje em dia, se verifica em matéria de sistema de controlo interno (“SCI”) da PE.

53. A história da evolução da estrutura de controle de gestão da PE corresponde à evolução da missão que lhe foi confiada. Inicialmente pensada como uma intervenção menos pesada, quer do ponto de vista qualitativo, quer quantitativo, o aprofundamento do modelo de intervenção e a aceleração do número de intervenções, obrigaram a rever os sistemas inicialmente pensados.

Actualmente, é seguro afirmar que o modelo de controlo de gestão está estabilizado, com recurso a quatro ferramentas essenciais: (i) PRIMAVERA/GOA , que corresponde ao módulo de Gestão que integra o ENTERPRISE RESOURCE PLANNING (ERP)⁵⁵ da PE) e que procede ao registo de toda a informação desde a fase do concurso (de acordo com as regras do CCP) até à conclusão do projecto; (ii) PMO - Project Management Office (PMO), que se traduz numa ferramenta EPM MS Project Server da Microsoft , a qual visa permitir o planeamento, monitorização e controlo dos vários projectos da PE, de forma integrada e controlada, bem como a disponibilização da correspondente informação actualizada dos projectos de forma interligável com outras ferramentas de apoio à gestão da Empresa ao nível designadamente de bases de dados Microsoft SQL; (iii) o SIIG - Sistema de Informação Integrado de Gestão (SIIG), que corresponde a um sistema desenvolvido internamente, com a utilização da ferramenta do tipo “*Business Intelligence*” (BI) da QlickView, que permite agregar e sistematizar toda a informação de gestão tratada nas diversas ferramentas informáticas da empresa, nomeadamente de gestão orçamental e de execução dos projectos (ERP Primavera), de Planeamento (EPM MS Project Server) e de gestão de capacidades e características das intervenções (DWH), através de ligações às bases de dados fonte de cada um dos referidos sistemas, com responsabilização directa e validação de cada um dos sectores da empresa; e, por fim, (iv) o PRONIC⁵⁶ – Aplicação ao Programa de Modernização do projecto de investigação aplicada da metodologia PRONIC, desenvolvido pelo consórcio Instituto da Construção (IC-FEUP), o Laboratório Nacional de Engenharia Civil (LNEC) e o

⁵⁵ Em português: Sistemas Integrados de Gestão Empresarial (SIGE ou SIG).

⁵⁶ Em cumprimento, note-se, da recomendação do Tribunal de Contas sobre a adopção do PRONIC pela Administração Pública, *in* Relatório nº 17/2009-AUDIT de Maio 2009 (Auditoria a empreendimentos de Obras Públicas por gestão directa).

Instituto de Engenharia de Sistemas e Computadores do Porto (INESC Porto), que visa sistematizar, normalizar e qualificar a informação usada no ciclo da construção, contribuindo assim para a redução do risco de erros e incertezas, para a redução de custos nas fases de elaboração e análise de cadernos de encargos e de orçamentação, para a melhoria e simplificação da gestão da construção e para o aumento da eficiência da gestão através da disponibilização de indicadores técnicos e económicos apropriados.

54. Ora, todos estes sistemas são utilizados na PE, sendo certo que o Tribunal de Contas teve acesso aos mesmos, com excepção do sistema SIIG, cuja implementação apenas ocorreu em Janeiro de 2011.

De todo o modo, e para que dúvidas não restem quanto à eficácia desses subsistemas, que impedem que o SCI possa ser reputado como deficiente em matéria de execução de projectos, importa fornecer ao Tribunal uma breve descrição de cada uma dessas ferramentas:

a) PRIMAVERA - GOA

A PE dispõe, desde 2008, de uma ferramenta de gestão orçamental e de execução dos projectos desenvolvida e parametrizada no ERP da empresa para dar resposta cabal às necessidades de controlo legais e internas decorrentes do CCP e dos procedimentos de controlo interno, a qual esteve disponível à equipa do Tribunal de Contas durante todo o período da auditoria.

O GOA permite o registo de toda a informação desde a fase do concurso, de acordo com as regras do CCP, até à conclusão do projecto. Assim, os gestores de projecto e/ou qualquer utilizador com perfil adequado pode, em qualquer momento, analisar o estado actual do projecto e/ou contrato, nomeadamente *i)* valor orçamentado vs. valor adjudicado, *ii)* plano de pagamentos, *iii)* execução do projecto, *iv)* aditamentos ao contrato inicial, entre outros, bem como *v)* consultar toda a informação associada ao contrato — a saber, contrato e alterações contratuais; proposta; cronograma dos trabalhos; autos de consignação: autos de recepção provisória e recepção definitiva; garantias bancárias; comprovativo do pagamento dos emolumentos ao Tribunal de Contas (quando aplicável); e visto do Tribunal de Contas (quando aplicável), entre outros) —, sendo que todos os documentos de suporte estão digitalizados e disponíveis para consulta no sistema.

Esta aplicação permite a análise de todos os dados referentes aos contratos (incluindo a sua execução, revisões de preços, indemnizações, entre outras componentes) de diferentes formas, isto é, a perspectiva do contrato e/ou da

escola/projecto e/ou do departamento ou estrutura interna e/ou do Programa como um todo.

Todos os relatórios e informações passíveis de serem retiradas do ERP da PE estão actualizados *on-line*, pelo que é possível uma análise fiável ao projecto e/ou ao contrato sempre que necessário.

O sistema procura assim corresponder ao disposto na Resolução do Conselho de Ministros n.º 70/2008 de 27 de Março, mormente o ponto «II — Principais áreas de orientação dirigidas ao sector empresarial do Estado»

Repare-se que o sistema implementado suporta, nos cerca de 4 anos de existência da empresa, mais de 9.000 adjudicações, 300 utilizadores, e milhares de processos mensais de aprovações electrónicas.

Mais do que isso, veja-se que o sistema procura corresponder a uma solução que teve de atender à customização para vários regimes de contratação pública, incluindo regimes especiais, ao desenvolvimento de interfaces com o sistema da CONSTRULINK de compras públicas, módulos de controlo de Ordens de Execução em fase de obra, módulos de Planeamento, de Gestão Documental e de Business Intelligence, compatibilizando a integração com um sistema ERP convencional.

Por último, não teria sido possível suplantar todos os obstáculos logísticos em matéria de elaboração de propostas de contratação, de aprovação de autos e facturas sem uma total desmaterialização de *workflows* e aprovações electrónicas com o cartão do cidadão, matérias suportadas e auditáveis no sistema implementado.

Trata-se de uma solução cujo benefício excede largamente os recursos dispendidos, face a outras soluções *high-end* de grandes indústrias de software, que normalmente deixam fortes encargos de suporte e elevados investimentos de customização.

b) PMO - Project Management Office

Entre o 1º trimestre de 2009 e o 1º trimestre de 2010, no âmbito do *Project Management Office* (PMO), procedeu-se à implementação e instalação da ferramenta EPM MS Project Server da Microsoft, a qual visa permitir o planeamento, monitorização e controlo dos vários projectos da PE, de forma integrada e controlada, bem como a disponibilização da correspondente informação actualizada dos projectos de forma interligável com outras ferramentas de apoio à gestão da Empresa ao nível designadamente de bases de dados Microsoft SQL.

Cada intervenção numa Escola corresponde a um projecto separado no MS Project onde são identificadas, valorizadas, e calendarizadas todas as principais actividades necessárias à realização desse projecto, desde a sua fase de concepção, que inclui os Estudos e Projectos (“Design”) de Arquitectura e Engenharia, até à Fase

de Construção/Obra, que inclui a empreitada e os serviços e fornecimentos de materiais e equipamentos necessários à sua implementação e materialização.

Significa isto que cada projecto de uma intervenção de uma escola tem um planeamento próprio, designado como plano PPE, que é elaborado e actualizado com uma periodicidade, no mínimo, mensal, pelo Director de Projecto e pela sua equipa, procedendo estes ao registo do progresso e das previsões de custo e tempo das actividades fundamentais desse projecto, incluindo o correspondente cronograma físico-financeiro.

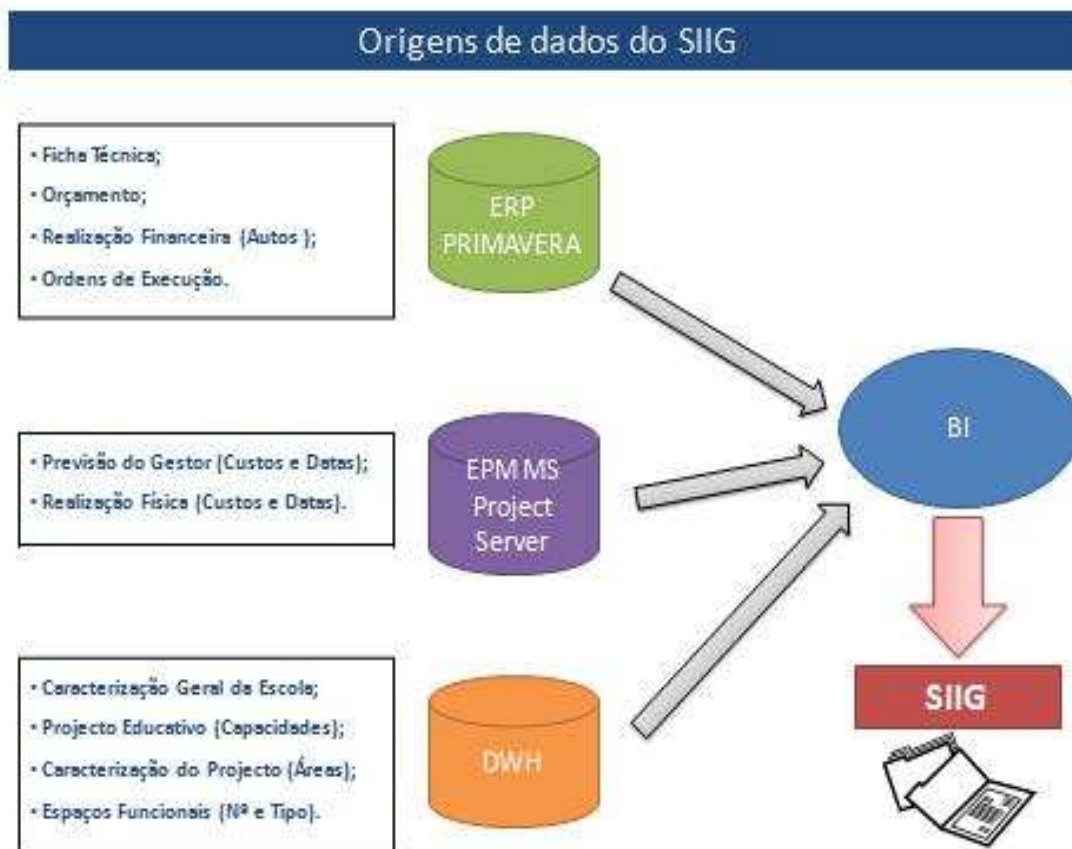
c) SIIG – Sistema de Informação Integrada

No final do ano 2010 iniciou-se a implementação de um Sistema de Informação Integrado de Gestão (SIIG) da Empresa, com a utilização da ferramenta do tipo “*Business Intelligence*” (BI) da QlickView, sistema este desenvolvido internamente por vários sectores da empresa.

A implementação deste sistema teve em vista: i) proporcionar informação actual e única de suporte à gestão, relativa à dimensão e estado das intervenções, quer ao nível físico quer ao nível financeiro; ii) dar cumprimento às recomendações das Auditorias Externas no controle dos desvios de custos e prazos, bem como dos objectivos estabelecidos pela Administração e legislação aplicável; e iii) responder à crescente dimensão e complexidade das intervenções a gerir e a quantidade de informação que lhes está associada, bem como a necessidade de normalizar a sua obtenção e tratamento.

Em traços gerais, este sistema de informação permite agregar e sistematizar toda a informação de gestão tratada nas diversas ferramentas informáticas da PE, nomeadamente de gestão orçamental e de execução dos projectos (ERP Primavera), de Planeamento (EPM MS Project Server) e de gestão de capacidades e características das intervenções (DWH), através de ligações às bases de dados fonte de cada um dos referidos sistemas.

Em termos esquemáticos tem-se:



A informação disponibilizada pelo SIIG sobre as intervenções é agrupada de acordo com os seguintes sete principais grupos de dados:

A — *Caracterização Geral do Projecto de Investimento* — onde se disponibiliza informação sobre: a identificação dos principais responsáveis da Parque Escolar EPE pela intervenção (Director Geral; Director Coordenador e Director de Projecto); a localização da intervenção (Região NUTS, Distrito, Concelho e Localidade); os principais dados relativos ao Projecto Educativo da Escola a que se refere a intervenção (Nº de Turmas e de Alunos previsto e actual por Tipo de Formação/Curso da Escola; Nº total de pessoal Docente, Administrativo e Assistentes Operacionais; bem como disponibilização ou não de cursos nocturnos); as áreas do Projecto, nomeadamente, áreas de intervenção, áreas de implantação, áreas brutas de construção, áreas de exteriores, entre outras; a caracterização sumária dos principais Espaços da Escola, nomeadamente, nº de salas de aula, salas TIC, Laboratórios, Polivalentes Cobertos, Ginásios; a designação da tipologia inicial da Escola; o número máximo de unidades de monoblocos previstos mobilizar/installar durante toda a fase de

construção da Escola; as principais empresas contratadas para a realização da intervenção, nomeadamente para o Projecto, Fiscalização, Construção e Instalações Provisórias; as principais Datas Chave, nomeadamente, início do processo de contratualização do Projecto, a data de assinatura do contrato de Projecto de Arquitectura, data de conclusão do Projecto de Execução, data início da fase de pedido de proposta aos concorrentes do concurso da empreitada, data de assinatura do contrato e de consignação da empreitada, bem como a data de recepção provisória da empreitada; e os valores globais de investimento directo da responsabilidade da PE previsto para a intervenção, nomeadamente valores da previsão inicial, bem como valores do último orçamento e da previsão actual do Director de Projecto;

- B – *Caracterização Geral do Projecto* — contém a identificação do número de principais espaços por cada unidade de construção da Escola a intervencionar; identificação das áreas associadas a cada unidade de construção da Escola, nomeadamente áreas brutas de construção, áreas exteriores cobertas e áreas exteriores; planta esquemática da escola;
- C – *Caracterização Geral do Investimento* — refere os dados relativos ao investimento directo da responsabilidade da PE por cada uma das seis naturezas de investimento directo consideradas (Projectos e Estudos Específicos, Fiscalização, Empreitadas, Fornecimentos, Instalações Provisórias e Outros Directos), incluindo mais concretamente: valor de Realizado no mês de análise e valor de Realizado acumulado para o ano de análise e à origem; valores acumulados à origem dos totais de Autos Registados bem como valores totais do Último Orçamento; valores totais da previsão actual do Director de Projecto, bem como valores de previsão acumulados para o ano de análise e para a origem; valores do Diferencial entre o valor previsto pelo Director de Projecto da responsabilidade PE e o valor reclamado;
- D – *Custos e Proveitos* — disponibiliza, com referência a cada intervenção, os valores de Realizado no mês de análise, os valores de Realizado acumulado para o ano de análise e à origem, bem como valores totais da previsão actual do Director de Projecto quer para a Fase de Investimento quer para a Fase de Operação;
- E – *Planeamento Físico e Financeiro do Investimento* – contém, para o ano em análise e para o ano imediatamente seguinte, os cronogramas dos

seguintes dados mensais relativos à intervenção: valores de Investimento da Empreitada Geral da responsabilidade PE (valores contratuais, valores previstos pelo Director de Projecto e valores de realização); valores do Investimento Global relativos ao conjunto dos Custos Directos da responsabilidade PE (valores contratuais, valores previstos pelo Director de Projecto e valores de realização); datas de entrega de cada Unidade de Construção; o nº de unidades totais dos principais Espaços da Escola entregues mensalmente por tipo de espaço funcional; o nº de m² de área bruta de construção entregues mensalmente; o nº máximo mensal de unidades de monoblocos previstos instalar, bem como o nº efectivamente instalado;

- F – Parâmetros de Gestão* –apresenta o seguinte conjunto de dados de apoio à gestão relativos à intervenção: rácios de investimento global inicial e actual de Área Bruta de Construção por Aluno, de Custo Directo da responsabilidade PE por Aluno, e de Custo Directo da responsabilidade PE por unidade de Área Bruta de Construção; percentagem correspondente ao peso do nº total máximo mensal de monoblocos instalados na Escola intervenção no mês em análise relativamente ao nº total de espaços funcionais principais da Escola pós intervenção; apresentação da evolução das percentagens de execução real, no ano em análise e no ano imediatamente anterior ao da análise, da Empreitada Geral, dos Custos Directos de investimento global da responsabilidade PE, bem como das áreas brutas de construção executadas, do nº de salas de aula concluídas e do nº de laboratórios concluídos; indicadores de impacto social relacionados com o nº de emprego directo, nº de emprego indirecto, nº de empresas com actividades principais e não principais no projecto intervenção;
- G – Seguimento Qualitativo do Investimento* –contém uma descrição genérica e sintética do Director de Projecto relativamente às principais notas e aspectos do estado dos Projectos, da Fiscalização, da Empreitada, dos Equipamentos, da Escola e das Entidades Externas (Ex: Entidades Licenciadoras) no mês de análise.

Neste momento, o SIIG já disponibiliza informação actualizada mensalmente sobre todas as intervenções das Escolas da Parque Escolar sendo actualmente uma ferramenta importante e fundamental na gestão e controlo dos projectos de intervenção da Empresa.

d) PRONIC

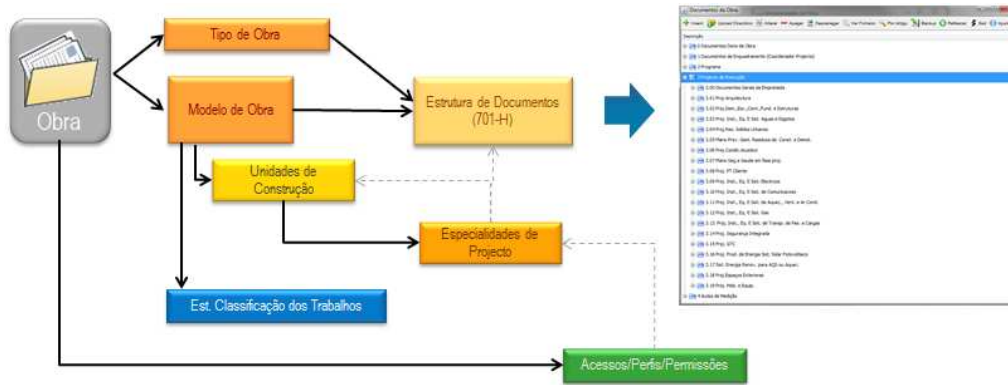
Em Novembro de 2009, a PE estabeleceu um contrato com o Consórcio ProNIC para a prestação de serviços de investigação e desenvolvimento para adaptação da metodologia ProNIC® ao Programa.

Concretamente, o ProNIC — “Protocolo para a Normalização da Informação Técnica na Construção” — resulta de um projecto de investigação, cujo objectivo essencial é desenvolver um conjunto sistematizado e integrado de conteúdos técnicos credíveis, suportados por uma ferramenta informática moderna, e que se pretende que possam constituir um referencial para todo o sector da construção portuguesa.

No âmbito deste contrato, identificaram-se os seguintes objectivos fundamentais: «viabilizar a utilização em ambiente real da aplicação ProNIC® através da sua implementação nos processos das obras em curso e a promover pela PE; desenvolver a componente técnica do projecto relativa à reabilitação de edifícios escolares; desenvolver e implementar metodologias e funcionalidades destinadas à monitorização de projectos públicos de investimento imobiliário, em matéria de controlo económico da fase de produção e também da fase de utilização, por via da aplicação efectiva dos resultados do ProNIC® ao “Programa de Modernização do Parque Escolar”».

Os objectivos fundamentais identificados visam (i) contribuir para a melhoria da qualidade na construção, por via da criação de uma referência sobre as melhores práticas, correctas especificações técnicas dos trabalhos da construção e integração das várias fases do processo construtivo; (ii) potenciar a redução de custos na fase de elaboração e análise de Cadernos de Encargos; (iii) induzir uma significativa redução de custos e de incerteza na fase de orçamentação; (iv) reduzir os erros de interpretação dos documentos de concurso e projecto e assim minorar os custos da não qualidade e o peso dos trabalhos a mais; (v) facilitar a gestão de empreitadas e subempreitadas; e aumentar a eficiência da gestão através da criação e disponibilização de indicadores técnicos e económicos apropriados.

A execução de obras em ambiente ProNIC assegura a elaboração do projecto em ambiente colaborativo, tendo como base um referencial de Mapa de Trabalhos comum e um modelo de organização da documentação de acordo com a legislação vigente (Portaria 701-H), que pode ser esquematizado do seguinte modo:



Por outro lado, assegura ainda: a definição de um mapa de trabalhos único e integrado, comum às várias especialidades de projecto: a gestão de permissões e acessos nas várias fases; a disponibilização de mecanismos de controlo de erros, assinatura de documentos e envio para o dono de obra; a gestão dos processos a montante, durante e após concurso por parte do Dono de Obra, nomeadamente verificações, tramitação e agilização do envio do projecto para concurso (articulação com plataformas electrónicas de contratação); o tratamento das alterações decorrentes dos processos de esclarecimentos e erros e omissões; os mecanismos de controlo de propostas e identificação da proposta vencedora; a elaboração de autos de medição mensais com assinatura digital dos documentos finais; o repositório de informação da obra acessível a todos os intervenientes e transversal às várias fases do processo construtivo; o tratamento de elementos adicionais ao contrato inicial (trabalhos a mais, trabalhos a menos, suprimento de erros e omissões); e os indicadores para a obra, transversais a várias obras de nível geral ou específico ao nível do artigo (definição de preços de referência).

O trabalho até aqui realizado envolveu a formação e apoio para utilização do ProNIC® a um universo de aproximadamente 600 gabinetes de projecto de diferentes áreas e especialidades e o tratamento de cerca de 100 projectos, correspondentes à Fase 3 do programa da PE.

Neste momento, a aplicação está disponível via internet para os utilizadores do universo Parque Escolar. Os utilizadores são arquitectos e engenheiros da PE, projectistas que participaram no desenvolvimento dos projectos das escolas da Fase 3, as fiscalizações que acompanham estas obras e a equipa de desenvolvimento ProNIC.

Actualmente existem cerca de 1500 acessos criados na base de dados - 1200 para Projectistas, cerca de 100 para a Parque Escolar e aproximadamente 200 para as Fiscalizações.

55. Em suma, a descrição do SCI acima exposta evidencia que o controlo de gestão tem sido, desde o início da criação da PE, uma das suas maiores

preocupações, tendo se esforçado constantemente para, em face de uma missão tão exigente como é a implementação do Programa, manter o rigor e eficácia no controlo da utilização do dinheiro público – não obstante todas as dificuldades acrescidas associadas à aceleração, dimensão e dispersão geográfica das intervenções, bem como às alterações introduzidas no quadro legal de contratação pública e em determinada legislação técnica sobre edifícios.

Nada justifica, portanto, a este respeito, os pontos fracos que são identificados pelo Tribunal de Contas, em matéria de contratação pública e de execução de projectos.

56. Uma última nota é ainda devida, porém, no que respeita à afirmação de que a (alegada) «selecção pela Parque Escolar dos processos de empreitada objecto de análise no âmbito da auditoria de “conformidade legal” e da “Auditoria ao Sistema de Controlo Interno” realizadas em 2010 constitui uma limitação à realização daquelas auditorias».

E isto porque tal afirmação não corresponde, de maneira alguma, à verdade dos factos.

Conforme consta do Caderno de Encargos, compete ao auditor externo contratado pela PE — que constituí uma entidade credenciada e reconhecida internacionalmente e que se rege não só pelas norma nacionais de revisão e auditoria mas também pelas normas internacionais, dado tratar-se de uma entidade internacional — seleccionar as amostras de auditoria.

Isso mesmo é atestado pelo Caderno de Encargos do contrato à entidade auditora adjudicada – Deloitte e Associados, SROC, S.A., onde, entre o mais, se estabelecia que «(...) **o adjudicatário deverá proceder à selecção dos processos/áreas de negócio e/ou de suporte da Empresa que serão objecto de análise, tendo em consideração o respectivo risco associado. A selecção dos processos/áreas a analisar deve ter em consideração que a revisão a efectuar tem por objectivo, a obtenção de segurança sobre a adequação e a eficácia do sistema de controlo interno da Parque Escolar como um todo, pelo que o trabalho a realizar pelo adjudicatário não se circunscreve à componente de relato financeiro.** Dada a necessidade de serem realizados testes de efectividade aos principais controlos e considerando que o sistema de controlo interno da Empresa é dinâmico, o adjudicatário deverá proceder previamente a uma análise da situação actual dos processos com vista a concluir sobre a respectiva aderência à prática actualmente implementada. **A análise a efectuar tem que incluir obrigatoriamente a avaliação de conformidade da gestão da contratação pública de empreitadas e respectiva execução (...)**». Por outro lado, especificamente a propósito dos testes de

controlo, estabelecia-se também que «o adjudicatário deverá verificar a eficácia dos controlos e, conseqüentemente, concluir sobre o nível de adequação aos objectivos do sistema de controlo interno, ou seja, sobre a respectiva capacidade de mitigar os riscos da actividade da Parque Escolar».

E, nesse domínio, determinava ainda o Caderno de Encargos que «o adjudicatário deve seleccionar amostras com extensão adequada devendo o método de definição da amostra e o resultado dos testes efectuados ser parte integrante do relatório (...)»:

Por último, repare-se que o Caderno de Encargos estipulava que «o adjudicatário deve articular com o prestador de serviços jurídico, a contratar pela Parque Escolar, para efectuar a análise jurídica e de conformidade legal dos procedimentos de contratação no sentido de maximizar a eficiência e eficácia de ambas as acções de auditoria contratadas pela Parque Escolar», sendo certo que, em todo esse processo se exigia que actuasse com independência: «o adjudicatário é responsável por garantir que cumpre os requisitos de independência exigidos legalmente».

57. Em face das passagens do Caderno de Encargos acima transcritas, verifica-se que a afirmação constante do Relato, quanto aos critérios de definição de amostras, não só não se afigura consentânea com a realidade como ainda coloca em causa o profissionalismo, a idoneidade, a independência, a responsabilidade, a competência, a urbanidade, a legalidade, o sigilo profissional e a qualidade do trabalho daquela entidade contratada, uma vez que tal corresponderia a um incumprimento do código de ética profissional a que qualquer auditor se encontra vinculado.

58. Como tentativa de corroborar a sua afirmação, o Relato acrescenta ainda, na nota de rodapé n.º 63, da página 265, «De referir, a este propósito, a afirmação da Deloitte, constante do seu relatório (.p.13) de que “[c]aso tivéssemos seleccionado uma amostra diferente, outros assuntos poderiam ter sido identificados»

Ora, a este respeito, cumpre elucidar o Tribunal de Contas quanto à possibilidade que assiste ao auditor de, em conformidade com o disposto nas Normas de Auditoria Nacionais e Internacionais, recorrer ao uso de amostragem estatística e não estatística quando conceber e seleccionar a amostra de auditoria, executar testes de controlos e testes de pormenores, e avaliar os resultados da amostra, sendo que é da inteira responsabilidade do auditor conceber e executar procedimentos de auditoria para assegurar que a auditoria realizada é suficiente para permitir tirar conclusões razoáveis sobre as quais se há-de basear o entendimento do auditor.

Não pode aqui ser descurado o facto de uma das questões associadas à auditoria ser precisamente o risco de amostragem, isto é, o risco que o auditor/revisor corre ao extrapolar para a população, as conclusões obtidas através da análise de uma amostra, uma vez que estas conclusões podem ser diferentes das obtidas se o auditor tivesse analisado toda a população.

De facto, durante o processo de selecção da amostra o auditor pode optar por amostras estatísticas ou por amostras não estatísticas. Se o processo de amostragem for um processo estatístico, o risco de amostragem pode ser medido e controlado, e o auditor obtém uma conclusão à qual atribui uma probabilidade. Contrariamente, se o auditor recorrer a um processo de amostragem não estatístico, está inviabilizada a extrapolação e por conseguinte os resultados obtidos dependem directamente da amostra seleccionada. **Não tendo a Deloitte utilizado um amostra estatística (conforme resulta do Relatório) não pode extrapolar as conclusões, sendo certo que naturalmente as conclusões seriam outras se tivesse sido seleccionada uma amostra diferente.**

59. Em face do exposto, a PE não concorda com os pontos fracos identificados pelo Tribunal de Contas, entendendo que o SCI da PE, quer em matéria de execução de projectos quer em matéria de contratação pública, não padece de qualquer falha que mereça ser apontada, devendo, outrossim, tendo em conta as explicações dadas, ser qualificado e reputado como um sistema francamente positivo.

viii. Necessidade de a PE manter maior proximidade com a comunidade escolar e de realizar avaliações às entidades por si contratadas

60. Por último, a apreciação feita pelo Relato incide ainda sobre os relatórios de avaliação do serviço prestado pela PE, elaborados pelos professores, funcionários, alunos, encarregados de educação e os membros dos conselhos executivos das escolas intervencionadas. E a esse respeito, vem concluir pela «(...) necessidade de estabelecimento de uma dinâmica de relacionamento que permit[a] otimizar a gestão e manutenção dos espaços escolares no pós-intervenção (fase de exploração), da responsabilidade da Parque Escolar, mas que não poderá ser assegurada sem o contributo dos Conselhos Executivos»⁵⁷.

⁵⁷ Cfr. Ponto 2.7.10 — «Inquéritos de avaliação da qualidade do serviço prestado» —, pp. 69 e 70 do Relato.

A PE concorda com o juízo geral tecido pelo Tribunal de Contas e envidará todos os esforços para assegurar que, na fase de exploração, haja uma proximidade maior, nomeadamente em relação aos alunos, professores e funcionários, de modo a garantir um maior envolvimento e, bem assim, que a gestão das instalações escolares tenha em conta as preocupações de todos os seus utilizadores.

Entende-se, no entanto, que deveria ser feita uma ligeira alteração ao exposto no Relato, por forma a que a leitura do mesmo não suscite quaisquer dúvidas de que esta observação se refere especificamente à fase de operação.

III. AO NÍVEL DO CUMPRIMENTO DAS REGRAS DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA

i. Restrição da concorrência na contratação de projectistas

61. Conforme o Relato dá nota e realça, «da análise da amostra seleccionada para efeitos de verificação do cumprimento das regras de contratação pública, relativamente ao período de 2007 a 2009, conclui-se que as despesas realizadas pela Parque Escolar no âmbito do Programa de Modernização, são legais e regulares»⁵⁸.

No entendimento do Tribunal de Contas, a única excepção à muito boa apreciação geral do modelo e procedimentos de contratação pública seguidos pela PE é a que diz respeito à «contratação dos serviços de projectistas de arquitectura», no âmbito da qual foi, em regra, adoptado o procedimento de ajuste directo, nuns casos com convite a uma única entidade e noutros casos com convite a várias.

Isto porque, embora o Relato reconheça que todos os procedimentos de ajuste directo adoptados pela PE encontram respaldo no regime excepcional de contratação pública de que era beneficiária esta entidade e no CCP, acaba por considerar que, à luz dos princípios da concorrência, da igualdade e da transparência, «o ajuste directo não pode deixar de assumir natureza excepcional, a adoptar em circunstâncias restritas, quando outros procedimentos de natureza mais solene se revelem inadequados ou impossíveis de concretizar, assim se pretendendo a promoção, o mais abrangente possível, da concorrência e da igualdade de oportunidades de acesso ao procedimento, tanto mais, que o próprio regime excepcional [consagrado no Decreto-Lei n.º 41/2007, de 21 de Fevereiro] previa procedimentos de consulta e negociação, que não exclusivamente o ajuste directo com convite a uma entidade»⁵⁹. Por esse motivo, acaba o Relato por concluir «que a adjudicação dos serviços de projectistas,

⁵⁸ Cfr. p. 41 do Relato.

⁵⁹ Cfr. p. 44 do Relato.

nos moldes preconizados pela Parque Escolar, traduzidos numa selecção unilateral da entidade adjudicante, sem prévia demonstração dos critérios de escolha, adequada publicidade e consulta efectiva ao mercado, impediu o acesso de outros potenciais interessados ao procedimento, restringindo os mecanismos de concorrência, ainda que a adjudicação dos projectos na fase 3 tenha sido precedida de um processo de avaliação e da realização, a título residual, de consultas a mais do que uma entidade»⁶⁰.

De acordo com aquele que é o entendimento do Tribunal de Contas vertido no Relato, «o facto de a Parque Escolar gozar de um regime excepcional de contratação não legitima o uso destes mecanismos e o exercício das prerrogativas neles previstas, de forma a serem desconsiderados princípios estruturantes da contratação pública nacional e comunitária», razão pela qual «a Parque Escolar estava obrigada, pelos normativos comunitários, constitucionais e do regime excepcional que lhe foi atribuído, ao cumprimento dos princípios da concorrência, transparência e igualdade de oportunidades de acesso aos procedimentos, sendo que na contratação de projectistas de arquitectura, não foram os mesmos devidamente acautelados»⁶¹.

62. Antes de se entrar na análise e refutação das acusações imputadas à PE, não pode esta entidade deixar de salientar e realçar que, conforme resulta do próprio Relato⁶², **o grosso da despesa contratual levada a cabo pela PE nas designadas Fases 0 a 3 do Programa foi, em regra, precedido de procedimentos pré-contratuais de tipo concorrencial**, mais concretamente o concurso limitado internacional por prévia qualificação, o concurso público internacional, o concurso público nacional e o concurso público urgente. O total das despesas efectuadas com recurso aos referidos procedimentos ronda valores na ordem dos € 1.112.200.000,00 (mil e cento e doze milhões e duzentos mil euros), o que representa **cerca de 87% da globalidade das despesas** analisadas no Relato.

Como o próprio Tribunal de Contas acentua, da Fase 0 para as fases subsequentes houve uma «alteração significativa no tipo de procedimentos de contratação utilizados», sendo de salientar que «na Fase 2 apenas cerca de 4% das adjudicações não foram precedidas de concurso (público, limitado por prévia qualificação ou urgente), enquanto na Fase 3 a Parque Escolar estima que 96% das

⁶⁰ Cfr. p. 44 do Relato.

⁶¹ Cfr. p. 45 do Relato.

⁶² Cfr. pp. 40 e 41 do Relato.

adjudicações se concretizem mediante concurso público, **3% por ajuste directo** e o remanescente através da Central de Compras»⁶³.

O panorama global do tipo de procedimentos de contratação pública adoptados pela PE é, por isso, francamente positivo, havendo, de forma clara e evidente, uma política orientada no sentido da preferência pelos procedimentos pré-contratuais que apelam genericamente ao mercado, tendo em vista a apresentação de propostas o mais competitivas possível. Ou seja, dito de outro modo, a expressão financeira da despesa objecto de adjudicação em procedimentos de ajuste directo é bastante reduzida, percentualmente, quando comparada com o valor global do investimento realizado.

O primeiro ponto a registar é, portanto, que a despesa adjudicada por ajuste directo com convite corresponde a apenas 8,3% do montante global da despesa adjudicada no âmbito do Programa (aqui se incluindo também os ajustes directos com convites a mais do que uma entidade), o que significa que a opção por este tipo de procedimento acabou por se revelar verdadeiramente excepcional, tendo este sido utilizado, essencialmente, para a contratação da realização dos projectos de arquitectura.

63. De qualquer modo, analisando com maior profundidade a questão, e sempre sem prejuízo da argumentação de fundo que adiante se apresenta, a adjudicação destas despesas teve subjacente uma necessidade incontornável e transparente, já evidenciada em sede de esclarecimentos ao Tribunal de Contas prestados no decurso da auditoria.

De facto, desde cedo se percebeu que a concretização de um plano tão ambicioso e exigente como o Programa destinado ao ensino secundário iria implicar uma verdadeira “corrida contra o tempo”, entre outros motivos, por forma a que se conseguisse assegurar o cumprimento da rigorosa calendarização prevista na Resolução do Conselho de Ministros n.º 1/2007, de 3 de Janeiro, e a manutenção do financiamento proveniente do PIDDAC e dos fundos comunitários.

Nesse contexto, e tendo presente que a raiz do desenvolvimento de processo operacional tendente à possibilidade de abertura das escolas em cumprimento dos apertados prazos determinados pelo Governo tinha necessariamente que passar por uma definição, o quanto antes, dos projectos arquitectónicos a executar – sem os quais, naturalmente, não poderia ser dado início à contratação da execução de nenhuma das empreitadas –, rapidamente se percebeu que a utilização de outro tipo de procedimento pré-contratual que não o de ajuste directo poderia pôr em causa o

⁶³ Cfr. p. 41 do Relato.

cumprimento desses prazos, bem como, conseqüentemente, a manutenção do financiamento comunitário do projecto.

Ora, como o próprio Relato reconhece, nenhum desses procedimentos foi adoptado ao arrepio da legislação sobre contratação pública ao tempo vigente, uma vez que todos, sem excepção, encontram fundamento no regime excepcional de contratação pública de que era beneficiária a PE e no próprio CCP.

Com efeito, a verdade é que o regime excepcional de contratação pública inicialmente previsto no n.º 1 do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 41/2007, de 21 de Fevereiro, e mais tarde reiterado no Decreto-Lei n.º 34/2009, de 6 de Fevereiro, permitia à PE proceder à aquisição de bens e serviços com recurso à escolha do procedimento pré-contratual de ajuste directo – claro está, apenas para a formação dos contratos cujo valor estimado fosse inferior aos limites previstos para a aplicação das directivas comunitárias sobre contratação pública –, sendo que o primeiro permitia à entidade adjudicante que apenas uma entidade fosse convidada a participar no procedimento.

Para além desse regime excepcional, também o CCP permite a adopção de um procedimento de ajuste directo para a celebração de contratos de prestação de serviços cujo benefício económico se situe dentro do limite previsto na parte final da alínea a) do n.º 1 do artigo 20.º do CCP, sendo que, como é sabido, também este diploma não impõe o envio do convite a mais do que uma entidade (cfr. n.º 1 do artigo 112.º e artigo 114.º).

Vale o mesmo por dizer que a adopção do procedimento de ajuste directo por parte da PE foi sempre escrupulosamente alicerçada nos referidos normativos legais vigentes, sendo certo que a circunstância de a PE não ter enviado convites a várias entidades para a apresentação de propostas de prestação de serviços de arquitectura não significa que tenha actuado ilegalmente.

A este respeito, importa dar nota que, diversamente do que é referido no Relato, em todos os casos em que foi deliberado o envio do convite a apenas uma entidade, a PE teve sempre o cuidado de fundamentar uma tal opção com a necessidade de cumprimento dos prazos do Programa, tendo os projectistas seleccionados sido escolhidos com base na respectiva experiência e competência na elaboração de projectos de reconversão e reabilitação urbana e na sua reconhecida valia técnica para dar resposta ao pretendido em prazos excepcionalmente reduzidos.

Por outro lado e ao contrário do que é suposto no Relato, o limite previsto no n.º 4 do artigo 20.º do CCP não é aplicável à PE, uma vez que esta, como é sabido, não integra o elenco das entidades adjudicantes a que se refere o n.º 1 do artigo 2.º desse mesmo diploma, pelo que a PE não se encontrava vinculada a respeitar um tal limite.

Em síntese, resulta evidente que a actuação da PE nesta matéria não é merecedora de críticas, pelo que, antecipando aquela que será a conclusão final deste ponto do contraditório, a argumentação do Tribunal de Contas, como se passa a esclarecer, não é procedente, na medida em que, como se verá, o que o Relato exige, ao fim e ao cabo, é algo que não encontra fundamento na lei: a um tempo, que, mesmo tendo possibilidade de adoptar o procedimento de ajuste directo, a entidade adjudicante está vinculada a adoptar procedimentos do tipo concorrencial, e, a outro tempo, que os procedimentos de ajuste directo impliquem obrigatoriamente a consulta ou o convite dirigido a várias entidades, quando, como é sabido, desde que exista fundamento para a escolha deste tipo de procedimento, as entidades adjudicantes podem decidir, com inteira discricionariedade, se querem decidir adoptá-lo ou não e, em caso afirmativo, se querem dirigir o convite a uma ou várias entidades.

Consequentemente, a posição sustentada no Relato a que ora se responde não tem, à luz da lei em vigor, fundamento legal.

64. Entrando na análise das observações críticas do Tribunal de Contas, importa olhar com detalhe para aquela que é a tese central sobre a qual alicerça os juízos de “ilegalidade” acerca da escolha pela PE do procedimento de ajuste directo.

Partindo do pressuposto, aliás correcto, de que os regimes comunitário e nacional da contratação pública reclamam, por via da regra, a escolha de procedimentos concursais para a celebração de contratos públicos, retira daí e dos princípios subjacentes a essa regra que, mesmo beneficiando da faculdade de adopção do ajuste directo, a PE não pode desconsiderar os princípios estruturantes da contratação pública nacional e comunitária, razão pela qual, salvo em circunstâncias restritas e verdadeiramente excepcionais, deve pautar a sua actuação pela promoção da igualdade de oportunidades de acesso aos procedimentos, o que só se mostra viável através da adopção de procedimentos concorrenciais.

Acontece que o entendimento vertido no Relato labora, salvo melhor opinião, num equívoco: o de que, sendo o valor do contrato a celebrar inferior ao que o legislador nacional fixou como determinante da apresentação de um apelo genérico à concorrência, ainda assim se mostraria necessário que, em todos os casos concretos, a entidade adjudicante apresentasse justificações para optar pelo ajuste directo. Justificações essas que, naturalmente, deveriam ser outras que não o próprio valor do contrato a celebrar.

No entendimento da PE não é, contudo, assim. É que, estando em causa a celebração de um contrato de valor inferior ao determinado pelo legislador como impondo, em regra, a tramitação de um procedimento pré-concursal, a entidade adjudicante não carece de justificar, em concreto, a restrição da concorrência. E não

carece de o fazer porque, muito simplesmente, tal tarefa já foi antes realizada pelo legislador do CCP, ponderando todas as circunstâncias relevantes para esse efeito. Senão vejamos.

65. Não se contesta a *preferência explícita* que as ordens jurídicas comunitária e nacional assumem pela adopção de *procedimentos de natureza concorrencial* para a formação dos contratos celebrados pela Administração Pública e para a inerente escolha do seu co-contratante.

Com efeito, no que toca ao nível europeu, «a lógica subjacente ao regime comunitário de contratação pública prende-se, (...) em última instância, com o objectivo de realização do mercado único e, assim, com a observância de princípios do Tratado – tais como a liberdade de circulação ou o princípio da concorrência – que implicam a proibição de práticas discriminatórias também em matéria de contratação pública»⁶⁴. Isto para além de, «como princípio fundamental e estruturante», surgir «o princípio de uma ‘economia de mercado aberta e de livre concorrência’»⁶⁵ e a «aposta numa ‘economia social de mercado altamente competitiva’»⁶⁶. Desta forma, «o **Direito Comunitário** preocupa-se essencialmente em garantir a **concorrência** e em assegurar que a celebração de contratos públicos não cause entraves à realização do mercado único»⁶⁷. Daí as «sucessivas gerações de Directivas comunitárias em matéria de contratação pública»⁶⁸ (representadas hoje, para o que aqui nos interessa, pela Directiva 2004/18/CE, de 31 de Março de 2004, transposta para a ordem jurídica interna através do CCP), «tendo justamente como pano de fundo a ideia de uma economia de mercado aberta e de livre concorrência, assegurarem a efectiva eliminação das chamadas ‘barreiras invisíveis’ ao mercado interno da contratação pública, bem como as condições fundamentais de igualdade dos agentes económicos na participação nos diversos procedimentos de formação dos contratos públicos»⁶⁹.

Simplesmente, «as directivas sobre contratação pública têm um âmbito de aplicação limitado»⁷⁰, seja porque «o legislador comunitário não ousou elaborar regras

⁶⁴ Cfr. MARIA JOÃO ESTORNINHO, *Direito Europeu dos Contratos Públicos*, Almedina, 2006, p. 25. O Tratado tido em vista no segmento citado é o Tratado da Comunidade Europeia, o qual corresponde, hoje, ao Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia

⁶⁵ Cfr. RUI MEDEIROS, «Âmbito do novo regime da contratação pública à luz do princípio da concorrência», *in Cadernos de Justiça Administrativa*, 69, Maio/Junho de 2008, pp. 3-29, p. 3.

⁶⁶ Cfr. RUI MEDEIROS, *Ob. Cit.*, p. 3.

⁶⁷ Cfr. MARIA JOÃO ESTORNINHO, *Ob. Cit.*, p. 355. Com destaques no original.

⁶⁸ Cfr. MARIA JOÃO ESTORNINHO, *Ob. Cit.*, p. 37.

⁶⁹ Cfr. RUI MEDEIROS, *Ob. Cit.*, pp. 3-4.

⁷⁰ Cfr. RUI MEDEIROS, *Ob. Cit.*, p. 4.

aplicáveis a todo e qualquer contrato público cuja formação pudesse ser submetida à concorrência de mercado»⁷¹, seja porque, «mesmo em relação aos contratos abrangidos pelas directivas, a normação comunitária só vincula acima dos limiares comunitários»⁷². Ora, «a formação dos contratos públicos não abrangidos pelas directivas sobre contratação ou, em relação aos contratos das directivas, de valor inferior aos limiares comunitários não pode ignorar os princípios estruturantes de um mercado interno assente numa ‘economia social de mercado altamente competitiva’ consagrados nos tratados que regem a União Europeia»⁷³. Por isso, «*contratação (total ou parcialmente) excluída das directivas não é sinónimo de contratação excluída do âmbito da União Europeia*»⁷⁴. Significa isto que, para lá do âmbito de aplicação das regras vertidas nas directivas, continuam a relevar os princípios jurídicos vertidos nos Tratados ou deles extraídos, designadamente, pelo labor jurisprudencial do Tribunal de Justiça. Há, assim, que contar com os princípios da concorrência, da livre circulação, da igualdade de tratamento e da não discriminação em razão da nacionalidade, da transparência ou da publicidade.

66. Numa perspectiva radical, poder-se-ia até afirmar que o cumprimento estrito do princípio da concorrência imporia sempre a promoção de um procedimento concursal para a formação de *qualquer contrato*, independentemente do respectivo valor; a não ser, obviamente, nas hipóteses em que a concorrência estivesse à partida excluída por, em razão de motivos de ordem diversa, a prestação objecto do contrato só poder ser confiada a uma entidade determinada.

Mas, a este título, importa manter em mente que o valor da concorrência mais não é do que um instrumento ao serviço do projecto do mercado interno europeu. Ora, é este mesmo vector direccional da ordem jurídica comunitária que, encarado numa outra perspectiva, conduz o legislador comunitário a contemplar, de forma explícita e frontalmente assumida, a **existência de razões, de ordem quantitativa e material, que o conduzem à solução diametralmente oposta: a autorização para a adopção de procedimentos que restringem ou mesmo eliminam a concorrência.**

Com efeito, a partir do momento em que o princípio da concorrência se apresenta como mola propulsora do projecto europeu do mercado interno, é natural que o legislador tenha recortado no panorama dos contratos da Administração aqueles

⁷¹ Cfr. RUI MEDEIROS, *Ob. Cit.*, p. 4.

⁷² Cfr. RUI MEDEIROS, *Ob. Cit.*, p. 4. Esclareça-se que a referência a «Tratados», no segmento citado, tem em vista, para além do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, o Tratado da União Europeia.

⁷³ Cfr. RUI MEDEIROS, *Ob. Cit.*, p. 4.

⁷⁴ Cfr. RUI MEDEIROS, *Ob. Cit.*, p. 4.

que, efectivamente, são *capazes de gerar alguma efectiva concorrência no segmento de mercado relevante*. Por isso mesmo, assumiu que, abaixo de determinados valores, os contratos não se apresentam como catalisadores eficazes da circulação de pessoas, bens móveis, serviços e capitais, e são, como tal, tendencialmente destituídos de relevância para o projecto do mercado interno. A esses contratos, como já se referiu, aplicam-se apenas os princípios fundamentais com assento no Tratado de Roma.

Todavia, importa ter presente que o próprio Tribunal de Justiça reconhece que mesmo esse regime procedimental directamente deduzido dos princípios do Tratado de Roma apenas é convocado quando o contrato a celebrar apresenta um *elemento transfronteiriço*: o '*interesse económico muito reduzido*' de um contrato tornará desnecessária e ociosa a realização de um procedimento concorrencial, já que «os efeitos nas liberdades fundamentais em causa seriam considerados demasiado aleatórios e demasiado indirectos» para justificar a aplicação das normas derivadas do direito comunitário primário⁷⁵.

Em suma: quando esteja ausente esse elemento transfronteiriço — o que se *presume* ocorrer sempre que o valor do contrato a celebrar seja *inferior aos limiares quantitativos* de aplicação das directivas comunitárias —, o *contrato não cai no domínio natural de abrangência do regime comunitário da contratação pública*, seja o consagrado nas directivas, seja o decorrente dos princípios do Tratado de Roma. Em virtude dessa sua *irrelevância* para a promoção dos objectivos a que a ordem jurídica comunitária se encontra teleologicamente votada, esta, pelo contrário, *desinteressa-se* de regular o procedimento de formação do contrato, abrindo-se, deste modo, o espaço para a adopção de um procedimento que, à partida, se poderia qualificar como restritivo da concorrência.

67. Mas a lógica da concorrência em matéria de contratação pública também decorre, como o Relato refere, do quadro constitucional português.

Desde logo, em virtude do «*lugar central que uma economia de mercado concorrencial ocupa, por imperativo constitucional, na ordem jurídico-económica portuguesa*»⁷⁶. Ou dos princípios constitucionais da actividade administrativa, «que garantem o modelo constitucional (...) de relação entre a Administração Pública e o

⁷⁵ Cfr. Processo C 231/03 *Coname*, Acórdão de 21 de Julho de 2005, parágrafo 20; no mesmo sentido cfr. *Comunicação interpretativa da Comissão sobre o direito comunitário aplicável à adjudicação de contratos não abrangidos, ou apenas parcialmente pelas directivas comunitárias relativas aos contratos públicos*, COM 2006/C 179/02, de 01.08.2006, ponto 1.3.

⁷⁶ Cfr. RUI MEDEIROS, *Ob. Cit*, p. 6. Com itálico no original.

cidadão»⁷⁷, domínio este em que avultam os princípios da imparcialidade e da igualdade, «nas relações entre as entidades administrativas e os cidadãos»⁷⁸. E também porque, «na perspectiva da Lei Fundamental, a efectiva abertura dos contratos públicos à concorrência, além de favorecer as empresas competitivas, contribui para a melhor prossecução do interesse público e, conseqüentemente, para adopção das melhores soluções, incluindo do ponto de vista financeiro, pela Administração»⁷⁹. Tal significa que é «a própria ordem constitucional portuguesa que assume como valor estruturante da organização económica a defesa da concorrência»⁸⁰.

Em síntese, não se contesta que o princípio da concorrência (e, bem assim, os demais princípios jurídicos que militam em favor da consagração de uma lógica da concorrência) tem como reflexo, ao nível da actividade contratual das entidades adjudicantes, uma preferência pela adopção de procedimentos pré-contratuais concorrenciais.

68. Todavia, deve sublinhar-se que o princípio da concorrência surge associado ao princípio da prossecução do interesse público. Isto é, quando a concorrência se destina a encontrar o co-contratante de uma entidade administrativa, a concorrência arvora-se, em simultâneo, numa garantia de *igualdade dos prestadores no mercado* – pretende-se uma tutela de *interesses privados ou particulares* – e num meio de que a Administração dispõe para maximizar as possibilidades de encontrar as *condições contratuais mais adequadas no mercado* – pretende-se então uma tutela de *interesses públicos e necessidades gerais ou colectivas*.

Se assim é, deve, então, colocar-se a questão de saber qual a resposta a dar perante situações em que o lançamento de um procedimento concorrenciais se mostra prejudicial ao interesse público. Isto porque, na verdade, casos há em que, quando aplicado irrestritamente na formação de um contrato público, o princípio da concorrência pode conduzir a resultados inoportáveis para o interesse público, provocando, no limite, uma paralisação da própria actividade administrativa. Isto porque, na verdade, casos há em que, quando aplicado irrestritamente na formação de um contrato público, o princípio da concorrência pode conduzir a resultados

⁷⁷ Cfr. MARIA JOÃO ESTORNINHO, *Ob. Cit.*, p. 358.

⁷⁸ Cfr. MARIA JOÃO ESTORNINHO, *Ob. Cit.*, pp. 358-359.

⁷⁹ Cfr. RUI MEDEIROS, *Ob. Cit.*, p. 6.

⁸⁰ Cfr. JOÃO AMARAL E ALMEIDA/PEDRO FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, «A Contratação Pública de Serviços de Assessoria Jurídica», in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Sérvulo Correia*, II, Lisboa: Faculdade de Direito de Lisboa. 2010, p. 374.

incomportáveis para o interesse público, provocando, no limite, uma paralisação da própria actividade administrativa.

Aliás, em rigor, o mesmo pode ser evidenciado nas boas práticas de contratação privadas. Ninguém, por certo, contestará que uma empresa privada, orientada para a obtenção do lucro, tudo fará para fazer as melhores contratações. Mas, em muitos casos, na gestão das escolhas, as empresas privadas sabem que não se justifica convidar para apresentar propostas mais do que uma entidade.

É justamente porque a aplicação ilimitada do princípio da concorrência poderia conduzir a uma paralisação da actividade administrativa na satisfação das necessidades da comunidade que, em sentido contrário, militam os princípios da celeridade na prossecução do interesse público e da desformalização da actividade administrativa contratual. Princípios estes que, no quadro na prossecução do interesse público, pressupõem a adopção de um procedimento que, mesmo impondo uma restrição à concorrência, permita à entidade adjudicante a celebração mais rápida do contrato e a célere satisfação do interesse público que presidiu à decisão de contratar. É nessas situações que se impõe o procedimento de ajuste directo.

69. Ora, basta realizar uma simples análise ao regime jurídico de formação de contratos públicos para se perceber que, sendo convocado para resolver esta colisão de princípios, o legislador também reconhece que, quando adoptada irrestritamente na formação desses contratos, a obrigação de adopção de um procedimento concorrencial poderia conduzir a resultados incomportáveis para o interesse público, provocando, no limite, uma paralisação da própria actividade administrativa. E, tendo sido convocado para resolver esta colisão de princípios, o legislador procedeu a uma ponderação destinada a satisfazer o respectivo conteúdo normativo até onde seja juridicamente possível. E fê-lo com clara vantagem, desde logo, ao nível da segurança jurídica, relativamente ao que resultaria de uma ponderação casuística por parte de cada entidade adjudicante, a propósito do procedimento de formação de cada concreto contrato (o que é tanto mais relevante se se tiver em conta que a jurisprudência ‘principialista’ do Tribunal de Justiça em matéria de contratação pública é criticada, justamente, por constituir um «factor de insegurança jurídica»)⁸¹.

Nessa medida, estabeleceu um conjunto de *limites quantitativos* ao “benefício económico” resultante do contrato público que a Administração pretende celebrar, presumindo, de modo absoluto ou inilidível, que, sempre que tais limites quantitativos não sejam atingidos, **o interesse ou a necessidade de submeter as prestações**

⁸¹ Cfr. GONÇALO GUERRA TAVARES/NUNO MONTEIRO DENTE, *Código dos Contratos Públicos*, I., Almedina, 2009, p. 149.

contratuais à concorrência de mercado é reduzido, pelo que o sacrifício que a adopção do ajuste directo representa para os princípios da igualdade, da imparcialidade e da concorrência é minimizado, designadamente quando comparado com os prejuízos que a adopção de um procedimento de tipo concorrencial comporta para a celeridade na prossecução do interesse público

No caso concreto da PE, tal ponderação resulta evidente dos preâmbulos de ambos os mencionados diplomas que criaram o regime excepcional de contratação pública de que esta era beneficiária. Com efeito, daí resulta que, tendo em consideração a urgência na execução das medidas aí previstas no Programa e por forma a dar resposta, em moldes adequados e necessariamente eficazes ao propósito que levou à criação da PE, tornava-se necessário estabelecer medidas excepcionais de contratação pública que permitissem tornar mais ágeis e céleres os procedimentos de formação de contratos⁸².

70. Assim, para os contratos de aquisição de serviços celebrados pela PE, esses limites para a adopção do ajuste directo eram os fixados no n.º 1 do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 41/2007, de 21 de Fevereiro, no n.º 2 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 34/2009, de 6 de Fevereiro, e na alínea a) do n.º 1 do artigo 20.º.

Até tais valores o legislador presumiu que «o benefício económico resultante do contrato seria demasiado reduzido para forçar a entidade adjudicante a adoptar um procedimento concorrencial»⁸³.

Logo, nestes casos, por força da opção do legislador legitimado democraticamente, a entidade adjudicante fica «habilitada a impor uma restrição genérica à concorrência através da adopção de um *procedimento de ajuste directo*, dispensando a realização de um *apelo genérico ao mercado* e a publicação de um anúncio, conferindo-lhe o poder de predeterminar antecipadamente as entidades que participarão no procedimento através de um convite directo à apresentação de propostas»⁸⁴.

71. Feito este necessário enquadramento, interessa, então, analisar a questão na perspectiva da PE, a qual, tendo decidido contratar, carece de optar pelo

⁸² Cfr. décimo sexto parágrafo do preâmbulo do Decreto-Lei n.º 41/2007, de 21 de Fevereiro, e sétimo e nono parágrafos do preâmbulo do Decreto-Lei n.º 34/2009, de 6 de Fevereiro.

⁸³ Cfr. JOÃO AMARAL E ALMEIDA/PEDRO FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, *As Medidas Excepcionais de Contratação Pública para os Anos de 2009 e 2010*, Coimbra: Coimbra Editora, 2009, pp. 99-100.

⁸⁴ Cfr. JOÃO AMARAL E ALMEIDA/PEDRO FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, *As Medidas...*, ob. cit., p. 100.

procedimento cuja tramitação lhe permite alcançar o objectivo da celebração do contrato.

Neste âmbito importa começar por sublinhar que, em regra, a administração goza de discricionariedade na escolha do procedimento pré-contratual. Isto é, pode escolher livremente de entre os vários procedimentos legalmente previstos desde que o valor do contrato a celebrar não ultrapasse os limites previstos para cada procedimento. Ao decidir celebrar um contrato, a Administração formula uma estimativa de valor e é com base nessa estimativa que escolhe o procedimento a seguir.

Ora, tendo presente que, (i) com a fixação de limites quantitativos ao benefício económico resultante do contrato celebrado na sequência de ajuste directo, é a própria lei que presume, de modo absoluto ou inilidível que o interesse ou a necessidade de submeter as prestações contratuais à concorrência de mercado é reduzido, e que (ii) até esses limiares entendeu o legislador que a concorrência cede o passo em face do interesse público que advém da adopção de um procedimento mais célere e menos formalizado, resulta evidente que a entidade adjudicante não carece de justificar a sua opção, na medida em que o próprio legislador já ponderou o peso do princípio da concorrência aquando da fixação desses limiares.

Ou seja, nesse âmbito, só se justifica que a entidade adjudicante adopte um procedimento concorrencial se, com base em juízos de mérito ou conveniência, esta entender que existem mais vantagens na submissão da prestação contratual à concorrência (maximização das efectivas possibilidades de obtenção de melhores propostas), mesmo que isso implique assumir todos os custos inerentes ao sacrifício da agilidade, da eficiência e da eficácia da actividade administrativa.

Em suma: dentro dos limites quantitativos impostos pelo recurso ao ajuste directo (isto é, quando o valor do contrato a celebrar seja inferior aos indicados no n.º 1 do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 41/2007, de 21 de Fevereiro, no n.º 2 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 34/2009, de 6 de Fevereiro, e na alínea a) do n.º 1 do artigo 20.º do CCP), **a escolha do procedimento pré-contratual pela entidade adjudicante é feita, em exclusivo, no domínio da melhor e mais eficiente prossecução do interesse público.** Ou seja, no domínio do dever de boa administração.

É por isso que, contrariamente ao que pretende o Relato, no exercício do poder discricionário conferido por aquelas normas não carecem de ser ponderadas as exigências dos princípios da igualdade e da concorrência, pois o legislador reservou para si essa ponderação e exerceu-a, a montante, na fixação de limites ao valor do contrato como consequência da adopção do ajuste directo.

Afigura-se-nos, assim, im procedente o entendimento expresso no Relato de acordo com o qual a adopção de um ajuste directo deve constituir uma medida de

natureza excepcional, visto que é a própria lei que, por um lado, elege o ajuste directo como procedimento-regra sempre que estejam em causa contratos até um determinado valor.

