



Tribunal de Contas

Proc. n.º 24/10 - AUDIT



**RELATÓRIO DE
AUDITORIA
N.º 18/2012**

PARQU*e*SCOLAR



**AUDITORIA ÀS OBRAS DE MODERNIZAÇÃO DA
ESCOLA SECUNDÁRIA PASSOS MANUEL**

FASE 1 DO PROGRAMA DE MODERNIZAÇÃO DO PARQUE ESCOLAR
DESTINADO AO ENSINO SECUNDÁRIO



Nina Cruz

Tribunal de Contas

ÍNDICE

Índice de tabelas	2
Relação de siglas e abreviaturas	2
SUMÁRIO EXECUTIVO	3
NOTA PRÉVIA	3
PRINCIPAIS CONCLUSÕES E OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA	3
RECOMENDAÇÕES	10
1. INTRODUÇÃO	11
1.1. NATUREZA E ÂMBITO	11
1.2. FUNDAMENTO, METODOLOGIA E AMOSTRA	11
1.3. OBJETIVOS DA AUDITORIA	12
1.4. COLABORAÇÃO DOS SERVIÇOS	12
1.5. EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO	12
2. OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA	13
2.1 BREVE CARACTERIZAÇÃO DA PARQUE ESCOLAR, EPE	13
2.2 PROGRAMA DE MODERNIZAÇÃO DO PARQUE ESCOLAR DESTINADO AO ENSINO SECUNDÁRIO	13
2.3 VERIFICAÇÕES FÍSICAS A ESCOLAS INTERVENIONADAS	14
2.4 ESCOLA SECUNDÁRIA DE PASSOS MANUEL	15
2.4.1 EMPREITADAS REALIZADAS E OBJETO DE AUDITORIA	16
2.4.2 MODELO DE CONTRATAÇÃO	18
2.5 CUMPRIMENTO DAS REGRAS DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA	19
2.5.1 NÃO REMESSA DE CONTRATOS PARA FISCALIZAÇÃO PRÉVIA DO TC	19
2.5.2 CONTRATO N.º 1.480 - CANEIRO NÃO CADASTRADO	19
2.5.3 CONTRATO N.º 2.199 - CANEIRO NÃO CADASTRADO (PAVILHÃO POLIDESPORTIVO)	20
2.6 EXECUÇÃO DOS CONTRATOS DE EMPREITADA	27
2.7 RESULTADOS DAS VERIFICAÇÕES FÍSICAS REALIZADAS	28
2.7.1 ENQUADRAMENTO PRÉVIO	28
2.7.2 TRABALHOS A MAIS, A MENOS, ERROS E OMISSÕES	30
2.7.2.1 TRABALHOS A MAIS, A MENOS E ERROS E OMISSÕES - ADICIONAIS AO CONTRATO N.º 393	30
2.7.2.1.1 Edifício de Química	31
2.7.2.1.2 Alterações às Instalações Elétricas e de Telecomunicações	33
2.7.2.1.3 Pavilhão da Associação dos Antigos Alunos do Passos Manuel (ALPA)	34
2.7.2.1.4 Outros Trabalhos a Mais	35
2.7.2.1.5 Quanto ao Cumprimento dos Requisitos Legais para a Realização de Trabalhos a Mais	35
2.7.2.2 DESCONFORMIDADES ENTRE O CONTRATADO E O EXECUTADO	41
2.7.3 OUTRAS ALTERAÇÕES AO PROJETO	45
2.7.3.1 RECUPERAÇÃO E RESTAURO DE PINTURA	45
2.7.3.2 REMOÇÃO DE QUADROS DE ÁRDÓSIA	46
2.7.4 ASPETOS QUALITATIVOS DOS TRABALHOS REALIZADOS	47
2.7.5 SITUAÇÕES REGULARIZADAS	48
2.7.6 EXEMPLOS DA MÁ APLICAÇÃO DOS DINHEIROS PÚBLICOS	49
2.7.6.1 AQUISIÇÃO DE CENTRAL TELEFÓNICA E TERMINAIS	52
2.7.6.2 LOJA DE CONVENIÊNCIA E ASSOCIAÇÃO DE ESTUDANTES	54
2.7.6.3 PAVILHÃO DA ASSOCIAÇÃO DOS ANTIGOS ALUNOS DO PASSOS MANUEL	56
2.7.6.4 SISTEMA DE AQUECIMENTO, VENTILAÇÃO E AR CONDICIONADO	58
2.7.7 MONITORIZAÇÃO, GESTÃO E CONTROLO DAS EMPREITADAS	61
2.7.7.1 CONTROLO DE CUSTOS	61
2.7.7.2 ASPETOS RELATIVOS À GESTÃO DO PROJETO	65
2.7.7.3 INCUMPRIMENTO DO REGIME LEGAL DE EXECUÇÃO DAS EMPREITADAS	67
2.7.8 ANÁLISE DA ATUAÇÃO DA FISCALIZAÇÃO DA OBRA	67
3. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO	70
4. DECISÃO	70
5. ANEXOS	71
5.1 EVENTUAIS INFRAÇÕES FINANCEIRAS / APURAMENTO DE RESPONSABILIDADES	71
5.2 RELATÓRIO FOTOGRÁFICO - 21 DE JANEIRO DE 2011	72
5.3 EMOLUMENTOS	81
5.4 MEMBROS DO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO - 2007 A 2010	81
5.5 ORGANIZAÇÃO DO PROCESSO	81
5.6 FICHA TÉCNICA	81
5.7 MAPAS ANEXOS	82
5.8 CONTRADITÓRIO	85



Nina Cruz

Tribunal de Contas

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1 - ESCOLAS OBJECTO DE VERIFICAÇÃO FÍSICA.....	15
Tabela 2 - EMPREITADAS OBJECTO DE AUDITORIA	16
Tabela 3 - PRINCIPAIS DATAS RELATIVAS ÀS EMPREITADAS	17
Tabela 4 - LIMITES LEGAIS DE CONTRATAÇÃO - REGIME EXCEPCIONAL (2007 A 2010).....	19
Tabela 5 - EXECUÇÃO DOS CONTRATOS DE EMPREITADA (ADICIONAIS) - TRAB. A MAIS, A MENOS E ERROS E OMISSÕES.....	27
Tabela 6 - TRABALHOS CONTRATUAIS NÃO EXECUTADOS (MAS MEDIDOS, FACTURADOS E PAGOS).....	41
Tabela 7 - APURAMENTO DO LIMITE DE 25% PARA "TRABALHOS A MAIS" - N.º 1 DO ART. 45.º DO DL N.º 59/99.....	61

RELAÇÃO DE SIGLAS E ABREVIATURAS

SIGLA	DESIGNAÇÃO
Al.	Alinea
Art.	Artigo
ALPA	Associação dos antigos alunos do Passos Manuel
AVAC	Aquecimento, Ventilação e Ar Condicionado
CA	Conselho de Administração
CCP	Código dos Contratos Públicos
CE	Caderno de Encargos
Cf.	Conforme
CPA	Código do Procedimento Administrativo
CTE	Condições Técnicas Específicas
DGTC	Direcção-Geral do Tribunal de Contas
DL	Decreto-Lei
EPE	Entidade Pública Empresarial
IQ	Item Questionário
IST	Instituto Superior Técnico
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
NT	Nota Técnica
OE	Orçamento do Estado
PE	Parque Escolar, EPE
PTA	Proposta de Trabalho Adicional
PU	Preço Unitário
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
RFCE	Relatório Final do Consultor Externo
RI	Regulamento Interno
RJEOP	Regime Jurídico das Empreitadas de Obras Públicas
SCI	Sistema de Controlo Interno
TC	Tribunal de Contas
UC	Unidade de Conta



Nina Cruz

Tribunal de Contas

SUMÁRIO EXECUTIVO

NOTA PRÉVIA

Em cumprimento dos Planos de Fiscalização da 2.ª Secção do Tribunal de Contas (TC), 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**, 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 sua autonomização, pelo que as respetivas conclusões foram objeto de cinco relatórios autónomos de auditoria.

As conclusões expressas neste Relatório respeitam apenas aos procedimentos de contratação pública adotados para a realização de empreitadas inerentes às obras de modernização da Escola Secundária Passos Manuel e aos resultados das respetivas verificações físicas.

PRINCIPAIS CONCLUSÕES E OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA

PONTO	CONCLUSÕES E OBSERVAÇÕES
2.1	BREVE CARACTERIZAÇÃO DA PARQUE ESCOLAR, EPE A Parque Escolar, EPE 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 1/2001, 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.
2.3	VERIFICAÇÕES FÍSICAS A ESCOLAS INTERVENCIONADAS Atentas as especificidades da auditoria, foi constituída uma equipa pluridisciplinar que abarcou as vertentes jurídica, financeira, de engenharia e de arquitetura. A realização de verificações físicas a um conjunto de 19 empreitadas de obras públicas relativas às 5 escolas selecionadas foi efetuada com recurso a consultoria externa especializada nas duas últimas vertentes citadas. Estas verificações visaram concluir sobre o cumprimento dos procedimentos de contratação pública, aferir da conformidade entre o contratado e o executado, assim como sobre o respeito pelos requisitos legais, financeiros e técnicos inerentes à realização de trabalhos a mais, erros e omissões. Foi analisada ainda a atuação da fiscalização da obra. O montante global das 19 empreitadas selecionadas ascendia, à data de 31 de dezembro de 2010, a 78.407.649€, dos quais 8.517.561€ resultantes da celebração de adicionais.



Nina Cruz

Tribunal de Contas

PONTO	CONCLUSÕES E OBSERVAÇÕES
2.4	ESCOLA SECUNDÁRIA PASSOS MANUEL
2.4.1	EMPREITADAS REALIZADAS E OBJETO DE AUDITORIA As obras de modernização da escola foram levadas a efeito através da execução de três contratos de empreitada que foram objeto da presente auditoria, cujo valor contratual inicial ascendeu a 17.114.495€. Posteriormente, e já durante a auditoria, foi incluída no âmbito da mesma, a empreitada do Caneiro não Cadastrado, na zona do Pavilhão Polidesportivo, pelo valor 1.169.417€.
2.5	CUMPRIMENTO DAS REGRAS DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA
2.5.1	NÃO REMESSA DE CONTRATOS PARA FISCALIZAÇÃO PRÉVIA DO TC Nos termos da análise já efetuada pelo TC no “Relatório de Auditoria à Parque Escolar, Orientada ao Programa de Modernização do Parque Escolar Destinado ao Ensino Secundário” (Relatório n.º 9/2012 - 2.ª Secção), nenhum dos contratos celebrados por esta entidade, entre a data da sua constituição e março de 2009, foi submetido a este Tribunal para efeitos de fiscalização prévia. De entre eles, inclui-se o Contrato n.º 358 (1.672.214€) relativo à empreitada de Estruturas e Fundações do Edifício do Refeitório da Escola Secundária Passos Manuel e o Contrato n.º 393 referente às Obras de Modernização e os Serviços de Manutenção das oito escolas do Lote 1 da Fase 1 do Programa de Modernização, no valor total de 68.170.500€, onde se inclui a Passos Manuel, pelo valor inicial de 15.619.344€, dos quais 14.448.744€ para a componente de empreitada e 1.171.600€ para os serviços de manutenção e conservação. A não submissão a visto violou o regime legal da fiscalização prévia e as consequentes despesas e pagamentos são ilegais.
2.5.3	CONTRATO N.º 2.199 - CANEIRO NÃO CADASTRADO (PAVILHÃO POLIDESPORTIVO) A adjudicação e a celebração do contrato n.º 2199, relativo à “Execução dos Trabalhos Decorrentes da Existência de Caneiro não Cadastrado na Zona do Novo Pavilhão Polidesportivo”, cujo objeto já havia sido concretizado, violou o regime procedimental da formação dos contratos públicos, designadamente os arts. 17.º, 36.º, 74.º e 88.º do CCP, que têm como fundamento legal a escolha de um procedimento pré-contratual cujo pressuposto é a contratação de prestações a realizar pelo adjudicatário, e não uma mera formalização de situações já constituídas, sendo nulos a adjudicação e o contrato, atento o disposto na al. c) do n.º 2 do art. 133.º do CPA e no n.º 2 do art. 284.º do CCP. Este contrato foi objeto de recusa de visto pelo TC. Foram assim autorizadas despesas ilegais no valor de 1.169.417€.
2.6	EXECUÇÃO DOS CONTRATOS DE EMPREITADA ATÉ 31/12/2010 Em duas das três empreitadas objeto da auditoria, o respetivo valor contratual aumentou em 5.036.496€, em virtude da celebração de um adicional ao Contrato n.º 358 e de três adicionais ao Contrato n.º 393, tendo sido formalizados “trabalhos a mais” no montante total de 5.668.084€, dos quais, 3.826.014€ (cerca de 67%) valorizados a preços não previstos contratualmente (ou novos) e de trabalhos resultantes de “erros e omissões” no valor de 976.244€. Os “trabalhos a menos” ascenderam a 1.607.832€. A estes valores há ainda que somar 1.169.417€, referente ao Contrato n.º 2.199, cujo objeto consubstancia “trabalhos a mais” ao Contrato n.º 393, e o montante pago pela PE a título de indemnização, no valor de 289.674€, relativos a custos de estaleiro com a prorrogação de prazo da empreitada relativa ao Contrato n.º 358. O custo da vertente de “empreitada” com a modernização da Escola Secundária Passos Manuel ascende, após a celebração do 3.º Adicional ao Contrato n.º 393, em maio de 2011, aos 23.610.082€, o que representa, mais 7.489.124€ (+46,5%) face ao valor inicialmente previsto de 16.120.958€.



Nina Cruz

Tribunal de Contas

PONTO	CONCLUSÕES E OBSERVAÇÕES
2.7 RESULTADOS DAS VERIFICAÇÕES FÍSICAS	
2.7.1 ENQUADRAMENTO PRÉVIO	<p>A primeira verificação física foi realizada a 21 de janeiro de 2011, sem que a Equipa de Auditoria se encontrasse na posse de todos os elementos necessários para a sua concretização, não obstante terem sido solicitados inicialmente a 5 de novembro de 2010. Os elementos solicitados foram remetidos ao TC de forma incompleta, não sistematizada e nalguns casos extemporânea, facto que levou à necessidade de realização de nova verificação à escola em 24 de março de 2011.</p> <p>Estes factos constituíram limitações e condicionantes à realização dos trabalhos de auditoria.</p>
2.7.2 TRABALHOS A MAIS, A MENOS E ERROS E OMISSÕES	<p>Foram realizadas alterações significativas ao Projeto durante a execução da empreitada de modernização da Passos Manuel (Contrato n.º 393), tendo aquelas atingido montantes significativos e originado um aumento de 4.652.892€ no valor daquele contrato. Assim, dos 14.448.744€ iniciais chegou-se aos 19.101.636€, por via da celebração de 3 Adicionais.</p> <p>Constataram-se, ainda, durante as verificações físicas, a existência de alterações ao Projeto não formalizadas contratualmente através da celebração de adicional.</p>
2.7.2.1 TRABALHOS A MAIS, A MENOS E ERROS E OMISSÕES - ADICIONAIS AO CONTRATO N.º 393	
a	No âmbito da execução da empreitada de modernização da Escola Secundária Passos Manuel (Contrato n.º 393),
2.7.2.1.5	<p>houve lugar à celebração de três (3) adicionais, cujo valor ascendeu a 887.473€, 532.995€ e 3.232.423€, respetivamente, respeitando o 1.º adicional a “erros e omissões” de 887.474€, e o 2.º e 3.º a “trabalhos a mais” de 5.241.606€, dos quais 3.468.647€ a “preços novos”, e trabalhos a menos” no montante de 1.476.888€.</p> <p>Os “preços novos”, nos montantes assinalados, formaram-se num contexto não concorrencial, entre o Dono da Obra e o Empreiteiro.</p> <p>Com exceção dos trabalhos no montante de 820.591€, os “trabalhos a mais” constantes dos 2.º (126.038€) e 3.º (2.818.790€) adicionais aos Contrato n.º 393 não cumprem os requisitos previstos no art. 26.º do DL n.º 59/99, para a realização destes trabalhos, uma vez que não resultaram de “circunstâncias imprevistas” (n.º 1), mas sim de deficiências ou não previsão em projeto e de alterações e adaptações introduzidas no mesmo por vontade da PE (Dono da Obra), pelo que a respetiva adjudicação deveria ter sido precedida de novo procedimento adjudicatório nos termos do art. 19.º do CCP e do n.º 1 do art. 5.º e n.º 1 do art. 6.º do DL n.º 34/2009. Foram assim realizadas despesas e pagamentos ilegais no valor de 2.944.828€.</p>
2.7.2.2 DESCONFORMIDADES ENTRE O CONTRATADO E O EXECUTADO	<p>Existiram alterações ao Projeto que levaram à substituição de materiais previstos, na recuperação (parcial) do pavimento em vez da sua substituição e na compensação de trabalhos contratuais por trabalhos não contratuais, que ascenderam a um total de 430.494€ e que não foram objeto de formalização contratual.</p> <p>Não obstante a aplicação, em geral, de preços contratuais, a avaliação económica destas alterações não teve por base a apresentação de orçamentos pelo Empreiteiro, nem foram objeto de avaliação formal pela Fiscalização da Obra e não respeitaram as normas legais aplicáveis, designadamente as previstas no art. 26.º do DL n.º 59/99, porquanto careciam de ordens de execução e de elementos suporte às alterações (n.ºs 2, 4 e 6) e não foram objeto de formalização em Adicional (n.º 7). Foram assim realizadas despesas e pagamentos ilegais no valor de 430.494€.</p>



Nina Cruz

Tribunal de Contas

PONTO	CONCLUSÕES E OBSERVAÇÕES
2.7.3	OUTRAS ALTERAÇÕES AO PROJETO
a	Constataram-se outras situações em que, face à insuficiência dos elementos que sustentam as alterações
2.7.3.2	ocorridas, não foi possível aferir da correção dos cálculos. Em contraditório, a PE veio apresentar justificação para as mesmas, tendo reconhecido relativamente aos trabalhos “remoção dos quadros de ardósia” a realização de um pagamento ilegal e indevido ao Empreiteiro no valor de 3.892€.
2.7.4	ASPETOS QUALITATIVOS DOS TRABALHOS REALIZADOS
	No que se refere à boa execução dos trabalhos contratualizados, constatou-se a existência de deficiências e deteriorações que, caso sejam imputáveis ao Empreiteiro, e atento o prazo de garantia previsto no n.º 17.2.1 do Caderno de Encargos, deverá a PE notificar aquele para que proceda às reparações necessárias e, se necessário, acionar as garantias contratualmente previstas. As deficiências e deteriorações em questão são as seguintes:
a)	Pintura das portas de madeira interiores (pintadas sem a devida preparação das superfícies), que apresentam fissuras e algumas com empenos que deverão ser corrigidos;
b)	Correção das caixilharias exteriores de madeira, nomeadamente em termos de empenos, deficiente funcionamento e inoperância das ferragens de fecho e manobra;
c)	Pintura e tratamento da estrutura metálica da cobertura;
d)	Pintura total das caixilharias metálicas do tipo “Jansen”, quer interiores, quer exteriores, do Edifício do Liceu, que não levaram primário e se encontram a destacar;
e)	Acabamento/refechamento das juntas dos pavimentos exteriores de mosaico hidráulico.
	Estas deficiências constam do Relatório Fotográfico (Imagens 23 a 34, Anexo 5.2).
2.7.5	SITUAÇÕES REGULARIZADAS
	Constatou-se a execução deficiente do “refechamento das juntas” no âmbito do trabalho de “[r]eparação e regularização de superfícies, rodapés e faixas, revestidas a mosaico cerâmico e/ou mosaico hidráulico (...)” em pavimentos interiores, previsto no Contrato n.º 393, pelo valor de 54.756€.
	O mesmo contrato previa, também, a colocação de uma “grelha c/ folha fixa”, pelo valor de 14.005€, que à data da verificação física não havia sido executada.
	Ambas as situações foram entretanto regularizadas.
	A PE não procedeu, no âmbito da realização de “trabalhos diversos provenientes do processo de erros e omissões”, à dedução da “menor valia” no valor de 2.040€, dando assim origem a um pagamento ilegal e indevido no mesmo montante.
	Esta situação apenas veio a ser regularizada aquando da celebração, em 27 de Setembro de 2011, do 4.º Adicional ao Contrato n.º 393.
2.7.6	EXEMPLOS DA MÁ APLICAÇÃO DE DINHEIROS PÚBLICOS
	No âmbito das obras de modernização da Escola Secundária Passos Manuel foram efetuadas inúmeras alterações ao Projeto e ao Contrato n.º 393, que resultaram na realização de avultados “trabalhos a mais” que, salvo algumas exceções, não preenchiam os requisitos legais para tal, tendo sido, na sua maioria (66,2%), valorizados a preços novos (não contratuais).
	Da análise dos “orçamentos” (e documentação anexa) apurou-se o montante de 636.882€ pago pela PE ao Adjudicatário a título de “margem” de 25% sobre os orçamentos dos subempreiteiros / fornecedores.



Nina Cruz

Tribunal de Contas

PONTO

CONCLUSÕES E OBSERVAÇÕES

Constatou-se, quanto às “Instalações Elétricas e de Telecomunicações”, que, do valor global de 649.116€ de “trabalhos a mais” valorizados a “preços novos” constantes dos 17 PTA dedicados em exclusivo a estas especialidades, constam 432.744€ referentes aos orçamentos dos vários subempreiteiros e fornecedores de materiais, ao qual acresceram 20% a favor da Modernilux (86.549€), subempreiteiro para as instalações elétricas, e 25%, sobre a soma destes dois últimos valores para o Adjudicatário (129.823€). Ou seja, no que se refere a estas especialidades, a PE pagou 50% acima do “preço” apresentado pelos subempreiteiros que procederam à execução dos trabalhos.

Considera-se que, na formação destes preços, a aplicar-se uma “margem” esta teria sempre que ter em conta a intervenção do Empreiteiro / Adjudicatário, nos “trabalhos” em questão, e não, como aconteceu na Escola Secundária Passos Manuel, a consideração de uma percentagem “fixa” de 25% para os “trabalhos a mais”, em geral, independentemente do grau, complexidade e/ou risco da intervenção daqueles.

Não foi, assim, acautelado o uso de dinheiros públicos, por não ter sido garantido que os “trabalhos a mais” de espécie diversa da prevista no contrato fossem fixados de forma económica, sendo esta prática incompatível com um contexto de contenção de despesa pública.

- 2.7.6.1** Destacam-se, ainda, algumas situações que, pelas suas particularidades, representam exemplos da má aplicação de dinheiros públicos, uma vez que os trabalhos poderiam ter sido realizados de forma menos dispendiosa, por via, nomeadamente, da aquisição direta pela PE (através da sua não inclusão na empreitada), da negociação de “margens de lucro” mais consentâneas com um contexto, como o atual, de escassez de dinheiros públicos, ou pela não tomada de decisões de alteração ao Projeto e Contrato extemporâneas, das quais resultaram prejuízos financeiros.

Assim, as situações descritas não são compatíveis com os princípios da economia, eficiência e eficácia que devem nortear a realização da despesa pública e a que a PE se encontra vinculada por força do art. 4.º do DL n.º 558/99, cit. (estabelece o regime jurídico do sector empresarial do Estado), dos seus Estatutos e do art. 20.º do seu Regulamento Interno.

Está em causa o seguinte:

- A aquisição da “Central Telefónica e Terminais” pelo valor de 37.904€, dos quais 12.635€ a título de “margens” (“administração”, “custos fixos” e “lucro”);
- A decisão extemporânea de não execução de dois “pavilhões” (Loja de Conveniência e Associação de Estudantes), previstos contratualmente, que custou ao erário público 31.626€, sem qualquer resultado em termos de obra realizada, fruto de uma deficiente gestão da empreitada;
- A construção das instalações para a “Associação ALPA - Antigos Alunos Passos Manuel” (“trabalhos a mais”), pelo preço de 297.123€, correspondente a uma área bruta de 87,89m², e que representou um custo de construção por m² de 3.381€, sendo questionável, ainda, a necessidade de execução de micro estacas, no valor de 19.815€.

Àquele preço (297.123€) acresceram 5.026€ de “trabalhos a mais” tendo, assim, o custo final ascendido a 302.149€, equivalente a 3.385€/m², que se considera manifestamente desajustado face à sustentabilidade e razoabilidade económica de um investimento público, bem como à utilização dada às instalações em questão e ao resultado alcançado e bem patente no Relatório Fotográfico (cf. Anexo 5.2);



Nina Cruz

Tribunal de Contas

PONTO

CONCLUSÕES E OBSERVAÇÕES

- O valor contratual global para a Especialidade de “Climatização / Ventilação Térmica” foi de 2.570.146€, sendo que o respetivo Projeto previa a adoção de um “sistema a 4 tubos”, bem como a utilização de um grande número de UTAN¹ (65) individualizando os espaços a tratar. O valor contratual unitário das UTAN, oscilava entre os 9.140€ (350 m³/h) e os 11.985€ (3.300 m³/h), sendo que o total relativo às 65 ascendeu a 637.655€.

Durante as verificações físicas realizadas constatou-se que os equipamentos se encontravam desligados dadas as dificuldades orçamentais da escola face ao aumento das despesas de funcionamento, o que contribuiu também para a falta de qualidade do ar nas salas de aulas, por inexistência de ventilação natural dos espaços. Por outro lado, e atendendo à sofisticação dos equipamentos instalados, não se compreende a manutenção da caixilharia original, sem vidro duplo e com isolamento deficiente, empenada ou de abertura difícil e com ferragens de fecho e manobra inoperantes, com todas as perdas de eficiência energética inerentes.

Exemplos paradigmáticos do desajuste da opção técnica tomada são, não só a inexistência de capacidade orçamental da escola para fazer face aos seus consumos energéticos, mas também o facto de, em hotelaria, o sistema de “4 tubos” apenas ser utilizado em hotéis com categoria de “5 estrelas”, bem como a existência de aquecedores a óleo nos serviços administrativos.

Acresce que, das cinco escolas selecionadas para a realização de verificações físicas no âmbito desta auditoria, apenas na Escola Secundária Passos Manuel se adotou esta opção técnica no que à “Climatização / Ventilação Térmica” respeita, não se vislumbrando quais as particularidades que lhe estiveram subjacentes face às existentes nas restantes escolas, concluindo-se que a mesma contrariou os princípios da economia, eficiência e eficácia da despesa pública que é exigível num investimento desta natureza, pondo-se em causa a sua sustentabilidade e razoabilidade económica, no que se refere, não apenas quanto aos seus custos de construção, mas, igualmente, em relação aos encargos futuros com o seu funcionamento e manutenção, que, ao que tudo indica, poderão vir a revelar-se inoportáveis para o orçamento da escola e da PE.

2.7.7 MONITORIZAÇÃO, GESTÃO E CONTROLO DAS EMPREITADAS

2.7.7.1 CONTROLO DE CUSTOS

O valor dos “trabalhos a mais” para o conjunto das 8 escolas (Lote 1 - Contrato n.º 393) atingiu os 23,2%. Não obstante o limite de 25%, estabelecido no n.º 1 do art. 45.º do DL n.º 59/99, para a realização de “trabalhos a mais” se aferir em função da globalidade das escolas daquele lote, no que se refere especificamente à Passos Manuel o valor daqueles trabalhos ascendeu a 32,2%.

Esta percentagem resulta dos “trabalhos a mais” assim considerados pela PE, independentemente da análise relativa ao cumprimento dos requisitos legais para a realização dos mesmos. Atendendo a que os trabalhos subjacentes ao Contrato n.º 2.199 consubstanciam “trabalhos a mais” da construção do Pavilhão Polidesportivo da Passos Manuel que faz parte do objeto do Contrato n.º 393, a percentagem sobe para 40,3%, ascendendo a 5.822.308€ (já deduzidos de trabalhos a menos).

Acresce que não pode ser autorizada a realização de nova despesa com “trabalhos a mais” quando o valor acumulado dos mesmos tenha ultrapassado os 15% do valor do contrato de empreitada, sem a realização de estudo por “entidade externa e independente”.

¹ Unidades Técnicas de Ar Novo.



Rita Cruz

Tribunal de Contas

PONTO

CONCLUSÕES E OBSERVAÇÕES

Relativamente ao Contrato n.º 393, a PE procedeu à contratação de entidade externa em data posterior à conclusão das 8 empreitadas, pelo que não foi cumprido o estabelecido na lei, na medida em que esta determina a realização daquele “estudo” antes da tomada de decisão para a realização de “trabalhos a mais” que vão além dos 15%. Ou seja, a PE autorizou a realização dos “trabalhos a mais” que entendeu necessários no âmbito das empreitadas do Lote 1 e, a posteriori, procedeu à contratação da entidade que iria desenvolver a avaliação daqueles.

Considera-se, assim, ter existido falta de controlo exercido pela PE sobre as empreitadas de obras públicas por si desenvolvidas, com particular destaque para as de modernização da Escola Secundária Passos Manuel, e que levaram à realização de “trabalhos a mais” no montante total de 5.822.308€, no que se refere à execução do Contrato n.º 393.

2.7.7.2 ASPETOS RELATIVOS À GESTÃO DO PROJETO

As obras de modernização da Escola Secundária Passos Manuel foram marcadas por consideráveis alterações aos valores dos contratos iniciais, que originaram o aumento do investimento de 16.120.958€ para os atuais 23.610.082€ (+7.489.124€).

Estas alterações, resultaram de inúmeras e dispendiosas alterações aos Projetos, sendo as mais representativas as seguintes:

- Execução das “compartimentações corta-fogo”, pelo valor de 406.957€;
- Alterações ao “Edifício de Química”, no montante de 512.099€ - cf. Ponto 2.7.2.1.1;
- Alterações às “Instalações Elétricas e de Telecomunicações, 617.298€, o que representou um desvio de 53,2% face aos 1.159.664€ previstos inicialmente no contrato para estas especialidades - cf. Ponto 0;
- A construção do ALPA, cujo custo total ascendeu a 302.149€ - cf. Ponto 2.7.2.1.3;
- Múltiplas outras alterações resultantes de “deficiências ou não previsão em Projeto” e de “alterações e adaptações introduzidas (...) por vontade do “dono da obra”, no valor global de 1.926.914€.

Assim a “gestão do projeto” relativo à Passos Manuel foi deficiente e ineficaz, não tendo sido acautelado o controlo orçamental das obras de modernização.

2.7.7.3 INCUMPRIMENTO DO REGIME LEGAL DE EXECUÇÃO DE EMPREITADAS

A execução da empreitada relativa às obras de modernização da Escola Passos Manuel, que integra o contrato n.º 393, caracterizou-se pela desconformidade com o regime legal estabelecido no DL n.º 59/99, quanto à realização de “trabalhos mais” que não se enquadram no respetivo conceito legal (n.º 1 do art. 26.º), à não formalização contratual de “trabalhos a mais” e “trabalhos a menos” ou à sua formalização após a receção provisória (n.º 7 do art. 26.º), à não aprovação prévia dos trabalhos a realizar e à ausência de ordens de execução (art. 26.º, n.ºs 2 e 4), à não pronuncia tempestiva sobre trabalhos a mais a preços novos apresentados pelo empreiteiro (art. 27.º), à análise extemporânea da fiscalização relativamente a alterações efetuadas em obra (art. 180.º) à não dedução de “menor valia” (n.º 1 do art. 15.º), à não realização prévia de estudo por entidade externa e independente necessário à autorização dos “trabalhos a mais” que excedam 15% do valor do contrato (n.º 2 do art. 45.º).

2.7.8 ANÁLISE DA ATUAÇÃO DA FISCALIZAÇÃO DA OBRA

A atuação da Fiscalização da Obra, a cargo do consórcio constituído pela “GESBAU, Lda.” e pela “CENOR - Projetos de Engenharia, Lda.”, ficou aquém das suas obrigações legais e contratuais, dado que lhe incumbe vigiar e verificar o exato cumprimento do projeto, do contrato, do caderno de encargos e do plano de trabalhos, o que nalgumas situações não se verificou.



Nina 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:

Proceder a um efetivo acompanhamento e monitorização da atividade desenvolvida pela PE;

À Parque Escolar, EPE:

1. Cumprir o regime legal de execução de empreitadas de obras públicas, no que se refere, designadamente, aos requisitos para a realização de “trabalhos a mais” (Autorização prévia, ordens escritas de execução e celebração atempada de adicionais), e à elaboração de “autos de medição” dos trabalhos efetivamente realizados;
2. Reduzir as situações de aplicação de “preços novos” (formados em contexto não concorrencial) para a realização de “trabalhos a mais” e, nas situações em que se verifique a sua aplicação, justificar detalhada e documentadamente, a forma como se procedeu à sua fixação;
3. Controlar com maior rigor a qualidade dos projetos e a execução das obras;
4. Exigir das empresas de Fiscalização da Obra o cumprimento das suas obrigações legais e contratuais.