Afirmar que, mesmo gozando da possibilidade de adopção do ajuste directo, a PE não pode desconsiderar o cumprimento dos princípios da concorrência, da transparência e da igualdade, para com isso inviabilizar a adopção do procedimento de ajuste directo para a formação de um contrato que necessariamente se conterà nos limites quantitativos estabelecidos pelo legislador, representa, em rigor, uma proibição da adopção deste tipo de procedimento, uma vez que, no limite, esta é sempre ilegal por violação do princípio da concorrência.

Na verdade, aquilo que se retira do Relato é que o Tribunal de Contas entende que, mesmo abaixo dos limiares fixados na directivas comunitárias de contratação pública e no CCP, as entidades adjudicantes não são livres de adoptar o ajuste directo, quando foi o próprio legislador a quem cabe fixar esses limiares que, ponderando os princípios relevantes, estabeleceu a regra quanto à liberdade de escolha do procedimento de ajuste directo.

Como é óbvio, tal opção legislativa de fixar o montante abaixo do qual a entidade adjudicante é livre de optar pelo procedimento de ajuste directo pode ser discutível e ser considerada errónea ou inconveniente. Mas o que é indiscutível é que foi a que o legislador quis tomar considerando todos os interesses e valores a ponderar.

72. Por fim, no que diz respeito à escolha do número de entidades a convidar, uma vez tomada a opção pela adopção do procedimento de ajuste directo, com excepção dos procedimentos de ajuste directo adoptados ao abrigo do n.º 2 do artigo 5.º do Decreto-lei n.º 34/2009, de 6 de Fevereiro, a lei confere à entidade adjudicante a prerrogativa de escolher o número e a identidade dos destinatários do(s) convite(s) que formula para a apresentação de propostas. Nesse sentido, a exigência implicitamente contida no Relato relacionada com a obrigação de consulta a várias entidades não tem, em rigor, consagração legal.

De resto, a opção do legislador nacional está em conformidade com a opção das directivas comunitárias de contratação pública que, justamente, não contém nenhuma regra quanto ao número mínimo de entidades a convidar quando seja legítimo adoptar um procedimento não concorrencial.

Em suma, à semelhança do que se verifica com a decisão de escolha do próprio procedimento pré-contratual de ajuste directo, também a definição do número de entidades a convidar representa um aspecto de conveniência, de mérito ou de

oportunidade, e também por isso deve o Relato ser revisto em conformidade com o que *supra* se deixou referido.

ii. Adjudicações a projectistas cujos projectos anteriores padeciam de erros e omissões

73. Ainda no âmbito do projecto de observações e recomendações relativas ao nível do cumprimento das regras da contratação pública, refere o Relato que a PE «não só não efectivou (de facto) nenhuma situação de responsabilização, designadamente através do accionamento de seguro de responsabilidade civil, como efectuou novas adjudicações a projectistas cujos projectos anteriores levaram à realização de trabalhos de suprimento de erros e omissões. Situação tanto mais incompreensível, uma vez que não teve em consideração [o factor referente aos erros e omissões constatados], por exemplo, na avaliação que fez, em Julho de 2009, do trabalho dos arquitectos envolvidos nas Fases 0, 1 e 2, para efeitos de adjudicação dos projectos para as escolas da Fase 3»⁸⁵.

No que diz respeito a esta matéria, sem prejuízo do que adiante se dirá a propósito da responsabilização dos projectistas por erros e omissões dos respectivos projectos, cumpre dar nota do seguinte:

74. Embora a possibilidade de responsabilização dos projectistas por erros e omissões resultantes de incumprimento de obrigações de concepção já decorresse dos termos gerais da responsabilidade civil prevista no Código Civil, a verdade é que a efectivação deste tipo de responsabilidade só veio a assumir um cariz vinculativo e verdadeiramente generalizante com a aprovação do CCP, e, mais tarde, da Lei n.º 31/2009, de 3 de Julho.

Até então, (i) não só não havia nenhuma norma que, de forma evidente, imputasse aos projectistas a responsabilidade pelo ressarcimento dos danos causados a terceiros decorrentes da violação culposa, por acção ou omissão, de deveres no exercício da actividade a que estejam obrigados por contrato (cfr. n.º 1 do artigo 19.º da Lei n.º 31/2009, de 3 de Julho), (ii) como também não existia nenhuma disposição que, de forma expressa, vinculasse o dono de obra pública a exercer o direito que lhe assiste a ser indemnizado pelos prejuízos causados pelos erros e omissões decorrentes do incumprimento de obrigações de concepção assumidas pelos projectistas (cfr. n.º 6 do artigo 379.º do CCP).

⁸⁵ Cfr. p. 47 do Relato.

Com efeito, e como o próprio Relato reconhece⁸⁶, o Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, não previa expressamente a possibilidade de os projectistas serem responsabilizados pelos custos decorrentes dos trabalhos de suprimento de erros e omissões, nem tão-pouco impunha aos donos de obra o exercício de qualquer responsabilização dos mesmos. Nesse sentido, não só não era líquido em que termos é que o interesse público dirigido ao apuramento dessa responsabilidade se poderia concretizar, como não existia uma expressa consagração legal do dever de apuramento da mesma por parte dos donos de obras públicas, o que faz com que bem se perceba por que é que, depois de ponderados os custos que as acções judiciais dirigidas a um tal objectivo poderiam implicar, bem como a morosidade na efectivação das responsabilidades daí advenientes, a maioria dos donos de obra não tenha, até à entrada em vigor do CCP, despertado para a possibilidade e vulgarização desse tipo de responsabilização.

Nesta matéria, a PE, à semelhança de inúmeras outras entidades adjudicantes, não constituiu uma excepção, o que ajuda a explicar a circunstância de, até à data em que foram concluídos os trabalhos que estiveram na base do Relato a que se responde, ainda não terem sido desencadeados os procedimentos de responsabilização dos projectistas das empreitadas das Fases 0 e 1 — que, como é sabido, se regularam pelo regime previsto no revogado Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março.

A este respeito, não deve ser subestimada a circunstância de as obras em causa serem obras de especial complexidade, justamente por se traduzirem em obras de reabilitação e não em obras novas, bem como o facto, já salientado, de existirem poucos dados sobre o real estado das escolas e de se tratar, nestas fases iniciais do Programa, das primeiras intervenções a realizar, com todo o risco de incerteza que este factores acarretavam para os projectistas. Aliás, a maior complexidade de obras de reabilitação quando comparada com obras novas resulta especialmente reconhecida no n.º 3 do artigo 370.º do CCP, a propósito dos trabalhos a mais, justificando a consagração legal de limites quantitativos superiores para a realização desses trabalhos nesse tipo de obras. Aplicado este princípio aos erros e omissões, sempre poderia, do mesmo modo, justificar-se uma maior tolerância quanto a erros e omissões dos projectistas neste tipo de obras, tanto mais quanto é conhecida a sua incerteza quanto ao real estado dos edifícios.

Certo é, contudo, que comportamento bem diferente foi já o assumido pela PE quanto aos projectos relativos à Fase 2, uma vez que quanto a estes já existia uma

⁸⁶ Cfr. p. 46 do Relato.

generalizada consciencialização do dever de exercício do direito de indemnização a que se refere a alínea a) do n.º 6 do artigo 378.º do CCP.

75. Ora, as novas adjudicações a que o Relato se refere são as relativas à contratação dos projectistas das empreitadas da Fase 3 do Programa, cujo procedimento se iniciou no final do mês de Julho de 2009.

Conforme consta desse mesmo Relato, o Conselho de Administração da PE teve o cuidado de, para efeitos da selecção da identidade dos projectistas a convidar para a elaboração dos projectos dessa fase, proceder a uma prévia avaliação do trabalho dos projectistas anteriormente contratados para as Fases 0, 1 e 2. Nesse sentido, determinou, em 30 de Junho de 2009 (e não em 30 de Junho de 2010, como certamente por lapso é indicado no Relato de Auditoria⁸⁷), que fosse criada uma comissão que procedesse à avaliação do trabalho levado a cabo pelos projectistas envolvidos nas fases anteriores do Programa. Para efeitos dessa avaliação foram considerados, entre outros aspectos, (i) a adequação das soluções anteriormente propostas aos objectivos do Programa, (ii) a capacidade de resolução de problemas, (iii) a relação custo/qualidade dos projectos apresentados, (iv) o cumprimento de prazos, (v) a capacidade técnica de resposta da equipa, e (vi) o relacionamento institucional desses projectistas, quer com a PE, quer com as escolas e demais entidades envolvidas no desenvolvimento do Programa (cfr. extracto da acta do Conselho de Administração n.º 137, que ora se junta como DOCUMENTO N.º 17).

Como o Relato refere, e bem, não foi contemplada a questão referente à responsabilidade desses projectistas por erros e omissões dos respectivos projectos. E não foi pela seguinte ordem de razões:

No que diz respeito aos erros e omissões dos projectos referentes às Fases 0 e 1, pelos motivos já explicados e que têm a ver com a circunstância de, à data, a PE não estar sensibilizada para essa necessidade.

Já no que concerne aos erros e omissões dos projectos da Fase 2, porque pura e simplesmente estes ainda não eram passíveis de serem conhecidos à data da realização dessa avaliação, na medida em que as empreitadas desta fase só começaram a ser executadas entre os meses de Maio e Outubro de 2009, depois das respectivas consignações, não havendo, até ao mês de Julho nem erro ou omissão já constatado que merecesse destaque.

Por esses motivos, resulta evidente que, em 16 de Julho de 2009, quando o Conselho de Administração da PE deliberou aprovar a lista de projectistas de arquitectura a convidar para a Fase 3 – lista essa que teve por base os resultados da

⁸⁷ Cfr. nota de rodapé n.º 105 constante da p. 47 do Relato.

avaliação entretanto efectuada — não tinha qualquer dado quanto aos erros e omissões dos projectos elaborados pelos projectistas das fases anteriores. E por essa razão, diversamente do que se supõe no Relato a que ora se responde, quando o Conselho de Administração efectuou as novas adjudicações referentes às empreitadas da Fase 3, não estava consciente de que na verdade estaria a contratar projectistas cujos anteriores projectos levaram à realização de trabalhos de suprimento de erros e omissões, pelo que, nessa medida, a conduta não é merecedora de censura (cfr. extracto da acta n.º 142 que ora se junta como DOCUMENTO N.º 18).

iii. Introdução de requisitos de admissão ao procedimento que não podem ser cumpridos

76. Considera ainda esse Tribunal, a propósito do concurso limitado internacional para a selecção de equipas de análise de projectos, apoio na organização de concursos de empreitadas, respectiva gestão e fiscalização, da Fase 1, que o facto de terem sido introduzidos requisitos de admissão dos candidatos que não podiam, a final, ser cumpridos, «além de um acto sem efeitos práticos, que nada acrescenta ao rigor do procedimento, pode assumir-se como um factor de inibição dos potenciais interessados, redutor do universo concorrencial, mormente, se esses eventuais interessados considerem não dispor de pessoal com as habilitações exigidas, abdicando, assim de apresentar propostas»⁸⁸. E é por essa razão que entende esse Tribunal ser «forçoso concluir, que, no contexto destas contratações, não foram devidamente acautelados os princípios da concorrência e da igualdade, que visam assegurar, em sede de formação dos contratos, uma efectiva paridade de condições de acesso e de participação dos interessados em contratar»⁸⁹.

Rejeitam-se, no entanto, as considerações tecidas a este propósito, na medida em que se entende que o requisito de admissão a concurso que foi introduzido, apesar de insusceptível de ser cumprido, acabou por não se revelar um factor inibidor da participação do concurso — diversamente do que é suposto no Relato a que se responde —, pelos motivos que ora se passam a explicar.

77. Em primeiro lugar, importa desde logo reiterar que, no momento em que lançou o concurso, a PE estava de facto convicta, face aos elementos de que na altura dispunha, de que poderia ser exigida a aludida formação específica em Coordenação

⁸⁸ Cfr. p. 52 do Relato.

⁸⁹ Cfr. p. 52 do Relato.

de Segurança com curso reconhecido pelo ISHTS, quer porque essa era a informação veiculada pelos técnicos da PE que preparam as peças do procedimento, quer porque tal exigência também constava dos cadernos de encargos de concursos semelhantes promovidos por outras entidades adjudicantes. Ou seja, e em bom rigor, a PE desconhecia que o referido reconhecimento ainda não se encontrava devidamente regulamentado e que, por essa razão, ainda nenhum curso havia sido reconhecido.

E a verdade é que, até à comunicação enviada pela empresa Pórtico-Gabinete de Engenharia, Lda., nenhuma outra entidade havia levantado qualquer objecção ao cumprimento do requisito exigido, nem sequer tinham sido apresentados quaisquer pedidos de esclarecimento dirigidos à alegada impossibilidade desse cumprimento.

Todavia, a realidade é que, quando mais tarde foi alertada pela referida empresa para a questão da inexistência de um reconhecimento pelo ISHST da mencionada formação específica, depressa a PE abriu a possibilidade de poder ter cometido um lapso, **passando a admitir que poderiam ser apresentadas candidaturas que não cumprissem tal requisito**. Com efeito, e tal como o Relato salienta⁹⁰, quando questionada pela Pórtico-Gabinete de Engenharia, Lda. quanto à inexistência do referido reconhecimento, a PE permitiu imediatamente que fossem apresentadas candidaturas que não cumprissem o requisito em análise, tendo informado essa empresa que, depois de apresentada a candidatura e desde que tal questão nela fosse suscitada, o júri ponderaria admiti-la (ou não) consoante confirmasse ou desmentisse a inexistência desse reconhecimento (cfr. resposta da PE, de 17 de Setembro de 2007, à exposição apresentada pela aludida empresa, que ora se junta como DOCUMENTO N.º 19). Esta resposta foi imediatamente junta às peças e demais documentos patentes para consulta no âmbito do concurso. Ou seja, resulta evidente da referida comunicação a que todos os interessados puderam ter acesso, que a PE acabou por admitir **que o cumprimento de parte do requisito previsto no ponto 8.3.2.4. do caderno de encargos não era, afinal, condição essencial para participação no concurso**.

De resto, não deixa de ser curioso que, mesmo depois de “esclarecida” quando à não essencialidade do cumprimento do referido requisito, a Pórtico-Gabinete de Engenharia, Lda. não tenha apresentado uma candidatura ao concurso nem tenha impugnado esse mesmo concurso com fundamento na alteração do requisito entretanto ocorrido, o que acaba por ser revelador de que, afinal, a não participação no concurso não se ficou a dever à insusceptibilidade de cumprimento desse requisito.

Mas ainda que a PE não tivesse expressamente admitido uma tal possibilidade, nem por isso se pode considerar que o requisito em causa foi inibidor de uma

⁹⁰ Cfr. p. 51 do Relato.

participação mais alargada ao concurso em análise, uma vez que, como é evidente, caso estivessem mesmo motivadas em concorrer, todas as potenciais empresas interessadas em participar poderiam, com facilidade ter colocado à consideração da PE a impossibilidade de cumprimento do requisito. Ora, o que é facto é que, como já se anunciou, nenhum pedido de esclarecimento nesse sentido foi apresentado junto da PE e, nem por isso, aquelas empresas que estavam efectivamente interessadas em participar deixaram de o fazer, mesmo sabendo que não conseguiam cumprir o requisito em análise, o que, por si só, é demonstrativo do carácter não inibidor da fixação do mesmo.

Repare-se que estamos a falar de um requisito referente à formação em coordenação de segurança, elemento que, evidentemente, todas as empresas a operar no sector têm facilidade em determinar se pode ou não ser cumprido e em que termos. Nesse sentido, afigura-se perfeitamente inverosímil que qualquer agente económico operador no segmento de mercado ligado à gestão e fiscalização de obras, potencialmente interessado em apresentar proposta no concurso, o não o tivesse feito por desconhecimento de que o requisito não podia afinal ser cumprido.

A realidade é que, não obstante o referido requisito, o concurso não ficou deserto (como seria de supor uma vez que nenhum candidato conseguiria cumprir tal exigência), acabando por acolher uma série de candidaturas que, mesmo não preenchendo esse requisito, não deixaram de ser apresentadas, o que torna óbvio que as empresas no sector encararam tal exigência como objectivamente impossível de ser cumprida, razão pela qual não se consideraram impedidas de concorrer.

Embora esse Tribunal não tenha dado a devida importância ao facto de não ter sido apresentado nenhum pedido de esclarecimentos sobre esta matéria, nem tenha atribuído qualquer relevo à circunstância de terem sido apresentadas muitas candidaturas (11) e de nenhuma delas ter logrado cumprir o referido requisito, parece-nos que a conjugação destes dois factos se revela absolutamente decisiva para desmentir a tese defendida no Relato a que ora se responde. Pelo contrário, resulta evidente que o requisito em causa foi encarado pelo mercado ao qual o concurso se dirigia como uma exigência impossível de ser cumprida e, como tal, passível de ser desconsiderada, razão pela qual não faz qualquer sentido a insistência na ideia de que a introdução do requisito em causa pode ter constituído um factor de inibição de potenciais interessados.

E tal é o que basta para, diversamente do que é suposto no Relato a que ora se responde, se mostrar patente que não foi pelo facto do requisito aqui em causa ter sido inicialmente introduzido que o concurso deixou de ter mais candidatos.

iv. Conversão de concursos limitados em procedimentos por negociação com alteração indevida do critério de adjudicação

78. A propósito dos concursos limitados internacionais com publicação prévia de anúncio que foram lançados pela PE para a execução das obras de modernização e realização de serviços de manutenção e conservação da Fase 1 do Programa, e que mais tarde foram convertidos em concursos por negociação ao abrigo do previsto na alínea a) do n.º 1 do artigo 134.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, entende o Relato que o «facto de [entretanto] ter sido alterado o critério de adjudicação [fixado nos concursos limitados], permite questionar a existência de “condições substancialmente idênticas”, e de que forma essa alteração se coaduna com os princípios da transparência, igualdade e concorrência»⁹¹.

Na génese de uma tal conclusão estão duas ordens de razões.

Desde logo, a circunstância de o Tribunal de Contas considerar que «sendo o critério de adjudicação um elemento essencial do procedimento, [por] determinar a forma como os concorrentes se dispõem a formular as suas propostas, a sua alteração, em sede de negociação, não acautelou os princípios da igualdade e concorrência entre os concorrentes»⁹².

Por outro lado, o facto de esse mesmo Tribunal entender que «ao não serem consideradas as condições inicialmente fixadas para o resultado pretendido, fazendo valer, em sede de negociação, o critério do preço mais baixo, não se privilegiou uma eventual proposta, que em termos qualitativos e quantitativos, melhor servisse o interesse da entidade adjudicante e o interesse público inerente ao procedimento»⁹³.

Sucede que as conclusões ali alcançadas laboram, também elas, em dois equívocos: um de ordem jurídica, relacionado com a circunstância de o Tribunal de Contas entender que a alteração do critério de adjudicação no concurso por negociação contende com o previsto na parte final da alínea a) do n.º 1 do artigo 134.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março; e outro de ordem fáctica, referente ao pressuposto, errado, de que a PE terá obrigado os concorrentes a manterem-se amarrados aos aspectos qualitativos das suas propostas apresentados nos procedimentos anteriores, apenas lhes permitindo alterar os preços apresentados.

79. Começando pela demonstração da validade da adopção, no âmbito do concurso de negociação, de um outro critério de adjudicação que não o inicialmente

⁹¹ Cfr. p. 57 do Relato.

⁹² Cfr. p. 58 do Relato.

⁹³ Cfr. p. 57 do Relato.

fixado no concurso limitado, importa desde logo atentar no próprio conteúdo prescritivo da norma que permitiu a adopção do concurso por negociação.

Conforme resulta da alínea *a*) do n.º 1 do artigo 134.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, a adopção do concurso por negociação pressupõe o cumprimento de dois requisitos distintos: *(i)* o carácter irregular ou inaceitável das propostas apresentadas em concurso anterior e *(ii)* que «o concurso por negociação se destine à execução da mesma obra, em condições substancialmente idênticas».

A verificação do primeiro desses requisitos não é posta em causa no Relato a que ora se responde e não se projecta no *iter* procedimental do concurso por negociação de que ora se cura. Diferentemente, o segundo requisito cuja observância é imposta por essa mesma norma, assume este sim, impacto no âmbito do próprio concurso por negociação e pode servir de auxílio para se concluir se o critério de adjudicação nos concursos por negociação poderia ter sido outro que não o adoptado no anteriores concursos limitados.

Tal como se anunciou, exige o legislador que o concurso por negociação se destine à *execução da mesma obra em condições substancialmente idênticas*. Por outras palavras: o aludido requisito estende-se à esfera da execução contratual, impondo que os termos da execução do contrato sejam substancialmente idênticos aos que resultavam do concurso anterior, isto é, em rigor, que o caderno de encargos seja substancialmente idêntico ao caderno de encargos anterior, por forma a que se possa dizer que ainda se trata da celebração do mesmo contrato.

Independentemente do apuramento do exacto alcance deste requisito na obrigação de cristalização dos termos contratuais do concurso anterior – alcance esse que não é posto em causa no Relato uma vez que aí se reconhece que o caderno de encargos foi integralmente mantido⁹⁴ —, parece desde logo evidente que o legislador não estabelece como condição de validade do novo procedimento que as regras procedimentais se mantenham substancialmente idênticas ao do procedimento anterior no qual não se logrou adjudicar qualquer proposta.

E tal faz todo o sentido, na medida em que a possibilidade de recurso, no caso, ao concurso por negociação se justifica pelo facto de o anterior procedimento se ter mostrado incapaz de produzir uma adjudicação. Justifica-se, assim, a abertura do legislador a que o novo procedimento flexibilize o modo como as propostas podem ser apresentadas e avaliadas, num contexto, ademais, em que é preciso fixar as baias em que se há-de mover a fase de negociação (nomeadamente o respectivo objecto), problema que não se colocava no procedimento original.

⁹⁴ Cfr. p. 57 do Relato.

Nesta medida, a letra do preceito legal exterioriza **a preocupação do legislador apenas com a manutenção das condições contratuais submetidas à concorrência no concurso anterior e não com os termos e os passos em que se desenrola o procedimento até à celebração do contrato.**

O critério de adjudicação, inserindo-se no procedimento pré-contratual, e desempenhando a função instrumental de escolha do adjudicatário, fica à margem do requisito legal de manutenção das condições de execução do contrato, já que não releva no âmbito da fase da execução do contrato, mas apenas e só na fase pré-contratual.

A manutenção do mesmo critério de adjudicação não é, por conseguinte, à luz do disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 134.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, condição para a admissibilidade de adopção do concurso por negociação, nem da respectiva validade, razão pela qual a escolha pela PE do critério do mais baixo preço nos concursos por negociação não configura uma violação do disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 134.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março.

80. Acresce que os concursos por negociação adoptados, muito embora em virtude do insucesso dos procedimentos concursais anteriores e não obstante ainda serem limitados aos concorrentes dos anteriores concursos, não deixam de constituir novos procedimentos, que, ultrapassado o momento da sua génese, se assumem como verdadeiramente autónomos dos anteriores, e nos quais a entidade adjudicante pode fazer as opções que considere mais convenientes, desde que em conformidade com as condições legalmente impostas.

Ora, tendo presente que os concursos por negociação não deixam de constituir um novo procedimento e que não existe qualquer norma que impusesse à PE a escolha do *critério da proposta economicamente mais vantajosa*, resulta evidente que a solução adoptada pela PE não é merecedora de qualquer censura por parte desse Tribunal, revelando-se perfeitamente legítimo que esta entidade tenha, entretanto, julgado pertinente atender apenas aos aspectos financeiros das propostas, até para que pudesse ser ultrapassada a situação de impasse até então constatada.

Ainda que o *critério da proposta economicamente mais vantajosa* seja aquele que melhor pode assegurar a qualidade dos trabalhos a prestar, nada impede que, quando o caderno de encargos defina todos os restantes aspectos da execução do contrato a celebrar que incidam sobre interesses públicos afectados por essa execução, apenas o factor preço esteja submetido à concorrência, sendo certo que é à entidade adjudicante que cabe, «à luz das suas necessidades, das suas preocupações

e das suas restrições, a discricionariedade de escolha, entre os dois critérios, daquele que melhor se adequa às características do objecto do contrato a celebrar»⁹⁵.

81. Mas tal não significa — ao contrário daquilo que o Relato parece supor — que a PE tenha obrigado os concorrentes a manter os aspectos qualitativos das propostas apresentadas nos procedimentos de concurso anteriores, apenas lhes facultando a possibilidade de alterarem os preços aí apresentados.

Embora o teor das cartas convite enviadas aos concorrentes dos Lotes 2 e 3, para efeitos de apresentação de propostas no âmbito dos concursos por negociação, pudesse ter conduzido a uma precipitada conclusão de que a PE estaria a proibir os concorrentes de proceder a quaisquer outras alterações das propostas inicialmente apresentadas nos concursos limitados anteriores para além da alteração do preço (cfr. DOCUMENTOS N.ºS 20 e 21, a verdade é que o sentido da indicação aí contida rapidamente foi corrigido através das comunicações de 30 de Julho de 2008 enviadas a esses mesmos concorrentes (cfr. DOCUMENTOS N.º S 22 e 23), sendo que este esclarecimento, como o próprio Relato confirma, já constava do convite inicialmente enviado aos concorrentes do Lote 1 (cfr. DOCUMENTO N.º 24).

Com efeito, resulta dessas comunicações — e já resultava da carta convite enviada aos concorrentes do Lote 1⁹⁶ — que os concorrentes só se encontravam vinculados a «garantir o cumprimento de todos os requisitos relativos à manutenção das características técnicas preconizadas no caderno de encargos e listas de medições e que não implique qualquer alteração ao faseamento construtivo». Ou seja, basicamente o que daí resulta é que a entidade adjudicante fechou à concorrência todos os aspectos relativos ao modo de execução da obra, razão pela qual deu indicação aos concorrentes que as propostas se deveriam limitar a garantir os requisitos mínimos fixados no Caderno de Encargos, passando os preços a apresentar a reflectir, apenas e só, a contrapartida económica da execução da obra nos termos descritos no caderno de encargos e nada mais. Posto de outra forma, resulta evidente que nos concursos por negociação as propostas se restringiram à apresentação de preços para um projecto contratual fechado e igual para todos os concorrentes, plasmado no Caderno de Encargos, tendo os concorrentes tido a oportunidade, se assim entendessem, de eliminar os atributos que nos concursos limitados eram ponderados no âmbito do factor “valia técnica” das propostas.

Aliás, o teor das cartas de alguns concorrentes que apresentaram propostas no concurso público e que decidiram não o fazer no âmbito dos procedimentos de

⁹⁵ Cfr. JOÃO AMARAL E ALMEIDA/PEDRO FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, «A Contratação...», ob. cit., nota de rodapé n.º 54 da p. 88.

⁹⁶ Cfr. nota de rodapé n.º 133 constante da p. 56 do Relato.

negociação veio confirmar isso mesmo. Com efeito, daí resulta que a única razão que verdadeiramente esteve na base da decisão de não apresentação de proposta a estes novos procedimentos residiu na impossibilidade de apresentação de um preço mais baixo do que o anteriormente apresentado, não porque tal preço seria inviável em face de uma qualquer obrigação de manutenção dos aspectos qualitativos das propostas anteriormente apresentadas — como o Relato parece supor —, mas antes porque, pura e simplesmente, não estavam em condições de apresentar propostas de preço mais competitivas, isto é, de baixar os preços anteriormente apresentados e que haviam sido classificados como *consideravelmente superiores* (cfr. DOCUMENTOS N.^{os} 25, 26 e 27).

Neste sentido, tendo os concorrentes tido a oportunidade de, no segundo procedimento, alterarem aspectos qualitativos das propostas originariamente apresentadas, designadamente por forma a torná-las mais competitivas em termos de preço, não vê a PE como é que a alteração do critério de adjudicação pode ter violado os princípios da igualdade e concorrência.

É certo que, como a PE referiu em esclarecimento prestado junto do Tribunal de Contas⁹⁷, «o contrato que se veio a celebrar com o adjudicatário após o procedimento de negociação, remete expressamente para a proposta do adjudicatário apresentada em sede de concurso, como documentação integrante do mesmo». Todavia, tal assim sucedeu apenas e só porque esse concorrente, tendo tido oportunidade de alterar a parte qualitativa da proposta anteriormente apresentada, decidiu, no entanto, mantê-la porque esta já se aproximava sobejamente dos mínimos fixados no Caderno de Encargos.

Em suma, não só a alteração do critério de adjudicação se afigura como legal e legítima, como tal alteração não pôs em causa a validade dos concursos de negociação na medida em que, nos termos em que as propostas foram apresentadas e avaliadas nestes concursos, os aspectos qualitativos das propostas anteriormente apresentadas, dirigidos ao factor de avaliação em causa, podiam ter sido eliminados pelos concorrentes nas novas propostas solicitadas.

Assim, tendo a actuação seguida sido válida à luz das normas aplicáveis, também por esta razão, e nestes termos, deve ser corrigido o teor do Relato.

⁹⁷ Cfr. p. 57 do Relato.

III. AO NÍVEL DA GESTÃO DA EXECUÇÃO DOS CONTRATOS

i. Necessidade de maior rigor quanto à verificação do cumprimento dos prazos de execução de empreitada

82. Noutro plano, o Tribunal de Contas vem ainda identificar um conjunto de situações (pretensamente) ocorridas no quadro da gestão da execução dos contratos de empreitada, em relação às quais, apesar de não serem configuradas como infracções financeiras susceptíveis de originar responsabilidade financeira, importa apresentar esclarecimentos, por forma a evidenciar que as mesmas não constituem quaisquer *irregularidades*, assim se impondo o afastamento do juízo crítico que a esse respeito é formulado.

83. Neste âmbito, o Relato começa por referir que «(...) da análise da execução física das 110 empreitadas relativas às Fases 0, 1 e 2, se constaram atrasos significativos relativamente aos prazos contratuais, assim como, a existência de situações em que, apesar do incumprimento dos prazos contratuais, não houve lugar à respectiva prorrogação», evidenciando que « em apenas 18 das 110 empreitadas (16,4%) foi cumprido o prazo de execução inicialmente fixado no contrato». Perante este cenário, o Relato refere que a PE tinha « (...) obrigações acrescidas (...) na gestão do Programa de Modernização, ao nível do cumprimento dos prazos das suas várias Fases, uma vez que beneficiou de um regime legal de contratação pública de carácter excepcional, que se fundamentou na necessidade de ser dotada de mecanismos céleres de actuação», concluindo, assim, que «se é justificável a adopção daqueles mecanismos para que as intervenções sejam concluídas mais rapidamente, não é admissível que, no que se refere à execução física das empreitadas, se permitam, por exemplo, desvios superiores a 50% em cerca de ¼ das empreitadas, e em que o incumprimento dos mesmos constitua, de certa forma, a regra.»⁹⁸

Todavia, a leitura que o Tribunal faz afigura-se *descontextualizada* e mostra-se alheia às concretas razões que estiveram na base das *derrapagens* verificadas ao nível do cumprimento dos prazos de execução.

⁹⁸ Cfr. ponto 2.7.3.2, pp. 31 e 32 do Relato.

84. Tal como foi oportunamente explicado pela PE nos diversos esclarecimentos remetidos para o Tribunal de Contas⁹⁹ no âmbito da presente auditoria, que antecederam o Relato a que ora se responde, importa notar que foram sentidas diversas dificuldades, essencialmente decorrentes da complexa natureza das intervenções a realizar nas escolas durante o funcionamento das mesmas, bem como de múltiplos e sucessivos imprevistos que se registaram.

Com efeito, nas diversas fases, apesar da existência de relatórios de avaliação sobre o estado das patologias e avarias que os edifícios tinham, não foi possível determinar previamente com exactidão todos os aspectos que careciam de correcção, pois apenas em fase de execução se puderam evidenciar casos problemáticos de recuperação e necessárias adaptações que ocorreram, fruto de situações impossíveis de identificar e caracterizar em fase de projecto e que é normal acontecer em obras de recuperação de edifícios.

Nesta perspectiva, em reuniões sucessivas com projectistas, empreiteiro e fiscalização, com supervisão de equipa de coordenação da PE, foram sendo estudadas soluções que proporcionassem, por um lado, uma garantia do nível global de qualidade e, por outro, a manutenção de todas as funcionalidades previstas e/ou necessárias. Concomitantemente, houve que controlar a manutenção dos custos dentro do orçamento inicialmente previsto, salvaguardando a eventual necessidade de adicionais dentro dos limites legais — o que, como o próprio Tribunal de Contas reconhece, foi cumprido¹⁰⁰.

No que concretamente diz respeito às empreitadas executadas nas Fases 0 e 1, importa notar que as mesmas tiveram lugar em momento, após o arranque inicial da actividade da Parque Escolar em 2007, em que a Medida para o Investimento e Emprego aprovada em Conselho de Ministros de 13 de Dezembro de 2008, na sequência das resoluções do Conselho Europeu de 11 e 12 de Dezembro de 2008 de combate à crise económica e financeira internacional, veio incrementar significativamente o número de escolas a intervencionar, tendo levado, neste período, a que os recursos em meios materiais e humanos fossem reduzidos face aos objectivos, situação que se veio progressivamente a regularizar no decurso de 2010.

⁹⁹ Concretamente: ofício com referência NUI-2011-0037665-S, de 17 de Maio de 2011; ofício com referência NUI-2011-003441-S, de 5 de Maio de 2011; ofício com referência NUI-2011-002985-S, de 18 de Abril de 2011; ofício com referência NUI-2011-003115-S, de 26 de Abril de 2011; e ofício com referência NUI-2011-008319-S, de 28 de Agosto de 2011.

¹⁰⁰ Com efeito, o Tribunal de Contas reconhece que «quanto ao cumprimento dos limites legais para a realização de “trabalhos a mais” e de suprimento de “erros e omissões”, os mesmos foram cumpridos em todas as empreitadas aqui em análise, com excepção da Escola Rainha D. Amélia, no que se refere aos contratualizados formalmente».

Essas adversidades sentiram-se particularmente nas empreitadas das escolas da Fase 0 – integradas no denominado projecto-piloto –, atenta a elevada componente de experimentação do Programa, bem com a (à data) ainda pouca maturidade da empresa, também associada aos escassos recursos humanos especializados para tratamento dos procedimentos administrativos existentes.

Em suma, todas essas fases foram repletas de situações imprevistas, que se pautaram por uma impossibilidade de prever antecipadamente metodologias/procedimentos, considerando as condicionantes em que se desenvolveram as empreitadas, mas que, em todo o caso, ajudaram a melhorar a necessária aprendizagem do processo de reabilitação de instalações escolares, assim como a identificar boas práticas a repetir e erros a evitar durante os processos seguintes.

85. Ora, as condicionantes supra apontadas, relacionadas com a impossibilidade de prever antecipadamente parte das acções e procedimentos, atendendo às contingências em que se desenvolveram e o curto espaço de tempo em que foram realizados os trabalhos, deram origem a prorrogações legais dos prazos de empreitada, uma vez que implicaram a realização de trabalhos a mais, trabalhos de suprimento de erros e omissões, tendo ainda determinado, em algumas situações, a suspensão parcial dos trabalhos — tudo em conformidade com o disposto na legislação aplicável à data dos factos.

No âmbito das empreitadas Fases 0 e 1, regidas pelo disposto no Decreto-Lei n.º 59/99, de 28 de Março, as prorrogações concedidas foram, na sua maioria, relacionadas com vicissitudes na execução da empreitada decorrentes de elementos desconhecidos aquando da elaboração dos projectos e descobertos apenas durante a execução da empreitada, tais como (i) elementos enterrados¹⁰¹, (ii) problemas estruturais dos edifícios existentes e ainda (iii) constrangimentos provocados pelo funcionamento das próprias escolas e respectivo condicionamento na desocupação dos espaços e consequentes frentes de trabalho. Essas situações tiveram como consequência a prorrogação do prazo de execução, nos termos legais.

Repare-se ainda que, no âmbito dessas fases, foram concedidas prorrogações gratuitas, ao abrigo do disposto no artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 6/2004, de 6 de Janeiro, por se terem reputado como *atendíveis* os motivos invocados pelos empreiteiros, como sucedeu no caso dos Contratos n.ºs 08/394/CA/C, 08/393/CA/C, e

¹⁰¹ A título exemplificativo, foi o que sucedeu com o caneiro da Escola Passos Manuel, no âmbito do Contrato n.º 08/393/CA/C.

08/395/CA/C, em virtude de pequenos ajustes de projecto em sede de assistência técnica.

Por seu turno, nas empreitadas da Fase 2, abrangidas pelas regras constantes da Parte III do CCP, as prorrogações concedidas decorreram, na maior parte das vezes, da execução de trabalhos a mais e de trabalhos de suprimento de erros e omissões não detectáveis durante a fase de formação do contrato e do respectivo impacto no desenvolvimento do Plano de Trabalhos¹⁰², ao abrigo do disposto, respectivamente, nos artigos 374.º e 377.º, n.º 2.

Também concorreram para a necessidade de prorrogação de prazo, as situações em que houve necessidade de remover elementos construtivos em fibrocimento e amianto, o que só poderia ocorrer após autorização da entidade competente, cuja emissão demorava entre dois a três meses, conduzindo à necessidade de suspensão parcial dos trabalhos, e ainda os casos em que foram encontrados terrenos com características geo-mecânicas distintas das consideradas para definição das soluções preconizadas em projecto (por exemplo, contrato n.º 09/971/CA/C) ou as decorrentes de achados com valor arqueológico. Essas situações conduziram à necessidade de suspensão parcial dos trabalhos, implicando, por conseguinte, a prorrogação do prazo pelo período da suspensão, de acordo com o disposto nos artigos 298.º, n.º 2, e 365.º, alínea b), do CCP.

86. Além do mais, tendo presente o facto de a fixação de um prazo de conclusão visar acautelar que a obra seja disponibilizada dentro desse período, para servir o interesse público a que se encontra associada, importa notar que, em bom rigor, os desvios não devem ser reportados à data da recepção provisória, como acontece no Relato, mas sim à data em que efectivamente ocorreu a disponibilização das instalações.

É que, com efeito, atenta a urgência em concluir as obras, por forma a condicionar o menos possível a leccionação das aulas, a PE adoptou um mecanismo, através do qual, assim que as obras se encontrassem em condições de ser utilizadas, era efectuado um termo ou auto de entrega provisória, a partir do qual as instalações remodeladas passavam a poder ser utilizadas, não obstante a obra não se encontrar, em aspectos acessórios ou complementares, concluída, e, naturalmente, sem prejuízo da recepção provisória a realizar após essa conclusão, altura em que começaria então a decorrer o prazo de garantia.

¹⁰² A título exemplificativo, foi o que sucedeu nos Contratos n.º s 09/1031/CA/C e 09/1001/CA/C.

Assim sendo, tendo sido as obras disponibilizadas em momento anterior à data em que efectivamente ocorreu a respectiva recepção provisória, a identificação dos desvios registados deve ter por referência o período de tempo que mediou entre a data prevista (com ou sem prorrogações, consoante tenham ou não existido) para a conclusão e o momento em que foi assinado o referido termo. E repare-se que esse exercício permite verificar que os desvios são significativamente inferiores àqueles que são apontados pelo Tribunal de Contas. O desvio médio relativamente à conclusão contratual prevista, sem prorrogações, desce de 167 para 86 dias, quando consideramos a entrega à escola e não a recepção provisória, conforme se pode concluir pela análise do mapa relativo ao “controlo de entrega de obras” que se junta como DOCUMENTO N.º 28.

87. Atento o enquadramento factual exposto, mormente os constrangimentos sentidos que conduziram aos atrasos registados na execução das empreitadas, não imputáveis à PE, nenhuma censura merece a sua actuação, pelo que, também quanto a esta parte, deverá ser determinada a reformulação do Relato.

ii. Não aplicação de sanções contratuais

88. No seguimento das observações tecidas a propósito do incumprimento dos prazos de execução das empreitadas, o Relato do Tribunal de Contas vem salientar «a ausência de aplicação de multas contratuais no âmbito das Fases 0 e 1, apesar das inúmeras situações de incumprimento de prazos verificadas em execução de obra», acrescentando que «apenas na Fase 2, foram desencadeados procedimentos sancionatórios, relativamente a 36 empreitadas, em que ocorreram violações de prazos parciais (35 situações) e finais (1 situação) vinculativos de execução de obra, e que justificariam, eventualmente, a aplicação de multas.»¹⁰³.

Apesar de não ser formulado qualquer juízo assertivo concreto a respeito das situações em que não houve lugar à aplicação de sanções contratuais — as quais, sublinhe-se, nem sequer são especificamente identificadas no Relato, dificultando a defesa da PE —, o tratamento que à matéria é dado pelo Tribunal de Contas denuncia um *tom crítico*, o qual poderá suscitar dúvidas sobre o cumprimento pela PE das normas legais aplicáveis.

Por essa razão, impõe-se prestar os esclarecimentos que se seguem.

¹⁰³ Cfr. ponto 2.7.3.3., p. 32 do Relato.

89. Antes de mais, importa deixar claro que as únicas situações em que se pode discutir a conformidade da decisão da PE, no sentido da não aplicação de sanções contratuais por incumprimento dos prazos finais de execução das empreitadas das Fases 0, 1 e 2, são aquelas em que, não tendo sido objecto de prorrogações legais ou graciosas, houve incumprimento do prazo inicialmente fixado, ou, tendo havido, foi incumprido o prazo inicial acrescido dessas prorrogações. Não poderia ser sequer de outra forma, uma vez que, independentemente da pertinência dos comentários que possam ser feitos a propósito da derrapagens verificadas ao nível dos prazos inicialmente fixados, as prorrogações implicam, à luz das disposições legais vigentes, a fixação de um novo prazo, não havendo assim nenhum incumprimento contratual, por parte do empreiteiro, por não ter sido observado aquela prazo inicial.

Isto posto, o primeiro aspecto a esclarecer é que a abordagem feita neste ponto não incide, portanto, sobre todas as situações identificadas no ponto anterior (cfr. 2.7.3.2. do Relato).

90. Por outro lado, cumpre ainda esclarecer que, não tendo o Tribunal de Contas procedido a uma análise *casuística* das situações em que não houve lugar à aplicação de sanções contratuais, não tendo, nessa medida, apontado as razões concretas pelas quais, no seu entender, tal deveria ter ocorrido, não caberá naturalmente à PE substituir-se ao mesmo e identificar exaustivamente essas situações — defendendo-se de uma imputação que não chegou sequer a existir.

Por esse motivo, limitando-se o Relato a uma apreciação muito genérica, através dos comentários que se seguem pretende a PE elucidar o Tribunal de Contas sobre o juízo que presidiu à avaliação dessas situações de incumprimento e, bem assim, à determinação daquelas em que, em face da ponderação de um conjunto de interesses e elementos fácticos, não se justificava a aplicação de sanções contratuais.

91. Perante o ritmo acelerado do Programa e a necessidade de concluir as empreitadas o mais atempadamente possível, tendo em conta os naturais constrangimentos que tal implicava ao nível da leccionação, foram estabelecidos nos cadernos de encargos prazos de execução dos trabalhos muito reduzidos, tornando assim extremamente difícil a boa execução das empreitadas dentro daqueles prazos. Com efeito, tal como se pode ver pelo mapa *supra* referido, os prazos fixados para as obras de remodelação em cada uma das escolas foram, em média, pouco superiores a um ano.

Assim, atento, por um lado, os prazos exíguos fixados e, por outro, a complexidade das intervenções a realizar durante o funcionamento das escolas, a PE

cedo se apercebeu que o esforço solicitado aos empreiteiros excedia os padrões normais, pedindo-se uma diligência muito acima daquela que é normalmente exigível no quadro da execução de uma empreitada da mesma categoria.

Aliás, foi exactamente por essa razão que os prazos não constituíram qualquer factor de avaliação das propostas, tratando-se de uma condição não submetida à concorrência, cujo os concorrentes tinham pura e simplesmente que respeitar.

Essa circunstancia associado ao facto de, durante a execução das empreitadas se terem registado inúmeros constrangimentos, tal como acima apontado, os quais nem sempre eram susceptíveis de, à luz do enquadramento legal, provocar a prorrogação do prazo fixado, levou a que a PE decidisse introduzir uma certa *tolerância/flexibilidade* na avaliação das situações de atraso da conclusão das obras nos prazos fixados. Tal sucedeu, na medida em que, atento o enquadramento descrito, dificilmente se poderia dizer que o incumprimento do empreiteiro lhe era exclusivamente imputável, tendo em conta, desde logo, a exiguidade dos prazos definidos pela PE no Caderno de Encargos —, ainda sem conhecimento total das dificuldades inerentes a este tipo de trabalhos — que naturalmente contribuíram para a *inevitabilidade* de alguns desses atrasos. Deve referir-se que, na Fase 2, esta deficiência foi corrigida, passando o prazo médio previsto para a execução das empreitadas a ser de 15,9 meses, contra os 13,3 meses na Fase 1.

Entendeu-se, portanto, que apenas nos casos em que o empreiteiro tinha irremediavelmente contribuído para o atraso registado, e que esse atraso se afigurava de tal maneira grave que estava a comportar prejuízos e danos para o interesse público — nomeadamente por impossibilitar que se procedesse, num curto espaço de tempo, à disponibilização das instalações, nos termos explicados *supra* —, é que se justificava desencadear o respectivo procedimento de aplicação de sanções contratuais.

92. No fundo, com o seu procedimento, a PE ponderou, como era exigível, a aplicação ou não de multas à luz do princípio da proporcionalidade.

O apelo pela PE ao princípio da proporcionalidade neste domínio tem plena justificação. Com efeito, justamente por configurar o exercício de uma prerrogativa jurídico-pública inerente à execução de contrato administrativo, o poder de aplicar uma sanção pecuniária traduz-se na prática de um *acto administrativo* que, por natureza¹⁰⁴, deve ser presidido pela *proporcionalidade* ou pela *justa medida*, entre o benefício para o interesse público que se pretende obter e a gravidade da lesão para o interesse

¹⁰⁴ Cfr. FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, II, Almedina, Coimbra, 2001, p. 635

particular que resultará de tal acto – *maxime* quando a medida em causa reveste um carácter sancionatório e a gravidade da sanção se deve reputar proporcional à gravidade e censurabilidade da conduta a que se pretende reagir. A decisão de aplicação de sanções contratuais deve, portanto, atender ao *princípio da proporcionalidade* – que é, como se sabe, um princípio geral da actividade administrativa, com expresse assento constitucional (cfr. n.º 2 do artigo 266.º da Constituição da República Portuguesa) e legal (cfr. n.º 2 do artigo 5.º do Código de Procedimento Administrativo) –, o qual impede que seja aplicada uma sanção contratual que resulte da imposição ao empreiteiro do pagamento de um montante se que se revele desproporcionado e desadequado em função dos prejuízos causados pelo *incumprimento* e dos interesses que a norma que prevê a penalidade visa salvaguardar.

Por isso, concretamente, a PE ponderou, à luz do princípio da proporcionalidade, se se justificava ou não a aplicação de sanções contratuais em função dos seguintes pressupostos: (i) imputabilidade (e censurabilidade) do atraso registado ao empreiteiro; (ii) gravidade do mesmo em face da prossecução do interesse público em jogo; e (iii) prejuízos e danos sofridos em virtude desse atraso.

Aliás, em rigor, todos esses pressupostos encontram expressão no próprio regime legal de aplicação de sanções contratuais, não se tendo por isso verificado qualquer ilegalidade no comportamento adoptado pela PE.

93. Desde logo, importa notar que é a própria lei que exige que os atrasos verificados nas empreitadas tenham que ser exclusivamente imputáveis ao empreiteiro, sendo este o primeiro requisito para a aplicação de sanções contratuais.

O artigo 201.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, — aplicável às empreitadas integradas nas Fases 0 e 1 do Programa — dispõe o seguinte: «1. Se o empreiteiro não concluir a obra no prazo contratualmente estabelecido, acrescido de prorrogações graciosas ou legais, ser-lhe-á aplicada, até ao fim dos trabalhos ou à rescisão do contrato, a seguinte multa contratual diária, se outra não for fixada no caderno de encargos: a) 1⁰/₀₀ do valor da adjudicação, no primeiro período correspondente a um décimo do referido prazo; b) Em cada período subsequente de igual duração. A multa sofrerá um aumento de 0,5⁰/₀₀, até atingir o máximo de 5⁰/₀₀, sem, contudo e na sua globalidade, poder vir a exceder 20% do valor da adjudicação.(...) 3. A requerimento do empreiteiro ou por iniciativa do dono da obra, as multas contratuais poderão ser reduzidas a montantes adequados, sempre que se mostrem desajustadas em relação aos prejuízos reais sofridos pelo dono da obra, e serão anuladas quando se verifique que as obras foram bem executadas e que os

atrasos no cumprimento dos prazos parciais foram recuperados, tendo a obra sido concluída dentro do prazo global do contrato».

À primeira vista, se atentarmos única e exclusivamente ao teor do citado n.º 1 do artigo 201.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, verificamos que o único pressuposto aí enunciado para a aplicação da multa é *a não conclusão da obra no prazo contratualmente estabelecido*. Nada se estabelece a propósito das causas da não conclusão da empreitada no prazo fixado, o que, numa primeira leitura, até poderia encaminhar-nos para a identificação de uma *responsabilidade objectiva* do empreiteiro, desde que verificado tal atraso. E se assim fosse, tal significaria, desde logo, que a aplicação da multa se imporia sempre que se verificasse o desrespeito do prazo de conclusão da obra, sem que se impusesse a necessidade de averiguar sobre a imputabilidade (e conseqüente censurabilidade) do incumprimento.

A verdade, porém, é que o Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, veio consagrar uma solução que atende aos factos que relevaram para o incumprimento contratual e o termo da empreitada em momento mais distante do que inicialmente previsto. Com efeito, dispõe o n.º 1 do artigo 195.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, que “(...) *cessa a responsabilidade do empreiteiro por falta ou deficiência ou atraso na execução do contrato quando o incumprimento resulte de facto que lhe não seja imputável*”. A esta regra acrescenta o n.º 2 do mesmo preceito que “*os danos causados nos trabalhos de uma empreitada por caso de força maior ou qualquer outro facto não imputável ao empreiteiro, nos termos do presente diploma, serão suportados pelo dono da obra quando não correspondam a riscos que devam ser assumidos pelo empreiteiro nos termos do contrato*”. Esta regra está prevista no capítulo daquele diploma relacionado com o *não cumprimento* e igualmente com a *revisão* dos contratos de empreitada, onde se insere justamente o artigo 201.º a que atrás se aludiu.

Ou seja, a regra que se deixou transcrita visa, justamente, esclarecer que a responsabilidade do empreiteiro designadamente por atrasos na execução da empreitada, apenas tem lugar se outras circunstâncias estranhas o não tiverem provocado —, assim afastando aquele modelo de *responsabilidade objectiva*.

Só assim se explica, aliás, a relevância da possibilidade legal que é dada ao empreiteiro de deduzir defesa antes da emissão de uma decisão de aplicação de multa¹⁰⁵. Na verdade, se a responsabilidade que origina a aplicação da multa fosse *objectiva*, nos termos descritos, a audição do empreiteiro teria um sentido bastante diminuto, na medida em que serviria, única e exclusivamente, para demonstrar a inexistência da violação contratual que estivesse em causa.

¹⁰⁵ Cfr artigo 308.º, n.º 2, do CCP.

94. Idêntica solução foi acolhida no n.º 1 do 403.º do CCP — cujo regime de execução dos contratos é aplicável às empreitadas da Fase 2 —, nos termos do qual a aplicação das sanções contratuais depende de os atrasos registados se deverem a “*facto imputável ao empreiteiro*”.

De todo o modo, importa realçar que a solução legal não poderia ser diferente da consagrada, tendo em conta que o incumprimento do prazo de execução da obra fixado no contrato mais não traduz que o incumprimento de uma obrigação contratual assumida pelo empreiteiro. A aplicação de multa surge, pois, no quadro da responsabilidade contratual do empreiteiro perante o dono de obra. É nesta perspectiva que a multa prevista na lei pretende, para além daquele objectivo dissuasor, assegurar a percepção de uma indemnização a que o dono de obra tem direito em caso de incumprimento do prazo contratual a que o empreiteiro se vinculou e justamente por força do dever que existe de cumprimento das obrigações contratuais assumidas e do princípios gerais aplicáveis em sede de responsabilidade civil contratual. E esse plano é essencial para o esclarecimento da questão, justificando-se a análise igualmente detalhada do regime que para a *responsabilidade contratual* foi acolhido no Código Civil, que, aliás, é subsidiariamente aplicável por via do disposto no artigo 273.º do mesmo Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, e do n.º 3 do artigo 280.º do CCP.

Pois bem, um dos pressupostos essenciais da responsabilidade contratual é, precisamente, a existência de *culpa*¹⁰⁶. Ou seja, para que o devedor se constitua em responsabilidade perante o credor, a falta de cumprimento da obrigação em causa tem necessariamente que ser *culposa*.

Assim sendo, a decisão da PE de apenas aplicar multas contratuais nas situações em que os atrasos registados fossem exclusivamente imputáveis ao empreiteiro foi tomada em estrita conformidade com o disposto na lei vigente.

95. Esta explicação — principalmente, a chamada à colação do regime da responsabilidade civil contratual —, permite ainda compreender que a multa contratual não tem apenas uma dimensão *sancionatória/compulsória*, antes integrando também uma componente *indemnizatória*. Com efeito, a aplicação da multa tem uma natureza mista, pretendendo, por um lado, incentivar o empreiteiro a cumprir, e, em simultâneo, ressarcir os interesses lesados pelo *incumprimento contratual*.

¹⁰⁶ Cfr. artigo 798.º do Código Civil.

Neste sentido, justifica-se recuperar o Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 17 de Outubro de 2002, proferido no Processo n.º 0574/02: «em geral, a multa para o incumprimento dos prazos contratuais funciona como cláusula penal. Constitui a liquidação *a forfait* dos prejuízos sofridos pelo dono da obra com esse atraso, sendo o que, em princípio, o empreiteiro tem de pagar, independentemente de o valor dos prejuízos reais ser superior ou inferior a esse valor. Mas não cumpre uma função puramente indemnizatória, de reintegração “tanto por tanto”, desempenhando a sua estatuição, na lei ou no contrato, também uma função dissuasora ou preventiva, pela automaticidade de efectivação da ameaça que pende sobre o contraente, se não respeitar os prazos. A multa para o incumprimento dos prazos nos contratos de empreitadas de obras públicas comunga da mesma natureza e finalidade genérica das multas contratuais (...)».

E, concretamente a respeito do apuramento/quantificação dos prejuízos sofridos, atente-se nas palavras do Supremo Tribunal Administrativo: “*a lesão inerente ao atraso não recai forçosamente sobre o património da pessoa colectiva pública contratante, incidindo, a mais das vezes, sobre a capacidade ou o apetrechamento da Administração para satisfazer a necessidade pública específica que levou à sua associação com o particular pela via contratual. Geralmente, nas empreitadas de obras públicas, o que é posto em causa pelo atraso por parte do empreiteiro é a aptidão da Administração para proporcionar à população bem estar ou utilidades não mensuráveis economicamente*”¹⁰⁷.

Assim, importa não descurar que a cláusula sancionatória prevista num contrato de natureza administrativa, como é o caso, é, bem vistas as coisas, uma cláusula estabelecida no interesse da comunidade em geral, pois visa a preservação do interesse público prosseguido com esse contrato e não apenas e exclusivamente o interesse da entidade administrativa enquanto credora de uma obrigação contratual.

Ora, conforme acima se expôs, um dos elementos que era ponderado na decisão de aplicação de multas contratuais era precisamente a circunstância de, não obstante a empreitada não se encontrar concluída e não ter começado a decorrer o prazo de garantia, já ter ocorrido um *termo ou auto de entrega provisória*, permitindo assim a utilização da escola por parte dos professores, alunos e funcionários.

Significa isto que, na perspectiva da prossecução do interesse público, a falta de conclusão daquelas empreitadas não implicou a produção de qualquer *lesão/dano* que justificasse uma reparação, mediante a aplicação de sanções contratuais.

¹⁰⁷ Cfr. Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 17 de Outubro de 2002, proferido no âmbito do Processo n.º 0574/02, disponível em www.dgsi.pt.

96. Por último, repare-se que, justamente por configurar o exercício de uma prerrogativa jurídico-pública inerente à execução de contrato administrativo, o poder de aplicar uma sanção pecuniária traduz-se na prática de um *acto administrativo* que, por natureza¹⁰⁸, deve ser presidido pela *proporcionalidade* ou pela *justa medida*, entre o benefício para o interesse público que se pretende obter e a gravidade da lesão para o interesse particular que resultará de tal acto — *maxime* quando a medida em causa reveste um carácter sancionatório e a gravidade da sanção se deve reputar proporcional à gravidade da ilicitude da conduta a que se pretende reagir.

A decisão de aplicação de sanções contratuais deve, portanto, atender ao *princípio da proporcionalidade* — que é, como se sabe, um princípio geral da actividade administrativa, com expresso assento constitucional (cfr. n.º 2 do artigo 266.º da Constituição da República Portuguesa) e legal (cfr. n.º 2 do artigo 5.º do Código de Procedimento Administrativo) –, o qual impede que seja aplicada uma sanção contratual que resulte da imposição ao empreiteiro do pagamento de um montante se que se revele desproporcionado e desadequado em função dos prejuízos causados pelo *incumprimento* e dos interesses que a norma que prevê a penalidade visa salvaguardar.

97. Por todas as razões *supra* apontadas, conclui-se que a aplicação de multas contratuais não é automática e depende por isso da demonstração e ponderação, à luz do princípio da proporcionalidade, de um conjunto de pressupostos associados ao facto que motivou os atrasos verificados —, o que corresponde à metodologia seguida pela PE na análise dos atrasos registados.

Nesta medida, nada há a apontar às decisões de não aplicação de multas contratuais, com fundamento no facto de os atrasos não poderem ser exclusivamente imputáveis aos empreiteiros, bem como na circunstância de esses atrasos não acarretarem graves prejuízos para o interesse público associado ao funcionamento das escolas.

iii. Não responsabilização dos projectistas por erros e omissões dos projectos

98. No Relato de Auditoria a que se responde, vem ainda o Tribunal de Contas chamar à atenção para a circunstância de que nem todas as situações de erros e omissões ocorridas nas escolas compreendidas na Fase 2 do Programa deram

¹⁰⁸ Cfr. FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, II, Almedina, Coimbra, 2001, p. 635

origem ao apuramento da responsabilidade dos respectivos projectistas, dando conta, ainda, que, no que diz respeito aos erros e omissões constatados nas Fases 0 e 1, não foram desenvolvidos quaisquer procedimentos com vista à responsabilização dos correspondentes projectistas¹⁰⁹.

Refere ainda esse Tribunal que, não sendo expectável que as entidades visadas assumam as suas responsabilidades voluntariamente», a verdade é que «não foram obtidas evidências de que tenham sido accionados os seguros de responsabilidade civil, ou efectuadas outras diligências, além das mencionadas notificações, para um cabal esclarecimento e concretização dos direitos que a Parque Escolar, enquanto dono de obra, invoca»¹¹⁰.

99. Em primeiro lugar, importa desde logo referir a este respeito que, diversamente do que parece decorrer do Relato a que ora se responde¹¹¹, do Relatório da Inspeção Geral das Finanças n.º 1135/2009, de Agosto de 2009, não consta nenhuma recomendação genérica à necessidade de responsabilização dos projectistas por erros e omissões mas, apenas e só, uma recomendação muito específica dirigida à necessidade de responsabilização dos projectistas de duas das empreitadas aí analisadas, nas quais se vieram a constatar «significativos atrasos, justificados por alterações, incompatibilidades entre os vários projectos e correcções de deficiências»¹¹².

Por outro lado, cumpre dar nota que, embora esteja correcta a afirmação de que até Outubro de 2010 a PE não deu início a qualquer procedimento de responsabilização dos projectistas, não pode deixar de ser realçada a circunstância de que — ainda que com algum atraso em relação àquela que era a data expectável pelo Tribunal de Contas —, os referidos procedimentos de responsabilização dos projectistas começaram, progressivamente, a ser desencadeados, embora numa primeira fase se tenham circunscrito, pelas razões acima apontadas, aos erros e omissões relativos aos projectos da Fase 2 do Programa.

Com efeito, pode desde já adiantar-se que até à presente data a PE já desencadeou todos os procedimentos tendentes à regularização dessa situação, estando os mesmos em fase de análise das pronúncias apresentadas pelos projectistas em sede de audiência prévia, para efeitos do posterior apuramento da imputação subjectiva dos erros e omissões constatados a esses projectistas e do

¹⁰⁹ Cfr. pp. 46 e 47 do Relato.

¹¹⁰ Cfr. p. 47 do Relato.

¹¹¹ Cfr. p. 47 do Relato.

¹¹² Cfr. ponto 3 do Sumário Executivo do Relatório da Inspeção Geral das Finanças n.º 1135/2009, de Agosto de 2009.

apuramento dos prejuízos concretos decorrentes desses erros e omissões. Repare-se que estamos a falar de mais de uma centena de procedimentos que, em alguns casos, assumem uma excepcional complexidade, e que são levados a cabo pelos técnicos da PE que, a par dessa tarefa, estão igualmente encarregues de gerir e acompanhar as inúmeras empreitadas que ainda se encontram em curso, o que ajuda a explicar e a compreender a morosidade constatada.

Todavia, e uma vez que a PE está consciente de que está longe de ser atingido o prazo ordinário de prescrição para a responsabilidade civil contratual previsto no artigo 309.º do Código Civil, não cremos que o facto desses procedimentos estarem atrasados possa ser preocupante, na medida em que nada obsta a que, caso venham a ser apuradas responsabilidades dos projectistas, a PE possa, ainda, exercer os seus direitos relativamente a esta matéria.

Já quanto ao apuramento e efectivação da responsabilidade por erros e omissões dos projectistas das empreitadas das Fases 2 e 3, como o próprio relato de Auditoria reconhece¹¹³, à data da realização da auditoria já haviam sido desencadeados 70 procedimentos tendentes ao apuramento de responsabilidades, tendo, entretanto, sido regularizadas as situações dos erros e omissões verificados nas demais 25 escolas que à data se encontravam pendentes, estando estes procedimentos, igualmente, na fase de análise das pronúncias apresentadas pelos projectistas em sede de audiência prévia.

Ou seja, em síntese, a PE tem feito significativos esforços no sentido da regularização das situações em causa.

100. Quanto ao não accionamento dos seguros de responsabilidade civil e à não realização de outras diligencias tendentes ao ressarcimento dos danos provocados pelos erros e omissões dos projectos, a PE entende que enquanto não houver uma decisão definitiva no âmbito dos procedimentos administrativos já desencadeados, da qual resulte com evidência a responsabilidade dos projectistas por esses erros e omissões e pela verificação dos danos daí decorrentes, não se justifica — por uma questão de boa fé e de rigor no apuramento da verdade material — accionar nenhum dos referidos seguros nem intentar qualquer acção de responsabilidade civil contra os projectistas.

Todavia, não deixará de o fazer sempre que, uma vez terminados os referidos procedimentos, chegue à conclusão que os erros e omissões constatados são imputáveis aos projectistas e que destes resultaram danos para o interesse público.

¹¹³ Cfr. pp. 46 e 47 do Relato.

IV. AO NÍVEL DA GESTÃO FINANCEIRA DO PROGRAMA

101. Fica patente, em várias passagens do Relato, a crítica do Tribunal de Contas quanto ao modo como a PE desenvolveu e implementou a gestão financeira do Programa, sublinhando-se, a esse respeito, as «alterações consideráveis» do investimento ao longo do Programa em face dos montantes de investimento previstos, que levam o Tribunal a «concluir pela suborçamentação do investimento necessário à concretização do Programa de Modernização aquando do seu lançamento»¹¹⁴ e a considerar que a PE deveria ter fixado tectos máximos do investimento a realizar por escola, bem como de área de construção (m²)/aluno¹¹⁵.

102. Independentemente da crítica tecida por esse Tribunal à gestão da PE com base na referida alteração ao longo do Programa da previsão de investimento inicial, a PE aceita o facto, aliás objectivo, de, ao longo do Programa, terem ocorrido variações ao nível das previsões do investimento necessário para a execução do Programa.

103. Contudo, a aceitação desse facto não significa que a PE concorde com a apreciação e a análise que sobre ele empreende esse Tribunal.

Efectivamente, **são vários os planos em que o entendimento da PE sobre a referida variação do valor do investimento necessário diverge da posição assumida por esse Tribunal** no Relato a que se responde:

- **No plano da grandeza de tais variações**, já que as mesmas não assumem, em rigor, a medida e a grandeza com que são apresentadas no Relato, importando nesta sede corrigir alguns dos dados e chamar a atenção para a inexactidão dos pressupostos em que assenta aquela análise;
- **No plano da compreensão dos motivos que justificam essas variações**, uma vez que, apesar da sua aparente recusa liminar, o Tribunal acaba por reconhecer e aceitar as razões avançadas pela PE para justificar as variações ocorridas;
- **No plano do controlo financeiro realizado pela PE**, que, diferentemente do entendimento do Tribunal de Contas, foi o adequado à realidade em causa

¹¹⁴ Cfr. p. 23 do Relato.

¹¹⁵ Cfr. p. 24 do Relato.

- **No plano da perspectivação global da gestão financeira do investimento realizado**, já que, ao contrário do que esse Tribunal parece ter percebido, os dados existentes apontam para uma gestão eficiente a esse nível.

i. Alteração ao longo do Programa da previsão de investimento inicial — a medida das variações

104. Para efeitos da demonstração da ocorrência de variações, ao longo da execução do Programa, do montante de investimento necessário à sua execução, o Tribunal de Contas segue o seguinte raciocínio:

1. Na apresentação pública do Programa, em Março de 2007, previu-se que a intervenção nas 332 escolas previstas até 2015 implicava um investimento global de 940 milhões de euros;
2. Em 31 de Dezembro de 2009, o montante previsto apenas para as primeiras 205 escolas era já de 2,5 mil milhões de euros;
3. No Relatório e Contas de 2010, esse valor, para as mesmas 205 escolas, aumentou para 3,168 mil milhões de euros.

Contudo, como de imediato se vai procurar demonstrar, **a análise que esse Tribunal fez nas páginas 20 a 24 do Relato está assente em pressupostos não correctos, não traduzindo um retrato fiel e rigoroso da gestão financeira do Programa**, o que nesta sede se impõe corrigir.

105. Efectivamente, não pode ser descurada a circunstância de as figuras que constam na página 21 do Relato e dos dados nela contidos usados pelo Tribunal na subsequente análise não ilustrarem com rigor a evolução da gestão financeira do Programa.

Por um lado, o Tribunal analisa os dados e os valores que inscreveu nas figuras que constam da página 21 do Relato, pondo em nota de rodapé um aspecto essencial para a inteligibilidade e para o rigor daquelas figuras e da respectiva análise. É que, enquanto **a previsão inicial anunciada aquando do lançamento do Programa não incluía a componente relativa a mobiliário e a equipamentos** (com excepção de parte do mobiliário de sala de aula, conforme reconhece o Tribunal na nota de rodapé n.º 52), já o montante de 2,5 mil milhões estimado no final de 2009 inclui a totalidade dos mobiliários e equipamentos para as primeiras 205 escolas (o que o Tribunal assinala na nota de rodapé n.º 53).

Por outro lado, o Tribunal parece ignorar o facto de também os custos envolvidos com o faseamento das obras – em particular no que se refere à

necessidade de acautelar devidamente as condições para a permanência da actividade escolar durante o período de intervenção, providenciando instalações temporárias sem descurar a segurança e o conforto da comunidade escolar – não estarem contabilizados no valor do investimento estimado aquando do lançamento do Programa (cfr., a este respeito, página 18 do Relatório e Contas de 2010). Está a falar-se, designadamente, do valores associados ao aluguer e montagem de monoblocos para a instalação de salas de aulas, durante o prazo de execução das empreitadas em cada escola – média de 350.000€ por escola.

Ora, isto significa, como é bom de ver, que **as figuras apresentadas na página 21 do Relato**, seja a respeito da evolução da estimativa do investimento global, seja a respeito da evolução do montante de investimento previsto por fase, **são susceptíveis de induzir uma leitura errada**.

É que, como se intui do que acaba de dizer-se — bem como de uma leitura atenta do Relato, se se confrontar o respectivo texto, com as notas de rodapé -, **os dados e valores que constam das aludidas figuras não são comparáveis, porque têm na sua base realidades distintas**, nem as respectivas coordenadas, que se referem ao “investimento total”, são rigorosas:

- Por um lado, não é verdade que todos os valores inscritos nas figuras se refiram ao investimento *total* – nuns casos, estão incluídos os equipamentos, o mobiliário e os monoblocos e, noutros casos, já não;
- Por outro lado, e em consequência desse facto, não é possível construir-se uma linha comparativa, que pretensamente mostre uma evolução, quando nela estão reflectidos dados relativos a realidades distintas.

Se a preocupação (louvável) desse Tribunal quanto à comparabilidade das estimativas apresentadas é notória a propósito do número de escolas mencionadas (as 205 escolas não incluem, «por uma questão de comparabilidade das estimativas apresentadas, os Conservatórios de Música de Lisboa, e Coimbra, o Conservatório de Dança de Lisboa, assim como as escolas de Cascais, Mem Martins 2, Quinta do Peru e Nuno Gonçalves, posteriormente incluídas no Programa de Modernização»¹¹⁶), teria sido desejável que, subjacente à análise empreendida, o Tribunal de Contas houvesse igualmente tido semelhante preocupação ao nível dos valores de investimento indicados.

Ademais, um outro dado errado de que parte o Tribunal prende-se com o número de escolas abrangidas pela previsão do investimento constante do Plano de Negócios de 2008. Efectivamente, ao contrário do que consta da Figura 6 do Relato (página 21), essa previsão não se refere a 332 escolas e nem sequer a 205 escolas,

¹¹⁶ Cfr. primeiro parágrafo da p. 22 do Relato.

como é o caso dos outros documentos nessa Figura referidos. **A previsão avançada no Plano de Negócios de 2008 abrangia apenas 166 escolas.** Em jogo, nessa altura, estava, pois, uma intervenção média de 9.400 m² — muito diferente dos actuais 15.186m² (considerando 205 escolas) ou dos 15.039 m² (se se considerar 207 escolas) — a pensar em 800 alunos/escola — número também muito diferente dos actuais 1200/escola. É este, portanto, mais um dado incorrecto que induz uma leitura errada da referida Figura 6 e para o qual nesta sede se chama a atenção.

Neste quadro, é evidente que não pode ler-se as figuras constantes da página 21 do Relato, e os dados que de lá o Tribunal recolhe, no sentido de, ao longo da execução do Programa ter ocorrido uma “derrapagem” no montante de investimento de cerca de 2 mil milhões de euros (o que equivaleria à diferença entre 3.168 mil milhões de euros e 940 milhões de euros).

ii. Alteração ao longo do Programa da previsão de investimento inicial – a explicação para as variações

106. Feitos estes esclarecimentos iniciais e advertidos os cuidados a ter na leitura dos dados de que parte esse Tribunal, com vista a que deles não se faça uma leitura enviesada, é hora de compreender as razões para a ocorrência de variações no montante estimado de investimento necessário para a execução do Programa, ao longo da sua existência.

107. Independentemente e para lá da circunstância, já salientada, de o montante inicialmente previsto (940 milhões de euros) não incluir a componente de equipamentos e mobiliário (com excepção de mobiliário de sala de aula) e de aluguer de monoblocos, **uma percepção verdadeiramente rigorosa da evolução das previsões do investimento** a aplicar no Programa obriga, desde logo, **a enquadrar o contexto em que surgiu o primeira previsão desse investimento (os já referidos 940 milhões).**

Esse valor, que corresponde à primeira orçamentação do Programa, resultava de uma abordagem inicial, que se sabia sujeita a correcção à medida do desenvolvimento dos projectos e da execução das obras nas escolas piloto.

Esta abordagem inicial assentava no trabalho realizado pelos técnicos da Direcção Regional de Lisboa (DREL), para o grupo de trabalho incumbido pelo Ministério da Educação, em Abril de 2006, de proceder à elaboração do programa integrado de modernização das escolas do ensino secundário de Lisboa e Porto (cfr. Despacho n.º 7503/2006, publicado na 2.ª Série do Diário da República de 4 de Abril), trabalho esse que consistiu na elaboração de uma ficha de caracterização do estado

de conservação de 25 edifícios escolares na área de Lisboa (veja-se o documento designado “Fichas de Caracterização de 25 Edifícios Escolares em Lisboa”, junto como DOCUMENTO N.º 29. A orçamentação feita consistiu na previsão de um conjunto de pequenas reparações e/ou substituições de materiais e equipamentos, adoptando como parâmetro outras obras até aí realizadas pela DREL, em linha com as realizadas pelas outras Direcções Regionais.

Aquando da criação da PE e do lançamento do Programa, era essa a base de trabalho existente, que se sabia incompleta e provisória. Todavia, em face da necessidade de avançar com processos de financiamento, procedeu-se, para esse efeito, a uma primeira abordagem sobre o trabalho até então realizado (cfr. documento designado “PMEES – Apresentação Sumária”, junto como DOCUMENTO N.º 30), a qual consistiu na definição de quatro tipos de intervenção:

- Intervenção Especial – aplicada a 10 escolas históricas, com investimento previsto de 8,8 M€;
- Intervenção de nível 1 – aplicada a 50 escolas (liceus e escolas técnicas), com investimento previsto de 5,5 M€;
- Intervenção de nível 2 – aplicável a 70 escolas (pavilhonares mais antigas), com investimento previsto de 3,9 M€;
- Intervenção de nível 3 – aplicável a 202 escolas (pavilhonares mais recentes), com investimento previsto de 1,5 M€;

O critério adoptado para a atribuição dos valores a cada tipo de intervenção consistiu numa majoração de 1,75 a 2 sobre os orçamentos apresentados pela DREL para edifícios equivalentes.

Acrescente-se que esta foi a única base de que pôde partir-se, atenta a ausência de informação fiável nos arquivos técnicos do Ministério da Educação relativamente à realidade edificativa das escolas do país, especialmente no que se refere a documentação de apoio. Destaca-se, designadamente, a inexistência de telas finais relativamente a cada escola, existindo apenas os ante-projectos ou projectos-tipo, os quais, naturalmente, não reflectiam a realidade executada em cada escola.

Neste quadro se compreende que **o primeiro valor apresentado (os referidos 940 milhões) não teve outra ambição senão esta – justamente a de consistir numa primeira base previsional que permitisse avançar com os processos de financiamento**, não incluindo qualquer componente relativa a mobiliário e equipamento, e assumindo, mesmo relativamente à componente da empreitada, **uma base que se sabia provisória e sujeita a alterações**, à medida que a realidade sobre a qual o Programa incidia fosse sendo mais bem conhecida e fossem sendo percebidas as verdadeiras necessidades que o Programa visava suprir.

Em causa estava, aliás, aquando do lançamento do Programa, o início imediato do Programa em quatro escolas-piloto, que se enquadravam na designada Fase 0. **O objectivo dessa Fase 0, também designada fase piloto, era precisamente, como o seu próprio nome indica, o de funcionar como banco de ensaio e de teste do desenvolvimento futuro do Programa**, para que dessa fase se inferissem ensinamentos e experiências que permitissem, nas fases seguintes, ajustar o âmbito dos trabalhos a realizar da forma mais eficiente e adequada à consecução do objectivo primordial que se visava atingir – dotar o País de uma rede escolar moderna, gastando, evidentemente, o menos possível. Esse objectivo resulta, aliás, de forma clara da Resolução do Conselho de Ministros n.º 1/2007, de 3 de Janeiro, que aprovou o Programa.

Enquadrada a primeira previsão do investimento associado ao Programa, crê-se ter ficado demonstrado que **uma análise sobre a evolução da orçamentação do Programa não pode**, para que lhe possa ser emprestada a esperada objectividade e rigor, **partir de um valor que foi inicialmente assumido e apresentado como um valor provisório.**

108. De resto, **a respectiva provisoriedade, mesmo que apenas perspectivada para a componente de empreitada, veio a ser confirmada pela experiência adquirida durante a fase piloto.**

Desde logo, esta fase demonstrou que pequenas intervenções não permitem resolver os problemas de fundo, podendo redundar em gastos sem qualquer contrapartida ou, mesmo, agravar as condições existentes num prazo muito curto¹¹⁷. Com a experiência então obtida nas quatro escolas-piloto, **constatou-se a necessidade**, mesmo em termos de análise de investimento, de operar uma **intervenção profunda** em diversas componentes da construção. Com a aproximação da conclusão da fase piloto, e conforme referido no Relatório e Contas de 2008 da PE (cfr. página 10 do Relatório e Contas de 2008, disponível no *site* da PE), optou-se claramente por um tipo de intervenção mais profunda, correspondendo a uma

¹¹⁷ É o que sucede com a exigência legal de substituição de vidros simples por vidros laminados térmicos, que implica a substituição de caixilharias (caso contrário, os caixilhos existentes não aguentam as cargas associadas aos novos vidros). Contudo, percebeu-se que a substituição de caixilharias apenas resolve parcialmente o problema do frio no Inverno e do calor no Verão, pois aumenta fortemente a necessidade de renovações de ar (excedendo limites de CO₂), obrigando a criar sistemas de ventilação forçada. Por seu turno, a existência de sistemas de ventilação forçada obriga, no Verão e no Inverno, a criar sistemas de arrefecimento e aquecimento de forma a manter as temperaturas dentro dos referenciais aconselháveis. A incorporação de equipamentos de ventilação implica, por sua vez, reforçar sistemas eléctricos e aumentar os quadros gerais de electricidade e a potência instalada nos Postos de Transformação, caso contrário, o sistema eléctrico estará em permanente quebra.

reabilitação integral de todas as componentes dos edifícios (veja-se, sobre o impacto desta opção, o DOCUMENTO N.º 31, designado “Estrutura de custos de obra da fase 3 do Programa e das últimas obras das Direcções Regionais”. Este tipo de intervenção está, aliás, em clara sintonia com as intervenções em curso na União Europeia, apresentando todavia valores significativamente mais baixos que nos restantes países, como adiante se demonstrará.

Esta alteração ao nível do tipo de intervenção, em consonância com orientações da Tutela nas inúmeras reuniões de trabalho e visitas de acompanhamento de obra realizadas, foi também assumida pela Tutela nas aprovações dos Relatórios e Contas da PE, dos Planos de Actividade e Orçamento e nas autorizações dos pedidos de financiamento.

Ademais, o desajustamento daquele valor provisório em face da dimensão da obras a realizar deveu-se ainda ao facto de esse valor não incorporar os trabalhos que vieram a ser efectivamente necessários em razão das alterações legislativas relativas a regulamentos e normas técnica, em particular no que se refere à nova legislação ambiental e sobre eficiência energética publicada no início de 2006¹¹⁸.

Com efeito, dado o cariz inovador das medidas previstas nessa legislação, que foram postas em prática de forma gradual e **sem o suporte de conhecimento acumulado em termos de boas práticas**, o Programa funcionou como um verdadeiro banco de ensaio da sua aplicação, pelo que foi ao longo do desenvolvimento do Programa, e desde logo, na fase piloto, que a PE, tal como todos os donos de obra pública e privada, foi tendo noção da real dimensão das referidas medidas legislativas, a qual determinou um aumento entre 15% e 20% do valor das empreitadas.

109. Para além das razões que acima se referiram, e que se prendem com o carácter assumidamente provisório do montante de investimento previsto aquando do lançamento do Programa em Março de 2007, que fazem com que o valor de 940 milhões de euros não possa ser considerado para efeitos de análise da variação do investimento durante a execução do Programa, **outras razões ocorreram ao longo do desenvolvimento do Programa que conduziram a um incremento das necessidades de investimento.**

110. Durante a auditoria realizada, **a PE explicou a esse Tribunal as razões que levaram a que o montante de investimento no Programa haja aumentado em face daquele que foi o valor avançado aquando do respectivo lançamento** – os referidos 940 milhões de euros.

¹¹⁸ Cfr. Decreto-Lei n.º 78/2006, Decreto-Lei n.º 79/2006 e Decreto-Lei n.º 80/2006, todos de 4 de Abril.

Todas estas razões foram apresentadas e explicadas a esse Tribunal e encontram-se genericamente sumariadas nas páginas 23 e 24 do Relato. Está a falar-se:

- Desde logo, da inclusão no montante global do investimento a realizar, do investimento necessário para a aquisição de todo o mobiliário e outro equipamento necessário ao funcionamento das escolas (designadamente, computadores, videoprojectores, equipamentos interactivos, cadeiras, mesas), sendo certo que o investimento associado a esta componente não é, evidentemente, despiciendo;
- Do facto de a própria natureza das intervenções a realizar – não se trata da realização da construção *ab initio* de edifícios, mas sim da requalificação de edifícios existentes, alguns dos quais, com valor patrimonial reconhecido, cujas infra-estruturas se encontravam em avançado estado de obsolescência e em incumprimento da legislação em vigor, no que se refere em particular à segurança sísmica, à segurança contra incêndio e acessibilidades, e outros, embora recentes, padeciam de múltiplas deficiências de construção e também se encontravam em incumprimento da legislação - ser especialmente propícia a alterações à medida que o conhecimento dos edifícios e do respectivo estado vai avançando.
- Da necessidade de cumprimento da legislação ambiental e de eficiência energética, a qual determinou um aumento entre 15% e 20% do valor das empreitadas, graças à necessidade de incorporar equipamentos inicialmente não previstos, como equipamentos de renovação de ar das salas de aula e de ventilação de sanitários.
- Das alterações ocorridas ao nível da política educativa, designadamente o aumento da escolaridade obrigatória para os 12 anos e da política de turno único (que determinaram a necessidade de aumento das instalações e do número de salas de aula)¹¹⁹, o reforço do ensino profissional e da certificação de competências¹²⁰ (que provocou o inerente aumento de número de oficinas) e o desdobramento das turmas em disciplinas

¹¹⁹ Cfr. Lei n.º 85/2009, de 27 de Agosto, que estabelece o regime da escolaridade obrigatória para as crianças e jovens que se encontram em idade escolar e consagra a universalidade da educação pré-escolar para as crianças a partir dos 5 anos de idade.

¹²⁰ Cfr. Decreto-Lei n.º 396/2007, de 31 de Dezembro, que estabelece o regime jurídico do Sistema Nacional de Qualificações e define as estruturas que regulam o seu funcionamento, e Portaria n.º 1497/2008, de 19 de Dezembro, que regula as condições de acesso, a organização, a gestão e o funcionamento dos cursos de aprendizagem, bem como a avaliação e a certificação das aprendizagens.

experimentais¹²¹ (que obrigou ao aumento do número de laboratórios, salas de desenho e de artes).

- Finalmente, do próprio modelo de colaboração estreita com as escolas em que se arvora o Programa, que prevê a elaboração de planos estratégicos pelas direcções das escolas, nos quais são vertidos os objectivos dos respectivos projectos educativos e as necessidades em termos de recursos físicos, os quais obrigavam a sua adaptação casuística dos projectos de arquitectura e redundavam num aumento da área média por escola inicialmente prevista.

Em face de tais explicações, **esse Tribunal considerou, contudo, que as mesmas «não justificam a magnitude das variações ocorridas**, uma vez que se reportam, essencialmente, a factores anteriores ao arranque da fase de construção nas várias intervenções»¹²².

111. **A verdade**, porém, é que da exposição e da apreciação que esse Tribunal faz no Relato acaba por inferir-se que **as razões assinaladas pela PE são também reconhecidas por esse Tribunal**:

- a) É o caso, desde logo, do **valor do mobiliário e equipamento não corrente** que não estava abrangido na estimativa inicial no momento do lançamento do Programa. Como se disse, vem reconhecido no Relato, ainda que em nota de rodapé, que o valor de 940 milhões de euros, avançado no lançamento do Programa não incluía sequer a componente de mobiliário e equipamento, pelo que a diferença entre esse valor e o valor que consta no Relatório e Contas de 2010 encontra, em parte, justificação nesse facto.
- b) Outra razão apontada pela PE é **a própria intervenção das escolas na determinação do âmbito dos trabalhos, intervenção vertida nos designados planos estratégicos**, aspecto este que esse Tribunal também reconhece como sendo uma fonte do aumento do investimento necessário, ainda que, o que se abordará adiante, considere ter havido uma falha da PE ao não ter definido tectos máximos de investimento a realizar por escola, bem como de área de construção – cfr. 3.º parágrafo da página 24 do Relato onde se lê que «a explicação para aqueles incrementos reside, em grande medida, na não definição pela entidade de tectos máximos...».

¹²¹ Cfr. Decreto-Lei n.º 272/2007, de 26 de Julho.

¹²² Cfr. p. 23 do Relato.

- c) Ademais, esse Tribunal quando atribui responsabilidade pelos incrementos do investimento à «**realização de trabalhos a mais e trabalhos de suprimentos de erros e omissões**» (cfr. p. 24 do Relato) está igualmente a ir ao encontro de uma das razões avançadas pela PE – justamente a razão associada à própria natureza das intervenções a realizar, que fez com que a PE se deparasse em obra com infra-estruturas em avançado estado de degradação e com deficiências de construção nos edifícios existentes, circunstâncias que são, evidentemente, propensas ao surgimento de necessidades não previstas -, ainda que possa não ter-se apercebido da verdadeira relevância deste factor.

Vê-se, portanto, que de entre todas as razões apontadas pela PE as únicas que o Tribunal parece não reconhecer — ainda que às mesmas não se refira especificadamente — são *(i)* as alterações ao nível da legislação ambiental e de eficiência energética e *(ii)* as modificações em termos de política educativa.

Estas razões são, justamente, aquelas relativamente às quais menos se pode aceitar que esse Tribunal não as aceite como motivos válidos e objectivos para um incremento dos custos de investimento do Programa – é que em causa está a necessidade de execução de trabalhos decorrente de intervenções legislativas, pelo que não havia outra opção senão cumpri-las.

Impõe-se, portanto, neste contexto, revisitar as vicissitudes de ordem normativa e técnica que foram responsáveis pelo aumento do investimento global ao longo da execução do Programa, expondo de forma clara e detida em que consistiu cada uma delas, esperando que esse Tribunal possa melhor compreender o que esteve efectivamente em causa.

112. O primeiro factor tem que ver com **alteração de regulamentos técnicos**, com impactos ao nível construtivo.

Trata-se, em geral de questões associadas a alterações significativas do quadro legal e regulamentar de várias actividades, que podem em agregadas em seis grandes grupos: *(i)* elementos estruturais, *(ii)* reabilitação energética, *(iii)* segurança, *(iv)* acústica, *(v)* sistemas informáticos e *(vi)* redes eléctricas e de gás, *(vii)* redes de águas e esgotos.

- a) Em causa está, desde logo, o investimento acrescido graças aos reforços realizados nos **elementos estruturais das escolas**, inicialmente não incluídos.

Efectivamente, indo ao encontro da legislação nacional e comunitária sobre este tema¹²³, foi tomada a decisão tomada de incorporar no plano das intervenções a análise sísmica das estruturas, aproveitando-se, assim, a oportunidade “histórica” para as realizar que o Programa representava, por se tratar de um conjunto de intervenções em profundidade.

Neste âmbito, verificou-se a necessidade de operar reforços sísmicos, o que implicou um reforço significativo dos elementos estruturais dos edifícios. Salienta-se que muitos dos edifícios são construções anteriores a 1958 (23%), ano da entrada em vigor do Regulamento de Segurança das Construções Contra os Sismos (RSCC), com condições críticas ao nível de resistência aos sismos. Mesmo as construções dos anos 70 e 80, representando cerca de metade dos edifícios escolares, apresentavam condições que, em alguns casos, revelaram ser mais económica a demolição e reconstrução do que o próprio reforço, uma vez que, nalguns casos, foram construídas antes da entrada em vigor do Regulamento de Segurança e Acções em Estruturas de Edifícios e Pontes (RSAEEP) de 1983 e, noutros casos, foram construídas de forma deficiente, como é comumente reconhecido.

O impacto das medidas de reforço sísmico, pela sua especificidade e grau de dificuldade de execução, representam custos, na maioria dos casos, equivalentes à construção de uma nova estrutura.

No conjunto das 213 escolas das Fases 0, 1, 2 e 3, 67 escolas sofreram reforços estruturais, essencialmente sísmicos¹²⁴.

Pela sua importância deve referir-se o caso da Escola Artística António Arroio, na qual, após o início da intervenção, se constatou que o aço estrutural existente era muito inferior ao previsto. Este facto, grave em termos de segurança, obrigou à demolição da estrutura e ao projecto e construção de uma nova, com sobrecustos de 1,712 milhões €. Obrigou ainda a um sobrecusto de instalações provisórias de 1,954 milhões €, em virtude da obrigatoriedade de desocupar as instalações, após o conhecimento da situação.

¹²³ Cfr. Directiva n.º 89/106/CEE, do Conselho, de 21 de Dezembro de 1988, que aproxima as legislações dos Estados membros no que se refere aos produtos de construção, alterada pela Directiva n.º 93/68/CE, do Conselho, de 30 de Agosto de 1993, transposta para a ordem jurídica interna pelo Decreto-Lei n.º 113/93, de 10 de Abril, alterado pelos Decreto-Lei n.º 139/95, de 14 de Junho, Decreto-Lei n.º 374/98, de 24 de Novembro, e Decreto-Lei n.º 4/2007, de 8 de Janeiro, e republicado por este último

¹²⁴ Pela sua importância, deve referir-se o caso da Escola Artística António Arroio, na qual, após o início da intervenção, se constatou que o aço estrutural existente era muito inferior ao previsto. Este facto, grave em termos de segurança, obrigou à demolição da estrutura e ao projecto e construção de uma nova, com sobrecustos de 1,712 milhões de euros. Obrigou ainda a um sobrecusto de instalações provisórias de 1,954 milhões de euros, em virtude da obrigatoriedade de desocupar as instalações, após o conhecimento da situação.

b) Outro factor de desestabilização financeira do Programa tem que ver com a **reabilitação energética dos edifícios**.

Em 4 de Abril de 2006 foi publicado um pacote legislativo (que só entrou em vigor em Dezembro de 2006) relativo ao Sistema de Certificação Energética e Qualidade do Ar Interior (SCE)¹²⁵ e aos sistemas energéticos de climatização (RSECE)¹²⁶ e comportamento térmico dos edifícios (RCCTE)¹²⁷. Pese embora a publicação desta legislação, só com a publicação da Portaria 461/2007, de 5 de Junho, ficou definida a calendarização da obrigatoriedade de aplicação do SCE, e só com o Despacho n.º 10250, de 8 de Abril, foi aprovado o normativo que define o Modelo do Certificado de Desempenho Energético e da Qualidade do Ar Interior, pelo que só com estes dois actos o quadro normativo dos regulamentos ficou completamente definido e estabilizado.

Tais requisitos legais, que transpõem para o ordenamento jurídico nacional a Directiva 2002/91/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho da Europa relativos ao conforto ambiental e à eficiência energética, bem como as regras práticas de concretização, posteriormente validadas pela ADENE, implicaram aumentos de investimento por custo unitário de área de construção, da ordem dos 15% a 20%, sobre os orçamentos até aí praticados, em virtude das seguintes necessidades assim despoletadas:

- Instalação sistemas de ventilação forçada, para dar cumprimento às elevadas renovações de ar obrigatórias;
- Sistemas de arrefecimento e aquecimento, de modo a manter as temperaturas dentro dos referenciais aconselháveis ao longo do ano (20 a 25 graus)¹²⁸;
- Alteração completa dos sistemas eléctricos, de forma a melhorar a eficiência energética, incorporando materiais e equipamentos adequados,

¹²⁵ Cfr. Decreto-Lei n.º 78/2006, de 4 de Abril.

¹²⁶ Cfr. Decreto-Lei n.º 79/2006, de 4 de Abril.

¹²⁷ Cfr. Decreto-Lei n.º 80/2006, de 4 de Abril.

¹²⁸ Deve referir-se que, em virtude de a PE ter considerado que este intervalo de variação de temperatura tinha impactos excessivos, a PE adoptou, na sequência de acordo com a ADENE, o intervalo de 18 a 28 graus, com permissão para ultrapassagem estes intervalos em 5% do período de utilização das escolas (cfr. correspondência trocada com a ADENE a este respeito junta como documento n.º 11, sobre alterações de parâmetros). No âmbito das acções de troca de informação, esclarecimento e clarificações da legislação, foi possível ultrapassar a obrigatoriedade de sistemas totalmente centralizados nas escolas, evitando factores de simultaneidade que agravavam a potência instalada (exemplo: instalações referentes a auditórios e ginásios), conforme decorre do documento acabado de referir. Outras medidas, nomeadamente a obrigatoriedade de incorporação de 50% de ventilação natural e a redução dos parâmetros relativos a renovação de ar, foram propostas/apoiadas pela PE, no âmbito da Grupo de Trabalho para revisão da legislação (cfr. o mesmo documento).

desde as lâmpadas de baixo consumo à Gestão Técnica Centralizada (GTC);

- Reabilitação quase total da envolvente construtiva, nas suas várias componentes (coberturas, paredes e vãos), para garantir a eficiência energética dos sistemas;
- Reforço significativo das potências eléctricas, com construção de novos Postos de Transformação, de forma a garantir o funcionamento dos sistemas.

c) Em termos de **segurança**, o cumprimento obrigatório do Decreto-Lei 220/2008, de 12 de Novembro (que entrou em vigor em 1 de Janeiro de 2009), da Portaria 1532/2008, de 29 Dezembro, e do Despacho do Presidente da ANCP n.º 2074/2009, de 15 de Janeiro, trouxe alterações ao projecto e ao processo construtivo.

Estas alterações legislativas implicaram ainda, no caso da **segurança contra incêndios**, a introdução de envolventes corta-fogo e a definição de vias de evacuação com novos percursos horizontais e verticais (escadas interiores e exteriores), o que, por sua vez, acarretou a substituição de vãos por sistemas corta-fogo e selagem de todas as aberturas até aí existentes, originando um forte incremento dos sistemas de ventilação mecânica.

Em termos de **segurança de utilização** e de **segurança contra intrusão**, tornou-se obrigatória a utilização de vidros laminados, guardas de escada e corredores com dimensões e resistência adequadas à função, redimensionamento e rectificação de traçado de redes técnicas, tais como a de gás ou de ar comprimido, instalação de sistemas de segurança contra intrusão e vídeo-vigilância.

d) Paralelamente ao que sucedeu em outras componentes construtivas, as exigências legais recentes (2006 a 2009) estenderam-se às **condições acústicas** dos edifícios, nomeadamente à Avaliação e Gestão de Ruído Ambiente¹²⁹, ao Regulamento Geral de Ruído¹³⁰ e a alterações ao Regulamento dos Requisitos Acústicos de Edifícios¹³¹, implicando a introdução de sistemas construtivos para correcção acústica dos espaços lectivos e sociais.

e) Ao nível das **redes eléctricas e de gás e instalações técnicas**, foram necessárias alterações profundas de forma a colmatar as deficiências globais das

¹²⁹ Decreto-Lei n.º 146/2006, de 31 de Julho

¹³⁰ Decreto-Lei n.º 9/2007, de 17 de Janeiro

¹³¹ Decreto-Lei n.º 96/2008, de 9 de Junho, que adapta o Decreto-Lei n.º 129/2002, de 11 de Maio, a outra legislação nele referida.

redes existentes, bem como reforços associados às novas tecnologias, novos equipamentos didácticos e oficinais e, finalmente, as já referidas alterações ao nível do AVAC.

f) Do mesmo modo, no plano da **redes de águas e esgotos**, as intervenções resultantes da necessidade de substituição de tubagens e equipamentos que datam da construção dos edifícios, encontrando-se degradadas e com roturas, muito para além da vida útil, constituíram um factor de agravamento do investimento.

Neste mesmo plano, deve ainda considerar-se a necessidade de construir mais instalações sanitárias, adequando-as às reais necessidades das escolas, colmatando deficiências de projecto inicial, ou simplesmente repondo instalações que tinham sido transformadas noutros usos pelas Direcções da Escolas, de forma a suprir outras necessidades mais imperiosas.

113. Não se ignora que parte das alterações normativas referidas são formalmente anteriores a algumas previsões de investimento, mas na realidade **a PE funcionou como verdadeiro banco de ensaio da sua aplicação**, seja pelo facto de parte das portarias regulamentadoras terem saído, gradualmente, já com os projectos das várias fases em andamento e as obras em execução, seja pelo facto de não existir o suporte do conhecimento acumulado em termos de boas práticas.

É, aliás, nesse contexto que a PE tem colaborado de forma muito próxima com as entidades públicas responsáveis pelo acompanhamento da concretização da nova legislação, numa postura de crítica construtiva, apresentando várias sugestões/estudos tendentes à correcta definição de parâmetros e de metodologias de aplicação, no sentido de, mantendo as condições de conforto reconhecidas internacionalmente, obter economias globais significativas.

No quadro seguinte, procura sintetizar-se o impacto que as diversas alterações normativas a que nos referimos tiveram sobre o investimento no Programa, podendo estimar-se um impacto de 5% a 15% nos rácios de investimento inicial:

Impacto Quantitativo das Medidas

Medidas	Rácios				
	invest./escola	n.º alunos/escola	custos/área	custos/aluno	área/aluno
Sísmica	↑↑↑	→	↑↑↑	↑↑↑	→
Reabilitação energética	↑↑↑↑↑	→	↑↑↑↑↑	↑↑↑↑↑	→
Segurança	↑↑	→	↑↑	↑↑	→
Acústica	↑	→	↑	↑	→
Redes e Instalações Técnicas	Integrado na reabilitação energética				
Redes Águas e Esgotos	↑↑	→	↑↑	↑↑	→

Simbologia	↑↑↑↑↑	↑↑↑↑	↑↑↑	↑↑	↑	→	↓	↓↓	↓↓↓	↓↓↓↓	↓↓↓↓↓
Variação (V)	V > 15%	10% < V ≤ 15%	5% < V ≤ 10%	2% < V ≤ 5%	0% < V ≤ 2%	0%	0% ≥ V > -2%	-2% ≥ V > -5%	-5% ≥ V > -10%	-10% ≥ V > -15%	V < -15%

Estes valores (cfr. estudo mais detalhado junto *supra* como documento n.º 31) podem ser confirmados no quadro seguinte, no qual se compara a estrutura de custos de obras de construção de escolas pelas Direcções Regionais de Educação no ano de 2000 e a estrutura de custos de obras de 87 escolas, da Fase 3 do Programa de Modernização (fonte PRONIC):

Quadro Comparativo de Custos Unitários (€/m²) de Obras Parque Escolar e Obras Escolas (ano 2000)

Actividade	89 Escolas PE - Fase 3		Obras Dir. Reg. -		Exemplo de comparação de custos						
	%	€/m ²	%	€/m ²							
1 Estaleiro	3,96%	32,1	1,80%	9,7							
2 Trabalhos preparatórios	1,70%	13,8	0,00%	0,0							
3 Demolições	2,45%	19,8	0,47%	2,5							
4 Movimento de terras	1,35%	11,0	0,35%	1,9							
5 Arranjos exteriores	5,83%	47,2	16,19%	87,0							
6 Estruturas	18,82%	152,4	35,40%	190,2							
7 Construção Civil	33,22%	269,1	33,90%	182,2							
8 Instalações Águas	3,38%	27,3	3,27%	17,6							
9 Inst. Equip. Eléctricos	9,39%	76,0	4,70%	25,3							
10 Inst. Equip. Comunicação	0,87%	7,1	0,00%	0,0							
11 Inst. Equip. AVAC	11,45%	92,8	0,54%	2,9							
12 Inst. Equip. Gás	0,13%	1,1	0,57%	3,1							
13 Inst. Equip. Segurança Integrada	0,95%	7,7	0,00%	0,0							
14 Inst. Equip. GCT	1,02%	8,3	0,00%	0,0							
15 Inst. Equip. Ar Comprimido	0,08%	0,7	0,00%	0,0							
16 Redes de Combustível Líquido	0,01%	0,1	0,00%	0,0							
17 Onst. Equip. de outros gases	0,01%	0,0	0,00%	0,0							
18 Elevadores	0,28%	2,3	0,60%	3,2							
19 Fotovoltaicos	0,20%	1,6	0,00%	0,0							
20 Mobiliário	4,55%	36,8	2,19%	11,8							
21 Diversos	0,34%	2,8	0,02%	0,1							
Custo unitário total (€/m²)	100,00%	810,0	100,00%	537,4	<table border="1"> <tr> <td>Somatório de Custos de instalações técnicas</td> <td>24,0%</td> <td>194,6</td> </tr> <tr> <td>Somatório de Custos de instalações técnicas</td> <td>5,8%</td> <td>31,2</td> </tr> </table>	Somatório de Custos de instalações técnicas	24,0%	194,6	Somatório de Custos de instalações técnicas	5,8%	31,2
Somatório de Custos de instalações técnicas	24,0%	194,6									
Somatório de Custos de instalações técnicas	5,8%	31,2									

114. O segundo factor prende-se com **alterações ao nível da política educativa.**

Efectivamente, no decurso do Programa houve orientações de política educativa que implicaram alterações significativas nos programas funcionais das escolas em intervenção, levando ao aumento do número de alunos abrangidos e ao

aumento quantitativo e qualitativo das áreas de construção, em face ao inicialmente estimado.

A maior parte destas medidas encontra-se reflectida em diplomas legais. Noutros casos, trata-se de orientações transmitidas às escolas e divulgadas no portal do Ministério da Educação e, noutros casos ainda, houve um conjunto de pequenas regras expressas em despachos, circulares e outros normativos emitidos pelos serviços do Ministério da Educação¹³², também com implicações nos programas funcionais das escolas em processo de requalificação.

Sem prejuízo de uma análise mais circunstanciada sobre as mesmas (cfr. documento respeitante às “Orientações de Política Educativa 2006-2010” junto como DOCUMENTO N.º 32), importa, de forma sintética referenciar as mais importantes:

a) Desde logo, a **reorganização da Rede Escolar**¹³³ traduziu-se em fusões, agregações ou extinções de escolas (esta última mais comum nas escolas de reduzida dimensão do 1º ciclo do ensino básico), tendo, evidentemente, forte impacto no número de alunos por escola e implicando a fusão e/ou de agregação de várias escolas secundárias incluídas no Programa.

Neste quadro, pode atentar-se, como exemplo, no facto de do total das escolas concluídas ou em intervenção 161 terem ensino básico com secundário e 13 resultarem de processos de fusão e/ou de agregação. Nalgumas escolas foi previsto, em consonância com as Direcções Regionais, que as mesmas deveriam ficar dotadas de capacidade para no futuro acolherem comunidades escolares de escolas básicas a encerrar.

Outro factor, indirecto não menos importante, consistiu no aumento da procura nas escolas incluídas no Programa por parte dos alunos e das famílias, facto expectável em face da qualidade das condições lectivas das escolas requalificadas e do impacto que essas condições têm em toda a comunidade escolar. Esta situação veio mesmo, nalguns casos, a facilitar os processos de agregação/fusão. Estima-se, aliás, um aumento médio de 200 alunos por escola (15% a 20%), correspondendo a um aumento de área de 7,5 a 10%.

¹³² Designadamente, a obrigatoriedade de fecho do bar durante o horário de funcionamento do refeitório ou a proibição de funcionamento da disciplina de educação física antes e depois das refeições.

¹³³ A reorganização da rede escolar teve em vista promover a racionalização dos agrupamentos de escolas, favorecer o desenvolvimento de um projecto educativo comum, articulando níveis e ciclos de ensino (com a integração 2º ciclo ou do 3º ciclo e do 2º ciclo do ensino básico em muitas escolas secundárias), e a adaptar a oferta das escolas à escolaridade obrigatória de 12 anos.

b) Ao nível da **Educação Especial** foi aprovado um novo regime jurídico¹³⁴ para a prestação de apoios especializados às crianças e jovens com necessidades educativas especiais de carácter permanente.

Considerando que existem 12 escolas intervencionadas com unidades de apoio especializado a alunos com multi-deficiência ou equipadas para escolas de referência para a educação bilingue a alunos surdos e a alunos cegos e com baixa visão, estas medidas tiveram impactos nos rácios de área por aluno, custo por área de construção e custo por aluno, na ordem dos 1% a 2%.

c) No domínio do **Ensino Profissional**, o Governo emitiu orientações sobre esta matéria nas Grandes Opções do Plano para 2009 (cfr. Lei n.º 41/2008 de 13 de Agosto), reconfirmadas nas Grandes Opções do Plano para 2010-2013.

Nas Grandes Opções do Plano para 2009 é referido o objectivo de reforçar as condições das instalações e do equipamento das escolas secundárias, de forma a permitir que o sistema educativo absorva mais 40.000 alunos no ensino secundário.

Em 96 escolas intervencionadas existem cursos profissionais com necessidades de instalações oficinais (instalações específicas e equipamentos específicos), com impactos significativos nos rácios de área por aluno, custo por área de construção e custo por aluno. Mesmas nas escolas onde já existiam oficinas (cerca de 50%) houve que requalificá-las em termos de instalações e que modernizá-las em termos de equipamento (como exemplo refere-se o curso de Mecânica Auto em que, face às proibições das antigas valas de reparação, houve que montar elevadores auto).

Estima-se, aliás, um aumento de área de 48.000 m² (1,5%), com o conseqüente aumento de custo, agravado pelo equipamento para oficinas (média de 300.000€/escola). Globalmente, estima-se em 4% o custo das escolas com oficinas, o que representa cerca de 2% no investimento global.

Também ao nível do reforço do ensino profissional se destaca a intervenção em dois edifícios escolares, entretanto desafectados da rede de escolas a cargo do Ministério da Educação, em que foi feita a sua reconversão para ensino profissional no âmbito da oferta formativa promovida pelo Turismo de Portugal.

d) O **ajustamento da dimensão das turmas**, seja o ajustamento geral, seja o ajustamento nas disciplinas experimentais teve, como não poderia deixar de ser, forte impacto no número de salas de aula normal, laboratórios, salas de artes e oficinas.

¹³⁴ Cfr. Decreto-Lei nº 3/2008, de 7 de Janeiro.

Quanto às salas de aula normais, estabeleceu-se que seriam calculadas para 25 alunos/turma, embora ficassem preparadas para 28/30 alunos (capacidade instalada), o que aliás está a acontecer num número significativo de escolas. Todos os cálculos realizados relativamente a rácios por aluno (m²/aluno e investimento/aluno) partiram da capacidade ideal e não da capacidade instalada. Os rácios para capacidade instalada devem, portanto ser reduzidos 12% (28/25 alunos).

Quanto às salas de aula para disciplinas experimentais o quadro legislativo sofreu alterações. Já no segundo semestre de 2007, o Decreto-Lei n.º 272/2007 de 26 de Julho estabelece as novas matrizes para os currículos dos cursos científico-humanísticos do ensino secundário e reforço de carga horária nas disciplinas de Física e Química, no sentido de viabilizar a componente prática e experimental destas disciplinas, incrementando fortemente essas horas lectivas. Com o Despacho n.º 13170/2009 de 4 de Junho, introduz-se ajustamentos nos critérios para o desdobramento de turmas, com implicações directas nas actividades lectivas com exigência de espaços especializados como é o caso do ensino das ciências experimentais e do ensino profissional (designadamente, laboratórios e oficinas).

O número de salas específicas para disciplinas experimentais (como é o caso dos laboratórios e salas de desenho) foi definido tendo por base uma ocupação de sala, para actividade estritamente lectiva (aulas), com 5 blocos diários de 90 minutos, ou seja 7 horas e meia (não contabilizando o ensino nocturno). Em termos práticos, foi necessário duplicar o número de laboratórios, na esmagadora maioria das escolas, com dois impactos significativos:

- a. Aumento de área estimada de 2% a 2,5% (3 laboratórios e 2 salas de preparação correspondem a 300m²);
- b. Aumento dos custos globais entre 5% a 5,5%, considerando os equipamentos específicos das áreas dos laboratórios.

e) Enorme relevância teve **o ensino com turno único**, definido no seguimento das políticas educativas definidas no Programa do XVIII Governo para 2009-2011¹³⁵, com fortes implicações no rácio de área por aluno.

Esta determinação, inicialmente apenas dirigida ao 1.º ciclo do ensino básico, foi progressivamente alargada aos restantes ciclos de ensino básico e ao ensino secundário à medida que iam sendo construídas novas escolas e reorganizada a rede escolar, aproveitando a oportunidade de construção de escolas para os próximos

¹³⁵ “Mais e melhor Educação para todos” – é referido explicitamente como objectivo “Qualificar a escola pública: reforçar o papel, as condições de funcionamento e a autonomia das escolas a) Criar condições para que as escolas do ensino básico e secundário passem a funcionar em regime normal e turno único”.

30/40 anos.

As diferentes fases do Programa foram sofrendo ajustamentos, decorrentes da reorganização da rede escolar que se traduziram na criação de condições para o funcionamento das escolas em turno único com a consequente necessidade de mais salas de aula e mais espaços polivalentes (situação que se acentuou pelo facto de estas escolas terem, ao longo das várias fases, cada vez mais alunos do ensino básico).

Os impactos da medida de turno único apontam para um aumento de 25% a 40% de salas normais (5 blocos diários de 1h30m passam para 3,5 a 4 blocos diários de igual duração). Representando as salas de aula cerca de 40% da área total de uma escola, este factor provoca um aumento global da área da escola de 10% a 16%, a que corresponde um agravamento global de custos de 8% a 13%.

Note-se, aliás, que uma eventual eliminação temporária do objectivo de turno único permitirá um alargamento do período de utilização das salas para actividade estritamente lectiva (aulas), possibilitando um maior número de turmas e, consequentemente, um maior número de alunos nas escolas abrangidas pelo Programa. De igual forma, uma maior racionalização do desdobramento de turmas experimentais permitirá consolidar essa medida, ajudando a reduzir, temporariamente, os rácios de área por aluno e custo por aluno.

f) Também a **reorganização das escolas do ensino artístico especializado**, integrada na reforma do ensino artístico especializado, em 2008, fomentando o ensino integrado e articulado, ocorreu durante a execução do Programa.

Essa reorganização teve impacto ao nível das escolas de música e dança, tendo-se avançado com a agregação dos Conservatórios de Música do Porto e Coimbra com escolas secundárias, permitindo sinergias de conjunto. Este caso particular, embora faça baixar significativamente os rácios de custo por aluno e área por aluno em relação à hipotética requalificação apenas dos Conservatórios, faz aumentar a média global dos rácios na globalidade do Programa.

No domínio das artes visuais, enquadram-se as Escolas Artísticas Soares dos Reis no Porto e António Arroio em Lisboa. Tratando-se de escolas especializadas, com forte componente de equipamentos oficiais e de meios audiovisuais, apresentam também rácios bastante elevados de área por aluno e custo por aluno.

Deve referir-se que as escolas de ensino artístico especializado devem ser consideradas escolas regionais e não escolas locais, pela especificidade dos cursos e respectivos meios humanos e de equipamento que integram.

g) Foram várias as alterações legislativas que determinaram a necessidade de **adequação dos espaços gerais** das escolas.

Por força do Decreto-Lei n.º 75/2008 de 22 de Abril, que estabeleceu o novo modelo gestão, o qual reforça a participação das famílias e comunidades na direcção estratégica dos estabelecimentos de ensino com a consequente necessidade de espaços específicos para trabalho e reunião, as *áreas administrativas e de gestão* tiveram que ser alteradas na sua configuração.

Em virtude do Despacho n.º 17387/2005, que determina a presença dos docentes na escola para além do horário lectivo no desempenho de actividades complementares (complementado com os Despachos 13599/2006 e 17860/2007, Decreto-Lei n.º 15/2007, de 22 de Abril, e Decreto-Lei n.º 75/2010 de 23 de Junho, que estabelece a valorização do trabalho e da profissão docente implicando o reforço da presença na escola), tornou-se necessário criar espaços de trabalho qualificados nas escolas para uso exclusivo de docentes.

Há ainda que referir o *reforço das áreas das bibliotecas, das cantinas e espaços de alunos*, inerente ao paradigma da Nova Escola, mas com fortes impactos nas áreas de construção e, conseqüentemente, no montante global de investimento.

Globalmente, em causa está, no que se refere à adequação dos espaços gerais, um aumento de 5% na área global e no custo global.

h) A concretização do **Plano Tecnológico** da Educação constitui também fonte de distúrbios para a execução do Programa.

Esse Plano integra basicamente duas componentes: redes e activos. Inicialmente estava previsto que o investimento das redes (300.000 € de investimento médio por escola) seria efectuado pela PE, tirando partido das sinergias da sua colocação em conjunto com as redes eléctricas e os activos, mas o custo com os activos (65.000 a 75.000€ de investimento médio por escola – 0,5%) seria da responsabilidade do Ministério da Educação – Plano Tecnológico da Educação. O que sucedeu foi que, na prática, a PE veio a suportar integralmente também os custos com os activos, redundando num acréscimo dos custos de intervenção.

115. No quadro seguinte, procura sintetizar-se **o impacto no investimento das diversas medidas de política educativa**, podendo estimar-se um impacto global de 12,5% a 25% nas áreas e rácios de investimento.

Impacto Quantitativo das Medidas

Medidas	Rácios				
	invest./escola	nº alunos/escola	custos/área	custos/aluno	área/aluno
Reorganização da Rede Escolar	↑↑↑	↑↑↑↑↑	→	↓↓	↓
Ensino Profissional	↑↑	→	↑↑	↑↑↑	↑↑↑
Ajustamento da dimensão das turmas	↑↑↑	→	→	↑↑↑	↑↑↑
Ensino com turno único	↑↑↑↑	→	→	↑↑↑↑	↑↑↑↑↑
Educação Especial	↑	→	↑	↑	↑
Reorganização do Ensino Artístico	↑↑↑↑	→	↑↑↑↑	↑↑↑↑	↑↑↑↑
Adequação de Espaços Gerais	↑↑	→	→	↑	↑
Plano Tecnológico	↑↑	→	↑↑	↑↑	→

Simbologia	↑↑↑↑↑	↑↑↑↑	↑↑↑	↑↑	↑	→	↓	↓↓	↓↓↓	↓↓↓↓	↓↓↓↓↓
Variação (V)	V > 15%	10% < V ≤ 15%	5% < V ≤ 10%	2% < V ≤ 5%	0% < V ≤ 2%	0%	0% ≥ V > -2%	-2% ≥ V > -5%	-5% ≥ V > -10%	-10% ≥ V > -15%	V < -15%

As alterações de política educativa surgiram em simultâneo com o desenvolvimento das Fases Piloto e 1, ou no arranque da Fase 2. No quadro seguinte procura sintetizar-se a percentagem de escolas que, em cada fase, sofreu o impacto de cada uma das medidas de política educativa:

Impacto das Medidas por Fase

Medida	Fase			
	0	1	2	3
Reorganização da Rede Escolar	0%	19%	29%	32%
Ensino Profissional	25%	30%	50%	50%
Ajustamento da dimensão das turmas	0%	0%	75%	100%
Ensino com turno único	0%	0%	75%	100%
Educação Especial	100%	100%	100%	100%
Reorganização do Ensino Artístico	100%	100%	100%	100%
Adequação de Espaços Gerais	100%	100%	100%	100%
Plano Tecnológico	100%	100%	100%	100%

Importa ainda reforçar que **a esmagadora maioria das situações apresentadas ocorreu no decurso das várias fases do Programa**, realizando-se as várias adaptações em tempo real, algumas vezes já na fase de obra, em profundo diálogo com as Direcções das escolas, as Direcções Regionais e os projectistas.

Foi, evidentemente, preciso muito trabalho, dedicação e sentido de serviço público para garantir que as escolas que estavam a ser requalificadas não perderiam esta oportunidade para ficarem adequadas às novas políticas de ensino. Mais fácil — e mais barato — teria sido, inequivocamente, nada fazer.

116. São todas as razões que se descreveram que justificam o incremento dos valores de investimento previstos para o Programa.

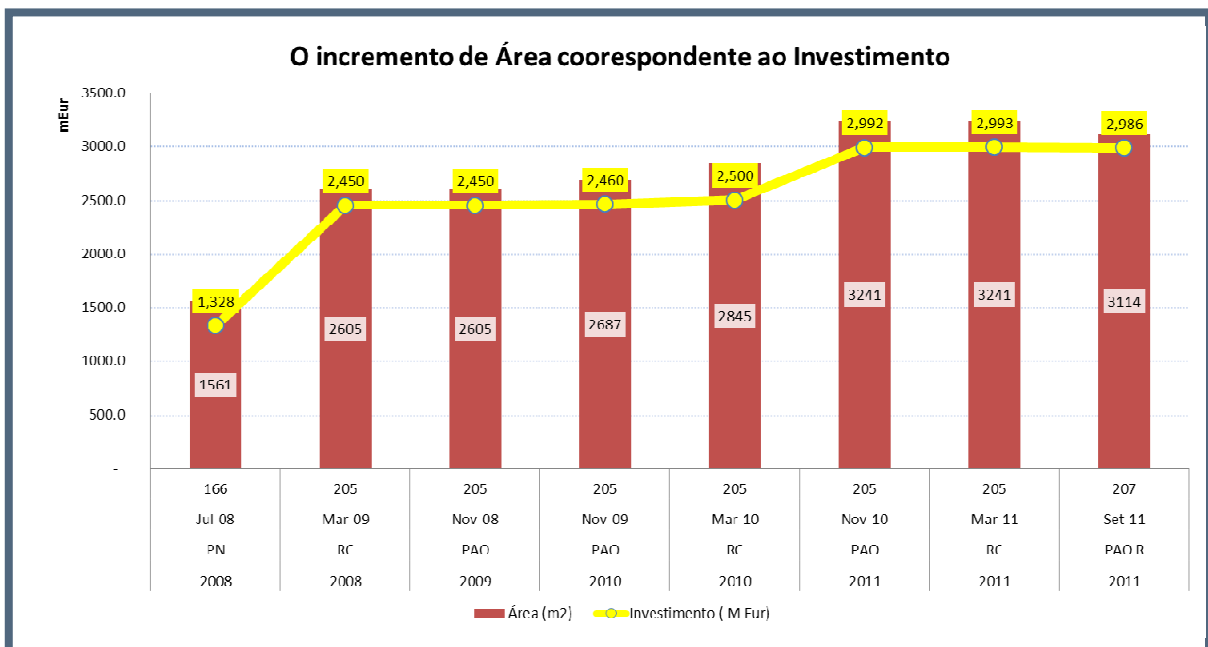
Muito embora esse Tribunal refira, simplesmente e em geral, que as explicações da PE não «justificam a magnitude das variações ocorridas, uma vez que se reportam, essencialmente a factores anteriores ao arranque da fase de construção das várias intervenções», julga-se ter ficado demonstrado à sociedade que **as referidas explicações ocorreram ao longo de todo o Programa, afectaram todas as suas fases e sentiram-se tanto em fase de projecto como já em fase de construção**, como refere o Tribunal. Contudo, ao contrário do que parece supor o Tribunal, não foi a circunstância de a obra se encontrar já em execução que impediu a PE de tudo fazer para que fosse ainda dado cumprimento às alterações normativas em causa, muito embora essa concretização tenha sido mais complexa.

Deste modo, o raciocínio exercitado pelo Tribunal, fase a fase, em vista da demonstração que as razões avançadas pela PE para o incremento do investimento não justificam as variações apontadas, fica prejudicado, uma vez que resulta evidenciado o impacto que tais razões produziram em cada uma das fases.

Em face do exposto, **a PE acredita ter fornecido ao Tribunal de Contas elementos suficientes para que não mantenha o entendimento** de que os factores exógenos à PE e avançados como explicação para as variações ocorridas ao nível do investimento ao longo da execução do Programa não constituem justificação adequada para essas variações.

117. Em alternativa à Figura 16 que consta da página 21 do Relato, e que a PE considera induzir uma leitura errada acerca da evolução do investimento no Programa, apresenta-se o gráfico seguinte, que encerra a demonstração efectiva das variações homogeneizadas a investimento *versus* áreas ao longo do Programa:

Gráfico de variação de áreas e investimento – fontes oficiais



Quadro de Fontes:

Ano	Doc	Data	Escolas	vestimento (M Eu	Área (m2)
2008	PN	Jul-08	166	1.328.000	1.560.662
2008	RC	Mar-09	205	2.450.000	2.605.030
2009	PAO	Nov-08	205	2.450.000	2.605.030
2010	PAO	Nov-09	205	2.460.000	2.686.637
2010	RC	Mar-10	205	2.500.000	2.844.637
2011	PAO	Nov-10	205	2.992.000	3.241.130
2011	RC	Mar-11	205	2.993.000	3.241.130
2011	PAO R	Set-11	207	2.986.000	3.113.600

iii. O controlo financeiro realizado pela PE

118. Infere-se do Relato que o Tribunal considera – e esta é uma das observações críticas que tece – que teria sido adequado, com vista a limitar os incrementos de investimentos, definir, aquando do lançamento das diferentes Fases, um valor máximo (ou referência), por escola, m2 e/ou por aluno a suportar com as intervenções.