Nina Cruz

Tribunal de Contas

1. INTRODUÇÃO

1.1. NATUREZA E ÂMBITO

Em cumprimento dos Planos de Fiscalização da 2.ª Secção do Tribunal de Contas (TC) foi realizada, pelo Departamento de Auditoria V, uma **auditoria à Parque Escolar EPE, orientada ao Programa de Modernização do Parque Escolar Destinado ao Ensino Secundário²**, cuja concretização cabe àquela entidade.

A ação de fiscalização teve o seu âmbito circunscrito aos anos de 2007 a 2010, e teve como objetivos, de entre outros, a verificação do cumprimento das regras da contratação pública (2007/2009) e a avaliação da execução física das diferentes Fases do Programa de Modernização (2007/2010).

No âmbito da avaliação da execução física, foram selecionadas cinco escolas para a realização de verificações, que se iniciaram em meados de janeiro de 2011, e que, face ao desenrolar dos trabalhos e às conclusões preliminares, justificou a sua autonomização, e serão objeto de cinco relatórios de auditoria autónomos.

Atentas as especificidades da auditoria foi constituída uma equipa de auditoria pluridisciplinar, que abarcou as vertentes jurídica, financeira, de engenharia e de arquitetura, tendo-se recorrido a uma consultoria externa nas duas últimas vertentes.

As conclusões expressas neste Relatório respeitam apenas aos procedimentos de contratação pública adotados para a realização de empreitadas inerentes às obras de modernização da Escola Secundária Passos Manuel³ e aos resultados das respetivas 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 agosto⁴.

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.

Incluiu a verificação, por amostragem, da documentação de suporte dos procedimentos de contratação pública referentes à concretização do Programa de Modernização. A seleção da amostra teve por base o levantamento do sistema de controlo interno (SCI) e a análise dos procedimentos de contratação pública, tendo-se adotado para aquele efeito métodos não estatísticos, e considerado os seguintes critérios: materialidade; desvios financeiros face ao valor previsto inicialmente, e número de empreitadas para uma mesma intervenção / escola.

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

³ Doravante designada apenas por Passos Manuel.

⁴ 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.



Nina Cruz

Tribunal de Contas

A representatividade da amostra selecionada, relativa às cinco escolas, ascendeu a 78.407.649€⁵, à data de 31 de dezembro de 2010, resultante de 19 contratos de empreitada, o que correspondeu a 16% das escolas das Fases 0 e 1, e a 51,9% e 14,8% do total das adjudicações realizadas, àquela data, respetivamente.

1.3. OBJETIVOS DA AUDITORIA

No âmbito dos objetivos definidos para a auditoria à PE, orientada ao Programa de Modernização, a seleção das cinco escolas, visou o seguinte:

- Verificar o cumprimento das regras da contratação pública, no que respeita aos procedimentos pré-contratuais, assim como, o respeito pelos requisitos legais, financeiros e técnicos inerentes à realização de trabalhos a mais e de suprimento de erros e omissões;
- Avaliar a sua execução física e financeira, no que se refere, nomeadamente, à verificação dos trabalhos realizados (características, materiais e medições) e respetiva aferição com os Projetos e demais documentos contratuais.

1.4. COLABORAÇÃO DOS SERVIÇOS

Sem prejuízo da boa colaboração prestada pelos dirigentes e colaboradores no âmbito da “Auditoria à Parque Escolar, E.P.E., Orientada ao Programa de Modernização do Parque Escolar Destinado ao Ensino Secundário”, o fornecimento dos elementos solicitados para a realização dos trabalhos inerentes às verificações físicas foram remetidos de forma incompleta, não sistematizada e nalguns casos extemporânea (sobre esta questão, cf. Ponto 2.7.1 e Mapa I do Anexo 5.7, ambos do presente Relatório de Auditoria⁶).

Este facto constituiu uma limitação à realização dos trabalhos de auditoria e comprometeu a calendarização inicialmente prevista para a sua realização.

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. Anexo 5.4) à data do contraditório (novembro de 2011), foram instados para, querendo, se pronunciarem sobre os factos insertos no Relato de Auditoria. Foram também notificados o anterior Ministro de Estado e das Finanças⁷, as anteriores Ministras da Educação⁸, no período acima indicado, bem como os atuais ministros daquelas áreas⁹. Por último, foram ainda notificados o Eng. Mário Coelho, enquanto Gestor de Projeto da Passos Manuel e membro da respetiva Equipa de Coordenação, e o consórcio “GESBAU, Lda.¹⁰ / CENOR -

⁵ Os valores apresentados no presente Relatório de Auditoria não incluem IVA.

⁶ Todas as referências a “Pontos” reportam-se ao presente Relatório de Auditoria.

⁷ António Teixeira dos Santos.

⁸ Maria de Lurdes Rodrigues e Isabel Veiga.

⁹ Vítor Gaspar (Ministro de Estado e das Finanças) e Nuno Paulo de Sousa Arrobas Crato (Ministro da Educação e Ciência).

¹⁰ Alterada para sociedade anónima em dezembro de 2009, passando a designar-se “GESBAU - Engenharia e Gestão, SA”.



Nina Cruz

Tribunal de Contas

Projetos de Engenharia, Lda.”¹¹, responsável pela Fiscalização da Obra relativamente ao Ponto 2.7.8 do Relato de Auditoria.

Convirá relevar o facto dos membros do CA da PE (conjuntamente com o Gestor de Projeto) terem solicitado uma prorrogação de prazo, tendo sido concedidos 5 dias úteis.

Os membros do CA e o Gestor de Projeto apresentaram as suas longas alegações (188 páginas¹²) 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 os Pontos 2.5.3, 2.7.2 a 2.7.2.1.5, 2.7.2.2 e 2.7.6 a 2.7.6.4, concluindo, sobre estas matérias, “(...) caso se confirme o sustentado no Relato de Auditoria que foi notificado, existir censurabilidade nos atos praticados pelo Conselho de Administração da Parque Escolar, E.P.E.”.

O atual Ministro da Educação e Ciência, Nuno Crato, bem como o ex-Ministro de Estado e das Finanças e as ex-Ministras da Educação não se pronunciaram.

O consórcio Gesbau / Cenor apresentou as suas alegações, constando a sua análise do Ponto 2.7.8.

Com vista ao cumprimento pleno do exercício do princípio do contraditório, todas as alegações / respostas recebidas constam na íntegra do Anexo 5.8 ao presente Relatório de Auditoria, nos termos do disposto no n.º 4 do art. 13.º da LOPTC.

2. OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA

2.1 BREVE CARACTERIZAÇÃO DA PARQUE ESCOLAR, EPE

A PE, criada pelo DL n.º 41/2007, de 21 de fevereiro¹³, 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” (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 secundárias e outras afetas ao Ministério da Educação.

2.2 PROGRAMA DE MODERNIZAÇÃO DO PARQUE ESCOLAR DESTINADO AO ENSINO SECUNDÁRIO

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, inclusivo e estimulante para toda a comunidade educativa;

¹¹ Doravante designados apenas de Gesbau / Cenor.

¹² A que juntaram 52 documentos anexos num total de 424 páginas.

¹³ Aprova os seus Estatutos, tendo sido alterada e republicada pelo DL n.º 83/2009, de 2 de abril.



Nina Cruz

Tribunal de Contas

2. Abrir a Escola à comunidade, criando condições para uma maior articulação com o meio envolvente, 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.

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”¹⁴, assim como, os “respetivos estudos e projetos, serviços de fiscalização e gestão associados e aquisição dos correspondentes Equipamentos Escolares e Equipamentos Técnicos Complementares”¹⁵.

2.3 VERIFICAÇÕES FÍSICAS A ESCOLAS INTERVENZIONADAS

Foram realizadas verificações físicas a um conjunto de 19 empreitadas de obras públicas, com recurso a consultoria externa¹⁶, que visaram concluir sobre o cumprimento dos procedimentos de contratação pública, aferir da conformidade entre o contratado e o executado, assim como sobre o respeito pelos requisitos legais, financeiros e técnicos inerentes à realização de **trabalhos a mais**¹⁷, **erros e omissões**^{18, 19}.

¹⁴ Cláusula 7.ª do Contrato Programa celebrado entre o Estado Português e a PE, em 29 de setembro de 2007.

¹⁵ 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.

¹⁶ Autorizada em Plenário da 2.ª Secção, de 25 de março de 2010.

¹⁷ Necessários por força de circunstância imprevisível (n.º 1 do art. 26.º do DL n.º 59/99, cit.); Inseparáveis técnica ou economicamente do contrato sem inconveniente grave para o Dono de Obra; Ainda que separáveis da execução do contrato, eram estritamente necessários à conclusão da empreitada; Os trabalhos a mais, as alterações de projeto da iniciativa do Dono de Obra, ainda que decorrentes de erro ou omissão do mesmo, os trabalhos resultantes de alterações (variantes) do projeto e as alterações ao plano de trabalhos pelo empreiteiro, cumulativamente considerados, respeitaram os limites previstos no art. 45.º; A compensação entre trabalhos a mais e trabalhos a menos, preenche os requisitos necessários para que esta compensação pudesse ser concretizada, nomeadamente se existe identidade de natureza dos trabalhos em causa; Os adicionais foram devidamente formalizados mediante um contrato adicional, e em data anterior à realização dos trabalhos a mais (n.º 7 do art. 26.º do mesmo DL).

¹⁸ Se existem situações de erros e omissões não formalizadas (não documentadas ou reduzidas a escrito); Se foram aceites reclamações de erros e omissões pelo empreiteiro em data posterior à prevista no n.º 1 do art. 14.º (66 dias após a consignação ou a prevista no CE), sem que tenha sido apresentada fundamentação adicional que demonstre que lhe era impossível detetar tais erros e omissões no prazo aí previsto (cf. n.º 2 do mesmo artigo); Se o dono da obra detetou erros e omissões cuja identificação atempada fosse impossível, tendo notificado o Empreiteiro desse facto (n.º 5 do art. 14.º); Se existem deficiências técnicas e erros de conceção dos projetos e restantes elementos patentes a concurso, identificando quantitativa e qualitativamente os mesmos, para efeitos de eventual responsabilização de terceiros (art. 37.º).



Nina Cruz

Tribunal de Contas

Foi ainda analisada a atuação da **fiscalização da obra**, designadamente quanto aos mecanismos de controlo adotados na sua execução.

Atentos os critérios já mencionados, foram selecionadas para este efeito as escolas constantes do quadro seguinte [Tabela 1].

Tabela 1 – ESCOLAS OBJETO DE VERIFICAÇÃO FÍSICA

Escolas	Valor Global Empreitadas (M€)			Antes	Depois
	Inicial	Adicionais	Total (a 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 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

Os 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. Estes valores 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”).

2.4 ESCOLA SECUNDÁRIA DE PASSOS MANUEL

As origens do Passos Manuel²⁰ remontam à reforma da Instrução Secundária que aprova o “Plano dos Liceus Nacionais” (fundação dos liceus em Portugal), que ocorreu por via do Decreto-Lei de 17 de novembro de 1936, pelo Ministro do Reino Manuel da Silva Passos.

¹⁹ 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”.

²⁰ Este enquadramento baseou-se em ALEGRE, Alexandra (“Reforma de Passos Manuel de 1836 - O Plano dos Liceus Nacionais”), LEONARDO, João P. (“Um Edifício Centenário”), e CABEÇAS, Mário H. Z. (“A Caminho de Duzentos Anos de Educação”). Renovar 005. Lisboa. ISSN 978-989-96106-5-1. (Maio 2011).



Nina Cruz

Tribunal de Contas

No prática, aquela reforma nunca viria a ser verdadeiramente implementada, nomeadamente no que se refere à criação de dois liceus em Lisboa. Com efeito, a capital viria a contar apenas com o Liceu Nacional de Lisboa, que, por via da Reforma de Luciano de Castro, em 1880, ascendeu à Categoria de Liceu Nacional Central, e, mais tarde, por Despacho de 17 de julho de 1908, passou a ostentar o nome “Liceu Passos Manuel”, em homenagem ao ministro que criou os liceus no nosso País.

Depois de ter estado instalado em vários locais da cidade de Lisboa, viria a estabelecer-se nas atuais instalações em 1911, tendo-se comemorado em 2011 o centenário da primeira aula no edifício intervencionado na Fase 1 do Programa de Modernização.

2.4.1 EMPREITADAS REALIZADAS E OBJETO DE AUDITORIA

As obras de modernização da escola foram levadas a efeito através da realização de três empreitadas que foram objeto da presente auditoria, como se indica²¹ [Tabela 2].

Tabela 2 – EMPREITADAS OBJETO DE AUDITORIA

N.º contrato	Empreitada	Procedimento	Adjudicatário	Contrato Inicial	Adicionais	Valor Empreitada (31/12/2010)
358	Estruturas e Fundações do Edifício do Refeitório da Escola Secundária Passos Manuel	Consulta Prévia a 5 Entidades	HCI Construções, SA	1.672.214	383.603	2.055.817
393	Obras de Modernização da Escola Passos Manuel ²²	Concurso Limitado Internacional c/ Publicação Prévia de Anúncio	MOTA ENGIL - Engenharia e Construções, SA	14.448.744	4.652.892	19.101.636
1480	Execução dos trabalhos decorrentes da existência de caneiro não cadastrado, na Passos Manuel.	Ajuste Direto	HCI Construções, SA	993.537	0	993.537
				17.114.495	5.036.496	22.150.991

Nota: Os Contratos n.ºs 358 e 393 foram celebrados na vigência do DL n.º 59/99, cit., enquanto o Contrato n.º 1480, foi celebrado já após a entrada em vigor do CCP

O Contrato n.º 393 respeita ao Lote 1 da Fase 1 do Programa de Modernização que integra oito escolas, onde se inclui a Passos Manuel²³.

Posteriormente, e já em 2011, foi celebrado o Contrato n.º 2.199 referente à empreitada de “Execução dos Trabalhos Decorrentes da Existência de Caneiro não Cadastrado na Zona do Novo Pavilhão Polidesportivo (...)”, em 31 de janeiro, no valor global de 1.169.416€. A análise específica deste contrato será feita no Ponto 2.5.3, que, face à sua relevância e conexão do seu objeto com o do Contrato n.º 393, foi incluído, à semelhança das restantes, no âmbito da auditoria.

²¹ A situação dos contratos reporta-se à data de 31 de dezembro de 2010, com exceção do n.º 393, que inclui os valores relativos ao 3.º Adicional no valor de 3.232.423€, celebrado em 18 de maio de 2011, pelo que os montantes apresentados na Tabela 2 são diferentes dos constantes da Tabela 1.

²² A designação deste contrato é a seguinte: “Obras de Modernização e os Serviços de Manutenção e conservação previstos na primeira fase do Programa de Modernização do Parque Escolar Destinado ao Ensino Secundário, aprovado pela Resolução de Conselho de Ministros n.º 1/2007 - Lote 1”. Por uma questão de simplificação, e uma vez que, das escolas englobadas naquele lote, apenas foi objeto da presente auditoria a Passos Manuel, optou-se por fazer referência àquele contrato enquanto “Obras de Modernização da Escola Passos Manuel”.

²³ Deste Lote, constam, além da Passos Manuel, as escolas Gil Vicente, Marquesa de Alorna, Josefa de Óbidos, Eça de Queirós. D. Manuel I, Pedro Alexandrino e de Benavente.



Nina Cruz

Tribunal de Contas

A Tabela 3 reflete as principais datas das empreitadas objeto de auditoria.

Tabela 3 – PRINCIPAIS DATAS RELATIVAS ÀS EMPREITADAS

N.º contrato	Empreitada	Datas						
		Abertura Procedimento	Adjudicação	Contrato	Consignação	Adicionais	Receção Provisória	Fecho de Contas
358	Estruturas e Fundações do Edifício do Refeitório da Escola Secundária Passos Manuel	12-06-2008	10-07-2008	25-07-2008	28-07-2008	21-12-2009	30-07-2009	Inexistente
393	Obras de Modernização da Escola Passos Manuel	13-12-2007	29-07-2008	01-09-2008	01-10-2008	(1.º) 28-12-2009 (2.º) 31-08-2010 (3.º) 18-05-2011	31-03-2010 (c/ prorrogação)	Inexistente
1480	Execução dos trabalhos decorrentes da existência de caniço não cadastrado, na Passos Manuel.	29-10-2009	11-02-2010	10-03-2010	n/a ²⁴	n/a	14-05-2010	Inexistente

O Contrato n.º 393 foi celebrado na sequência do lançamento pela PE de um concurso limitado internacional com publicação prévia de anúncio²⁵ para a “(...) execução das obras de modernização e os serviços de manutenção e conservação previstos na primeira fase do programa de modernização do Parque Escolar destinado ao Ensino Secundário, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 1/2007, Lote 1”, com um valor global estimado de 32.500.000€, no qual foi incluída a Passos Manuel, em Lisboa.

O CA deliberou não adjudicar as empreitadas deste Lote²⁶, nos termos do disposto na al. a) do n.º 1 do art. 107.º do DL n.º 59/99, cit.²⁷, uma vez que as propostas apresentavam um valor consideravelmente superior ao preço base²⁸, e, consequentemente, lançar concurso por negociação sem publicação de anúncio, ao abrigo da alínea a) do n.º 1 do art. 134.º do mesmo diploma, tendo convidado a participar todos os concorrentes admitidos no procedimento de concurso limitado²⁹.

Na sequência deste procedimento, o CA adjudicou a execução das obras de modernização e os serviços de manutenção e conservação do supra mencionado Lote 1, à empresa “Mota Engil - Engenharia e Construção, SA”³⁰, pelo valor global de 68.170.500€³¹, tendo a análise dos processos de adjudicação deste lote, assim como os dos Lotes 2 e 3 da 1ª Fase do Programa de Modernização, sido efetuada no Ponto 2.7.4.6 do “Relatório de Auditoria à Parque Escolar, E.P.E, Orientada ao Programa de Modernização do Parque Escolar Destinado ao Ensino Secundário”, para o qual se remete.

O contrato celebrado previa para a Passos Manuel um valor total de trabalhos de 15.619.344€, distribuídos entre a componente contratual da empreitada (14.448.744€), e os serviços de conservação e manutenção (1.171.600€), com um prazo de execução da obra de 16 meses.

Este contrato (393) bem como o n.º 358 não foram remetidos ao TC para efeitos de fiscalização prévia (cf. Ponto 2.5). O Contrato n.º 1.480 foi visado em 30 de abril de 2010.

²⁴ De acordo com esclarecimento prestado pela entidade, em 7 de novembro de 2011, “[r]elativamente ao Contrato n.º 1480 não foi elaborado Auto de Consignação uma vez que os terrenos onde os trabalhos a que o mesmo se referem estavam já consignados ao mesmo empreiteiro para efeitos de execução de outro Contrato” (n.º 358).

²⁵ Anúncio publicado em DR, II Série, de 27 de dezembro, e no Jornal Oficial da Comunidade Europeia (JO/2007/S 245-298248).

²⁶ Deliberação de 29 de julho de 2008.

²⁷ Comunicação interna n.º 08/DGI/03, de 23 de julho, enviada pelo Presidente do júri dos concursos ao Presidente do CA.

²⁸ A proposta de menor preço apresentava um desvio de 23,9% relativamente ao preço base.

²⁹ Convites enviados em 30 de julho de 2008.

³⁰ Doravante designada apenas por Mota-Engil.

³¹ Deste valor, 60.330.000€ correspondem à componente empreitada e 7.840.500€ à componente de prestação de serviços de conservação e manutenção.



Nina Cruz

Tribunal de Contas

Quanto ao Contrato n.º 2.199, foi enviado ao TC para fiscalização prévia tendo-lhe sido recusado o visto pelo Acórdão n.º 45/11, 1.ªS/SS, de 7 de junho, decisão que transitou em julgado em 28 do mesmo mês.

Por fim, refira-se que, e de acordo com esclarecimento prestado pela PE em 7 de novembro de 2011, não tinham ainda sido elaborados, até esta data, os “fechos de contas” referentes aos Contratos n.ºs 358, 393 e 1.480 (cf. Tabela 3).

2.4.2 MODELO DE CONTRATAÇÃO

Em matéria de empreitadas de obras públicas foram aplicáveis, à PE, aos procedimentos iniciados até 29 de julho de 2008, onde se integram os relativos aos Contratos n.º 358 e 393 da Passos Manuel, o DL n.º 59/99, cit. A partir daquela data é aplicável aos novos procedimentos o DL n.º 18/2008, de 29 de janeiro (aprova o Código dos Contratos Públicos - CCP), assim como as Diretivas comunitárias em matéria de contratação pública, o que aconteceu relativamente aos Contratos n.ºs 1.480 e 2.199.

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 RI³²).

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)³³.

Já na vigência do CCP, foi criado um novo regime excecional, constante do DL n.º 34/2009, de 6 de fevereiro³⁴, 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 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.

³² Regulamento Interno da PE (homologado por despacho da Ministra da Educação de 4 de dezembro de 2008).

³³ Aplicado exclusivamente ao Programa de Modernização.

³⁴ Estabelece medidas excecionais de contratação pública necessários 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.



Nina 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 4].

Tabela 4 – LIMITES LEGAIS DE CONTRATAÇÃO – REGIME EXCECIONAL (2007 A 2010)

TIPO DE CONTRATAÇÃO	LEGISLAÇÃO	LIMITE				
		2007	2008	2009	2010	
EMPREITADAS	Até 31 de dezembro de 2008 - Negociação, Consulta Prévia e Ajuste Direto					
	DL 41/2007 (art. 11.º); DL 25/2008 (art.1.º)	Empreitadas	5.278.000 €	5.150.000 €		
	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 €

2.5 CUMPRIMENTO DAS REGRAS DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA

2.5.1 NÃO REMESSA DE CONTRATOS PARA FISCALIZAÇÃO PRÉVIA DO TC

Nos termos da análise já efetuada pelo TC no “Relatório de Auditoria à Parque Escolar, E.P.E, Orientada ao Programa de Modernização do Parque Escolar Destinado ao Ensino Secundário” (Relatório n.º 9/2012 - 2.ª Secção), nenhum dos contratos celebrados por esta entidade, entre a data da sua constituição e março de 2009, foi submetido a este Tribunal para efeitos de fiscalização prévia, de acordo com o que dispõe a al. b) do n.º 1 do art. 46.º e art. 48.º da LOPTC, para os contratos de montante superior ao limiar fixado na Lei do Orçamento do Estado (OE)³⁵.

De entre os contratos acima mencionados incluem-se os n.ºs 358 (1.572.214€) e 393 (68.170.500€)³⁶, referentes às obras de modernização realizadas na Passos Manuel.

A não submissão a visto resulta na violação do regime legal da fiscalização prévia, nos termos constantes da análise efetuada no Relatório supra mencionado, e para cuja fundamentação se remete, tendo-se concluído pela violação da al. c) do n.º 1 do art. 5.º e da al. b) do n.º 1 do art. 46.º da LOPTC, pelo que a consequente realização de despesas e pagamentos são ilegais.

2.5.2 CONTRATO N.º 1.480 – CANEIRO NÃO CADASTRADO

No início dos trabalhos de escavação da empreitada de “Estruturas e Fundações do Edifício do Refeitório da Escola Secundária Passos Manuel” (Contrato n.º 358), adjudicada à HCI Construções, SA e cuja obra foi consignada em 28 de julho de 2008, detetou-se a existência de um caneiro antigo de grandes dimensões e em pleno funcionamento cuja existência, de acordo com a PE, era desconhecida.

Por forma a resolver este problema, que afetou os trabalhos desta empreitada, foi decidido, em reunião de obra extraordinária, realizada em 4 de setembro de 2008 (negrito nosso):

- “2.1. Autonomizar os trabalhos associados à problemática do caneiro, através de ajuste direto, ao abrigo da al. c) do n.º 1 do art. 24.º do DL 18/2008, de 29 de janeiro;
- 2.2. Tendo o empreiteiro, adjudicatário dos trabalhos em curso no local, reconhecida capacidade técnica, comprovada em trabalhos semelhantes, **constituí-lo como entidade adjudicatária;**

³⁵ O limiar para o ano de 2007 era de 326.750€, 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 333.610€, 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.

³⁶ O Contrato n.º 393 refere-se ao Lote 1 da Fase 1 e é composto por 8 escolas.



Nina Cruz

Tribunal de Contas

- 2.3. Acertar a solução estrutural, num trabalho conjunto entre o projetista de estruturas e o adjudicatário, atendendo à tecnologia disponível e à experiência deste em trabalhos semelhantes;
- 2.4. Realizar os trabalhos à medição;
- 2.5. Ajustar todos os preços aproveitando, sempre que possível, os preços da empreitada inicial, incluindo os respeitantes a tabelas de valor horário;
- 2.6. **Fechar o valor do ajuste direto com a conclusão dos trabalhos** (...);

A “solução estrutural final” foi aprovada em 6 de fevereiro de 2009, tendo os trabalhos inerentes sido iniciados imediatamente e concluídos em 22 de julho do mesmo ano.

Posteriormente, estes trabalhos vieram a ser formalizados através da celebração do Contrato n.º 1.480³⁷, em 1 de março de 2010 (cf. **Tabela 2** e **Tabela 3**), que foi visado em sessão diária de visto da 1.ª Secção do TC, de 30 de abril de 2010, considerando, designadamente:

- “(…) b) Que o circunstancialismo fáctico (...) aponta no sentido de terem ocorrido motivos de urgência imperiosa na realização dos trabalhos ora em causa, resultantes do imprevisível surgimento de um caneiro, aquando das obras de escavação (...);
- c) Que as circunstâncias referidas não são imputáveis à entidade adjudicante - tanto quanto resulta do processo - e, no quadro fáctico ocorrido, não era possível o cumprimento dos procedimentos inerentes aos procedimentos pré-contratuais;
- d) Que, se verificam, pois, os pressupostos justificativos de adoção do ajuste direto (...)”

Por outro lado, face ao incumprimento do prazo para remessa ao TC daquele contrato, para fiscalização prévia, estabelecido pelo disposto no n.º 2 do art. 81.º da LOPTC, e atendendo à inexistência de recomendação nesse sentido, foi decidido, ainda, relevar a responsabilidade pelo incumprimento daquela norma, e recomendar o seu “cumprimento rigoroso” no futuro.

2.5.3 CONTRATO N.º 2.199 – CANEIRO NÃO CADASTRADO (PAVILHÃO POLIDESPORTIVO)

Conforme descrito no ponto anterior, e na sequência da deteção do caneiro, foi celebrado entre a PE e a Mota-Engil, em 31 de janeiro de 2011, o Contrato n.º 2.199 referente à “Execução dos Trabalhos Decorrentes da Existência de Caneiro não Cadastrado na Zona do Novo Pavilhão Polidesportivo (...)”, no valor de 1.169.416€³⁸.

Este contrato foi remetido ao TC para efeitos de fiscalização prévia, tendo sido recusado o “visto” pelo Acórdão n.º 45/11, cit. (cf. Ponto 2.4.1), e dada como assente, a seguinte matéria de facto³⁹:

“B) Em 1 de setembro de 2008 foi celebrado, entre a empresa “Parque Escolar, EPE” e a empresa “Mota-Engil, Engenharia e Construção, SA”, um contrato de empreitada tendo por objeto a empreitada de “Obras de Modernização e os Serviços de Manutenção e Conservação previstos na primeira fase do Programa de Modernização do Parque Escolar destinado ao Ensino Secundário, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros nº1/2007 - Lote 1”, na qual se integra a execução do novo pavilhão polidesportivo da Escola Secundária Passos Manuel, em Lisboa;

(...)

H) Do mapa de trabalhos e quantidades, relativo às obras do Pavilhão Polidesportivo (...) consta que tais trabalhos se iniciaram em 8 de junho de 2009 e tinham *terminus* previsto para o dia 17 de março de 2010;

I) No mapa de trabalhos, referido na alínea anterior, estão incluídos os seguintes trabalhos do caneiro:

³⁷ Este contrato foi precedido da realização de um ajuste direto (sem consulta), cuja abertura foi deliberada em sessão do CA da PE, de 29 de outubro de 2009, ou seja, cerca de 14 meses após a decisão de “constituir” a HCl como adjudicatária e 3 meses após a conclusão dos trabalhos. Assim, a remessa, em 17 de dezembro de 2009, de ofício convite à HCl Construções, SA, para a apresentação de “proposta” para execução dos trabalhos decorrentes da existência daquele caneiro, constituiu a formalização de um procedimento adjudicatório, uma vez que os mesmos, já se encontravam, naquela data, efetivamente realizados e medidos há, aproximadamente, 5 meses.

³⁸ De referir que a construção do “Novo Pavilhão Polidesportivo” integra o Contrato n.º 393, referente às escolas do Lote 1, onde se inclui a Passos Manuel, empreitada adjudicada em 29 de julho de 2008, e consignada em 1 de outubro do mesmo ano.

³⁹ Negrito nosso e do Acórdão em questão.



Nina Cruz

Tribunal de Contas

- Caneiro Norte - de 02-11-2009 a 27-11-2009,
- Caneiro Nascente - de 07-09-2009 a 01-10-2009,
- Caneiro Intersecção - de 29-12-2009 a 18-01-2010,
- **Caneiro Antigo (demolição) - de 19-01-2010 a 27-01-2010.**

J) Em reunião havida em 18 de dezembro de 2009, em que estiveram presentes a Fiscalização da Obra e o empreiteiro, foram prestadas as seguintes informações:

“09. 22OUT09: Após análise conjunta com o Projetista, encontra-se em fase de estudo e viabilidade deslocar o trajeto do atual caneiro, que intersecta a estrutura do edifício do polidesportivo, para uma solução que contorne o mesmo.

04 e 12NOV09 e 4, 11 e 18Dez: À data desta reunião, já foram estabilizados os desenhos definidores do novo traçado do caneiro e das respetivas caixas de transição e encontram-se em início de execução. Foi já solicitado ao EMP a apresentação da valorização correspondente à alteração de trajeto do caneiro.”

K) **O contrato ora remetido para fiscalização prévia** - mencionado supra no **RELATÓRIO**, deste Acórdão - **foi celebrado em 31 de janeiro de 2011** e precedido de ajuste direto, sem consulta com invocação do disposto no artigo 24º, nº1, al. c) do Código dos Contratos Públicos (CCP);

(...);

L) **A escolha do procedimento por ajuste direto**, referido na alínea anterior, **foi deliberada** pelo Conselho de Administração da empresa “Parque Escolar, EPE”, **em 19 de julho de 2010**;

M) **A adjudicação da obra** a que se reporta o contrato mencionado na alínea K), foi efetuada por deliberação do Conselho de Administração da empresa “Parque Escolar, EPE”, **de 19 de novembro de 2010**;

N) **A consignação da obra referida** na alínea anterior **ocorreu 30 dias após a data de celebração do contrato e tinha um prazo de execução de 90 dias, após a consignação** (Cláusula 4ª do contrato);

O) De acordo com o Caderno de Encargos, a Memória Descritiva e o Mapa de Quantidades, os trabalhos da empreitada (...), consistem em:

- Contenção periférica tipo Munique, da fundação do Polidesportivo,
- **Construção de novo caneiro e demolição do antigo,**
- Cortina de estacas para a escavação do Polidesportivo,

P) (...);

Q) (...);

R) (...);

S) **O consórcio responsável pela fiscalização da obra informou este Tribunal**, em 12 de maio de 2011, **que as obras referentes ao caneiro não cadastrado, na zona do Novo Pavilhão Polidesportivo**, na Escola Secundária Passos Manuel, **tiveram início em novembro de 2009 e conclusão em janeiro de 2010.**

Em síntese, as obras referentes ao “caneiro não cadastrado na zona do Novo Pavilhão Polidesportivo” foram executadas aquando da construção daquele pavilhão (como não poderia deixar de ser uma vez que se reportam a trabalhos relativos a “fundações e estruturas”), e não após a celebração do Contrato n.º 2.199, em 31 de janeiro de 2011⁴⁰.

Com efeito, à data da deliberação de abertura do procedimento de contratação por ajuste direto para a adjudicação daqueles trabalhos (em 19 de julho de 2010) já estes se encontravam concluídos (desde janeiro).

Apesar da PE fundamentar a adoção do procedimento por ajuste direto em motivos de urgência imperiosa, resultante de acontecimentos imprevisíveis, no Acórdão n.º 45/11, cit., o TC considerou que, “as razões apresentadas não procedem”, pelo seguintes motivos (negrito nosso):

“Ora, para que ocorra uma situação de *urgência imperiosa*, necessário é, como se disse atrás, que se trate de uma urgência categórica, imposta por uma situação a que não pode deixar de se acorrer com toda a celeridade, para evitar danos irreparáveis ou de difícil reparação.

No caso vertente, porém, a situação não se reveste desta característica, por não se evidenciar qualquer caso de risco iminente de dano irreparável ou de difícil reparação, embora, quanto à questão do caneiro, devesse ser equacionada a solução mais adequada.