Pode ainda ler-se no Relato que «[a] forma de orçamentação e gestão da Parque Escolar parece ter perdido de vista o objectivo de intervencionar 332 escolas secundárias no âmbito do Programa de Modernização, face ao modo como foram assumidas necessidades de investimento com as intervenções nas 205 escolas das Fases 0 a 3»¹³⁶.

Esta crítica tem que ver com o facto de o Tribunal considerar, como se disse já, que a explicação para os incrementos dos montantes de investimento necessários em face das sucessivas previsões residir justamente na circunstância de, em razão dos planos estratégicos das escolas, que, desse modo, eram chamadas a colaborar e a intervir no Programa, existirem discrepâncias entre a área de construção por aluno e entre os montantes de investimento associados a cada escola, «sem que se perceba qual o critério subjacente»¹³⁷.

O Tribunal nota, aliás, que «as estimativas elaboradas pela Parque Escolar quanto ao investimento médio por escola necessário a cada uma das fases do Programa de Modernização têm ficado sucessivamente aquém dos custos efectivos das intervenções», questionando sobretudo «variações tão significativas como as existentes para as Fases 2 e 3 (de 22,3% e 41,6%, respectivamente)»¹³⁸.

¹³⁶ Cfr. p. 24 do Relato.

¹³⁷ Cfr. pp. 24, 37 e 38 do Relato.

¹³⁸ Cfr. p. 37 do Relato.

119. Deve dizer-se, a este respeito, que as variações apontadas pelo Tribunal, na perspectiva do custo médio por escola, encontram a sua explicação nas mesmas razões apontadas para o aumento do investimento geral, atrás referidas.

120. Quanto à adopção de um limite valor máximo (ou referência), por escola, m² e/ou por aluno a suportar com as intervenções e também de uma área de construção referência por aluno, aquando do lançamento das sucessivas fases — apontada por esse Tribunal como a solução que teria evitado os aumento de custos do investimento, em virtude de a ausência desse limite ser a «a razão fundamental para a subida dos encargos» —, **a PE não concorda com a sua apresentação como uma medida completamente adequada e essencial para a contenção dos custos do investimento.**

A um tempo, trata-se de uma medida que, ainda que abstractamente adequada a um resultado de contenção de custos, revela-se cega quanto às especificidades de cada escola e a sua adopção seria contrária à maximização do interesse público na obtenção de um resultado de infra-estruturas educativas o mais adequadas possível à comunidade escolar em apreço e às suas necessidades específicas. Por outro lado, é um instrumento que apenas pode ser aplicado a completamente projectos tipificados e de construção nova e não a obras de requalificação, como é o caso.

A outro tempo, **a PE não ignorou os condicionamentos orçamentais e a preocupação de contenção de custos**, pelo que **a crítica que lhe é dirigida por esse Tribunal não é justa.**

Desde logo, como é notado na página 23 do Relato, a PE desenvolveu um «esforço de padronização através da elaboração de orientações vinculativas para a elaboração de projectos e fornecedores como seja, os manuais de arquitectura, de instalações técnicas ou de instalações de bibliotecas». Adoptou ainda, conforme salientado também no Relato, um Modelo *ProNic* para elaboração de medições e orçamentos na Fase 3.

Acresce que, em alternativa ao instrumento sugerido por esse Tribunal — inadequado ao caso concreto, como se disse —, **a PE**, estando na presença de obras com grande componente de requalificação e com grandes variações quer na tipologia de cursos ministrados, quer nas condições de base dos edifícios existentes, **optou pela fixação de outro tipo de “tectos”** e pelo acompanhamento exaustivo dos projectos na fase de execução, de forma a garantir o controlo de custos dos projectos.

Efectivamente, os montantes de investimento abrangem não apenas os custos de construção mas também todos os outros custos associados à intervenção, de entre os quais **existem alguns itens de custos que são muito variáveis consoante a**

escola em causa e o respectivo projecto educativo¹³⁹. Mesmo considerando apenas os custos de empreitada (incluindo as componentes de construção e reabilitação de edifícios, espaços exteriores incluindo paisagismos e campos desportivos, mobiliário fixo e específico de salas comuns, mobiliário e equipamento específico de laboratórios e salas de artes, equipamento desportivo, equipamento de cozinha)¹⁴⁰ nem sempre é possível referenciar a uma base comum os custos de todas as escolas, pois existem factores que podem influenciar fortemente o custo unitário. É o caso, nas construções novas, de existência de uma zona sísmica e da geomorfologia do terreno, o que é essencial para efeito de determinação da solução estrutural e tipo de fundações, e, nas obras de reabilitação, a necessidade ou não de reforço estrutural, a variabilidade das soluções de base em termos de tipologia construtiva, a organização espacial, a diferença de cotas e a distância entre edifícios.

121. Com vista a contornar estas dificuldades, **a PE adoptou um método de fixação de tectos indirectos**, caracterizado pela:

- a) Atribuição de espaços funcionais em função da tipologia de cursos a ministrar [cfr. DOCUMENTO N.º 33, designado “Atribuição de Espaços Funcionais”, bem como DVD com todos os programas funcionais relativos às escolas das Fases 0, 1 e 2, junto como DOCUMENTO N.º 34, e ainda exemplo impresso de um programa funcional relativo a uma escola (a Escola Secundária Aurélia de Sousa), junto como DOCUMENTO N.º 34-A];
- b) Atribuição de áreas máximas a cada espaço funcional (cfr. documento designado “Ficha de Caracterização da Escola e Dimensionamento Espacial” e Manuais Técnicos da PE, juntos como DOCUMENTOS N.º S 35 e 36, respectivamente);
- c) Fixação de normas técnicas para normalização de soluções, materiais e equipamentos (cfr. documentos referidos na alínea anterior).

Com base nestes três níveis, **a PE exerceu um rigoroso controlo dos projectos**, nas suas diferentes fases, que abrangeu também diversas acções de

¹³⁹ É o caso: dos custos com mobiliário e equipamento específico para oficinas e laboratórios atípicos para cursos profissionais (designadamente, cursos profissionais de óptica e análise laboratorial); dos custos com mobiliário e equipamento para o ensino artístico, como as oficinas de serigrafia, off-set (nas escolas de artes) e os pianos, órgãos (nos Conservatórios); dos custos de aquisição de terrenos (nas escolas em que ocorre essa necessidade). Já não é o caso dos custos de projecto, fiscalização, instalações provisórias (monoblocos), equipamento informático, mobiliário normal, mobiliário e equipamento específico para laboratórios, bibliotecas, salas de alunos e professores, tipologia de custos percentualmente equivalente em todas as intervenções.

¹⁴⁰ De acordo com o aplicado na Fase 3.

formação/sensibilização às equipas técnicas envolvidas e inúmeras reuniões de acompanhamento dos projectos.

122. Deve referir-se ainda — aspecto que esse Tribunal de Contas parece ignorar e que importa levar ao seu conhecimento — que **os custos de construção conseguidos pela PE são**, de acordo com a informação publicada e disponível, **bastante mais baixos do que os praticados em outros países europeus**. Isto mesmo decorre da análise do Relatório executivo sobre *benchmark*, junto como documento n.º 7, já referido e é também assinalado no documento subscrito pela Senhora Prof.^a Maria de Lurdes Rodrigues, Ministra da Educação do XVII Governo Constitucional, atrás referido.

Aliás, da análise qualitativa do investimento por tipo de escola resulta inequivocamente que:

- Expurgados os casos atípicos dos Conservatórios, Escolas Artísticas e CINEL, o valor médio de intervenção por escola e o valor máximo de intervenção desce significativamente;
- Considerando apenas o valor de empreitada, a variabilidade dos rácios é significativamente reduzida;
- Quando aplicada a actual previsão para os custos da fase, apresenta-se uma grande congruência de rácios entre as diversas fases.

iv. A perspetivação global e adequada da gestão financeira do investimento

123. Não pode, ainda, fechar-se o tema da gestão financeira do Programa sem umas notas finais sobre a gestão do investimento no Programa.

É certo que qualquer análise sobre custos de intervenção encerra, sempre, um elevado grau de complexidade associado a três factores:

- Multiplicidade de custos envolvidos e critérios de incorporação e/ou de agregação dos mesmos;
- Critérios associados à contabilização de custos previsionais, nomeadamente no que concerne à consideração ou não de contingências e a objectivos de optimização;
- Comparabilidade com investimentos do mesmo tipo, pela dificuldade em considerar equivalência entre os dados base para análise.

No caso particular da PE, a implementação de um eficaz sistema que servisse de instrumento a essa análise só muito recentemente ficou concluída, com a criação, no final de 2010, do Sistema Integrado de Informação de Gestão, implementado no

decurso do 1º semestre de 2011 — só então passou a ser possível, de uma forma muito eficaz, compatibilizar sistemas contabilísticos com sistemas de previsão, na óptica dos gestores de processo, aos diversos níveis da empresa. Efectivamente, deve manter-se em mente que as dificuldades associadas à fase de instalação da empresa (como o recrutamento e formação de quadros, a preparação de manuais de normas e procedimentos, a instalação de sistemas operativos, *software* de contabilidade) conviveram com as acelerações permanentes no ritmo de concretização do Programa e a alteração profunda do quadro legislativo relacionado com a contratação pública, obrigando a adaptar e/ou alterar os mecanismos de controlo de gestão.

Com a ajuda deste precioso auxiliar, foi realizada uma análise de todos os dados fornecidos ao Tribunal de Contas, bem como **uma actualização a Setembro de 2011 das previsões de investimento**.

Como pressupostos iniciais, salienta-se:

- Da análise dos dados fornecidos ao Tribunal de Contas foi possível constatar erros referentes a 9 escolas, que afectam a avaliação global dos rácios do Programa¹⁴¹ (contabilização apenas de área de requalificação em duas escolas¹⁴², contabilização de investimento de aumento de capacidade em três escolas sem alteração de áreas e de nº de alunos¹⁴³, erro no número de alunos ou deficiente agregação de dados nos pólos que agregam duas escolas¹⁴⁴, erro no valor de investimento em duas escolas¹⁴⁵);
- Na linha de análise do Tribunal de Contas, foram analisadas 207 escolas, embora o número que surge ser de 205, uma vez que os Conservatórios de Coimbra e do Porto foram agregados às Escolas Secundárias Quinta das Flores e Rodrigues de Freitas, dada a difícil separação de investimentos, por partilharem áreas comuns. Esta observação é importante apenas para contabilização do valor médio de intervenção. Mantém-se, para já, a análise baseada no número de 205 escolas, por questões de coerência com a análise do Tribunal de Contas;
- A revisão das previsões do investimento a Setembro de 2011 é importante, em particular no que se refere às escolas da Fase 3, uma vez que os dados anteriormente fornecidos ou correspondiam a projectos ainda não

¹⁴¹ Cfr. documento designado “Cenários de Investimento” junto como DOCUMENTO N.º 37.

¹⁴² EBS Batalha e ES Martim Vaz de Castelo Branco.

¹⁴³ ES D. João de Castro, ES D. Dinis e ES D. Pedro V.

¹⁴⁴ EBS Filipa de Lencastre e EB Pedro de Santarém.

¹⁴⁵ ES Campo Maior e EBS Vila Verde.

concluídos, não incorporando as rectificações finais solicitadas aos projectistas, ou, correspondendo a projectos fechados, mas em fase de arranque de obra, incorporavam ainda valores mínimos para contingências de 5%;

- Deve ainda referir-se que, na previsão de Setembro, são incorporadas já medidas de optimização dos projectos e redução de contingências nas escolas da Fase 3 e as medidas de contenção de custos adoptadas no seguimento das indicações do Governo;

Com base nestes pressupostos, a evolução global dos dados de investimento entre 31 Dezembro de 2010 e 30 Setembro de 2011, consta do quadro seguinte:

Fase	Escolas	Investimento Global (M€)		Investimento Empreitada (M€)		Áreas(m2)		Alunos	
		Dados TC	PE 30-Set-2010	Dados TC	PE 30-Set-2010	Dados TC	PE 30-Set-2010	Dados TC	PE 30-Set-2010
0	4	74,31	70,14	61,26	60,05	63.788	63.593	4.210	4.605
1	26	332,29	323,20	275,26	279,87	344.240	337.615	29.885	30.170
2	75	1.051,13	1.059,71	872,65	916,45	1.106.040	1.111.809	92.220	92.605
3	100	1.707,15	1.533,04	1.421,43	1.281,58	1.649.494	1.600.143	123.125	120.627
Totais	205	3.164,88	2.986,09	2.630,61	2.537,96	3.163.562	3.113.160	249.440	248.007

124. Procurando seguir a metodologia utilizada pelo Tribunal de Contas no Relato e, simultaneamente, dar resposta às questões, acima referenciadas, associadas à complexidade de avaliação dos custos de intervenção, foram desenvolvidos três cenários de análise, a saber:

Cenário 1: Investimento Global — visão a 31 Dezembro 2010 — correspondente a dados de análise do Tribunal de Contas;

Cenário 2: Investimento Global – visão a 30 de Setembro de 2011;

Cenário 3: Custos de Construção (empreitada) – visão a 30 de Setembro de 2011.

Passa-se, de imediato, à análise de cada um desses cenários.

Cenário 1 Investimento Global — visão a 31 Dezembro 2010 — correspondente a dados de análise do Tribunal de Contas¹⁴⁶

Neste cenário, foram considerados os custos globais de investimento de acordo com a base do Relato, incorporando apenas correcções de erros de fornecimento de dados, ou de tratamento dos dados.

¹⁴⁶ Cfr. documento nº 37.

Fase	Nº escolas	Investimento / Escola (M€)			Custo / Área construção (€ / m ²)			Custo / Aluno (€ / aluno)			Área Construção / Aluno (m ² / aluno)		
		Mínimo	Médio	Máximo	Mínimo	Médio	Máximo	Mínimo	Médio	Máximo	Mínimo	Médio	Máximo
0	4	11,6	18,1	24,8	1.008,3	1.132,1	1.353,3	12.646,1	17.152,5	28.957,2	11,6	15,2	21,4
1	26	7,4	12,5	26,5	684,7	947,9	1.644,8	5.524,0	10.791,8	23.019,2	8,1	11,4	17,1
2	75	8,4	14,0	28,7	633,1	950,4	1.539,6	6.986,1	11.350,0	22.215,5	7,7	11,9	21,0
3	100	9,0	17,0	30,8	626,1	1.018,0	1.544,5	7.704,2	13.807,6	22.403,6	8,3	13,6	22,4
TOTAIS	205	7,4	15,4	30,8	626,1	989,2	1.644,8	5.524,0	12.589,7	28.957,2	7,7	12,7	22,4

Porque algumas das escolas apresentam características muito especiais — casos das escolas que incorporam Conservatórios ou instituições externas de formação profissional, das escolas artísticas ou das escolas que incorporam 1º ciclo — foi realizada uma avaliação global, retirando-as da análise, de forma a garantir uma maior comparabilidade de dados. Globalmente foram retiradas 8 escolas.

Fase	Nº escolas	Investimento / Escola (M€)			Custo / Área construção (€ / m ²)			Custo / Aluno (€ / aluno)			Área Construção / Aluno (m ² / aluno)		
		Mínimo	Médio	Máximo	Mínimo	Médio	Máximo	Mínimo	Médio	Máximo	Mínimo	Médio	Máximo
0	1	11,6	11,6	11,6	1.086,5	1.086,5	1.086,5	12.646,1	12.646,1	12.646,1	11,6	11,6	11,639
1	25	7,4	12,3	26,5	684,7	944,4	1.644,8	5.524,0	10.633,8	23.019,2	8,1	11,3	17,106
2	72	8,4	13,5	24,8	633,1	936,9	1.539,6	6.986,1	11.016,0	17.024,6	7,7	11,8	21,005
3	99	9,0	16,9	30,8	626,1	1.015,2	1.544,5	7.704,2	13.756,3	22.403,6	8,3	13,6	22,378
TOTAIS	197	7,4	15,0	30,8	626,1	980,8	1.644,8	5.524,0	12.364,0	23.019,2	7,7	12,6	22,378
Redução a Cenário 1		0,0%	-2,1%	0,0%	0,0%	-0,8%	0,0%	0,0%	-1,8%	-20,5%	0,0%	-1,0%	0,0%

Em face deste dados, pode fazer-se a seguinte análise de rácios:

- Globalmente os rácios médios descem de 0,8% a 2,1%
- O rácio que mais desce é o correspondente a custo/aluno máximo, desce 20,5%, coerente com a retirada de escolas mais especializadas (Conservatórios e D. João de Castro).

Cenário 2: Investimento Global – Visão a 30 de Setembro de 2011¹⁴⁷

Neste cenário, foram considerados os custos globais de investimento, com a mesma base do Relato, mas já com dados reais e/ou previsionais de investimento actualizados a Setembro.

¹⁴⁷ Cfr. documento nº 37.

Fase	Nº escolas	Investimento / Escola (M€)			Custo / Área construção (€ / m ²)			Custo / Aluno (€ / aluno)			Área Construção / Aluno (m ² / aluno)		
		Mínimo	Médio	Máximo	Mínimo	Médio	Máximo	Mínimo	Médio	Máximo	Mínimo	Médio	Máximo
0	4	11,7	17,5	24,5	1.007,8	1.102,9	1.376,6	11.645,8	15.230,5	29.454,0	10,6	13,8	21,4
1	26	7,1	12,4	26,7	700,5	957,3	1.659,0	5.522,5	10.712,6	23.219,3	7,7	11,2	17,1
2	75	7,5	14,1	30,1	684,3	953,1	1.597,7	7.020,2	11.443,4	23.354,2	7,7	12,0	21,6
3	100	8,6	15,3	23,2	728,0	958,1	1.394,3	9.053,1	12.708,9	23.694,8	9,3	13,3	22,0
TOTAIS	205	7,1	14,6	30,1	684,3	959,2	1.659,0	5.522,5	12.040,3	29.454,0	7,7	12,6	22,0
Varição a Cenário 1		-5,3%	-5,2%	-2,2%	9,3%	-3,0%	0,9%	0,0%	-4,4%	1,7%	-0,4%	-1,4%	-1,6%

A análise dos Rácios relativamente ao *Cenário 1* é a seguinte:

- Globalmente todos os rácios descem, resultado fundamentalmente da conclusão dos projectos da fase 3 e consequente afinação final, bem como da redução de contingências das fases 2 e 3.
- Os rácios que mais descem são os correspondentes aos valores médios, consequência do efectivo controle na fase de projecto e de arranque de obra.

Paralelamente, trabalhou-se o mesmo cenário, mas sem considerar as escolas especiais, anteriormente referidas.

Fase	Nº escolas	Investimento / Escola (M€)			Custo / Área construção (€ / m ²)			Custo / Aluno (€ / aluno)			Área Construção / Aluno (m ² / aluno)		
		Mínimo	Médio	Máximo	Mínimo	Médio	Máximo	Mínimo	Médio	Máximo	Mínimo	Médio	Máximo
0	1	11,7	11,7	11,7	1.099,0	1.099,0	1.099,0	11.645,8	11.645,8	11.645,8	10,6	10,6	10,6
1	25	7,1	12,2	26,7	700,5	954,5	1.659,0	5.522,5	10.553,0	23.219,3	7,7	11,1	17,1
2	72	7,5	13,6	19,2	684,3	936,6	1.597,7	7.020,2	11.073,6	16.998,2	7,7	11,8	21,6
3	99	8,6	15,3	22,5	728,0	958,5	1.394,3	9.053,1	12.697,9	23.694,8	9,3	13,2	22,0
TOTAIS	197	7,1	14,2	26,7	684,3	950,8	1.659,0	5.522,5	11.826,9	23.694,8	7,7	12,4	22,0
Varição a Cenário 2		0,0%	-2,2%	-11,4%	0,0%	-0,9%	0,0%	0,0%	-1,8%	-19,6%	0,0%	-0,9%	0,0%
Varição a Cenário 1A		-5,3%	-5,3%	-13,3%	9,3%	-3,1%	0,9%	0,0%	-4,3%	2,9%	-0,4%	-1,3%	-1,6%

A análise dos rácios relativamente ao *Cenário 2* com a totalidade das escolas é a seguinte:

- Todos os rácios médios descem entre 0,9% e 2,2%. Forte redução de 13,3% no investimento máximo por escola.

A análise dos rácios relativamente ao *Cenário 1A* sem escolas especiais:

- Todos os rácios médios descem significativamente, entre 1,3% a 5,3%, com particular destaque para o Investimento/escola, custo/aluno(4,3%) e custo/m² (3,1%);
- Forte descida no investimento máximo por escola, resultado da saída de escolas especiais.

Cenário 3: Custos de Construção – Visão a 30 de Setembro de 2011¹⁴⁸

Neste cenário, foram considerados os custos de investimento, com a mesma base de análise do Tribunal de Contas, mas referentes apenas a empreitadas, de forma a permitir uma correcta comparação com custos de construção de investimentos similares, em particular, os referentes aos Centros Escolares.

Deve esclarecer-se que os custos referentes a construção:

- Incluem os seguintes trabalhos: (i) construção e reabilitação de edifícios; (ii) espaços exteriores, incluindo paisagismo e campos desportivos; (iii) mobiliário fixo e específico de salas comuns (não inclui mobiliário de sala de aulas); (iv) mobiliário e equipamento específico de laboratórios; (v) equipamento desportivo; (vi) equipamento de cozinhas;
- Não incluem: (i) mobiliário geral de salas de aula, salas de desenho, espaço de trabalho dos professores, secretarias e direcção; (ii) salas polivalentes (bancadas retrácteis e equipamento audiovisual) (iii) equipamento de oficinas e cursos profissionais específicos; (iv) Plano Tecnológico da Educação (v) serviços (projecto, estudos técnicos, fiscalização); (vi) aluguer de instalações provisórias (monoblocos).

Deve esclarecer-se ainda que os custos de empreitadas das fases 0, 1 e 2 foram acrescidos com os custos de equipamento de cozinha e bar, laboratórios e equipamento desportivo, contratados à parte, de forma a ficarem homogeneizados com os custos da fase 3, em que as empreitadas incluem essas especialidades.

Fase	Nº escolas	Investimento / Escola (M€)			Custo / Área construção (€/m ²)			Custo / Aluno (€/aluno)			Área Construção / Aluno (m ² /aluno)		
		Mínimo	Médio	Máximo	Mínimo	Médio	Máximo	Mínimo	Médio	Máximo	Mínimo	Médio	Máximo
0	4	9,8	15,0	21,5	827,0	944,4	1.204,1	9.748,1	13.041,1	25.763,2	10,6	13,8	21,4
1	26	5,7	10,8	24,3	570,1	829,0	1.508,0	4.425,2	9.276,5	21.105,8	7,7	11,2	17,1
2	75	6,1	12,2	26,6	579,9	824,3	1.451,9	5.818,6	9.896,4	20.592,1	7,7	12,0	21,6
3	100	6,8	12,8	20,2	596,0	800,9	1.194,7	7.429,8	10.624,3	19.988,6	9,3	13,3	22,0
TOTAIS	205	5,7	12,4	26,6	570,1	815,2	1.508,0	4.425,2	10.233,4	25.763,2	7,7	12,6	22,0

A análise dos Rácios relativamente ao *Cenário 3* é a seguinte:

- Redução progressiva do custo unitário de construção da fase 0 até à fase 3, o que contradiz a tese de deficiente controle de custos;
- Aumento progressivo dos rácios custo/aluno e área/aluno, em linha com as medidas de política educativa;
- Custos médios de construção de 815,2 €/m².

¹⁴⁸ Cfr. documento nº 37.

Paralelamente, trabalhou-se o mesmo cenário, mas sem considerar as escolas especiais, anteriormente referidas:

Fase	Nº escolas	Investimento / Escola (M€)			Custo / Área construção (€ / m ²)			Custo / Aluno (€ / aluno)			Área Construção / Aluno (m ² / aluno)		
		Mínimo	Médio	Máximo	Mínimo	Médio	Máximo	Mínimo	Médio	Máximo	Mínimo	Médio	Máximo
0	1	9,8	9,8	9,8	919,9	919,9	919,9	9.748,1	9.748,1	9.748,1	10,6	10,6	10,6
1	25	5,7	10,5	24,3	570,1	824,6	1.508,0	4.425,2	9.117,1	21.105,8	7,7	11,1	17,1
2	72	6,1	11,8	17,2	579,9	810,3	1.451,9	5.818,6	9.580,9	15.401,6	7,7	11,8	21,6
3	99	6,8	12,7	19,8	596,0	800,8	1.194,7	7.429,8	10.608,6	19.988,6	9,3	13,2	22,0
TOTAIS	197	5,7	12,1	24,3	570,1	807,2	1.508,0	4.425,2	10.040,4	21.105,8	7,7	12,4	22,0
Varição a Cenário 3		0,0%	-2,3%	-8,6%	0,0%	-1,0%	0,0%	0,0%	-1,9%	-18,1%	0,0%	-0,9%	0,0%

A análise dos rácios dos custos de construção relativamente ao *Cenário 3* sem as escolas especiais é a seguinte:

- Redução global dos rácios médios dos custos unitários de construção, entre 0,9% e 2,3%, resultado da retirada das escolas especiais.
- Redução significativa dos valores Máximos de investimento/escola (8,6%) e custo/aluno (18,1%), resultado da retirada das escolas especiais.

125. A análise dos rácios de investimento relativamente às três situações analisadas permite extrair algumas **conclusões inequívocas**:

- **Melhoria global dos rácios da previsão de 31 Dezembro de 2010 para a previsão de 30 de Setembro de 2011**, resultante da correcta gestão dos projectos e das empreitadas feita pela PE;
- Manutenção dos custos unitários de investimento global nas Fases 1, 2 e 3;
- **Redução progressiva dos custos unitários de construção** (empreitada) no decurso das Fases 1, 2 e 3;
- **Tendência de crescimento constante dos rácios de custo/aluno e área/aluno da Fase 1 para a Fase 3**, embora essa tendência seja inferior à previsível em resultado das políticas educativas, nomeadamente no que se refere a número de alunos por turma, desdobramento das turmas experimentais e regime de turno único.
- **Se for considerada a capacidade instalada na escola** (28 alunos por turma “normal” e 20 alunos para cursos profissionais e cursos de educação e formação), em vez da capacidade ideal (25 alunos por turma “normal” e 18 alunos para cursos profissionais e 15 alunos para cursos de educação e formação), situação mais consentânea com a realidade, **os rácios de custo/aluno e área/aluno serão reduzidos cerca de 12%**.

126. Finalmente, importa verificar a coerência e convergência dos impactos resultante das alterações das regulamentações técnicas e das medidas de política educativa. Nesta perspectiva foram desenvolvidos dois cenários de análise:

Cenário A: Pressupostos e análise de resultados

- Aplicou-se o custo unitário de construção do Plano de Negócios inicial às novas áreas de Setembro de 2011;
- Calculou-se o novo valor global de investimento (VGI) e o novo valor de custo unitário de construção (CUC);
- Aplicou-se uma taxa de agravamento do VUC de 20% (5% respeitante às novas regulamentações técnicas e 12,5% às novas políticas educativas) e calculou-se o novo VGI;
- **Comparando os valores com os reais, verifica-se que o aumento do Valor Global de Investimento seria superior ao real em face do expectável impacto das alterações ao nível dos regulamentos técnicos e da política educativa.**

Quadro justificativo de incremento homólogo de investimento global e rácios de investimento - €/m ²						
Dados /Rácios	A - Plano Negócios 2008	B -Custo/m ² aplicado a aumento de áreas	Projeções PE Set-2011	Diferença a Justificar	Justificação de aumento em:	
					Custo/m ²	Custo Total (€)
Escolas	166	205	205			
Investimento Inicial (€)	1.328.043.195	2.649.139.193	2.986.086.000	336.946.807		
Área (m ²)	1.560.662	3.113.160	3.113.160			
Área Média (m ²)	9.402	15.186	15.186			
Alunos	132.800	248.007	248.007			
Área/aluno (m ² /aluno)	11,75	12,55	12,55			
custo/m ² Global	850,95	850,95	959,18	108,23		
Custo/aluno	10.000,33	10.681,71	12.040,33			
PTE (365 000 Eur / Escola)			365.000		24,04	74.825.000
Medidas resultantes de alterações de:						
Regulamentos Técnicos (5% s/ €/m ² inicial)					42,55	132.456.960
Política Educativa (12,5% s/ €/m ² inicial)					106,37	331.142.399
Conclusões					172,95	538.424.359
					Superior a	336.946.807

Cenário B - Pressupostos e análise de resultados

- Aplicou-se a área/aluno e o custo unitário de construção do Plano de Negócios inicial ao número de alunos em Setembro de 2011;

- Calculou-se o novo valor global de investimento (VGI) e o novo valor de custo unitário de construção (CUC);
- Aplicou-se uma taxa de agravamento do VUC de 20% (5% respeitante às novas regulamentações técnicas e 12,5% às novas políticas educativas) e calculou-se o novo VGI;
- **Comparando os valores com os reais, verifica-se que o aumento do Valor Global de Investimento seria idêntico ao real em face do expectável impacto das alterações ao nível dos regulamentos técnicos e da política educativa.**

Quadro justificativo de incremento homólogo de investimento global e rácios de investimento - €/aluno e m ² /aluno						
Dados /Rácios	A - Plano Negócios 2008	B -Custo/m ² aplicado m ² /aluno	Projeções PE Set-2011	Diferença a Justificar	Justificação de aumento em:	
					Custo/m ²	Custo Total (€)
Escolas	166	205	205			
Investimento Inicial (€)	1.328.043.195	2.480.150.668	2.986.086.000	505.935.332		
Área (m ²)	1.560.662	3.113.160	3.113.160			
Área Média (m ²)	9.402	15.186	15.186			
Alunos	132.800	248.007	248.007			
Área/aluno (m ² /aluno)	11,75	12,55	12,55			
custo/m ² Global	850,95	796,67	959,18	162,52		
Custo/aluno	10.000,33	10.000,33	12.040,33	2.040,00		
PTE (365 000 Eur / Escola)			365.000		24,04	74.825.000
Medidas resultantes de alterações de:						
Regulamentos Técnicos (5% s/ €/aluno inicial)					500,02	124.007.533
Política Educativa (12,5% s/ €/aluno inicial)					1.250,04	310.018.833
Conclusões					1.774,09	508.851.367
					Idêntico a	505.935.332

127. Em suma: **as oscilações das previsões do investimento ao longo do Programa** deveram-se não a erros de gestão e orçamentação da PE mas sim a **vicissitudes próprias de um programa de modernização extremamente complexo, de execução duradoura e ambicioso**, tendo a PE mantido elevados níveis de controlo sobre montantes e rácios de investimento.

PARTE III
RESPOSTA ÀS OBSERVAÇÕES CRÍTICAS SUSCEPTÍVEIS DE DESENCADear
RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA

I. INCUMPRIMENTO DO LIMITE DE ENDIVIDAMENTO BANCÁRIO DA PE FIXADO PARA O FINAL DE 2010

128. Considera esse Tribunal que a PE, ao ter, no final de 2010, atingido o montante total de 665,9 milhões de euros de endividamento bancário, violou o “stock de endividamento financeiro a observar no final de 2010”, fixado em 542 milhões de euros por despacho conjunto da Ministra da Educação e do Secretário de Estado do Tesouro e Finanças, por forma a “não comprometer fundos comunitários e financiamento do Banco Europeu do Investimento” (cfr. página 10 do Relato).

Relativamente a esta alegada infracção, o Tribunal equaciona ainda poder estar em causa a responsabilidade financeira sancionatória dos administradores da PE, ao abrigo das alíneas *b)* e *d)* do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.

i. A impossibilidade de cumprimento retroactivo do limite de endividamento e a inutilidade do Despacho conjunto de 31 de Dezembro de 2010

129. Deve, contudo, chamar-se a atenção para que **o raciocínio operado pelo Tribunal equivaleria**, caso se mantivesse após esta pronúncia da PE – o que nem sequer se equaciona —, **a considerar exigível à PE o cumprimento retroactivo de regras financeiras.**

Efectivamente, como salta à vista dos próprios factos relatados por esse Tribunal, **foi em 31 de Dezembro de 2010 que o Governo fixou o “limite do stock de endividamento” que a PE ficaria obrigada a cumprir**, não durante o ano de 2011, mas antes até essa mesma data, isto é, **até 31 de Dezembro de 2010.**

A esta realidade, indesmentível e, de certo modo, inusitada acresce a circunstância de a PE apenas ter sido notificada desse despacho, através de ofício do Ministério da Educação, já em 18 de Janeiro de 2011 (cfr. DOCUMENTO N.º 38).

Ora, é bom de ver que, **num momento em que o ano se encontra integralmente decorrido e que a gestão financeira da PE relativa àquele ano já**

está, natural e evidentemente, **executada**, não se compreende como pode sequer equacionar-se a exigibilidade à PE do cumprimento daquele limite.

130. Neste quadro, emerge com evidente facilidade que **o despacho de 31 de Dezembro de 2010, na parte em que fixa um limite de endividamento, para ser cumprido pela PE em 31 de Dezembro de 2010, tem um conteúdo inútil e impossível**, na medida em que o respectivo conteúdo, cujo alcance era o de conformar a actividade de gestão da PE durante o ano económico de 2010, era, à data da sua emissão, inútil e de realização impossível.

Aplicando, neste contexto específico, a teoria do acto administrativo, vê-se, como resulta de norma expressa (cfr. n.º 1 do artigo 127.º do Código do Procedimento Administrativo), que o acto administrativo produz os seus efeitos desde a data em que foi praticado, isto é, tem eficácia *ex nunc*, pelo que exigir à PE o cumprimento da determinação contida no Despacho equivaleria a atribuir-lhe eficácia retroactiva, que ele não tem, nem podia ter, por não se verificar *in casu* qualquer das hipóteses, previstas no n.º 2 do artigo 128.º daquele Código, em que excepcionalmente o autor de um acto pode atribuir-lhe eficácia retroactiva. Neste sentido, nos termos do disposto no artigo 112.º do Código do Procedimento Administrativo, o procedimento tendente à fixação de um limite ao endividamento da PE deveria ter sido declarado extinto, em virtude de «a finalidade a que ele se destinava ou o objecto da decisão se [terem tornado] impossíveis ou inúteis». Não tendo sido o caso, e tendo sido efectivamente exarada **a decisão, em 31 de Dezembro de 2010, de fixação à PE de um limite de endividamento**, a mesma **é nula**, nos termos previstos **na alínea c) do n.º 2 do artigo 133.º do mesmo Código**, que estabelece que são nulos «os actos cujo objecto seja impossível (...)».

Estas breves observações são quanto basta para pôr a nu o pressuposto errado em que assenta a observação crítica avançada pelo Tribunal de Contas no que respeita ao não cumprimento do limite ao endividamento bancário previsto no despacho ministerial conjunto de 31 de Dezembro de 2010 (notificado à PE já em Janeiro de 2011), limite que não pode ser considerado enquanto parâmetro da actividade da PE ao longo do ano de 2010.

131. Deve frisar-se que **esta ideia de inutilidade está reconhecida, a propósito da aprovação do Plano de Actividades e Orçamento de 2010 da PE**, no despacho datado de 18.11.2010, anexo à informação técnica que antecede o Despacho de 31 de Dezembro que aprova o Plano de Actividades e Orçamento da PE e fixa o referido limite de endividamento (cfr. documento n.º 38).

Ali se escreve, lucidamente, que «quando estão decorridos 11 meses do corrente ano económico, parece não existir razões de oportunidade para a submissão a despacho de aprovação do Plano de Actividades e Orçamento (Revisto)-2010, da Parque Escolar EPE.». Porém, como se nota no mesmo Despacho, «a necessidade de proteger a empresa em relação ao incumprimento do previsto no n.º 2 do art. 13.º do Decreto-Lei n.º 558/99, de 23 de Agosto, sobrepõem-se à questão anterior, pelo que se aconselha a sua aprovação nos termos constantes da minuta de despacho que se anexa».

Esta mesma inutilidade verifica-se, de modo absoluto, a propósito da fixação do limite do endividamento, o qual, aliás, não encontra qualquer referência no procedimento que antecedeu essa decisão, surgindo apenas na versão final do despacho, uma vez que aquele procedimento vai unicamente dirigido à aprovação do Plano de Actividades e Orçamento de 2010 revisto.

132. Finalmente, deve sublinhar-se que **a PE não encontra sequer explicação racional para o concreto limite ao endividamento fixado naquele Despacho** – isto é, 542 milhões de euros.

Como se viu, o procedimento que antecedeu o referido despacho tinha apenas como objecto a apreciação do “Plano de Actividades e Orçamento 2010 revisto” da PE, remetido aos Ministérios que tutelam a PE — Ministério das Finanças e ao Ministério da Educação — para aprovação, de acordo com o disposto na legislação aplicável e, em particular, dando cumprimento ao Despacho n.º 510/2010, de 1 de Junho, do Secretário de Estado do Tesouro e Finanças, que determinou a revisão dos Planos de Actividades e Orçamentos das empresas do sector empresarial do Estado (cfr. documento n.º 38).

A informação técnica que apreciou o aludido Plano, datada de 16.11.2010, e precedeu o Despacho de 31 de Dezembro de 2010, pronunciou-se no sentido da aprovação do Plano Actividades e Orçamento 2010 revisto, considerando que a mesma se justifica «atendendo às *circunstâncias excepcionais a que a empresa se encontra relativamente ao cumprimento do limite de endividamento previsto no PEC para 2010 pelo Despacho n.º 948/2010-SETF de 3 de Setembro*» (o destacado é da PE), não se referindo, coerentemente, à fixação de qualquer limite ao endividamento.

Sobre a aludida informação e despachos que lhe sucederam, o Secretário de Estado do Tesouro e Finanças após o despacho, manuscrito, de aprovação do Plano de Actividades e Orçamento revisto, tendo ainda assinado a minuta de despacho conjunto que lhe foi apresentada, na qual, para além da aprovação do aludido Plano, se fixava também o limite máximo de 542 milhões de euros para o *stock* de endividamento financeiro a observar no final de 2010.

Vê-se, portanto, que a fixação de um limite ao endividamento da PE *surgiu* apenas na minuta final do despacho conjunto, não sendo essa matéria referida nas informações e despachos que precedem o referido despacho final.

Acresce que o concreto montante do limite fixado – 542 milhões de euros –, para além de não se encontrar fundamentado, não se encontra outrossim fundado em qualquer documento do procedimento. O que se pretende explicitar é que a PE não encontra uma explicação racional para aquele valor. Efectivamente, o valor de endividamento que consta do Plano de Actividades e Orçamento revisto para 2010 submetido pela PE, e que veio, como se sabe, a ser aprovado, era de 590 milhões de euros (valor este, em todo o caso, que, como adiante melhor se explicará, veio a ser condicionado pelo não recebimento dos fundos comunitários no montante e *timing* estimado naquele Plano, que obrigou a PE a recorrer a financiamento bancário complementar e não previsto, de forma a cumprir as suas obrigações legais e contratuais de pagamento).

133. Sem prejuízo do que acaba de escrever-se, a exigência à PE de cumprimento, até 31 de Dezembro de 2010, de um limite de endividamento que lhe foi fixado nessa mesma data e do qual apenas teve conhecimento 18 dias depois, num contexto em que, como se verá melhor adiante, ao longo de todo o ano, foram praticados actos que inculcaram na PE a convicção, legítima, de que a sua actividade não estava sujeita em 2010 a qualquer limite de endividamento, não poderia, em qualquer caso, **deixar de ser perspectivada à luz do princípio da boa-fé**, o qual deve nortear a actuação das entidades administrativas, não apenas na sua relação com os cidadãos e os administrados, mas também ao nível das próprias relações orgânicas e inter-administrativas.

ii. A não sujeição da PE, em 2010, a qualquer limite de endividamento

134. Para além da impossibilidade (fáctica) de cumprimento, para o passado, do limite fixado no referido Despacho e da impossibilidade (jurídica) da exigência de um tal cumprimento, impossibilidades essas que emergem autonomamente da leitura do próprio Despacho e que acarretam a sua inutilidade, deve ter-se em mente **outros acontecimentos**, ocorridos ainda durante o ano de 2010 e que esse Tribunal também relata, **que demonstram que é legítima a convicção da PE, formada ao longo do ano de 2010, de que nesse ano não se lhe aplica qualquer limite ao crescimento do endividamento.**

135. É certo que o Plano de Estabilidade e Crescimento 2010-2013 (PEC 2010-2013), objecto da resolução da Assembleia da República n.º 29/2010, de 25 de Março, e publicada na 1.ª Série do Diário da República de 12 de Abril de 2010, fixava um «limite máximo para o crescimento anual do endividamento das empresas públicas não financeiras», o qual, para o ano de 2010, se cifrava em 7% (cfr. página 38 do PEC 2010-2013, junta como DOCUMENTO N.º 39).

Mais se estabelecia, no mesmo documento, que «o limite de endividamento será aplicado por grupo de empresas sob tutela de cada Ministério (não abrangendo as empresas estruturalmente não deficitárias), não devendo prejudicar a captação de fundos comunitários, e cabendo ao respectivo Ministério, em articulação com o Ministério das Finanças, a gestão do *plafond* global, de forma a dar flexibilidade à definição e implementação de políticas sectoriais» (cfr. documento n.º 39).

Assim, de acordo com o PEC 2010-2013, **cabia a cada ministério gerir aquele limite de endividamento entre as empresas sob sua tutela**, não podendo, pois, as administrações das empresas retirar do PEC, *de per se*, um limite ao crescimento do seu próprio endividamento, devendo antes aguardar a respectiva definição casuística pela tutela.

Na sequência do PEC 2010-2013, foi proferido, em 1 de Junho de 2010, pelo Secretário de Estado do Tesouro e Finanças, o Despacho n.º 510/10, que determinou que as empresas públicas não financeiras observassem «os seguintes limites máximos de endividamento previstos no Programa de Estabilidade e Crescimento, sem prejuízo dos limites inferiores já constantes dos respectivos planos de investimento:

- (i) 2010 – 7%;
- (ii) 2011 – 6%;
- (iii) 2012 – 5%;
- (iv) 2013 – 4%.»

Mais se estabeleceu no mesmo despacho que «os limites previstos no número anterior poderão, igualmente, ser aplicáveis em termos sectoriais, mediante prévia decisão do accionista Estado ou das respectivas tutelas, consoante o caso», bem como que «relativamente ao ano de 2010, devem as empresas reformular os planos de actividade e de investimento, caso os mesmos não estejam ainda conformes às orientações previstas no n.º 1, devendo ser remetidos ao Ministério das Finanças e da Administração Pública para apreciação até 21 de Junho de 2010» (cfr. DOCUMENTO N.º 40).

136. Na sequência deste Despacho, recebido pela PE, via email, em 1 de Junho de 2010 (cfr. DOCUMENTO N.º 41), e sendo certo que o Plano de Actividades e

Orçamento da PE para 2010 não podia dar cumprimento ao limite de endividamento genericamente fixado no PEC 2010-2013 — atendendo à actividade da PE e aos compromissos já contratualizados com o Estado, em termos de execução do Programa, bem como às decisões de aceleração do investimento no parque escolar, entretanto tomadas -, foram mantidas com a Tutela diversas reuniões, nas quais se assentou em determinados termos de redução do investimento e do financiamento, os quais ficaram reflectidos no Plano de Actividades e Orçamento 2010 revisto que a PE submeteu a aprovação da Tutela, em 4 e 5 de Agosto de 2010 – cfr. Plano de Actividades e Orçamento 2010 revisto e ofícios do respectivo envio pela PE à Tutela técnica e financeira, entregues a esse Tribunal durante a auditoria.

A evidenciação deste circunstancialismo encontra-se, aliás, reflectida no textos das comunicações pela quais a PE submeteu o aludido Plano à Tutela. Aí se refere que o Plano é submetido a aprovação «após articulação com a Tutela e outras entidades públicas intervenientes do processo», bem como que o Plano de Actividades revisto consagra uma minimização do endividamento bancário «através da antecipação adicional da execução do QREN já em 2010 em mais de 260 milhões de euros», quando comparado com o Plano de Actividades e Orçamento de 2010 anterior ao PEC 2010-2013, submetido a aprovação tutelar em 10.12.2009 (cfr. Plano e ofícios do respectivo envio pela PE à Tutela técnica e financeira, entregues a esse Tribunal durante a auditoria).

137. Neste contexto, a definição especificada da situação da PE em termos de endividamento bancário em 2010 veio a ter lugar através do Despacho n.º 948/10 do Secretário de Estado do Tesouro e Finanças de 3 de Setembro de 2010, no qual **a PE foi, a par de algumas outras empresas públicas, isentada do cumprir o limite de 7% para o crescimento do seu endividamento previsto no PEC 2010-2013** (cfr. DOCUMENTO N.º 42).

Não obstante o Relato referir este facto, esse Tribunal parece, contudo, à semelhança do que sucede a propósito da data em que foi fixado o limite de *stock* de endividamento, não lhe atribuir a devida relevância, pretendendo imputar à PE e à sua administração a responsabilidade pelo não cumprimento, em 2010, de um limite ao endividamento, do qual a PE apenas tomou conhecimento em 18 de Janeiro de 2011.

Sublinhe-se, aliás, que o relatório sobre o Sector Empresarial do Estado, elaborado pela DGTF e datado de Julho de 2011, refere-se, justamente, à PE como uma das empresas públicas não financeiras que foram, por despacho de 3 de Setembro de 2011, excepcionadas do cumprimento do limite de endividamento do PEC 2010-2013, não aludindo a qualquer outro limite ao endividamento que haja sido

fixado à PE – cfr. páginas 49 e 50 do referido Relatório, juntas como DOCUMENTO N.º 43.

138. A esses dados há ainda que juntar o facto de o documento com as Orientações Estratégicas para o Sector Empresarial do Estado, elaborado pela DGTF, datado de 21 de Outubro de 2010, apresentado em reunião, nessa data ocorrida, com as empresas do sector empresarial do Estado, excepcionar dos limites máximos de endividamento os investimentos que sejam necessários à captação de fundos comunitários (cfr. página 9 do DOCUMENTO N.º 44), o que vai ao encontro da isenção já concedida à PE, uma vez que a sua actividade está vocacionada para a captação desses fundos.

Por outro lado, em 24 de Novembro de 2010, a PE foi mandatada, por despacho conjunto do MF e da ME para a aquisição de imóveis à ESTAMO (cfr. DOCUMENTO N.º 45), operações que, no contexto actual, obrigavam à utilização de linhas de curto prazo aprovadas em 2009, usadas em 66 milhões de euros. Na sequência desse despacho, aliás, foram outorgadas diversas escrituras de compra e venda nos meses de Novembro e Dezembro de 2010.

Finalmente, em 31 de Dezembro de 2010, justamente na mesma data e no mesmo despacho pelo qual foi fixado o referido limite do *stock* de endividamento da PE que o Tribunal de Contas considera ter sido desrespeitado, foi finalmente aprovado, pelo Secretário de Estado do Tesouro e Finanças, o Plano de Actividades e Orçamento de 2010 da PE, revisto já em função do esforço de enquadramento nas medidas estratégicas definidas no PEC 2010-2013, submetido aos Ministérios da Educação e das Finanças, para aprovação, em 4 e 5 de Agosto de 2010, respectivamente. Ora, o valor de endividamento bancário que constava desse Plano – Plano este que veio, como se sabe, a ser aprovado — era de 590 milhões de euros (valor este que, como adiante melhor se explicará, veio a ser condicionado pelo não recebimento dos fundos comunitários no montante e *timing* previstos naquele Plano, o que obrigou a PE a recorrer ao financiamento), e não de 542 milhões de euros.

139. Quer tudo isto dizer que **o Tribunal de Contas se focou unicamente no despacho de 31 de Dezembro de 2010**, que fixa um limite para o endividamento da PE por referência a 31 de Dezembro de 2010, **e desconsiderou totalmente o facto de:**

- *Esse limite, que diz ter sido violado pela PE, ter sido fixado já depois de concluído o ano económico a que o mesmo se aplicava;*
- *O limite para o crescimento do endividamento que constava do PEC 2010-2013 não se aplicar automaticamente às empresas públicas, ficando*

dependente da gestão que viesse a ser feita por cada ministério relativamente às empresas públicas sob sua tutela;

- *O PEC 2010-2013 sublinhar que a definição de limites ao endividamento não deveria prejudicar a captação de fundos comunitários;*
- *Em 3 de Setembro de 2010, a PE ter sido isentada do cumprimento dos limites de crescimento ao endividamento.*

iii. A não violação pela PE de um alegado limite de endividamento que lhe fosse aplicável em 31 de Dezembro de 2010: a desconsideração pelo TC das aplicações bancárias da PE

140. Mesmo num cenário em que a PE devesse ter observado, no ano de 2010, o limite de endividamento bancário fixado por Despacho dessa mesma data e do qual a mesma tomou conhecimento em 18 de Janeiro de 2011, não poderia, ainda assim, ser afirmada qualquer violação desse limite.

141. E assim é porque, não obstante o seu endividamento bancário ascender, nessa data, a 665,9 milhões de euros, a PE era, àquela data, titular de vários depósitos bancários, os quais devem, para efeitos de aferição do cumprimento daquele limite, ser deduzidos ao montante de endividamento bancário.

Tais depósitos bancários deveram-se, única e exclusivamente, à circunstância de a PE ter sido forçada a efectuar um desembolso adicional do empréstimo contratado com o BEI, em virtude de não ter recebido qualquer valor de fundos comunitários da despesa executada desde 2008 até àquela data, facto que comprometia o cumprimento das obrigações legais e contratuais de pagamento a que se obrigara junto de terceiros, designadamente junto dos seus fornecedores, empreiteiros e prestadores de serviços.

Efectivamente, não obstante a empresa tenha candidaturas submetidas e aprovadas ao QREN-POVT desde Maio de 2008, o reembolso mais significativo das despesas executadas de 2008 a 2010, num total de mais de 226 milhões de euros (55% dos pagamentos do ano), ocorreu apenas no final de Dezembro de 2010, já depois de a PE ter procedido aos pagamentos a terceiros a que estava obrigada, para o que foi forçada a recorrer necessariamente ao endividamento bancário.

142. Neste quadro, para efeitos de análise do *stock* de endividamento, devem ser considerados os montantes depositados no Instituto de Tesouraria e do Crédito

Público (IGCP) e em outros depósitos à ordem e ser, desse modo, atendido o saldo do endividamento da PE deduzido das disponibilidades que tais depósitos representam.

Assim, considerando que, à data de 31 de Dezembro de 2010, (i) o endividamento da PE (englobando o endividamento a curto, médio e longo prazo) era de 665,9 milhões de euros e que (ii) o montante de depósitos ascendia, como resulta do Balancete a 31.12.2010, a 195 milhões de euros — 193 dos quais no IGCP (183 milhões em aplicações CEDIC e 8 milhões em depósitos à ordem, conforme extractos das contas no IGCP n.º 0112001278, no valor de 4,082 milhões de euros, e n.º 01120012456, no valor de 25,265 milhões de euros, ambos de 04/01/2011, a que se devem deduzir, de acordo com a conciliação que se anexa, 19,946 milhões de euros correspondentes ao montante total de cheques à data em circulação, o que perfaz o valor de 5,319 milhões de euros¹⁴⁹) e 2 milhões em contas à ordem noutras instituições, conforme evidenciado nas demonstrações financeiras de 2010, disponibilizadas a esse Tribunal no âmbito da auditoria —, **o endividamento da PE que deve ser considerado, para efeitos de análise do stock de endividamento, é de 471 milhões de euros**, montante este que fica **aquém do limite de endividamento que veio a ser fixado para a PE**, relativo ao ano de 2010, em 31 de Dezembro de 2010.

143. Deve frisar-se que, comparativamente com o ano de 2009, a variação do endividamento, considerando os saldos de disponibilidades financeiras aplicadas no IGCP, é substancialmente inferior ao indicado na página 10 do Relato (que assinala um aumento do *stock* da dívida de mais 379,8% face a 2009).

Ora, os dados correctos, considerando as aplicações bancárias — e que estão de acordo com o Relatório sobre o Sector Empresarial do Estado de 2011, da DGTF (cfr. página 44, gráfico 5.1.3 do DOCUMENTO N.º 48), apontam para uma variação de 247%, resultante dos seguintes dados:

M €	2009	2010	var valor	var %
Endividamento	139	666		
Disponibilidades	3	195		
Endividamento Líquido	136	471	335	247,0%

iv. Os condicionamentos envolventes de um hipotético desrespeito pela PE do alegado limite de endividamento em 31 de Dezembro de 2010

¹⁴⁹ Cfr. Balancete a 31.12.2010, extractos bancários e conciliação bancária juntos como DOCUMENTOS N.ºS 46 e 47.

144. Mesmo num cenário em que a PE devesse ter observado, no ano de 2010, um limite de endividamento bancário e se considerasse não dever ser tido em conta, para esse efeito, o montante das aplicações bancárias, não seria legítima a responsabilização da PE por essa inobservância.

145. Desde logo, porque o recurso a financiamento bancário pela PE depende de aprovação prévia do Ministro das Finanças, conforme prevêem o Decreto-Lei n.º 558/99, de 23 de Agosto, os Estatutos da empresa e os contratos-programa celebrados com o Estado Português, e **todos os financiamentos obtidos pela PE tiveram a aprovação de ambas as Tutelas**, a aprovação do Fiscal Único e, no caso do Banco Europeu de Investimento e do Banco do Conselho da Europa, o próprio Estado foi avalista dos empréstimos (cfr. Despacho do Secretário de Estado do Tesouro e Finanças, n.º 12521/2009, de 19/05/2009, publicado no Diário da República n.º 102, 2ª Série, de 27/05/2009, e Despachos do Secretário de Estado do Tesouro e Finanças n.ºs 9509/2010 e 9510/2010, ambos de 26/05/2010 e publicados no Diário da República n.º 109, 2ª Série, de 7 de Junho, juntos como DOCUMENTOS N.ºS 49, 50 e 51, bem como os próprios contratos de fiança celebrados entre o Estado Português e aquelas duas instituições bancárias, em 11 de Junho e 9 de Julho de 2010, juntos como DOCUMENTOS N.ºS 52 e 53).

Neste contexto, caso tivesse sido ultrapassado pela PE qualquer limite ao endividamento, **a responsabilidade por esse facto sempre seria, no mínimo, partilhada entre a empresa e a Tutela.**

146. Ademais, deve ser chamado à colação o facto de, conforme decorre da Resolução do Conselho de Ministros n.º 1/2007, dos contratos-programa outorgados em 2007 e 2009 e da Lei n.º 10/2009, de 10 de Março, que aprova a Iniciativa para o Investimento e Emprego, o Programa sempre ter sido configurado em contra-ciclo, assumindo-se como um instrumento de combate à crise económica, com ênfase acentuada após as decisões de 11 e 12 de Dezembro do Conselho Europeu de 2008 (cfr. documento *supra* referido) e das subseqüentes iniciativas do Governo apresentadas nesse mesmo mês.

O mote foi, a partir de certa altura, de aceleração e aprofundamento, justamente por ser reconhecido – por quem de direito –, em linha, aliás com os movimentos internacionais paralelos, que o investimento no parque escolar é um catalisador do crescimento económico. Ora, **se a palavra de ordem é de aceleração e não de abrandamento, mal se compreenderia, nesse contexto, o sentido de uma imposição de limites indiferenciados e acrílicos ao endividamento.**

Efectivamente, o cumprimento dos limites ao endividamento tem toda a legitimidade para actividades já em fase de exploração ou correntes, para actividades consolidadas e estáveis, ou para programas que, embora na esfera do investimento, tenham momentos finitos em cada ciclo anual, e sejam assim conclusivos.

Mas já não assim, no que toca ao Programa. Efectivamente, **a modernização de uma escola atravessa 2-3 anos de intervenção, tendo sempre os seus maiores impactos no último ano**, com os acabamentos e fornecimentos. É justamente esta realidade que dificulta a redução do endividamento da empresa nos últimos anos de intervenção nas escolas e que **não pode ser ignorada por quem audite a actividade da PE.**

Ao longo do Relato, são feitas diversas referências ao crescimento percentual do investimento da PE em 2010. Deve explicar-se que o aumento do investimento em 2010 se deve ao facto de (i) ser esse o ano em que a PE atinge o pico do investimento de 870 milhões de euros (cfr. explicitado na p. 12 do Relatório da DGTF, de Julho de 2011, sobre o sector empresarial do Estado, junto como DOCUMENTO N.º 54), (ii) esse aumento de investimento resultar do Plano de Negócios aprovado e também ao (iii) elevadíssimo contributo da PE para a execução do QREN nesse ano, que foi superior a 400 milhões de euros, correspondendo a montantes já pagos pela PE desde o ano de 2008.

É, pois, facilmente compreensível que 2010 tenha sido um ano de crescimento do investimento e, conseqüentemente, do endividamento.

Nesta base, emerge com facilidade que o limite de 7% ao crescimento do endividamento não tinha, no caso específico da PE, qualquer aderência à realidade. Efectivamente, em 30 de Junho de 2010, o valor do endividamento da PE ultrapassava já largamente aquele limite, não só fruto do investimento efectuado até essa data mas também como resultado da ausência de recebimentos de fundos comunitários para a despesa já executada. Isto mesmo decorre da análise do seguinte mapa, cujos dados foram retirados do Relatório de Execução Orçamental, reportado a 30.06.2010 e do Relatório do Fiscal Único referente ao mesmo período, juntos como DOCUMENTOS N.ºS 55 e 56:

	01.01.2010 a 30.06. 2010	01.03.2007 a 30.06.2010
Financiamento reembolsável		
Médio e longo prazo	170	300
Curto Prazo	38	46
	208	346
Investimento		
Programa de Modernização	371	845
Valorização Patrimonial*	6	23
	377	868
Financiamento reembolsável / Investimento	55%	40%
Limite endividamento fixado para 2010	7%	7%
Diferença	-48%	-33%

* Edifícios adquiridos à Estamo por imposição da tutela

** Despacho 510/2010 de 01 de Junho do SETF enviado à PE em 14 de Julho de 2010

147. Para além deste factor contextual estruturante, dois outros factores devem ser ainda tidos em mente enquanto explicação para a necessidade de contracção de crédito bancário pela PE.

Desde logo, os **significativos atrasos nos reembolsos de IVA**, que obrigam ao recurso ao financiamento bancário para acorrer à gestão de tesouraria. Em 31 de Dezembro de 2010, o crédito da PE sobre o Estado, relativo a reembolsos de IVA, ascendia a 15,1 milhões de euros.

O segundo factor tem que ver com o **atraso na libertação dos fundos do QREN relativamente ao ritmo de execução do Programa**, o que implica que a PE adiante o pagamento dos contratos subsidiados e só mais tarde receba dos fundos comunitários.

Este segundo factor é especialmente delicado, tendo em conta, sobretudo, que, desde a sua criação, a PE tem envidado todos os esforços para minimizar o endividamento, o que é notório em termos de maximização do recurso ao financiamento não reembolsável em detrimento do financiamento reembolsável. Em resultado desse esforço, o financiamento pelo QREN do Programa quase triplica o valor previsto inicialmente quando o Programa se iniciou em 2007.

Contudo, o diferimento, cada vez mais significativo, do recebimento dos fundos em face da data da submissão das despesas constitui um significativo condicionamento na gestão da PE.

Sabendo-se que a PE tem de proceder aos pagamentos dos serviços, obras e bens que adquire dentro dos prazos contratualizados, o que é, aliás, também imposto pelas regras de “pagamento a tempo e horas” — a que a empresa está sujeita e vem cumprindo integralmente, como nota esse Tribunal —, o intervalo de tempo que decorre entre a submissão da despesas à entidade gestora dos fundos comunitários e

o recebimento da comparticipação obriga à utilização do crédito bancário por forma a garantir o cumprimento pontual das obrigações de pagamento assumidas.

Como demonstração do que acaba de dizer-se, pode ver-se, na tabela seguinte, o histórico dos reembolsos comunitários:

Anos/Trimestres	Meses	Valor em Euros
2008 A 2009	<i>Nenhum recebimento</i>	<i>0,00</i>
2010 1º T	<i>Jan</i>	<i>22.586.973</i>
	<i>Fev</i>	<i>434.403</i>
	<i>Mar</i>	<i>4.546.364</i>
2º T	<i>Abr</i>	<i>37.250.309</i>
	<i>Mai</i>	<i>8.261.224</i>
	<i>Jun</i>	<i>0</i>
3º T	<i>Jul</i>	<i>33.655.864</i>
	<i>Ago</i>	<i>18.213.163</i>
	<i>Set</i>	<i>3.433.304</i>
4º T	<i>Out</i>	<i>19.471.874</i>
	<i>Nov</i>	<i>27.572.680</i>
	<i>Dez</i>	<i>226.803.286</i>

Como se vê, apesar de as candidaturas se encontrarem aprovadas desde Maio de 2008, o reembolso mais significativo das despesas executadas de 2008 a 2010, num total de mais de 226 milhões de euros (55% dos pagamentos do ano), ocorreu apenas no final de Dezembro de 2010, já depois de a PE ter procedido aos pagamentos a terceiros a que estava obrigada, com recurso, evidentemente, ao endividamento bancário.

Acresce que, no final de 2010, ficaram por transferir do QREN (POVT e ON2) sensivelmente 34 milhões de euros relativos a despesa submetida às autoridades de gestão em 2010 e que, caso tivessem sido reembolsados nesse ano, teriam seguramente contribuído para reduzir o endividamento da PE. Aliás, até à data, desse valor global apenas foram reembolsados à PE 17 milhões de euros.

A este propósito, deve salientar-se ainda que o aludido diferimento dos pagamentos comunitários se mantém em 2011, em virtude da reprogramação do QREN (submetida pelo anterior Governo à Comissão Europeia, com a aprovação desta entidade e com a validação do actual Governo), não excedendo o montante de recebimentos em 2011, volvidos os primeiros 9 meses, 18 milhões de euros. Foi já,

aliás, comunicado informalmente pela entidade gestora que não estão previstos reembolsos senão no final do ano e muito mais reduzidos, facto que inviabiliza uma adequada gestão financeira da empresa e força a PE a utilizar as aplicações que mantém no IGCP com a inerente perda de ganhos financeiros.

v. *Conclusão: a actuação da PE não merece qualquer crítica quanto ao endividamento bancário assumido em 31.12.2010*

148. Tudo ponderado, e considerando que:

- A aprovação do Plano de Actividades e Orçamento revisto, apresentado à Tutela no início de Agosto de 2010, é comunicada à PE já no ano seguinte ao fecho desse exercício;
- O limite ao endividamento bancário constante do PEC 2010-2013 não se aplica automaticamente às empresas públicas, dependendo de um acto das respectivas Tutelas;
- A PE foi isentada do cumprimento do limite constante do PEC 2010-2013;
- As orientações genéricas dadas a um conjunto de empresas, incluindo a PE, excepcionam as actividades dirigidas à captação de fundos comunitários dos limites de endividamento;
- Todos os financiamentos bancários contraídos pela PE foram, nos termos legais, aprovados pela Tutela, tendo, em alguns casos, o Estado intervindo como avalista;
- A empresa encontra-se obrigada a cumprir com diligência pagamentos a fornecedores, num enquadramento de projecto em contra-ciclo da economia;
- Se descontadas as aplicações financeiras no IGCP de que a PE era titular no final de 2010, o limite de endividamento de 542 milhões de euros foi cumprido;
- O recurso acrescido ao endividamento bancário foi provocado pelos atrasos nos recebimentos dos fundos comunitários de despesas já aprovadas,

não se vislumbra como pode ser imputada à PE qualquer falha na gestão financeira do Programa com fundamento da não observância do limite de endividamento fixado no despacho ministerial de 31 de Dezembro e, muito menos ainda, como pode ser assacada, por esse mesmo facto, responsabilidade financeira aos seus administradores.

vi. *A não verificação dos pressupostos objectivos e subjectivos da responsabilidade financeira dos administradores da PE*

149. A efectivação da responsabilidade financeira exige, como é sabido, uma apreciação jurídica positiva em dois níveis distintos — o nível da *imputação objectiva* e o nível da *imputação subjectiva* —, a qual deve ser empreendida a partir da norma de responsabilidade em causa.

As normas de responsabilidade financeira apontadas pelo Tribunal de Contas como susceptíveis de acolher a infracção praticada pela PE — ultrapassagem do limite de endividamento bancário para o ano de 2010 previsto no despacho conjunto de 31 de Dezembro de 2010 — são as alíneas b) e d) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, as quais, como se verá, evidenciam um recorte assaz complexo.

O tipo objectivo acolhido na previsão da alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC corresponde à «violação de normas sobre a elaboração e execução dos orçamentos, bem como da assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos». Por seu turno, a alínea d) refere-se à «violação de normas legais ou regulamentares relativas à gestão e controlo orçamental, de tesouraria e de património». Trata-se, em ambos os casos, de *tipos remissivos*, corporizados em previsões (secundárias) correspondentes à violação da previsão de uma norma (dita primária) de cariz impositivo cuja aplicação é convocada pelo caso concreto, tendo, assim, subjacente um juízo de ilegalidade sobre determinada conduta, entendida como a sua desconformidade com um parâmetro legal aplicável.

Em face do teor destas normas, o apuramento (objectivo) da responsabilidade financeira compreende, necessária e cumulativamente, os seguintes momentos:

- a) Identificação das normas hipoteticamente violadas e do respectivo conteúdo prescritivo;
- b) Identificação e recorte das condutas sob escrutínio e da sua desconformidade com os parâmetros delimitados nos termos da alínea anterior, configuradora da respectiva ilegalidade;
- c) Imputação dessas condutas ao agente, atribuindo o facto (acto) ao agente como seu, ou, por outras palavras, o estabelecimento da relação causal da acção ou omissão do agente com os efeitos ou resultados do facto constitutivo de responsabilidade (*a imputatio facti*).

150. Nesta tarefa de apuramento objectivo da responsabilidade financeira as considerações antecedentes constituem um terreno suficientemente fértil em termos de permitirem concluir, logo no primeiro nível da imputação objectiva, pela não efectivação de qualquer responsabilidade financeira.

E essa conclusão emerge logo no *momento da identificação da norma violada*.

É que, como se viu, **em 31 de Dezembro de 2010 não vigorava qualquer norma que fixasse à PE um limite de endividamento bancário**: (i) o PEC 2010-2013, na parte em que estabelece um limite ao endividamento bancário, não é directamente aplicável às empresas públicas, pressupondo uma decisão especificada do ministérios da tutela; (ii) a PE foi, em 3 de Setembro de 2011, isentada de cumprir qualquer limite ao endividamento bancário.

O Despacho que, em 31 de Dezembro de 2010, foi emitido e fixou um limite ao endividamento bancário da PE a observar no final de 2010 é inútil, como se viu, e apenas foi notificado à PE em 18 de Janeiro de 2011.

Noutro plano, resulta do que se escreveu atrás que, também ao nível do segundo momento — *identificação e recorte das condutas sob escrutínio e da sua desconformidade com os parâmetros delimitados* —, decairia qualquer pretensão de efectivação da responsabilidade financeira equacionada no Relato. Esta afirmação funda-se na circunstância de, mesmo tendo o endividamento bancário da PE no fim de 2010 ultrapassado os 542 milhões de euros, não poder ser desconsiderado o valor dos depósitos bancários de que a mesma era, àquela data, titular, o qual, deduzido ao referido valor do endividamento, sempre permitiria concluir que o limite fixado no Despacho de 31 de Dezembro de 2010, se válido fosse, não teria sido violado pela PE.

151. Afirmada a impossibilidade de imputação objectiva de qualquer responsabilidade financeira sancionatória aos administradores da PE, decorrente do valor do endividamento bancário da empresa à data de 31 de Dezembro de 2010, inútil se torna aquilatar da verificação dos pressupostos subjectivos da responsabilidade financeira.

Em todo o caso, deixa-se frisado que, nos termos previstos no artigo 61.º, n.º 5, da LOPTC, aplicável *ex vi* do artigo 67.º, n.º 3, da mesma lei, a responsabilidade sancionatória «**só ocorre se a acção for praticada com culpa**»¹⁵⁰, o que pressupõe avaliar-se qual a responsabilidade individual que os titulares concretos dos órgãos administrativos tiveram na prática de ilegalidades financeiras, por forma a verificar se a sua conduta foi pessoal e subjectivamente censurável ao ponto de justificar a aplicação de multas dotadas de um carácter sancionatório. Isto é, ao juízo objectivo quanto à ilegalidade de uma conduta tem de acrescer uma avaliação da responsabilidade subjectiva dos concretos agentes.

¹⁵⁰ O destacado é da PE.

Em tal avaliação, estando em jogo o apuramento de responsabilidades subjectivas (e não apenas a avaliação da violação objectiva da legalidade), a avaliação da culpa do agente, que é individual, «*tem de apurar-se à luz das circunstâncias que rodearam a prática do acto*», devendo o Tribunal, em função das circunstâncias fácticas, «*aferir se cada membro do órgão observou os cuidados a que estava concretamente vinculado*» (cfr. Sentença n.º 11/2007).

Dir-se-á, portanto, no contexto da situação em apreço e à luz do circunstancialismo já evidenciado, que não se admite sequer a possibilidade de qualquer juízo de censura sobre a administração da PE, no que toca ao endividamento bancário da empresa no final de 2010. Para além de a gestão da empresa ter sido sempre coordenada no estrito cumprimento das regras legais aplicáveis e dos princípios das boas práticas de gestão, como esse Tribunal, aliás, não raro evidencia, a gestão do Programa foi ainda conduzida no cumprimento dos compromissos assumidos pela empresa no quadro dos contratos-programa celebrados com o Estado e no quadro de cumprimento das orientações advenientes da tutela, conforme prevê a legislação que enquadra o sector empresarial do Estado e os próprios estatutos da PE.

152. Acresce referir, de resto, que mesmo que assim não fosse, e que pudesse a (alegada) infracção financeira assinalada pelo Tribunal de Contas ser imputada aos administradores da PE indicados no Relato, sempre deveria o Tribunal que sobre o caso viesse a pronunciar-se considerar relevada a dita responsabilidade, nos termos e ao abrigo do disposto no n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC, e, desse modo, julgar extinto o procedimento de responsabilidade financeira sancionatória.

II. NÃO REMESSA DE CONTRATOS PARA FISCALIZAÇÃO PRÉVIA DO TC

i. A não verificação dos pressupostos objectivos e subjectivos da responsabilidade financeira dos administradores da PE

153. Refere o Relato que o facto de a PE ter procedido, «desde a sua criação e até ao Março de 2009 (aproximadamente 2 anos), à celebração de 34 contratos (empreitada e aquisição de bens e serviços), de montante superior ao limiar fixado na Lei do Orçamento do Estado (OE) para efeitos de submissão a fiscalização prévia do T[ribunal de] C[ontas], nos termos previstos no artigo 48.º da LOPTC, sem que, no entanto, os tenha remetido a [esse] Tribunal para aquele efeito, apesar de, atentos os valores, a isso se encontrar obrigada, por força do disposto na alínea b) do n.º 1 do

artigo 46.º daquela Lei», é passível de «determinar eventual responsabilidade financeira sancionatória, ao abrigo do disposto na alínea h) do n.º 1 do artigo 65.º [desse mesmo] diploma»¹⁵¹.

A alicerçar uma tal conclusão está a circunstância de o Tribunal de Contas entender que «a actividade desenvolvida pela Parque Escolar e o respectivo enquadramento estatutário e legal, consubstanciam o exercício de funções administrativas ou serviços de interesse geral originariamente a cargo da Administração Pública, com encargos suportados por transferências do OE, preenchendo, assim, os requisitos da al. c) do n.º 1 do artigo 5.º da LOPTC», razão pela qual não tem aquele Tribunal dúvidas em considerar que a PE «está sujeita aos poderes de controlo prévio» por si exercidos¹⁵².

Por esse motivo, conclui o Relato que «a responsabilidade pela não remessa ao TC dos contratos de empreitada e de bens e serviços, no valor global de 256.269.021€, em violação do regime de fiscalização prévia consubstanciado nos normativos anteriormente citados, é do C[onselho de] A[dministração] da Parque Escolar, constituído, à data dos factos pelo Presidente João Sintra Nunes, e Vogais Teresa Valsassina Heitor e José Domingues dos Reis»¹⁵³.

Embora esta não seja a sede própria para a discussão da existência (ou não) de responsabilidade financeira dos administradores da PE, não pode a PE deixar de trazer à discussão uma série de factores que, devida e oportunamente ponderados, conduzirão à conclusão de que não existe qualquer responsabilidade financeira sancionatória neste caso. Senão vejamos.

154. Conforme resulta dos factos constantes do Relato e é de conhecimento público, a PE foi criada em 21 de Fevereiro de 2007, através do Decreto-Lei n.º 41/2007, dessa mesma data.

Pouco tempo depois da referida criação, e porque se começaram a suscitar dúvidas quanto à sujeição da PE à fiscalização prévia do Tribunal de Contas, o Conselho de Administração, à data em funções, julgou pertinente e conveniente solicitar ao Professor Doutor Eduardo Paz Ferreira (Doutor em Direito e Professor Catedrático da Faculdade de Direito de Lisboa) que emitisse um Parecer Jurídico no qual fosse abordada essa questão, em especial considerando a então recente alteração à alínea c) do n.º 2 do seu artigo 5.º da Lei de Organização e Processo do

¹⁵¹ Cfr. pp. 48 e 50 do Relato.

¹⁵² Cfr. p. 50 do Relato.

¹⁵³ Cfr. p. 50 do Relato.

Tribunal de Contas¹⁵⁴ (doravante “LOPTC”), introduzida pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto.

Com efeito, perante esta nova redacção legislativa e as dúvidas interpretativas originadas pelo recurso a conceitos abertos, a PE, através do seu Conselho de Administração, tomou as diligências tendentes a resolver o problema jurídico do seu enquadramento na referida norma, recorrendo, designadamente, a um reputadíssimo especialista na matéria.

155. Após análise da problemática suscitada, foi o referido Parecer Jurídico entregue à PE em Julho de 2007, tendo-se aí concluído que a alínea c) do n.º 2 do artigo 5.º da LOPTC funciona como norma destinada à prevenção de situações de abuso da forma jurídica, a que é inerente a subtracção à exigência de visto prévio de contratos e actos que a ela devem estar sujeitos.

Tal conclusão é sustentada na circunstância de se entender «que o artigo 5.º, n.º 1, al. c), 2.ª parte, da LOPTC pretende atingir apenas aquelas empresas públicas que, prosseguindo embora o interesse público e realizando funções que incumbem ao Estado, não desempenhem afinal tarefas empresariáveis, *i. e.*, empresas cujo objecto social não traduz uma actividade susceptível de ser prosseguida em moldes empresariais», e de se considerar que a criação da PE «respeita uma lógica de verdadeira empresarialização, [na medida em que não desenvolve actividade administrativamente a cargo da administração], não devendo nessa medida (...) ficar sujeita ao visto prévio do Tribunal de Contas»¹⁵⁵. Nesse sentido, concluiu-se que apenas os casos de falsa empresarialização se enquadrariam na norma em causa, uma vez que só então existe fuga à fiscalização prévia desse Tribunal. Em todas as outras situações, as empresas públicas estariam submetidas a controlo concomitante ou subsequente, mas não a controlo preventivo.

Assim, entendeu-se que a situação-regra, nas empresas públicas, não é a sujeição a visto, que só a título excepcional será exigido, conforme decorre dos requisitos previstos na lei.

Nestes termos, a interpretação a que se chegou, na sequência da consulta de especialistas da área, não implicava, naturalmente, qualquer subtracção ao juízo do Tribunal de Contas, mas apenas a sua restrição a duas modalidades de controlo (o sucessivo e o concomitante), com exclusão do preventivo. Mais do que isso, entendeu-se ser esta a única interpretação que, por um lado, era compatível com a

¹⁵⁴ Aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, e sucessivamente alterada pelas Leis n.ºs 1/2001, de 4 de Janeiro, 55-B/2004, de 30 de Dezembro, 48/2006, de 29 de Agosto, 35/2007, de 13 de Agosto, 3-B/2010, de 28 de Abril e 55-A/2010, de 31 de Dezembro.

¹⁵⁵ Cfr. pp. 18, 21 e 23 do Parecer Jurídico.

nova redacção da alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º da LOPTC e que, por outro lado, ia ao encontro do espírito da alteração operada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto.

Por outro lado, já no que respeito à «competência para julgar da [eventual] “falsa empresarialização”» das empresas públicas», resulta ainda do referido Parecer Jurídico, que «o juízo sobre o carácter materialmente administrativo de uma empresa pública só pode caber ao Tribunal de Contas. *I.e.*, só é exigível à empresa pública a remessa ao Tribunal dos respectivos actos e contratos para efeitos de obtenção do visto prévio quando esta instituição, previamente e em resultado do exercício dos seus poderes de fiscalização concomitante ou sucessiva, tenha concluído que, não obstante a forma jurídica adoptada pela entidade fiscalizada, a sua natureza é substancialmente diferente, tratando-se afinal de entidade que deveria integrar-se no Sector Público Administrativo e não no Sector Empresarial do Estado»¹⁵⁶.

Nesse sentido, conclui-se de forma categórica no aludido Parecer que, «enquanto o Tribunal de Contas não declarar que determinada empresa pública se encontra sujeita à fiscalização prévia, nos termos do artigo 5.º, n.º 1, al. c), da LOPTC, não se encontra a mesma obrigada a enviar os respectivos actos e contratos ao Tribunal, com vista à concessão do visto prévio».

Em síntese, não só o Professor Doutor Eduardo Paz Ferreira não tinha dúvidas quanto à não sujeição da PE à fiscalização prévia do Tribunal de Contas, como estava certo de que enquanto este Tribunal não se pronunciasse, em sede de fiscalização concomitante e sucessiva, quanto ao preenchimento por parte da PE dos requisitos definidos na alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º da LOPTC, esta empresa não se encontraria vinculada a remeter a visto prévio nenhum dos actos e contratos a que se refere essa mesma disposição.

Atento o reconhecido conhecimento jurídico daquele Ilustre académico sobre a matéria específica objecto de análise, o Conselho de Administração da PE ficou firmemente convicto da autoridade das conclusões alcançadas no aludido Parecer Jurídico, razão pela qual, confiando no que ali vinha dito, entendeu não submeter nenhum dos contratos firmados pela PE à fiscalização prévia desse Tribunal.

156. Sucede que, tendo entretanto chegado ao conhecimento do Conselho de Administração da PE que havia uma série de outras empresas públicas que estariam a enviar os seus contratos para efeitos de fiscalização prévia, e que, pelo menos em determinados casos, o Tribunal de Contas teria levado a cabo essa mesma fiscalização, decidiu esse Conselho, por cautela, enviar a exposição a que se faz

¹⁵⁶ Cfr. p. 24 do Parecer Jurídico.

referência no Relato¹⁵⁷, na qual foi exposto, fundamentadamente, o entendimento desta empresa segundo o qual a mesma não se encontrava sujeita à exigência de visto, solicitando ao Tribunal de Contas que confirmasse o entendimento aí vertido.

Como é sabido, esse Tribunal remeteu à PE uma resposta à exposição anteriormente enviada, mas desta não resulta um esclarecimento concreto ao ali solicitado, na medida em que o Tribunal de Contas entende que não detém competência consultiva na matéria colocada à sua consideração. Todavia, não deixou no entanto de dar nota, em evidente jeito de sugestão, que: «só a submissão a fiscalização prévia **dos contratos celebrados pela Parque Escolar, E.P.E., que se enquadrem no âmbito do disposto no artigo 46.º da Lei n.º 98/97, permitirá ao Tribunal delimitar, em concreto, os casos em que a ela haja lugar**»¹⁵⁸.

Foi precisamente por esse motivo que, já em 3 de Fevereiro de 2009, a PE resolveu seguir a sugestão aventada por esse Tribunal e, nesse sentido, efectuou uma selecção de todos os contratos de empreitadas de obras públicas celebrados após a notificação daquela resposta (isto é, após 21 de Novembro de 2008), tendo em vista permitir a esse Tribunal «traçar a delimitação, se a ela houver lugar, dos casos concretos que eventualmente tenha a [PE] que submeter-se a Fiscalização Prévia»¹⁵⁹.

Nesta sequência, a empresa passou naturalmente a remeter os respectivos contratos e actos ao Tribunal de Contas para efeitos de visto prévio, ainda que reiterando a convicção de que a ela não se encontravam sujeitos.

Ou seja, a partir do momento em que recebeu a indicação de que era entendimento do Tribunal de Contas que o procedimento adequado para definir a sujeição à fiscalização prévia consistia em submeter os contratos à apreciação do Tribunal, a PE passou, pois, a fazê-lo. Ou, por outras palavras, mal se colocou a questão de a interpretação feita pelo Tribunal de Contas da alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º da LOPTC poder ser diferente da interpretação a que se havia chegado no aludido Parecer Jurídico, foi solicitado àquele órgão que desse indicação à empresa sobre a conduta a adoptar em matéria de fiscalização prévia.

Desde então — isto é, desde 9 de Fevereiro de 2009 (data em que pela primeira vez foi formalmente submetido a controlo prévio um contrato de empreitada celebrado pela PE) — passaram a ser remetidos todos os contratos passíveis de fiscalização prévia por esse Tribunal. Estamos a falar de 235, dos quais 228 já foram

¹⁵⁷ Cfr. Carta assinada pelo Presidente do Conselho de Administração, o Senhor Eng.º Sintra Nunes, de 17 de Novembro de 2008 (Ref. 08/3758/CA/S).

¹⁵⁸ Cfr. Ofício do Tribunal de Contas n.º 19116, de 21 de Novembro, subscrito pelo seu Director-Geral, o Dr. José F. F. Tavares (destaques nossos).

¹⁵⁹ Cfr. Carta da PE de 3 de Fevereiro de 2009 com a Ref. NUI-2009-000642-S.

visados, 6 encontram-se ainda em apreciação e 1 foi objecto de uma decisão de recusa de visto.

O facto de após essa data a PE ter passado a remeter, para efeitos da obtenção do visto, todos os contratos sujeitos a fiscalização prévia desse Tribunal não pode ser encarado — como o Relato pretende fazer crer — como uma assunção de que a prática adoptada pela PE até então se revelava desconforme com a legalidade vigente.

Com efeito, embora a PE mantenha a convicção de que podia confiar nas conclusões alcançadas no referido Parecer Jurídico a propósito da melhor interpretação da previsão da alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º da LOPTC, a verdade é que, face à resistência (implicitamente) assumida pelo Tribunal de Contas quanto à bondade dessa interpretação, e não havendo por parte desta entidade qualquer interesse em perpetuar esta discussão, a PE decidiu, por sua iniciativa, que todos os contratos passíveis de incidência da fiscalização prévia passariam a ser enviados para efeitos da obtenção do competente visto prévio.

157. Em síntese, a PE não só teve o cuidado de analisar juridicamente o problema do seu enquadramento na norma da alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º do Tribunal de Contas, como ainda procurou saber se, mesmo em caso de resposta negativa, deveria (ou não), ainda assim, por mero dever de cautela, sujeitar os contratos e actos a celebrar a fiscalização prévia, tendo-lhe sido confirmado que não.

Em momento algum a PE reconheceu expressamente estar sujeita a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, pelo que o facto de, entretanto, pelos motivos acima enunciados, ter passado a submeter todos os contratos por si celebrados à fiscalização desse Tribunal não pode ser encarado como uma espécie de “confissão” da alegada conduta omissiva até então praticada, mas apenas e só como um esforço desta entidade no sentido de evitar indesejáveis conflitos subsequentes com o Tribunal de Contas.

158. Em qualquer caso, e uma vez que o Relato a que ora se responde refutou em concreto cada um dos argumentos em que se alicerça o referido Parecer, a PE julgou pertinente solicitar ao Professor Doutor Eduardo Paz Ferreira que elaborasse um aditamento ao Parecer no qual fossem especificamente abordados todos os contra-argumentos ora avançados por esse Tribunal.

Após análise dos fundamentos avançados no Relato e em conformidade com o solicitado, o Professor Doutor Eduardo Paz Ferreira entregou à PE o mencionado aditamento que ora se junta como DOCUMENTO N.º 57. Dele resulta uma análise detalhada dos fundamentos que, no entendimento do Relato, servem de base à

sujeição da PE a fiscalização prévia desse Tribunal, concluindo-se, a final, pela manutenção das conclusões anteriormente apresentadas.

Atentas as razões avançadas no referido Parecer Jurídico e a sua manutenção e reforço no aditamento ao mesmo agora realizado, a PE mantém a convicção inicial de que há uma argumentação jurídica sólida no sentido da sua não sujeição a fiscalização prévia do Tribunal de Contas. Todavia e uma vez que este não é o entendimento perfilhado no Relato a que ora se responde, até que haja uma decisão definitiva sobre esta matéria, a PE continuará a submeter todos contratos por si celebrados à fiscalização prévia desse Tribunal (claro está, apenas aqueles que sejam de montante superior ao limiar fixado na Lei do Orçamento de Estado).

159. De resto, e independentemente da verificação ou não da ilegalidade procedimental que é imputada aos referidos membros do Conselho de Administração da PE, a verdade é que, ainda que tal conduta pudesse ser *objectivamente* desconforme com o ordenamento jurídico, é evidente que a mesma não pode ser *subjectivamente* censurável, motivo pelo qual não se justificará, como prognosticado, a aplicação de uma censura individual de natureza sancionatória aos membros do Conselho de Administração indicados. Isto porque, atentas as circunstâncias descritas, resulta evidente que o comportamento desse Conselho de forma alguma pode ser merecedor de censura por parte desse Tribunal.

Com efeito, a interpretação que foi feita da alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º da LOPTC não ia no sentido de que toda e qualquer empresa pública devesse solicitar o visto prévio ao Tribunal, o qual eventualmente seria dispensado no caso de este concluir que a empresa a ele não estava sujeito. Ou seja, o Conselho de Administração da PE estava convicto, face às conclusões alcançadas no Parecer Jurídico, que da referida norma não resultava, como regra, a sujeição à fiscalização prévia, razão pela qual não remeteu *ab initio* os contratos ao Tribunal de Contas. Todavia, a partir do momento em que, perante as dúvidas entretanto ocorridas, pediu esclarecimento ao Tribunal de Contas e soube que era diversa a interpretação por este perfilhada, passou a fazê-lo.

Por outro lado, importa ainda esclarecer que a PE sempre considerou que, por razões de segurança jurídica, competia ao Tribunal de Contas pronunciar-se sobre a sujeição a fiscalização prévia. No entanto, considerando as indicações vertidas no referido Parecer, sempre entendeu que esse juízo não poderia ser feito no âmbito da própria fiscalização prévia, antes resultaria da análise do conjunto da actividade da empresa, realizada no domínio da fiscalização concomitante e, eventualmente, sucessiva por parte desse Tribunal.

Ainda assim, a partir do momento em que foi levantada a hipótese de o entendimento do Tribunal de Contas não coincidir com aquele que foi *ab initio* perfilhado pela PE, não obstante todo o sustento jurídico obtido, procurou-se obter desse Tribunal indicação quanto à atitude a adoptar, a qual foi rigorosamente respeitada.

A PE procurou levar a cabo uma rigorosa interpretação jurídica da alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º da LOPTC, com recurso a especialistas na matéria. Considerando que está em causa uma divergência (legítima) na interpretação do procedimento a seguir para a determinação da sujeição da empresa pública a fiscalização prévia, não é devida qualquer censura ao comportamento desta empresa e, em especial, dos membros do seu Conselho de Administração pela não remessa dos contratos e actos para efeitos de fiscalização prévia do Tribunal de Contas.

Tendo em conta as conclusões alcançadas no Parecer Jurídico solicitado e tendo sempre presente a autoridade nesta matéria do Professor Doutor Eduardo Paz Ferreira, o Conselho de Administração mais não fez do que actuar em estrita e integral conformidade com o que ali foi delimitado, plenamente convicto da legalidade da sua actuação. Isto é, actuando de forma prudente e diligente, procurou determinar junto de um reconhecido especialista na matéria se a PE se encontrava (ou não) no âmbito da jurisdição do Tribunal de Contas em matéria de visto prévio, tendo-lhe tal especialista confirmado que não.

160. Importa, aliás, não olvidar que a interpretação da norma em causa não está isenta de dificuldades, requerendo, pelo contrário, especiais aporias hermenêuticas e relevante esforço de verificação casuística das circunstâncias que rodeiam cada situação concreta destinado a apreender se se encontram (ou não) preenchidos os requisitos ali previstos, razão pela qual esse exercício não estava ao alcance de nenhum dos administradores da PE, em especial se considerarmos que nenhum deles tem formação jurídica.

É certo que a ausência de formação jurídica dos responsáveis pela gestão e administração dos dinheiros públicos não deve ser argumento excludente da responsabilidade das suas decisões.

Todavia, não pode ignorar-se que, precisamente para contornar essa circunstância, o Conselho de Administração da PE teve a preocupação de requerer a um especialista na matéria uma pronúncia sobre o assunto, tendo este inclusive, como se referiu, informado que só em sede de fiscalização concomitante e sucessiva é que poderia ser apurado se a PE estaria, ou não, sujeita a fiscalização prévia.

Isto é, não só não foi descurada a consulta jurídica que se impunha ser realizada para a delimitação do comportamento a seguir, como o Conselho de

Administração da PE não tinha quaisquer razões nem conhecimentos técnicos para pôr em causa as conclusões aí alcançadas, o que equivale a dizer que mais não lhe poderia ter sido exigido.

Para além disso, a questão de saber se, à luz o previsto na alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º da LOPTC, uma determinada empresa pública está ou não sujeita à fiscalização prévia do Tribunal de Contas revela-se, as mais das vezes, muito controvertida, sendo um bom exemplo disso a situação objecto do Relato a que ora se responde, onde a posição sufragada por esse Tribunal é diametralmente oposta à defendida por aquele ilustre Professor.

Repare-se ainda que, apesar de à data já existir ampla jurisprudência do Tribunal de Contas quanto ao tipo de empresas públicas que, em regra, cairão no âmbito da sua previsão, quando a PE foi criada a norma era relativamente recente, sendo o sentido e alcance que lhe devem ser conferidos alvo de ampla discussão na doutrina.

Em síntese, tendo em conta as circunstâncias que envolveram esta matéria, dificilmente se poderia exigir que o Conselho de Administração da PE tivesse tido maior rigor, atenção e cuidado no tratamento deste assunto, ao ponto de se poder justificar uma censura e reprovação da sua conduta por se entender que a actuação dos membros desse Conselho não se compagina com a que seria exigível a um gestor cuidadoso e responsável. Isto é, no concreto condicionalismo apurado, dificilmente se poderia exigir maior rigor, prudência e cuidado a um administrador que tem que decidir se submete ou não os contratos outorgados pela empresa pública que administra à fiscalização prévia do Tribunal de Contas.

Aliás, em bom rigor, a verdade é que, em face daquelas que foram as informações dadas no Parecer Jurídico, aquele Conselho até acabou por se revelar mais diligente do que aquilo que lhe poderia ter sido exigido, uma vez que, não obstante a indicação aí vertida, e a partir do momento em que teve um sinal nesse sentido do próprio Tribunal de Contas, acabou por julgar pertinente não aguardar pela fiscalização sucessiva ora em curso, para submeter os contratos a visto prévio dessa entidade.

Por tudo o que acima se deixou dito, é evidente que este é um dos casos em que, a admitir-se que a tese sustentada pelo Tribunal de Contas é a mais acertada, os membros do Conselho de Administração da PE, quando muito, estariam em *erro sobre a ilicitude*, nos termos do artigo 17.º do Código Penal, erro esse que, como vimos, não poderia deixar de considerar-se não censurável.

Assim – e não tendo sentido supor que os membros do Conselho de Administração pretenderam violar as regras relativas à sujeição a fiscalização prévia do Tribunal de Contas —, não só parece totalmente afastada a hipótese de imputar

aos membros do Conselho de Administração da PE qualquer responsabilidade a *título doloso*, como, mesmo a título de *negligência*, não pode deixar de se reconhecer que a ilegalidade apontada carece de uma análise complexa do ponto de vista fático e jurídico que não podia ser exigível àqueles membros.

ii. Da extinção da responsabilidade com fundamento em relevação da responsabilidade e da redução do limite máximo das multas a metade

161. Em qualquer caso, estando convictos do afastamento de qualquer responsabilidade nesta matéria – seja porque não há ilícito, seja porque, a haver, teria sido cometido, quando muito, em erro sobre a ilicitude não censurável –, ainda que se viesse a identificar alguma *culpa*, sempre se imporá a relevar essa hipotética culpa, afastando a aplicação da sanção, por se encontrarem verificados todos os pressupostos que são apresentados no n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC.

Com efeito, atendendo *(i)* que não há recomendações anteriores do Tribunal de Contas sobre esta matéria e que é a primeira vez que se potencia vir a ser efectuado um juízo de censura sobre tal prática, *(ii)* que não há conhecimento da existência de danos ou prejuízos para o erário público, *(iii)* que resulta evidente que não houve dolo, e *(iv)* que na óptica do controlo financeiro o que interessa, sobretudo, é que continuem a ser remetidos para visto todos os actos e contratos que caíam no âmbito da previsão do artigo 46.º da LOPTC, a PE considera que, caso venha a ser instaurado um processo tendente ao apuramento da responsabilidade financeira dos referidos membros do Conselho de Administração, o mesmo só poderá culminar, na pior das hipóteses, com a recomendação da tomada das medidas adequadas à não repetição do ocorrido, sendo declarada relevada a responsabilidade por esta alegada infracção¹⁶⁰.

III. ADJUDICAÇÃO DE PROPOSTAS DE PREÇO CONSIDERAVELMENTE SUPERIOR AO PREÇO BASE

162. Vem ainda imputada à PE e aos seus administradores João Sintra Nunes, Teresa Valsassina Heitor, José Domingues dos Reis e Paulo Grilo Farinha, a violação do disposto no artigo 10.º, na alínea a) do n.º 1 e n.º 2 do artigo 57.º, artigo 80.º e

¹⁶⁰ Cfr. neste sentido, entre outros, o Processo n.º 09/101.02 da Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, a propósito do Relatório n.º 3/2010 – FC/SRATC, proferido no âmbito da “Auditoria ao cumprimento da obrigação de remessa de contratos para visto – Sector Público Empresarial da Região Autónoma do Açores (SPER)”.

alínea b) do n.º 1 do artigo 190.º, todos do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, e a prática da infracção financeira susceptível de gerar responsabilidade financeira sancionatória, ao abrigo do disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.

Considera, contudo, a PE não ter sido praticada, no procedimento por negociação a que se refere o Relato, nas páginas 52 a 54, a ilegalidade assinalada nem estar em causa qualquer infracção susceptível de ser imputada aos administradores da PE a título de responsabilidade financeira sancionatória.

Veja-se melhor porquê.

163. Em causa está um procedimento por negociação adoptado ao abrigo do disposto no n.º 2 do artigo 57.º e da alínea d) do artigo 84.º do Decreto-Lei n.º 197/99 — em virtude de, em concurso público anterior, a única proposta admitida ter sido considerada inaceitável em razão de o preço proposto ultrapassar em 73,5% o valor estimado daquele concurso (€ 351.000) — , no âmbito do qual veio a ser adjudicada uma proposta cujo preço ultrapassava em 39% aquele mesmo valor, adjudicação esta que esse Tribunal de Contas reputa ilegal por considerar que esse circunstancialismo «determinava para a Parque Escolar um dever de não adjudicação daquela proposta por “inaceitável”», devendo ter-se seguido a «abertura de novo procedimento de concurso público internacional» (cfr. página 53 do Relato).

Infere-se da argumentação do Tribunal de Contas, a este propósito, que subjacente à apreciação desse Tribunal figuram dois pressupostos que, no entendimento da PE, são erróneos e contaminam a conclusão que deles se retira, no sentido da ilegalidade da adjudicação:

- O primeiro pressuposto é o de que no procedimento em apreço foi fixado um preço base (no sentido de valor condicionador do preço a propor pelos concorrentes);
- O segundo pressuposto passa por considerar que uma proposta superior em 39% ao “preço base” é uma proposta “consideravelmente superior ao preço base” e, por conseguinte, “inaceitável”.

i. A não existência de preço base no procedimento e não aplicação ao procedimento do Decreto-Lei n.º 59/99

164. Deve, desde logo, ter-se presente que o procedimento por negociação em causa é adoptado ao abrigo do disposto no Decreto-Lei n.º 197/99, e não no Decreto-Lei n.º 59/99, por se tratar, não de um contrato de empreitada, mas de um

contrato de “fornecimento e montagem, em regime de aluguer, de monoblocos pré-fabricados”.

Neste contexto, **aplicável ao referido procedimento, em matéria de adjudicação, é o disposto no artigo 57.º do Decreto-Lei n.º 197/99** e não no artigo 107.º do Decreto-Lei n.º 59/99, diploma este que, como se explicitou, não rege o procedimento em apreço. O que o referido artigo 57.º prevê é que não há lugar à adjudicação quando todas as propostas apresentadas sejam consideradas *inaceitáveis* por parte da entidade adjudicante, mas não, como parece considerar o Tribunal de Contas, na página 53 do Relato, quando as propostas apresentem preço consideravelmente superior ao preço base.

165. Para além da natureza do contrato, uma outra razão converge no sentido da não aplicação do disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 107.º do Decreto-Lei n.º 59/99 ao procedimento em análise. É que, contrariamente ao que parece supor o Tribunal de Contas, nos procedimentos adoptados para a celebração do contrato relativo ao Lote 1, **não foi fixado qualquer preço base do concurso, isto é, um valor limite condicionador dos preços a propor pelos concorrentes**, mas, apenas, um valor estimado do contrato, o que, como se sabe, é bem diferente.

Com efeito, basta atentar na deliberação do Conselho de Administração da PE de abertura do procedimento de concurso público, de 27.03.2008, para se constatar que **o único valor que ali é referido é o “valor estimado” do procedimento**, relativo aos 4 lotes, correspondente a € 900.000,00, sem IVA (cfr. DOCUMENTO N.º 58). Também nas peças do concurso aprovadas na mesma deliberação e anexas à mesma não é feita qualquer referência ao “preço base” do concurso e nem sequer ao valor estimado do contrato. Na verdade, a referência ao valor estimado do contrato surge apenas no Anúncio do concurso, seja referido aos quatro lotes objecto do contrato (€ 900.000), seja, já nos respectivos anexos, a cada um dos Lotes (no que toca ao Lote 1, o valor estimado do contrato pela PE foi de € 351.000).

A indicação do valor estimado do contrato não pode ser lida — nem pode tê-lo sido pelos interessados no concurso — **como equivalendo à indicação de um preço base**, no sentido de valor limite do preço a propor, tal como é pressuposto do disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 107.º do Decreto-Lei n.º 59/99. Muito embora alguma jurisprudência desse Tribunal estabeleça essa equivalência, a mesma não pode ser descontextualizada dos elementos de facto e de direito envolventes nos casos específicos submetidos à apreciação do Tribunal. Ora, essa jurisprudência debruça-se sobre contratos de empreitada de obra pública e de contratos de empreitada de regime de preço global, situação em que existe norma expressa que

rege a definição do valor estimado do contrato — a alínea a) do n.º 2 do artigo 48.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março.

Para lá da hipótese muito específica desse preceito, a identidade entre valor estimado do contrato e preço base não pode ser transposta, por, na verdade, se tratar de conceitos que não podem ser confundidos, na medida em que se trata de figuras distintas que desempenham funções diversas em matéria de contratação pública.

E a autonomia entre os dois conceitos é especialmente nítida na economia do **Decreto-Lei n.º 197/99, no qual** — na esteira das directivas comunitárias sobre a matéria — **não se fala sequer em preço base do contrato**, mas tão-só em valor estimado, conceito este cuja função nada tem que ver com o condicionamento de preço a propor pelos concorrentes, cujas propostas não podem ser excluídas simplesmente pelo facto de o ultrapassarem. Trata-se, antes e apenas, de um valor que desempenha uma função de referência para efeitos:

- (i) Da *determinação do tipo procedimento a adoptar para a formação do contrato a celebrar* — com excepção dos casos em que o tipo de procedimento pode ser escolhido com base em critérios materiais, é em função do *valor estimado do contrato* que é determinado o *tipo de procedimento pré-contratual* a adoptar para a celebração dos contratos em causa (cfr. artigos 80.º a 82.º);
- (ii) Da *determinação da entidade competente para autorizar a para autorizar a despesa* (nos termos do disposto no artigo 16.º e seguintes do Decreto-Lei n.º 197/99).

O montante da despesa — o “custo total” a que se refere a norma legal — não pode senão consistir, à data da autorização da respectiva realização, numa estimativa do custo do contrato (como, aliás, esclarecem os mencionados artigos 23.º e 24.º).

Enquanto o *valor estimado do contrato* tem natureza meramente indicativa — porquanto se trata de uma mera estimativa do valor que se prevê adequado para o contrato que se pretende celebrar — e assume relevância (apenas e só, repete-se) para efeitos da fixação do tipo de procedimento que deve ser escolhido pela entidade adjudicante, o *preço base* a que se refere o Decreto-Lei n.º 59/99 já não configura uma mera estimativa, mas sim um limite jurídico vinculativo para os concorrentes, que não podem excedê-lo (consideravelmente) nas suas propostas. O *valor estimado do contrato* não assume, por natureza, aptidão para influenciar ou condicionar a apresentação (ou não) de uma proposta a concurso; pelo contrário, o *preço base* revela-se um dos elementos determinantes da formação da vontade de contratar, na medida em que a sua previsão tem, por si só, o efeito de informar o universo dos potenciais interessados em contratar com a Administração que as suas propostas

serão contratualmente aceites apenas se se compatibilizarem com o limite (tendencial) do *preço base*.

É, aliás, por essa razão que o quadro legal aplicável não recusa uma hipótese de “correção” do *valor estimado* do contrato — a qual, aliás, só assume relevância se o «valor da proposta a adjudicar não [for] consentâneo com o tipo de procedimento que foi adoptado», conduzindo, nesse caso, à «abertura de um novo procedimento que observe os limites fixados» (n.º 1 do artigo 82.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, aplicável à contratação de empreitadas de obras públicas por força do disposto no artigo 273.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março).

De resto, importa ter presente que **não era obrigatória a existência de um preço base nos procedimentos em apreço**. Para além de o Decreto-Lei n.º 197/99 não o impor e, como se disse, nem sequer se lhe referir — na senda das directivas comunitárias, que também conhecem apenas o conceito de valor estimado do contrato, cuja função é apenas o de aferir da sujeição do contrato às respectivas disposições¹⁶¹ —, bem se compreende o *carácter facultativo* associado à fixação de um *preço base* se tivermos em conta que **há casos em que a fixação de um preço máximo não se revela adequada**. Essa opção inscreve-se, aliás, na margem de livre decisão que o legislador confere às entidades adjudicantes de prevê-lo no caderno de encargos, como montante máximo que estaria disposta a pagar pelas prestações objecto do contrato. Com efeito, pode a entidade adjudicante chegar à conclusão de que não dispõe de suficiente conhecimento do mercado a que o procedimento em causa visa apelar e entender que não se justifica fixar um valor base, na medida em que este poderá revelar-se em grande parte desfasado da realidade. Pode ainda a entidade adjudicante considerar que, num determinado procedimento, faz mais sentido dar prevalência à qualidade das propostas, mesmo que isso implique a aquisição desses serviços a um preço mais elevado. Tanto numa como noutra situação o factor preço não deixará de ser tido em devida conta no âmbito da avaliação das propostas, pelo que não é pelo facto de a entidade adjudicante não fixar um *preço base* que vai deixar de conseguir a proposta mais barata que o mercado for capaz de oferecer¹⁶².

¹⁶¹ O único conceito a que a Directiva n.º 2004/18/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de Março de 2004 faz referência é o de *valor estimado do contrato*, que se encontra vertido no n.ºs 1 e 2 do respectivo artigo 9.º, daí resultando que este é o montante total *estimado* do valor do contrato a pagar pela entidade adjudicante e que tal estimativa deve ser válida no momento do envio do anúncio do contrato, ou, nos casos em que não exista anúncio, no momento em que a entidade adjudicante inicia o procedimento de adjudicação do contrato.

¹⁶² O próprio Código dos Contratos Públicos (cfr. n.º 2 do artigo 43.º) manteve o carácter facultativo associado à fixação de um *preço base*, configurando tal determinação como «uma faculdade de que a entidade adjudicante pode querer fazer uso para advertir expressamente o mercado de que não aceitará propostas e não contratará por um preço de montante superior ao indicado, mas, quanto muito, por um preço igual a esse montante - o

166. O facto de a PE ter indicado um valor estimado do contrato prende-se não com a fixação de qualquer preço base, como se viu, mas antes com a obrigação que para si decorria do Regulamento (CE) n.º 1564/2005, da Comissão, de 7 de Setembro, que estabelece os formulários-tipo para a publicação de anúncios no âmbito dos processos de adjudicação de contratos públicos, em vigor à data da publicação do anúncio do concurso, de fazer menção, no anúncio a publicar no JOUE, ao *valor estimado do contrato* (v. ponto II.2.1 do Anexo II ao referido regulamento comunitário) – claro está, nos termos e para os efeitos em que tal valor é configurado no artigo 9.º da referida Directiva 2004/18/CE, ou seja, como mera estimativa para efeitos da determinação da sujeição do contrato àquela directiva, o que depende de o *valor estimado do contrato* pela entidade adjudicante superar os limiares nela fixados.

Neste quadro, **a PE publicitou esse valor porque a tanto estava obrigada**, sendo certo que a sua indicação não tem qualquer efeito ao nível da delimitação do universo concorrencial relevante. A invocação por esse Tribunal de que a adjudicação efectuada viola ou põe em causa o princípio da concorrência não pode, por conseguinte, proceder, porque assente no pressuposto — incorrecto — de que o valor estimado do contrato correspondia a um preço base.

De resto, o facto de, no relatório preliminar e final do concurso público, no qual se decidiu pela não adjudicação de qualquer proposta, a comissão de avaliação e, posteriormente, a PE ter recorrido — como mero critério orientador, e por analogia, para efeitos da fundamentação da sua decisão de considerar a proposta inaceitável — à jurisprudência do Tribunal de Contas, a propósito do conceito de “preço consideravelmente superior ao preço base”, não tem a virtualidade de pôr em causa os dados indesmentíveis acabados de referir: isto é, que o Decreto-Lei n.º 59/99 não é aplicável *in casu* e que não havia preço base no concurso.

167. Demonstrado que fica que não tem aplicação ao referido procedimento (i) o disposto no artigo 107.º do Decreto-Lei n.º 59/99, porque o contrato em questão não é um contrato de empreitada de obra pública, nem, conseqüentemente, (ii) a proibição de adjudicação de proposta de preço consideravelmente superior e que (iii) nem sequer existia no procedimento em causa um preço base, pressuposto de aplicação da aludida norma, não deve ser, igualmente, chamada à colação a conhecida

preço base funciona pois como um patamar de segurança da entidade adjudicante, permitindo-lhe excluir as propostas que sejam por si de preço indesejado, mesmo que eventualmente fossem de grande valia nos seus restantes atributos» (v. MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA e RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA, *Concursos e outros procedimentos de contratação pública*, Almedina, 2011, págs. 638 e 639).

jurisprudência do Tribunal de Contas que veio densificar o conceito de “preço consideravelmente superior” consagrado na mencionada disposição legal.

Constitui entendimento jurisprudencial do Tribunal de Contas que o conceito de “preço consideravelmente superior” deve ser preenchido com base no “recurso a outros desvios permitidos ou tolerados pelo mesmo diploma legal”, incluindo, em especial, o que se acha fixado pelo artigo 45.º para a realização de trabalhos a mais, determinando, pois, a ilegalidade da adjudicação de uma proposta que “ultrapasse em mais de 25% o preço base do concurso”¹⁶³. Com a fixação deste limite quantitativo, certo e uniforme para a aceitabilidade contratual de uma proposta cujo preço fosse superior ao preço base, o Tribunal visou ultrapassar a incerteza que assaltaria as expectativas de todos os potenciais interessados em contratar com a Administração.

Certo é, contudo, que a este entendimento plasmado na jurisprudência uniformizada do Tribunal de Contas se opõem vários autores e os Tribunais Administrativos. Subjacente à crítica em causa está a ideia de que, ao enunciar o pressuposto da não adjudicação através do recurso a um conceito indeterminado (“consideravelmente superior”), “o legislador pretendeu que o dono da obra, ao aplicar a alínea b) do n.º 1 do artigo 107.º do Decreto-Lei n.º 59/99, ajuizasse, em cada caso, se o preço oferecido por todos os proponentes, ou pelo subscritor da proposta mais conveniente, era ou não consideravelmente superior ao preço base do concurso”, em ordem a apreciar a conveniência da eventual decisão de não adjudicação¹⁶⁴. Ora, ao interpretar o conceito “consideravelmente superior” no sentido de presumir que o legislador pretendia eliminar a margem de liberdade da entidade adjudicante na apreciação casuística de cada proposta, o Tribunal de Contas “partiu do princípio de que o legislador foi absolutamente incapaz de exprimir o seu pensamento em termos minimamente adequados, ofendendo frontalmente o princípio interpretativo consignado no n.º 3 do art. 9.º do Código Civil. Na verdade, se o legislador quisesse tornar automática a aplicação da regra dos 25% aos casos em que o valor da adjudicação é superior ao preço base, bastar-lhe-ia tê-lo dito, expressamente ou por remissão para a norma do n.º 1 do art. 45.º. Se tal não fez, a única conclusão verdadeiramente lógica é que não quis impor tal aplicação automática”¹⁶⁵.

¹⁶³ Neste sentido, cfr. Acórdão n.º 18/2001, de 27 de Março. É, contudo, de assinalar que em decisão recente, o Tribunal de Contas parece afastar-se da referida jurisprudência, tendo procedido a uma análise casuística da situação que lhe foi submetida (cfr. acórdão n.º 18/2010, de 18 de Maio (Proc.º n.º 341/2010).

¹⁶⁴ Cfr. JOÃO CAUPERS, *A Administração Entalada: não feche o Tribunal de Contas as portas que o legislador abriu*, in *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 33, Maio/Junho 2002, p. 10.

¹⁶⁵ Cfr. JOÃO CAUPERS, *A Administração Entalada*, cit., págs. 9 e 10; no mesmo sentido, cfr. JORGE ANDRADE DA SILVA, *Regime Jurídico das Empreitadas de Obras Públicas*, 10.ª edição,

Foi por esse motivo que, chamado finalmente a pronunciar-se sobre esta matéria, o Supremo Tribunal Administrativo, em acórdão datado de 19 de Novembro de 2003 (Processo n.º 1431/03), afirmou peremptoriamente que «*não é de acolher um critério totalmente quantitativo, que transforme o conceito indeterminado “valor consideravelmente superior ao preço base” numa percentagem fixa, válida para todas as obras e em todas as circunstâncias*».

Neste contexto, emerge que a interpretação e a aplicação que faz esse Tribunal do disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 107.º do Decreto-Lei n.º 59/99, no sentido de ali ver um limite certo e fixo (25%), aplicável em todos os casos, é inclusivamente contestável – e tem sido contestada – no próprio âmbito das empreitadas de obras públicas.

168. Como é evidente e se intui do que acaba de dizer-se, menos aceitável é ainda a aplicação da aludida jurisprudência desse Tribunal num quadro de aplicação do Decreto-Lei n.º 197/99, como é o caso do aluguer de monoblocos pela PE.

ii. A margem de livre apreciação das entidades adjudicantes na decisão sobre a inaceitabilidade da proposta

169. A norma cuja aplicação está efectivamente em jogo é a que consta da alínea a) do n.º 1 do artigo 57.º do Decreto-Lei n.º 197/99, que prevê a não adjudicação quando «todas as propostas apresentadas sejam consideradas inaceitáveis pela entidade competente para autorizar a despesa».

Em linha com o que a doutrina e a jurisprudência administrativas vêm entendendo a propósito do disposto no artigo 107.º do Decreto-Lei n.º 59/99, também **a correcta aplicação do artigo 57.º do Decreto-Lei n.º 197/99 não pode deixar de passar pelo reconhecimento às entidades adjudicantes de uma *margem de livre apreciação acerca da verificação dos pressupostos da norma***, isto é, acerca da qualificação das propostas como inaceitáveis ou como aceitáveis. Isso mesmo vem, aliás, sendo assinalado pela doutrina que já se pronunciou concretamente sobre a disposição em apreço.

Referindo-se ao disposto no artigo 57.º do Decreto-Lei n.º 197/99, RAQUEL CARVALHO reconhece que «a primeira causa de não adjudicação conferia amplos

Almedina, Coimbra, pp. 400 e 401; Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República n.º 117/2004.

poderes discricionários de decisão à Administração ao estabelecer o critério da inaceitabilidade das propostas para a entidade que autorizava a despesa»¹⁶⁶.

Também MARGARIDA OLAZABAL CABRAL reconhece, ainda que pronunciando-se sobre o Decreto-Lei n.º 55/95, que «a lei utiliza o conceito indeterminado de propostas “inaceitáveis”, sem nada mais acrescentar no sentido da densificação de um tal conceito»¹⁶⁷.

Em sentido semelhante, escrevem MÁRIO e RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA, pronunciando-se igualmente na vigência do Decreto-Lei n.º 55/95, que «a pontuação negativa por que se mede a inaceitabilidade de uma proposta é, portanto, uma pontuação substancialmente baixa, que revele, notória e manifestamente, a sua absoluta inadequação ou insuportável desvantagem em relação a qualquer critério do concurso (...) », sublinhando, contudo, que é «difícil (ou impossível) dizer, em geral, onde se situa essa pontuação mínima (...)»¹⁶⁸. Os mesmos Autores avançam, a propósito do preceito que no Decreto-Lei n.º 55/95 correspondia à alínea a) do n.º 1 do artigo 57.º do Decreto-Lei n.º 197/99, que «as proibições de adjudicar ali incluídas dependem não apenas da avaliação que a entidade adjudicante faça do mérito das propostas (muito baseada em juízos subjectivos, não só em factores objectivos), mas **também do próprio facto de ela não entender que, apesar do seu demérito, mesmo assim, vale mais adjudicar do que, por exemplo, recomeçar tudo de novo**»¹⁶⁹. Prosseguem, em sentido cada vez mais explícito: «Entendemos que nesses casos (chame-se-lhe o que se lhe chamar) **o que está em causa é fruto de uma decisão ou opção administrativa** – que faz que seja a própria Administração que decide da (não) adjudicação – **e não de uma determinação fundada em opções legislativas vinculativas do juízo do órgão administrativo**», concluindo que «são afinal casos legais de um poder (ou direito) administrativo de não adjudicar, não de uma proibição legal de o fazer»¹⁷⁰.

170. Como é pacífico na Doutrina e na Jurisprudência, perante conceitos indeterminados, o órgão administrativo aplicador do Direito tem de «proceder a uma

¹⁶⁶ Cfr. RAQUEL CARVALHO, *As Invalidades Contratuais nos Contratos Administrativos*, Almedina, 2010, p. 256.

¹⁶⁷ Cfr. MARGARIDA OLAZABAL CABRAL, *O Concurso Público nos Contratos Públicos*, Almedina, 1994, p. 183.

¹⁶⁸ Cfr. MÁRIO e RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA, *Concursos e outros Procedimentos de Adjudicação Administrativa*, Almedina, 2005 (2.ª reimpressão de 1998), p. 513.

¹⁶⁹ Cfr. MÁRIO e RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA, *Ob. Cit.*, p. 572. O destacado é da PE.

¹⁷⁰ Cfr. MÁRIO e RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA, *Ob. Cit.*, p. 572. O destacado é da PE.

apreciação valorativa da situação de facto que tem perante si»¹⁷¹, a uma «avaliação ou valoração da situação concreta baseada num juízo de prognose típico da autonomia pública administrativa»¹⁷², através de «um juízo baseado na sua experiência e nas suas convicções, que não é determinado, mas apenas enquadrado por critérios jurídicos»¹⁷³, escapando assim ao controlo jurisdicional.

Ainda que a doutrina venha distinguindo dos *conceitos verdadeiramente indeterminados*, que consubstanciam sempre uma modalidade de autonomia pública e geram uma margem de livre apreciação, os *conceitos impropriamente considerados indeterminados*, relativamente aos quais, não obstante encerrarem um sentido liminar que não é claro, a dificuldade de entendimento «deve ser resolvida através de um raciocínio hermenêutico passível de refutação objectiva (raciocínio teórico-discursivo»¹⁷⁴, não existindo aqui, portanto, qualquer autonomia pública administrativa, mas sim vinculação¹⁷⁵, não é susceptível de ínfima dúvida, como decorre da doutrina supra referida, que **o conceito de proposta inaceitável**, a que o legislador se refere no artigo 57.º do Decreto-Lei n.º 197/99, precisamente porque atributivo de margem de valoração baseada em prognose e insusceptível de apreensão mediante interpretação jurídica, **configura um conceito verdadeiramente indeterminado**, gerador de margem de livre decisão administrativa.

Isto é, não pode, neste caso, ocorrer qualquer momento de hesitação sobre que o legislador usou o conceito de *proposta inaceitável* «para responsabilizar o aplicador administrativo por uma prognose ou por uma avaliação subjectiva sobre propriedades não jurídicas de certo componente da situação a regular»¹⁷⁶, esperando dele que «ajuíze introduzindo inovatoriamente os critérios de avaliação ou prognose que se lhe afigurem preferíveis», para o que «serão determinantes parâmetros de política administrativa ou de experiência pessoal desde que compatíveis com os limites postos pela Constituição e pelas leis e regulamentos»¹⁷⁷.

171. E é justamente **à luz da margem de livre apreciação de que consensualmente beneficia a entidade adjudicante** a propósito do disposto na

¹⁷¹ Cfr. BERNARDO DINIZ DE AYALA, *O (Défice de) Controlo Judicial da Margem de Livre Decisão Administrativa*, Lex, Lisboa, 1995, p. 122.

¹⁷² Cfr. BERNARDO DINIZ DE AYALA, *Ob. Cit.*, p. 125.

¹⁷³ Cfr. SÉRVULO CORREIA, *Legalidade e autonomia contratual*, Almedina, p. 474.

¹⁷⁴ Cfr. SÉRVULO CORREIA, *Conceitos jurídicos indeterminados e âmbito do controlo jurisdicional*, in “Cadernos de Justiça Administrativa”, n.º 70, p. 43.

¹⁷⁵ Cfr. BERNARDO DINIZ DE AYALA, *Ob. Cit.*, p. 124.

¹⁷⁶ Cfr. SÉRVULO CORREIA, *Conceitos jurídicos...*, ob. cit., p. 45.

¹⁷⁷ Cfr. SÉRVULO CORREIA, *Conceitos jurídicos...*, ob. cit., p. 44.

alínea a) do n.º 1 do artigo 57.º do Decreto-Lei n.º 197/99, **que deve ser perspectivada a decisão de adjudicação tomada pela PE** no procedimento por negociação que esse Tribunal, no Relato a que se responde, reputa de ilegal.

E, neste plano, tem sido considerado que vários factores podem e devem ser tidos em conta. Sem prejuízo de não se tratar, evidentemente, de um elenco exaustivo, vejam-se alguns exemplos nos quais é até equaciona a hipótese de existir um preço base – o que nem é sequer o caso em apreço.

Um deles tem que ver com o próprio preço base posto a concurso — o que nem sequer é o caso na situação em apreço, como se viu — e com a apreciação sobre se esse preço se encontraria, porventura, desactualizado ou desajustado do objecto do contrato e dos preços de mercado, hipótese que, ainda que indesejável, não está livre de acontecer, seja por erro da própria entidade adjudicante no seu cálculo, seja em razão de alterações bruscas do mercado¹⁷⁸. Ora, nesta linha, não parece que «admitir alguma flexibilidade na determinação da dimensão do preço base tenha forçosamente que ter na sua génese, sempre e em qualquer circunstância, um factor de distorção da concorrência ou uma prática menos transparente por parte da Administração»¹⁷⁹.

Em conta pode também levar-se o próprio conteúdo da proposta e as variações que um preço base teria se o projecto inicial tivesse consagrado integralmente as soluções avançadas naquela¹⁸⁰. Pode, efectivamente, dar-se o caso de a proposta contemplar condições não exigidas pelo caderno de encargos, mas que a valorizam e são realmente interessantes para a entidade adjudicante.

Em terceiro lugar, interessa ponderar se a obtenção de um preço inferior aos que foram propostos em concreto seria previsível em outro procedimento que a entidade adjudicante então iniciasse, atentas as circunstâncias específicas do caso. Concluindo-se não ser o caso, então a adopção de um novo procedimento apenas iria ocasionar demoras e gastos acrescidos¹⁸¹.

¹⁷⁸ Cfr. Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República n.º 117/2004 (n.º XIII).

¹⁷⁹ Cfr. Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República n.º 117/2004 (n.º XIII).

¹⁸⁰ Cfr. Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República n.º 117/2004 (n.º XIII).

¹⁸¹ Cfr. Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República n.º 117/2004 (n.º XIII).

iii. A decisão da PE de considerar aceitável a proposta adjudicada

172. No caso em apreço, são também várias, e convergentes, as razões que respaldam a decisão de adjudicação tomada pela PE, as quais não foram devidamente ponderadas por esse Tribunal na apreciação jurídica levada a cabo no Relato.