Por outro lado, além de não se tratar de uma situação de urgência imperiosa, o certo é que a mesma não resultava de acontecimentos imprevisíveis.

⁴⁰ Note-se que o mesmo previa a consignação da obra nos 30 dias seguintes à sua assinatura e um prazo de execução de 90 dias após a consignação.



Nina Cruz

Tribunal de Contas

Na verdade, a existência do caneiro havia sido detetada durante a execução da empreitada (...) de estruturas e fundações do Refeitório da Escola (...).

Além disso, a existência do caneiro - bem como o seu estado de conservação e o seu traçado - era uma situação conhecida sobejamente pois que, inclusivamente, havia sido descrita num Relatório de uma Inspeção Vídeo Robotizada, por circuito fechado de televisão, elaborado em 17 de dezembro de 2008 (...).

Aliás, devido ao surgimento do caneiro, aquando das obras relativas ao Refeitório da Escola, já a sua substituição havia sido objeto de uma empreitada contratada por ajuste direto (...) ⁴¹.

Deste modo, nunca se poderia invocar a existência de um caneiro *não cadastrado*, constatada durante as obras do Pavilhão Polidesportivo da Escola, para a celebração do presente contrato, pelo simples facto de tal caneiro ser conhecido há muito.

Por isso é que a existência do caneiro não constitui, como é óbvio, nenhuma circunstância imprevista, com a qual um decisor normalmente diligente não pudesse contar.

Nesta conformidade, **não se mostra ter existido o fundamento invocado para a adoção do ajuste direto**, a preceder o contrato aqui em causa."

Acrescentando que, "(...)

"Mas a celebração do contrato submetido a fiscalização prévia deste Tribunal, para além da ilegal utilização do procedimento por ajuste direto, consubstancia uma situação que deve ter, ainda, um outro tratamento jurídico.

Na verdade, (...) as obras relativas ao caneiro, na zona do novo Pavilhão Polidesportivo da Escola, tiveram início em novembro de 2009 e terminaram em janeiro de 2010.

Isto significa que **o presente contrato foi celebrado** - recorde-se que a celebração do contrato ocorreu em 31 de janeiro de 2011 - **com vista a executar uma empreitada cujas obras já estavam concluídas e sem que houvesse quaisquer outras obras a realizar, no seu âmbito.**

Deste modo, **o contrato celebrado** - e aqui em causa - **tipifica um negócio jurídico com um objeto fisicamente impossível.**

Ora, a impossibilidade física do objeto de um negócio jurídico, torna esse negócio jurídico **nulo**, atento o disposto no artigo 280.º, n.º1, do Código Civil.

A **nulidade** é fundamento de recusa de visto, como estabelece a alínea a), do n.º 3, do artigo 44.º, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto."

A fundamentação do acórdão citado tem subjacente, por um lado, a legalidade de um procedimento de adjudicação que apenas visou formalizar uma situação pré-existente, e por outro, a celebração de um contrato cujas prestações já haviam sido realizadas e o respetivo objeto já se encontrava esgotado.

De facto, a alínea c) do n.º 2 do art. 133.º do Código de Procedimento Administrativo (CPA) comina com a nulidade o ato de adjudicação que tenha um objeto impossível, estabelecendo idêntica consequência quanto ao contrato o n.º 2 do art. 284.º do CCP.

Um contrato de natureza administrativa, como o da empreitada aqui em análise, "(...) constitui para o contraente público e para o co-contraente, situações subjetivas ativas e passivas que devem ser exercidas e cumpridas de boa-fé e em conformidade com os ditames do interesse público, nos termos da Lei" (art. 286.º do CCP).

Nos termos daquele código, a escolha do procedimento (art. 17.º), a decisão de contratar e de autorizar a despesa (art. 36.º), a apresentação de propostas pelos concorrentes (art. 56.º), **a adjudicação** (art. 74.º), **a celebração do contrato** e a prestação de caução (art. 88.º), assim como outros atos necessários à consecução do procedimento, têm como pressuposto a execução de prestações a desenvolver em momento futuro pelo adjudicatário, decorrido que seja todo o iter processual exigido por Lei até à celebração do contrato, e não como sucedeu no caso em análise em que o procedimento pré-contratual deixa de ser um meio tendente à formação do contrato, para se assumir como a mera formalização duma situação já consolidada.

⁴¹ Cf. Ponto 2.5.2.



Nina Cruz

Tribunal de Contas

Veja-se como exemplo manifesto da subversão destes regras o facto da noção de proposta constante do art. 56.º ter insita uma manifestação de vontade do adjudicatário em contratar e a explicitação do modo como se propõe fazê-lo, e na situação em análise as prestações já terem sido executadas e o adjudicatário mais não fez do que propor realizar o que já estava efetuado.

É elucidativo, a este respeito, o teor da proposta de deliberação⁴² para aprovação do ajuste direto dos trabalhos do caneiro da zona do novo pavilhão, onde se afirma que “(...) à semelhança do que havia ocorrido no que respeita ao caneiro executado na zona do novo refeitório, os trabalhos foram desenvolvidos com o devido acompanhamento da Fiscalização da obra, tendo-se apurado as quantidades de trabalho durante a sua execução e calculados os custos no final dos trabalhos.”, acrescentando, ainda que “ (...) havendo nesta data condições para formalizar a contratação destes trabalhos (...) propõe-se a contratação por ajuste direto à empresa Mota-Engil Engenharia e Construção, S.A e o lançamento do respetivo procedimento.”

Com efeito, e tal como corroborado no acórdão antes mencionado, as obras referentes ao caneiro não cadastrado, na zona do Novo Pavilhão Polidesportivo da Passos Manuel, tiveram início em novembro de 2009 e conclusão em janeiro de 2010, tendo o contrato sido celebrado em 31 de janeiro de 2011, pelo que, aquando da decisão de lançamento do procedimento em julho de 2010, a PE já havia atribuído a realização das obras nele compreendidas à Mota-Engil, tendo os autos de medição data anterior ao contrato, mas significativamente posterior à efetiva realização dos trabalhos.

Formalmente tratou-se, como bem salienta o acórdão, de concretizar um ajuste direto a esta empresa, sem que estivessem reunidos os pressupostos de urgência previstos na al. c) do n.º 1 do art. 24.º do CCP, uma vez que a entidade conhecia a existência e traçado do caneiro, não podendo alegar que “ (...) durante a escavação para a execução do pavilhão, constatou-se, sem que nada pudesse prever, que o traçado do caneiro efetivamente passava pela zona de implantação do mesmo”, sendo que o motivo de urgência a respeito da subsistência do caneiro, já havia sido suscitado aquando do 1.º contrato a ele relativo.

Conclui-se, assim, que a adjudicação e a celebração de um contrato cujo objeto já havia sido concretizado, são nulos atento o disposto na alínea c) do n.º 2 do art. 133.º do CPA e no n.º 2 do art. 284.º do CCP, respetivamente, e viola o regime procedimental da formação dos contratos públicos, designadamente os arts. 17.º, 36.º, 74.º e 88.º do CCP, que têm como fundamento legal a escolha de um procedimento pré-contratual cujo pressuposto é a contratação de prestações a realizar pelo adjudicatário, e não uma mera formalização de situações já constituídas.

No Relato considerou-se que esta situação era suscetível de gerar responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da al. b) e al. h) do n.º 1 do art. 65.º da LOPTC, sendo que a despesa ilegal no valor de 1.169.417€, foi autorizada por João Sintra Nunes, Teresa Valsassina Heitor e José Domingues Reis, Paulo Grilo Farinha e Gerardo Saraiva Menezes, que autorizaram a celebração do Contrato n.º 2.199⁴³, na qualidade de membros do CA⁴⁴.

⁴² Proposta DEL-S/PC/1052/2010, de 19 de julho de 2010.

⁴³ Deliberação do CA de 19 de novembro de 2010 (Ata n.º 250).

⁴⁴ Não houve lugar a pagamentos ilegais, uma vez que, e de acordo com esclarecimento prestado pela PE, em 7 de novembro de 2011, não foi efetuado pela entidade qualquer pagamento relativo ao contrato, em resultado da recusa do “visto” pelo TC.



Nina Cruz

Tribunal de Contas

Em sede de contraditório, os responsáveis deram por reproduzida no essencial a matéria de facto constante do Relato de Auditoria, alegando, em síntese, o seguinte:

- Que “(...) para a execução dos trabalhos relativos ao caneiro no novo pavilhão polidesportivo concorreram indubitavelmente as razões de peso tipificadas na alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP”, e nesse sentido, estavam preenchidos os requisitos previstos na citada norma quanto à verificação de uma situação de urgência imperiosa, aduzindo-se, nomeadamente, que “(...) a abertura de um procedimento pré-contratual mais demorado do ponto de vista do respetivo *iter* implicaria necessariamente a suspensão parcial (na parte relativa ao pavilhão polidesportivo) da empreitada de modernização da Escola Passos Manuel, objeto do Contrato n.º 393, e a não conclusão das obras para o ano letivo 2010-2011 “, assim como, revelar-se-ia impossível cumprir os prazos de um procedimento concursal;
- O CA defende-se quanto à imprevisibilidade dos trabalhos dizendo que “(...) o facto de conhecer a existência de um caneiro não cadastrado no campus escolar desde 2008, não lhe permitia saber serem necessárias as obras abrangidas pelo Contrato n.º 2.199”, e que “(...) a única coisa que a PE conhecia era uma parte do traçado do caneiro que não sabia sequer se era incompatível com a construção do pavilhão polidesportivo”;
- No que respeita à não imputabilidade das circunstâncias invocadas para o recurso ao ajuste direto, acrescenta-se que “(...) era necessário realizar-se uma escavação completa daquela zona, já que a execução de pontuais sondagens verticais apenas permitiria verificar o seu desenvolvimento em planta, não permitindo verificar seções, altimetria e existência de afluentes.”, tendo-se optado “(...) por fazer coincidir a aferição da eventual necessidade de demolição e construção de um (novo) caneiro até ao momento em que estavam contratadas a escavação do pavilhão polidesportivo, assim evitando a duplicação de despesas com a escavação.”
- Quanto à nulidade da adjudicação e do contrato, em virtude de os trabalhos já se encontrarem realizados e, conseqüentemente, este ter um objeto fisicamente impossível, tratou-se na opinião da PE da “(...) formalização do relacionamento anteriormente estabelecido entre a PE e o empreiteiro, que já havia sido acordada informalmente e que incluía todos os trabalhos realizados no âmbito da empreitada relacionada com o caneiro.” e que “(...) a referida formalização nunca terá pretendido repetir obras já anteriormente realizadas, nem tão-pouco fazer parecer que essa obra – que foi feita entre o final de novembro de 2009 e janeiro de 2010 – ainda não havia sido realizada, mas sim conferir um título formal à mesma”, sendo que “(...) a PE remeteu o contrato para visto prévio do Tribunal de Contas, sem, alguma vez, ter pretendido ocultar que a adjudicação e a celebração do contrato tinham ocorrido já depois de terminados os trabalhos do caneiro”;
- Sobre esta questão afirma-se que “(...) apesar de ser certo que, em regra, nos procedimentos adjudicatários, as normas identificadas pelo Tribunal de Contas (cfr. artigos 17.º, 36.º, 56.º, 74.º e 88.º do CCP) se aplicarem quando as prestações ainda estão por executar, não se pode afirmar que as mesmas impeçam a formalização posterior do procedimento.”
- Por outro lado, ainda que reconhecendo a regra geral da imediatividade dos efeitos jurídicos dos atos administrativos, invoca-se a possibilidade das partes celebrarem contratos em momento posterior nos termos das normas do CCP (n.º 2 do art. 287.º), atribuindo-lhes eficácia retroativa a qual nem “(...) era



Nina Cruz

Tribunal de Contas

proibida por Lei, nem havia qualquer lesão de um direito ou interesse legalmente protegido de terceiro, nem se estava a impedir, restringir ou falsear a concorrência, pela simples razão de o contrato ter sido celebrado na sequência de um ajuste direto com convite a uma única entidade, realizado ao abrigo do artigo 24.º, n.º 1, alínea c), do CCP, estando preenchidos os pressupostos exigidos por este dispositivo.”;

- A situação em apreço não é subsumível à alínea h) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, existindo uma contradição ao invocar a nulidade do contrato pela impossibilidade física do objeto e afirmar que o mesmo foi (fisicamente) executado.” e que “(...)o facto de inexistir no Contrato n.º 2.199 uma cláusula prevendo – relativamente às obrigações do empreiteiro – a retroação dos respetivos efeitos até novembro de 2009, se deve a um mero lapso da PE.”;
- Sobre a violação deste normativo da LOPTC, alega-se, igualmente, que “(...) não pode a LOPTC, ao mesmo tempo, admitir a execução dos contratos (exceto quanto aos efeitos financeiros) antes e durante a pendência do processo de visto e ao mesmo tempo sancionar essa conduta com a aplicação de uma multa sempre que desse processo resulte a recusa do visto prévio.”
- E que não cabem no tipo objetivo daquela norma “(...) os casos em que a execução não financeira do contrato submetido a visto tem lugar antes da recusa pelo Tribunal de Contas, estando abrangidos os casos em que (...) Depois de o Tribunal de Contas ter recusado visto ao contrato, a entidade pública contratante executa o contrato fora dos pressupostos admitidos na LOPTC.”, ou “ (...) Antes de o Tribunal de Contas ter recusado visto ao contrato a entidade pública contratante, executa as suas obrigações financeiras assumidas ao abrigo do contrato.”, e ainda que, “(...) o disposto no n.º 3 do artigo 45.º da LOPTC, apenas tem o alcance de determinar o não pagamento ao contratante privado dos valores que ultrapassem a programação contratualmente estabelecida para o período anterior à recusa de visto”.
- Mesmo que assim não se entenda “(...) a PE optou por não proceder a qualquer pagamento ao cocontratante ao abrigo do Contrato n.º 2.199. Como tal, mesmo que se considerasse que o pagamento da quantia reclamada pelo empreiteiro constituía a situação descrita na alínea h) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, faltaria o pressuposto mínimo para se possa imputar tal infração à PE: o efetivo pagamento dessa quantia ao empreiteiro.”.

O que vem alegado suscita as seguintes considerações:

- a) Saliente-se, desde já, como nota prévia que não nos pronunciaremos sobre as alegações da PE no que concerne a verificação dos pressupostos para a adoção de procedimento de ajuste direto, por motivos de urgência, nos termos da alínea c) do art. 24.º do CCP, uma vez que esta matéria já foi objeto de decisão judicial através do citado Acórdão do TC n.º 45/2011, transitado em julgado, constituindo, assim, caso julgado material.

Com efeito, dispõe o n.º 1 do art. 671.º do Código de Processo Civil que “(...) transitada em julgado a sentença, a decisão sobre a relação material controvertida fica tendo força obrigatória dentro e fora dele nos limites fixados pelos artigos 497.º e seguintes”, obstando-se, assim, que uma determinada situação, já definida por decisão judicial transitada, possa ser apreciada diferentemente por outra decisão, pondo em causa a segurança jurídica.



Nina Cruz

Tribunal de Contas

Em suma, as questões analisadas passaram a ter-se por juridicamente consolidadas, ou seja, inalteráveis no que respeita à definição jurídica da situação sobre a qual versaram.

Ademais, e considerando o trânsito em julgado daquela decisão judicial, é extemporâneo vir a PE, agora, pôr em causa a justeza da decisão constante do citado Acórdão, quando não apresentou oportunamente qualquer recurso, ou seja, não contestou os seus termos e fundamentos, com ele se tendo conformado.

- b) Quanto à retroatividade do contrato e à inerente impossibilidade física do objeto, anote-se que é a própria PE que evidencia nas suas alegações que a mesma não resulta expressamente de nenhuma das cláusulas do contrato, invocando um lapso, pelo que esta questão não carecia sequer de ser ponderada.

No entanto, sempre se dirá que a jurisprudência do TC tem sufragado um entendimento restritivo da possibilidade de atribuição de efeitos retroativos a atos em matéria de contratação pública, designadamente no Acórdão n.º 14/09, 1.ª S/PL, de 31 de Março, em que o Tribunal se pronunciou no sentido de que:

“(…) só no ato de adjudicação se fixa o montante da despesa, se confirma a disponibilidade de verba orçamental para a suportar e se obtém a competente autorização para a sua realização, requisitos financeiros indispensáveis para que se possa assumir o compromisso contratual. Assim, e nos termos do disposto no invocado artigo 128.º, n.º 2, alínea a), do CPA, antes desse acto de adjudicação não é possível dar por verificados pressupostos essenciais do contrato e da realização dos serviços a que ele se destina, como sejam a certeza de que pode haver um contrato, o seu conteúdo, a identificação da entidade que deve prestar os serviços e a autorização para a realização da correspondente despesa. Deste modo, sem prejuízo da necessária apreciação casuística das circunstâncias próprias de cada situação, em procedimentos de contratação pública, não há, em princípio, possibilidade de atribuir eficácia retroativa aos contratos, com referência a uma data anterior à da correspondente adjudicação, por antes dela não se verificarem os pressupostos indispensáveis da contratação”

Esta posição restritiva é reafirmada no recente Acórdão n.º 4/12, 1ª S/SS, de 14 de Fevereiro, tendo como diploma de referência o CCP, onde se conclui:

“Como se sabe a regra geral em direito é a de que os atos e contratos devem dispor para o futuro, admitindo-se como exceção a sua retroatividade. Claramente nesse sentido vai a referida disposição do CCP quando diz que pode ser atribuída eficácia retroativa “quando exigências imperiosas de direito público o justifiquem” e ainda desde que certas condições estejam verificadas (...) no caso concreto, não se vislumbra uma exigência imperiosa de direito público. (...) Reconheceu-se existir urgência imperiosa na aquisição de serviços agora em causa, face aos próprios argumentos produzidos pelo IFAP. Mas tal urgência resultou de uma repetida incapacidade de lançamento oportuno dos procedimentos adequados e não da observância de cominações jurídicas de direito público. Mas mesmo que se tendesse a reconhecer a existência de tal exigência imperiosa, a concreta retroatividade fixada - face ao que acima se citou - está proibida por lei e embora não lese direitos e interesses legalmente protegidos de terceiros, consubstancia uma restrição clara da concorrência garantida pelo disposto no CCP relativamente à formação do contrato.”

Sucede, também, que ao invocar o disposto no art. 287.º do CCP, a PE esquece que este normativo não admite a retroatividade quando esta impeça, restrinja ou falseie a concorrência (al. c) do n.º 1), pois ao recorrer a um procedimento de ajuste direto com base num critério material, foi posto em causa o princípio da concorrência como bem decidiu o Acórdão n.º 45/2011, que não reconheceu a urgência alegada e conclui que devia ter sido adotado um procedimento mais aberto, pelo que não estão reunidos os pressupostos da aludida retroatividade.

Além de que a formalização extemporânea de um procedimento pré-contratual subverte o regime jurídico da contratação pública, uma vez que aquele visa escolher um co-contratante que realize as prestações que vierem a ser objeto do contrato, que no caso em apreço já se encontravam executadas na sua totalidade.



Nina Cruz

Tribunal de Contas

- c) Sobre a violação da al. h) do art. 65.º da LOPTC, comece-se por esclarecer que esta norma não encerra qualquer contradição com o disposto no art. 45.º do mesmo diploma, porquanto, se é certo que este normativo permite que, no caso de ocorrer uma recusa de visto, os trabalhos realizados após a celebração do contrato e até à data da notificação da recusa possam ser pagos após essa notificação, caso o respetivo valor não ultrapasse a programação contratualmente estabelecida para o mesmo período, no entanto, a eficácia dos pagamentos efetuados está dependente da concessão do visto. Ou seja, constitui um ónus dos responsáveis avançar com a concretização das obras, bem sabendo que a recusa de visto pode implicar, no contexto deste enquadramento legal, uma eventual sanção financeira.

Sucedo, porém, que não foi obtida evidência da PE ter procedido ao pagamento do montante contratualmente previsto, apesar dos trabalhos se encontrarem totalmente realizados, pelo que não é de manter a conclusão relativa à verificação dos pressupostos de uma eventual infração financeira ao abrigo da al. h) do art. 65.º da LPOTC.

Com efeito e corroborando o afirmado pela PE em contraditório, a Mota-Engil (Adjudicatário) informou que foi faturado em 3 de junho de 2011 o valor deste contrato, tendo a respetiva fatura, da mesma data, sido objeto de devolução pela PE, em consequência da recusa de visto prévio pelo TC e a inerente ineficácia financeira do contrato, encontrando-se em dívida a totalidade do respetivo montante (1.169.416,66€) que, segundo a entidade adjudicatária, será “ brevemente objeto de ação judicial”.

No entanto, atento o exposto nas alíneas a) e b) supra subsiste a suscetibilidade das situações relatadas constituírem eventual responsabilidade financeira sancionatória **nos termos da al. b) do n.º 1 do art. 65.º da LOPTC.**

2.6 EXECUÇÃO DOS CONTRATOS DE EMPREITADA

A execução financeira das empreitadas referentes à Passos Manuel constam da Tabela 5.

Tabela 5 – EXECUÇÃO DOS CONTRATOS DE EMPREITADA – TRAB. A MAIS, A MENOS E ERROS E OMISSÕES

Contrato	Empreitadas	Contrato Inicial	Trab. Mais Preços Contratuais	Trab. Menos	Trab. Mais Preços Novos	Erros e omissões	Adicionais	Valor Empreitada (31/12/2010)	Adicionais / Contrato Inicial (%)
		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6) = (2)-(3)+(4)+(5)	(7) = (1) + (6)	
358	Estruturas e Fundações do Edifício do Refeitório da Escola Secundária Passos Manuel	1.672.214	69.111	131.644	357.367	88.770	383.603	2.055.817	22,9
393	Obras de Modernização da Escola Passos Manuel	14.448.744	1.772.959	1.476.188	3.468.647	887.474	4.652.892	19.101.636	32,2
1480	Execução dos trabalhos decorrentes da existência de caneiro não cadastrado, na Passos de Manuel.	993.537	0	0	0	0	0	993.537	0,0
		17.114.495	1.842.070	1.607.832	3.826.014	976.244	5.036.496	22.150.991	

Nota:

O valor apresentado para o Contrato n.º 393 respeita apenas às obras de modernização da Passos Manuel, não obstante o contrato ser relativo a um Lote de 8 escolas e inclui o 3.º Adicional celebrado em maio de 2011;



Nina Cruz

Tribunal de Contas

Conforme se observa, em duas das três empreitadas, o respetivo valor contratual aumentou em 5.036.496€, em virtude da formalização de um adicional ao Contrato n.º 358 e de três adicionais ao Contrato n.º 393. Este acréscimo resultou, essencialmente, da realização de “trabalhos a mais” no montante total de 5.668.084€, dos quais, 3.826.014€ (cerca de 67%) valorizados a preços não previstos contratualmente (ou novos) e de trabalhos resultantes de “erros e omissões” no valor de 976.244€. Os “trabalhos a menos” ascenderam a 1.607.832€.

Refira-se que os dados constantes da Tabela anterior referentes ao Contrato n.º 358 não incluem o montante pago pela PE a título de indemnização no valor de 289.674€, relativos a custos de estaleiro com a prorrogação de prazo da empreitada.

As datas de celebração dos contratos adicionais e respetivos montantes constam da **Tabela 3** e **Tabela 5**, respetivamente. A discriminação dos trabalhos a mais incluídos nos adicionais celebrados constam do Mapa II do Anexo 5.7.

Aos contratos da Tabela anterior acresce o Contrato n.º 2.199, no valor de 1.169.417€ celebrado em janeiro de 2011, analisado no Ponto 2.5.3 e que, como veremos no Ponto 2.7.7.1, consubstancia a realização de “trabalhos a mais” ao Contrato n.º 393.

De notar que, **os dados relativos à execução dos contratos de empreitada constantes da Tabela anterior não são os finais**, uma vez que, conforme já afirmado anteriormente, à data de 7 de novembro de 2011 **não se encontravam, ainda, aprovados os respetivos “fechos de contas”**, sendo de prever, que os custos com as mesmas aumentem em virtude, designadamente, do eventual pagamento de juros ao Empreiteiro no que se refere ao 3.º Adicional ao Contrato n.º 393⁴⁵. Este aspeto deve-se, fundamentalmente, ao hiato temporal entretanto decorrido entre a efetiva realização dos “trabalhos” (e da receção provisória da empreitada) em questão daquele adicional, e a data da sua celebração (cf. Mapa II do Anexo 5.7)⁴⁶.

Assim, o custo da vertente de “empreitada” com a modernização da Passos Manuel ascende, após a celebração do 3.º Adicional ao Contrato n.º 393, em maio de 2011, aos 23.610.082€⁴⁷, o que representa, mais 7.489.124€ (+46,5 %) face ao inicialmente previsto de 16.120.958€⁴⁸.

2.7 RESULTADOS DAS VERIFICAÇÕES FÍSICAS REALIZADAS

2.7.1 ENQUADRAMENTO PRÉVIO

Em 21 de janeiro de 2011, foi realizada a primeira verificação física à Passos Manuel, tendo a respetiva equipa de auditoria sido composta pelos dois técnicos da DGTC e por quatro da Consultora Externa.

⁴⁵ Em resposta de 16 de novembro de 2011, ao pedido de confirmação externa realizado no âmbito desta auditoria, a Mota-Engil informou que havia sido já apresentado à PE o “cálculo definitivo da Revisão de Preços dos trabalhos contratuais, no montante de €285.607,48, o qual aguarda confirmação daquela (...)”, encontrando-se a ser ultimado o “cálculo da Revisão de Preços dos trabalhos objeto dos Contratos Adicionais (...) ascendendo o mesmo a um valor aproximado de €18.000,00”. Relativamente a juros, o montante ascendia, à data da resposta, a 36.127,34€ que, de acordo com a entidade “não foi ainda peticionado nem faturado à PE.

⁴⁶ Entre a receção provisória e a celebração do adicional decorreram cerca de 13 meses e meio.

⁴⁷ Respeitante ao valor contratual (após adicionais) dos Contratos n.º 358 (incluindo indemnização), 393, 1.480 e 2.199.

⁴⁸ Relativo ao valor inicial dos Contratos n.º 358 e 393.



Nina Cruz

Tribunal de Contas

Posteriormente, e como consequência do não fornecimento atempado, por parte da PE, até à data da primeira verificação física, de todos os elementos solicitados relativamente a esta escola, em particular no que se refere a “trabalhos a mais” realizados no âmbito do Contrato n.º 393, não obstante a documentação relativa a esta empreitada ter sido solicitada, inicialmente, em 5 de novembro de 2010 (sobre esta matéria cf. Ponto 1.4), ou seja, cerca de dois meses e meio antes, foi necessária a realização de nova deslocação em 24 de março. Esta última verificação física foi realizada por um dos elementos da equipa do TC e por três da Consultora Externa.

As várias incidências relativas ao fornecimento de dados relativos às verificações físicas encontram-se descritos em seguida (para o caso particular do Contrato n.º 393):

- 1) Em 31 de agosto de 2010 foi celebrado, pela PE, o 2.º Adicional, no valor de 532.995€;
- 2) Entre 30 de julho de 2009 e 20 de abril de 2010, foram apresentadas 39 “propostas referentes a Trabalhos Adicionais” (PTA) pelo Adjudicatário, tendo sido elaborados pela Fiscalização da Obra, entre 16 de dezembro de 2009 e 12 de outubro de 2010, os respetivos “Relatórios de Análise de Trabalhos Adicionais”. Estes referem-se a 4.708.611€ de “trabalhos a mais” e a 1.476.188€ de “trabalhos a menos”;
- 3) Os primeiros elementos foram solicitados em 5 de novembro de 2010, onde se incluíam, designadamente, “Contratos” de empreitada, “Projetos de Alteração e documentação de suporte” e “Autos de Medição - Contratuais e de Trabalhos a Mais devidamente justificados pela documentação de suporte, nomeadamente Ordens de Alteração”;
- 4) Os documentos foram remetidos de forma parcelar e incompleta, tendo sido elaborados vários “pontos de situação” e novos pedidos de elementos, cujas datas constam do Mapa I do Anexo 5.7;
- 5) A primeira verificação física à Passos Manuel foi realizada pela Equipa de Auditoria e pelos Consultores Externos em 21 de janeiro de 2011, tendo a mesma sido comunicada à entidade em 14 do mesmo mês⁴⁹;
- 6) Os elementos indicados em 2) foram remetidos pela PE à Equipa de Auditoria apenas em 27 de janeiro de 2011, ou seja, apenas após a verificação física mencionada em 5), o que impossibilitou a verificação *in loco*, das alterações à obra resultantes daqueles 39 PTA. Posteriormente, realizou-se nova deslocação à escola em 24 de março;
- 7) Face aos resultados das verificações físicas realizadas, foi remetido, em 4 de abril de 2011, um Questionário à PE, onde se indagou, designadamente, sobre a situação dos já referidos 39 PTA, tendo esta respondido ao mesmo em 18 do mesmo mês⁵⁰, informando que a formalização através da celebração de Adicional se encontrava pendente da “(...) elaboração de estudo realizado por entidade externa e independente” nos termos do disposto no n.º 2 do art. 45.º do DL n.º 59/99, de 2 de março⁵¹;
- 8) O aludido estudo foi solicitado em 4 de maio e recebido em 17 do mesmo mês;

⁴⁹ Esta tinha sido prevista inicialmente para os dias 17 e 18 de janeiro, facto que tinha sido comunicado à PE a 6 de janeiro.

⁵⁰ Resposta subscrita pelo Eng. João Sintra Nunes (Presidente do CA), pelo Eng. Vitor Coelho (Diretor de Infraestruturas do Sul) e pelo Eng. Mario Coelho (Responsável de Projeto).

⁵¹ De acordo com a informação prestada, o convite, com vista à contratação destes serviços foi enviado em agosto de 2010, o contrato celebrado em setembro e a receção pela PE do relatório em 8 de abril de 2011.



Nina Cruz

Tribunal de Contas

- 9) Da análise do mesmo constatou-se a existência do 2.º Adicional, mencionado em 1), facto até então desconhecido pela Equipa de Auditoria, e que impossibilitou a verificação *in loco* dos respetivos trabalhos. Este contrato e respetiva documentação de suporte foi solicitado em 12 de agosto e recebido a 24 daquele mês;
- 10) Em 17 de agosto de 2011 foi solicitada informação sobre a situação dos 39 PTA. Em resposta do dia 24 do mesmo mês, a PE remeteu o 3.º Adicional, que procede à formalização destes trabalhos. Este Adicional havia sido celebrado em 18 de maio, facto desconhecido até então pela Equipa de Auditoria;
- 11) Da análise do 2.º Adicional e sua documentação de suporte, remetida pela PE, e mencionado em 9), atendendo à impossibilidade de verificação dos “trabalhos” *in loco*, foram solicitados, à entidade esclarecimentos adicionais em 13 de setembro, cuja resposta foi dada em 23 do mesmo mês.

Assim, ambas as verificações físicas foram condicionadas pelo facto da respetiva equipa de auditoria não se encontrar na posse de todos os elementos necessários para a sua concretização.

Por fim, e após a remessa do Relato de Auditoria para **contraditório**, e face à constatação da existência de “trabalhos a mais” e “a menos” não formalizados contratualmente através da celebração do correspondente adicional ao Contrato n.º 393, a PE remeteu, naquela sede, o 4.º Adicional a este contrato, em 10 de Janeiro de 2012⁵², bem como “autos de medição” “retificativos”, datados de outubro de 2011, que serão objeto de apreciação no Ponto 2.7.2.1.

2.7.2 TRABALHOS A MAIS, A MENOS, ERROS E OMISSÕES

Na sequência da remessa do Questionário já mencionado, a PE veio, na sua resposta, reconhecer a existência de inúmeras alterações ao Projeto durante a execução da empreitada de modernização da Passos Manuel (Contrato n.º 393). Estas alterações atingiram montantes significativos tendo originado um aumento de 4.652.892€ no valor daquele contrato, dos 14.448.744€ iniciais para os 19.101.636€, por via da celebração de 3 Adicionais (cf. Ponto 2.6).

Constatou-se, ainda, durante as verificações físicas, a existência de alterações ao Projeto que não foram objeto de formalização através da celebração de adicional, factos aliás reconhecidos pela própria entidade na sua resposta ao Questionário (cf. Ponto 2.7.2.2).

2.7.2.1 Trabalhos a Mais, a Menos, Erros e Omissões – Adicionais ao Contrato n.º 393

No âmbito da execução da empreitada de modernização da Passos Manuel (Contrato n.º 393) houve lugar à celebração de três (3) adicionais, cujo valor ascendeu a 887.473€, 532.995€ e 3.232.423€, respetivamente. A desagregação de todos os “trabalhos” em questão consta do Mapa II do Anexo 5.7 e a sua síntese da Tabela seguinte.

⁵² No valor de -144€, que correspondente à diferença entre “trabalhos a mais” de 398.300€ e “trabalhos a menos” no montante de 398.444€.