173. Desde logo, afigura-se verdadeiramente relevante a circunstância de o concurso por negociação no âmbito do qual foi emitida a decisão de adjudicação configurar já um **segundo procedimento adoptado pela PE com vista à celebração do mesmo contrato**, aspecto este que se, por um lado, releva em termos de ponderação dos custos suportados pela PE com a organização e tramitação procedimental tendente à celebração de contratos, não deixa, por outro lado, de servir como **factor indiciador de que o mercado apresenta forte resistência à aproximação dos preços a propor** daquele que foi o valor estimado do contrato, anunciando que dificilmente se obteriam melhores preços de mercado do que aqueles já obtidos. Esta ilação é reforçada pelo facto de se saber que, por regra, os procedimentos negociados são os mais propícios à redução de preços.

Em face das circunstâncias descritas, era legítimo que a PE daí inferisse, numa análise de custo-benefício, que da adopção de um terceiro procedimento não resultariam benefícios compensadores dos custos inerentes ao lançamento de mais um procedimento, quer se trate dos custos financeiros associados à tramitação de procedimentos pré-contratuais, quer dos custos relacionados com o atraso que a celebração do contrato acarretaria.

174. Acresce que o preço da proposta adjudicada, obtido nesse segundo procedimento negociado, não só é inferior ao da melhor proposta apresentada no primeiro procedimento, como refere esse Tribunal, como é ainda notória **a redução significativa do preço obtida em comparação com o primeiro procedimento**, muito embora o Tribunal não tenha atribuído a esta redução a importância devida. Se, no concurso limitado inicial, a melhor proposta apresentava uma discrepância relativamente ao valor estimado de 73,5%, **a proposta adjudicada é apenas superior àquele valor em 39%**.

175. Mas uma outra razão deve ser ainda ponderada. Trata-se precisamente da **especificidade do Lote 1 relativamente aos restantes Lotes** – que esse Tribunal não reconhece, mas que é indesmentível – em termos de as condições de execução do contrato serem neste mais desfavoráveis, quanto ao transporte, acessos e

colocação dos monoblocos nos logradouros escolares, designadamente em razão da maior dispersão geográfica entre as escolas que integram o Lote.

Não pode aceitar-se o argumento desse Tribunal (cfr. p. 54), segundo o qual «mais difícil se torna compreender o desfasamento de custos verificado, quando se apurou que os documentos do procedimento não fazem alusão ou evidenciam uma especial complexidade de acesso e colocação dos monoblocos nas escolas do aludido Lote 1». Os documentos do procedimento não faziam, nem tinham que fazer alusão a qualquer especial complexidade das prestações contratuais que recairiam sobre o adjudicatário, cabendo aos concorrentes interpretar os factos objectivos que constavam das peças do procedimento e ponderar, à luz da respectiva matriz de custos e dos respectivos critérios comerciais, o preço a propor.

A **existência de condições mais desfavoráveis na execução do contrato** a que respeita o Lote 1, quando comparado com os restantes contratos, fica, de resto, patenteada mediante a análise das propostas que os concorrentes apresentaram no âmbito do concurso público. Conforme salta à vista da leitura do anexo III da acta do acto público desse concurso (cfr. DOCUMENTO N.º 59 adiante junto), a diferença entre o preço proposto pelos mesmos concorrentes para cada um dos Lotes é especialmente nítida no que se refere ao Lote 1¹⁸², o que só pode ter como explicação os maiores custos que o Lote 1 acarretava. Do mesmo modo, comparando as listas de preços unitários de cada proposta, nas quais os concorrentes indicavam especificadamente, para cada escola, o valor unitário por sala para o transporte e montagem, para a desmontagem e transporte e para o aluguer, percebe-se que os valores unitários por sala relativo à montagem, transporte e desmontagem são mais elevados no Lote 1 do que nos Lotes 3 e 4, seja qual for a proposta analisada.

176. Finalmente, a juntar a estes argumentos, já de si muito impressionantes, figuram ainda dois outros, não menos importantes, e que se prendem com **condicionalismos relacionados com a calendarização assumida no contrato-programa** celebrado entre a PE e o Estado em Setembro de 2007, o que leva a PE a ter de **garantir que as escolas se encontrem integralmente intervencionadas nos prazos ali previstos**, caucionando que, durante as obras, o serviço educativo seja assegurado nas salas provisórias montadas com os monoblocos. Considerando que os concursos em causa visavam assegurar o serviço lectivo nas salas provisórias no ano lectivo 2008/2009, os monoblocos tinham, evidentemente, que estar montados

¹⁸² O concorrente n.º 2 apresentou os seguintes preços: € 608.945,00 (Lote 1); € 168.408,40 (Lote 2); € 338.036,60 (Lote 3); € 225.636,20 (Lote 4). Os preços propostos pelo concorrente n.º 3 foram os seguintes: € 489.264,00 (Lote 1); € 136.246,00 (Lote 2); € 358.377,00 (Lote 3); € 255.603,00 (Lote 4).

nas escolas no início desse mesmo ano lectivo, o que estava, aliás, expressamente indicado nos cadernos de encargos.

A deliberação de não adjudicação no concurso público e de adopção do procedimento por negociação foi tomada em 23 de Maio de 2008, pelo que **faltavam já poucos meses para o início do ano lectivo**. No âmbito do concurso por negociação, a adjudicação — que esse Tribunal reputa ilegal — foi decidida em 26 de Junho de 2008 (cfr. DOCUMENTO N.º 60) e **o prazo de conclusão do fornecimento e montagem dos monoblocos, por forma a permitir o início das aulas, era 31.08.2008**. Bem se vê, portanto, que a sugestão do Tribunal de Contas, no sentido de que a PE deveria ter decidido não adjudicar a proposta adjudicada e lançar um outro concurso público para aluguer dos monoblocos, revela-se totalmente contrária ao interesse público subjacente ao contrato. Se o fizesse, a PE estaria a comprometer toda a calendarização contratualizada com o Estado ou o próprio serviço lectivo naquelas escolas, cujas empreitadas estavam já contratadas e iriam começar no início daquele ano lectivo. **O adiamento da montagem dos monoblocos implicaria necessariamente** (em virtude da necessária salvaguarda do início atempado do ano lectivo) **o adiamento do início da execução das obras, entretanto já contratadas, o que traria inevitavelmente um aumento de custos previstos para essas empreitadas**. Refira-se, desde logo, que, atendendo ao valor da empreitada contratualizada para as escolas que integram o Lote 1 (€ 60.000.000), o acréscimo de custos que decorreria da mera aplicação do regime da revisão de preços, calculado a uma taxa média de 0,5%, ascenderia a cerca de € 300.000.

Mas um outro dado deve ser trazido a lume.

Neste procedimento por negociação, **foram apresentadas mais duas propostas**, as quais apresentavam contudo prazos de execução do contrato que **não cumpriam os prazos indicados no caderno de encargos**, não permitindo, por conseguinte, satisfazer as necessidades da PE e do interesse público de ter as salas provisórias a instalar nos monoblocos prontas a servir no início do ano lectivo. A PE procurou, ainda no âmbito da sessão de negociação — conforme se encontra documentado na acta respectiva e no relatório de avaliação das propostas, juntos como DOCUMENTO N.º 61 — certificar-se do cumprimento dos prazos do caderno de encargos por **aquelas empresas**, ao que estas **responderam que não tinham condições de assegurar aqueles prazos «face aos compromissos assumidos com a Parque Escolar no fornecimento de monoblocos para os Lotes 2, 3 e 4»** (cfr. acta da sessão de negociação). Pelo contrário, **o concorrente adjudicatário reafirmou nessa sessão de negociação o cumprimento do prazo previsto no Caderno de Encargos**.

177. Acresce que, mesmo em face de uma proposta cujo preço era, na verdade, superior ao inicialmente estimado, a PE procurou compreender e ponderar esse facto antes da tomada de decisão, para a qual contribuiu também a circunstância de se ter apurado que a execução do Lote 1 era especialmente onerosa para a empresa que veio a ser adjudicatária, uma vez que **todas estas escolas se localizavam no sul do país e o centro de fabrico da empresa se localizava no Norte de Portugal**. A distância entre este e cada uma das escolas para onde os monoblocos teriam de ser transportados acarretavam custos significativos de transporte, os quais se encontravam reflectidos na proposta de preço da adjudicatária.

178. Perante um tal quadro — em especial o facto de o concurso por negociação já ter sido adoptado numa altura em que os restantes lotes estavam já adjudicados —, **outra não poderia ter sido a opção da PE, sob pena de comprometer o interesse público subjacente à decisão de contratar**.

Para além do facto de se tratar já de um segundo procedimento, os condicionalismos económicos envolventes desse procedimento apontavam claramente para que, num outro concurso público que viesse a ser lançado, não se obteriam vantagens de preço que compensassem as desvantagens que essa opção traria para o interesse público. Efectivamente, os outros dois concorrentes, já adjudicatários nos restantes lotes e tendo já assumido, portanto, compromissos contratuais com a PE de fornecimento e montagem de uma elevada quantidade de monoblocos até ao início do ano lectivo 2008/2009, não estavam já em condições de assumir os mesmos prazos neste Lote 1, o qual, aliás, era o que abrangia o maior número de monoblocos (78) e o maior número de escolas (8). Por outro lado, o preço da proposta que veio a ser adjudicada, não obstante ser superior ao valor inicialmente estimado pela PE, reflectia, no entendimento da PE, a especial complexidade da execução deste lote, bem como os custos significativos que este lote representava para a empresa adjudicatária.

Ponderando todos os dados que estavam efectivamente em jogo, esse Tribunal não poderá deixar de concluir que a decisão da PE, de adjudicação, não merece qualquer crítica nem é, muito menos, inválida com os fundamentos que constam do Relato.

iv. O (limitado) controlo jurisdicional da decisão da PE

179. Impõe-se, de resto, uma breve referência ao facto de o grau de sindicabilidade jurisdicional da decisão de adjudicação, precisamente por estar em causa o exercício de uma margem de livre apreciação, ser significativamente reduzido,

o que não pode deixar de ser tido em consideração pelo Tribunal de Contas aquando da apreciação da validade da actuação da PE.

Já MARGARIDA OLAZABAL CABRAL considerava, a propósito da norma que precedeu o artigo 57.º do Decreto-Lei n.º 197/99, que a decisão de não adjudicação se insere no âmbito do exercício de poderes discricionários, sendo «anulável pelo tribunal em caso de desvio de poder, de erro de direito ou de facto, e de violação manifesta de qualquer dos princípios constitucionais que se impõem à Administração, nomeadamente do princípio da proporcionalidade»¹⁸³.

Efectivamente, como a doutrina vem reconhecendo e a jurisprudência confirmando, sempre que esteja em causa a concessão pelo legislador à Administração de uma margem de livre decisão, «passível de controlo judicial é só a orla de legalidade que circunda a margem de livre decisão administrativa que a limita mas não a integra»¹⁸⁴, sendo certo, contudo, que essa orla de legalidade pode ser sindicada com base em qualquer um dos vícios tradicionais do acto administrativo (seja a usurpação de poderes, a incompetência, o vício de forma, o desvio de poder e a violação de lei) e não apenas com base em desvio de poder, conforme chegou a ser em tempos entendido.

Dito de outro modo, apenas a parte vinculada do acto administrativo em causa pode ser sindicada jurisdicionalmente, mas já não o respectivo conteúdo decisório na parte em que pressuponha o exercício da margem de livre apreciação legalmente outorgada. Nas palavras de SÉRVULO CORREIA, «o tribunal não poderá substituir-se à Administração no desenvolvimento do raciocínio causal-teorético em questão, apenas lhe cabendo um controlo pela negativa (designadamente de inadequação do critério de avaliação ou prognose, ou seja, erro grosseiro ou manifesto de apreciação, que constitui a violação da primeira das três vertentes do princípio da proporcionalidade)»¹⁸⁵.

Nesta base, evidente se torna a intensidade assaz reduzida do controlo jurisdicional da validade do acto administrativo que considere determinada proposta como um proposta aceitável, para os efeitos previstos no artigo 57.º do Decreto-Lei n.º 197/99 – aspecto que deve, por conseguinte, ser sopesado por esse Tribunal aquando da apreciação jurídica da actuação administrativa que audita.

¹⁸³ Cfr. MARGARIDA OLAZABAL CABRAL, *Ob. Cit.*, p. 209.

¹⁸⁴ Cfr. BERNARDO DINIZ DE AYALA, *Ob. Cit.*, p. 186.

¹⁸⁵ Cfr. SÉRVULO CORREIA, *Conceitos jurídicos...*, ob. cit., p. 40.

v. A não verificação dos pressupostos objectivos e subjectivos da responsabilidade financeira dos administradores da PE

180. De acordo com o Relato, a norma de previsão da responsabilidade financeira sancionatória que, no entendimento desse Tribunal, pode estar em jogo na alegada infracção em apreço, cometida pela PE, é a alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, a qual, viu-se já, encerra uma norma sancionatória remissiva que pressupõe, portanto, a violação pelo agente de uma outra norma.

Nesse quadro, as normas que o Tribunal de Contas invoca terem sido violadas são: o artigo 10.º, a alínea a) do n.º 1 e o n.º 2 do artigo 57.º, o artigo 80.º e a alínea b) do n.º 1 do artigo 190.º, todos do Decreto-Lei n.º 197/99. As duas primeiras têm que ver com a alegada ilegalidade da decisão de adjudicação e as restantes normas alegadamente violadas focam-se já no facto de, subsequentemente a uma decisão de não adjudicação, que o Tribunal supõe que se justificasse, a PE não ter adoptado um concurso público internacional.

181. Um juízo sobre a imputação objectiva, para efeitos de efectivação da responsabilidade financeira, é quanto basta para se constatar que qualquer tentativa de imputação de responsabilidade financeira aos administradores da PE está liminarmente condenada ao insucesso.

Não se justifica, para este efeito, repetir, nesta sede, quanto se escreveu e argumentou quanto à validade da decisão de adjudicação tomada pela PE, argumentação que sobejamente evidencia que a decisão tomada cabia na margem de livre decisão da PE e foi, em concreto, justificada por diversas circunstâncias que apontavam no sentido dessa decisão, que era, de resto, a única que se acomodava à prossecução do interesse público subjacente à decisão de contratar.

182. Do mesmo modo, enfim, se concluiria em sede de imputação subjectiva, caso o percurso a trilhar para efeitos de efectivação da responsabilidade aí conduzisse o julgador.

Nada há, no contexto envolvente do caso concreto, que permita assacar à conduta dos administradores da PE qualquer censurabilidade pelo modo como actuaram em face dos resultados dos procedimentos e em face dos condicionamentos que decorriam da missão de interesse público que lhes cumpria acautelar – assegurar a execução do Programa e assegurar o serviço público de educação dentro dos calendários lectivos —, sendo certo que a sua actuação se estribou nos rigorosos limites da legalidade.

Para além da evidente ausência de qualquer intencionalidade que sobrelevasse a sua conduta ao estatuto de uma conduta dolosa, a verdade é que, perante os dados concretos com que se depararam e o modo como actuaram, a sua actuação não ultrapassa sequer a fronteira exterior da negligência (o que, de resto, sempre reduziria os limites máximos da multa a metade, nos termos do disposto no n.º 5 do artigo 65.º da LOPTC), não merecendo qualquer censura.

IV. ADOÇÃO DE CONCURSOS PÚBLICOS URGENTES

i. Da bondade da escolha desse procedimento concursal, à luz dos princípios da concorrência e da transparência

183. Ainda no quadro das infracções financeiras alegadamente cometidas pelos membros do Conselho de Administração da PE, o Tribunal de Contas vem, por fim, referir que ocorreram determinadas vicissitudes, no âmbito dos cento e cinquenta e dois procedimentos de concurso público urgente que foram lançados para a aquisição de bens e equipamentos destinados ao apetrechamento das escolas, essencialmente das fases 1 e 2, melhor identificados no mapa V em anexo ao Relato de auditoria a que se responde.

Em concreto, o Tribunal de Contas imputa aos cinco membros do Conselho de Administração a prática de uma infracção financeira, com fundamento em duas ilegalidades (pretensamente) verificadas na totalidade dos procedimentos *supra* identificados, a saber: (i) «a violação dos princípios da concorrência e transparência e incumprimento dos pressupostos de urgência e da natureza de bens de uso corrente objecto dos contratos», resultantes, respectivamente, do disposto no n.º 1 do artigo 4.º e 155.º do CCP; e (ii) «a prática de fraccionamento no que concerne aos procedimentos que deviam ser agregados em obediência ao princípio da unidade de despesa», em violação do disposto no artigo 16.º, n.ºs 1 e 2, do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, e no artigo 22.º do CCP¹⁸⁶.

Importa, pois, na presente sede, prestar os devidos esclarecimentos ao Tribunal de Contas quanto aos vícios que concretamente são assacados aos procedimentos de concurso público urgente realizados, de modo a demonstrar a lisura da conduta adoptada pela PE e pelos seus administradores, que não merece, por isso, qualquer censura.

¹⁸⁶ Cfr. ponto 2.7.4.8, página 61 do Relato.

184. Desde logo, cumpre começar por afastar as considerações tecidas pelo Tribunal de Contas, no sentido de que a adopção do concurso público urgente para aquisição dos referidos bens e equipamentos comportou uma *restrição aos princípios da concorrência e da transparência*. Concretamente, o Tribunal de Contas vem referir que «não pode deixar de se notar que o recurso ao concurso urgente não pode ser utilizado de forma generalizada, na medida em que a simplificação de formalidades e a celeridade introduzidas neste procedimento podem resultar, por si só, em factores limitativos da concorrência e da transparência ([artigo 1.º, n.º 4, do CCP])»¹⁸⁷.

A este respeito, importa, antes de mais, esclarecer que a escolha daquele tipo de procedimento assegurou um *apelo genérico à concorrência*, contrariamente ao que sucederia se tivesse sido adoptado «o *único procedimento pré-contratual intrinsecamente restritivo da concorrência – o ajuste directo*»¹⁸⁸. Com efeito, não pode ignorar-se que a primeira e principal diferença que separa o ajuste directo de todos os demais procedimentos é a circunstância de ser aquele o *único procedimento que não arranca com a realização de um apelo genérico ao mercado através da publicitação de um anúncio*. No caso do concurso público urgente, trata-se, simplesmente, de «um procedimento que compatibiliz[a] uma grande celeridade com uma ampla abertura à concorrência»¹⁸⁹.

Numa palavra, «o motivo que permite afirmar com segurança que o ajuste directo é o procedimento menos amigo da concorrência consiste na característica distintiva de a sua tramitação não assentar num apelo genérico à contratação no mercado, o que equivale a dizer, por outras palavras, que assenta na *prerrogativa de predeterminação administrativa da identidade dos operadores económicos que são autorizados a participar no procedimento e a apresentar proposta*.»¹⁹⁰.

Deve, pois, assumir-se liminarmente o concurso público urgente como um procedimento concursal e, por conseguinte, *amigo da concorrência*.

185. Tendo presente este pressuposto, cumpre notar que, em qualquer um dos procedimentos de concurso público urgente adoptados, assistia à PE a possibilidade de, em alternativa, recorrer ao procedimento de ajuste directo. Tal sucede na medida em que em nenhum desses procedimentos urgentes foi previsto um preço base acima do limiar fixado para a adopção do ajuste directo, previsto no regime

¹⁸⁷ Cfr. ponto 7.4.8., página 60 do Relato.

¹⁸⁸ Cfr. JOÃO AMARAL E ALMEIDA e PEDRO FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, *As Medidas Excepcionais de Contratação Pública para os Anos de 2009 e 2010 – Breve Comentário ao Decreto-Lei n.º 34/2009, de 6 de Fevereiro*, Coimbra Editora, Coimbra, 2009, página 71.

¹⁸⁹ Cfr. MARGARIDA OLAZABAL CABRAL, *Ob. Cit.*, p. 221.

¹⁹⁰ Cfr. JOÃO AMARAL E ALMEIDA e PEDRO FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, *As Medidas...*, ob. cit., pp. 71 e 72.

de contratação pública aplicável à PE — nem poderia ser de outra forma, tendo em conta que o respeito por esse limiar é exactamente um dos requisitos para a escolha do concurso público urgente [«o valor do contrato a celebrar seja inferior aos referidos nas alíneas b) do n.º 1 e no n.º 2 do artigo 20.º, consoante o caso» (cfr. alínea a) do artigo 155.º, do CCP)].

Com efeito, resulta do disposto no n.º 1 do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 41/2007¹⁹¹, de 21 de Fevereiro, que criou a PE e aprovou os seus estatutos, que a «[a] contratação de empreitadas de obras públicas e a aquisição de bens e serviços, sob qualquer regime, cuja estimativa de custo global do contrato, não considerando o IVA, seja inferior aos limites previstos para aplicação das directivas comunitárias sobre contratação pública, podem realizar-se, até 31 de Dezembro de 2007, com recurso aos procedimentos por negociação, consulta prévia ou ajuste directo». Idêntica previsão foi mantida no Decreto-Lei n.º 34/2009, de 6 de Fevereiro, que aprovou as medidas excepcionais de contratação pública, aplicáveis à PE, no âmbito da implementação do Programa de Modernização do Parque Escolar (cfr. artigo 5.º).

Significa isto que **todas as adjudicações efectuadas mediante a realização de concursos públicos urgentes, nos anos de 2008 e 2009, poderiam ter sido precedidas de ajuste directo.**

Mais do que isso, veja-se que nenhum impedimento existia para que esses contratos fossem atribuídos apenas a determinados operadores económicos, visto que não se aplicava, à luz de ambos os regimes referidos, as limitações constantes dos n.ºs 2 a 5 do artigo 113.º do CCP, mormente a seguinte: «Não podem ser convidadas a apresentar propostas entidades às quais a entidade adjudicante já tenha adjudicado, no ano económico em curso e nos dois anos económicos anteriores, na sequência de ajuste directo adoptado nos termos do disposto na alínea a) do artigo 19.º, na alínea do n.º 1 do artigo 20.º ou na alínea a) do n.º 1 do artigo 21.º, consoante o caso, propostas para a celebração dos contratos cujo objecto seja constituído por prestações do mesmo tipo ou idênticas às do contrato a celebrar, e cujo preço contratual acumulado seja igual ou superior aos limites referidos naquelas alíneas». Isso mesmo é, desde logo, evidenciado no n.º 2 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 34/2009, de 6 de Fevereiro, que determina especificamente que «[a]os procedimentos de ajuste directo destinados à modernização do parque escolar não se aplicam as limitações constantes dos n.ºs 2 a 5 do artigo 113.º do Código dos Contratos Públicos».

A primeira conclusão a reter é, portanto, a de que a PE, perante a possibilidade legítima de recurso ao único procedimento pré-contratual

¹⁹¹ A vigência deste diploma legal foi prorrogada até 31 de Dezembro de 2008, através da publicação do Decreto-Lei n.º 25/2008, de 20 de Fevereiro.

intrinsecamente restritivo da concorrência, o ajuste directo, optou por não o fazer, e, ao invés disso, decidiu lançar um apelo genérico e indiscriminado à contratação no mercado, chamando os diversos operadores económicos a apresentarem as suas propostas.

Dito isto, não parece, de maneira alguma, razoável que o Tribunal de Contas venha a reputar como *reprovável*, em face dos princípios da concorrência e da transparência, a escolha do concurso público urgente, quando, na verdade, ao abrigo da lei, assistia à PE a possibilidade de optar pelo procedimento de ajuste directo — onde a concorrência, à partida, tem muito pouca, ou mesmo nenhuma, projecção.

186. Esses comentários críticos perdem tão ou mais razão de ser se tivermos em atenção que não só foi garantida, em abstracto, essa ampla participação concorrencial, como ela, na prática, se verificou.

Com efeito, tal como se pode ler do mapa de concursos públicos urgentes, que ora se junta como DOCUMENTO N.º 62, **foram vários os concorrentes que apresentaram proposta nos diversos procedimentos pré-contratuais lançados, tendo esse número atingido, inclusivamente, os dezassete concorrentes.** Conforme resulta da coluna “N.º Concorrentes Médio”, verifica-se que (i) nos procedimentos respeitantes à aquisição de mobiliário diverso participaram, em média, *seis concorrentes*; (ii) nos procedimentos com vista à aquisição de material de laboratório participaram, em média, *três concorrentes*; (iii) nos procedimentos destinados ao apetrechamento das cozinhas e bares das escolas participaram, em média, *cinco concorrentes*; (iv) nos procedimentos para fornecimento e montagem de bancadas participaram, em média, *quatro concorrentes*; (v) nos procedimentos de aquisição de estantes compactas participaram, em média, *três concorrentes*; (vi) nos procedimentos de aquisição de material informático participaram, em média, *onze concorrentes*; (vii) nos procedimentos com vista à aquisição de material audiovisual participaram, em média, *dois concorrentes*; (viii) nos procedimentos para aquisição de material didáctico participaram, em média, *três concorrentes*; e (ix) nos procedimentos para fornecimento e montagem de centrais fotovoltaicas participaram, em média, *dezasseis concorrentes*. **No cômputo global, participaram, em média, em cada um dos procedimentos de concurso público urgente, 6 concorrentes**, sendo que em apenas onze desses cento e cinquenta e dois procedimentos foi apresentada uma única proposta¹⁹².

¹⁹² Cfr. documento n.º 62.

187. Repare-se, de resto, que essa ampla participação permitiu que os valores que concretamente foram pagos pela PE tenham ficado consideravelmente abaixo dos preços base fixados para cada um desses procedimentos, não se tendo assim verificado qualquer dano ou prejuízo para o erário público.

Esta afirmação é facilmente comprovada pela análise das percentagens constantes da coluna “Valor Proposta/Preço Base” do mapa junto em anexo à presente resposta, o qual evidencia que **os valores constantes das propostas adjudicadas foram, em média, 70,89% inferiores aos respectivos preços base**¹⁹³.

Por aqui se vê, portanto, que, independentemente de quaisquer outras considerações que possam ser feitas acerca dos concursos públicos urgentes realizados, **foi efectivamente assegurado, pela PE, o interesse público que está subjacente ao princípio da concorrência**, que se traduz em *garantir que a adjudicação de um contrato público seja realizada nas melhores condições técnicas e económicas*.

188. Com isto não se descarta, de resto, a importância que, mesmo no âmbito dos procedimentos concursais, determinados aspectos de tramitação assumem na garantia da concretização efectiva desse apelo genérico à concorrência, como é o caso, desde logo, do prazo fixado para a apresentação de propostas. Com efeito, não se olvida que «quando a Entidade Adjudicante desconsidere crassamente os parâmetros apontados pelo n.º 2 do artigo 63.º do CCP — a saber: o tempo necessário à elaboração [da proposta], em função da natureza, das características, do volume, e da complexidade das prestações objecto do contrato a celebrar, em especial dos aspectos da sua execução submetidos à concorrência pelo caderno de encargos, bem como a necessidade de previa inspecção ou visita a locais ou equipamentos, por forma a permitir a sua elaboração em condições adequadas e de efectiva concorrência —, será juridicamente seguro que a obrigação de abertura de um procedimento concorrencial não terá sido de facto cumprida, tendo o procedimento adoptado sido reduzido a um *ajuste directo encapotado*»¹⁹⁴.

Nesta medida, admite-se que, *em abstracto*, se possa considerar que o prazo mínimo, legalmente previsto, de vinte e quatro horas para a apresentação de propostas no âmbito do concurso público urgente (cfr. artigo 158.º do CCP) se revela *insuficiente para o mercado responder ao anúncio que a entidade adjudicante publicou*.

¹⁹³ Cfr. documento n.º 62.

¹⁹⁴ Cfr. JOÃO AMARAL E ALMEIDA e PEDRO FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, *As medidas...*, ob. cit., páginas 71 e 72.

Contudo, tal crítica não tem sequer cabimento em relação aos concursos públicos urgentes aqui em causa, uma vez que em nenhum deles foi adoptado um prazo tão curto, ou sequer um prazo de tal forma reduzido que possa justificar que sejam tecidas considerações dessa natureza. Efectivamente, atentos os prazos fixados nos diversos procedimentos verifica-se que **o prazo fixado para a apresentação de propostas foi, em média, de nove dias**¹⁹⁵ —, que corresponde exactamente ao prazo mínimo previsto para os concursos públicos sem publicidade internacional (cfr. artigo 135.º, n.º 1, do CCP). Concretamente, decorre da leitura do documento n.º 62, que (i) nos procedimentos respeitantes à aquisição de mobiliário diverso foi fixado, em média, um *prazo de 9,5 dias*; (ii) nos procedimentos com vista à aquisição de material de laboratório foi fixado, em média, um *prazo de 9,3 dias*; (iii) nos procedimentos destinados ao apetrechamento das cozinhas e bares das escolas foi fixado, em média, um *prazo de 8,7 dias*; (iv) nos procedimentos para fornecimento e montagem de bancadas telescópicas foi fixado, em média, um prazo de 12 dias; (v) nos procedimentos de aquisição de estantes compactas foi fixado, em média, um *prazo de 11 dias*; (vi) nos procedimentos de aquisição de material informático foi fixado, em média, um *prazo de 9,5 dias*; (vii) nos procedimentos com vista à aquisição de material audiovisual foi fixado, em média, um *prazo de 7 dias*; (viii) nos procedimentos para aquisição de material didáctico foi fixado, em média, um *prazo de 8,45 dias*; e (ix) nos procedimentos para fornecimento e montagem de centrais fotovoltaicas foi fixado, em média, um *prazo de 6,75 dias*. O prazo para apresentação de propostas mais curto foi de dois dias — mas este corresponde, ainda assim, ao dobro do prazo mínimo previsto na lei para este tipo de procedimentos¹⁹⁶.

Comprovativo disso mesmo — isto é, de que os prazos fixados para a apresentação de propostas permitiram uma ampla concorrência — é o facto de terem sido vários os concorrentes que vieram apresentar proposta, tal como *supra* se demonstrou.

Foi, aliás, exactamente por isso que a PE optou por fixar prazos *muito razoáveis*, tornando assim possível uma vasta participação de diversos operadores económicos e, bem assim, a adjudicação das propostas por *preços competitivos* — o que só por si denota uma boa gestão da utilização do dinheiro público.

189. Em suma, tendo em conta a forma como os concursos públicos urgentes foram tramitados— mais concretamente, atento os prazos que foram fixados para a

¹⁹⁵ Cfr. Análise da coluna refere ao “prazo para apresentação de propostas”, constante do documento n.º 62.

¹⁹⁶ Cfr. documento n.º 62, na parte respeitante ao Concurso Público Urgente para o Fornecimento e Montagem de Estantes Compactas para as Escolas do Lote 1, da Fase 1.

apresentação de propostas —, **dúvidas não restam de que a PE garantiu *um apelo genérico à contratação no mercado*, em conformidade com o disposto no n.º 4 do artigo 1.º do CCP**, não se afigurando, por isso, minimamente justificadas as críticas tecidas pelo Tribunal de Contas quanto à *bondade da escolha deste tipo de procedimento concursal*, em face dos princípios da concorrência e da transparência.

ii. Do preenchimento dos requisitos do concurso público urgente

190. Isto posto, importa agora demonstrar que estavam reunidos os pressupostos para a escolha do concurso público urgente, de forma a evidenciar que não foi cometida qualquer ilegalidade na formação daqueles contratos.

Nos termos do artigo 155.º do CCP, «em caso de urgência na celebração de um contrato de locação ou de aquisição de bens móveis ou de aquisição de serviços de uso corrente para a entidade adjudicante, pode adoptar-se o procedimento de concurso público urgente desde que: a) O valor do contrato a celebrar seja inferior aos referidos na alínea b) do n.º 1 e no n.º 2 do artigo 20.º, consoante o caso; e b) O critério de adjudicação seja o do preço mais baixo».

Para que se possa utilizar o concurso público urgente, será então necessário que se esteja perante (i) uma situação de urgência, (ii) que os bens que se pretenda adquirir sejam considerados de uso corrente, (iii) que o valor global dos bens a comprar seja inferior (no caso da entidade adjudicante ser a PE) ao limiar referido na alínea b) do artigo 7.º da Directiva 2004/18/CE¹⁹⁷ e, por último, (iv) que seja adoptado, como critério de adjudicação, o do preço mais baixo.

Ora, em relação aos dois últimos pressupostos, o Relato não levanta quaisquer dúvidas, o que, de resto, facilmente se compreende, tendo em conta que resulta evidente, pela simples análise da documentação que compõe cada um desses procedimentos, que em todos eles foi fixado um preço base inferior ao limiar comunitário e adoptado o critério do preço mais baixo.

Já no que concerne, porém, aos dois primeiros requisitos (*urgência e natureza de bens de uso corrente*), o Tribunal de Contas entende que os mesmos não se encontravam verificados.

¹⁹⁷ Actualmente esse valor corresponde a € 193.000 (cento e noventa e três mil euros), em virtude da alteração feita pelo Regulamento (CE) n.º 1177/2009. Nos anos em que ocorreram as aquisições em causa (2008 e 2009), esse valor correspondia a € 206.000 (duzentos e seis mil euros) (cfr. Regulamento (CE) 1422/2007).

191. Relativamente ao pressuposto da *urgência*, ainda que o Relato não avance as razões que levam a considerar que o mesmo não estava preenchido, ali se refere que não se pode confundir «necessidade acrescida à aquisição de determinados bens ou serviços» com «uma situação de urgência que deverá ser comprovada e fundamentada de forma casuística».

O CCP não define o conceito de urgência para efeitos da adopção deste procedimento. Ao contrário do conceito de urgência relevante para a escolha do procedimento de ajuste directo — que pressupõe a verificação de uma urgência imperiosa resultante de acontecimentos imprevisíveis e não imputáveis à entidade adjudicante (cfr. artigo 31.º da Directiva 2004/18/CE) —, para a escolha de um concurso público urgente o CCP não exige qualquer requisito adicional, admitindo-se, assim, *uma qualquer urgência*, mesmo que a urgência não resulte de acontecimentos imprevisíveis e mesmo que seja imputável à própria entidade adjudicante. Deste modo, a eventual responsabilidade da entidade adjudicante na verificação da situação de urgência não constitui um obstáculo à escolha do concurso público urgente, impedindo apenas o recurso a um ajuste directo por critérios materiais.

Essa distinção ocorre, note-se, porque no caso do concurso público urgente a concorrência não está afastada, uma vez que este procedimento se rege, em grande medida, pelas disposições que regulam o concurso público, nomeadamente no que se refere à necessidade da sua publicação em Diário da República.

Assim sendo, a *urgência*, a que se refere o artigo 155.º do CCP, não pode ser aqui equiparada à urgência imperiosa, no sentido previsto na alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP, para o ajuste directo em função de critérios materiais, mas a *uma urgência simples, determinada por uma necessidade premente de acautelar determinadas necessidades*. É nesse sentido, aliás, que a doutrina se tem vindo a pronunciar: «Quanto ao requisito urgência — que, por nós, tem carácter indispensável — **deve ser aqui entendido aligeiramente**, por não se excluir, como sucede no caso da alínea c) do art.º 24.º/1, a urgência causada por defeito de previsão e (ou) por facto imputável à entidade adjudicante — **até porque se trata de um concurso que, no espaço nacional, assume carácter marcadamente concorrencial**»¹⁹⁸.

192. Ora, no caso concreto, o fundamento utilizado para justificar o recurso ao concurso público urgente teve que ver com a **necessidade de assegurar a continuidade das actividades lectivas e o normal funcionamento das instituições, assim como a imprescindibilidade de equipar as instalações**

¹⁹⁸ Cfr. MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA e RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA, *Concursos e outros Procedimentos de Contratação Pública*, Almedina, Coimbra, 2011, p. 722 (sublinhado da PE). Neste sentido, veja-se também MARGARIDA OLAZABAL CABRAL, *Ob. Cit.*, p. 221.

escolares que seriam concluídas proximamente na sequência das obras de modernização em curso. Caso tais procedimentos não fossem lançados e os bens adquiridos, não teria sido possível assegurar, em plenas condições de operacionalidade, o início do ano lectivo dessas Escolas.

É isso que se retira, a título de exemplo, da fundamentação constante da proposta para abertura de procedimento, de 18 de Novembro de 2008, para o Fornecimento de Mesas, Cadeiras e Bancos, dos Lotes 1 e 2 da Fase 1 — fundamentação que poderá aqui ser utilizada de uma forma transversal para todos os procedimentos de concurso público —, onde para justificar o recurso ao concurso público urgente se esclarece o seguinte: « (..) tendo em conta a necessidade de assegurar o arranque das actividades lectivas e o normal funcionamento das instituições, assim como a imprescindibilidade de equipar as instalações escolares que serão concluídas proximamente e cujo planeamento só agora foi possível confirmar, propõe-se a aprovação (...)». Por seu turno, o Programa de Concurso desse mesmo procedimento refere que «a escolha do presente procedimento foi determinada pela necessidade de assegurar a continuidade das actividades lectivas e o normal funcionamento das instituições, da imprescindibilidade de equipar as instalações escolares que serão concluídas na sequência das obras de modernização em curso nas Escolas respectivas e que são executadas por fases de forma a manter a Escola em funcionamento e cujo planeamento só foi possível confirmar aquando do início das obras em Outubro passado».

Para além disso, importa notar que foram sentidas algumas dificuldades, — que se revelaram de forma particularmente intensa atenta a complexa natureza das intervenções a realizar nas escolas durante o funcionamento das mesmas —, tais como: *(i)* o surgimento de nova legislação que obrigou à revisão e adaptação dos programas e cadernos de encargos, tornando impossível concretizar as aquisições de bens e equipamentos das obras em conclusão; *(ii)* o atraso verificado na definição da política de renovação integral do mobiliário e equipamento correntes; e *(iii)* a alteração das características técnicas dos móveis e equipamentos correntes. Tal implicou que o planeamento da própria obra muitas vezes sofresse alterações, gerando com isso grandes flutuações ao nível da determinação dos bens a adquirir.

Essa circunstância, associada à necessidade de assegurar o funcionamento das escolas aquando da mudança de faseamentos, que em muitas situações ocorreram em data diferente da prevista, obrigaram à aquisição imediata dos equipamentos, por inicialmente não se dispor de capacidade para o respectivo armazenamento — dificuldade logística que só muito recentemente a PE conseguiu ultrapassar.

193. Realce-se, por outro lado, que **o concurso público urgente constituía o único meio idóneo para acautelar a realização do interesse público aqui em jogo**, uma vez que a utilização de qualquer outro procedimento concursal implicaria uma demora incompatível com a necessidade de assegurar o arranque das actividades lectivas em condições normais.

Com efeito, ao contrário do concurso público com publicidade internacional, cuja tramitação normal implica, no mínimo, dois meses¹⁹⁹, o concurso público urgente pode ser concluído em poucos dias —, constituindo uma espécie de *concurso público condensado*²⁰⁰. E tal sucede na medida em que opera uma redução do prazo mínimo para a apresentação das propostas e do prazo de apresentação dos documentos de habilitação, não se lhe aplicando a cláusula *stand-still*.

Demonstrativo disso mesmo é o facto de **quase todos (cento e cinquenta e dois) os concursos públicos urgentes tramitados terem sido concluídos em menos de um mês, desde o momento em que foi aprovado o procedimento até à adjudicação das propostas**.

194. No que diz respeito, por sua vez, ao segundo requisito, o Tribunal de Contas alega que «não se poderão considerar como bens de uso corrente, nos termos definidos no CCP, aqueles que foram adquiridos pela Parque Escolar através de concursos urgentes, na medida em que se trata de bens de equipamento de natureza duradoura, que exigiram um investimento considerável, e que deverão assegurar as necessidades da escolas num horizonte temporal que se prevê alargado, sendo os exemplos mais evidentes do que se afirma a compra de cozinhas e centrais fotovoltaicas.»²⁰¹.

195. A este propósito, cumpre começar por destacar que a lei não fornece uma noção clara do que se deve entender por “*bens de uso corrente*”, limitando-se, no n.º 2 do artigo 237.º do CCP, a referir que, para efeitos do recurso aos sistemas de aquisição dinâmicos, previstos no seu n.º 1, «consideram-se bens e serviços de uso corrente aqueles cujas especificações técnicas se encontram totalmente

¹⁹⁹ Esse prazo foi calculado da seguinte forma: (i) 1 dia para a publicitação do anúncio no Jornal Oficial da União Europeia; (ii) prazo de quarenta e sete dias para a apresentação das propostas (artigo 136.º, n.º 1, do CCP); (iii) cinco dias para realização da audiência prévia (artigo 185.º do CCP); e (iv) dez dias para a prestação de caução. Diz-se no “mínimo” porque não está aqui incluído o tempo que naturalmente a entidade adjudicante gasta com a elaboração das peças e a construir um modelo de avaliação; a apreciar as propostas; a apreciar as pronúncias apresentadas em sede de audiência prévia e a elaborar os relatórios de análise e avaliação da propostas (preliminar e final).

²⁰⁰ Cfr. MARGARIDA OLAZABAL CABRAL, *Ob. Cit.*, p. 222.

²⁰¹ Cfr. ponto 2.7.4.8., p. 59 do Relato.

estandardizadas». Por seu turno, a Directiva 2004/18/CE, refere-se, também a propósito dos sistemas de aquisição dinâmicos, a «bens ou serviços de uso corrente, cujas características geralmente disponíveis no mercado satisfazem a entidade adjudicante» (cfr. artigo 1.º, n.º 1).

Assim sendo, do elemento literal do artigo 155.º do CCP pode desde logo retirar-se que a lei não afasta, à partida, a possibilidade de em causa estarem «bens de natureza duradoura, que exijam um investimento considerável» — como parece pressupor *erradamente* o Relato —, apenas exigindo que se esteja perante a procura de bens, aos quais o mercado possa rapidamente responder, por se tratarem de produtos geralmente disponíveis.

Ora, **tendo em conta que todas as especificações técnicas dos bens aqui em causa foram indicadas nos respectivos cadernos de encargos, tal facto indicia, desde logo, que estamos perante bens de uso corrente, que se encontram em circulação no mercado. Ou seja, não estavam em causa bens que teriam que ser produzidos/adaptados às concretas necessidades sentidas, mas outrossim bens que, por serem amplamente comercializados, já existiam no mercado, o que permitiu à PE descrever todas as características técnicas que os mesmos tinham obrigatoriamente que conter.** De outra forma, isto é, se não fossem bens existentes no mercado, teria sido impossível para a PE configurar e identificar detalhadamente as especificações técnicas que pretendia que respeitassem, caso em que teria que se limitar a descrever características genéricas, o que dificilmente se compatibilizaria com o *ritmo acelerado* do concurso (tendo em conta que implicaria uma análise mais pormenorizada das propostas) e com a simples avaliação do preço.

É neste mesmo sentido que se tem vindo a pronunciar a doutrina. Com efeito SUE AROWSMITH, a propósito da figura do sistema de aquisição dinâmico previsto na Directiva 2004/18, explica que «apenas pode ser utilizado para a compra de bens de uso corrente e que **atendam às exigências da entidade adjudicante, visto que estão geralmente disponíveis – isto é, aparentemente sem adaptação para uso da entidade adjudicante**»²⁰². Alerta, porém, para o facto de que esta definição conduz a um conjunto de incertezas, tais como a indefinição do alcance/extensão do

²⁰² Cfr. in *The Law of Public and Utilities Procurement*, Sweet & Maxwell, Londres, 2005, p. 1210, parágrafo 18.66. No original, « (...) may only be used for purchases that are “commonly used” and which meet the government’s requirements “as generally available on the market – that is, apparently, without adaptation for the entity’s use. This does not appear to involve a requirement that the products or services should be commonly used by the private sector».

uso por outras entidades que é necessário para um produto ser considerado de *uso corrente*²⁰³.

Também a nível nacional, MARGARIDA OLAZABAL CABRAL entende que o artigo 155.º do CCP se refere a «**bens e serviços de que necessitam quotidianamente, e relativamente aos quais podem pré-definir todas as especificações no caderno de encargos** (de tal modo que o único aspecto solicitado aos concorrentes é a indicação do preço)»²⁰⁴.

Enfim, no Documento de trabalho dos serviços da Comissão Europeia sobre as disposições das directivas comunitárias de contratação pública respeitantes a contratação electrónica, a propósito da circunstância de o n.º 4 do artigo 42.º da Directiva 2004/18 exigir que «os instrumentos a utilizar para a comunicação por meios electrónicos terem que ser compatíveis com produtos de uso corrente no domínio das tecnologias da informação e comunicação (...)», refere-se que «a ferramenta necessária deve ser um tipo de software existente no mercado (*produto de prateleira*), que seja fácil de comprar (por se encontrarem disponíveis em todos os lugares a um custo que é proporcional à utilização a que se destinam), fácil de instalar, se necessário, e razoavelmente fácil de usar»²⁰⁵.

196. Estas características encontram-se nos objectos contratualizados através dos concursos públicos urgentes realizados. Com efeito, parece bastante evidente que coisas como mesas, cadeiras, bancos, quadros cerâmicos e restante mobiliário diverso que foi adquirido para as salas de aula e bibliotecas das escolas constituem bens que podem ser facilmente encontrados no mercado, podendo inclusivamente integrar a categoria de *produtos de prateleira*. O mesmo se diga quanto ao material informático e audiovisual, pois, hoje em dia, é indiscutível que se trata de produtos que frequentemente são adquiridos no mercado, existindo uma *panóplia de oferta* de tal forma diversificada que qualquer operador económico rapidamente consegue responder às necessidades da entidade adjudicante.

²⁰³ Cfr. *Ob. Cit.*, p. 1210, parágrafo 18.66. No original: «This definition gives to a number of uncertainties, such as the extent of use by other entities that is required for a product to be considered in common use».

²⁰⁴ Cfr. in *Ob. Cit.*, p. 221. No original: «This definition gives to a number of uncertainties, such as the extent of use by other entities that is required for a product to be considered in common use».

²⁰⁵ Cfr Commission Staff Working Document on the new Directives' provisions on electronic procurement, entitled *Requirements for conducting public procurement using electronic means under the new public procurement Directives 2004/18/EC and 2004/17/EC*. No original: «The tool for communicating has to be owned by the economic operator: in this scenario the necessary tool must be off-the shelf software which is easy to buy (available everywhere at a cost which is proportionate to the use to which it is easy to install if need be, and reasonably easy to use».

Por outro lado, a compra de produtos como material didáctico de electricidade, electrónica e mecânica, entre outros, não pode deixar de ser vista *casuisticamente*, em função das concretas necessidades sentidas pela entidade adjudicante. Nesta medida, na perspectiva dos seus utilizadores — que são os professores e alunos das escolas —, que vão utilizá-los numa base diária, esses bens não podem deixar de ser qualificados como *bens de uso corrente*.

Numa palavra, **a utilização de todos esses bens faz parte do quotidiano das escolas — que são as unidades beneficiárias das aquisições efectuadas pela PE —, uma vez que são imprescindíveis à realização do ensino, correspondendo a bens que se encontram facilmente disponíveis no mercado, atenta a intensidade da sua comercialização.**

197. Noutra perspectiva, repare-se ainda que se trata de bens que regular e normalmente são adquiridos no âmbito das atribuições da PE. Com efeito, decorre do n.º 1 do artigo 2.º dos seus Estatutos que a PE «tem por objecto principal o planeamento, gestão, desenvolvimento e execução do programa de modernização e manutenção da rede pública de escolas secundárias e outras afectas ao Ministério da Educação».

Por sua vez, importa referir que a Resolução do Conselho de Ministros n.º 1/2007, de 3 de Janeiro, que aprovou o Programa de Modernização do Parque Escolar, definiu três grandes objectivos programáticos: a requalificação e modernização dos edifícios escolares, a criação de condições para a abertura das escolas à comunidade e a criação de um modelo de gestão sustentável de conservação e manutenção dos edifícios ao longo da sua vida útil.

Assim sendo, com a sua criação, a PE passou a ter como principal missão o seguinte: (i) o planeamento, a gestão, o desenvolvimento e a execução do plano de construção, renovação e remodelação, para as infra-estruturas e equipamentos das Escolas Secundárias; e (ii) o desenvolvimento, a implementação e a gestão do plano de manutenção e conservação das infra-estruturas e equipamentos das Escolas Secundárias.

Ora, conforme resulta do Decreto-Lei n.º 41/2007, de 21 de Fevereiro, e da Resolução do Conselho de Ministros n.º 1/2007, de 3 de Janeiro, o âmbito da execução do Programa abrange, nomeadamente, a concretização de uma efectiva reabilitação das instalações escolares, através da promoção da sua modernização por referência à concepção e arranjo dos espaços e respectivo equipamento adequado a novos padrões e modelos pedagógicos.

Assim, **uma vez que faz parte da actividade da PE proceder à aquisição do equipamento necessário para assegurar a execução da modernização e**

subsequente manutenção das infra-estruturas e equipamentos das Escolas Secundárias, e que esses bens fazem parte do seu património, tais factos constituem indícios de que os bens móveis e os equipamentos adquiridos ao abrigo dos concursos públicos urgentes acima elencados podem ser configurados como *bens de uso corrente*.

Atento o exposto, dúvidas não restam de que se encontravam preenchidos os pressupostos exigidos para a adopção do concurso público urgente e de que este constituía o único meio idóneo para a aquisição dos bens que se afiguravam imprescindíveis.

iii. Da não sujeição da PE aos n.ºs 1 e 2 do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho

198. Noutro plano, o Tribunal de Contas refere ainda que «(...) a Parque Escolar optou por realizar procedimentos individualizados, cujo valor não ultrapassa os limiares para a adopção de concurso público ou concurso limitado por prévia qualificação», sendo que, no seu entender, «estes procedimentos de natureza mais solene, eram exigíveis, nos termos do CCP (art. 130.º e seguintes), porque estavam em causa bens e serviços com a mesma natureza, adquiridos para o mesmo fim, devendo ser executados e entregues em condições idênticas, razão pela qual não poderiam deixar de ser considerados como um único objecto aquisitivo»²⁰⁶.

Para sustentar a sua posição, vem referir que «o n.º 1 do art.º 16.º do Decreto-Lei n.º 197/99. cit., dispõe que a despesa a ter em consideração para efeitos de determinação do procedimento a adoptar, é o custo total da locação ou aquisição de bens e serviços, expressando o n.º 2 que é proibido “o fraccionamento da despesas com a intenção de a subtrair ao regime previsto neste diploma”. Assim, em obediência ao princípio da unidade da despesa, e a inerente proibição do seu fraccionamento, prevista nestas normas, em vigor por força do art.22.º do CCP, deveriam ter sido consideradas, num único procedimento de concurso público internacional, um conjunto de aquisições conexas e interligadas (...)»²⁰⁷.

Sucedem, porém, que, também quanto a este aspecto, não pode ser assacada à PE ou aos seus administradores qualquer responsabilidade financeira sancionatória, pelas razões que adiante se apresentam.

²⁰⁶ Cfr. ponto 2.7.4.8. do Relato, página 60.

²⁰⁷ Cfr. ponto 2.7.4.8. do Relato, página 60.

199. Em primeiro lugar, importa esclarecer que as normas resultantes, respectivamente, dos n.ºs 1 e 2 do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, e do artigo 22.º do CCP não se confundem entre si, contrariamente ao que parece pressupor o Relato. Com efeito, apesar de ambas corresponderem a regras específicas destinadas a prevenir a cisão artificial de prestações contratuais, no caso da primeira, tem-se em vista obstar ao defraudamento das regras de competência para a realização de despesas públicas, ao passo que a segunda se destina a evitar o defraudamento das regras de escolha de procedimentos pré-contratuais.

Por outras palavras, enquanto os n.ºs 1 e 2 do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, pretendem salvaguardar a eficácia prática do regime de autorização de despesas, o artigo 22.º do CCP visa proteger o regime de contratação pública. É, aliás, esse «o pressuposto fundamental que resulta, de modo inequívoco, da interpretação comparativa do *i)* artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, por um lado, e do *ii)* artigo 22.º do CCP, por outro lado: apesar de serem frequentemente confundidas pela doutrina jusadministrativa – resultando não raras vezes em soluções jurídicas erradas e irracionais –, as regras de proibição de fraccionamento da despesa pública e as regras de divisão de prestações contratuais em lotes artificiais reportam-se a realidades totalmente diversas.

Como se viu, as primeiras destinam-se a impedir a fraude ao regime jurídico de distribuição de competências para a autorização de despesas públicas; as segundas destinam-se a proteger o efeito útil das regras de escolha dos procedimentos de formação de contratos públicos.

Por isso, tratando-se de realidades diversas, nada impede que a cisão artificial de prestações contratuais implique, num determinado caso, a violação da proibição de fraccionamento da despesa sem, com isso, violar as regras de divisão em lotes, tal como, inversamente, é possível que a cisão artificial de prestações contratuais desrespeite o artigo 22.º do CCP sem incorrer na violação do regime de autorização de despesas públicas. Os dois regimes são portanto autónomos e independentes.»²⁰⁸

200. No tocante à regra destinada à proibição do fraccionamento da despesa pública, cabe, desde já, esclarecer que a mesma não se aplica à PE, em virtude da sua natureza de *entidade pública empresarial*.

Nos termos do artigo 2.º, alínea *a)*, do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 Junho, as matérias respeitantes ao regime de realização de despesa — as únicas que se mantêm em vigor por força do disposto no artigo 14.º, n.º 1, alínea *f)*, do Decreto-Lei

²⁰⁸ Cfr. JOÃO AMARAL E ALMEIDA e PEDRO FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, *Temas de Contratação Pública I*, Coimbra Editora, Coimbra, 2011, página 333 (nota de rodapé 326).

n.º 18/2008, de 29 de Janeiro²⁰⁹— aplicam-se aos «organismos públicos dotados de personalidade jurídica, com ou sem autonomia financeira, que *não revistam natureza, forma ou designação de empresa pública*» (o destacado é da PE).

Ora, na altura em que o Decreto-Lei n.º 197/99 foi publicado encontrava-se em vigor o Decreto-Lei n.º 260/76, de 8 de Abril, que foi o primeiro a estabelecer um regime jurídico comum para as empresas públicas.

Este diploma contemplou um *conceito formal ou institucional-estrutural de empresa pública*, definida como um tipo determinado de pessoa colectiva de direito público, com capitais públicos, vocacionada «para a exploração de actividades de natureza económica ou social, de acordo com o planeamento económico nacional, tendo em vista a construção e desenvolvimento de uma sociedade democrática e de uma economia socialista» (cfr. artigo 1.º, n.º 1), dotada de uma estrutura orgânica específica e submetida à tutela do Estado.

O conceito de *empresa pública* definido pelo Decreto-Lei n.º 260/76, de 8 de Abril, não incluía, pois, as sociedades de capitais públicos (incluindo as de capitais exclusiva e maioritariamente públicos), não estando estas, nessa medida, submetidas às disposições aí contidas, salvo no caso de expressa determinação estatutária nesse sentido (cfr. artigo 48.º).

Actualmente, encontra-se em vigor o Regime Jurídico do Sector Empresarial do Estado (RJSEE), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de Dezembro, na redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 300/2007, de 23 de Agosto. O RJSEE começou por esclarecer, no n.º 1 do seu artigo 2.º, que o sector empresarial do Estado integra as *empresas públicas* e as *empresas participadas*.

As *empresas públicas* podem reconduzir-se a dois tipos de entidades, aí se incluindo as *entidades públicas empresárias*, nos termos do artigo 3.º, n.º 2, que são definidas em moldes idênticos àqueles em que as empresas públicas eram definidas no anterior regime. Ou seja, as entidades públicas empresárias que, hoje em dia, constituem uma categoria de empresas públicas já integravam o conceito de empresa pública vigente na altura em que o Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, foi publicado.

Deste modo, **sendo a PE uma empresa pública e, por conseguinte, estando abrangida pela segunda parte da alínea b) do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, verifica-se que não se encontra sujeita ao regime de realização e autorização de despesa, constante dos artigos 16.º a 22.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho.**

²⁰⁹ Contrariamente à informação contida na nota de rodapé 147 da página 61 do Relato. Com efeito, o Decreto-Lei n.º 40/2011, de 22 de Março, que havia procedido à sua revogação, foi revogado pela Resolução da Assembleia da República n.º 86/2011, de 11 de Abril.

201. Em todo o caso, repare-se que a própria leitura dos artigos 16.º e seguintes do Decreto-Lei n.º 197/99 evidencia, à vista desarmada, que o legislador teve em vista unicamente a Administração Pública em sentido orgânico-formal tradicional. Daí a referência, no âmbito da Administração central, a directores-gerais ou equiparados ou a ministros. Não seria aceitável que, estando em causa uma entidade pública empresarial – que, como vimos, não se dissolve no Estado e tem garantido um importante espaço de autonomia, incluindo no plano orçamental e financeiro –, os respectivos órgãos fossem, à margem de qualquer regra estatutária.

Com efeito, nos termos do disposto na alínea r) do n.º 1 do artigo 8.º dos Estatutos da PE, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 41/2007, de 21 de Fevereiro, «compete ao conselho de administração, para além do exercício de todos os poderes de gestão que não estejam reservados a outros órgãos, em especial: tomar providências necessárias à conservação do património afecto ao desenvolvimento da sua actividade e a autorizar as despesas inerentes, tal como previstas no plano de investimentos» (o destacado é, mais uma vez, da PE). Por seu turno, esse plano de investimentos é aprovado pelo Ministro das Finanças e pelo Ministro da Educação, que são quem exerce os poderes de tutela, nos termos do disposto na alínea a) do n.º 2 do artigo 29.º do RJSEE.

Não existe, portanto, qualquer limite à realização de despesa, a não ser o montante global previsto no referido plano de investimentos para a implementação do Programa de Modernização do Parque Escolar.

Conclui-se, assim, que, também quanto a esta parte, a PE e os membros do respectivo Conselho de Administração não praticaram qualquer infracção financeira.

iv. Da razoabilidade do critério utilizado e, conseqüentemente, da não violação do artigo 22.º do CCP

202. Em relação à problemática da *divisão em lotes*, refere-se no Relato que a PE «recorreu a este procedimento para adquirir bens e serviços com as mesmas características (objecto), indispensáveis para o normal funcionamento dos vários espaços educativos intervencionados (fim), tendo como base decisões de adjudicação que ocorreram na mesma data ou em datas aproximadas (proximidade temporal), consubstanciando aquisições interdependentes e sem autonomia técnica entre si (unidade)», sublinhando que, «(...) por força do artigo 22.º do CCP, deveriam ter sido

consideradas, num único procedimento de concurso público internacional, um conjunto de aquisições conexas e interligadas»²¹⁰.

De acordo com o disposto no artigo 22.º do CCP, « quando prestações do mesmo tipo, susceptíveis de constituírem objecto de um único contrato, sejam divididas em vários lotes, correspondendo cada um deles a um contrato separado, a escolha, nos termos do disposto nos artigos anteriores, do ajuste directo, do concurso público ou do concurso limitado por prévia qualificação cujo anúncio não seja publicado no Jornal Oficial da União Europeia, só permite a celebração do contrato relativo a cada lote desde que: a) O somatório dos preços base dos procedimentos de formação de todos os contratos a celebrar, quando essa formação ocorra em simultâneo, seja inferior aos valores mencionados, respectivamente e consoante os casos, nos artigos 19.º, 20.º e 21.º; ou b) O somatório dos preços contratuais relativos a todos os contratos já celebrados e dos preços base de todos os procedimentos ainda em curso, quando a formação desses contratos ocorra ao longo do período de um ano a contar do início do primeiro procedimento, seja inferior aos valores mencionados, respectivamente e consoante os casos, nos artigos 19.º, 20.º e 21.º».

Tal como acima se evidenciou, com as regras constantes do artigo 22.º do CCP o legislador pretende, efectivamente, assegurar que a divisão em lotes não constitui um expediente para evitar o recurso a procedimentos concorrenciais (*maxime*, procedimentos concursais), através do *fraccionamento artificial do valor do contrato* e, em consequência, da *aparente* legitimação do recurso ao procedimento de ajuste directo ou a um concurso público (ou concurso limitado por prévia qualificação) sem publicidade internacional.

Acontece, todavia, que tal *cisão artificial* não ocorreu nas situações em apreço.

203. Antes de mais, importa começar por esclarecer que **existem procedimentos de concurso público urgente em que nem se vislumbra sequer como pode esse Tribunal levantar qualquer dúvida sobre a questão da susceptibilidade das prestações constituírem objecto de um único contrato.**

É esse o caso do (i) Concurso Público Urgente para o Fornecimento de Quadros Cerâmicos para as Escolas integradas nos Lotes 1, 2, 3 e 4 da Fase 1; (ii) do Concurso Público Urgente para o Fornecimento de Mobiliário de Escritório para as Escolas integradas nos Lotes 1, 2, 3 e 4 da Fase 1; (iii) do Concurso Público Urgente para o Fornecimento de Armários e Prateleiras para os Lotes 1, 2, 3, e 4 da Fase 1; e (iv) do Concurso Público Urgente para o Fornecimento de Mesas de Desenho e Estiradores para os Lotes 1, 2, 3, e 4 da Fase 1. Com efeito, nesses procedimentos foi

²¹⁰ Cfr. ponto 2.7.4.8., pp. 59 e 60 do Relato.

realizado um único contrato relativo a cada um dos tipos de bens, para todas as escolas integradas na mesma fase do Programa (fase 1).