Rita Cruz

Tribunal de Contas

Tabela 6 – ADICIONAIS AO CONTRATO N.º 393

Contrato	Empreitada	Adicionais		Trab. Mais Preços Contratuais	Trab. Menos	Trab. Mais Preços Novos	Erros	Omissões	Total Adicional
		N.º	Data						
393	Obras de Modernização da Escola Passos Manuel	1	28-12-2009				170.450	717.024	887.474
		2	31-08-2010	13.523	0	519.472			532.995
		3	28-05-2011	1.759.437	-1.476.188	2.949.174			3.232.423
				1.772.959	-1.476.188	3.468.647	170.450	717.024	4.652.892

O valor inicialmente reclamado pelo Empreiteiro a título de “erros e omissões” foi de 1.607.451€, sendo 410.778,50 € relativos a “erros” e os restantes 1.196.672€ referentes às “omissões”.

Quanto aos 2.º e 3.º Adicionais, os mesmos encontram-se suportados em 8 e 39 “Propostas de Trabalhos Adicionais” (PTA), respetivamente, cujos “trabalhos a mais” ascenderam a 5.241.606€ e os “trabalhos a menos” a 1.476.188€. Daqueles trabalhos a mais, 3.468.647€ (cerca de 66,2%) foram fixados a “preços novos” (não contratuais).

Nos termos do art. 27.º do DL n.º 59/99, cit., após a receção da “ordem de execução”, o “empreiteiro deverá apresentar a sua lista de preços para os trabalhos de espécie diversa dos que constam do contrato”.

O dono da obra decidirá em 15 dias, implicando a falta de decisão a aceitação dos preços da lista do empreiteiro (n.º 3) ou poderá contestar os preços apresentados, indicando aqueles que considera aplicáveis (n.º 4), sendo os trabalhos então liquidados, logo que medidos, com base nos preços por aquele indicados (n.º 5), sem prejuízo da sua fixação definitiva em momento posterior (n.ºs 6 e 7).

Constata-se, no entanto, que a pronuncia (formal e documentada) da fiscalização e do dono da obra sobre os “trabalhos a mais”, apresentados pelo empreiteiro, nos termos do n.º 1 do art. 27.º⁵³, consubstanciada nos “relatórios de análise de trabalhos adicionais”, constantes do Mapa II do Anexo 5.7. , é posterior em 42 dos 47 PTA, à data da receção provisória, ou seja, à da realização dos “trabalhos”, sendo assim, extemporânea.

De destacar que, no contrato aqui em análise, estamos perante “trabalhos a mais” a “preços novos” no montante global de 3.468.647€, que foram formados num contexto não concorrencial, entre entidade Adjudicante (PE) e Adjudicatário (Mota-Engil).

Acresce que os Adicionais n.ºs 2 e 3⁵⁴ ao Contrato n.º 393 foram formalizados após a receção provisória, ou seja, quando o seu objeto já havia sido concretizado, em violação do disposto no n.º 7 do art. 26.º do DL n.º 59/99 cit.

Nos Pontos seguintes, consta a caracterização dos “trabalhos a mais” (cf. Pontos 2.7.2.1.1 a 2.7.2.1.4) e o seu enquadramento jurídico em face do respetivo regime (cf. Ponto 2.7.2.1.5).

2.7.2.1.1 Edifício de Química

No 3.º Adicional (ao Contrato n.º 393) foram formalizados, entre outros, os “trabalhos a mais” relativos a alterações de Projeto respeitantes ao “Edifício de Química”, no valor global de 512.100€ (PTA 14A), decorrentes de 1.250.630€ de “trabalhos a mais”⁵⁵ e de 738.530€ de “trabalhos a menos”.

⁵³ O prazo é de 15 dias, podendo ser alargado em mais 15 dias, caso o dono da obra comunique ao empreiteiro a necessidade de “mais prazo”.

⁵⁴ Este adicional retroage os seus efeitos a 31 de março de 2010, data da receção provisória.

⁵⁵ Sendo 756.159€ a “preços contratuais” e os remanescentes 494.471€ a “preços novos”.



Nina Cruz

Tribunal de Contas

O Projeto previa “(...) uma otimização espacial do edifício” (RFCE, p. 6), ao contemplar “(...) a introdução de um piso intermédio, (...) e o rebaixar da atual cota do piso térreo, permitindo assim a sua adaptação a dois laboratórios por piso, com escadas de acesso centrais”⁵⁶.

De acordo com o RFCE (p. 6-7), a “(...) vertente patrimonial deste edifício e do seu equipamento (...) não foi descurada pelos projetistas na sua proposta, ao prever a manutenção das fachadas, da volumetria” e “um «Laboratório Histórico», onde se introduzirá um mezzanino, para manutenção de uma zona museológica onde os antigos armários e equipamentos utilizados no Liceu poderão ser observados e até utilizados em algumas situações num sentido pedagógico, face ao edifício e face à ciência”⁵⁷.

Ainda de acordo com o mesmo Relatório (p. 7):

“As opções de Projeto acima descritas foram sancionadas pela Parque Escolar e submetidas à apreciação do IGESPAR a 17 de dezembro de 2007, o qual emitiu despacho de concordância a 6 de outubro de 2008, concluindo que «Da análise dos elementos enviados não resultam objeções do ponto de vista patrimonial»”.

Após a contratação da empreitada e no decurso da mesma, a Direção da Escola solicitou à Parque Escolar a reavaliação do projeto do “Edifício de Química”, alegando que “seria uma perda significativa a não manutenção no formato original do piso dos laboratórios históricos”. Esta solicitação extemporânea mereceu a aprovação da Parque Escolar, o que resultou na necessidade de executar alterações significativas nos diversos projetos, de modo a ser garantido o cumprimento do programa funcional.”

Face ao exposto, conclui-se que os “trabalhos a mais” relativos às alterações ao Projeto ocorridas durante a execução da empreitada, e referentes ao “Edifício de Química” resultaram de uma “alteração de vontade” do “dono da obra” em resposta a solicitação da Direção da Escola e não de qualquer “circunstância imprevista”.

Em sede de contraditório, a PE veio contextualizar aquela alteração ao projeto, referindo que, embora na fase de elaboração deste tenha sido ouvida a Direção da Escola e “(...) diversos agentes da comunidade educativa que utilizam regularmente as instalações escolares” com vista a recolher opiniões, já com a obra em curso vários elementos da “comunidade educativa” e posteriormente a Direção da Escola solicitaram a alteração do projeto. Neste sentido, e da “(...) nova reponderação dos interesses públicos em jogo”, a PE considera que esta alteração resultou de uma circunstância imprevista”.

Sobre o alegado cumpre, desde logo, sublinhar que não se introduz qualquer elemento novo face ao constante no Relato de Auditoria. Com efeito, e ao contrário do afirmado pela entidade, a alteração ocorrida no “Edifício de Química” mais não é do que uma inequívoca alteração de vontade do Dono da Obra. Este entendimento é partilhado pelo Consultor Externo, na sua análise ao contraditório da PE, onde “(...) mantém na íntegra e reforça sem qualquer reserva o por si expresso no Relatório Final”, razão pela qual se reitera o enquadramento efetuado.

⁵⁶ Cf. Memória Descritiva do Projeto de Execução, p. 16.

⁵⁷ Cf. Memória Descritiva, cit., p. 16.



Nina Cruz

Tribunal de Contas

2.7.2.1.2 Alterações às Instalações Elétricas e de Telecomunicações

As especialidades de “Instalações Elétricas e de Telecomunicações” foi uma das atividades que sofreu maior volume de alterações em obra, tendo sido objeto de 17 dos 47 PTA relativos aos 2.º (3 PTA⁵⁸) e 3.º Adicionais (14 PTA⁵⁹), perfazendo um total de 617.298€, referentes a 828.302€ de “trabalhos a mais”⁶⁰ e 211.004€ de “trabalhos a menos”.

Comparando aquele valor com o previsto inicialmente no contrato para as especialidades de “instalações elétricas, telecomunicações e intrusão/CCTV”, ou seja, 1.159.664€, conclui-se por um desvio de 53,2%.

Do teor dos documentos que suportam a realização destes trabalhos, verifica-se que as alterações efetuadas resultaram, mais uma vez, de solicitações da PE no decurso da obra, de forma a suprir situações não previstas em projetos de especialidade ou incompatibilidades resultantes dos mesmos, bem como de uma deficiente previsão de quantidades e espécies dos trabalhos necessários, pelo que se conclui que não resultaram de uma circunstância superveniente que não pudesse ter sido atempadamente prevista.

No âmbito do contraditório a PE discordou do relatado, pela seguinte ordem de razões:

- 1) Os “(...) projetos de instalações elétricas e de telecomunicações terem sido elaborados numa fase onde não estavam completamente definidos os parâmetros de projeto da PE, os quais, só posteriormente ao lançamento do concurso, foram definidos em manual da PE”;
- 2) A “(...) necessidade de adaptação/alteração de alguns trabalhos em face da realidade do edifício que apenas pôde ser plenamente conhecida após o início dos trabalhos”;
- 3) A existência de outras situações “(...) decorrentes do próprio funcionamento da escola, em que não foi possível a sua previsão aquando da elaboração dos projetos, por falta de informação e conhecimento real (físico) dos espaços da escola, nomeadamente as decorrentes dos espaços destinados ao teatro, posicionamento/dimensionamento dos espaços administrativos e destinados a professores”.

Relativamente ao primeiro argumento apresentado, a PE considera que, alterações ao nível de “(...) infraestruturas para equipamentos audiovisuais nos espaços letivos, novas exigências de rede informática, níveis de luminosidade (...), não podiam estar previstas em projeto uma vez que os requisitos apenas foram por si definido após a elaboração dos projetos”.

Ora aqui reside a questão fundamental sobre a impossibilidade destas alterações serem enquadradas nos termos legais como “trabalhos a mais”. Com efeito, e conforme estabelece o DL n.º 59/99, cit., para as empreitadas por “preço global”, o dono da obra deve definir “com a maior precisão possível” nos projetos as características da obra e as suas condições técnicas de execução, não podendo, a meio da sua execução alterar, por exemplo, os requisitos técnicos referentes às instalações elétricas.

O que se pode afirmar, inclusivamente, é que deve, isso sim, elaborar projetos rigorosos em que as especificações técnicas relativas a todas as “especialidades” se encontram perfeitamente definidas, sendo inaceitável que justifique a realização de avultados “trabalhos a mais” pela inexistência de “parâmetros” técnicos por si definidos, uma vez que tal contraria toda a filosofia da gestão de obras públicas.

⁵⁸ PTA n.ºs 19A, 24 e 29.

⁵⁹ PTA n.ºs 15A, 16A, 17A, 18, 20, 21A, 25B, 26, 33A, 34A, 37A, 38, 53B e 59A.

⁶⁰ Dos quais 179.186€ a “preços contratuais” e 649.116€ a “preços novos”.



Nina Cruz

Tribunal de Contas

Quanto aos restantes dois argumentos, a PE não apontou os “trabalhos” concretos a que alude, fazendo apenas referências genéricas, razão pela qual se mantêm na íntegra as conclusões do Relato de Auditoria.

2.7.2.1.3 Pavilhão da Associação dos Antigos Alunos do Passos Manuel (ALPA)

Durante a execução da empreitada foi decidido pela PE a construção de instalações para a “Associação ALPA - Antigos Alunos do Passos Manuel” que ocupava antes da intervenção vários espaços da Passos Manuel e que entretanto foram convertidos em “espaços letivos”. A execução daquelas custou 297.123€⁶¹ a que acresceram, ainda, 5.026€ (parte do PTA n.º 57C - 3.º Adicional -), pelo que o seu preço final atingiu os 302.149€ (esta matéria é analisada, ainda, no Ponto 2.7.6.3 e aquele “pavilhão” está patente no Relatório Fotográfico - Anexo 5.2).

Neste caso, é também evidente que não estamos perante trabalhos resultantes de “circunstância imprevista”, mas de uma alteração ao Projeto, por “vontade” do Dono da Obra, ou seja, da PE, a que acresce o facto de se tratar de uma intervenção que não era estritamente necessária para a conclusão da empreitada, assumindo um carácter complementar da mesma.

No contraditório, a PE alega que se encontrava previsto em projeto a instalação daquela associação no interior da escola Passos Manuel, o que não veio a ocorrer e que justificou a realização deste “trabalho a mais”, pelo que não se pode considerar que o mesmo seja “complementar”. Por outro lado, considera que o mesmo resultou de uma “circunstância imprevista”, pelo facto de “(...) na sequência de reuniões efetuadas com responsáveis da ALPA - que não tinham sido consultados na fase de elaboração de projeto -, verificou-se que a solução (...) preconizada em projeto (no interior da escola) não contemplava as reais necessidades daquela associação”.

No entanto, não se encontra preenchido qualquer dos requisitos previstos nas al. a) ou b) do n.º 1 do art. 26.º do DL n.º 59/99, cit., para que possam ser considerados “trabalhos a mais”, uma vez que é a própria PE que vem reconhecer que “(...) é certo que os trabalhos em causa não eram estritamente necessários para a conclusão das restantes obras de modernização da Escola Passos Manuel, não sendo também, de um ponto de vista estritamente técnico, inseparáveis do contrato”, pelo que não se verifica nenhuma das condições previstas naquelas alíneas.

Face ao alegado, reitera-se que a introdução desta alteração não resultou de uma “circunstância imprevista” mas sim, da decisão tomada pela PE de conceder à associação instalações próprias.

⁶¹ Relatório de Análise de Trabalhos Adicionais, de 8 de setembro de 2010, relativo ao PTA n.º 12B (p. 3)



Nina Cruz

Tribunal de Contas

2.7.2.1.4 Outros Trabalhos a Mais

No que concerne aos outros “trabalhos a mais” formalizados nos 2.º e 3.º Adicionais, que perfazem o total de 2.338.898€⁶² (não analisados nos Pontos 2.7.2.1.1 a 2.7.2.1.3), dos quais 513.696€ do 2.º Adicional⁶³ e 1.825.202€ do 3.º Adicional⁶⁴, com exceção dos refletidos no PTA n.º 5A (“compartimentações corta-fogo”) do 2.º Adicional, e nos PTA n.ºs 7A (“sondagem CCTV ao caneiro”), 9H (“meios disponibilizados para apoio à arqueologia”), 23A (parcial de 211.946€), 28C (“remontagem do corpo de ligação”) e 32B (“enchimento do poço do jardim”), todos do 3.º Adicional, que totalizam 820.591€, considera-se que a sua realização não foi ditada por uma “circunstância imprevista”, na medida em que resultaram de:

- a) Deficiências ou não previsão em Projeto: PTA n.ºs 6, 13, 22 e 27 (2.º Adicional) e n.ºs 31D, 40A, 45B, 48D, 49D, 50E, 52D, 56C, 57C, 58C (3.º Adicional) - 705.967€;
- b) Alterações e adaptações introduzidas nos projetos por vontade do “dono da obra”: PTA n.ºs 23A (parcial de 125.597€), 30A, 36C, 39, 42C, 46C, 47C, 51E, 55E (todos referentes ao 3.º Adicional) - 812.341€.

Pelo exposto, conclui-se que os “trabalhos” acima mencionados não são suscetíveis de ser qualificados como “trabalhos a mais”.

Em contraditório, a PE veio, no essencial, repetir a análise já efetuada pela Fiscalização de Obra nos PTA, relativamente a cada um dos “trabalhos” em questão, não tendo aduzido nenhum facto novo que possa alterar a análise e conclusões da auditoria, com exceção dos “trabalhos” constantes do PTA n.º 5A (406.957€), 9H (24.683€), 23A (parcial de 211.946€)⁶⁵ e 28C (127.680€), em que se aceitaram os fundamentos apresentados pela PE como resultantes de “circunstância imprevista”, no primeiro caso por ter resultado de uma exigência (em obra) do IGESPAR (9H), e nos restantes por não ter sido possível, em projeto, prever a sua necessidade (5A, 23A e 28C)⁶⁶.

2.7.2.1.5 Quanto ao Cumprimento dos Requisitos Legais para a Realização de Trabalhos a Mais

Entende-se por “trabalhos a mais” **aqueles “cuja espécie ou quantidade não hajam sido previstos ou incluídos no contrato, nomeadamente no respetivo projeto”**, consubstanciando modificações ao objeto da empreitada, decorrentes da iniciativa do dono de obra (art. 26.º do DL n.º 59/99, cit.), podendo ser determinada a sua realização apenas quando “se destinem à **realização da mesma empreitada** e se tenham tornado necessários na sequência de uma **circunstância imprevista**”, desde que se verifique qualquer uma das seguintes condições:

- a) Quando esses trabalhos **não possam ser técnica ou economicamente separados** do contrato, sem inconveniente grave para o dono da obra;

⁶² Dos quais 2.865.552€ de “trabalhos a mais” (692.555€ a “preços contratuais” e 2.172.996€ a “preços novos”) e 526.654€ de “trabalhos a menos”.

⁶³ PTA n.ºs 5A, 6, 13A, 22 e 27.

⁶⁴ PTA n.ºs 7A, 9H, 23A, 28C, 30A, 31D, 32B, 36C, 39, 40A, 42C, 45B, 46C, 47C, 48D, 49D, 50E, 51E, 52D, 55E, 56C, 57C e 58C.

⁶⁵ A análise dos PTA n.º 5A e 23A, constava do Relato de Auditoria em Ponto autónomo (2.7.2.1.1 - Compartimentações Corta-Fogo).

⁶⁶ Na sua análise às alegações apresentadas pela PE em contraditório, relativamente aos PTA 5A e 23A, os Consultores Externos consideraram que, “[e]fetivamente, os trabalhos executados são justificáveis dado que em fase de projeto não foi possível conhecer com rigor a composição e características reais de resistência corta-fogo dos diversos pavimentos do Liceu”.



Nina Cruz

Tribunal de Contas

- b) Quando esses trabalhos, ainda que separáveis da execução do contrato, **sejam estritamente necessários ao seu acabamento.**

A jurisprudência do Tribunal de Contas tem adotado uma interpretação uniforme e consolidada do conceito de **circunstância imprevista**, definindo-a como “(...) inesperada, inopinada”, de tal forma “(...) que um decisor público normal, colocado na posição do real decisor não podia não devia ter previsto, [s]e a circunstância podia e devia ter sido prevista, o que se verifica é erro do decisor público” o que decorre, de entre outros, dos Acórdãos n.ºs 22/2006, de 21 de março, 1.ª S/PL, e 14/2006, 1.ª S/PL, de 21 de fevereiro.

Tendo como referência o regime legal aplicável à realização de “trabalhos a mais”, a jurisprudência do TC existente sobre esta matéria, assim como a fundamentação aduzida para a sua concretização, verifica-se que **“os trabalhos a mais (...) são na sua grande maioria inequívocas alterações ou complementações dos projetos por iniciativa da Parque Escolar”** (RFCE, p. 3), como ocorre nas situações descritas nos Pontos 2.7.2.1.1, 2.7.2.1.3 e na al. b) do Ponto 2.7.2.1.4, sendo as alterações determinadas, em alguns casos, por sugestões extemporâneas da própria Direção da escola.

O TC já se pronunciou sobre situação semelhante, no Relatório n.º 7/2008, da 1.ª Secção, a respeito de alterações efetuadas no decurso de uma empreitada promovida pela Câmara Municipal de Vila Franca de Xira, na sequência de solicitação da entidade utilizadora das instalações, tendo concluído que “(...) no caso daqueles trabalhos, do que se tratou foi **alterar o projeto concursado, adequando-o às condições de segurança e funcionalidade das instalações, de acordo com o entendimento, neste domínio, manifestado por aquele centro.** Ou, dizendo de outro modo, a realização de tais trabalhos consistiu, pura e simplesmente, na introdução de melhorias na obra, não tendo resultado da ocorrência de qualquer circunstância inesperada, inopinada.”

De facto, como vem explicitado no Relatório n.º 5/2010 (Câmara Municipal de Vilar Formoso), 1.ª Secção, a respeito da introdução de espaço de estacionamento anexa a uma área multiusos, “ (...) no que respeita aos trabalhos de implementação de estacionamento de autocarros, os mesmos constituem **uma melhoria em obra com o objetivo de proporcionar maior funcionalidade ao fim que se pretendia atingir com a presente empreitada, mas que não eram indispensáveis à realização da empreitada, tal como ela foi projetada e contratualizada.** Ora, se o dono da obra pretendia introduzir melhorias no projeto deveria tê-lo feito antes do lançamento do concurso, isto é aquando da reavaliação do mesmo. Trata-se de decisões diferenciadas e assumidas em fase de execução da obra e que nada têm a ver com o requisito de circunstância imprevista, tal como é entendido pela jurisprudência unânime deste Tribunal.”

Em sede de jurisprudência do TC, a sentença n.º 4/2011 refere que se “(...) os restantes trabalhos, (...) de modo algum poderiam considerar-se “trabalhos a mais”, visto que as razões determinantes da sua execução preexistiam à data do lançamento da empreitada e, logo, a justificação para a sua realização não pode radicar em qualquer circunstância imprevista, devendo-se antes a falta de cuidado na elaboração do projeto que serviu de base ao concurso (cf. art. 62.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 59/99)”, acrescentando-se que “[n]a verdade, o facto de a necessidade das obras não ter sido inicialmente prevista e ter surgido mais tarde não significa que os trabalhos em causa não fossem previsíveis desde o início. Uma coisa é detetar a necessidade de mais trabalhos, outra coisa é o surgimento de qualquer circunstância imprevista no decurso da execução da obra que determine a execução desses trabalhos.”



Nina Cruz

Tribunal de Contas

Tratou-se, assim, de aproveitar os trabalhos em curso para ampliar o objeto da empreitada, acrescentando trabalhos inicialmente não previstos, como se verificou na execução do Pavilhão da ALPA, cuja realização foi decidida no decurso da obra, não estando prevista no programa preliminar, inexistindo, também, a este respeito, qualquer elemento de imprevisibilidade, nos termos do n.º 1 do art. 26.º do DL n.º 59/99, cit., que justificasse a realização destes trabalhos.

Outro conjunto significativo de alterações que importa considerar prende-se com a existência de deficiências ou não previsão em projeto de trabalhos necessários ao acabamento da obra, cuja realização é decidida em fase de execução de empreitada, sendo elucidativos, a este respeito, os casos descritos no Ponto 0 e na al. a) do ponto 2.7.2.1.4.

Nestas situações, o TC tem entendido que estes trabalhos não são qualificáveis como “trabalhos a mais”, porquanto surgem de lacunas ou omissões originárias dos projetos, como vem evidenciado, nomeadamente, nos Relatórios de Auditoria n.ºs 32/08 (Instituto da Droga e da Toxicod dependência, I.P), 45/08 (Câmara Municipal de Santo Tirso), e 12/10 (Câmara Municipal de Lamego), da 1ª Secção, afirmando-se neste último que “(...) o dono da obra tem obrigação de ser diligente e por isso, antes do lançamento das empreitadas, deve verificar se tudo quanto é necessário à sua realização está ou não previsto. E se quer introduzir melhorias no projeto deve fazê-lo antes do lançamento do concurso.”

Do exposto, conclui-se pela violação do disposto no n.º 1 do art. 26.º, uma vez que os trabalhos que constituem o objeto dos adicionais em apreço, com exceção dos relativos aos PTA n.º 5A, 7A, 9H, 23A (parcial de 211.946€), 28C e 32B, anteriormente indicados, no valor de 820.591€, assim como a fundamentação que foi apresentada para a sua execução, não preenchem os requisitos previstos no mencionado preceito legal, pois para tal seria necessário que decorressem de circunstâncias imprevistas, e atento o seu valor de 126.038€ (2.º Adicional), e 2.818.790€ (3.º Adicional), a respetiva adjudicação deveria ter sido precedida de novo procedimento adjudicatório, por ajuste direto com convite a pelo menos três entidades, de acordo com o n.º 1 do art. 5.º e n.º 1 do art. 6.º do DL n.º 34/2009, cit., ou seguir o regime previsto no art. 19.º do CCP, sendo ambos os normativos aplicáveis à data em que foi determinada a realização dos trabalhos.

As despesas no montante de 2.944.828€ são ilegais, sendo a responsabilidade pelas mesmas de João Sintra Nunes, Teresa Valsassina Heitor, José Domingues Reis, Paulo Grilo Farinha, e Gerardo Saraiva Menezes (este último apenas quanto aos trabalhos constantes do 2.º Adicional), na qualidade de membros do CA⁶⁷. **A responsabilidade pelos pagamentos ilegais no mesmo montante** consta do Anexo 5.1.

A responsabilidade recai ainda no Gestor de Projeto da Passos Manuel, Eng. Mário Coelho, nos termos do n.º 4 do art. 61.º da LOPTC, interpretado de acordo com os n.ºs 2 e 3 do art. 67.º da mesma Lei, na medida em que aceitou a fundamentação e o enquadramento jurídico da realização dos “trabalhos a mais” constantes de documentos submetidos superiormente, em moldes que consubstanciam uma solução desconforme ao quadro legal aplicável.

⁶⁷ Deliberações do CA de 8 de julho de 2010 (Ata n.º 223), e de 14 de abril de 2011 (Ata n.º 285), que autorizaram a celebração dos 2.º e 3.º Adicionais ao Contrato n.º 393, respetivamente.



Nina Cruz

Tribunal de Contas

Em sede de contraditório, a PE argumenta que a Lei não exige a imprevisibilidade da circunstância de que resulta a necessidade dos trabalhos a mais, bastando não ter sido prevista, e estes trabalhos, enquanto manifestação do poder de modificação unilateral dos contratos administrativos, por razões de interesse público, devem permitir "(...) cobrir o dono da obra do risco de um projecto incompleto e defeituoso - conferindo-lhe a possibilidade de suprir insuficiências ou corrigir erros de projecto, permitir-lhe modificar a obra em função da evolução das suas necessidades, assegurando assim a flexibilidade necessária à realização de um trabalho de construção.", considerando excessiva a adoção de novos procedimentos quando o trabalho não resulte de circunstância imprevista como defendido pelo TC.

Sem prejuízo deste entendimento, invocam-se fatores tão diversos como o estar em causa uma obra de reabilitação de um edifício com cem anos, em vias de classificação, que requeria um tratamento diferenciado, as dificuldades de acesso à obra, ou a ausência de um documento geral orientador das obras a cargo da PE, que tornaram necessárias adaptações e alterações aos projetos patenteados a concurso, indispensáveis para que esta escola ficasse dotada das condições de funcionalidade que estavam a ser definidas para o Programa de Modernização do Parque Escolar, sem esquecer o contributo da comunidade escolar, que (...) apontavam para a eventual necessidade de reponderação de algumas das soluções inicialmente colocadas nos projetos.", tudo para justificar a execução e enquadramento, como trabalhos a mais, do conjunto das alterações empreendidas.

Ainda assim, considera a PE, em termos genéricos que "(...) os trabalhos a mais formalizados nos adicionais n.ºs 2 e 3 ao Contrato n.º 393 resultaram de circunstâncias imprevistas, em conformidade com o pressuposto legal constante do n.º 1 do artigo 26.º do RJEOP. Para além disso, as explicações supra avançadas permitem ainda verificar que se trataram de trabalhos que não podiam ser técnica nem economicamente separados do contrato, por tal implicar graves inconvenientes para a PE, ou, por outras vezes, por serem estritamente necessários ao acabamento dessas empreitadas".

Em concreto, empreende-se um exercício de análise casuística dos trabalhos a mais considerados ilegais, relatado anteriormente nos respetivos pontos, invocando um conjunto de circunstâncias e argumentos justificativos da sua imprevisibilidade, nos termos deste normativo.

Considera-se, também, que "(...) grande parte desses trabalhos visaram corrigir erros e omissões impossíveis de serem detetados em fase de projeto, pelo que a respetiva execução não estava condicionada ao cumprimento dos pressupostos da norma legal (exclusivamente) respeitante aos trabalhos a mais (...) houve situações que resultaram da constatação de algumas desconformidades e incompatibilidades entre o encontrado em obra e aquilo que se pressupôs no projeto (...) as quais era impossível terem sido previstas mais cedo", além de que "(...) ainda que a necessidade de execução dos mesmos tenha resultado da existência de circunstâncias imprevistas, tal como se demonstrou, a verdade é que, mesmo que assim não se entendesse, não era necessário para a realização dos mesmos verificar-se uma tal exigência, bastando apenas, para que pudessem ser legitimamente executados e pagos ao empreiteiro, que se tratassem de erros e omissões «cuja previsão ou descoberta fosse impossível mais cedo» (cfr. n.ºs 2 e 5 do artigo 14.º do RJEOP), o que, atenta a descrição dos factos acima exposta, efetivamente aconteceu".



Nina Cruz

Tribunal de Contas

Sem conceder, a PE argumenta que, por força do regime excecional de contratação pública previsto no Decreto-Lei n.º 34/2009, de 6 de fevereiro, e atentos os valores dos adicionais em causa, poderia ter adotado procedimentos pré-contratuais de ajuste direto com consulta a três entidades para a contratação dos trabalhos a mais, sempre que o valor estimado do contrato também ele fosse inferior aos limites previstos para a aplicação das diretivas comunitárias (5.150.000€), obrigando a consulta de três entidades distintas, e o CCP permitia também o recurso ao ajuste direto até valor limite de 1.000.000€, consagrado na parte final da alínea a) do n.º 1 do artigo 19.º do DL n.º 18/2008, de 29 de Janeiro, não se aplicando em ambos os casos a limitação da contratação a um só prestador constante do n.º 2 a 5 do artigo 113.º deste ultimo diploma.

Relativamente ao facto da pronúncia da fiscalização e dono da obra sobre os trabalhos a mais apresentados pelo empreiteiro ser posterior à receção provisória, e o respetivo valor a preços novos, constante dos adicionais n.ºs 2 e 3, ascender a 3.468.647€, alega a PE que “(...) é a própria lei que prevê a possibilidade de não comunicação atempada do dono da obra quanto à aceitação do orçamento apresentado pelo empreiteiro, determinando que a mesma tem por efeito a respetiva aceitação tácita, tal como resulta do disposto no 3.º do artigo 27.º do RJEOP e que foi mantida no n.º 4 do artigo 373.º do CCP.” e que “(...) antes de se iniciar a execução desses trabalhos, o empreiteiro, a fiscalização, a PE e o projetista acordavam a solução e os materiais concretos a aplicar em obra, discutindo inclusivamente, em algumas situações, os custos que isso comportaria”.

No que concerne à inobservância do n.º 7 do art. 26.º do DL n.º 59/99, cit., reconhece-se que “(...) ao adicional n.º 2 não foi dada eficácia retroativa e ao adicional n.º 3, apesar de o ter sido, por lapso retroagiram-se os efeitos para o momento da finalização dos trabalhos (março de 2010)” mas argumenta-se que a celebração tardia dos adicionais surgiu “(...) como uma formalização do relacionamento anteriormente estabelecido entre a PE e o empreiteiro, que já havia sido acordado informalmente, e que incluía todos os trabalhos ali em causa” e, por outro lado, ainda que reconhecendo a regra geral da imediatividade dos efeitos jurídicos dos atos administrativos, invoca-se a possibilidade das partes celebrarem contratos em momento posterior nos termos das normas do CPA, atribuindo-lhe eficácia retroativa.

Defende-se, ainda, neste contexto, que a expressão “(...) utilizada pelo n.º 7 desse artigo 26.º parece acomodar, precisamente, a ideia de que a formalização não carece de ser anterior ou contemporânea à realização dos trabalhos. Com efeito, aí se diz que «a execução (...) deverá ser formalizada» o que, para além de confirmar esse entendimento, acolhe a ideia de que a redução a escrito mais não é do que a formalização ou conformação de uma realidade que pode ter sido anterior”.

Sobre o alegado, não pode deixar de se reiterar o entendimento uniforme do conceito de “imprevisibilidade” adotado pela jurisprudência do TC, rejeitando a qualificação de uma “circunstância imprevista” como aquela que simplesmente não foi prevista, exigindo também que se demonstre que não podia nem devia ter sido, não podendo advir da vontade de introduzir melhorias ou adaptações ao projeto ou da necessidade de resolver deficiências e incompatibilidades por ele geradas.



Nina Cruz

Tribunal de Contas

Como bem salienta o Acórdão do TC n.º 48/2006, 1.ª S/PL, de 27 de Julho, “(...) Circunstância imprevista quer aqui significar circunstância inesperada ou inopinada, não podendo confundir-se com (...) imprevisão pura e simples”. Isto é, circunstância imprevista não pode ser, obviamente, equivalente a circunstância não prevista (cfr., a este propósito, o Acórdão n.º 8/2004, proferido em 8/6/2004 nos autos de recurso ordinário n.º 35/03-SRM).”

Em consonância, não é aceitável a interpretação assumida pela PE daquele conceito para efeitos do n.º 1 do art. 26.º do DL n.º 197/99, cit.⁶⁸, e a amplitude que lhe é conferida em conexão com o exercício dos poderes de modificação unilateral do contrato pelo dono da obra, pois tal equivaleria a admitir que todo e qualquer trabalho não previsto no projeto, independentemente das razões para essa ausência, teria sempre enquadramento no aludido artigo 26.º.

Ora, foi com base no entendimento do TC constante de inúmeros acórdãos e relatórios de auditoria, que se concluiu, após a verificação em obra e análise da documentação respeitante, que os mesmos não podiam ser considerados como “trabalhos a mais”, uma vez que não preenchiam o conceito de imprevisibilidade.

Por essa razão, e analisando os motivos e circunstâncias invocados de forma, casuística pela PE para justificar a realização dos trabalhos adicionais ao contrato n.º 393, reitera-se a análise efetuada nos pontos 2.7.2.1.1 a 2.7.2.1.4, no sentido da inexistência de quaisquer indícios que evidenciem factos ou condicionalismos que constituam circunstâncias imprevistas quanto aos trabalhos ilegais neles identificados, com as características que lhe são atribuídas pelo TC, e como tal, não alteram a conclusão da ilegalidade destes trabalhos, atento o enquadramento factual e legal expresso neste Relatório.

De igual modo, não é aceitável invocar o regime dos erros e omissões quando se apurou que a PE sempre caracterizou estes trabalhos como trabalhos a mais, e não existe qualquer evidência de um procedimento de reclamação de erros e omissões por iniciativa do empreiteiro ou da PE nos termos do art. 14.º do DL n.º 59/99, cit, relativamente às situações identificadas nos pontos deste Relatório anteriormente mencionados.

Quanto à matéria da retroatividade, importa notar que é a própria PE que evidencia nas suas alegações, que a mesma não resulta expressamente de nenhuma das cláusulas do adicional n.º 2 ao contrato n.º 393.º, e que no adicional n.º 3 se retroagiram, por lapso, os efeitos para o momento da finalização dos trabalhos, pelo que não releva a questão suscitada. A jurisprudência do TC tem sufragado um entendimento restritivo da possibilidade de atribuir efeitos retroativos a atos em matéria de contratação pública (Vide Acórdão n.º 14/09, 1.ª S/PL, de 31 de Março), nos termos do enquadramento jurídico constante da análise ao contraditório do ponto 2.5.3., para o qual se remete.

Quanto à apreciação tardia de trabalhos valorizados a preços novos, as explicações da PE confirmam o relatado, sendo evidente que foi a não pronuncia atempada pela fiscalização e dono da obra sobre os preços apresentados pelo empreiteiro, nos termos e com a forma previstos na Lei (art. 27.º do DL n.º 59/99, cit.), que originou nos termos legais a sua aceitação tácita, inviabilizando a possibilidade de serem obtidos melhores preços e a promoção de mecanismos concorrenciais, tendo-se a PE demitido de discutir a adequação e economicidade dos preços apresentados pelo empreiteiro.

⁶⁸ A definição de “trabalhos a mais” é retomada no art. 370.º, n.º 1, do CCP, cuja redação “é em tudo semelhante à deste artigo, e de acordo com Rui Medeiros perfilha tal entendimento, afirmando que “(...) a delimitação literal dos trabalhos a mais no novo diploma não se afasta substancialmente daquela que estava acolhida no RJEOP/99 e que ainda hoje consta da Diretiva n.º 2004/18/CE(...)”, cf. Autor citado in Estudos da Contratação Pública - II (“O controlo de custos nas empreitadas de obras públicas através do novo regime de trabalhos de suprimento de erros e omissões e de trabalhos a mais”), Coimbra Editora (2010), P. 453.



Nina Cruz

Tribunal de Contas

Por último, se é certo que a PE poderia contratar os trabalhos a mais mediante ajuste direto, também é verdade que o próprio regime excecional, vigente à data dos factos, obrigava à consulta de três entidades no contexto do recurso a este último procedimento, quando se tratasse de montantes abaixo dos limiares comunitários.

Além de que, o regime excecional aplicável à PE previa a adoção de outros procedimentos mais abertos, como o concurso limitado por prévia qualificação e a negociação, que não apenas o ajuste direto, pelo que ao estabelecer um regime excecional com recurso a vários tipos de procedimento, não pretendeu o legislador que o ajuste direto, o qual limita a concorrência, fosse o regime regra nos termos preconizados pela entidade.

Ou seja, o DL n.º 34/2009, cit., impôs a adoção de procedimentos concorrenciais mediante a consulta a três entidades, mesmo quando estivesse em causa o recurso ao ajuste direto, pelo que, ao chamar à colação o regime geral do CCP (art. 19.º), para a contratação direta dos trabalhos a mais, a PE demonstra que se quis furtar ao cumprimento das normas do regime excecional, que se tem assim por violado nos termos relatados.

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.

2.7.2.2 Desconformidades entre o Contratado e o Executado

Em resultado das verificações físicas constatou-se a existência de trabalhos contratuais não executados, cuja síntese consta da Tabela 7, não obstante os mesmos terem sido medidos, faturados e pagos.

Tabela 7 – TRABALHOS CONTRATUAIS NÃO EXECUTADOS (MAS MEDIDOS, FATURADOS E PAGOS)⁶⁹

Item Quest. (IQ)	Contrato n.º 393			Valor	Constatação em Obra
	Especialidade	Art.	Síntese Descrição Trabalho		
1	Arquitetura	04.08	Divisórias em placas de aglomerado de madeira e cimento tipo "VIROC"	318.250	Foram executadas divisórias em placas de gesso cartonado em substituição do aglomerado de madeira e cimento previsto contratualmente;
3	Arquitetura	07.04.04.01	Pavimentos exteriores (Terraço de ligação entre o edifício do Liceu e o Edifício dos Novos Laboratórios)	7.615	Não foi aplicado o revestimento em mosaico hidráulico. Em substituição foi aplicado um revestimento autonivelante;
4	Arquitetura	07.05.01.01	Pavimento autonivelante, tipo "BASF-MASTERTOP 1325", cor a definir em obra (de acordo com a utilização do pavimento) (...);	87.296	O revestimento não foi aplicado nos espaços: 0.21, 0.43, 0.46, 0.49, 0.51, 0.53 e 1.34, onde foi mantido o pavimento existente;
5	Arquitetura	07.05.03.01	Pavimento autonivelante, tipo "BASF-MASTERTOP 1325", c/ características antiderrapantes, cor a definir em obra (de acordo com a utilização do pavimento) (...);	5.978	O revestimento foi executado na generalidade dos espaços previstos em Projeto, todavia não foi aplicado nos espaços 0.47 e 0.52 onde foi mantido o pavimento existente;
7	Arquitetura	09.02.01.03	Pintura vitrificante do tipo "kerapas", mínimo de 3 demãos, incluindo massa de regularização e suporte, acabamento (...) em Lambris interiores, rebocados	6.178	Não foi executada a pintura no espaço -1.17 (Circulação), conforme previsto no projeto. Foi substituído Kerapas por tinta plástica.
9	Arquitetura	08.02.03.01	Fornecimento e montagem de teto falso acústico, formado por placas de fibra mineral amovíveis, c/ 600x600x15 mm, tipo "Modelo PRIMA DUNE PLUS (ARMSTRONG)", c/ sistema de fixação e encaixe "MICROLOOK (ARMSTRONG) (...);	5.177	Este material não foi aplicado. Em sua substituição foram aplicadas placas de gesso cartonado liso.
11	Várias	Vários	Passadiço de acesso ao Convento dos Paulistas	4.579	O passadiço não foi executado.
				430.494	

⁶⁹ Esta Tabela foi alterada face aos esclarecimentos prestados em sede de contraditório.



Nina Cruz

Tribunal de Contas

Estas alterações consistiram na substituição de materiais previstos no Projeto (IQ n.º 1, 3, 7 e 9), na recuperação (parcial) do pavimento existente em vez da sua substituição (IQ n.º 4 e 5) e na compensação de trabalhos contratuais por trabalhos não contratuais (IQ n.º 11)⁷⁰.

De acordo com a PE, e com os cálculos por si apresentados em resposta ao Questionário, as alterações acima indicadas eram de valor idêntico ao contratual, razão pela qual entendeu faturar o previsto no contrato, não procedendo à formalização das mesmas através da celebração de adicional ao Contrato n.º 393, em violação do n.º 7 do art. 26.º do DL n.º 59/99, cit.

Os cálculos apresentados tiveram na quase totalidade das situações a aplicação de “preços contratuais”, sendo que, em geral, os preços utilizados se referiam a outras escolas abrangidas pelo Contrato n.º 393.

Não obstante o acima exposto, a “avaliação económica” das alterações efetuadas não teve por base a apresentação de “orçamento” pelo Empreiteiro, nem foram objeto de avaliação formal pela Fiscalização da Obra, inexistindo, também, as respetivas “ordens de execução”, e os elementos técnicos de suporte indispensáveis à sua execução e medição (planos/desenhos/mapa de trabalhos), em violação do disposto nos n.ºs 2, 4 e 6 dos mesmos artigo e diploma.

Estes factos são, aliás, reconhecidos pela PE, ao afirmar que⁷¹:

Esclarece-se pelo presente que no âmbito de assistência técnica à obra pela equipa de projetistas, eram efetuadas visitas frequentes à obra, acompanhadas por técnicos da Fiscalização e Dono de Obra, onde eram colocadas várias questões pela Fiscalização, e cujas decisões por vezes não foram formalizadas em ordens de execução ou documentos de assistência técnica do projeto.

Atento o exposto, conclui-se que a concretização das mencionadas alterações não respeitou as normas legais aplicáveis, designadamente as formalidades previstas no art. 26.º do DL n.º 59/99, cit. uma vez que careciam de ordens de execução e de elementos suporte às alterações (n.ºs 2, 4 e 6), não tendo sido formalizadas em Adicional (n.º 7).

A **realização das despesas em causa, no valor de 430.494€, é ilegal**, recaindo a mesma sobre João Sintra Nunes, Teresa Valsassina Heitor, José Domingues dos Reis, Paulo Grilo Farinha e Gerardo Saraiva Menezes, enquanto membros do CA no período de execução da obra (2008-2010), na medida em que lhes competia pronunciarem-se sobre a legalidade das despesas em causa, nos termos da al. r) do n.º 1 do art. 7.º dos Estatutos, cabendo-lhe, também, estabelecer mecanismos de controlo preventivos da ocorrência de situações desconformes à lei, no âmbito das suas competências de acompanhamento e avaliação sistemáticos da atividade desenvolvida pela empresa (al. I do mesmo artigo). A responsabilidade pelos pagamentos ilegais no mesmo montante consta do Anexo 5.1.

Esta situação é suscetível de eventual responsabilidade sancionatória ao abrigo da al. b) do n.º 1 do art 65.º da LOPTC.

Em contraditório, a PE discorda das conclusões anteriormente expostas quanto ao incumprimento do disposto nos n.ºs 2 e 4 e 6 do art. 26.º do DL 59/99, cit., no âmbito da realização destes trabalhos, pela ausência de ordens escritas de execução e elementos de suporte às alterações, dizendo que:

⁷⁰ Segundo a PE, a execução do “passadiço” foi compensada com a realização da “(...) demolição de um muro de pedra existente que impedia a execução da escavação e fundações do pavilhão, bem como a sua reconstrução” e da “(...) fundação para uma escada (...) reaproveitada para acesso de manutenção ao pátio ajardinado (resposta de 18 de abril de 2011, p. 11).

⁷¹ Resposta de 17 de maio de 2011 a pedido de esclarecimentos de 4 do mesmo mês.



Nina Cruz

Tribunal de Contas

(...) não houve, como no Relato se escreve, qualquer ordem de execução escrita dirigida ao empreiteiro para realização das referidas alterações, nem existiu um orçamento apresentado pelo empreiteiro relativamente aos trabalhos realizados em substituição dos contratuais, indicados na tabela 7 do Relato, e com o valor de € 497.597, assim como não existiu qualquer relatório da Fiscalização da obra em que se procedesse à avaliação dos preços a que foram faturados os trabalhos realizados em substituição dos contratuais. Simplesmente, desse facto não pode inferir-se a lesão de qualquer interesse material subjacente às aludidas normas, nem, muito menos, assacar-se à PE e demais visados, por força dessa circunstância, qualquer responsabilidade financeira.”

Alegando também que “(...) as regras estabelecidas nos n.ºs 2, 4 e 6 do artigo 26.º do RJEOP em nada se relacionam com os processos de elaboração e execução de orçamentos, nem com as fases de assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas, limitando-se a regular de que forma é que o empreiteiro fica verdadeiramente vinculado a executar trabalhos a mais - o que coloca em evidência a irrelevância daquelas disposições legais para o preenchimento da previsão do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC”, sendo que “(...) visando-se com tais normas garantir a vinculatividade do empreiteiro à execução dos trabalhos, nos casos em que tais trabalhos tenham sido efetivamente realizados, como foi o caso, as mesmas perdem relevância.”

Além de que “(...) o facto de não ter existido uma formalização da ordem de execução dos trabalhos e dos termos de execução de tais trabalhos não significa que a matéria não tenha sido informalmente tratada e acordada entre as partes envolvidas, o que efetivamente aconteceu. Com efeito, os termos de execução dos trabalhos pelo empreiteiro foram devidamente discutidos, avaliados e ponderados antes de se iniciar a execução daqueles trabalhos, não obstante tal realidade não ter sido formalizada”.

Defende ainda a PE que o fato dos novos trabalhos serem trabalhos já previstos no contrato, aos quais foram aplicados preços contratuais torna irrelevante a “(...) apresentação de «orçamento» pelo empreiteiro, bem como da respetiva avaliação pela fiscalização.”

Informa, ainda que:

“(...) os trabalhos a mais em causa foram já formalizados em adicional ao contrato de empreitada, conforme prescreve o n.º 7 do artigo 26.º do RJEOP, mais precisamente no 4.º adicional ao Contrato n.º 393, adicional esse celebrado entre a PE e o empreiteiro Mota Engil - Engenharia e Construção, S.A., em 27 de setembro de 2011.”, acrescentando que “(...) embora não lhe haja sido expressamente atribuída eficácia retroativa, resulta evidente, (...) que a mesma se encontra subjacente ao propósito que presidiu à realização deste adicional - o de formalizar os trabalhos entretanto realizados, conferindo-lhes uma forma escrita. E porque a eficácia retroativa é inerente aos referidos adicionais, não faria qualquer sentido falar-se em nulidade dos mesmos por «impossibilidade do objeto», quando a retroatividade pressupõe, precisamente, como se referiu, que o contrato possa reportar os seus efeitos a realidades ocorridas num período tempo em que os contratos não foram ainda celebrados.”

Sobre estas alegações, atinentes à violação das normas dos n.ºs 2, 4 e 6 do art. 26.º do DL n.º 59/99, cit., e por que se trata de formalidades essenciais, não é demais salientar que é a própria PE que reconhece o ambiente de informalidade por que se pautou a execução das empreitadas e a ausência de elementos de suporte das alterações quando solicitadas, para reafirmar o incumprimento subjacente à concretização destes trabalhos à luz daqueles preceitos.

E este quadro de desconsideração das formalidades legais supra mencionadas, enquanto violação das normas que estatuem a sua obrigatoriedade, é suscetível de configurar a infração financeira prevista na alínea b) do art. 65.º da LOPTC, tal como salientou o Tribunal Constitucional no seu recente Acórdão n.º 635/2011, de 20 de Dezembro⁷².

⁷² Publicado no DR, II Série, de 2 de fevereiro de 2012.



Nina Cruz

Tribunal de Contas

Neste Acórdão, aquele Tribunal pronunciou-se no sentido de que a violação de normas do DL n.º 59/99, cit., se subsume à previsão da al. b) do n.º 1 do art. 65.º da LOPTC, considerando que "(...) da conjugação entre a alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, que aprovou a Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, de acordo com a redação introduzida pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto – que constitui «norma sancionatória primária» ou «norma sancionatória remissiva» – e da norma extraída da conjugação entre as alíneas a), b) e d) do n.º 2 do artigo 48.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 02 de Março – que assume a função de «norma sancionatória secundária» ou «norma sancionatória de remissão» – resulta, de modo claro, perceptível e prévio à prática do ato, qual a conduta que constitui o tipo de ilícito financeiro pela qual a recorrente foi sancionada", e esta fundamentação é igualmente válida no contexto da violação das normas do art. 26.º do mesmo diploma.

E não se diga como a PE, que tratando-se de trabalhos da mesma espécie aos quais foram aplicados preços contratuais, a Lei desconsidera o cumprimento das formalidades previstas nas normas dos n.ºs 2, 4 e 6 do art. 26.º do DL n.º 59/99, cit., não se exigindo, também, a apresentação de orçamentos, a avaliação da fiscalização, assim como a pronuncia pelo dono de obra sobre os preços apresentados, pois além das alterações não terem sido valorizadas apenas a preços contratuais, aqueles normativos não distinguem entre trabalhos a preços novos e contratuais, quanto às formalidades nele descritas para a sua realização.

Quanto à formalização dos trabalhos em análise, a mesma é extemporânea, uma vez que apenas ocorreu mais de um ano sobre a data de realização da receção provisória da empreitada, em violação do disposto no n.º 7 do art.º 26.º do DL n.º 59/99, cit., não tendo, de igual modo, o denominado "Auto retificativo de trabalhos", junto em sede de contraditório, sido elaborado de forma tempestiva e com respeito das formalidades legais exigíveis, estando em causa a ausência de medição de todos os trabalhos, nos termos do art. 203.º do DL n.º 59/99, cit., independentemente da sua formalização em adicional ao contrato.

Importa, assim, reiterar o enquadramento jurídico efetuado em sede de relato porquanto de acordo com o disposto no art. 203.º do DL n.º 59/99, cit., [p]roceder-se-á obrigatoriamente à medição de todos os trabalhos executados, ainda quando não se considerem previstos no projeto nem devidamente ordenados, e independentemente da questão de saber se devem ou não ser pagos ao empreiteiro",

Neste contexto, a prática assumida pela PE de elaborar autos de medição e proceder ao pagamento de trabalhos que não refletem as alterações efetivamente executadas violam os mencionados preceitos legais.

Importa, ainda, lembrar que o adicional n.º 4, entretanto celebrado, apenas o foi em resultado das conclusões resultantes da presente auditoria, sendo expeável, que se assim não fosse, tal não aconteceria.

No que respeita à matéria da retroatividade, importa sublinhar que é a própria PE que evidencia nas suas alegações, que a mesma não resulta expressamente de nenhuma das cláusulas do 4.º contrato adicional, pelo que não releva a questão suscitada. Não obstante, a jurisprudência do TC tem sufragado um entendimento restritivo da possibilidade de atribuir efeitos retroativos a atos em matéria de contratação pública (Vide Acórdão nº 14/09, 1ª S/PL, de 31 de Março), sendo aqui aplicáveis as razões já expostas na resposta ao contraditório constantes do ponto 2.5.3.

Face ao exposto, reitera-se o enquadramento jurídico efetuado, 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.



Nina Cruz

Tribunal de Contas

2.7.3 OUTRAS ALTERAÇÕES AO PROJETO

Além das desconformidades já abordadas, constataram-se outras situações em que, face à insuficiência dos elementos que sustentam as alterações ocorridas, não foi possível aferir da correção dos cálculos relativos àquelas, tendo a entidade sido convidada, no Relato de Auditoria, a remeter, **no contraditório**, todos os documentos / esclarecimentos necessários para o efeito, o que veio a acontecer. Nesta sede, a PE, afirmou ter procedido à reavaliação dos “trabalhos” em questão, tendo reconhecido, numa situação (Ponto 2.7.3.2), o pagamento ao Empreiteiro de “(...) um valor superior àquele que lhe deveria ter sido pago”.

2.7.3.1 Recuperação e Restauro de Pintura

Foi incluída, ainda, no PTA n.º 57C (3.º Adicional ao Contrato n.º 393), a “maior valia para reparação e restauro de pintura original a imitar pedra na parede da frente da Biblioteca”, pelo valor de 16.031€ (art. A32, “preço novo”).

No Questionário (IQ n.º 20) foi solicitado à PE que remetesse a decomposição daquele preço, uma vez que na documentação disponibilizada o mesmo era apresentado como valor global.

Em resposta, a entidade apresentou a discriminação em mão-de-obra (horas totais), “materiais” (valor global) e aluguer, montagem e desmontagem de andaime.

No entanto, considerou-se que a resposta apresentada “(...) não é esclarecedora, devendo (...) apresentar a decomposição do preço por m2 de recuperação e restauro (...) preço esse que evidenciará o empolamento inaceitável (...) que o trabalho tem” (RFCE, p. 18).

No contraditório, a PE rejeitou a existência de empolamento no preço do restauro dos “marmoreados” em questão⁷³, uma vez que para a execução do mesmo foi necessário recorrer a uma empresa especializada e o trabalho ter, desta forma, sido realizado por “técnicos restauradores experientes e altamente qualificados”, uma vez que este trabalho requereu “(...) uma grande destreza do artesão/restaurador, devido aos efeitos pretendidos que mais não são do que a representação das vergadas, veios e «expressão viva» das rochas ornamentais escolhidas, tendo ainda a virtude de transmitir coloração ou as colorações mistas originais e características das pedras pretendidas”.

Acrescentou, ainda, que, dadas as características específicas deste trabalho, o seu preço “(...) não é fixado no mercado por referência ao m2, não sendo, por isso, viável”, apresentar a decomposição solicitada no Questionário.

Sobre as alegações apresentadas, os Consultores Externos consideraram que deveria ter sido apresentada a área total de intervenção (m2) “(...) quantificando os materiais consumidos e horas de trabalho para a execução desta recuperação e restauro”, **pelo que se considera que o valor pago não se encontra integralmente justificado e fundamentado.**

⁷³ Que envolvem as pinturas de Columbano Bordalo Pinheiro.



Nina Cruz

Tribunal de Contas

2.7.3.2 Remoção de Quadros de Ardósia

No mesmo PTA n.º 57C (IQ n.º 24), foi considerado, ainda, como “trabalho a mais” a “[r]emoção de quadros de ardósia de diversas salas de aula, seu aprovisionamento em espaço de obra e reparação para posterior aplicação”, pelo preço de 3.892€ (art. A76, “preço novo”).

Este trabalho já se encontrava contemplado no processo de “erros e omissões” (art. 6 das “omissões”), formalizado através da celebração do 1.º Adicional ao contrato, pelo valor de 2.361€.

Questionada sobre esta matéria, a PE afirmou que:

“(…) [A]quando do processo de erros e omissões desta empreitada, não foi possível identificar todos os quadros de ardósia da escola Passos Manuel, quer por alguns se encontrarem ocultos por mobiliário antigo, quer por haver compartimentos que não foram possíveis disponibilizar pela escola.

Na altura da reclamação referida, os quadros visíveis e possíveis de avaliar representaram cerca de um terço da quantidade final.

Assim, na última fase da obra, efetuou-se a contabilização total dos quadros que foram removidos, tendo-se chegado a uma quantidade final.

Dessa forma foram contabilizados para o adicional 57C os dois terços posteriormente apurados.

Sobre os esclarecimentos prestados importa, desde logo, salientar que a entidade não juntou quaisquer documentos comprovativos do afirmado. Por outro lado, a documentação relativa ao processo de “erros e omissões” não apresenta qualquer apuramento quanto ao número de quadros que foram considerados no mesmo, sendo o valor apresentado (2.361€), indicado globalmente, sem indicação dos respetivos preços unitários (por “quadro”) e a medição deste “trabalho” unitária (Qt.=1).

Quanto ao PTA n.º 57C, é apresentada numa folha manuscrita, não assinada, nem datada, a quantidade de 41 “quadros”, os preços unitários para “remoção”, “transporte em obra” e “reparação” / hora, e as respetivas “quantidades” / hora.

Dada a impossibilidade de verificação da correção dos cálculos subjacente aos valores pagos, a PE foi convidada a apresentar, **em contraditório**, toda a documentação de suporte pela Fiscalização da Obra com a indicação do número de “quadros” que foram objeto de remoção e reparação no final da obra, bem como o número inicialmente previsto pelo Empreiteiro em sede de “erros e omissões”.

Nesta sede, a PE veio reconhecer que:

“Na sequência do trabalho da reavaliação verificou a PE que o empreiteiro efetuou uma reclamação em sede de erros e omissões de um artigo omissivo, referente a «desmonte e remoção de quadros em ardósia existente em salas de aula para local a definir (não incluir reposição, a definir posteriormente)» e que para esse artigo, apresentou um valor global de 2.361,00 €, sem indicar o número de quadros abrangido por esse valor. No entanto, na última fase da obra, efetuou-se a contabilização total dos quadros que foram removidos, e apurou-se uma quantidade final de 67 unidades. Assim, e na medida em que o empreiteiro havia referido à fiscalização que o valor que tinha apresentado em sede de erros e omissões apenas contemplava 26 unidades, a PE aceitou contabilizar no PTA n.º 57C as unidades que, segundo empreiteiro e fiscalização, não tinham sido consideradas em sede de erros e omissões, num total de 41 unidades.

Reponderada esta factualidade, considera a PE que, em sede de erros e omissões, era obrigação do empreiteiro confrontar o projeto com as condições locais existentes e que o mesmo, não o tendo feito no caso concreto, assumiu o risco de o trabalho que em obra se revelou necessário executar não corresponder ao que havia previsto.

Perante o exposto, a PE tomou a decisão de revogar a aprovação do artigo A. 76 de trabalhos adicional n.º 57C - «Remoção de quadros de ardósia de diversas salas de aula, seu aprovisionamento em espaço de obra e reparação para posterior aplicação» no valor de € 3.892,54, incluído no 3.º adicional ao Contrato n.º 393, tendo já diligenciado no sentido de que esta importância lhe seja restituída (...).”

Esta desconformidade evidencia a realização de despesa a que surge associado um dano para o erário público (PE), pela ausência de contraprestação efetiva adveniente do pagamento a que deu origem, “(…) pois não correspondem a obrigações jurídicas de carácter sinalagmático validamente constituídas e



Nina Cruz

Tribunal de Contas

tuteladas pela Ordem Jurídica. Não configurando por isso contrapartidas idóneas, no âmbito das referidas relações jurídicas subjacentes aos pagamentos (...) Ou seja, da relação jurídica subjacente ao pagamento em causa não (resulta) uma complexidade intra-obrigacional que (constitua) causa legítima do pagamento (...)” (Acórdão do TC n.º 2/2006 - 3.ª S/PL).

Face ao exposto, **conclui-se pela existência de um pagamento ilegal e indevido ao Empreiteiro no montante de 3.892€**, da responsabilidade dos membros do CA identificados no Anexo 5.1, sendo a situação suscetível de constituir **eventual responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória**, nos termos do disposto na al. b) do n.º 1 do art. 65.º e nos n.ºs 1 e 4 do art. 59.º da LOPTC.

A responsabilidade, recai, ainda, no Gestor de Projeto da Passos Manuel, Eng. Mário Coelho, ao abrigo do n.º 4 do art. 61.º da LOPTC, que dispõe que esta responsabilidade pode incidir “(...) nos funcionários ou agentes que, nas suas informações para os membros do Governo ou para os gerentes, dirigentes ou outros administradores, não esclareçam os assuntos da sua competência de harmonia com a lei”, na medida em que não informou, superiormente, na proposta de trabalho adicional respetiva, o contexto de ilegalidade inerente aos trabalhos supra analisados, assumindo uma solução que é desconforme com a Lei.

2.7.4 ASPETOS QUALITATIVOS DOS TRABALHOS REALIZADOS

No que se refere à boa execução dos trabalhos contratualizados, constatou-se a existência de deficiências e deteriorações que, caso sejam imputáveis ao Empreiteiro, e atento o prazo de garantia previsto no n.º 17.2.1 do Caderno de Encargos, deverá a PE notificar aquele para que proceda às reparações necessárias e, se for o caso, acionar as garantias contratualmente previstas. As deficiências e deteriorações em questão são as seguintes (RFCE, p. 4-5):

- a) Pintura das portas de madeira interiores (pintadas sem a devida preparação das superfícies), que apresentam fissuras e algumas com empenos que deverão ser corrigidos;
- b) Correção das caixilharias exteriores de madeira, nomeadamente em termos de empenos, deficiente funcionamento e inoperância das ferragens de fecho e manobra;
- c) Pintura e tratamento da estrutura metálica da cobertura;
- d) Pintura total das caixilharias metálicas do tipo “Jansen”, quer interiores, quer exteriores, do Edifício do Liceu, que não levaram primário e se encontram a destacar;
- e) Acabamento/refechamento das juntas dos pavimentos exteriores de mosaico hidráulico.

Estas deficiências constam do Relatório Fotográfico (Imagens 23 a 34, Anexo 5.2).

Em sede de contraditório a PE foi intimada a proceder à correção das situações apontadas no Relato de Auditoria.

Neste âmbito a PE, reconheceu a existência das “anomalias / deficiências” apontadas, apesar de afirmar que as mesmas eram “bastante reduzidas”, dando conta de outras (“e.g. repintura exterior do edifício, reparação das infiltrações detetadas nas claraboias do refeitório, reparação da estrutura do bar/zona de alunos”), tendo remetido carta ao Empreiteiro, em 6 de janeiro de 2012, para que este procedesse à correção das mesmas.

Considerou, no entanto, quanto às deficiências apontadas em **a) e b)** que a sua recuperação foi efetuada de forma cuidada.



Nina Cruz

Tribunal de Contas

Concretamente no respeito à pintura das portas de madeira interiores - al. **a)** - considera que a afirmação de que as portas “(...) foram «pintadas sem a devida preparação das superfícies» não tem qualquer suporte factual, sendo por isso uma constatação desprovida de razão”.

De notar contudo que, conforme resposta dos Consultores Externos ao contraditório da PE, o entendimento desta baseia-se num “erro de interpretação” uma vez que o que foi apontado em **a)** no Relato de Auditoria se reporta às portas em madeira novas e não as que foram objeto de recuperação.

Quanto às caixilharias exteriores - **b)** -, “(...) dada a dimensão dos vãos (quase 2 metros de altura), a sua utilização frequente, e por vezes, o deficiente manuseamento por parte dos utentes da escola, em particular os alunos, tem-se verificado frequentemente a necessidade de reparação”.

Relativamente às als. **d)** e **e)** afirma que a sua correção foi já efetuada pelo Empreiteiro, tendo junto relatório fotográfico. No entanto, da análise das imagens relativas à al. **d)** considera-se que não se procedeu à reparação de todas as portas, nomeadamente as exteriores.

Face ao que acima se expôs, conclui-se que, não obstante o afirmado pela PE, **se encontra pendente a demonstração cabal da efetiva correção de todas as situações apontadas neste Relatório de Auditoria**, nomeadamente as constantes das als. **a)** a **d)**.

2.7.5 SITUAÇÕES REGULARIZADAS

O Contrato n.º 393 previa a “[r]eparação e regularização de superfícies, rodapés e faixas, revestidas a mosaico cerâmico e/ou mosaico hidráulico (...) c/ tratamento e refechamento de juntas abertas (...)” em pavimentos interiores (arts. 07.06.04.01 e 07.06.04.02 - Arquitetura), pelo valor de 54.756€, tendo-se constatado durante as verificações físicas realizadas que o mesmo foi “executado na generalidade dos espaços previstos em Projeto”. No entanto, constatou-se, igualmente, “(...) um deficiente refechamento das juntas abertas, trabalho esse previsto pelo articulado do Projeto” (cf. Questionário da Passos Manuel).

Aquele contrato previa também a colocação de uma “grelha c/ folha fixa” com a dimensão de 16,35x3,2m (art. 06.01.22 - Arquitetura), pelo valor de 14.005€, que à data da verificação física não havia sido executada.

Quanto à primeira situação apontada, a PE reconheceu que o “resultado final do refechamento (...) não se enquadra nos padrões de qualidade, pelo que, no âmbito do período de garantia da obra, foram dadas indicações ao adjudicatário para correção das deficiências” (resposta de 18 de abril, p. 7);

Relativamente à “grelha”, a entidade informou que:

“(...) [N]a fase final da obra, quando estava para ser aplicada esta grelha verificar-se que o sistema de fixação preconizado em projeto para a mesma não ser o mais adequado uma vez que o mesmo previa que a grelha fosse apenas suspensa numa zona muito próxima do bordo da laje, que dado o peso da mesma iria provavelmente originar a rotura da laje nesta zona, constituindo um fator de insegurança para os utilizadores. Por este motivo optou-se pela não aplicação da grelha já executada e o seu acondicionamento em armazém até serem definidas as alterações a introduzir à mesma no que respeita às ligações, de modo a garantir um sistema de apoio aceitável e seguro.

Assim sendo, no momento da visita à escola por parte dos Auditores do Tribunal de Contas a grelha em questão não se encontrava aplicada.

Ultrapassadas as questões referidas, foi a grelha colocada no intervalo letivo do Carnaval 2011 (fotografia em anexo após montagem).