Nesta medida, deve a referência aos concursos públicos urgentes *supra* identificados ser retirada do elenco constante do mapa V do Relato.

204. Quanto aos demais procedimentos em causa, também não procedem as observações tecidas no Relato, na medida em que, ainda que tenham sido adoptados diferentes procedimentos para o fornecimento do mesmo tipo de bens, certo é que os mesmos ***eram insusceptíveis de integrar um único contrato***.

Isto porque cada escola, ao convocar uma série de contratos autónomos em seu torno — nomeadamente contratos de empreitada, bem como diversas prestações de serviços e diversos fornecimentos —, cada um deles com características e vicissitudes diversas, deve ser vista como uma *unidade de contratação autónoma*. Isto é, cada contrato, dirigido a uma escola, deve ser considerado como *independente* dos contratos de outras escolas, ainda que todos abranjam abstractamente prestações semelhantes. O motivo pelo qual em alguns casos tal não sucedeu — tendo-se efectuado um concurso para o fornecimento de bens a duas ou mais escolas — está relacionado com exigências de gestão, uma vez que existem muitas escolas que estão sob a responsabilidade de um único coordenador.

Existia, portanto, um *obstáculo funcional* que impedia que as prestações contratuais a efectuar a cada uma das escolas fossem aglutinadas num mesmo objecto contratual.

Aliás, nesse mesmo sentido, vai o ofício da Direcção Geral de Política Regional da Comissão Europeia²¹¹, remetido ao POVT – Programa Operacional de Valorização do Território, a propósito do Projecto de “Modernização e Requalificação de Escolas com Ensino Secundário – Região Norte” da Parque Escolar. Aí, com efeito, refere-se, sem margem para qualquer dúvida, que o referido Projecto, por incluir várias escolas, «*não se trata de «uma acção indivisível» mas sim de um conjunto de vários investimentos, física e funcionalmente independentes e em localizações várias*».

De resto, ainda que sejam bens que abstractamente ou, de um ponto de vista jurídico, sejam susceptíveis de ser agregados num mesmo contrato, as próprias especificações técnica dos mesmos muitas vezes não eram coincidentes, tendo em conta que cada escola teve o seu próprio projecto de arquitectura e, bem assim, o seu próprio processo construtivo. Ou seja, em muitas situações os bens a fornecer, não obstante pertencerem a uma mesma categoria, não eram idênticos.

²¹¹ Cfr. Ofício n.º 007362, de 13 Agosto de 2010, que ora se junta como DOCUMENTO N.º 63.

205. Por outro lado, importa não esquecer que a *ratio* do regime do artigo 22.º do CCP visa assegurar que a **divisão de prestações contratuais em lotes não corresponde a um fraccionamento com intuitos fraudulentos**. Traduz-se, portanto, numa medida de controlo ao cumprimento dos limites quantitativos fixados pela lei, abaixo dos quais é possível às entidades adjudicantes recorrerem a procedimentos restritivos da concorrência.

Assim, para que se possa afirmar que estamos perante um fraccionamento artificial do valor do contrato, em violação do disposto naquele preceito legal, é necessário provar que houve intenção da entidade adjudicante em *subverter* a aplicação das regras delimitadoras do espaço de utilização livre desse tipo de procedimentos.

Ora, no caso concreto, **o Tribunal de Contas não logrou demonstrar esse instituto fraudulento da PE, não existindo sequer qualquer indício de que a separação dos procedimentos relativos aos fornecimentos ora em análise tenha tido como intenção deliberada a subtracção às regras da contratação em matéria de escolha de procedimento**.

206. Em todo o caso, mesmo que assim não se entenda — o que apenas se admite por mera hipótese de raciocínio —, importa sublinhar que o *fim último* do preceito foi efectivamente assegurado.

A solução vertida no artigo 22.º do CCP decorre das normas comunitárias que regulam a cisão de contratos: tal como resulta das alíneas *a)* e *b)* do n.º 5 do artigo 9.º da Directiva n.º 2004/18/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de Março (Directiva justamente transposta pelo CCP), sempre que «um projecto de aquisição de serviços» ou «uma proposta para a aquisição de fornecimentos similares» «possa ocasionar a adjudicação simultânea de contratos por lotes separados, deve ser tido em conta o valor total estimado da totalidade desses lotes». O objectivo dessa regra é esclarecido pelos mesmos preceitos: sempre que, por força do somatório desse valor, «o valor cumulado dos lotes for igual ou superior ao limiar estabelecido no artigo 7.º [*in casu*, 206.000 euros], a presente directiva aplica-se à adjudicação de cada lote».

Está aqui em causa, portanto, garantir o respeito pelas normas das directivas comunitárias sobre contratação pública e, bem assim, acautelar que não haja uma subversão dessas regras que de alguma forma torne mais difícil que empresas do mercado único europeu possam vir a concorrer a procedimentos pré-contratuais lançados pelo Estado Membro Português, mormente em virtude da não publicação do anúncio no Jornal Oficial da União Europeia.

Sucede que, no caso em apreço, **não foi por causa da falta de publicidade internacional que as empresas estrangeiras deixaram de participar**. Tal pode ser

confirmado pela simples análise comparativa entre as empresas que concorreram aos concursos públicos urgentes lançados na Fase 1, por categorias de bens, e as empresas que concorreram aos concursos públicos internacionais lançados pela PE para a Fase 2²¹².

a) Concursos para Fornecimento e Montagem de Mobiliário:

De um modo geral, apresentaram-se aos dois tipos de concurso as mesmas empresas, nomeadamente: Lemis, Lda (integrado num grupo de empresas composto por empresas nacionais e internacionais); Equipex, Lda; Nautilus, S.A; Jeromovel, Lda; Mobapec, Lda., Herbett, Lda., Culturalis Borgeaud, Lda.; Moveis TM, Lda.; SPEQ Didactic, Lda.; Woodone, S.A.; Julcar, Lda. De diferente, assinala-se que nos concursos públicos internacionais concorreu também uma empresa polaca: FPN – Fabrika Pomocy Naukowych, SP, Z.O.O.

Acresce referir, que nos concursos públicos urgentes, concorreram ainda outras empresas, provavelmente de menor dimensão e/ou de expressão regional, como é o caso das seguintes: Levira, II, S.A.; Osvaldo Toste, Lda.; IMO, S.A.; Guialmi, S.A.; STEDI, Lda.; Oferqual, Lda.; Pinofil, Lda.; Escrinova, Lda.; Endu, Lda.; Decor Office, Lda.; e Correcta, Lda..

b) Concursos para Fornecimento e Montagem de Laboratórios:

As empresas especializadas neste tipo de fornecimentos são muito poucas. Nos concursos públicos urgentes concorreram as seguintes empresas: Laborial, S.A.; Industrial Laborum, S.A.; e CMC, Lda.. Nos concursos públicos internacionais, concorreram apenas as duas primeiras, sendo que a CMC, Lda, não concorreu, provavelmente por se tratar de uma empresa de menor dimensão e menor capacidade para grandes fornecimentos, não tendo concorrido nenhuma empresa estrangeira.

c) Concursos para Fornecimento e Montagem de Cozinhas:

De um modo geral apresentaram-se aos dois tipos de concursos as mesmas empresas, nomeadamente: Pinto & Cruz, Lda; Tecnozim, Lda.; Friaque, Lda.; Mundotel, S.A.; Taer, Lda, Sternblu, S.A..

Acresce referir que, nos concursos públicos urgentes, concorreram ainda outras empresas, provavelmente de menor dimensão e/ou de expressão regional,

²¹² De referir que no caso da aquisição de equipamentos informáticos, foi adoptado o concurso público internacional por prévia qualificação, e no caso do fornecimento de equipamentos didácticos, foi adoptado o concurso público internacional para a celebração de acordos quadro.

como é o caso de Famex, Lda, Ferneto, S.A., J.A. Ramos, Lda, Gonçalves e Gonlhalves, Lda, Aveirotel, Lda, SRH, Lda, Pedro Evaristo, Lda.

Em ambos os concursos, não concorreram quaisquer empresas estrangeiras.

d) Concursos para Fornecimento e Montagem de Equipamentos Informáticos (Computadores, videoprojectores e quadros interactivos).

Apresentaram-se aos dois tipos de concursos algumas empresas comuns, nomeadamente: Prologica, S.A., Cil, S.A. Regra, S.A.²¹³,

Acresce referir, que nos Concursos Públicos Urgentes, concorreram ainda outras empresas, provavelmente de menor dimensão e/ou de expressão regional, a saber: Racc, Lda.; ATM, S.A.; Endu, Lda; Espectro, Lda.; ICCI, Lda.; Iberogal, Lda.; CPCIS, S.A., Inforlândia, Lda.; Electrosis, Lda.; Pamafe, Lda.; Tecnidata, S.A.; e CYbergal, Lda.

Em qualquer caso, em nenhum dos procedimentos (com e sem publicidade internacional) houve empresas estrangeira a concorrer.

e) Concursos para Fornecimento e Montagem de Equipamento Didáctico.

De um modo geral apresentaram-se aos dois tipos de concursos as mesmas empresas, nomeadamente: Alecop, Lda, Triónica, Lda, Speq Didatic, Lda, J. Roma, Lda, Noveduc, Lda, Aliatron, Lda, Cienditec, Lda, Fecope, Lda.

Acresce referir que, nos Concursos Públicos Urgentes, concorreram ainda outras empresas, provavelmente de menor dimensão e/ou de expressão regional, como é o caso de Aftersales, S.A.; Equiauto, Lda, Lusavouga, S.A.T.J., Lda., Mota & Teixeira, S.A.

Nos concursos Internacionais para celebração de Acordo adoptados na fase 2, concorreram ainda as empresas de âmbito nacional: Lasi, Lda, Bernardo, Lda, Mida, S.A., Empilhauto, Lda, Joao Agostinho Lourenço, Lda, Moredis, Lda, Intermaco, Lda.

Em qualquer caso, em nenhum dos procedimentos (com e sem publicidade internacional) houve empresas estrangeira a concorrer.

f) Concursos para Fornecimento e Montagem de Estantes Compactas:

De um modo geral apresentaram-se aos dois tipos de concursos as mesmas empresas, nomeadamente: Jeset Portugal, Lda.; Culturallis, Lda.; Levira, S.A.; e

²¹³ É de salientar que os concursos adoptados para a Fase 2, foram Concursos Internacionais com Prévia Qualificação, que devido aos requisitos exigidos para avaliação da capacidade económica e financeira, limitou a apresentação de concorrentes, tendo sido apresentadas propostas das seguintes empresas: Informática, El Corte Ingles, S.A., Digitmarket, S.A., Hewlett Packard, Lda, Base 2, Lda, Nextiraone Portugal, S.A., WinProvit, Lda, Bi-Bright, S.A.

Movinorte, Lda. Nos concursos Internacionais adoptados na fase 2, concorreram para além das empresas que concorreram aos concursos públicos urgentes, apenas mais duas empresas: Ergotec, Lda. e Fleuma, Lda.

Acresce referir que, nos concursos públicos urgentes, concorreram ainda outras empresas, provavelmente de menor dimensão e/ou de expressão regional, como é o caso das seguintes: Directorio, Lda.; Woodone, S.A.; e Guialmi, S.A.

Em qualquer caso, em nenhum dos procedimentos (com e sem publicidade internacional) houve empresas estrangeiras a concorrer.

g) Concursos para Fornecimento e Montagem de Bancadas:

Apresentaram-se aos dois tipos de concursos algumas empresas comuns, nomeadamente: S & M, Lda.; ACHRO, Portugal, Lda.; Jeset Portugal, S.A.; e Epicentro, Lda.. Nos concursos Internacionais adoptados na fase 2, concorreram para além das empresas que concorreram aos concursos públicos urgentes, as empresas Monte Meão, S.A.; Dem 2, Lda.; FPN – Fabrika Pomocy Naukowych, SP, Z.O.O.; TOPGim, Lda.; Gonçalves & Gonçalves, Lda.; Alecop, Lda.; EDST, Lda.; Lasi, Lda.; SPEQ Didactic, Lda.; e J. Roma, Lda.

Nos concursos públicos urgentes, concorreram ainda outras empresas, provavelmente de menor dimensão e/ou de expressão regional, como é o caso das seguintes: Mobapec, Lda. Nautilus, S.A., Imequisa Portugal, Lda.; Jeromóvel, Lda.; Cubotonic, Lda.; Noveduc, Lda.; e Figueras Portugal, Lda.

Concorreu apenas uma empresa estrangeira no concurso público internacional.

207. Do exposto pode retirar-se, em síntese, as seguintes conclusões: *i) com excepção de duas situações em que nos concursos públicos internacionais concorreu (apenas) uma empresa polaca — cuja proposta, sublinhe-se, não foi adjudicada —, não houve empresas estrangeiras a concorrer ao fornecimento dos bens em ambos os concursos; ii) ressaltadas essas excepções, as empresas que concorreram aos concursos públicos internacionais concorreram também aos concursos públicos urgentes; e, por último, iii) os concursos públicos urgentes permitiram a participação de muitas empresas de menor dimensão, gerando assim uma oferta bastante mais diversificada do que sucedeu nos concursos públicos internacionais.*

Conclui-se, portanto, que **a falta de publicidade internacional não implicou qualquer afastamento de potenciais interessados, razão pela qual se verifica que a adopção do concurso público urgente não implicou uma *mitigação* da concorrência.**

208. Por todos os motivos *supra* apontados, **conclui-se que a PE e os seus administradores não praticaram qualquer das infracções financeiras identificadas no ponto 2.7.4.8. do Relato, razão pela qual não lhes deve ser imputada qualquer responsabilidade financeira sancionatória.**

v. Do preenchimento dos pressupostos para a relevação da responsabilidade financeira sancionatória

209. Concebendo, sem conceder, que os argumentos acima avançados não logram acolhimento, em face dos elementos constantes dos autos, outra solução não deverá o Tribunal de Contas adoptar, na sede própria, que não seja a da relevação da responsabilidade. É que, no caso concreto, verificam-se todos os pressupostos de relevação da responsabilidade sancionatória que alternativamente são apontados no n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC.

Com efeito, a diligência com que actuaram na prossecução do interesse público de assegurar a continuidade das actividades lectivas, a opção por um procedimento amplamente aberto à concorrência de mercado, quando poderiam ter optado pelo ajuste directo, a dificuldade sentida na articulação com as escolas, que por vezes tardavam a informar sobre suas reais necessidades, e a falta de preparação jurídica do Conselho de Administração da PE, que confiou em informações subscritas pelos seus funcionários, permitem concluir que, a existir infracção, terá sido praticada, em erro, nos termos do artigo 16.º, n.º 1, do Código Penal —, **o que autoriza a relevação da responsabilidade** [cfr. artigo 65.º, n.º 8, alínea a), da LOPTC].

Para além disso, importa não descurar o facto de a própria doutrina reconhecer a incerteza na definição dos requisitos previstos para a adopção do concurso público urgente, bem como a circunstância de a PE apenas ter recorrido àqueles procedimentos quando não lhe restava outra alternativa — o que é comprovado pela adopção do concursos público internacional na Fase 2 para o fornecimento de alguns bens idênticos àqueles que foram adquiridos por concurso público urgente na Fase 1.

Acresce que esta foi a primeira vez que o Tribunal de Contas censurou os factos descritos no ponto 2.7.4.8. do Relato, não existindo anteriormente qualquer recomendação conhecida deste Tribunal ou de qualquer órgão de controlo interno, dirigida à PE ou aos alegados autores, para correcção da irregularidade do procedimento adoptado, circunstâncias que autorizam a relevação da responsabilidade [cfr. artigo 65.º, n.º 8, alíneas b) e c), da LOPTC].

Numa palavra, todos os factos ocorridos e esclarecimentos realizados sempre permitiriam concluir pela falta de consciência da ilicitude do facto, não censurável —

ficando, assim, excluída a culpa e conseqüentemente a responsabilidade, nos termos do artigo 17.º, n.º 1, do Código Penal.

Em face da análise dos elementos subjectivos deve concluir-se pela inexistência de responsabilidade financeira dos alegados autores.

PARTE IV

CONSIDERAÇÕES CONCLUSIVAS: A SUSTENTABILIDADE FUTURA DO PROGRAMA

210. Exposta a posição da PE quanto às observações críticas avançadas no Relato e apresentados os elementos informativos que permitirão a sua correcção pelo Tribunal de Contas, não pode a PE, a fechar a presente resposta, deixar de pronunciar-se acerca das considerações tecidas a respeito da sustentabilidade futura do Programa.

211. No Relato a que se responde, o Tribunal de Contas considera que a sub-orçamentação do investimento necessário à execução do Programa aquando do seu lançamento terá consequências ao nível do cumprimento dos objectivos globais definidos para o Programa (cfr. páginas 23), atento o valor do endividamento da PE e a situação financeira actual do País (cfr. páginas 75 a 77), que determina, no entendimento do Tribunal, que a situação financeira do Programa seja preocupante, uma vez que «a capacidade de endividamento da Parque Escolar encontra-se fortemente condicionada» (cfr. página 76). Questiona o Tribunal a este propósito, se «não se deveria ter tido a preocupação de repartir o financiamento disponível, nomeadamente proveniente do BEI, mas, igualmente, a sua própria capacidade de endividamento bancário e a capacidade de prestação de garantias pelo Estado Português, por um maior número de escolas» (cfr. página 77).

O Tribunal pondera, ainda, a circunstância de, não obstante o esforço financeiro público ter sido, até ao final de 2010, relativamente reduzido, por força, nomeadamente, da grande componente de financiamento bancário utilizada para a realização do investimento, ser, contudo, « (...) certo que o mesmo sofrerá um aumento considerável nos próximos anos (...)» (cfr. página 85), atendendo ao aumento, à medida que as intervenções nas escolas vão sendo concluídas, dos montantes a pagar pelo Estado à PE, previstos no contrato-programa em vigor, a título de remuneração pelos serviços de manutenção e conservação e a título de renda de investimento.

Neste contexto, o Tribunal conclui «que a execução do Programa pode estar comprometida, particularmente no que se refere às intervenções da Fase 3, uma vez que, não se encontra assegurado o financiamento necessário à concretização das

intervenções naquelas escolas, e são de esperar dificuldades acrescidas no acesso aos mercados financeiros para a obtenção de financiamento, custos de financiamento acrescidos e o aumento da pressão para a redução da dívida pública onde se inclui, na óptica da contabilidade nacional, a dívida da parque Escolar» (cfr. página 77).

212. A **primeira nota** a deixar — **pressuposto, aliás, de um correcto posicionamento das considerações que a PE de seguida tecerá** — tem que ver com o reconhecimento de que o futuro do Programa e a manutenção/criação das condições necessárias à sua sustentabilidade **é matéria de relevância estritamente política e de gestão governamental, não estando em causa critérios de índole jurídica ou económico-financeira.**

O que se pretende com esta nota frisar é que o Programa desenvolver-se-á no futuro nos **termos que sejam definidos pelo decisor político, consoante as prioridades governativas que eleja** como sendo as mais relevantes para o desenvolvimento económico do País, atentos os condicionalismos sociais, económicos e financeiros de cada momento.

Em causa está, por um lado, a definição das políticas de educação, a definição da oferta educativa e da capacidade das escolas, o planeamento da rede escolar, com impacto no número de escolas a intervencionar e no tipo de intervenção, aspectos relativamente aos quais a PE não detém qualquer responsabilidade. Por outro lado, está ainda em jogo a avaliação que se faça do papel do desenvolvimento da educação e da requalificação das escolas enquanto motor do desenvolvimento económico do País. Mas todos estes aspectos constituem decisões políticas, as quais ainda que tenham, evidentemente, impacto no Programa, constituem factores exógenos.

Não é esta, portanto, em rigor, matéria que caiba nos estritos limites de uma auditoria à execução do Programa em si mesma, a qual se concentra no período de 2007-2009 e se deve ater a uma avaliação da execução do Programa à luz dos pressupostos jurídicos e financeiros existentes durante esse período, sejam eles os instrumentos normativos vigentes, sejam os contratos-programa celebrados entre o Estado e a PE, nos quais assenta o modelo de financiamento do Programa que à PE cumpria apenas executar.

A este propósito, não é irrelevante notar que o Tribunal de Contas, se dúvidas tinha quanto à sustentabilidade do programa (admitimos que não de forma isolada mas num conjunto de todos os outros investimentos públicos) e dos efeitos nas contas publicas, não deu conta dessas reservas quando, em Novembro de 2010, visou o segundo contrato-programa celebrado entre o Estado e a PE, do qual consta o modelo de financiamento do Programa até 2037, incluindo as remunerações a pagar pelo Estado à PE durante 30 anos. Foi, aliás, com base neste documento e num adequado

plano de negócios, apresentados ao BEI, ao BDCE e à Comissão Europeia, que as entidades financiadoras avalizaram o modelo de receitas da PE e, conseqüentemente, o modelo de pagamento dos compromissos internacionais.

213. Balizado o alcance das observações seguintes à luz do pressuposto referido, a PE pretende nesta sede evidenciar um aspecto que parece não ter sido ponderado no Relato, a propósito das considerações avançadas acerca do comprometimento futuro do Programa.

Sabendo-se, justamente, que o Programa é, e será, o que decisor político para o mesmo preconizar, deve, a este título, salientar-se **a significativa capacidade de adaptação do Programa** aos mais diversos contextos políticos, sejam eles mais ou menos adversos em termos financeiros, concretizada na **flexibilidade dos respectivos eixos concretizadores**.

Se é certo que o Programa nasceu com a matriz que se conhece – ambiciosa e de vocação universalizante — e que essa matriz foi ainda intensificada a partir da eclosão da crise financeira mundial —, **não deve**, contudo, **duvidar-se que o Programa pode perfeitamente ser agora objecto de um movimento em sentido contrário, isto é, adaptar-se a uma matriz mais humilde**. Esta adaptação pode ser realizada a partir de diversas hipóteses de concretização, a seleccionar consoante a importância e a relevância que o decisor político venha a atribuir ao Programa no contexto político-económico em que se vive.

Não se ignorando que uma adaptação do Programa implicará uma alteração dos instrumentos normativos e contratuais vigentes, esse não é, evidentemente, um obstáculo a esse processo, sendo perfeitamente exequível, mediante vontade política nesse sentido.

Em causa poderá estar, designadamente, um abrandamento no ritmo de execução do Programa. Se a ideia foi, a partir de 2009, acelerar e antecipar a execução das obras de requalificação em algumas das escolas revistas, nada impede que o movimento seja agora inverso, abrandando-se esse ritmo ou, mesmo, suspendendo-se, para já, em determinada medida que venha a ser considerada adequada, a realização de mais obras de requalificação.

Outra possibilidade poderá ser um reequacionamento do tipo de intervenção a realizar, aligeirando o investimento necessário através da execução de obras menos profundas, obrigando a alterações no quadro legal no que respeita a diversa Regulamentação técnica.

Fora de cogitação não deve, igualmente ficar a possibilidade de o Programa se dedicar, durante um determinado período de tempo, apenas à gestão dos serviços de

manutenção e conservação nas escolas e no apoio à optimização do uso das instalações, onde o investimento foi já realizado.

Não se pretendendo aqui deixar um elenco exaustivo da panóplia de opções que podem ser equacionadas para efeitos de adaptação do Programa, tarefa para qual é o Governo a entidade melhor posicionada, a PE apenas pretende vincar que são diversos os caminhos possíveis sem que tenha de ser **sacrificado o êxito e o reconhecimento, nacional e internacional, já obtidos com o Programa** e, bem assim, **sem que seja desaproveitado o enorme activo**, seja do ponto de vista patrimonial (ao nível da obra executada), seja mesmo do ponto de vista organizacional e de gestão, **construído pela PE, que a coloca numa posição privilegiada para a prossecução do projecto de requalificação e de gestão do parque escolar.**

214. Para além da já evidenciada capacidade de adaptação do Programa, é relevante acrescentar **a própria capacidade de adaptação da PE a uma variação da dimensão do Programa.**

Ciente da grandeza do projecto que lhe incumbia gerir e executar, bem como da imprevisibilidade sempre associada ao quadro económico-financeiro nacional e internacional, sempre foi preocupação da PE manter-se preparada para eventuais inflexões na dimensão do Programa, o que se concretizou na circunstância de 2/3 dos recursos humanos actualmente ao serviço da PE se encontrarem contratados a termo, no estrito cumprimento da legislação laboral aplicável.

215. Num momento em que se vive, como é público, alguma incógnita acerca do futuro do Programa — e aproveitando as considerações tecidas a esse respeito no Relato —, **é tempo de ponderar o que já foi feito, como foi feito e o resultados que produziu**, para que a decisão (política) sobre o futuro do Programa seja a melhor para os interesse dos portugueses.

216. O que foi feito é por demais conhecido, foi reconhecido por esse Tribunal no relato e já foi evidenciado na presente resposta, não sendo necessário voltar a realçar a obra realizada e o sucesso com ela alcançado, o qual é objecto de reconhecimento nacional e internacional.

217. Os **benefícios produzidos pelo Programa** são, como já se sublinhou, inegáveis. Mesmo para lá do impacto muito positivo que é directamente criado ao nível da educação, os impactos produzidos ao nível macroeconómico são muito consideráveis.

218. Importa fazer uma referência à dicotomia entre os conceitos de custo e investimento. Hoje em dia é comum falar em custos, visão muito redutora do investimento público, em particular na educação. O *investimento em educação* é um domínio que, estando longe de poder ser efectivamente quantificado, produz consensualmente um retorno que perdurará por inúmeras gerações. A este propósito, note-se que o relatório da OCDE “Education at a Glance 2011”²¹⁴, que aborda desde sempre e todos os anos temas como as expectativas de rendimento face ao aumento das qualificações educativas, nunca se refere a *custos*, mas sempre a *investimento*.

219. No contexto de uma avaliação do impacto do investimento nas contas públicas, deve ponderar-se a valorização das inúmeras externalidades positivas do investimento nas escolas, para lá do próprio impacto positivo ao nível da educação. Como é normalmente hábito em projectos desta dimensão, são considerados as valorizações no PIB, na economia, no emprego e, em certos casos (Parque Expo), de forma mais sectorial, como foi o caso do turismo e da valorização do imobiliário.

De acordo com vários estudos da maior relevância, independência e reconhecimento ético e profissional, os benefícios e a avaliação do impacto económico do Programa são enormes, ao nível da criação de emprego e da dinamização empresarial, conforme foi já evidenciado na primeira parte desta resposta.

O Estudo realizado pela Universidade do Minho, a pedido da PE, que procede à “Avaliação do Impacto Económico do Programa de Modernização”, dando especial atenção à perspectiva macroeconómica com base na informação sobre adjudicações e financiamento disponibilizada até Setembro de 2010²¹⁵, cujos resultados estão evidenciados na Parte I desta resposta, apontou, em termos de previsão acumulada para o período 2007-2012, para uma participação da componente da indústria e mão-de-obra nacional de mais 80%.

Apesar de serem escassos os estudos que demonstrem o vínculo entre a melhoria das infra-estruturas educativas e a produtividade (e o crescimento do produto), pode afirmar-se que se essa melhoria contribuir para melhorar o capital humano da economia portuguesa, então **contribuirá para impulsionar os níveis de crescimento e, por arrasto, de desenvolvimento económico**²¹⁶.

²¹⁴ Disponível em www.oecd.org.

²¹⁵ As referências do estudo tiveram como base as intervenções físicas concentradas no período 2007-2012 e um investimento total superior a 2.500 milhões de euros, com sensivelmente pouco mais de 500 milhões de euros de financiamento do QREN, valores considerados em meados de 2010.

²¹⁶ DUFLO (2001) estima os efeitos da melhoria do stock de infra-estruturas no desempenho escolar. BASSANI e SCARPETTA (2002) e DE LA FUENTE e DOMÉNECH (2006) concluem que há

Tratando-se de uma operação com efeitos muito distribuídos no território continental, o Programa **contribui também para a coesão regional**.

Acresce que, de acordo com o exercício de avaliação dos efeitos macroeconómicos de curto prazo do Programa na economia portuguesa, em particular no que se refere aos efeitos que a injeção de despesa pública de investimento tem sobre a procura agregada e o produto de equilíbrio, ainda no estudo da Universidade do Minho, **o investimento promovido pela PE gera ganhos induzidos na receita fiscal que ajudam a pagar o próprio Programa**. Esses ganhos foram incorporados no modelo da avaliação efectuada que considera o benefício social produzido pela despesa de investimento do Programa. Deste modo, os impactos simulados do Programa, em termos de PIB adicional (o mesmo ocorrendo em termos dos demais agregados), deverão ser interpretados como *benefícios líquidos*, por terem sido deduzidos os respectivos *custos*, por via do aumento da receita fiscal.

Ao dinamizar a actividade económica através das compras de bens e serviços, a conta pública nacional do Programa, no subperíodo 2007-2012, sofrerá um incremento por via da arrecadação fiscal através de: Impostos directos (284,8 M€), contribuições sociais (421 M€), redução de necessidade de subsidio de desemprego (211,8 M€) e impostos indirectos (649,0 M€).

220. Quanto **ao financiamento do Programa**, foi já apresentado nesta resposta o respectivo modelo, o qual é também sobejamente conhecido.

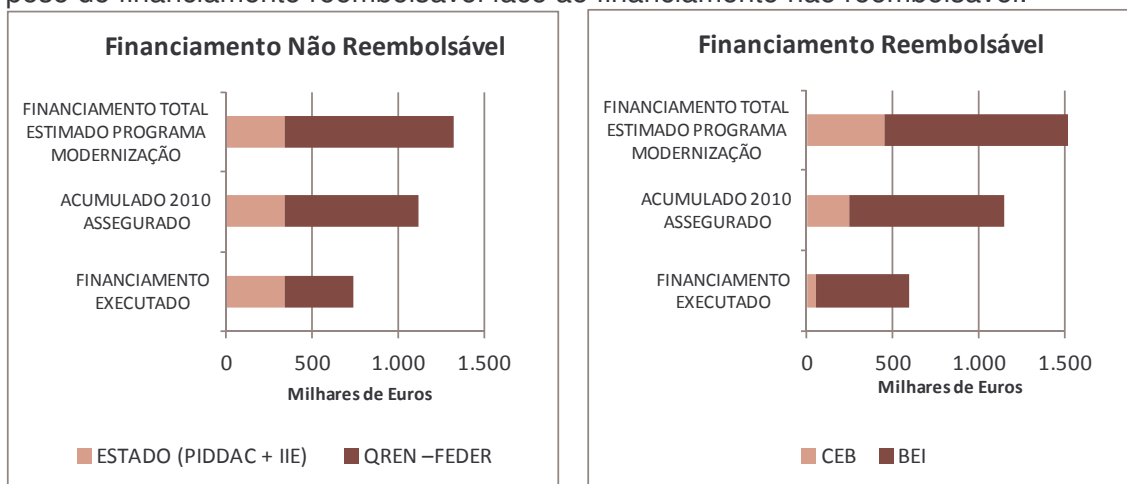
Contudo, são várias as observações desse Tribunal, já referidas, quanto ao **esforço financeiro público futuro** e que importa contextualizar.

A estrutura de financiamento do Programa não só tem acompanhado o aumento do investimento, como tem, o que deve ser mais uma vez salientado, procurado adequar-se à situação conjuntural, **umentando o financiamento através de fundos comunitários (não reembolsável)** e de empréstimos da banca de investimento. O financiamento comunitário QREN-FEDER passou de 14% (354M€) para 30% (978M€) — podendo ser ainda superior se o Governo assim o entender²¹⁷ —, assim se visando responder à actual conjuntura económica e financeira, que dificulta o financiamento na banca tradicional, bem como diminuir o esforço financeiro do Estado a médio e longo prazo.

uma relação positiva e estatisticamente significativa entre capital humano e crescimento económico.

²¹⁷ De facto, a PE tem previsto, que o financiamento do POVT poderia atingir verbas acima dos 900M€, o que carece, no entanto, de reprogramação do POVT, na esfera de competências do Ministério da Economia. De referir ainda que do total de escolas definidas pelo Ministério da Educação para intervencionar há pelo menos mais 40 escolas em regiões elegíveis que poderiam ser candidatas a POVT.

No Relatório & Contas de 2010, é apresentada a estrutura de financiamento para as 213 escolas do Programa de Modernização, considerando exactamente o peso do financiamento reembolsável face ao financiamento não reembolsável:



Quanto ao investimento estimado necessário para a concretização do Programa encontrava-se, em Dezembro de 2010, assegurado cerca de 70% do financiamento. Num cenário de futura conclusão das obras de requalificação de todas as escolas até à Fase 3 que integram o Programa, estão previstas fontes adicionais pré-acordadas para aumento das linhas do QREN/FEDER até 200M€ e do BEI e CEB para o remanescente²¹⁸.

À semelhança do sucesso até então obtido — triplicando o financiamento do QREN — e considerando que os fundos estruturais ainda tem uma vigência de mais 2 anos, até 2013, extensível a 2015, é expectável que o Programa possa ainda incrementar estes montantes e, desta forma, reduzir as necessidades de financiamento externo.

Aliás, não é demais sublinhar, a este respeito, que o Programa, na sequência das candidaturas apresentadas em 2009, 2010 e 2011 no BEI (300, 600 e 750 milhões de euros, respectivamente) e no CEB (250 milhões de euros, com possibilidade de extensão a mais 150 milhões de euros), o maior dos reconhecimentos, quanto à qualidade do projecto.

Ainda a propósito do modelo de financiamento, não deve ser subestimado o facto de **o Programa assentar exclusivamente em financiamento bancário**

²¹⁸ Encontra-se, actualmente em decisão do actual Governo a aprovação da 3ª candidatura a financiamento pelo BEI, apresentada em Abril de 2011, no montante que oscila entre 600M€ a 750M€, o qual poderá ser utilizado em parte ou como reserva para utilização quando as medidas de consolidação orçamental estejam mais estáveis.

internacional, não consumindo recursos à banca nacional, que assim ficam disponíveis no mercado dos particulares e empresas.

221. Enfim, uma palavra para o **esforço financeiro público com o Programa**. O esforço do Estado na fase de investimento representará apenas 11% do total previsto, sensivelmente 340 milhões de euros, dos quais 267 milhões de euros no âmbito da Iniciativa para o Investimento e Emprego, visando o combate à crise económica e financeira internacional.

Considerando a totalidade das 213 escolas abrangidas pelas Fases 0 a 3, os valores da remuneração paga pelo Estado serão de 180 milhões de euros, correspondendo a 3,0% do orçamento do ME (6.000 milhões de euros como valor de referência).

A remuneração paga pelo Estado, engloba três componentes: manutenção, amortização da dívida e juros. A componente referente a amortização do investimento não terá qualquer efeito para efeitos de dívida pública, uma vez que foi consolidada, desde o início, no ano do investimento. A componente referente a juros será sempre a mais económica de todo o sector público administrativo bem como do sector empresarial do Estado ou mesmo quando comparado com o sector privado, em virtude das taxas de juro negociadas com o BEI e BCDE.

A componente da remuneração da manutenção, correspondendo a um terço do global, terá um impacto ainda mais reduzido quando analisados em três vertentes:

- Trata-se de um serviço com uma elevada componente de mão-de-obra (89-90%) e, como tal, de contributo totalmente nacional, mantendo-se a despesa compensada pelo rendimento interno e sem agravamento da balança comercial;
- Graças aos contributos para a manutenção de emprego, não haverá oneração da segurança social em desemprego, e acrescerá em receitas em taxa social única por parte da entidade patronal.
- Parte substancial do rendimento será retornado à carga fiscal directa e indirecta.

222. É, pois, em face destes dados e de outros que sejam eventualmente considerados relevantes que deve ser equacionada a continuidade do Programa.

Essa ponderação — a realizar pelo decisor político à luz de critérios de oportunidade, que não jurídicos ou de legalidade financeira — não deve, contudo, olvidar o **enorme contributo já carregado para a economia nacional pelo Programa**, o qual **pode ser, naturalmente, continuado e potenciado**, nem o **considerável**

activo já construído pela PE no domínio da sua actividade, os quais, num cenário de eventual suspensão total do Programa, redundariam desaproveitados.

LISTA DE DOCUMENTAÇÃO ANEXA

DOCUMENTO N.º 1 - Desqualificação Física, Construtiva e Funcional do Parque Escolar Nacional;

DOCUMENTO N.º 2 - Cópia do depoimento da Prof.ª Maria de Lurdes Rodrigues;

DOCUMENTO N.º 3 - Contrato-programa celebrado entre o Estado e a PE em 2009;

DOCUMENTO N.º 4 - Contrato-programa celebrado entre o Estado e a PE em 2007;

DOCUMENTO N.º 5 - Conclusões da Presidência do Conselho Europeu de 11 e 12 de Dezembro de 2008;

DOCUMENTO N.º 6 - Cópia do depoimento da Prof.ª Isabel Veiga;

DOCUMENTO N.º 7 - Relatório executivo sobre *benchmark* ;

DOCUMENTO N.º 8 - “Conjuntura da Construção”, de FEPICOP - Federação Portuguesa da Indústria da Construção e Obras Públicas;

DOCUMENTO N.º 9 - “O Mercado da Reabilitação”, de AECOPS - Associação de Empresas de Construção e Obras Públicas e Serviços;

DOCUMENTO N.º 10 – Estudo desenvolvido pelo Núcleo de Investigação em Políticas Públicas da Escola de Economia e Gestão da Universidade do Minho, designado “Avaliação do Impacto Económico do Programa de Modernização”;

DOCUMENTO N.º 11 – Correspondência trocada entre a PE e a ADENE

DOCUMENTO N.º 12 – Rectificação de dados incorrectos constantes do Relato;

DOCUMENTO N.º 13 - Caderno de Encargos do contrato de auditoria adjudicado à Deloitte & Associados, SROC, S.A.;

DOCUMENTO N.º 14 - Extracto da acta da reunião do Conselho de Administração n.º 319;

DOCUMENTO N.º 15 - Ofício n.º NUI – 2011 – 008244 – S, de 27 de Setembro de 2011;

DOCUMENTO N.º 16 - Ofício NUI–2011–008459-S, de 4 de Outubro de 2011;

DOCUMENTO N.º 17 – Extracto da acta da reunião do Conselho de Administração n.º 137;

DOCUMENTO N.º 18 – Extracto da acta da reunião do Conselho de Administração n.º 142;

DOCUMENTO N.º 19 - Resposta da PE à exposição apresentada pela Pórtico-Gabinete de Engenharia, Lda.;

DOCUMENTO N.º 20 – Cartas-convite referentes ao Lote 2 enviados em 25 de Julho de 2008;

DOCUMENTO N.º 21 – Cartas-convite referentes ao Lote 3 enviados em 25 de Julho de 2008;

DOCUMENTO N.º 22 - Comunicações de 30 de Julho de 2008, enviadas pela PE aos concorrentes do Lote 2;

DOCUMENTO N.º 23 - Comunicações de 30 de Julho de 2008, enviadas pela PE aos concorrentes do Lote 3;

DOCUMENTO N.º 24 – Cartas-convite referentes ao Lote 1 enviados em 30 de Julho de 2008;

DOCUMENTO N.º 25 - Carta da construtora San José, S.A.;

DOCUMENTO N.º 26 – Carta da construtora Mota-Engil – Engenharia e Construções, S.A.;

DOCUMENTO N.º 27 – Carta da construtora Edifer, S.A.;

DOCUMENTO N.º 28 – Mapa relativo ao “controlo de entrega de obras”;

DOCUMENTO N.º 29 – “Fichas de Caracterização de 25 Edifícios Escolares em Lisboa”;

DOCUMENTO N.º 30 – “PMEES – Apresentação Sumária”;

DOCUMENTO N.º 31 - “Estrutura de custos de obra da fase 3 do Programa e das últimas obras das Direcções Regionais”;

DOCUMENTO N.º 32 – Orientações de Política Educativa;

DOCUMENTO N.º 33 – Atribuição de Espaços Funcionais;

DOCUMENTO N.º 34 – DVD com todos os programas funcionais relativos às escolas das Fases 0, 1 e 2;

DOCUMENTO N.º 34-A – Exemplo impresso de um programa funcional relativo a uma escola (a Escola Secundária Aurélia de Sousa);

DOCUMENTO N.º 35 - Ficha de Caracterização da Escola e Dimensionamento Espacial;

DOCUMENTO N.º 36 - Manuais Técnicos da PE;

DOCUMENTO N.º 37 – Documento “Cenários de Investimento”;

DOCUMENTO N.º 38 – Ofício do Ministério da Educação (P.º 20.15/2007.145) recebido pela PE em 18 de Janeiro de 2011;

DOCUMENTO N.º 39 – Página 38 do Plano de Estabilidade e Crescimento 2010-2013;

DOCUMENTO N.º 40 - Despacho n.º 510/2011, de 1 de Junho, do Secretário de Estado do Tesouro e Finanças;

DOCUMENTO N.º 41 - E-mail de 1 de Junho de 2010 que procede ao envio do Despacho n.º 510/10;

DOCUMENTO N.º 42 - Despacho n.º 948/10, de 3 de Setembro de 2010, do Secretário de Estado do Tesouro e Finanças;

DOCUMENTO N.º 43 – Páginas 49 e 50 do Relatório sobre o Sector Empresarial do Estado de 2011 elaborado pela DGTF, de Julho de 2011;

DOCUMENTO N.º 44 - Orientações Estratégicas para o Sector Empresarial do Estado de 2011, apresentadas pela DGTF, em reunião ocorrida em 21 de Outubro de 2010;

DOCUMENTO N.º 45 - Despacho conjunto do Ministro das Finanças e da Ministra da Educação para a aquisição de imóveis à ESTAMO;

DOCUMENTO N.º 46 – Balancete a 31.12.2010 e extractos bancários comprovativos de 183 milhões de depósitos no CEDIC no IGCP;

DOCUMENTO N.º 47 - Extractos bancários e conciliação bancária comprovativos de 8 milhões à ordem no IGCP;

DOCUMENTO N.º 48 – Página 44 do Relatório sobre o Sector Empresarial do Estado de 2011 elaborado pela DGTF, de Julho de 2011;

DOCUMENTO N.º 49 – Despacho do Secretário de Estado do Tesouro e Finanças, n.º 12521/2009, de 19/05/2009;

DOCUMENTO N.º 50 – Despacho do Secretário de Estado do Tesouro e Finanças n.º 9509/2010;

DOCUMENTO N.º 51 - Despacho do Secretário de Estado do Tesouro e Finanças n.º 9510/2010;

DOCUMENTO N.º 52 – Contrato de fiança celebrado entre o Estado Português e o Banco Europeu de Investimento em 11 de Junho de 2010;

DOCUMENTO N.º 53 - Contrato de fiança celebrado entre o Estado Português e o Banco do Conselho da Europa em 9 de Julho de 2010;

DOCUMENTO N.º 54 – Página 12 do Relatório sobre o Sector Empresarial do Estado de 2011 elaborado pela DGTF, de Julho de 2011;

DOCUMENTO N.º 55 - Relatório de Execução Orçamental reportado a 30.06.2010;

DOCUMENTO N.º 56 - Relatório do Fiscal Único reportado a 30.06.2010;

DOCUMENTO N.º 57 - Aditamento ao Parecer do Senhor Professor Doutor Eduardo Paz Ferreira;

DOCUMENTO N.º 58 – Extracto da acta da reunião do Conselho de Administração n.º 60;

DOCUMENTO N.º 59 – Acta do acto público do concurso referente ao Lote 1;

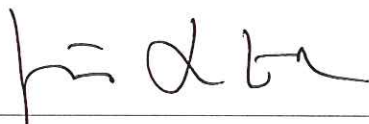
DOCUMENTO N.º 60 – Extracto da acta da reunião do Conselho de Administração n.º 73;

DOCUMENTO N.º 61 - Acta da sessão de negociação e relatório de avaliação das propostas;

DOCUMENTO N.º 62 - Mapa sobre os concursos públicos urgentes, elaborado em 23.09.2011;

DOCUMENTO N.º 63 - Ofício da Direcção Geral de Política Regional da Comissão Europeia, remetido ao POVT – Programa Operacional de Valorização do Território (Ofício n.º 007362, de 13 Agosto de 2010).

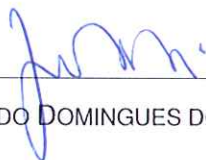
Pela PE,



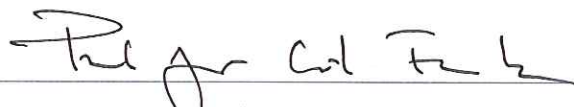
JOÃO MIGUEL DIAS SINTRA NUNES



TERESA FREDERICA TOJAL DE VALSASSINA HEITOR



JOSÉ RUI AZEDO DOMINGUES DOS REIS



PAULO JOÃO GRILO FARINHA



Exm.º Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Avenida Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

Lisboa, 10 de Outubro de 2011

ASSUNTO: Processo n.º 24/10 – AUDIT– DA V
AUDITORIA ORIENTADA AO PROGRAMA DE MODERNIZAÇÃO DO PARQUE ESCOLAR
DESTINADO AO ENSINO SECUNDÁRIO (ANOS 2007-2009)

Exm.º Senhor Director-Geral do Tribunal de Contas,

1. No quadro das acções previstas no Plano de Fiscalização para o ano de 2010, aprovado em sessão de 3 de Dezembro 2009 do plenário da 2.ª Secção do Tribunal de Contas, foi determinada a realização de uma auditoria à PARQUE ESCOLAR, E.P.E. (de ora em diante, por simplicidade, "PE"), ao abrigo dos poderes que assistem ao Tribunal de Contas, nos termos do disposto na alínea a) do artigo 40.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas ("LOPTC")¹. Concretamente, foi conduzida pelo Departamento de Auditoria V da Direcção Geral do Tribunal de Contas uma auditoria orientada ao Programa de Modernização do Parque Escolar Destinado ao Ensino Secundário (doravante designado por "Programa"), com vista à (i) avaliação do sistema de controlo interno nas áreas da contratação pública e da execução dos projectos, (ii) caracterização física e financeira do Programa, (iii) avaliação da execução física e financeira das suas Fases 0 (Piloto), 1, 2 e 3, (iv) verificação do cumprimento das regras da contratação pública, (v) apreciação dos modelos de contratação adoptados para as

¹ Aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, na redacção dada pela Lei n.º 35/2007, de 13 de Agosto.

actividades de projecto, gestão/fiscalização de obra e empreitada, (vi) análise da situação económica e financeira da entidade e do seu modelo de financiamento, (vii) avaliação do grau de cumprimento dos Princípios do Bom Governo e (viii) verificação da aplicação do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infracções Conexas, nos termos do disposto no n.º 2 da Recomendação do Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC), de 1 de Julho de 2009.

2. Em resultado dessa análise, foi produzido um anteprojecto de relatório (doravante "Relato").

Nesse Relato, o Tribunal de Contas considerou que da auditoria em causa teriam resultado indícios que permitiriam, ao abrigo das alíneas *b*, *d*) e *h*) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, imputar aos ora Signatários João Miguel Dias Sintra Nunes, Teresa Frederica Tojal de Valsassina Heitor, José Rui Azedo Domingues dos Reis, Gerardo José Sampaio da Silva Saraiva de Menezes e Paulo João Grilo Farinha, infracções ao disposto no Despacho Conjunto do Secretário de Estado do Tesouro e Finanças e da Ministra da Educação, de 31 de Dezembro de 2010, na LOPTC, no Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, ("Regime Jurídico da Realização de Despesas Públicas com Locação e Aquisição de Bens e Serviços"), e ao disposto no Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro, por força de actos praticados na qualidade de membros do Conselho de Administração da PE, incorrendo estes em alegada responsabilidade financeira sancionatória.

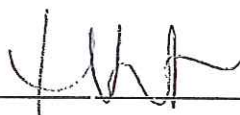
3. Notificados, para, querendo, se pronunciarem sobre o teor do Relato, os ora Signatários aderem integralmente à Resposta apresentada a este propósito pela PE, sem prejuízo de se reservarem a faculdade de, na sede adequada, prestarem os esclarecimentos adicionais que se afigurem necessários. Mais esclarecem que sempre pautaram a sua actuação, enquanto membros do Conselho de Administração da PE, pelo estrito cumprimento das regras e princípios legais na matéria aplicáveis e pela prossecução dos melhores interesses da PE e da boa gestão, desenvolvimento e execução do Programa que lhes foi confiado pelo Ministério da Educação e pelo Ministério das Finanças, devendo, por essa razão, este Tribunal concluir que, ao contrário do vertido no Relato, inexistem quaisquer indícios de que hajam praticado qualquer acto

2
Handwritten signatures and initials

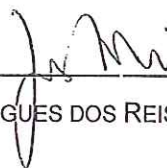
violador das normas legais aplicáveis passível de os fazer incorrer em responsabilidade financeira sancionatória.



JOÃO MIGUEL DIAS SINTRA NUNES



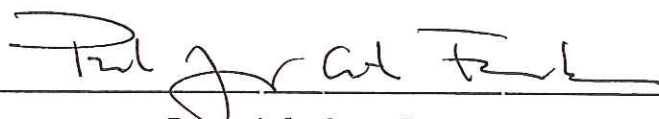
TERESA FREDERICA TOJAL DE VALSASSINA HEITOR



JOSÉ RUI AZEDO DOMINGUES DOS REIS



GERARDO JOSÉ SAMPAIO DA SILVA SARAIVA DE MENEZES



PAULO JOÃO GRILLO FARINHA

CONFIDENCIAL



URGENTE

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS

Gabinete da Secretária de Estado do Tesouro e das Finanças

A equipa de
auditoria da EPE
para análise.
para análise
para análise
8/11/2011

Of. nº: 8194/2011

Data: 07-11-2011

Exmo. Senhor Juiz Conselheiro
António José Avérous Mira Crespo
Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, nº 61
1069-045 Lisboa

Para ser analisado no
âmbito do contrato.
A Aud. coord.

V/Ref.º:

Ent.º: 6124 de 12010.2011

Proc.º: 057.066/11

Assunto: Auditoria Auditoria à Parque Escolar, E.P.E.

Encarrega-me Sua Excelência a Secretária de Estado do Tesouro e das Finanças de enviar a V.Ex.^a o documento em anexo, apresentando desde já as nossas desculpas pelo eventual atraso.

Com os melhores cumprimentos,

A Chefe do Gabinete,

(Maria Luísa Pacheco)

476
5-11-11
Pacheco

NGTC 08 11 11 18818



S. R.
MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
Secretaria de Estado do Tesouro e das Finanças

Exmo. Senhor Juiz Conselheiro
António José Avérous Mira Crespo
Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, n.º 61
1069-045 LISBOA

Assunto: Auditoria à Parque Escolar, E.P.E. orientada ao Programa de Modernização do Parque Escolar destinado ao Ensino Secundário – 2007 a 2010.

Exmo. Senhor Juiz Conselheiro,

Tendo como referência a auditoria à Parque Escolar, E.P.E., orientada ao programa de modernização do parque escolar destinado ao ensino secundário – 2007 a 2010, Proc. n.º 24/10 – AUDIT (DA V), cujo Relato de Auditoria desse Tribunal e Resposta da Parque Escolar foram enviados a este Ministério, em 9 de Setembro e 11 de Outubro de 2011, respectivamente, vem a signatária, nos termos e para os efeitos do no artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, apresentar pronúncia, o que se faz nos termos e com os seguintes fundamentos:

I. ENQUADRAMENTO

1. A auditoria é realizada em cumprimento do Plano de Fiscalização da 2ª Secção do Tribunal de Contas, para 2010, aprovado em 3 de Dezembro de 2009.
2. A auditoria teve como fundamento a oportunidade de controlo, de harmonia com o disposto na alínea a) do artigo 40.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (“LOPTC”), alterada e republicada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, e alterada pela Lei n.º 35/2007, de 13 de Agosto, e pela Lei n.º 3-B/2010, de 28 de Abril.



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
Secretaria de Estado do Tesouro e das Finanças

3. No âmbito da presente pronúncia, e sem prejuízo das demais matérias abordadas no Relato feito pelo Tribunal de Contas – as quais se revestem da maior importância, temos por relevante destacar três questões, que, no nosso entendimento, merecem ser realçadas na óptica da correcta e eficiente gestão financeira dos dinheiros públicos, que passa, necessariamente, pela adopção dos procedimentos legalmente previstos e adequados.
4. Nesta sede, limitar-nos-emos, assim, a centrar a nossa análise nos seguintes pontos:
 - a) Da não remessa de contratos para fiscalização prévia pelo Tribunal de Contas;
 - b) Da adopção sistemática de procedimentos de concurso urgente;
 - c) Do plano de intervenção e orçamentação do programa.

II. DA NÃO REMESSA DE CONTRATOS PARA FISCALIZAÇÃO PRÉVIA PELO TRIBUNAL DE CONTAS

1. As posições do Tribunal de Contas e da Parque Escolar quanto a esta matéria encontram-se vertidas no relato e na resposta apresentada em sede de contraditório, respectivamente.
2. A LOPTC tipifica quais os actos ou contratos a submeter a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, procedendo ainda à identificação das entidades que os devem remeter.
3. Neste âmbito, cumpre, desde logo, realçar o seguinte:
 - a) Nos termos do artigo 46.º, n.º 1, alínea b), por conjugação com o disposto no artigo 48.º, ambos da LOPTC, estão sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas “[o]s *contratos de obras públicas, aquisição de bens e serviços (...)*” de valor superior a € 350.000,00;
 - b) Nos termos do artigo 5.º, n.º 1, alínea c), da LOPTC, cumpre ao Tribunal de Contas fiscalizar previamente a legalidade e o cabimento orçamental dos actos e contratos de qualquer natureza que sejam geradores de despesa ou representativos de quaisquer encargos e responsabilidades, directos ou indirectos, das entidades de qualquer natureza criadas pelo Estado ou por quaisquer outras entidades



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
Secretaria de Estado do Tesouro e das Finanças

públicas, para desempenhar funções administrativas originariamente a cargo da Administração Pública, com encargos suportados por transferência do orçamento da entidade que as criou, sempre que daí resulte a subtracção de actos e contratos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas.

4. Posto isto, e feito o enquadramento legal devido, reveste-se de meridiana clareza que, à partida, por aplicação do artigo 5.º, n.º 1, alínea c), da LOPTC, a Parque Escolar se encontrava e encontra sujeita a fiscalização prévia do Tribunal de Contas. Vejamos assim em concreto.
5. A Parque Escolar desempenha funções originariamente a cargo da Administração Pública, como é sobremaneira evidente ao observar-se o Diploma n.º 41/2007, de 21 de Fevereiro, que procede à sua constituição.
6. Por outro lado, os encargos da Parque Escolar são, de facto, suportados por transferências da entidade que a criou, mediante alocação de fundos do Orçamento de Estado.
7. Neste contexto, e tendo em consideração que o critério primacial para a sujeição a fiscalização do Tribunal de Contas é o da utilização ou gestão de dinheiros públicos, forçosamente se terá de concluir que a entidade pública empresarial visada se encontra abrangida pelo âmbito de aplicação do artigo 5.º, n.º 1, alínea c), da LOPTC.
8. Chegados a este ponto, importa relevar que a Parque Escolar celebrou 34 contratos, entre empreitadas e aquisição de bens e serviços, em valor superior ao limiar estabelecido na Lei do Orçamento do Estado para efeitos de submissão a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, nos termos do artigo 48.º da LOPTC.
9. Estes contratos não foram, como deviam, remetidos ao Tribunal de Contas para efeitos de fiscalização prévia, apesar do valor dos mesmos a isso obrigar, conforme determina a alínea b) do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC.
10. Neste contexto, é nosso entendimento que a prática perfilhada pela Parque Escolar se afigura manifestamente desconforme com o enquadramento legal vigente ao momento, sendo a conduta do Conselho de Administração censurável.



S. R.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
Secretaria de Estado do Tesouro e das Finanças

11. Sobre esta matéria importa, a título conclusivo, destacar o seguinte: existindo dúvidas manifestas por parte do Conselho de Administração da Parque Escolar quanto à sujeição ou não a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, este deveria ter agido com a máxima diligência, como lhe era exigível.
12. Note-se, aliás, que os administradores das empresas públicas se encontram sujeitos a deveres de cuidado, empregando, para o efeito, elevados padrões de diligência profissional e técnica, o que passa, necessariamente, pelo conhecimento da actividade desenvolvida pela empresa, quer no plano jurídico quer no plano factual.
13. Forçoso será assim concluir que, pelo menos por uma questão de cuidado, o Conselho de Administração da Parque Escolar deveria ter submetido os referidos contratos a visto do Tribunal de Contas.

III. DA ADOÇÃO SISTEMÁTICA DE PROCEDIMENTOS DE CONCURSO URGENTE

1. No que toca a esta matéria, o Tribunal de Contas coloca em enfoque a existência de 152 procedimentos de concurso público urgente para a aquisição de bens de equipamento destinados ao apetrechamento das escolas da Fase 1 e 2.
2. Note-se, a este respeito, que o Código dos Contratos Públicos (CCP) prevê, de facto, a faculdade de uma entidade adjudicante adoptar um concurso com um procedimento mais célere do que o normal.
3. Contudo, o legislador, atentos os interesses em presença, não se limita a atribuir às entidades adjudicantes a faculdade de recorrerem ao referido procedimento de forma absolutamente generalizada. Antes pelo contrário, exige que estejam verificados quatro critérios cumulativos, sob pena de não ser possível recorrer-se a concurso público urgente.
4. Os critérios cumulativos acima referidos são os seguintes: (i) existir urgência na celebração de contratos de locação ou de aquisição de bens móveis ou de aquisição de serviços; (ii) que os bens ou serviços a adquirir sejam de uso corrente; (iii) que o valor do contrato a celebrar seja inferior aos referidos na



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
Secretaria de Estado do Tesouro e das Finanças

- alínea b) do n.º 1 e no n.º 2 do artigo 20.º do CCP; (iv) que o critério de adjudicação seja o do mais baixo preço.
5. Ora, não se encontrando preenchidos os critérios supra mencionados, o recurso ao concurso público urgente encontra-se vedado às entidades adjudicantes, sob pena de se subverter, por inteiro, o recurso a um mecanismo que o legislador pretendeu que fosse excepcional em relação aos demais procedimentos pré-contratuais previstos no código.
 6. No que concerne especificamente à actuação da Parque Escolar neste âmbito, importa destacar o uso do procedimento do concurso público urgente para a aquisição de equipamentos de natureza duradoura, que irão assegurar as necessidades das escolas no médio e longo prazo, o que é por demais evidente no que toca à aquisição de equipamento de cozinha e centrais fotovoltaicas.
 7. Ora, como resulta bem evidenciado da leitura do artigo 155.º do CCP, para se lançar mão de um concurso público urgente, deveremos estar perante bens de consumo “diário”, cuja fungibilidade e necessidade recorrente por parte das entidades adjudicantes justificam o recurso a este tipo de procedimento, não sendo esse manifestamente o caso de alguns dos equipamentos adquiridos por esta via.
 8. Acresce ainda que, a adopção deste procedimento, quer pelo regime de publicidade, quer pela celeridade que lhe é atinente, implica, necessariamente, a existência de menor grau de concorrência, o que apenas se justifica quando considerado o seu carácter excepcional.
 9. Ora, o recurso recorrente e de forma generalizada a este procedimento, sem que para tal se encontrassem preenchidos os requisitos cumulativos previstos na lei, no nosso entendimento, configura-se manifestamente ilegal, especialmente quando considerados os ditames da legalidade, da correcta gestão dos dinheiros públicos e da concorrência de mercado, que deverão sempre ser equacionados no contexto do mercado único.
 10. Esta questão é especialmente pungente quando considerada jurisprudência já consolidada do Tribunal de Contas, o qual tem sido particularmente exigente, de forma reiterada, quando aos pressupostos da adopção de procedimentos adjudicatórios simplificados, como é o caso.



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
Secretaria de Estado do Tesouro e das Finanças

11. É assim nosso entendimento, ao contrário do que é afirmado pela Parque Escolar, que o recurso a procedimentos de concurso urgente nos casos versados no Relato não se conforma com os estritos ditames legais, considerando-se assim a conduta do Conselho de Administração da Parque Escolar censurável sob o ponto de vista da correcta gestão dos dinheiros públicos.