Nina Cruz

Tribunal de Contas

Também no âmbito da realização de “trabalhos diversos provenientes do processo de erros e omissões”, e refletidos no TA n.º 23A (3.º Adicional ao Contrato n.º 393 - cf. Mapa II do Anexo 5.7), constatou-se que os “trabalhos” referentes ao seu art. 4.º foram executados, não se tendo, no entanto, procedido à dedução da “menor valia” relativa ao art. 11.04.02.01, no valor de 2.040€.

Confrontada com este facto, em sede de Questionário, a PE informou, na sua resposta de 18 de abril de 2011, que, “(...) por lapso, não foi suprimido este artigo ao mapa de quantidades dos trabalhos a formalizar para o 3.º adicional” ao Contrato n.º 393, acrescentando que, “(...) detetado este erro, com a intervenção dos representantes do Tribunal de Contas, de imediato foi dada ordem de supressão ao Adjudicatário, a qual produzirá efeitos no 3.º Adicional”.

No entanto, e da análise dos documentos relativos ao 3.º Adicional ao Contrato n.º 393, celebrado em 18 de maio de 2011 (ou seja, posteriormente àquela resposta), constata-se que não foi deduzida aquela “menor valia”, não obstante, o afirmado pela entidade, em violação do disposto no n.º 1 do art. 15.º do DL n.º 59/99, cit.

No Relato, considerou-se que esta desconformidade evidenciava a realização de despesa a que surge associado um dano para o erário público (PE), pela ausência de contraprestação efetiva adveniente do pagamento a que deu origem, originando, assim, a existência de um pagamento ilegal e indevido no valor de 2.040€, suscetível de gerar responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória, nos termos do disposto na al. b) do n.º 1 e n.º 2 do art. 65.º e nos n.ºs 1 e 4 do art. 59.º da LOPTC.

Em sede de contraditório, a PE apresentou documentação comprovativa da correção por parte do Empreiteiro das deficiências de execução referentes aos arts. 07.06.04.01 e 07.06.04.02.

Quanto à regularização da supressão do “trabalho” referente ao art. 11.04.02.01, no valor de 2.040€, reconheceu que a mesma não foi efetuada no 3.º Adicional ao Contrato n.º 393, ressalvando, contudo, que, no âmbito do pagamento deste adicional, abateu o montante relativo aos 2.040€. A formalização contratual da mesma ocorreu com a celebração do 4.º Adicional.

2.7.6 EXEMPLOS DA MÁ APLICAÇÃO DOS DINHEIROS PÚBLICOS

No âmbito das obras de modernização da Passos Manuel foram efetuadas inúmeras alterações ao Projeto e ao Contrato n.º 393, que resultaram na realização de avultados “trabalhos a mais” e “trabalhos a menos”. Conforme relatado no Ponto 2.7.2, aqueles não consubstanciam, salvo algumas exceções, verdadeiros “trabalhos a mais”, uma vez que não preenchem os requisitos previstos no art. 26.º do DL n.º 59/99, cit., tendo sido na sua maioria (66,2%) valorizados a “preços novos” (não contratuais).

Da análise dos “orçamentos” (e documentação anexa) apurou-se o montante de 636.882€ pago pela PE ao Adjudicatário a título de “margem” de 25%⁷⁴ sobre os orçamentos dos subempreiteiros / fornecedores.

Constatou-se, quanto às “Instalações Elétricas e de Telecomunicações”, que, do valor global de 649.116€ de “trabalhos a mais” valorizados a “preços novos”, constantes dos 17 PTA dedicados em exclusivo a estas especialidades, constam 432.744€ referentes aos orçamentos dos vários subempreiteiros e fornecedores de materiais, ao qual acresceram 20% a favor da Modernilux (86.549€), subempreiteiro para as instalações elétricas, e 25% sobre a soma destes dois últimos valores para o Adjudicatário (129.823€). Ou seja, no que

⁷⁴ Num dos PTA (13A) considerados foi aplicada a “margem” de 12,5%.



Nina Cruz

Tribunal de Contas

se refere a estas especialidades, a PE pagou 50% acima do “preço” apresentado pelos subempreiteiros que procederam à execução dos “trabalhos”.

Questionada sobre esta matéria, a PE⁷⁵ afirmou que:

“(…) [A] margem de 25%, incorretamente designada no adicional por “margem de lucro”, corresponde, na realidade, a uma percentagem sobre o valor de custo direto de determinado trabalho, destinada a cobrir todo o trabalho da equipa de enquadramento de obra (preparação, encomenda, enquadramento técnico de execução, telas finais), encargos gerais de estrutura da empresa, risco (majorado por se tratar de obra de requalificação) e lucro. Foi com base nesta metodologia que a fiscalização da obra avaliou o valor justo de mercado para alguns trabalhos a preços novos.

Relativamente aos preços de subempreitada do empreiteiro principal, alguns orçamentos aparecem discriminados com a decomposição do preço. Nestes casos, aparece sobre o preço seco⁷⁶ uma margem de 20% sobre o preço seco (mão de obra + materiais e equipamentos com fornecimento externo), valor normal nestas situações para cobrir administração e lucros.

Adicionalmente, e conforme também consta em relatório de análise dos trabalhos adicionais, a fiscalização confirma os valores finais apresentados pelo empreiteiro geral através de consultas ao mercado, dando o seu parecer favorável.

Não obstante os esclarecimentos apresentados, que resultam, igualmente, dos documentos de suporte aos “trabalhos a mais”, considera-se que, na formação destes preços, a aplicar-se uma “margem” esta teria sempre que ter em conta a efetiva intervenção do Empreiteiro / Adjudicatário (e subempreiteiros), nos “trabalhos” em questão, e não, como aconteceu na Passos Manuel, a consideração de uma percentagem “fixa” de 25% para os “trabalhos a mais”, em geral, e de 20% mais 25% (nestes casos perfaz um total de 50% sobre o “preço de mercado”, no caso das “Instalações Elétricas e de Telecomunicações”), independentemente do grau, complexidade e/ou risco da intervenção daqueles. Sobre esta matéria veja-se, como exemplo paradigmático, o caso analisado no Ponto 2.7.6.1.

Por outro lado, o facto da PE inserir no objeto deste contrato “trabalhos” que poderiam ser autonomizados, sem qualquer inconveniente para a empreitada, através do lançamento de procedimento adjudicatário próprio, com consulta ao mercado, contribuiu para o acréscimo dos custos pagos pela entidade, impedindo-a de obter os melhores preços (num contexto concorrencial)⁷⁷.

Atento o acima exposto, **conclui-se que a PE não acautelou o uso de dinheiros públicos**, ao não garantir que os “trabalhos a mais” de espécie diversa da prevista no contrato fossem fixados de forma económica, **ao aceitar “preços novos” que se situam 50% acima do que se poderá considerar como mais próximo dos respetivos “preços de mercado”, sendo que esta prática não é compatível com o presente contexto de contenção de despesa pública.**

Nos pontos seguintes destacamos algumas situações que, pelas suas particularidades, representam exemplos da má aplicação de dinheiros públicos, uma vez que os trabalhos poderiam ter sido realizados de forma menos dispendiosa, por via, nomeadamente, da autonomização dos “trabalhos” (através da sua não inclusão na empreitada), da negociação de “margens de lucro” mais consentâneas com um contexto, como o atual, de escassez de dinheiros públicos, ou pela não tomada de decisões de alterações ao Projeto e Contrato extemporâneas, das quais resultaram prejuízos financeiros.

⁷⁵ Resposta de 7 de novembro de 2011.

⁷⁶ Preço de custo.

⁷⁷ A título exemplificativo veja-se as situações descritas nos Pontos 2.7.6.1 (Central Telefónica) e 2.7.6.3 (Pavilhão ALPA)



Nina Cruz

Tribunal de Contas

Assim, as situações descritas não são compatíveis com os princípios da economia, eficiência e eficácia que devem nortear a realização da despesa pública e a que a PE se encontra vinculada por força do art. 4.º do DL n.º 558/99, de 17 de setembro⁷⁸ (estabelece o regime jurídico do sector empresarial do Estado), dos seus Estatutos e do art. 20.º seu Regulamento Interno⁷⁹.

Relativamente a este Ponto, **a PE considerou no âmbito do contraditório que:**

“Em causa estão, na perspetiva da PE, críticas muito sérias e graves que atentam contra o prestígio da PE na gestão do investimento público corporizado no Programa e que esta considera como as mais graves de todo o Relato, pese embora não esteja em causa a prática de qualquer infração financeira.

(...)

É por isso que a PE não aceita as considerações tecidas pelo Tribunal de Contas no Relato a propósito da «má aplicação dos dinheiros públicos», das quais é suscetível de, com alguma facilidade (sobretudo por um eventual leitor do Relatório Final de auditoria que as mantenha e que não conheça o processo de execução do Programa), retirar-se uma perceção geral segundo a qual, mesmo para além dos quatro exemplos isolados que o Tribunal destaca, a «má aplicação dos dinheiros públicos» constitui uma prática protagonizada pela PE.”

Repetiu ainda, no essencial, os argumentos por si apresentados em sede de esclarecimentos e acima citados, acrescentando que “(...) ditam as «regras do mercado» da construção civil que os empreiteiros gerais das empreitadas desta dimensão recorram, em determinados trabalhos, a subempreiteiros das diferentes especialidades”, tendo a PE exigido à Fiscalização que:

“[S]olicitasse a total discriminação dos preços apresentados, sendo que a correta avaliação de um «preço de mercado» dos trabalhos na empreitada de requalificação da Escola Passos Manuel pressupõe a verificação do preço do custo efetivo do trabalho, denominado custo direto, acrescido dos encargos referentes à estrutura de enquadramento da obra (meios humanos e de equipamento), denominados custos indiretos, e finalmente os encargos da empresa, e outros custos de risco, administração e lucro, denominados custos de estrutura. Nalguns casos, foi exigido igual desdobramento de custos para o orçamento do subempreiteiro ou do fornecedor, procurando justamente acautelar a boa aplicação dos dinheiros públicos.

(...)

Esta atuação corresponde, de um modo geral, à prática corrente no mercado das obras públicas (...).”

Considerou, ainda, que os “preços novos” fixados para os “trabalhos a mais” correspondeu ao “valor de mercado”.

Apontou, também, visando demonstrar a “boa gestão de dinheiros públicos na escola Passos Manuel”, a “análise e aferição dos preços justos de mercado para trabalhos a mais a preços novos e a análise do processo de erros e omissões”, que resultou no “(...) ajuste / redução dos valores propostos pelo empreiteiro, resultado da análise e negociação dos processos, de 1.716.896€ (...), e ainda, as “correções / adaptações aos projetos, com menores valias para a empreitada”, que totalizaram 330.000€.

No que se refere às alegações apresentadas, importa ressaltar, desde já, que não se coloca em causa o recurso a subempreiteiros para a execução de determinados trabalhos mas a aplicação de uma “margem de lucro” que não tem em conta a intervenção, em concreto, do Empreiteiro Geral na sua realização. No caso de existirem vários intervenientes - subempreiteiro que realiza os trabalhos, o subempreiteiro da especialidade e o Empreiteiro / Adjudicatário - , como foi o caso das “Instalações Elétricas e de Telecomunicações”, maior será o preço a pagar pela PE, mais uma vez, sem ter em consideração a ponderação caso a caso dos fatores invocados, como sejam, os “encargos gerais de estrutura”, o “risco” e o “lucro”.

⁷⁸ 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.

⁷⁹ Aprovado por despacho da Ministra da Educação, de 4 de dezembro de 2008.



Nina Cruz

Tribunal de Contas

Sobre a aplicação de margens “fixas” de 20% e 25% que se colocou em causa no Relato de Auditoria a PE nada de relevante veio dizer.

Quanto à aplicação dos “preços de mercado” aos “trabalhos a mais” a “preços novos”, não se aceita o alegado, por um lado, por via do que já ficou dito acerca das “margens” que foram aplicadas aos mesmos e, por outro, porque a fixação destes preços resulta de uma negociação direta entre a PE e o Adjudicatário, num contexto não concorrencial. Ora, a determinação do efetivo valor de mercado de um determinado “trabalho” apenas poderá ser alcançado se formado, num contexto concorrencial, o que não aconteceu nas situações em apreço.

Por fim, e ao contrário do que a PE pretende fazer crer, a verdade é que, independentemente das reduções alcançadas face às propostas de preços iniciais apresentadas pelo Empreiteiro, o valor global da empreitada aumentou 4.652.892€, o equivalente a 32,2%, dos iniciais 14.448.744€, para os 19.101.636€, já com a dedução dos “trabalhos a menos”.

Acresce que, o valor de 1.716.896€ apontado pela PE, deve ser interpretado com reservas, uma vez que, daquele, 719.977€ resultaram do processo de “erros e omissões”. Ora neste âmbito, apesar da PE ter apenas aceite o valor de 887.474€ (1.º Adicional ao Contrato n.º 393) face ao reclamado de 1.607.451€, parte das situações foram posteriormente consideradas em sede de “trabalhos a mais” (ex. registos cortafogo, no valor total de 618.903€), pelo que, as reduções alcançadas foram consideravelmente inferiores às apontadas pela PE.

Face ao exposto, reafirmam-se as conclusões constantes do Relato de Auditoria, na medida em que **o procedimento adotado pela PE e acima descrito contribuiu para o aumento do custo da intervenção realizada na Passos Manuel**, o que num contexto de contenção de despesa pública não se pode aceitar.

2.7.6.1 Aquisição de Central Telefónica e Terminais

Foi incluído no 3.º Adicional ao Contrato n.º 393, relativo à empreitada de modernização da Passos Manuel, como “trabalho a mais” (PTA n.º 15A, de 5 de novembro de 2009) o fornecimento e instalação de uma central telefónica e telefones pelo valor de 37.904€ (cf. Mapa II do Anexo 5.7).

De acordo com o respetivo “Relatório de Análise de Trabalhos Adicionais”, elaborado pela Fiscalização da Obra em 18 de junho de 2010, uma vez que os mesmos não se encontravam previstos “(...) na proposta de concurso”, foi solicitado ao Empreiteiro a apresentação de uma proposta”, que viria a ser “(...) reprovada em virtude de não cumprir com as necessidades da Escola e com os requisitos” da PE. Face a esta situação, “[d]e forma a satisfazer as necessidades do utilizador, **acabou por ser a Escola a propor o equipamento a fornecer**” (p. 3).

Esta última informação foi confirmada pela Escola na verificação física feita pela Equipa de Auditoria e Consultores Externos à Passos Manuel, em 24 de março de 2011, tendo, ainda, sido informado que, com efeito, a escola chegou, inclusivamente, a solicitar o orçamento ao fornecedor daqueles equipamentos.

Não obstante o acima exposto, os mesmos foram incluídos na empreitada da Passos Manuel e como tal “faturados” à PE por um preço superior em 50% ao do fornecedor⁸⁰, uma vez que ao orçamento apresentado por este (25.269€), o subempreiteiro para as “Instalações Elétricas” (Modernilux, Lda.)

⁸⁰ AvancelCom, Lda.



Nina Cruz

Tribunal de Contas

adicionou 20% (5.054€) a título de “custos fixos” (8%) e “lucro” (12%), a que acresceram 25% (7.581€) do Adjudicatário, tendo o seu custo final totalizado 37.984€.

Do exposto, conclui-se pela **ausência de justificação para a aquisição em apreço ter sido considerada como “trabalho a mais” e preterida a sua aquisição pela PE, com a inerente poupança de 12.635€**, tanto mais que a pesquisa de mercado com vista à sua aquisição e a obtenção da sua valorização foi concretizada pela própria escola.

Em contraditório, a PE justificou a não aquisição direta destes “trabalhos” nos seguintes termos:

“A central telefónica é um equipamento muito importante e indispensável para o correto funcionamento de uma escola, tendo a PE considerado que a sua inclusão na empreitada geral era fundamental para assegurar a garantia global dos trabalhos realizados (central telefónica e infraestruturas de rede), ficando, desse modo, também abrangida pela garantia e pelo contrato de manutenção realizado com a Mota-Engil com uma duração de dez anos”.

Caso esse trabalho tivesse sido contratado diretamente pela PE ao fornecedor e com autonomia em face da empreitada geral (...) para além da necessidade de contratação dos trabalhos de desmontagem e custos referentes a tratamento e vazadouro da central antiga da escola, e contrato de manutenção futura do equipamento, traria sempre uma dificuldade acrescida de gestão, pois, em caso de avaria, seria sempre difícil de avaliar se a responsabilidade era do fornecedor do equipamento (AvancelCom) ou do executante da infraestrutura (Mota-Engil).”

Acrescentou, ainda, que, ao contrário do afirmado no Relato de Auditoria, quanto à realização pela escola da pesquisa de mercado com vista à aquisição da “central”, a “cotação” da mesma foi efetuada pela “(...) Modernilux empresa da especialidade com uma relação comercial mais favorável com o fornecedor do que a escola ou a PE”.

A argumentação apresentada não procede, pelas seguintes razões:

Desde logo não se compreende que, sendo aquele equipamento “muito importante e indispensável para o correto funcionamento de uma escola”, de acordo com a PE, o mesmo não tenha sido contemplado no projeto inicial. Não o tendo sido, o referido “trabalho” consubstancia a aquisição de um equipamento pelo que a PE deveria ter procedido ao lançamento do respetivo procedimento aquisitivo.

Por outro lado, também não se vislumbram quais as dificuldades que poderiam existir em caso de avaria, quanto à deteção da origem do problema, se da “central telefónica” ou da “infraestrutura de rede”, caso os fornecedores dos mesmos fossem distintos. Seria o mesmo que dizer, no caso de instalação de computadores de uma sala de aula, que o fornecedor dos “pontos de rede”, por exemplo a PT, teria que passar a fornecer, igualmente, os computadores, para que não existissem dúvidas quanto ao fornecedor responsável em caso de avaria.

No que se refere à necessidade de desmontagem da “central” antiga da escola, bem como o respetivo “tratamento e vazadouro”, os mesmos seriam realizados pelo fornecedor da nova “central”, certamente por um custo inferior aos 50% pagos a mais pela PE.

Por último, reafirma-se tudo o que se disse quanto ao facto de ter sido a escola a solicitar o orçamento ao fornecedor do equipamento, uma vez que, e independentemente da Modernilux ter, posteriormente, vindo a diligenciar sobre a sua aquisição, tal ocorreu no âmbito da sua qualificação pela PE como “trabalho a mais”.

Assim, mantêm-se e reafirmam-se as conclusões de auditoria quanto à **ausência de justificação para a inclusão da aquisição deste equipamento como “trabalho a mais”, da qual resultou um sobrecusto para a PE de 12.635€**.



Nina Cruz

Tribunal de Contas

2.7.6.2 Loja de Conveniência e Associação de Estudantes

Estava prevista no Contrato n.º 393 a construção de dois “pavilhões” nos pátios exteriores da Passos Manuel, para a instalação da Loja de Conveniência e da Associação de Estudantes⁸¹, pelo valor contratual de 52.841€ e de 38.310€, respetivamente.

Para a execução daqueles “pavilhões” estava previsto um conjunto de vários “trabalhos” de Estabilidade, no valor global de 1.518€⁸², bem como, o “[f]ornecimento e montagem de estrutura metálica (em pilares, pavimentos e cobertura) (...)”⁸³, no valor total de 24.397€, e o “[f]ornecimento e colocação, em obra, de chapa nervurada colaborante (...)”⁸⁴, por 2.994€, ambos, igualmente, de Estabilidade.

No 1.º Adicional (“erros e omissões”) ao Contrato n.º 393, foram incluídas as “rampas / escadas de acesso” a ambos os “pavilhões”⁸⁵ pelo valor de 10.060€, constantes dos Autos de Medição n.ºs 1,3 e 5, de dezembro de 1999, fevereiro e abril de 2010, respetivamente.

Na verificação física, realizada em 21 de janeiro de 2011, constatou-se a não execução de nenhum dos dois “pavilhões”, facto refletido nos PTA n.º 56A e 57C remetidos ao TC pela entidade em 27 do mesmo mês, e que viriam a ser formalizados através da celebração do 3.º Adicional.

Da análise da documentação constatou-se a dedução da “menor valia”, no PTA n.º 57C, relativa aos “pavilhões” (arts. 11.01.01 e 11.02.01), da “estrutura metálica” (arts. 4.1.1 e 4.1.2), da “chapa nervurada” (arts. 6.1.1 e 6.1.2) pelos respetivos valores contratuais (indicados acima). Quanto às “rampas / escadas de acesso” foi deduzido uma “menor valia” de 9.577€ e não o seu valor contratual de 10.060€ (diferença de 483€).

No entanto, não foram deduzidas as “menor valias” relativas aos vários “trabalhos” mencionados acima, no valor de 1.518€⁸⁶. Acresce que, no PTA n.º 46C (3.º Adicional), foram consideradas como “mais valias” os “trabalhos” de “[f]ornecimento e aplicação de material não sobranço e não aplicado nos pavilhões dos claustros”, de 14.400€ (art. C.2.1), a preços contratuais, e os de [r]emoção de perfis metálicos em

⁸¹ “[P]avilhão c/ forma elíptica” e “pavilhão c/ forma retangular de cantos curvos”, incluindo ambos as (...) respetivas redes de instalações e equipamentos elétricos, drenagens e esgotos, com construção de estruturas resistentes em perfis metálicos (ver proj. estabilidade), coberturas e respetivos elementos de suporte, portas e envidraçados exteriores, grelhagens, revestimentos e acabamentos destes elementos, pavimentos, paredes e tetos interiores e exteriores, mobiliário de apoio, incluindo todos os meios e materiais para a execução deste trabalho, bases de fundação e suporte, trabalhos auxiliares e complementares, conforme indicações de projeto e desenhos de pormenor” (arts. contratuais 11.01.01 e 11.02.01 - Arquitetura).

⁸² Arts. 1.1.2 (“Escavação de terras necessária para a execução de sapatas, vigas e lintéis de fundação, pavimento do piso térreo, incluindo demolição do piso existente (...)”, 474€; 1.2.2 (“Transporte a vazadouro de produtos de escavação sobranços (...)”, 72€; 2.1.2 e 2.1.3 (“Fornecimento e colocação de betão de limpeza C16/20, aplicado em camadas de regularização de fundações (...)”, 69€; 2.2.2 e 2.2.3 (“Fornecimento e colocação de betão C30/37 em elementos de fundação (sapatas, lintéis e lajes térreas), 456€; e 3.1.2 e 3.1.3 (“Fornecimento e colocação de aço A500NR SD em elementos de estrutura elevada, incluindo corte, dobragem, desperdícios, empalmes, arame recozido, ligações à paredes de alvenaria existentes, meios e equipamentos (...)”, 447€.

⁸³ “[C]onstituída por elementos de aço S275JR, incluindo pintura, proteção contra a corrosão e o fogo (EF60), chapas de ligação, goussets, conectores, ligações aparafusadas e soldadas, lâminas de regularização, colocação de chumbadouros (...)” (arts. 4.1.1 e 4.1.2 - Estabilidade), dos quais, 12.639€ para a “Loja de Conveniência” e 11.758€ para a “Associação de Estudantes”.

⁸⁴ “[...] [T]ipo Haircol 59S com 0.75 mm de espessura, incluindo camada de betão da classe C30/37 com compactação e cura até atingir a espessura máxima de 0,10 m de laje mista, armadura ordinária (aço da classe A500NR SD) superior, nas nervuras e junto dos conectores, ligações às estruturas de suporte e todos os trabalhos necessários (...)” (arts. 6.1.1 e 6.1.2 - Estabilidade).

⁸⁵ “Execução de rampas/escadas de acesso aos pavilhões em pátios do Liceu, incluindo fornecimento e assentamento de guardas de proteção” (arts. 29.1 e 29.2).

⁸⁶ Arts. 1.1.2, 1.2.2, 2.1.2, 2.1.3, 2.2.2, 2.2.3, 3.1.2, 3.1.3.



Nina Cruz

Tribunal de Contas

execução da estrutura do pavilhão ALPA (...), no valor de 15.225€ (art. C.2.2), a preços novos, ambos referentes a “[a]lterações estruturais do Pavilhão do ALPA”, perfazendo o total de 29.625€.

Questionada sobre estes factos e dadas as dúvidas que os trabalhos relativos aos arts. C.2.1 e C.2.2 suscitavam, a PE, na sua resposta de 18 de abril de 2011 (p.9), informou que, “[a]pós solicitação da Direção da Escola, houve uma reorganização funcional dos espaços relocando a «Loja de Conveniência» para o interior do edifício, e a «Associação de Estudantes» para o pavilhão do aluno situado no jardim da escola”, tendo-se decidido não executar nenhum dos dois «pavilhões».

Relativamente ao apuramento de “contas” resultantes daquela decisão, esclareceu que:

- 1) À data daquela decisão, os “trabalhos” no valor de 1.518€, haviam sido já executados, reconhecendo que aquando da visita à escola não era possível à Equipa de Auditoria e Consultores Externos observar os mesmos, uma vez que, aqueles “(...) se encontram sob o pavimento em calçada dos pátios”;
- 2) A diferença de 483€ entre o valor considerado em sede de “erros e omissões” (10.060€) e a “menor valia” considerada 9.577€, para as “rampas / escadas de acesso” aos “pavilhões”, “relaciona-se com os trabalhos efetivamente executados, nomeadamente as fundações das rampas e escadas” cuja explicação se encontra relacionada com o parágrafo anterior.
- 3) Os “trabalhos” referentes aos arts. C.2.1 e C.2.2, no total de 29.625€, estão relacionados, igualmente, com a decisão de não execução dos “pavilhões”, sendo que, parte da sua “estrutura metálica”, a que se aludiu acima (arts. 4.1.2 e 4.1.3), se encontrava já, àquela data, aprovionada em obra, tendo a entidade acrescentado que:

“Na ótica de aprovisionamento deste material, foi esta estrutura metálica montada no pavilhão ALPA (...) Artigo C.2.1 (preços contratuais)⁸⁷. No entanto, e após a reanálise deste assunto por parte do projetista de estruturas, verificou-se que a estrutura montada não cumpria totalmente os requisitos de projeto, pelo que houve necessidade da sua remoção - Art. C.2.2 (preços novos)⁸⁸.

Face ao exposto, conclui-se que a tomada de decisão relativa à alteração ao Projeto (e Contrato) consubstanciada na não execução dos dois “pavilhões” custou, de forma direta, ao erário público 16.401€. Quanto à decisão de aproveitamento daquela estrutura para o “pavilhão ALPA”, o único resultado que se alcançou, uma vez que se veio a considerar que a mesma não cumpria com os requisitos de projeto para este “pavilhão”, foi o custo adicional de “remoção” da “estrutura metálica” de 15.225€, superior, inclusivamente, ao custo do seu “fornecimento e montagem”. Ou seja, a PE pagou a “estrutura” e a sua remoção por 29.625€, desconhecendo-se o destino dado à mesma.

Assim, estas duas decisões custaram um total de 31.626€, resultante de uma deficiente gestão da empreitada, uma vez que não teve qualquer resultado em termos de obra realizada.

Em sede de contraditório, a PE, discordou da análise efetuada por considerar que, da decisão de não construção dos dois pavilhões resultou “um decréscimo do valor da empreitada de €135.510”, correspondente ao valor dos trabalhos não executados, sem que a escola tenha “(...) perdido qualquer funcionalidade, atendendo à deslocalização desses espaços”.

⁸⁷ O valor apresentado para este art. corresponde a preço de 3,84€/kg para a quantidade de 3.749,97kg. No contrato, encontrava-se previsto para os art. 4.1.2 e 4.1.3 as quantidades de 3.291,50kg (“Loja de Conveniência”) e de 2.703,79kg (“Associação de Estudantes”), respetivamente, pelo mesmo preço de 3,84€/kg.

⁸⁸ Pela remoção (art. C.2.2) a PE pagou as mesmas quantidades do art. C.2.1 (3.749,97€), mas a um preço unitário mais elevado de 4,06€/kg.



Nina Cruz

Tribunal de Contas

Desta reorganização dos espaços ocorrida já com a obra em curso, a associação de estudantes foi transferida para o “Pavilhão do Aluno”, tendo este, em consequência, sido executado com uma dimensão superior à prevista no projeto e de onde resultou um aumento do seu custo de 5.768€, razão pela qual a PE considera que da decisão de não construção dos dois pavilhões resultou, sim, uma poupança de 129.742€.

Considera, ainda, que, “(...) o investimento efetuado nas fundações (€ 2.001), não constitui, em si mesmo, uma perda, uma vez que os projetos destes pavilhões existem e, futuramente, caso exista essa necessidade, os mesmos poderão ser sempre construídos sem necessidade de ser executada a movimentação de terras e os trabalhos de betão armado (...)”.

Quanto à estrutura metálica, afirmou que, uma vez que “(...) não servia para o pavilhão ALPA, não foi reaproveitada pela PE para qualquer outro fim”.

Face ao exposto, importa, desde logo, refutar todos os argumentos apresentados, senão vejamos:

Com efeito, o valor dos trabalhos não executados relativos à construção dos dois “pavilhões” ascende, de facto, a 135.510€. O que se coloca em causa é que, caso aquela decisão tivesse sido tomada atempadamente, teria sido possível poupar ao erário público 31.626€, correspondente a “trabalhos” que vieram a ser executados sem qualquer utilidade.

Acresce que, e ao contrário do afirmado pela PE, da sua decisão não resultou uma “poupança” de 129.742€, uma vez que, nas sua contas, não considerou o custo dos “trabalhos a mais” referentes à reorganização espacial da “Loja de Conveniência” que passou, por via da não execução do seu “pavilhão”, a estar localizada na zona coberta compreendida entre os dois pátios exteriores. Veja-se, por exemplo, os “trabalhos” compreendidos no PTA n.º 39 (3.º Adicional), no valor de 49.483€.

Quanto à possibilidade de utilização futura das “fundações” executadas, a mesma não está assegurada, sendo certo que os trabalhos realizados se encontram soterrados sob a calçada dos pátios exteriores.

Por fim, a PE afirmou que “[é] verdade que a estrutura metálica removida, e depois de se ter constatado que não servia para o pavilhão do ALPA, não foi reaproveitada (...) para qualquer outro fim”, desconhecendo-se o destino dado a uma estrutura que custou 29.625€.

Por tudo o que acima se disse mantêm-se as conclusões de auditoria.

2.7.6.3 Pavilhão da Associação dos Antigos Alunos do Passos Manuel

Pelo facto do Projeto não prever instalações para a “Associação ALPA - Antigos Alunos do Passos Manuel que ocupava diversos espaços do liceu antes da intervenção que foram previstos serem reconvertidos em espaços letivos com a obra de modernização”, foi considerado como “trabalhos a mais” (PTA n.º 12B, de 10 de setembro de 2009 - 3.º Adicional -), “(...) a execução da nova sede do ALPA”⁸⁹ (designado de “Pavilhão ALPA”), pelo preço de 297.123€.

Este “trabalho” consistia, no essencial, na execução de um edifício de piso térreo, com uma área bruta de 87,89m², na zona do jardim da Passos Manuel (cf. Anexo 5.2 - Relatório Fotográfico), o que representa um custo de construção por m² de 3.381€.

⁸⁹ Relatório de Análise de Trabalhos Adicionais, de 8 de setembro de 2010, relativo ao PTA n.º 12B (p. 3)



Nina Cruz

Tribunal de Contas

Ao preço acima indicado cresceram ainda “trabalhos a mais”⁹⁰ no valor de 5.026€ (PTA n.º 57C⁹¹) pelo que o seu preço final foi de 302.149€, correspondente a 3.385€/m² de construção.

Dos vários trabalhos subjacentes à construção deste “pavilhão”, “(...) é de questionar a necessidade de execução de micro estacas constantes do art. 5.1.4 (..) no valor de 19.815€, que deverá ser tecnicamente justificado” podendo esta auditoria estender-se a ensaios e prospeções locais do terreno (RFCE, p. 6).

Face ao exposto, **considera-se que o custo de 3.385€/m² de área bruta de construção “(...) é manifestamente desajustado face à sustentabilidade e razoabilidade económica que é exigível num investimento público desta natureza”** (RFCE, p. 6), **bem como à utilização dada ao mesmo e ao resultado final alcançado e bem patente no Relatório Fotográfico** (cf. Anexo 5.2).

No âmbito do contraditório a PE considerou, em síntese, quanto à necessidade de execução das “microestacas”, e sustentada na “nota técnica complementar” do Projetista de Estruturas da Passos Manuel, de 27 de Dezembro de 2011⁹², que, a decisão teve “(...) em consideração a dimensão da estrutura, as condições geotécnicas do terreno e as acessibilidades ao local” e justificou-se pelo “(...) relatório geotécnico efetuado”.

Relativamente ao preço de construção por m², considera que o mesmo deve ser apurado tendo por base “(...) a totalidade do conjunto edificado” da escola, e que o custo do “pavilhão” reflete, nomeadamente, as suas “caraterísticas arquitetónicas muito específicas resultantes do necessário enquadramento com o edifício principal do liceu”. Finaliza argumentando que “(...) o trabalho de mérito realizado pelo ALPA ao longo de décadas na promoção do desporto e na inserção social de jovens é razão mais do que suficiente para a sua concretização”.

No que se refere à execução das “micro estacas”, que custaram 19.815€, importa mencionar o Projetista de Arquitetura que, na “Nota Técnica”, por si elaborada, em 2 de Janeiro de 2012⁹³, afirmou relativamente ao “pavilhão”:

Optou-se assim, pela construção de um pequeno edifício simples com características simples que assegura a sua reversibilidade, ou seja, trata-se de um pavilhão que pode ser desmontável podendo ser removível e reutilizado noutra local para outros fins.

(...)

[C]omo também, por não ter carácter definitivo (...).”

Ora, o exposto, é incompatível com a necessidade de execução de um investimento tão dispendioso nas “micro estacas”, uma vez que estas, ao contrário do “pavilhão”, não são “reversíveis”, “desmontáveis”, nem sequer reutilizáveis noutra local.

Por outro lado, ao contrário do que pretende a PE, o apuramento do custo / m² deve, como aliás foi, ser apurado tendo unicamente em consideração o “pavilhão” em si mesmo, sob pena de se diluírem os seus custos.

⁹⁰ Ou seja, “trabalhos a mais” de “trabalhos a mais”.

⁹¹ Relativos à “[e]xecução de barramento manual com características elásticas, incluindo a aplicação de fibra de vidro, na ocultação de juntas e pontos de fixação de VIROC, incluindo todos os trabalhos e materiais necessários”, valorizados a “Preços novos”.

⁹² Que constitui o Documento n.º 1, anexo ao contraditório da PE.

⁹³ Documento n.º 2.



Nina Cruz

Tribunal de Contas

Quanto à importância do papel da associação ALPA, o mesmo é irrelevante para a análise do custo suportado com a construção do seu “pavilhão”, uma vez que é este equipamento que está em causa.

Acresce que, não se alcança de que forma as “características arquitetónicas” do “pavilhão” justificam o respetivo custo. Sobre este aspeto, observem-se as Imagens n.ºs 15, 16 e 17 do Relatório Fotográfico (Anexo 5.2).

Face ao exposto, reafirmam-se as conclusões já expressas sobre esta matéria.

2.7.6.4 Sistema de Aquecimento, Ventilação e Ar Condicionado

O valor contratual global para a Especialidade de “Climatização / Ventilação Térmica” foi de 2.570.146€, sendo que o respetivo Projeto previa a adoção de um “sistema a 4 tubos”, bem como, a utilização de um grande número de UTAN⁹⁴ (65), individualizando os espaços a tratar (salas de aula, etc.). O valor contratual unitário das UTAN, oscilava entre os 9.140€ (350 m³/h) e os 11.985€ (3.300 m³/h), sendo que o total relativo às 65, ascendeu a 637.655€.

Questionada a PE sobre a responsabilidade pela opção de Projeto acima descrita (se da entidade ou do Projetista da especialidade), esta informou que:

“A solução técnica adotada foi uma opção do Projetista.

(...)

As particularidades de orientação geográfica do edifício, a natureza diversa das utilizações e os horários de funcionamento que poderiam ocorrer, conduziram à adoção de distribuição térmica a 4 tubos de modo a garantir em determinadas ocasiões o conforto ambiental indispensável.

Esta situação é relevante no caso particular da Escola Secundária Passos Manuel, sobretudo nas designadas estações intermédias onde as orientações opostas de fachadas e períodos de funcionamento manhã/tarde/fim tarde-início noite, poderão obrigar ao nível da produção térmica a demandas de aquecimento e arrefecimento em simultâneo, que um sistema a 2 tubos de modo nenhum permitiria.

Acresce ainda que na arquitetura original e também na atual proposta de modernização, a grande volumetria dos espaços, a sua distribuição e localização, bem como o tipo de utilização distintos, nomeadamente os Serviços Administrativos/Biblioteca/Auditórios/Refeitório/Laboratórios e Salas de Aula, obrigaram a uma rede de distribuição térmica que fosse coerente, servindo adequadamente esses vários espaços. Para o efeito, recorreu-se a uma distribuição em anel, assegurando-se assim uma distribuição com elevada flexibilidade, quer na presente situação, quer também em situações futuras, nomeadamente prevenendo-se o eventual funcionamento da escola em período noturno.

A escola encontra-se dotada de um sistema de gestão técnica centralizada o que permite a parametrização de funcionamento da instalação em geral e de cada um dos espaços em particular conduzindo a uma efetiva racionalização e otimização de consumos.

Cumprе salientar, desde logo, que a argumentação apresentada pela entidade contraria, aliás, aquilo que foram as opções técnicas nas restantes escolas objeto da presente auditoria, uma vez que, apenas na Passos Manuel se optou pelo sistema a “4 tubos”⁹⁵, ao passo que naquelas se ficou por um sistema a “2 tubos”⁹⁶.

Com efeito, não se vislumbra quais as particularidades desta escola, relativamente às restantes, em termos de “horários de funcionamento”, “conforto ambiental indispensável”, “estações intermédias”, “tipo de utilização distintos” (“Serviços Administrativos/Biblioteca/Auditórios/Refeitórios/Laboratórios e Salas de Aula”).

⁹⁴ Unidades Técnicas de Ar Novo.

⁹⁵ Sistema que permite além do aquecimento e ventilação dos espaços o seu arrefecimento.

⁹⁶ Permite o aquecimento e ventilação dos espaços.



Nina Cruz

Tribunal de Contas

Acresce que, independentemente da existência de uma “gestão técnica centralizada”, as verificações físicas realizadas não permitiram confirmar a alegada “efetiva racionalização e otimização dos consumos”, uma vez que, face ao aumento verificado no consumo de eletricidade resultante daquela opção, os equipamentos se encontravam desligados, dadas as dificuldades orçamentais da escola para fazer face ao aumento das despesas de funcionamento.

Aquele facto contribuiu, também, para a falta de qualidade do ar nas salas de aula testemunhada durante as deslocações, dada a inexistência de ventilação natural destes espaços, tendo-se constatado, ainda, a existência de aparelhos de aquecimento a óleo nos Serviços Administrativos, o que, face à sofisticação dos equipamentos instalados no âmbito das obras de modernização, não deixa de ser um exemplo paradigmático do desajuste da opção tomada.

Por outro lado, não se compreende a opção por este sistema, quando, por outro lado, “(...) se mantém uma caixilharia original, sem vidro duplo e com isolamento deficiente, empenadas ou de abertura difícil em várias situações e com ferragens de fecho e manobra inoperantes” (RFCE, p. 4), com todas as perdas de eficiência energética inerentes.

Por ultimo, enfatizar que um sistema destes seria, em hotelaria, por exemplo, utilizado apenas em hotéis com categoria de “5 estrelas” facto mais do que revelador da total desadequação da opção técnica adotada para uma escola como a Passos Manuel.

A este propósito, é particularmente esclarecedor o afirmado no “Manual de Projeto de Instalações Técnicas” da PE⁹⁷ (p. 103), relativamente à determinação, ou não, da necessidade de “arrefecimento” dos espaços (“sistema 4 tubos”) e à subsequente opção técnica, em sede de elaboração do projeto, por aquele sistema. Para a tomada de decisão, a PE procedeu aquando da elaboração daquele manual, à análise dos dados climáticos de Portugal Continental, e considerou os dias das 8h às 19h nos meses de maio a outubro, nas capitais de distrito, tendo em conta a época de exames (16 de junho a 31 de julho), os meses de aulas (maio, 1 a 15 de junho, 16 a 30 de setembro, e outubro).

Da análise efetuada, concluiu que, no período de 15 de setembro a 15 de junho (época de aulas), “(...) o número de dias e em especial o número de horas em que a temperatura exterior ultrapassa a temperatura de referência (28.ºC), não tem, de uma maneira geral, significado no total de dias e horas”. Na época de exames (16 de junho a 31 de julho) “(...) em alguns distritos (Beja, Évora, Vila Real, etc.) o número de dias e horas já pode ter algum significado”, sendo que, “(...) no que respeita ao conforto, é admissível que possa ser ultrapassada a temperatura de referência (28º C), até 5% do número total de horas na época de aulas, o que está dentro das boas práticas das normas internacionais”.

Por outro lado, acrescenta que, durante os exames “(...) poderão ser utilizados os espaços da escola que possuem climatização (auditórios, espaços polivalentes, bibliotecas, etc.) e eventualmente algumas salas em que se venha a verificar (pelas cargas internas que possuem), a necessidade de arrefecimento”.

⁹⁷ Disponível em <http://www.parque-escolar.pt/pt-manual-projecto-instalacoes-tecnicas.php>.



Nina Cruz

Tribunal de Contas

Concluindo que, a redução da necessidade de arrefecimento (negrito nosso) “(...) **permitirá diminuir, significativamente, a potência instalada, com a conseqüente poupança de energia, já que a instalação de equipamentos, para serem utilizados apenas numa pequena percentagem de dias por ano, é, não só, energeticamente incorreta, como representa custos de investimento inicial, de manutenção e de exploração muito elevados.**

Atento o exposto, **conclui-se pelo desajustamento da opção técnica tomada no que à “Climatização / Ventilação Técnica” respeita, em termos de economia, eficiência e eficácia da despesa pública,** bem como quanto à sustentabilidade e razoabilidade económica que é exigível a um investimento público desta natureza, não apenas no que se refere aos respetivos custos de construção, mas, igualmente, em relação aos encargos futuros com o seu funcionamento e manutenção, que, ao que tudo indica, poderão vir a revelar-se incomportáveis para o orçamento da escola e da PE.

No contraditório, a PE discorda da análise efetuada apontando as seguintes razões:

Por um lado, justifica a opção de projeto com as especificidades únicas da Passos Manuel face às restantes escolas, considerando que “(...) a um edifício de exceção deve corresponder um tratamento de exceção”. Por outro, aquela opção teve em consideração, entre outras, a impossibilidade “(...) de soluções de ventilação natural (para além da simples abertura de janelas) ou híbrida, atendendo ao impacto que estas soluções provocariam ao nível das fachadas do edifício”.

Quanto à adoção do “sistema a 4 tubos”, repetiu os argumentos por si apresentados aquando da resposta ao Questionário e que foram citados acima, quanto à “multiplicidade de usos”.

Considera ainda, sobre esta matéria, e suportada na “Nota Técnica” do Projetista do sistema de AVAC, de 2 de Janeiro de 2012⁹⁸, que caso se tivesse adotado uma solução “a 2 tubos” o diferencial de preços seria “(...) inferior a 5% sobre o total do preço de AVAC, concluindo que as vantagens do “sistema a 4 tubos” “(...) largamente compensadores do acréscimo de custo em causa”.

Relativamente às referências ao “Manual”, argumenta que, uma vez que foi publicado após a adjudicação e consignação da empreitada, as suas conclusões (citadas acima) “(...) não valem para a Passos Manuel”.

Por fim, e quanto à existência de aparelhos de aquecimento a óleo nos serviços administrativos, diz apenas, “(...) a PE não tem qualquer conhecimento, pertencem à escola, ou aos seus funcionários (não podendo (...) avançar com qualquer justificação para a respetiva existência”.

Da análise dos argumentos apresentados importa, no essencial, reafirmar as conclusões de auditoria. No entanto, não podemos deixar de apontar uma incongruência na posição assumida pela PE sobre esta matéria e que se prende com a aplicação do seu “Manual” para as instalações técnicas.

Com efeito, se para justificar as inúmeras e dispendiosas alterações que foram realizadas nas “Instalações Elétricas e de Telecomunicações”, a PE recorre ao argumento de que, aquando da elaboração do Projeto não se encontravam definidos todos os parâmetros relativamente a estas especialidades, o que apenas veio a acontecer com a publicação daquele Manual, já para o sistema de AVAC, a publicação do mesmo, por ter ocorrido após a consignação da empreitada, e onde se considera que a adoção de um “sistema a 4 tubos” deve ser excepcional e devidamente justificada, já não é invocável.

⁹⁸ Documento n.º 45-A, anexo ao contraditório.



Nina Cruz

Tribunal de Contas

Assim, nas situações em que a publicação do Manual exigiria um acréscimo de “trabalhos” a PE procedeu à sua execução, no entanto, para o AVAC, área em que, por via da aplicação daquele Manual, seriam suprimidos “trabalhos”, a PE entendeu não ter o mesmo em consideração.

Quanto ao alegado “diferencial” de 5% no custo do sistema a “2 tubos” para o de “4 tubos” a PE omite as diferenças existentes nos custos de funcionamento dos dois sistemas, durante todo o seu período de vida útil, uma vez que é a própria entidade, no já mencionado Manual, que afirma que o sistema a “2 tubos” permite uma redução significativa, por exemplo, da potência contratada e dos consumos energéticos.

No que se refere aos aquecedores a óleo, a PE ignora a questão essencial, que não é a propriedade dos mesmos, mas sim a razão da sua existência em espaços onde foram instalados equipamento sofisticados e dispendiosos de aquecimento.

Face ao exposto, considera-se que os argumentos apresentados não alteram as conclusões de auditoria.

2.7.7 MONITORIZAÇÃO, GESTÃO E CONTROLO DAS EMPREITADAS

2.7.7.1 Controlo de Custos

Com vista a alcançar-se um maior controlo de custos na realização de empreitadas de obras públicas, o DL n.º 59/99, cit., estabelece, no n.º 1 do seu art. 45.º, o limite máximo de 25% do valor do contrato inicial, para a realização de “trabalhos a mais”⁹⁹.

Prevê, ainda, que **quando o valor acumulado dos “trabalhos a mais” exceda os 15%, “(...) a entidade competente para a realização da despesa inicial só poderá emitir decisão favorável à realização da nova despesa mediante proposta do dono da obra devidamente fundamentada e instruída com estudo realizado por entidade externa e independente”** (n.º 2 daquele art.).

O Contrato n.º 393 refere-se às empreitadas de modernização do Lote 1 (da Fase 1), constituído por 8 escolas, cujo valor contratual inicial da componente de “empreitada” é de 60.330.000€. Deste contrato constam as obras de modernização da Passos Manuel pelo valor inicial de 14.448.744€ (cf. Tabela 2). Este contrato foi objeto de três adicionais (cf. Tabelas 2, 3 e 5), todos com trabalhos relativos à Passos Manuel (cf. Mapa II do Anexo 5.7), no valor global de 4.652.892€, relativo a “trabalhos a mais” e “erros e omissões” e já deduzido de “trabalhos a menos”.

Tabela 8 – APURAMENTO DO LIMITE DE 25% PARA “TRABALHOS A MAIS” – N.º 1 DO ART. 45.º DO DL N.º 59/99

Contrato	Empreitadas	Valor Contrato	Trab. Mais (incluindo	Valor Contrato	Trab. Mais /
		Inicial	Erros e Omissões) - Adicionais 1, 2 e 3	(após 3.º Adicional)	Contrato Inicial (%)
		(1)	(2)	(3) = (1) + (2)	
393	Obras de Modernização, Fase 1, Lote 1 (8 Escolas)	60.330.000	14.002.074	74.332.074	23,2
393	Obras de Modernização da Escola Passos Manuel	14.448.744	4.652.892	19.101.636	32,2

⁹⁹ Para o apuramento do valor a considerar como limite, há lugar à dedução do valor correspondente a “trabalhos a menos”.



Nina Cruz

Tribunal de Contas

O valor dos “trabalhos a mais” para o conjunto das 8 escolas (Lote 1 - Contrato n.º 393), atingiu os 23,2%. Não obstante o limite de 25%, estabelecido no n.º 1 do art. 45.º do DL n.º 59/99, cit., para a realização de “trabalhos a mais” se aferir em função da globalidade das escolas daquele lote, no que se refere especificamente à Passos Manuel, aqueles trabalhos ascenderam a 32,2%. De notar que esta percentagem resulta dos **“trabalhos a mais” assim considerados pela PE**, independentemente da análise relativa ao cumprimento dos requisitos legais para a realização dos mesmos cuja apreciação consta dos Pontos 2.7.2 a 2.7.2.1.5.

Acresce que, da análise dos trabalhos subjacentes ao Contrato n.º 2.199, celebrado pela PE em janeiro de 2011 (cf. sobre esta matéria o Ponto 2.5.3), constata-se que os mesmos consubstanciam “trabalhos a mais” à construção do Pavilhão Polidesportivo da Passos Manuel que faz parte do objeto do Contrato n.º 393, uma vez que:

- Resultaram da deteção da existência, durante a execução da empreitada de “Estruturas e Fundações do Edifício do Refeitório (...)”, de um “caneiro não cadastrado”, que atravessava a zona de implantação daquele, tendo sido realizados estudos com vista à resolução da situação, acabando o respetivo troço por ser demolido e substituído.

De acordo com a PE¹⁰⁰, aqueles estudos revelaram-se:

“(…) complexos e inconclusivos no que respeita a interferências com a construção do novo pavilhão polidesportivo, previamente à escavação deste. Durante a escavação para a execução do pavilhão, constatou-se, sem que nada o pudesse prever, que o traçado do caneiro efetivamente passava pela zona de implantação do mesmo. Verificou-se também, naquela data, que o mesmo colidia planimetricamente e altimetricamente com a obra a executar (...)”

- Os “trabalhos” em questão consistiram, no essencial, na execução de “retenção tipo Munique”, na “construção de novo Caneiro e demolição do antigo” e execução de “cortina de estacas para escavação do polidesportivo;
- Foram realizados pelo mesmo Empreiteiro encarregue da construção do polidesportivo uma vez que:
 - i. A zona de implantação dos trabalhos era a mesma;
 - ii. Já tinha mobilizado os meios para a execução do polidesportivo;
 - iii. Era reconhecidamente habilitado para a execução dos trabalhos relativos ao “caneiro”.
- Não podiam ser técnica nem economicamente separados do Contrato n.º 393, sem inconveniente grave para o dono de obra;
- Dada a sua interligação com o projeto de estruturas e fundações do polidesportivo eram estritamente necessários à “(...) prossecução dos restantes trabalhos contratados”, ou seja, de execução do polidesportivo”;
- Sempre que possível foram aplicados os preços estabelecidos no Contrato n.º 393, tendo o Empreiteiro, inclusivamente, apresentado os seus “orçamentos” para os trabalhos do “Caneiro” como sendo de “trabalhos a mais” àquele contrato;

¹⁰⁰ Proposta de Deliberação DEL-S / PC / 1052 / 2010, de 19/07/2010.



Nina Cruz

Tribunal de Contas

- Os mesmos “decorreram em simultâneo com os trabalhos de construção do novo pavilhão polidesportivo da escola Passos Manuel, parte integrante da empreitada de modernização daquela escola, tendo sido executados entre novembro de 2009 e janeiro de 2010” e não, após a celebração do Contrato n.º 2.199, em 31 de janeiro de 2011, conforme reconhece a Fiscalização da Obra, em ofício de 2 de junho de 2011.

Conclui-se, assim, que os trabalhos subjacentes ao Contrato n.º 2.199, adjudicados por ajuste direto, constituem “trabalhos a mais” relativos às obras de modernização da Passos Manuel a que se refere o Contrato n.º 393.

Assim, os “trabalhos a mais”¹⁰¹ efetivamente realizados e como tal considerados pela PE, no âmbito das obras de modernização da Passos Manuel, ascenderam a 5.822.308€ (já deduzidos de “trabalhos a menos”), correspondente a mais 40,3% do que o inicialmente previsto.

Conforme refere Lídio Magalhães, os “trabalhos a mais”¹⁰² (negrito nosso):

“(…) [C]onstituem, desde logo, uma **chocante violação do princípio da concorrência**, mormente em obras de vulto, uma vez que a obra, tal como vai ser concluída, é já muito diferente daquela outra que foi submetida a concurso, ficando portanto sem se saber como seriam as propostas (e qual delas seria a vencedora) caso a obra fosse objeto de concurso na sua versão final.”

“(…) [V]iolam ainda a concorrência na medida em que, em si mesmos, são adjudicados por simples ajuste direto, sem nenhuma forma de competição, ao empreiteiro que está em obra”.

“(…) [P]ropiciam um processo de **“negociação contínua”, pouco ou nada transparente e escassamente fundamentada, entre o empreiteiro e o dono da obra** (representado ou não pela chamada “fiscalização”) com vantagem para quem tem maior poder negocial ou, entre outras coisas, maior capacidade de argumentação.”

[R]epresentam uma agressão ao documento emblemático de gestão financeira de qualquer entidade pública - o Orçamento”.

Conforme já referido, estabelece o n.º 2 do art. 45.º do DL n.º 59/99, cit. que não pode ser autorizada a realização de nova despesa com “trabalhos a mais” quando o valor acumulado dos mesmos tenha ultrapassado os 15% do valor do contrato de empreitada, sem a realização de estudo por “entidade externa e independente”.

No que se refere ao contrato em apreço, a PE procedeu à contratação da empresa “Ribeirinho Soares”, enquanto entidade externa e independente, “tendo em consideração (...) o volume de trabalhos adicionais (...) para fundamentar”¹⁰³ a formalização do 3.º Adicional. O “convite” foi enviado em agosto de 2010, o contrato assinado em 20 de setembro e o “relatório” rececionado pela entidade em 8 de abril de 2011.

Relativamente a esta matéria, importa, desde logo, salientar que a contratação daquele “serviço” teve lugar após as várias “receções provisórias” relativas às oito escolas abrangidas pelo Contrato n.º 393, ou seja, **não foi cumprido o estabelecido na lei, na medida em que esta determina a realização daquele “estudo” antes da tomada de decisão para a realização de “trabalhos a mais” que vão além dos 15%**. Ou seja, a PE autorizou a realização dos “trabalhos a mais” que entendeu necessários no âmbito das empreitadas do Lote 1 e, à posteriori, procedeu à contratação da entidade que iria desenvolver a avaliação daqueles.

¹⁰¹ Para o apuramento deste limite há que ter em consideração os “trabalhos a mais” resultantes de “circunstância imprevistas”, assim como, os decorrentes de “erros e omissões”.

¹⁰² A Administração em Trabalhos... (Algumas considerações sobre os “trabalhos a mais” nas empreitadas de obras públicas e o respetivo regime jurídico), Separata da Revista da Administração Local, n.º 210, Lisboa 2005.

¹⁰³ Resposta da PE (p. 14), de 18 de abril, ao Questionário.



Nina Cruz

Tribunal de Contas

Face ao exposto, conclui-se pela falta de controlo exercido pela PE sobre as empreitadas de obras públicas por si desenvolvidas, com particular destaque para as de modernização da Passos Manuel, e que levaram à realização de “trabalhos a mais” no montante total de 5.822.308€.

Em sede de contraditório, a PE alega que “(...) no que toca às percentagens apuradas para efeitos de verificação das derrapagens dos trabalhos a mais, à luz do n.º 1 do artigo 45.º do RJEOP, o Tribunal de Contas inclui (erradamente) nos cálculos efetuados para esse efeito o valor do Contrato n.º 2.199, referente à «Execução dos Trabalhos Decorrentes da Existência de Caneiro não Cadastrado na Zona do Novo Pavilhão Polidesportivo (...)», correspondente a € 1.169.416,00.”, o qual “(...) não deve ser considerado na análise do controlo de custos porque a contratação dos trabalhos incluídos nesse contrato foi feita ao abrigo de um procedimento de ajuste direto com fundamento em urgência imperiosa” sendo que “(...) O contrato n.º 2.199 é assim autónomo ao Contrato n.º 393.”

Questiona, ainda, que para efeitos daqueles cálculos tenham sido considerados os trabalhos do Contrato n.º 2.199, por consubstanciarem “trabalhos a mais” da empreitada de construção do Pavilhão do Polidesportivo (Contrato n.º 393), quando no Relato de auditoria se sustenta, também, a propósito da apreciação da contratação por ajuste direto com fundamento em urgência imperiosa, no quadro das infrações financeiras suscetíveis de desencadear responsabilidade financeira sancionatória, que as circunstâncias que motivaram essa contratação nem (sequer) podem ser consideradas circunstâncias imprevistas.

Em primeiro lugar, resulta evidente que não é a circunstância de ter sido adotado um procedimento autónomo, vinculativo nos termos do disposto no n.º 4 do art. 45.º, no âmbito da contratação das obras do caneiro inerente ao contrato n.º 2199, que retira a conexão existente entre os trabalhos nele considerados e os da empreitada do pavilhão desportivo (contrato n.º 393), pelos motivos já anteriormente expostos.

Ou seja, à luz do n.º 1 do aludido art. 45.º, a inclusão do valor dos trabalhos do caneiro do contrato n.º 2199, no computo dos trabalhos a mais do contrato n.º 393.º, não poderia deixar de ser considerada, pela interdependência intrínseca que se verifica entre o objeto de ambos os contratos, na medida em que os trabalhos de demolição do caneiro revelaram-se necessários, apenas e porque este conflituava com os trabalhos de fundações do pavilhão desportivo, sendo essenciais no âmbito do processo construtivo destas últimas instalações.

Do mesmo modo, não existe qualquer incongruência na posição assumida em sede de Relato de Auditoria, com referência à conclusão da não imprevisibilidade das circunstâncias atinentes à contratação dos trabalhos do caneiro, porquanto, como nele ficou dito, esta percentagem resulta dos “trabalhos a mais” assim considerados pela PE, independentemente da análise relativa ao cumprimento dos requisitos legais para a realização dos mesmos, cuja apreciação consta dos Pontos 2.7.2 a 2.7.2.1.5, sendo certo que contribuíram para o aumento da despesa das obras relativas à modernização da Passos Manuel.



Nina Cruz

Tribunal de Contas

2.7.7.2 Aspetos Relativos à Gestão do Projeto

Conforme relatado no Ponto 2.6, as obras de modernização da Passos Manuel implicaram consideráveis alterações ao valor contratual, que originou o aumento do montante do investimento de 16.120.958€¹⁰⁴, para os atuais 23.610.082€¹⁰⁵ (+7.489.124€).

Estas alterações resultaram de inúmeras e dispendiosas alterações aos Projetos, sendo as mais representativas as seguintes:

- Execução das “compartimentações corta-fogo”, pelo valor de 406.957€ (PTA n.º 5, 2.º Adicional);
- Alterações ao “Edifício de Química”, no montante de 512.099€ (PTA n.º 14, 3.º Adicional) - cf. Ponto 2.7.2.1.1;
- Alterações às “Instalações Elétricas e de Telecomunicações”, 617.298€, o que representou um desvio de 53,2% face aos 1.159.664€ previstos inicialmente no contrato para estas especialidades (17 dos 47 PTA referentes aos 2.º e 3.ºs Adicionais) - cf. Ponto 0;
- A construção do ALPA, cujo custo total ascendeu a 302.149€ (PTA n.ºs 12B e parte do 57C, formalizados no 3.º Adicional) - cf. Ponto 2.7.2.1.3;
- Múltiplas outras alterações resultantes de “deficiências ou não previsão em Projeto” e de “alterações e adaptações introduzidas (...) por vontade do “dono da obra”, no valor global de 1.926.914€;

Os valores apresentados acima já se encontram deduzidos dos “trabalhos a menos”, correspondendo ao aumento de preço da empreitada em resultado das referidas alterações.

De acordo com o afirmado pelo Consultor Externo (RFCE, p. 3), “[a] maioria dos trabalhos a mais (...) são (...) inequívocas alterações ou complementações dos projetos por iniciativa da Parque Escolar, eventualmente em alguns casos por sugestão extemporânea da própria Direção da Escola, mas aceites pela entidade gestora do projeto”.

Conforme se pode observar do Mapa II do Anexo 5.7, as alterações aos Projetos (tendo em consideração os seus valores “brutos”) atingiram valores exorbitantes, se considerarmos o valor previsto inicialmente no Contrato n.º 393 (14.448.744€), senão vejamos: “Trabalhos a Mais” totais: 6.129.080€¹⁰⁶ (42,4% do valor contrato inicial, dos quais, 1.943.409€ (13,5%) a “preços contratuais” e 4.185.671€ (68,3%) a “preços novos”; e “trabalhos a menos” totais de 1.476.188€ (10,2%).

Ora, sobre esta matéria importa salientar os seguintes aspetos:

- O regime da empreitada relativa ao Lote 1, quanto ao modo de retribuição, é por “preço global”, ou seja, o montante de remuneração deve corresponder à realização de todos os trabalhos necessários para a execução da obra (art. 9.º do DL n.º 59/99, cit.).

Neste tipo de empreitadas o dono da obra definirá, com a maior precisão possível, nos elementos escritos e desenhados do projeto e no caderno de encargos, as características da obra e as condições técnicas da sua execução, bem como a qualidade dos materiais a aplicar, e apresentará mapas-resumo de quantidades de trabalho (art. 10.º do mesmo DL).

¹⁰⁴ Relativo ao valor inicial dos Contratos 358 e 393.

¹⁰⁵ Respeitante ao valor contratual (após adicionais) dos Contratos n.ºs 358 (incluindo indemnização), 393, 1.480 e 2.199.

¹⁰⁶ Incluindo “trabalhos a mais” de suprimento de “erros e omissões” no valor de 887.471€ (1.º Adicional) e não considerando os “trabalhos” decorrentes das existências do “caneiro” (Contrato n.º 2.199).



Nina Cruz

Tribunal de Contas

- A necessidade de serem postos a concurso projetos rigorosos e detalhados das obras a realizar, que decorre dos preceitos citados, tem em vista limitar a necessidade de eventuais alterações, responsabilidade cometida ao dono da obra

Destaque-se, a este propósito, o art. 63.º do DL n.º 59/99, cit., ao afirmar que “[a]s peças do projeto a exhibir a concurso serão as suficientes para definir a obra, incluindo a sua localização, a natureza e o volume dos trabalhos (...) e os pormenores construtivos”.

Neste âmbito surge a necessidade de uma cuidadosa “revisão dos projetos” antes da sua colocação a concurso, como instrumento de melhoria da qualidade dos mesmos, o que não aconteceu na Passos Manuel, não tendo sido, por isso, evitados os elevados sobrecustos financeiros.

De registar que a PE procedeu à criação na sua estrutura orgânica da Direção de Contratação (dotada de recursos humanos da área de engenharia), unidade responsável pela vertente técnica dos procedimentos de contratação pública, bem como de Direções de Infraestruturas, com responsabilidades ao nível dos Projetos e de “Diretores Coordenadores” com intervenção na fase de elaboração do “estudo prévio” e do “projeto de execução”, em articulação com as escolas.

Por outro lado, recorreu, ainda, à contratação de serviços externos para a “Análise de Projetos, Apoio na Organização de Concursos de Empreitadas, Gestão e Fiscalização de Empreitadas (...)” (cf. Ponto 2.7.8).

- As múltiplas “alterações de vontade” do “dono da obra” ou da escola (algumas das quais extemporâneas), provocaram o aumento significativo do preço da intervenção na componente de “empreitada”, designadamente devido à realização de “trabalhos a mais” a preços novos.

Como se refere no Relatório de Auditoria n.º 1/2010, da 1ª Secção (Câmara Municipal de Oeiras) “(...) importa pois frisar (...) que se está perante uma intervenção de recuperação e adaptação de um edifício antigo, obrigando ao respeito e manutenção da traça arquitetónica, sendo exigível ao dono da obra um esforço acrescido na elaboração do projeto de execução a patentear no concurso, de forma a ser respeitado o disposto no art.º 10º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de março: “O dono da obra definirá, com a maior precisão possível, nos elementos escritos e desenhados do projeto e no caderno de encargos, as características da obra e as condições técnicas da sua execução, bem como a qualidade dos materiais a aplicar, e apresentará mapas-resumo de quantidades de trabalhos”; tudo de forma a evitar o aparecimento de situações “surpresa” no decurso da execução da empreitada”.

Face ao exposto, conclui-se que a “gestão de projeto” relativa à Passos Manuel, foi deficiente e ineficaz, não tendo acautelado o controlo orçamental das obras de modernização.

Em sede de contraditório, a PE afirmou, relativamente a esta matéria, e em linha com o por si defendido ao longo das suas extensas alegações que, diferentemente do afirmado no Relato de Auditoria, as múltiplas alterações que foram efetuadas ao projeto e que deram origem à execução de “trabalhos a mais, a menos e de suprimento de erros e omissões (...) resultaram todos eles de circunstâncias imprevistas”, pelo que, neste domínio nada pode ser apontado à forma como a gestão do projeto decorreu.



Nina Cruz

Tribunal de Contas

Ora como ficou demonstrado ao longo deste Relatório, nomeadamente nos Pontos 2.7.2.1 a 2.7.2.1.5, a grande maioria das alterações não têm subjacente qualquer “circunstância imprevista” mas sim, como se evidenciou, deficiências ou não previsão em projeto, ou alterações e adaptações introduzidas nos projetos por vontade do “dono da obra”.