IV. DO PLANO DE INTERVENÇÃO E ORÇAMENTAÇÃO DO PROGRAMA

1. O plano de intervenção e orçamentação do Programa de intervenção no parque escolar, lançado em 2007 previa um investimento no total de 940 milhões de euros para a modernização de 332 escolas até 2015.
2. Constata-se pelo Relato que o montante global do investimento previsto em orçamento para a concretização do Programa foi consideravelmente ultrapassado, sendo sucessivamente revisto, o que, provocou que o investimento dos 940 milhões de euros para a modernização de 332 escolas até 2015, passasse para 3.168 milhões de euros respeitantes a 205 escolas das Fases 0 a 3, segundo os dados do Relato.
Recentemente foi lançada a Fase 4, que abrange 90 escolas, com um investimento estimado de 1.350 milhões de euros. Assim, para um número de escolas intervencionadas, e ainda por intervencionar, inferior ao número previsto à data do lançamento do Programa, o valor estimado de investimento conhecido no Relato é de 4.518 milhões de euros.
3. Como decorre do exposto, o valor do investimento final a concretizar-se é já muito superior ao que esteve na sua origem.
4. As justificações da Parque Escolar para o incremento exponencial do investimento poderão, em certos casos ser plausíveis, conforme aliás o próprio Relato assim o reconhece, concluindo-se, pela suborçamentação do investimento necessário à concretização do programa de modernização a quando do seu lançamento, face à natureza das intervenções que vieram a ser realizadas.
5. Contudo, sem prejuízo do mencionado no ponto anterior, concorda-se com o Relato de que a argumentação da Parque Escolar não justifica a magnitude das



S. R.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
Secretaria de Estado do Tesouro e das Finanças

- variações ocorridas, por se reportarem no essencial a factores anteriores ao arranque da fase de construção das várias intervenções.
6. De facto não é perceptível dos dados fornecidos pela Parque Escolar no âmbito da auditoria qual a responsabilidade dos vários factores que eram desconhecidos à data do lançamento do Programa e sua concorrência específica para o aumento verificado, não permitindo assim validar a pertinência dos desvios encontrados.
 7. Acresce ainda que do nosso ponto de vista a Parque Escolar em face do montante do investimento envolvido, e da especificidade das intervenções a realizar, a que acresceram as alterações advenientes do cumprimento de legislação ambiental e de eficiência energética, deveria ter acautelado que o controlo orçamental evidenciasse todas as correspondências específicas, de forma desagregada, daí advenientes.

Em face do sobredito, conclui-se como o sustentado no relato que foi notificado, existir censurabilidade nos actos praticados pelo Conselho de Administração da Parque Escolar, E.P.E.

Lisboa, 3 de Novembro de 2011.

A Secretária de Estado do Tesouro e das Finanças

Maria Luís Albuquerque

3889
/

Ao DAU para
juntas ao processo
da Parque Escolar
Mira Cruz
27/9/2011



GABINETE DO MINISTRO DA EDUCAÇÃO E CIÊNCIA

Exmº Senhor
Dr. António José Avérous Mira Crespo
Avª. Barbosa do Bocage, nº. 61
1069-045 LISBOA

27.SET 11 02172

Pº. 20.15/2007.145

Assunto: **AUDITORIA À PARQUE ESCOLAR, E.P.E., ORIENTADA AO PROGRAMA DE MODERNIZAÇÃO DO PARQUE ESCOLAR DESTINADO AO ENSINO SECUNDÁRIO – 2007 A 2010.**

Encarrega-me Sua Excelência o Ministro da Educação e Ciência de transmitir a V.Ex.ª que nada tem a comunicar em sede de pronúncia ao Relato de Auditoria supra identificado.

Com os melhores cumprimentos,

O Chefe do Gabinete


(Vasco Lynce de Faria)

CP. 220/11

Maria Luiza Noronha
Av. de Roma, 20, 5º andar
1000-265 Lisboa

Ao DAU (equipa da
Parque Escolar) para análise.
Tina Cruz
6/10/2011

Ao Senhor Conselheiro
deu Grupo


GUILHERME DELVEIRA MARTINS
Presidente do Tribunal de Contas
4.10.11

Requiere-se a renovação do
Senhor Conselheiro do
Grupo, acusando-se a
desistência.
A.
4/10/2011

Ex. mo. Senhor
Presidente do Tribunal de Contas
Dr. Oliveira Martins

Caro Dr. Guilherme de Oliveira Martins,

Muito por este meio agradecer o envio
do relatório de auditoria realizado à Parque
Escolar, EP (Proc. 24/10 Audit).

Junto a este carta um texto de apre-
sentação das condições de criação de Parque Escolar
em 2007, bem como o contexto do seu funcio-
namento durante o meu mandato como
ministro da Educação.

Dado ainda um conjunto de documentos
referidos no texto que penso podem ajudar
a compreender os argumentos apresentados.

Seu muito atento, apresento os
meus melhores cumprimentos, com estima
e com o meu mais pessoal

30. Set. 2011

Maria Luiza Noronha

Programa de requalificação e modernização das escolas secundárias

Qualquer avaliação do programa de requalificação e modernização das escolas secundárias, lançado em 2007 e executado pela empresa Parque Escolar, requer que se tenha em consideração o contexto do seu lançamento, em particular o estado de manutenção e conservação dos edifícios, que se agravava todos os dias, e a ausência de uma estratégia para a resolução do problema. Neste texto procura-se, com informação pormenorizada, esclarecer a natureza, os contornos e a dimensão desse problema, bem como fundamentar as soluções para o efeito escolhidas.

Apresentaremos, em primeiro lugar, o problema da manutenção e conservação das escolas nas suas diferentes facetas. Em segundo lugar, as razões de natureza política que justificaram a prioridade dada à sua resolução. Em terceiro lugar, a fundamentação das opções estratégicas e de método, com particular destaque para o modelo de gestão, e a inclusão, em 2008, das actividades da Parque Escolar no programa de combate à crise financeira que então atingiu Portugal. Finalmente, referem-se os resultados obtidos e a avaliação externa do programa Parque Escolar.

1 O problema da manutenção e conservação das escolas nas suas diferentes facetas, em 2005

O problema da manutenção e conservação dos edifícios escolares era dos mais graves enfrentado por sucessivos ministros da Educação. Grave quer porque a degradação e obsolescência atingia a generalidade das escolas, quer porque não existia qualquer estratégia ou plano de intervenção para o resolver. Com o tempo, a situação apenas se agravaria, apesar do esforço, da energia e dos recursos financeiros dispendidos todos os anos.

1.1 Degradação e obsolescência das escolas secundárias

Em 2005, o parque escolar do Ministério da Educação era constituído por cerca de 400 escolas secundárias e 900 básicas, algumas destas com ensino secundário. A grande maioria dos edifícios registava elevado grau de degradação física e obsolescência de equipamentos. Cerca de 100 destas escolas tinham sido construídas no início do século XX e durante o período do Estado Novo, pelo que, apesar de robustas na sua construção, apresentavam elevados níveis de degradação física e não estavam preparadas para as exigências actuais dos programas de ensino. As restantes, a grande maioria, havia sido construída com materiais pré-fabricados durante o período de expansão do sistema escolar nacional, entre 1970 e 1990, estando a chegar ao fim do prazo de duração previsto à data da sua construção. Isto é, estavam a atingir os 25 a 30 anos. Na cidade de Lisboa, apenas o antigo liceu Maria Amália fora objecto de requalificação. Na cidade do Porto, o antigo liceu Alexandre Herculano tinha visto renovada a pintura de exterior. Pode concluir-se que, com excepção de cerca de 20 escolas recentes, todas as outras secundárias do país se encontravam em elevado grau de degradação.

Isso mesmo pode ser comprovado pelo conjunto de relatórios técnicos elaborados por peritos externos, disponíveis para consulta na Parque Escolar. Para ilustrar a situação de então, anexamos alguns destes relatórios que, contendo registo fotográfico, são a vários títulos exemplares do estado em que as escolas se encontravam. Problemas estruturais e de cobertura, de resistência sísmica, hídricos e térmicos, materiais perigosos como amianto, fibrocimento e zinco, nem sempre visíveis e directamente observáveis, foram apontados em todos os relatórios técnicos, os quais concluíam estarem as escolas expostas a riscos de ruína em níveis totalmente inaceitáveis (ver os relatórios técnicos e fotografias de algumas das escolas secundárias como, por exemplo, Pedro Nunes, Passos Manuel, D. Manuel II e António Arroio, entre outros que se anexam).

1.2 As dificuldades de gestão da rede de escolas secundárias

As dificuldades de gestão de rede provocavam perda de alunos, abandono e encerramentos de escolas históricas nos centros das cidades, a par de desperdício de recursos em escolas com número muito reduzido de alunos.

Nos centros das cidades, em 2005, designadamente em Lisboa e no Porto, observava-se uma tendência de perda de alunos, abandono e fecho de escolas e, simultaneamente,

uma enorme pressão da procura nas escolas da periferia. São exemplos dessa tendência, no Porto, a situação das escolas Rainha Santa Isabel (em 2005 já transformada em instalações da DREN), a Oliveira Martins (em processo de encerramento por falta de alunos), a Rodrigues de Freitas (com capacidade para mais de 2.000 alunos e com apenas 500). Na cidade de Lisboa, estavam em processo de encerramento as escolas D. João de Castro e Machado de Castro, registando-se elevadas quebras no número de alunos em escolas como a Gil Vicente, a Eça de Queiroz e o Passos Manuel. Em outras cidades do país observava-se a mesma tendência para o encerramento de escolas históricas, de que resultava um evidente empobrecimento das cidades e uma enorme dificuldade em responder à pressão nos concelhos da periferia. Essa tendência foi totalmente invertida, como veremos, com a intervenção da Parque Escolar.

Por outro lado, há muito que se havia perdido a noção de rede nacional. O número de alunos nas escolas com ensino secundário podia variar entre os 70 e os 2.700. Estas diferenças resultavam, em alguns casos, da inexistência de população escolar, noutros de dificuldades de gestão da rede. A ausência, durante muitos anos, de articulação entre as políticas de educação e as políticas locais de território, apenas agravou os problemas de gestão de rede. Para dar apenas um exemplo, em 2005/06 existiam, na região do Alentejo, cerca de 54 escolas. Actualmente, esse número desceu para 38, considerando tanto as escolas básicas e secundárias como as escolas em que apenas se ministra o ensino secundário. Sabemos que, analisada a rede e ponderados os aspectos de equilíbrio territorial, serão necessárias no futuro apenas cerca de 30 escolas para responder às necessidades da população escolar, mesmo considerando o desejável crescimento do número de alunos e das taxas de escolarização neste nível de ensino. Assim, no programa de modernização da Parque Escolar na área da Direcção Regional de Educação do Alentejo, foram incluídas 26 escolas (as restantes quatro encontravam-se em bom estado de conservação).

1.3 O modelo de gestão e financiamento das actividades de manutenção e conservação dos edifícios escolares

O modelo de gestão e financiamento da manutenção e conservação dos edifícios escolares era ineficaz e ineficiente, registando-se um enorme desperdício de recursos e uma total impotência para enfrentar o problema.

A construção, manutenção, conservação, apetrechamento e construção de novas escolas, era, desde o final dos anos 80, uma competência das direcções regionais de educação. O

financiamento provinha quase exclusivamente do PIDDAC – Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central –, cujo valor anual destinado a projectos de investimento em escolas básicas e secundárias, entre 1990 e 2006, foi em média de 140 milhões de euros (tendo variado entre valores mínimos de 70 e máximos de 180 milhões de euros). Em regra, os montantes anuais disponíveis eram divididos proporcionalmente pelas cinco direcções regionais de educação, as quais, por sua vez, faziam a divisão pelo conjunto das escolas básicas e secundárias da respectiva área de intervenção. Considerando que o Ministério tinha a responsabilidade de cerca de 1.300 escolas, é fácil compreender que com este modelo de intervenção nunca houve disponibilidade para investimentos significativos. O exercício de divisão do valor anual do PIDDAC pelo número de escolas dá a verdadeira medida da impossibilidade de resolver o problema da sua manutenção e conservação. Uma consulta aos projectos PIDDAC do Ministério da Educação entre 1990 e 2006 permitirá verificar que se multiplicavam as pequenas obras e os pequenos projectos para substituição de coberturas, substituição ou reparação de parte da caixilharia, ou de parte da canalização, ou de parte das instalações eléctricas e, mais raramente, a pintura dos edifícios ou a reparação dos pavimentos e das vedações. Não existiam, todavia, critérios claros e transparentes para a distribuição dos recursos financeiros pelos referidos projectos, nem levantamentos objectivos e rigorosos sobre o estado de conservação dos edifícios que permitissem conhecer os critérios e as prioridades das intervenções a realizar. A urgência na resolução dos pequenos problemas e a visão imediatista deste método de intervenção traduziram-se na proliferação de pequenas obras com o prejuízo e a eterna protelação de obras de maior fôlego, ou consideradas menos urgentes, como era o caso da pintura exterior dos edifícios e das intervenções estruturais. As paredes exteriores ou interiores da grande maioria dos edifícios não tinham sido pintadas desde a sua construção, há 20, 25 ou 30 anos. Também não haviam sido corrigidos os seus problemas estruturais. Os meios disponíveis eram claramente insuficientes para o esforço de construção de novas escolas, bem como para a definição de um programa sistemático de recuperação, modernização ou simplesmente de manutenção, que abrangesse todas as escolas. Porém, a grande maioria destas necessitava de intervenções profundas. Há medida que o tempo passava, o problema ficava mais grave.

Entre 1990 e 2006, o valor acumulado do PIDDAC do ME destinado às escolas básicas e secundárias foi de 2.340 milhões de euros, a preços correntes. Todavia o investimento realizado ao longo dos referidos anos não permitiu ao ME fazer a diferença, teve fraca visibilidade e não produziu qualquer impacto no estado de conservação das escolas. Estas, apesar do esforço financeiro, apresentavam um estado de degradação inaceitável.

Nos vários quadros comunitários de apoio de que o país beneficiou desde 1991, o investimento na melhoria das condições físicas das escolas nunca foi prioridade. Apenas no III Quadro Comunitário de Apoio as escolas profissionais privadas e as instituições do ensino superior beneficiaram de financiamentos mais significativos. No nosso país, em mais de 20 anos de fundos comunitários, as escolas públicas não beneficiaram de qualquer melhoria. Em todos os sectores ocorreram investimentos, menos nas escolas públicas. Muitos dos espaços de cultura e de actividade desportiva haviam sido modernizados, mas não as escolas. Por todo o país se construíram piscinas e complexos desportivos, bibliotecas públicas, teatros e cinemas, edifícios das câmaras municipais, universidades e institutos politécnicos, mas as escolas tinham ficado para trás. O exemplo de desvalorização do espaço físico das escolas é-nos dado pelo programa das cidades digitais que uns anos antes ligara com fibra óptica, em muitos concelhos do país, todas as instituições, do ensino superior, aos serviços municipais, passando pelos serviços de saúde e de cultura, mas deixando de fora as escolas básicas e secundárias.

2 A necessidade de dar prioridade ao investimento nas escolas

As mudanças introduzidas no sector do ensino, entre 2005 e 2009, designadamente a extensão da escolaridade obrigatória até aos 18 anos e a generalização do ensino profissional nas escolas secundárias, implicavam transformações e obras de reabilitação em todo o parque escolar. O desejável aumento do número de alunos no ensino secundário, o aumento da diversidade da oferta formativa (cursos profissionais), a inovação tecnológica, a crescente utilização de TIC no ensino e nas actividades extracurriculares, a generalização da obrigatoriedade da prática desportiva, o reforço do ensino experimental das ciências e tecnologias e o acesso a centros de recursos exigiam uma escola diferente.

A modernização das escolas secundárias constituía um desafio político imperioso de resposta às crescentes exigências da qualificação e da redução do atraso que o sistema educativo português apresentava em relação aos padrões europeus. Sendo as escolas o principal espaço público de socialização e de preparação dos jovens para a vida adulta, o estado de degradação em que se encontravam não lhes permitia cumprir plenamente a sua missão. Era urgente criar nas escolas um ambiente educativo de qualidade, promotor do desempenho escolar dos alunos, da valorização do conhecimento e do saber, bem como da satisfação profissional dos professores. Era urgente dar às escolas, aos alunos e

aos professores a qualidade que o país tinha no domínio da arquitectura, como no domínio da engenharia. Tão urgente quanto difícil, uma vez que exigia significativos volumes de recursos financeiros, a definição de uma estratégia e metodologia de intervenção adequados, bem como a mobilização de capacidades técnicas e de gestão – tudo factores inexistentes no ME.

Os obstáculos a ultrapassar eram de diferente natureza. Em primeiro lugar, a modernização dos edifícios escolares devia ser considerada prioritária e objecto de programa próprio. A preparação de um novo QREN oferecia-se como uma oportunidade para dar prioridade ao investimento nas escolas. Em segundo lugar, era preciso reinventar uma metodologia de intervenção sistemática que recuperasse a visão nacional da rede de escolas, adoptasse critérios claros na identificação das escolas a ser objecto de intervenção e definisse o âmbito das intervenções indispensáveis à requalificação dos edifícios e à sua adaptação às actuais exigências do ensino.

Desde 1938 que tinham sido desenhados programas de construção escolar para o ensino secundário: o Programa de Construções, Ampliações e Melhoramentos de Edifícios Liceais, também designado por Plano de 38, e o Programa Especial de Execução de Escolas Preparatórias e Secundárias, aprovado em 1980.

A história da execução desses planos revela a sua dificuldade comum de concretização: sempre mais lenta do que o que estava inicialmente previsto e sempre aquém das metas e objectivos definidos. Por exemplo, no Plano de 38 (D.L. n.º 28.694, de 21 de Abril de 1938) estava prevista a construção de 11 liceus em quatro anos, mas foram apenas construídos nove . num período que se prolongou por 13 anos. No Plano de 58 (Decreto-Lei n.º 41572, de 28 de Março de 1958), foram construídos os 16 liceus de 24 salas inicialmente previstos, mas o prazo de 8 anos prolongou-se até 11 anos. No III Plano de Fomento (1968-73) estava prevista a construção de 20 novos liceus. Foram construídos 11 num período que se estendeu até ao final dos anos 80. Na década de 1980 foram lançados programas especiais (PE) de construção de escolas preparatórias e secundárias (Decreto-Lei n.º 76, de 15 de Abril de 1980) com o objectivo de imprimir um ritmo de execução superior, simplificando procedimentos administrativo. Previu-se a construção de 218 novas escolas até 1987. No Relatório de Avaliação do Programa Especial de Execução de Escolas Preparatórias e Secundárias publicado pelo Ministério da Educação em 1988 (despacho n.º 53/ME/87, de 29 de Dezembro) é apontada a não execução dos trabalhos de arranjos exteriores (p. 7), a existência de prazos de construção de modo geral reduzidos em excesso (p. 8) e custos finais mais elevados

comparativamente com os das escolas construídas ao abrigo de programas normais (pp. 7 e 8). É ainda referida a falta de qualidade das construções (p. 13).

O conhecimento de todas estas situações e a consciência da complexidade do problema e das dificuldades técnicas permitia saber que o êxito do programa a definir dependeria fortemente da metodologia de intervenção e das garantias da sua sustentabilidade, designadamente no que respeitava à definição das fontes de financiamento e à alocação prévia dos recursos financeiros necessários à sua execução.

O Programa de Requalificação e Modernização das Escolas Secundárias constituiu um enorme desafio político e teve na origem uma ambição nova para as nossas escolas. Foi desenhado com o objectivo de adequar os edifícios escolares às exigências do actual sistema educativo e prepará-los para a escolaridade obrigatória de 12 anos e para a diversificação das ofertas formativas.

3 A solução formulada para as diferentes facetas do problema

O problema da manutenção e conservação dos edifícios escolares afectava as escolas de todos os níveis de ensino, não apenas as secundárias. Embora este documento respeite apenas ao Programa das Escolas Secundárias, importa referir que foi feita uma abordagem global, tendo sido também definidos e executados programas para as escolas básicas. Foi formulado e concretizado um programa de requalificação e construção de centros escolares para substituição das antigas escolas do primeiro ciclo, envolvendo as autarquias, cujo financiamento foi assegurado pelo QREN através de programa especificamente desenhado para este efeito. Até 2009, foram construídos ou requalificados cerca de 400 centros escolares em todo o país. No caso das escolas básicas, foram também identificadas aquelas com necessidade urgente de requalificação e, através de contratos celebrados entre o ME e as autarquias, com recurso a financiamentos do PIDDAC do ME e a fundos do QREN, foram objecto de requalificação mais de 50 escolas. Funcionando as autarquias em ritmos muito diferentes e tendo condições diferentes também para assumir responsabilidades acrescidas em matéria de educação, não foi possível contratualizar intervenções em mais escolas básicas. Mas será certamente possível, no futuro, continuar a envolver e a responsabilizar as autarquias por todas as escolas do ensino básico.

Este relatório, todavia, respeita apenas ao programa desenhado para as escolas secundárias.

3.1 Objectivos específicos do Programa de Modernização das Escolas Secundárias

Em 2007, foram definidos e aprovados os seguintes objectivos específicos de intervenção, visando a resolução do problema de manutenção e conservação das escolas secundárias nas suas diferentes facetas:

- recuperar e modernizar edifícios escolares e corrigir problemas de construção existentes em todas as escolas do ensino secundário, a necessitar de intervenção – cerca de 330 escolas – até ao ano de 2015. Não se consideraram no Programa a totalidade das escolas secundárias porque, como foi atrás referido, algumas delas eram recém-construídas e outras deviam vir a ser desactivadas depois de concluído o trabalho de estabilização da rede nacional de escolas secundárias;
- reorganizar o espaço escolar de modo a permitir uma oferta educativa mais diversificada e qualificada, designadamente por inclusão de oferta de cursos profissionais;
- criar condições de abertura de sectores específicos da escola à utilização pela comunidade exterior, nomeadamente os espaços desportivos e polivalentes, bem como as bibliotecas;
- criar condições de eficiência energética, nomeadamente através da utilização de energias renováveis e do isolamento dos edifícios (algumas das soluções testadas pela Parque Escolar permitiriam a prazo diminuir as despesas das escolas com electricidade);
- melhorar as condições de habitabilidade, conforto térmico e acústico, risco sísmico, segurança e acessibilidade, nomeadamente para alunos portadores de deficiência;
- instituir um novo modelo de financiamento e de intervenção assente nos seguintes princípios: (1) sustentabilidade financeira do Programa pelo período de tempo necessário à inclusão das 330 escolas secundárias; (2) incorporação, nas empreitadas de requalificação, da responsabilidade de manter e conservar os edifícios escolares nos 10 anos seguintes; e (3) realização das intervenções sem interrupção das actividades escolares, envolvendo as direcções das escolas e as comunidades educativas em todo o processo.

3.2 *Estratégia de intervenção e actividades desenvolvidas*

A estratégia seguida exigiu profundas mudanças na orgânica do Ministério da Educação. Foi criada uma entidade empresarial – a Parque Escolar, EPE – ao mesmo tempo que se reformavam as direcções regionais de Educação, transferindo gradualmente as suas competências e recursos para aquela entidade.

O Programa foi lançado de forma faseada, começando por um projecto-piloto com número reduzido de escolas de perfil diferente, para testar e consolidar as soluções técnicas, de custos, de método e de organização. Seguiu-se o alargamento do Programa de forma progressiva e controlada, primeiro a mais 26 escolas, depois a mais 100.

Elemento muito importante da estratégia seguida foi o envolvimento das escolas no projecto de requalificação. Ao considerá-las “parceiras” com responsabilidades no projecto, iniciou-se o processo de atribuição de novas competências pela gestão, pelo uso racional e pelo cuidado dos espaços físicos. Porém, esta opção estratégica condicionou as escolhas em outros aspectos do programa, designadamente a metodologia de escolha dos projectistas. A opção pode ser discutida, mas a decisão foi considerada a que melhor se adequava à necessidade de desenvolver projectos “com” as escolas e não desenvolver projectos “para” as escolas.

As actividades desenvolvidas e as iniciativas tomadas foram as seguintes:

- constituição, em 2006, de um grupo de trabalho para elaborar um estudo-diagnóstico das condições físicas dos estabelecimentos de ensino secundário e para preparar e programar a medida de modernização do parque escolar do secundário, coordenado por Alexandra Vilela, que integrava ainda Teresa Heitor e Vitor Freitas, pelo Ministério da Educação, e, pela Parque Expo, Rolando Borges Martins e Helena Medina. O trabalho apresentado por este grupo foi decisivo para muitas das decisões e orientações que a seguir se tomaram;
- criação, em 2007, da empresa Parque Escolar, EPE, com a missão de planeamento, gestão, desenvolvimento e execução do Programa de Modernização das Escolas do Ensino Secundário. Como objectivo definia-se ainda a progressiva transferência das responsabilidades de intervenção nas escolas das direcções regionais de educação para a Parque Escolar, EPE;
- concretização dos projectos-piloto e das obras de requalificação, ao longo do ano de 2007/8, em duas escolas na cidade de Lisboa e duas na cidade do Porto (dois

- edifícios históricos, um do período do Estado Novo e outro do período da massificação do ensino);
- levantamento e caracterização técnica do estado de conservação de todas as escolas secundárias do país. Juntam-se, em anexo, alguns exemplos dos relatórios técnicos contendo registo fotográfico sobre o estado de conservação dos edifícios escolares;
 - lançamento da primeira fase do programa de intervenção em mais 26 escolas, em todo o país, com a realização de reuniões com os dirigentes das escolas, os projectistas, as direcções regionais de Educação e os técnicos e dirigentes da Parque Escolar, EPE;
 - revisão do modelo de financiamento das actividades de construção e manutenção das escolas. Para além do PIDDAC, foi programado o recurso aos fundos do QREN-FEDER inscritos no Programa Operacional de Valorização do Território, bem como o recurso a empréstimo bancário, nomeadamente junto do Banco Europeu de Investimento;
 - aprovação de condições excepcionais de contratação pública, destinadas à rápida execução dos projectos de investimento público, considerados prioritários para a modernização das escolas;
 - celebração de um contrato-programa entre a Parque Escolar e os ministérios das Finanças e da Administração Pública e da Educação, no qual se estabelece e aprova o modelo de gestão financeira do programa;

No início de 2009, antecipou-se a realização de todo o programa e foi reforçada a participação financeira do Estado em cerca de 300 milhões de euros, ao abrigo do programa de combate à crise mundial económica e financeira. Dadas as condições de distribuição geográfica das escolas, a existência de trabalho de projecto em fase avançada de elaboração e ainda o facto de se reconhecer a importância do investimento público a realizar nas escolas, o programa da Parque Escolar constituiu-se também como uma oportunidade de combate à crise e ao desemprego.

4 Sobre o modelo de gestão financeira do programa

O modelo de gestão financeira aprovado em 2008 prevê, desde o início, o financiamento do programa através da utilização de fundos comunitários e de empréstimos bancários. Esta foi de facto uma inovação na gestão pública que tornou possível e sustentável todo

o Programa. O modelo de gestão financeira do Programa aprovado baseia-se nos seguintes princípios:

- o investimento é realizado pela Parque Escolar, EPE, com recursos financeiros provenientes do orçamento de Estado (PIDDAC), de empréstimos bancários e fundos estruturais comunitários, devendo ser executado nos prazos curtos estabelecidos no seu programa de actividade;
- à medida que se concluem as obras de intervenção, a propriedade dos edifícios é transferida para a Parque Escolar, EPE, devendo ser instituído o valor de uma renda paga pela escola com o seu orçamento de funcionamento;
- com as receitas provenientes das rendas, a Parque Escolar amortizará a dívida contraída para o investimento na requalificação das escolas e assegurará a sua manutenção e conservação no futuro.

Estima-se que os encargos anuais futuros com o pagamento das dívidas e as despesas de conservação e manutenção das escolas venha a ser de cerca de 180 milhões de euros, a preços de 2009, isto é, da mesma ordem de grandeza dos valores anuais do orçamento de PIDDAC executado pelo ME entre 1990 e 2006.

4.1 Diferentes fontes de financiamento e investimento em prazos mais curtos

A questão do endividamento da Parque Escolar, sobretudo junto do BEI e do Banco de Desenvolvimento do Conselho da Europa, não pode ser analisada como o endividamento de outras empresas públicas ou mesmo do estado português. Esta foi, em primeiro lugar, uma opção de política: fazer um investimento sistemático e num curto espaço de tempo em todas as escolas, assumindo-se a necessidade de, no QREN, dar prioridade à modernização das escolas e de, junto do BEI, contrair um empréstimo bancário negociado em condições muitíssimo vantajosas e irrecusáveis do ponto de vista financeiro. Trata-se de um projecto especial avaliado muito positivamente pelos responsáveis das duas instituições bancárias que visitaram o país e várias das nossas escolas. Essas instituições, cuja principal missão é o apoio ao desenvolvimento dos países, concederam à Parque Escolar e ao projecto um crédito no valor total de cerca de 1.150 milhões de euros, a um *spread* que varia entre 0,30% a 0,40% (acrescido da Euribor) para operações de médio e longo prazo, ou taxas entre os 2% a 4% para operações à taxa fixa a 20 anos. Acresce que este financiamento não utiliza qualquer recurso da banca nacional. O retorno deste investimento é garantido e os compromissos assumidos pela Parque Escolar e pelo Ministério da Educação junto do BEI e do BDCE

são perfeitamente sustentáveis se aplicado o modelo de gestão financeira e de negócio inicialmente previsto. A decisão de contrair um empréstimo bancário foi pois uma decisão política que permitiu encarar e resolver um problema que se arrastava há muitos anos, resolvendo-o num curto espaço de tempo, tendo em vista a importância de colocar o maior número de escolas em igualdade de condições.

4.2 Encargos de manutenção e conservação nos orçamentos de funcionamento

Tratou-se, em segundo lugar, de retirar os encargos de manutenção das escolas (necessidades certas, regulares e permanentes), do PIDDAC (fonte de financiamento incerta e de valor sempre limitado), passando-os a prazo para o orçamento de funcionamento sob a forma de rendas. Esta mudança é uma condição essencial para garantir a sustentabilidade das actividades de manutenção e conservação. O objectivo é assegurar que, depois da intervenção da Parque Escolar, não se volta a repetir a situação de degradação em que as escolas permaneceram durante demasiados anos. No contrato-programa celebrado entre o Governo e a Parque Escolar, bem como no modelo de negócio aprovado pela tutela, prevê-se que, no final do programa, depois da intervenção em todas as escolas, os encargos totais com os contratos de arrendamento, para o ME e as escolas, possam ser da ordem dos 180 milhões de euros por ano. Com este valor, a Parque Escolar, EPE, amortizará nos próximos 30 anos os empréstimos contraídos, obrigando-se a responder pela manutenção e conservação dos edifícios.

Do ponto de vista financeiro, o modelo tem várias vantagens. Por um lado, o valor das rendas é da mesma ordem de grandeza dos valores anuais do PIDDAC do Ministério da Educação (que, como vimos, foi entre 1990 e 2006, em média, da ordem dos 140 milhões de euros por ano, a preços correntes). Porém, o mais importante é que, tratando-se no futuro de uma despesa de funcionamento, ficariam com este modelo criadas melhores condições de cobertura da despesa e de sustentabilidade do programa. Num orçamento de funcionamento de cerca de 6.000 milhões de euros, como é o orçamento do ME, é muito mais fácil de acomodar 180 milhões de euros no orçamento de funcionamento do que no orçamento de investimento. Sobretudo na actual conjuntura de quebra demográfica e de diminuição do número de professores necessários ao funcionamento do sistema educativo, é muito mais fácil um planeamento mais rigoroso dos recursos financeiros do ME. Por outro lado, ganha-se em eficiência uma vez que, com sensivelmente os mesmos recursos financeiros, assegura-se efectivamente o investimento na requalificação das escolas e simultaneamente a manutenção e conservação no futuro.

4.3 Maior envolvimento e responsabilização das escolas na utilização dos recursos públicos

No modelo de gestão estava prevista uma terceira mudança relativa ao envolvimento a à responsabilização das escolas. Através dos contratos de arrendamento, no novo modelo de gestão, as escolas são forçadas a respeitar um conjunto de rotinas e regras de utilização dos espaços e dos equipamentos públicos. As escolas realizam em receitas próprias, considerando apenas os valores formalmente declarados, cerca de 200 milhões de euros por ano, maioritariamente provenientes do aluguer dos espaços e outros serviços prestados à comunidade. Após a intervenção da Parque Escolar, todas as escolas aumentaram muito a sua capacidade de angariação de receitas próprias através do aluguer de espaços e equipamentos desportivos, de auditórios e de espaços de refeição. Está previsto no modelo de negócio que uma parte destas receitas sejam usadas para cobrir uma parte das novas despesas com rendas e outros encargos. A análise da evolução dos orçamentos das escolas e dos saldos transitados permitirá verificar que o valor das receitas próprias é, em muitos anos, superior aos valores do PIDDAC afectos ao ME. Tratando-se de receitas públicas, obtidas com o uso de recursos públicos, podem e devem ser canalizadas para cobrir despesas públicas de educação. Previa-se, nos contratos de arrendamento a celebrar com a Parque Escolar, que as escolas fossem co-responsabilizadas por uma parte das despesas de funcionamento. Esta orientação implica uma partilha de responsabilidades entre o ME, a Parque Escolar e as escolas, muito diferente da do passado, introduzindo mudanças significativas na forma como eram geridos os recursos financeiros das escolas e na forma como se partilhavam as responsabilidades. No modelo vigente anteriormente, o ME, com mais ou menos dificuldade, assegurava todas as despesas de funcionamento e conservação dos espaços físicos das escolas, mas as receitas obtidas com o aluguer ou a rentabilização desses mesmos espaço constituíam receita líquida canalizada para os orçamentos privativos das escolas.

Esta questão é muito importante, sobretudo quando se discute o aumento das facturas da electricidade e do gás, ou de outras despesas correntes, nas escolas que foram requalificadas e modernizadas, reclamando-se do Governo e do Ministério da Educação mais recursos financeiros para suportar tais despesas. Importa esclarecer, em primeiro lugar, que tanto ao nível do Ministério de Educação como ao nível das autarquias, os processos de encerramento de escolas isoladas e de racionalização da rede, geraram inúmeras poupanças no conjunto das despesas de funcionamento. Em segundo lugar, que as receitas próprias das escolas têm vindo a aumentar, sobretudo nas escolas

requalificadas, podendo e devendo estas receitas ser canalizadas para ajudar a compensar o referido aumento com as despesas de funcionamento.

4.4 Sustentabilidade do modelo num quadro de contenção da despesa pública

A estratégia definida no modelo de gestão financeira pode ser prosseguida mesmo no actual contexto de contenção da despesa pública. Ela foi definida justamente com o objectivo de racionalizar e tornar mais eficaz o investimento do ME. Exige que se façam escolhas e que se continue com uma gestão mais integrada, mais criteriosa e mais rigorosa dos recursos financeiros e humanos do ME. Apenas como exemplo, refira-se que, entre os anos de 2005 e 2009, com o mesmo orçamento anual de cerca de 6.000 milhões de euros, foi possível contribuir para o controlo do défice e alargar o serviço público de educação, tendo-se criado a escola a tempo inteiro, regularizado o modelo de financiamento das escolas profissionais privadas, criado cursos profissionais em todas as escolas, lançado o Plano Nacional de Leitura e o Plano de Acção para a Matemática, entre muitas outras iniciativas. É possível e desejável continuar a fazer este mesmo esforço de racionalização dos recursos financeiros do ME reduzindo a despesa e canalizando uma parte dos recursos libertados para aumentar a qualidade das escolas e do ensino. Isso mesmo foi feito entre 2005 e 2009.

5 Sobre a antecipação e alargamento do programa da Parque Escolar como resposta à crise em 2008

A decisão de, no final de 2008, associar o programa de intervenção da Parque Escolar ao programa de combate à crise económica e financeira foi então avaliada como positiva uma vez que seguia as recomendações da UE – investimento público para dinamizar a economia e sustentar o emprego. De notar que ainda num dos últimos números da revista *The Economist* (10 de Setembro de 2011) se continua a recomendar aos governos o investimento na requalificação das escolas como exemplo de investimento público necessário, justificável e eficaz na dinamização das economias e do emprego. Ao longo de toda a campanha eleitoral de 2009, os programas da Parque Escolar e dos Centros Escolares foram apontados como exemplos de investimento público que o Governo devia promover, em alternativa às “grandes obras públicas”,

consideradas, pelos partidos da oposição, “faraónicas” e “inúteis” para o desenvolvimento económico e para a proteger o país da crise económica.

Não se pode de forma alguma ignorar, e menos ainda considerar sem importância, o facto de, desde final de 2008, a Parque Escolar, EPE, ter desenvolvido a sua actividade no contexto de crise económica e financeira que acrescentou às dificuldades próprias do seu trabalho uma pressão decorrente das exigências de aceleração e aumento de intensidade do investimento para responder à crise.

A crise mundial económica e financeira, no final de 2008, abriu uma oportunidade para antecipar e acelerar a conclusão do programa para 2013. Novos objectivos foram definidos, então relacionados especificamente com o combate à crise e ao desemprego. Esta foi uma decisão política da maior importância para o país. É todavia necessário ter presente que só foi possível tomar essa decisão (de antecipar e alargar o programa) porque a Parque Escolar, EPE, revelou níveis de profissionalismo, eficiência e capacidade de concretização verdadeiramente invulgares. A prova dessas capacidades invulgares é que não existiu, apesar da vontade política do Governo, em nenhum outro sector de investimento público (saúde, segurança social e comunicações, etc.) capacidade de resposta com o mesmo nível de eficácia do da Parque Escolar. Todos os outros programas previstos no Plano do Governo de combate à crise ficaram muito aquém dos objectivos definidos pelo Governo.

O emprego gerado pela actividade desenvolvida pela Parque Escolar e o número de empresas envolvidas, referidos no próprio relatório de Tribunal de Contas, resultaram da grande capacidade de concretização dos administradores, como das várias equipas técnicas envolvidas no projecto. Porém, é necessário ter presente que a antecipação e intensificação das actividades da Parque Escolar implicaram alterações no financiamento, tendo-se antecipado e alargado o acesso aos fundos comunitários e ao crédito bancário.

6 Sobre os custos das intervenções realizadas ←

No relatório do Tribunal de Contas são feitas observações e críticas acerca dos custos das intervenções realizadas no âmbito do programa da Parque Escolar, afirmando-se que os custos de construção por metro quadrado, por escola e por número de alunos é muito

elevado. Não acolhe as explicações apresentadas pelos responsáveis da Parque Escolar e afirma que uma outra metodologia teria permitido praticar custos mais baixos. Acerca deste ponto é necessário referir o seguinte.

Segundo os responsáveis da Parque Escolar e declarações de vários peritos envolvidos na execução do programa, um dos factores que implicou um aumento de cerca de 15% a 20% dos custos das intervenções decorreu do cumprimento rigoroso dos normativos (transposição de directivas europeias) relativos à qualidade do ar, conforto térmico e acústico e eficiência energética dos edifícios públicos, aprovados em 2007. A Parque Escolar aplicou escrupulosamente os normativos gerindo as dúvidas e as dificuldades técnicas suscitadas por inovações de elevada complexidade técnica. O que se teria dito da Parque Escolar se esta não tivesse aplicado aos edifícios escolares as novas regras?

O relatório do Tribunal de Contas levanta dúvidas sobre esta justificação. Esta questão não pode ser tratada em termos de opinião. Trata-se de matéria de facto passível de ser avaliada e comprovada com informação objectiva. As dúvidas que são colocadas pelo relatório do Tribunal de Contas sobre esta matéria devem ser esclarecidas junto de peritos com competências para se pronunciar, partindo da informação contida nos projectos e nas obras que foram realizadas. Não é certamente impossível avaliar o que teriam sido os custos de construção se o Programa se tivesse concretizado antes da aprovação dos referidos normativos.

Neste mesmo sentido, a crítica dos custos de construção, por metro quadrado e por número de alunos, praticados pela Parque Escolar, deve ser objecto de uma recolha de informação e de avaliação mais fundamentada. Considerando a informação publicada e disponível relativa a práticas internacionais, os custos de construção da Parque Escolar são bastante mais baixos do que os praticados noutros países da Europa, designadamente no Reino Unido. Isso mesmo foi confirmado pelos responsáveis do BEI e pelos peritos da OCDE. A comparação com os custos praticados na construção dos centros escolares, infelizmente, não foi até agora possível porque, ao contrário da Parque Escolar, as autarquias, na sua generalidade, não divulgam publicamente os contratos das adjudicações nem o valor da totalidade dos custos das intervenções. Do programa dos Centros Escolares, apenas se conhecem os valores de referência do QREN, mas estes não cobrem a totalidade dos custos de construção. Informação informalmente recolhida junto de algumas autarquias aponta para a prática de valores muito semelhantes ou, em alguns casos mais elevados, na construção promovida pelas autarquias. ?
Todavia, uma vez mais esta não pode ser uma questão de opinião. É uma questão de facto que pode ser confirmada com informação objectiva, sendo o Tribunal

de Contas a instituição que tem as condições para solicitar essa informação às autarquias.

7 Avaliação e resultados da actividade da Parque Escolar

No final de 2009, dois anos após a criação da Parque Escolar, EPE, o programa de requalificação e modernização estava concluído em 30 escolas. As obras tinham arrancado em 75 estabelecimentos escolares e havia projectos de arquitectura em curso para escolas da denominada Fase 3. O programa da Parque Escolar já abrangia 200 escolas secundárias. É possível dizer que nenhum outro programa de construção escolar, dos vários existentes em Portugal desde 1938, atingiu em quatro anos estes níveis de concretização. O mérito é ainda maior se tivermos presente (1) que as actividades de requalificação e modernização diferenciada têm maior exigência técnica e maior complexidade do que a simples construção de raiz de escolas todas iguais ou similares, e (2) que a empresa sofreu uma enorme pressão no sentido de responder eficazmente às exigências da crise económica, antecipando e alargando a sua actividade.

Em termos de avaliação dos custos financeiros do programa da Parque Escolar, vale a pena fazer uma avaliação contextualizada com um exercício de comparação. Entre 1990 e 2006 o ME dispôs de 2.340 milhões de euros, a preços correntes, nos seus orçamentos de PIDDAC que foram gastos na construção, na manutenção e conservação dos edifícios escolares, na construção de bibliotecas escolares e na construção de pavilhões desportivos das escolas básicas e secundárias. Os resultados destes investimentos são pouco visíveis, mas podem ser avaliados. Referimos já que, em 2005, a degradação das escolas era uma situação generalizada. Não existiam escolas recuperadas ou requalificadas e ainda existiam centenas de escolas sem biblioteca. Se nada se tivesse feito estaríamos ainda hoje na mesma situação: nenhuma escola secundária modernizada. Todavia, os recursos públicos teriam continuado a ser gastos, a contágotas, sem que os problemas fossem resolvidos e sem que tivéssemos qualquer resultado significativo.

Assim, com o projecto da Parque Escolar o investimento a preços constantes deve ser da mesma ordem de grandeza e tem os resultados que estão à vista de todos: mais de 100 escolas recuperadas e outras 100 com projecto já concluído, existindo todas as condições financeiras para realizar as obras previstas.

Para além dos evidentes ganhos financeiros, registam-se ganhos significativos na gestão e racionalização da rede de escolas com impactos positivos no aumento do número de alunos no ensino secundário, particularmente nas escolas que em 2005 estavam em processo de encerramento ou em perda dramática de alunos. Os casos das escolas Rodrigues de Freitas (passou de menos de 500 a mais de 1.500 alunos), Oliveira Martins (que acolhe a antiga Soares dos Reis e tem hoje 930 alunos), Machado de Castro (que acolhe a escola de hotelaria do Turismo de Portugal, com 700 alunos), Passos Manuel (que passou de 600 a mais de 1.000 alunos), Gil Vicente (passou de 700 a 1.300 alunos), Pólo D. João de Castro (acolhe duas escolas e um centro de formação profissional frequentados por mais de 2.000 alunos). Na realidade, o número de alunos aumentou em todas as escolas secundárias incluídas no Programa, razão pela qual os custos estimados para as intervenções tiveram que ser ajustados. No final do Programa teremos menos escolas (apenas as que são necessárias tendo em conta o número de alunos), com mais alunos, com oferta formativa diversificada (cursos científico-humanísticos, cursos profissionais, conservatórios de música e escolas de artes). Neste ponto pode dizer-se que a Parque Escolar superou todos os objectivos, tendo conseguido reunir informação sobre todas as escolas e sobre as necessidades do sistema educativo, com base na qual planeou a sua intervenção e, com isso, devolveu ao ME as competências de gestão e racionalização da rede de escolas.

Os impactos positivos nos resultados escolares dos alunos foram reconhecidos no próprio relatório do Tribunal de Contas, esperando-se que a prazo sejam ainda mais significativos.

As actividades desenvolvidas pela Parque Escolar são públicas e transparentes. Todos os contratos celebrados foram divulgados em sede própria, como aliás é reconhecido no relatório do Tribunal de Contas. De resto, a sua actividade foi acompanhada tanto pela Inspeção Geral de Finanças, cujos relatórios de auditoria foram divulgados, como pelo Tribunal de Contas, através do visto prévio dos contratos. É isso que explica que, apesar de algumas observações, os processos relativos aos principais concursos de adjudicação de empreitadas, que representam a quase totalidade da despesa realizada pela Parque Escolar, não tenham suscitado críticas do Tribunal de Contas. Estas incidiram apenas sobre os primeiros contratos, celebrados sem visto prévio do Tribunal, bem como sobre a aquisição de material escolar, actos marginais quando se considera o conjunto da actividade da Parque Escolar e que serão certamente objecto de esclarecimento pelos responsáveis da empresa.

O Programa de Modernização das Escolas Secundárias constituiu uma das maiores operações de requalificação global integrada de edifícios escolares na Europa. O Programa foi objecto de um estudo de avaliação externa por um grupo de peritos da OCDE, do Centre for Effective Learning Environments (CELE), dirigido por Richard Yelland. Os resultados dessa primeira avaliação já foram apresentados, tendo sido realçado o carácter inovador do projecto e a capacidade de concretização da Parque Escolar. O relatório refere a experiência da Parque Escolar como uma boa prática de intervenção e investimento público, passível de ser adoptada por outros países.

Mais recentemente, em 2011, o actual Governo do Reino Unido solicitou também uma auditoria externa ao seu programa Building Schools for the Future, o qual, nos objectivos, é semelhante ao nosso programa de modernização das escolas secundárias. A diferença reside no facto de, no Reino Unido, em oito anos de programa (2003 a 2010) se terem realizado apenas 8% das intervenções previstas, com custos unitários muito superiores aos praticados pela Parque Escolar. O programa Building Schools for the Future, lançado pelo governo inglês em 2003 com o objectivo de modernizar todas as escolas secundárias até 2020 (considerando 50% de escolas a construir de raiz, 35% com requalificação profunda e 15% com requalificação ligeira), e representando um investimento total de £55 biliões (62,9 biliões de euros), foi suspenso em Julho de 2010. Até Novembro de 2010, como se referiu, apenas 8% das intervenções previstas haviam sido executadas. No relatório de avaliação (que juntamos em anexo), aponta-se como um dos factores de insucesso do programa, no Reino Unido, a ausência de uma estrutura centralizada com capacidade técnica apropriada para uniformizar processos de gestão global de empreendimento (desde o projecto até à conclusão da obra), tirando partido da aprendizagem obtida pela visão integrada dos problemas. Deve referir-se que no modelo de gestão e contratação adoptado pelo Building Schools for the Future (que aliás os responsáveis da Parque Escolar estudaram pormenorizadamente), a figura de “dono de obra” era assumida individualmente para cada projecto pelas estruturas de poder local (*local authorities*) e pela direcção das escolas (*head teachers*): “*A lack of expertise on the client side meant that there was little opportunity to improve building methods in order to lower costs over time, especially for very large and complex Building Schools for the Future projects. The main clients for contracting companies were Local Authorities and head teachers. As a result, despite many hundreds of schools being addressed by the Building Schools for the Future programme, central mechanisms to engineer better solutions were too weak and Partnerships for Schools did not have enough authority to make this happen effectively*” (p. 5).

O relatório conclui salientando a necessidade de criação de uma estrutura centralizada encarregue de fazer a gestão integrada do programa. No fundo, uma estrutura com características muito semelhantes à Parque Escolar, EPE. *“This body must be accountable for the delivery of buildings on time and to the right budget and quality standards. This is a philosophical shift in approach as it would mean that the Department for Education will deliver not money, but rather a building to meet local needs. Currently, the Department for Education supplies money to the Responsible Body and the principal accountability for delivery lies with them”* (p. 6).

Seja qual for a visão que se possa ter sobre os problemas e as prioridades para a educação pública, sejam quais forem as dificuldades financeiras e económicas que o país enfrente hoje ou no futuro, nenhuma destas alterações pode justificar que não se considerem os factos relativos aos problemas graves que a Parque Escolar veio resolver, aos resultados que foram obtidos, bem como ao contexto em que determinadas decisões foram tomadas.

Lisboa, 30 de Setembro de 2011

Maria de Lurdes Rodrigues

AO DA J - equipa
de auditoria do Parque
Escolar - para análise.
Mina Cruz
11/10/2011

3874
✓

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

Lisboa, 7 de Outubro de 2011

Assunto: Pronúncia no âmbito da Auditoria à Parque Escolar, E.P.E., orientada para o Programa de Modernização do Parque Escolar Destinado ao Ensino Secundário – Exercícios de 2007 a 2010 (Proc n.º 24/10-Audit)

Exmo. Senhor Director-Geral,

Tendo sido notificada do Relato da Auditoria identificada em epígrafe, venho pronunciar-me, nos termos da exposição anexa, sobre os factos e a matéria constante no mesmo.

Com os melhores cumprimentos,



Isabel Veiga

3878
14/11/10

Programa de Modernização das Escolas Com Ensino Secundário (PMEES)

Em Outubro de 2009, altura em que assumi o cargo de Ministra da Educação, tive oportunidade de conhecer aprofundadamente a actividade da empresa Parque Escolar. Criada em 2007, a empresa estava já em pleno funcionamento, com 13 obras concluídas e cerca de 92 em obra.

Nos meses iniciais em que estive em funções visitei várias escolas requalificadas, reuni com directores, dirigentes do Ministério da Educação, representantes dos pais, alunos e restante comunidade educativa e, naturalmente, com a administração da Parque Escolar.

A avaliação que fiz não podia ser mais positiva. Para além da gestão rigorosa e altamente profissional demonstrada por parte do conselho de administração da empresa em todas as reuniões de trabalho, em todos os pedidos de informação e relatórios solicitados, todos os intervenientes no processo educativo eram unânimes na satisfação que demonstravam com este programa, totalmente inovador na metodologia de intervenção e na relação com as escolas.

Em Dezembro de 2009 a OCDE apresentou ao Ministério da Educação um relatório, encomendado pelo próprio Ministério, com o objectivo de analisar e certificar o PMEES. O relatório foi apresentado publicamente em Fevereiro de 2010. As conclusões não deixam dúvidas quanto à qualidade do trabalho desenvolvido, evidenciando o carácter inovador do projecto e a capacidade de concretização da empresa. A experiência da Parque Escolar é apontada como uma boa prática de intervenção e investimento público, passível de ser adoptada por outros países.

De facto, só um programa desta natureza, com um modelo de intervenção flexível e negociado com os próprios destinatários ou seja, as escolas, pode ser capaz de responder às mudanças do sistema de ensino verificadas nos últimos anos. Tendo em consideração o programa do XVIII Governo Constitucional, a Parque Escolar incorporou, no seu projecto de escola, as orientações e os novos conceitos de política educativa.

3876
Iwil

Destaco apenas 3 mudanças que considero muito importantes e que tiveram implicações directas ao nível, por exemplo, da necessidade de redimensionamento das escolas intervencionadas pela Parque Escolar.

- 1) Funcionamento das escolas básicas e secundárias em regime normal de turno único. Esta determinação, inicialmente apenas dirigida às escolas do 1º ciclo do ensino básico foi progressivamente alargada aos restantes ciclos de ensino básico e ao ensino secundário à medida que iam sendo construídas e requalificadas escolas e reorganizada a rede escolar. As diferentes fases do PMEES foram sofrendo ajustamentos, decorrentes da reorganização da rede escolar que se traduziram na criação de condições para o funcionamento das escolas em turno único com a consequente necessidade de mais salas de aula e mais espaços polivalentes (situação que se acentuou pelo facto destas escolas terem, ao longo das várias fases, cada vez mais alunos do ensino básico).
- 2) Extensão da escolaridade obrigatória até aos 18 anos. As medidas constantes da Lei nº 85/2009 vêm ao encontro do previsto nas Grandes Opções do Plano para 2009 onde se define como objectivo o reforço das condições das instalações e do equipamento das escolas secundárias de forma a permitir que o sistema educativo absorva mais 40000 alunos no ensino secundário.
- 3) Reforço do ensino profissional e da certificação de competências, com as implicações necessárias ao nível dos programas funcionais das escolas a intervencionar e com necessidades de criação de espaços adequados às novas exigências de ensino e aprendizagem, como por exemplo, espaços oficinais.

Com efeito, a diversificação da oferta formativa e a introdução de cursos profissionais nas escolas secundárias públicas bem como ou a crescente utilização das tecnologias de informação e comunicação têm impactos directos na actividade da Parque Escolar.

Uma outra questão que considero ter a maior importância diz respeito à acção da Parque Escolar ao nível da rede escolar. Durante muitos anos, as Direcções Regionais de Educação eram as entidades que detinham competências ao nível da gestão da rede escolar do Ministério da Educação.

38 77
11/11/11

Anualmente era atribuída uma verba a cada direcção regional de educação proveniente do Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central (PIDDAC) destinada a assegurar a construção, manutenção, conservação e apetrechamento das escolas. Os montantes anuais disponíveis eram distribuídos pelas 5 direcções regionais de educação que por sua vez faziam a divisão pelo conjunto das escolas básicas e secundárias da respectiva área de intervenção.

O resultado deste modelo de gestão da rede foi a perda progressiva de unidade e racionalidade na gestão da rede escolar com escolas com um reduzido número de alunos, principalmente nos centros das cidades de Lisboa e Porto, e escolas sobrelotadas nas periferias desses centros urbanos.

A Parque Escolar com o seu conhecimento profundo da rede escolar do país e com o trabalho de grande proximidade que estabeleceu com as escolas, mas também com cada uma das 5 Direcções Regionais de Educação, permitiu que no Ministério da Educação se voltasse a ter uma noção de rede nacional de escolas e, conseqüentemente, que se tomassem decisões importantes nesta matéria.

Foi, por exemplo, possível ultrapassar, em alguns casos, o fosso existente entre as escolas secundárias e as escolas de 2º e 3º ciclos. Tradicionalmente, estas escolas, mesmo que geograficamente próximas, viviam separadamente, sem qualquer articulação e partilha de experiências pedagógicas ou mesmo de espaços. No movimento de rede que se fez em torno da requalificação das escolas, muitas escolas básicas, algumas em muito más condições de conservação, foram desactivadas passando a escola requalificada mais próxima a ser uma escola básica e secundária. Noutros casos, os alunos das escolas básicas passaram a usufruir de alguns dos espaços das escolas requalificadas como, refeitórios, pavilhões desportivos, entre outros.

Esta questão foi particularmente visível durante o processo de selecção das escolas que integram a fase 4 do Programa de Modernização que tive oportunidade de acompanhar. Durante esse processo de definição de prioridades, feito em estreita articulação com as Direcções Regionais de Educação, a administração da Parque escolar revelou, mais uma vez, um conhecimento profundo sobre a rede escolar de cada concelho, mas também uma enorme sensibilidade para os problemas locais da rede escolar.

3878
1246

É igualmente louvável a capacidade da Parque Escolar em responder de forma inovadora e ágil às situações atípicas que foram surgindo. Recordo, por exemplo, a proactividade demonstrada pela empresa na resolução de um problema que se arrastava há vários anos e que tinha a ver com a degradação em que se encontravam as instalações do Conservatório de Música de Aveiro.

Apesar de se tratar de uma escola pública, as instalações do Conservatório não pertenciam ao Ministério da Educação. Eram antes, propriedade da Câmara Municipal de Aveiro e tinham sido cedidas pela Fundação Calouste Gulbenkian. Ora para que este conservatório pudesse ser incluído no PMESS foi necessário negociar a assinatura de um protocolo envolvendo a Câmara, a FCG, o Ministério da Educação e a Parque Escolar. Em todo este processo, a Parque Escolar, revelou, mais uma vez, capacidade negocial e persistência na resolução desta questão. O conservatório de Música de Aveiro é uma das 92 escolas que integra a fase 4 do PMESS.

O Ensino Artístico Especializado da Música, área a que dediquei especial atenção durante o tempo em que exerci as funções de Ministra da Educação, dispõe já hoje de dois conservatórios públicos requalificados pela Parque Escolar (um no Porto e outro em Coimbra) com condições de ensino absolutamente únicas. Poucos serão os países que se possam orgulhar de pôr à disposição dos alunos e dos professores, neste caso, dos que estudam e leccionam música condições de excelência no processo de ensino e aprendizagem.

Em Março de 2010 o conselho de administração da Parque Escolar endereçou uma carta ao meu gabinete em que solicitava que desencadeássemos as acções necessárias para a competente auditoria à Parque Escolar, EPE, na dimensão total dos poderes do Tribunal de Contas, de modo a que se pudessem demonstrar os exactos termos da actuação da empresa em matéria de contratação pública e em tudo quanto dissesse respeito à sua gestão. Esta solicitação da Parque Escolar foi motivada por uma petição apresentada à Assembleia da República por um grupo de arquitectos a propósito do regime de excepção de contratação pública.

Como é do conhecimento do Tribunal de Contas, na altura em que essa carta me foi dirigida, já o Tribunal de Contas tinha decidido auditar a empresa, ainda que essa decisão não fosse do conhecimento da empresa ou do meu conhecimento. Ora este episódio revela a disponibilidade que a empresa sempre demonstrou na prestação de contas. Poucos são os organismos públicos ou empresas públicas que tenham esta preocupação constante com a transparência e a divulgação dos dados. Basta, consultar e sitio da internet da Parque Escolar para o constatar o que, aliás, é reconhecido no próprio relatório do Tribunal de Contas.

Apenas uma nota final para realçar um aspecto que me parece da maior relevância. Na altura em que assumi funções como Ministra da Educação, a modernização do parque escolar era uma das áreas prioritárias constantes da Iniciativa Investimento e Emprego aprovada em Conselho de Ministros em 2008. Esta decisão significou uma aceleração e aumento de intensidade do trabalho da Parque Escolar, antecipando obras e alargando o número de escolas a intervencionar, num contexto de crise mundial económica e financeira.

A Parque Escolar respondeu de forma exemplar e demonstrou mais uma vez, a sua eficiência, capacidade de concretização e de cumprimento de prazos. O emprego gerado pela actividade da empresa, e o número de empresas envolvidas revelam o enorme profissionalismo da empresa, não só na requalificação de escolas mas na capacidade de dinamizar a economia e criar empregos.

A legislatura terminou como se sabe, num contexto de plena crise económica mundial. A acção da Parque Escolar, que pouco tempo antes tinha sido reforçada com o aumento do número de obras e com a antecipação dos prazos de conclusão de outras, foi mais uma vez posta à prova. E, mais uma vez a empresa deu provas de uma invulgar capacidade de gestão e de adaptação aos vários contextos que foi atravessando na sua, ainda, curta existência.

Por fim, refiro apenas um outro aspecto revelador da confiança que o Governo depositava na empresa Parque Escolar. Em Novembro de 2010 por despacho conjunto

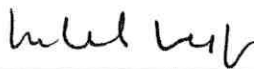
3880
↘

dos ministros da educação, finanças e administração pública foram transferidos para o património da Parque Escolar alguns edifícios onde funcionam serviços centrais e regionais do Ministério da Educação.

A necessidade de criar um modelo integrado de gestão de todas as instalações e edifícios do Ministério da Educação (e não só as instalações das escolas) deveu-se à necessidade de garantir uma optimização de recursos e de sinergias. A decisão de alocar esta responsabilidade à Parque Escolar decorre do facto de esta ser a entidade com maior experiência na matéria e com provas dadas no âmbito da requalificação e manutenção de edifícios.

O PMEES inicialmente testado numa fase 0 e reforçado através do aceleramento da reconstrução e modernização de mais de 300 escolas dispersas pelo país tinha em Maio 2011 98 escolas concluídas e 77 em fase de intervenção de obra e as restantes em fase de Estudos e Projectos.

Em Maio de 2011 eram 98 escolas do século XXI que se encontravam concluídas. Escolas públicas, com uma nova arquitectura, que valoriza o património e que oferece aos alunos, professores, país e restante comunidade educativa salas e equipamentos do século XXI que garantem as melhores condições de ensino e aprendizagem que um país pode desejar.



Isabel Veiga