2.7.7.3 Incumprimento do Regime Legal de Execução das Empreitadas

Face a tudo o que ficou dito nos Pontos anteriores, importa avaliar o cumprimento pela PE, de acordo com regime legal à data vigente (DL n.º 59/99, cit.), das normas e procedimentos de monitorização, gestão e controlo das empreitadas relativas às obras de modernização da Passos Manuel.

Sobre esta matéria cumpre salientar os seguintes aspetos:

- Realização de trabalhos considerados como a “mais” que não se enquadram no respetivo conceito legal (cf. Pontos 2.7.2 a 2.7.2.1.5), tal como definido no n.º 1 do art. 26.º, que exige que os mesmos se tenham “(...) tornado necessários na sequência de uma circunstância imprevista”, no valor total de 2.944.828€.

De facto, com exceção das situações identificadas no Ponto 0, a generalidade dos trabalhos resultaram de alterações e adaptações assumidas pela PE em obra, ou de omissões e deficiências do projeto que tiveram de ser colmatadas no decurso da execução da mesma.

- Não formalização contratual de “trabalhos a mais” e “trabalhos a menos” no valor de 430.494€ em violação do disposto no n.º 7 do art. 26.º do DL 59/99 cit. (cf. Ponto 2.7.2.2);
- Inexistência de evidência da prévia aprovação pelo “dono da obra” para a realização de “trabalhos a mais” e “trabalhos a menos”, análise extemporânea dos mesmos pela fiscalização e ocorrência de situações em que os mencionados trabalhos foram executados sem as correspondentes “ordens de execução” (n.ºs 2 e 4 art. 26.º);
- Formalização de adicionais (2.º e 3.º) após a receção provisória da empreitada o que contraria o disposto no n.º 7 do art. 26.º (cf. Mapa II do Anexo 5.7).
- Não realização prévia de estudo por entidade externa e independente necessário à autorização dos “trabalhos a mais”, que excedam 15% do valor do contrato (n.º 2 do art. 45.º) (Ponto 2.7.7.1).

Face ao exposto, **conclui-se, conforme demonstrado nos Pontos 2.7.2 a 2.7.2.1.5, 2.7.2.2, 2.7.7.1 e 2.7.7.2, pelo incumprimento das disposições relativas à execução das empreitadas previstas no DL n.º 59/99, cit., designadamente do n.º 1 do art. 15.º, dos n.ºs 1, 2, 4, 6 e 7 do art. 26.º e do n.º 2 art. 45.º.**

2.7.8 ANÁLISE DA ATUAÇÃO DA FISCALIZAÇÃO DA OBRA

A PE recorreu à prestação de serviços, em regime de *outsourcing*, para a realização de “Análise de projetos, apoio na organização de concursos de empreitadas, gestão e fiscalização de empreitadas e a coordenação da segurança em obra referente às escolas incluídas no Lote 1”, composto por oito escolas, de entre as quais a Passos Manuel.



Nina Cruz

Tribunal de Contas

Para a adjudicação daqueles serviços, a entidade procedeu ao lançamento de concurso limitado internacional por prévia qualificação, tendo aqueles sido adjudicados ao consórcio constituído pela “GESBAU, Lda.” e pela “CENOR - Projetos de Engenharia, Lda.”, em 10 de maio de 2007, pelo valor contratual inicial de 1.393.400€ (s/IVA), dos quais 174.175€ (1/8), referentes à Passos Manuel. O valor do contrato ascendia, à data de 31 de dezembro de 2010, a 1.936.725€ (317.278€ relativos à fiscalização da obra da Passos Manuel).

Face aos resultados da auditoria realizada às obras de modernização da Passos Manuel e que constam dos Pontos anteriores, importa analisar o trabalho efetuado por aquele consórcio. Saliente-se, desde já, que esta análise assenta exclusivamente nos documentos facultados pela PE, pelo que se limita à apreciação dos mesmos, e tem como pressuposto que foram fornecidos à Equipa de Auditoria todos os documentos produzidos pelo consórcio Gesbau / Cenor, no âmbito dos serviços por si prestados de fiscalização daquelas empreitadas.

O CE do concurso (parte integrante do contrato) especifica que as acções a desenvolver pelo adjudicatário, no domínio da fiscalização e controlo da execução da obra, compreendem, entre outras, as seguintes vertentes:

- **Manter a necessária troca e fornecimento de informação entre as entidades intervenientes e a PE**, mediante a elaboração de relatórios mensais pormenorizados, contendo todas as análises, informações, pareceres, recomendações e propostas decorrentes da sua actuação; e o acompanhamento, análise e medição de todos os avanços ocorridos na realização da obra, com periodicidade mensal;
- **Controlar e fazer respeitar a calendarização da obra estabelecida no contrato**, através da análise e informação, em termos conclusivos, do Plano de Trabalhos proposto pelo Empreiteiro relativos aos trabalhos contratuais e a eventuais adicionais;
- **Controlar a qualidade da obra e dos trabalhos em curso contribuindo para o seu elevado nível**, fazendo cumprir as condições estabelecidas no Título Contratual da obra, e providenciando para que sejam realizados todos os desenhos, em suporte informático, das alterações introduzidas no projecto durante a obra, pelo Projectista ou pelo Empreiteiro;
- **Acompanhar e controlar a administração da obra**, assegurando a medição mensal dos trabalhos executados, necessários à elaboração dos autos de medição da obra e informando sobre reclamações eventualmente apresentadas pelo Empreiteiro; e dos trabalhos realizados a mais e a menos e procedendo à estimativa dos seus valores orçamentais.

Na sequência da análise efetuada, e atentas as obrigações legais da fiscalização a quem incumbe “vigiar e verificar o exato cumprimento do projeto e suas alterações, do contrato, do caderno de encargos e do plano de trabalhos” (art. 180.º do DL n.º 59/99, cit.), bem como as contratuais (Caderno de encargos), importa questionar a sua atuação, quanto aos seguintes aspetos:

- 1) Emissão de parecer favorável, em sede de relatório de análise de trabalhos adicionais, à realização de “trabalhos” não enquadráveis no disposto no n.º 1 do art. 26.º do DL n.º 59/99, cit., no valor global de 3.715.794€ (cf. Pontos 2.7.2 a 2.7.2.1.5);
- 2) Elaboração de “autos de medição” de onde constam trabalhos contratuais que não foram executados, tendo sido substituídos por outros, e que atingiram o montante de 430.494€ (cf. Ponto 2.7.2.2);



Nina Cruz

Tribunal de Contas

- 3) Não submissão atempada, para efeitos de autorização da PE, de trabalhos adicionais aos contratos, acompanhados de informação fundamentada sobre a sua natureza e encargos deles resultantes;
- 4) Ausência de elementos de suporte necessários à aferição da correção dos cálculos e das alterações efetuadas em obra (cf. Ponto 2.7.3 a 2.7.3.2);
- 5) Análise de “trabalhos a mais” de forma extemporânea, por ser posterior à realização dos mesmos;
- 6) Validação dos trabalhos realizados com qualidade deficiente (cf. Ponto 2.7.4).

Em sede de contraditório, a Gesbau, Lda, veio alegar, em síntese, o seguinte:

- No que refere à questão mencionada em **1)**, afirmou que “(...) não tomou posição sobre a qualificação jurídica a dar aos trabalhos”, sendo o entendimento de que os mesmos se enquadravam no art. 26.º cit., havia sido transmitido pela PE;
- Sobre os “autos de medição” mencionados em **2)**, considerou que “(...) entendeu não tomar posição sobre este modus operandi proposto e implementado pela Parque Escolar”, uma vez que, “sendo tal operação inócua ou neutra do ponto de vista financeiro, pois o valor dos trabalhos contratuais utilizado correspondia ao valor dos trabalhos não contratuais executados pelo Empreiteiro”;
- Quanto à não submissão atempada dos trabalhos adicionais para aprovação, alegou que a mesma foi efetuada através de uma colaboração muito próxima existente entre a Fiscalização e os técnicos da PE, acrescentando que, “[d]evido ao elevado número de «trabalhos a mais existentes nos últimos meses de obra, a análise formal (...) foi efetuada posteriormente à realização dos mesmos com a autorização dos representantes da Parque Escolar para a obra”;
- Relativamente à falta de elementos de suporte, mencionados em **4)**, afirmou ter realizado uma pesquisa aos seus arquivos não tendo encontrado “(...) registos que possam dar mais informação do que aquela que foi prestada pela Parque Escolar”;
- Por fim, quanto aos trabalhos de qualidade deficiente, alegou que, à data da receção provisória da empreitada (em 30 de Março de 2010), não havia evidência das deficiências apontadas, considerando que estas não põem em causa, “isolada ou conjuntamente, a segurança dos utilizadores e o bom desempenho das instalações no seu todo”.

Já a PE, **em contraditório**, justificou a ocorrência daquelas situações com a reduzida dimensão das equipas de Fiscalização na Fase 1.

No que se refere às situações elencadas, reiterou os argumentos por si já apresentados nos Pontos respetivos e que se dão aqui por reproduzidos. No que respeita à situação indicada em 3), veio aderir à resposta da Gesbau, assumindo que “[n]uma fase inicial tal análise e aprovação foi feita de forma mais informal, no âmbito da referida colaboração muito próxima dos técnicos de ambas as equipas, tendo, mais tarde, a formalização dessa análise sido sempre acompanhada das correspondentes notas técnicas da fiscalização que se encontram anexas a cada um dos adicionais entretanto também realizados”.

Face aos argumentos apresentados e uma vez que nenhum facto novo foi apresentado, reiteram-se as conclusões de auditoria.



Tribunal de Contas

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.

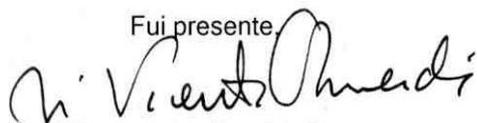
4. DECISÃO

Pelo exposto, os Juizes do Tribunal de Contas decidem, em subsecção da 2.ª Secção, o seguinte:

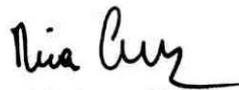
- 1) Aprovar o presente relatório nos termos da al. a) do n.º 2 do art.º 78.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto;
- 2) Notificar os Ministros de Estado e das Finanças e da Educação e Ciência, os anteriores Ministros de Estado e das Finanças e da Educação, os membros do CA da PE, constantes do Anexo 5.4, 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 120 dias, deverá o atual CA da PE informar o Tribunal sobre o seguimento dado às recomendações formuladas;
- 5) No prazo de 30 dias, deverá o atual CA da PE demonstrar a este Tribunal que as situações a que se reportam os Pontos 2.7.3.1, 2.7.3.2 e 2.7.4 deste Relatório de Auditoria foram efetivamente corrigidas;
- 6) Após as notificações e comunicações necessárias, divulgar em tempo oportuno o Relatório pelos órgãos de comunicação social e pela Internet;

Emolumentos: Já foram cobrados no âmbito do Relatório de Auditoria n.º 9/2012 - 2.ª Secção.

Tribunal de Contas, em 31 de Maio 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)



Nina Cruz

Tribunal de Contas

5. ANEXOS

5.1 EVENTUAIS INFRAÇÕES FINANCEIRAS / APURAMENTO DE RESPONSABILIDADES

PONTO	VOL. / FLs. PROC.	DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO E MONTANTES	NORMAS VIOLADAS	RESPONSÁVEIS	RESPONSABILIDADE	
					SANCIONATÓRIA	REINTEGRATÓRIA
2.5.3	Vol. III, p. 371 a 569	Autorização de despesas ilegais resultantes da abertura de procedimento, adjudicação e celebração de contrato para a execução dos trabalhos decorrentes da existência de caniço não cadastrado na zona do pavilhão desportivo coberto, os quais já haviam sido realizados, consubstanciando uma situação de impossibilidade legal do objeto. Despesas ilegais: 1.169.417€	Art. 17.º, 36.º, 74.º e 88.º do CCP.	Autorização das despesas: João Sintra Nunes; Teresa Valsassina Heitor; José Domingues dos Reis; Paulo Grilo Farinha; Gerardo Saraiva Menezes.	Alínea b) do n.º 1 do art. 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.	
2.7.2 a 2.7.2.1.5	CD2 (PTA's) Anexo ao Processo	Despesas e pagamentos ilegais resultantes da realização de "trabalhos a mais" que não se enquadram no respetivo regime, designadamente por não resultarem de "circunstâncias imprevistas". Despesas ilegais: 2.944.828€ 2.º Adicional ao Contrato n.º 393: (126.038€) 3.º Adicional ao Contrato n.º 393 (2.818.790€) Pagamentos ilegais: 2.944.828€	N.º 1 do art. 26.º, do DL n.º 59/99, de 2 de março. Art. 19.º do CCP. N.º 1 do art. 5.º e n.º 1 do art. 6.º do DL n.º 34/2009, de 29 de agosto.	Autorização das despesas: <u>2.º e 3.º Adicionais ao Contratos n.º 393:</u> João Sintra Nunes, Teresa Valsassina Heitor, José Domingues Reis, Gerardo Saraiva de Menezes e Paulo Grilo Farinha. Outros responsáveis pela despesa: Eng. Mário Coelho, enquanto Gestor de Projeto da Passos Manuel. Autorização dos pagamentos: José Domingues dos Reis (2.944.828€), Paulo Grilo Farinha (2.944.828€).	Al. b) do n.º 1 do art. 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.	
2.7.2.2	Vol. VI p. 1281 a 1293 e CD de fls. 1357 (Doc. 20 e 21)	Despesas e pagamentos ilegais resultantes da não formalização contratual de "trabalhos a mais" e a "menos" decorrentes de alterações de soluções, materiais, ou outras especificações de projeto. Despesas ilegais: 430.494€ Pagamentos ilegais: 430.494€	N.º 2, 4, 6 e 7 do art. 26.º, do DL n.º 59/99, de 2 de março.	Autorização das despesas: João Sintra Nunes, Teresa Valsassina Heitor e José Domingues Reis, Gerardo Saraiva de Menezes e Paulo Grilo Farinha, ao abrigo do disposto na alínea r) do n.º 1 do art. 7.º dos Estatutos. Autorização dos pagamentos: João Sintra Nunes (117.766€), Teresa Valsassina Heitor (75.463€), José Domingues dos Reis (270.995€), Paulo Grilo Farinha (430.494€).	Al. b) do n.º 1 do art. 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.	
2.7.3.2	CD2 (PTA's) e Vol. VI / p. 1306 e 307	Pagamentos ilegais e indevidos pela ausência de contraprestação efetiva, no âmbito de trabalhos incluídos no PTA n.º 57C (3.º Adicional ao Contrato n.º 393); Pagamentos ilegais e indevidos: 3.892€	N.º 1 do art. 15.º, do DL n.º 59/99, de 2 de março.	Autorização das despesas: <u>3.º Adicional ao Contratos n.º 393:</u> João Sintra Nunes, Teresa Valsassina Heitor e José Domingues Reis, Gerardo Saraiva de Menezes e Paulo Grilo Farinha. Outros responsáveis pela despesa: Eng. Mário Coelho, enquanto Gestor de Projeto da Passos Manuel. Autorização dos pagamentos: José Domingues dos Reis e Paulo Grilo Farinha.	Al. b) do n.º 1 do art. 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.	N.º 1 e 4 do art. 59.º e n.ºs 1 e 3 do art. 61.º Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.



Nina Cruz

Tribunal de Contas

5.2 RELATÓRIO FOTOGRÁFICO – 21 DE JANEIRO DE 2011



1 - Alçado Norte do edifício do Liceu - entrada principal.



2 - Alçado Poente do edifício do Liceu.



3 - Corpo de ligação entre o edifício do Liceu e o edifício de Química (cf. Ponto 2.7.2.1.1).



4 - Alçado Sul do edifício de Química (cf. Ponto 2.7.2.1.1).



Nina Cruz

Tribunal de Contas



5 - Vista do Átrio do piso 1.



6 - Zona central coberta e encerrada lateralmente com envidraçados - alteração executada em obra.



7 - Vista do pátio onde estava prevista a construção da Loja de Conveniência.



8 - Pátio do refeitório localizado no piso -2.



Nina Cruz

Tribunal de Contas



9 - Sala de preparação do laboratório de Química que foi mantida com a sua configuração original (cf. Ponto 2.7.2.1.1).



10 - Laboratório de Química que foi mantido com a sua configuração original (cf. Ponto 2.7.2.1.1).



11 - Pátio dos novos laboratórios de Química, situado no Piso - 2, não previsto no projeto inicial.



12 - Vista do terraço Sul e da entrada do edifício dos laboratórios de Química (cf. Ponto 2.7.2.1.1).

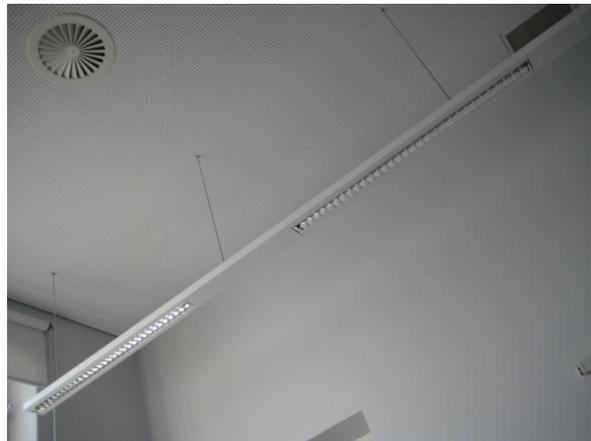


Nina Cruz

Tribunal de Contas



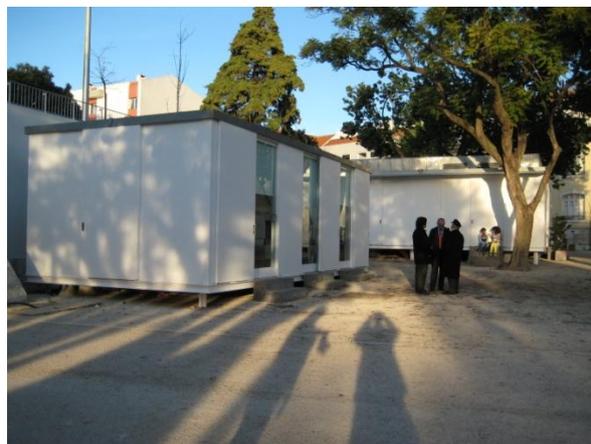
13 - Vista interior de um dos novos laboratórios de Química, localizado no piso -2.



14 - Aspetto do teto falso acústico que foi aplicado nas salas de aula.



15 - Pavilhão ALPA, não previsto no projeto inicial (cf. Pontos 2.7.2.1.3 e 2.7.6.3).



16 - Vista de conjunto do pavilhão dos alunos e do pavilhão ALPA (cf. Pontos 2.7.2.1.3 e 2.7.6.3).



Nina Cruz

Tribunal de Contas

	
<p>17 - Pavilhão ALPA, não previsto no projeto inicial (cf. Pontos 2.7.2.1.3 e 2.7.6.3).</p>	<p>18 - Pavilhão dos Alunos.</p>
	
<p>19 - Entrada do Edifício Polidesportivo.</p>	<p>20 - Polidesportivo - vista interior do Pavilhão 1.</p>



Nina Cruz

Tribunal de Contas



21 - Polidesportivo - vista interior do Pavilhão 2.

22 - Polidesportivo - Átrio de entrada.



23 - Vãos interiores novos em madeira - fissuração nas juntas dos prumos, bites e pintura deficiente (cf. Ponto 2.7.4).



24 - Vãos interiores novos em madeira - acabamento sofrível das caixas das fechaduras (cf. Ponto 2.7.4).



Nina Cruz

Tribunal de Contas



25 - Vãos interiores novos em madeira - vedantes inferiores inoperantes com aplicação deficiente (cf. Ponto 2.7.4).



26 - Vãos interiores novos em madeira - incorreta preparação das superfícies com irregularidades (cf. Ponto 2.7.4).



27 - Unidades de tratamento de ar localizadas no sótão técnico do Liceu (cf. Ponto 2.7.6.4).



28 - Oxidação prematura e pintura deficiente nos perfis da estrutura metálica do telhado do Liceu (cf. Ponto 2.7.4).



Nina Cruz

Tribunal de Contas



29 - Vãos exteriores novos metálicos - destacamento da pintura nos aros das folhas de abrir (cf. Ponto 2.7.4).



30 - Vãos exteriores novos metálicos - borrachas vedantes pintadas, o que é elucidativo de um mau acabamento (cf. Ponto 2.7.4).



31 - Vãos exteriores novos metálicos - destacamento da pintura dos aros e mau acabamento da superfície (cf. Ponto 2.7.4).



32 - Vãos interiores novos metálicos - destacamento da pintura (exemplo 1) - cf. Ponto 2.7.4.



Nina Cruz

Tribunal de Contas

	
<p>33 - Vãos interiores novos metálicos - destacamento da pintura (exemplo 2) - cf. Ponto 2.7.4.</p>	<p>34 - Vãos interiores novos metálicos - destacamento da pintura (exemplo 3) - cf. Ponto 2.7.4.</p>



Maria Carmezim

Tribunal de Contas

5.3 EMOLUMENTOS

Não são devidos emolumentos, uma vez que os mesmos foram fixados no “Relatório da Auditoria à Parque Escolar, Orientada ao Programa de Modernização do Parque Escolar Destinado ao Ensino Secundário” (Relatório de Auditoria n.º 9/2012 - 2.ª Secção).

5.4 MEMBROS DO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO – 2007 A 2010

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

(*) Cessaram funções em 09/03/2012, por renúncia.

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

5.5 ORGANIZAÇÃO DO PROCESSO

Volume	Documentos que integra	Fls.
I	Relato de Auditoria	1 - 110
II	Relatório Final do Consultor Externo - Passos Manuel	111 - 251
III	Contratos de Empreitada n.ºs 358, 393, 1.480, 2.199 (inclui contratos, adicionais, contas correntes e autos de medição no CD_1. Processo de Fiscalização Prévia relativo ao Contrato n.º 2.199 (recusa de visto)	252 - 569
IV	Relatório da Ribeirinho Soares - art. 45.º do DL n.º 59/99, de 2 de março	570 - 1010
V	Questionário de 4 de abril de 2011 e respetiva resposta da PE de 18 do mesmo mês (e documentação anexa). Outros esclarecimentos posteriores	1011 - 1163
VI	Contraditório, Relatório de Análise Consultor Externo e Anteprojecto de Relatório de Auditoria	1164 - 1459

5.6 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
Luis 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>
Consultores Externos
Souza Medeiros - Gestão e Fiscalização de Projectos e Obras, Lda



Nina Cruz

Tribunal de Contas

5.7 MAPAS ANEXOS

MAPA I - PEDIDOS DE ELEMENTOS / ESCLARECIMENTOS - COLABORAÇÃO DOS SERVIÇOS

Pedido de Elementos	Melo / Via	Data Pedido	Data Resposta	Observações
Pedido Inicial	Correio Eletrónico	05-11-2010	17-11-2010	Entrega de parte (1.ª) dos elementos solicitados (suporte informático);
			22-11-2010	Entrega de parte (2.ª) dos elementos solicitados (suporte informático). Após a entrega destes elementos subsistia documentação em falta;
Ponto de situação relativo ao Pedido Inicial e pedido de BAM's e não Conformidades;	Correio Eletrónico	30-11-2010	10-12-2010	Em 10-12-2010 ainda se encontravam pendentes elementos relativos ao Pedido Inicial e tinha havido lapso no envio de informação relativamente ao contrato n.º 305;
			17-12-2010	Envio de alguns BAM's em falta e Relatórios de Não Conformidade;
Ponto de Situação relativo aos elementos solicitados e remetidos;	Correio Eletrónico	20-12-2010	Envio de parte (3.ª) dos documentos solicitados no Pedido Inicial (peças dos projetos postos relativos às empreitadas, etc.). Até esta dada ainda não tinham sido remetidos todos os documentos solicitados em 05-11-2010, por razões que se prendiam, segundo a própria PE, com as dificuldades em os "localizar" isto apesar das "diligências desenvolvidas";	
Ponto de Situação relativamente à comunicação por correio eletrónico de 20 de dezembro de 2010;	Correio Eletrónico	04-01-2010		
Ponto de Situação relativo a pedidos anteriores e pedido de documentos específicos;	Correio Eletrónico	12-01-2011		
Pedido de Elementos;	Correio Eletrónico	14-01-2011	Na sequência da verificação física à escola D. João de Castro e após identificação de problemas nos documentos enviados anteriormente, muitas das vezes incompletos e/ou não devidamente patenteados (peças escritas e desenhadas postas a concurso, etc.);	
Ponto de situação relativo a todos os pedidos anteriores e notificação para envio de documentos em falta no prazo de 5 dias úteis;	Ofício	20-01-2011	27-01-2011	Enviaram documentação em suporte papel e magnético. De entre os documentos remetidos pela PE contava os 39 PTA relativos à escola Passos Manuel, que se encontravam por formalizar;
Pedido de Elementos (trabalhos a mais, erros e omissões, fecho de contas, licenciamentos dos projetos de segurança contra incêndios);	Correio Eletrónico	02-03-2011	18-03-2011	Alguns dos elementos solicitados haviam já sido incluídos no Pedido Inicial (trabalhos a mais, erros e omissões, fechos de contas), de 5 de novembro de 2010, mas a informação prestada até esta data não era completa.
Questionário sobre a escola Passos Manuel;	Ofício Protocolo	04-04-2011	18-04-2011	Remeteram esclarecimentos e documentos adicionais. Referência ao Relatório elaborado nos termos do disposto no n.º 2 do art. 45 do DL n.º 59/99, cit. (não remeteram, no entanto, este relatório);
Pedido de elementos e esclarecimentos adicionais na sequência da resposta da entidade ao Questionário;	Correio Eletrónico	04-05-2011	17-05-2011	Remeteram, de entre outros elementos, o Relatório elaborado nos termos do disposto no n.º 2 do art. 45 do DL n.º 59/99, cit. Esclareceram, também, questões relacionadas com trabalhos a mais e a menos não formalizados contratualmente;
Pedido relacionado com o 2.º Adicional ao Contrato n.º 393, no valor de 532.995€, cuja existência a Equipa de Auditoria desconhecia, não obstante a sua celebração em 31 de agosto de 2010. Foi solicitado o mesmo e respetiva documentação de suporte;	Correio Eletrónico	12-08-2011		
			24-08-2011	
Solicitada informação relativamente aos 39 PTA, no valor global de 3.232.423€, que entretanto haviam dado origem à celebração, em 18 de maio de 2011, do respetivo (3.º) Adicional e que não havia sido remetido ao TC;	Correio Eletrónico	17-08-2011		
Pedido de esclarecimentos sobre o 2.º Adicional;	Correio Eletrónico	13-09-2011	23-09-2011	
Remessa do 4.º Adicional ao Contrato n.º 393	Ofício		10-01-2012	Envio do mesmo em sede de contraditório.

BAM (Boletim de Aprovação de Materiais)



Rita Cruz

Tribunal de Contas

MAPA II - TRABALHOS A MAIS (FORMALIZADOS CONTRATUALMENTE) - CONTRATOS N.º 393 E 358

Contrato	Adicional	"Orçamento" Empreiteiro		Relatório Análise Trab. Adicionais (Data)	Descrição dos Trabalhos	Valor T. a Mais (deduzido T. a Menos)	T. Menos	T. Mais		
		N.º	Data					Preço Contratual	Preço Novo	
358	N.º 1	TA 1A	21-08-2008		Aguas e Esgotos - Monoblocos	3.699			3.699	
		TA 2	31-08-2008		Alimentação de energia e iluminação - Monoblocos	4.397			4.397	
		TA 3	31-08-2008		Rede Informática com Link de cobre - Monoblocos	3.565			3.565	
		TA 4B	15-10-2008		Depósito de Gasóleo	4.707			4.707	
		TA 5C	15-10-2008		Iluminação dos Campos Desportivos	13.808			13.808	
		TA 6	15-10-2008		Alimentação de Monobloco, Terras e Sinalização	1.650			1.650	
		TA 8.1A	22-10-2008		Trabalhos diversos de Const. Civil	2.315			2.315	
		TA 8.2B	22-10-2008		Trabalhos diversos de Const. Civil	1.054			1.054	
		TA 8.3A	22-10-2008		Trabalhos diversos de Const. Civil	5.203			5.203	
		TA 9B	18-12-2008		Trabalhos de Desmonte da escada existente	22.841			22.841	
		TA 10C	18-12-2008		Trabalhos de Desmonte do muro existente	42.382	-598		42.980	
		TA 11A	30-12-2008		Alteração da rede de águas	4.784			4.784	
		TA 12C	18-12-2008		Trabalhos de desmonte de arcadas e muro do vizinho	6.744	-1.922		8.665	
		TA 13C	30-12-2008		Alteração na estrutura de betão armado	24.630		24.630		
		TA 17B	30-12-2008		Vistoria e monitorização dos edifícios circundantes	2.700			2.700	
		TA 18C	05-01-2009		Alteração do tipo de betão	-112.929	-112.929			
		TA 19B	08-01-2009		Desmonte de edifício de ligação com os laboratórios	52.032	-16.149		68.181	
		TA 23A	15-06-2009		Drenagem de muros de betão	29.867		9.237	20.630	
		TA 24A	15-06-2009		Drenagem de fundo / superfície	4.999		706	4.292	
		TA 25	15-06-2009		Ligação da estrutura do PT ao Muro de cantaria	555			555	
		TA 26	15-06-2009		Laje térrea no Páteo do refeitório	15.381		15.381		
		TA 27	15-06-2009		Demolição de fundações / impermeabilização com telas betoníticas / contraventamento metálico / alterações viga V-1.9	78.764	-46	1.211	77.599	
		TA 28	15-06-2009		Demolição de PT e muro exterior / trabalhos const. Civil do novo PT	64.505		763	63.741	
		TA 30	21-07-2009		Betão armado - Sobreconsumos e novos elementos	17.182		17.182		
				Erros						
				1.3			Betão em fundações	12.689		12.689
				1.5			Armaduras	63.180		63.180
				1.6			Diversos	10.018		10.018
				Omissões						
				1.1			Lamina e Geodreno	2.882		2.882
Sub Total (1) - Contrato n.º 358						383.603	-131.644	154.998	360.249	
		Erros								
		N.º 1 - 887.474€ (28-12-2009)			Estrutura	144.251		144.251		
					AVAC	26.198		26.198		
		Omissões								
		Erros e Omissões			Arquitetura	366.365		366.365		
					Estrutura	277.473		277.473		
					AVAC	73.186		73.186		
393	Trabalhos a Mais	TA 5A	10-09-2009	06-05-2010	Compartimentações corta-fogo	406.957		7.733	399.224	
		TA 6	30-07-2009	16-12-2009	Remoção de reagentes	1.281			1.281	
		TA 13A	16-09-2009	16-12-2009	Impermeabilização do pavimento do desvão de cobertura	46.831			46.831	
		TA 19A	10-11-2009	06-04-2010	Trabalhos elétricos - iluminação de corredores	7.726		1.801	5.926	
		TA 22	18-01-2010	19-04-2010	Bancada de inox para sala de geologia - 0.14	2.865			2.865	
		TA 24	18-02-2010	05-02-2010	Trabalhos de eletricidade - infraestruturas para sistemas de difusão sonora (som)	2.192			2.192	
		TA 27	03-02-2010	06-03-2010	Passadiço no desvão da cobertura	55.761		3.989	51.772	
		TA 29	17-02-2010	19-04-2010	Sala Polivalente - iluminação cénica	9.380			9.380	
		TA 07A	30-07-2009	16-12-2009	Sondagem CCTV ao Caneiro	6.817			6.817	
		TA 09H	21-06-2010	22-06-2010	Meios Disponibilizados para Apoio à Arqueologia	24.683			24.683	
		TA 12B	10-09-2009	08-09-2010	Pavilhão Alpa	297.123		145.059	152.063	
		TA 14A	23-02-2010	10-09-2010	Edifício de Química	512.100	-738.530	756.159	494.471	
TA 15A	05-11-2009	19-06-2010	Central Telefónica e Terminais	37.904			37.904			



Rita Cruz

Tribunal de Contas

€

Contrato	Adicional	"Orçamento" Empreiteiro		Relatório Análise Trab. Adicionais (Data)	Descrição dos Trabalhos	Valor T. a Mais (deduzido T. a Menos)	T. Menos	T. Mais	
		N.º	Data					Preço Contratual	Preço Novo
(4.708.611€ e a Menos (1.476.188€))	TA 16A	06-11-2009	20-09-2010	Trabalhos de Eletricidade - Adicional nº 1 (Alterações)	127.016	-11.326	46.355	91.986	
	TA 17A	10-11-2009	29-07-2010	Trabalhos de Eletricidade - Adicional nº 2 (Alterações)	45.330	-2.521	42.584	5.267	
	TA 18	10-11-2009	18-06-2010	Trabalhos Eléctricos - Tubagens para Retroprojetores e Reservas	12.029		12.029		
	TA 20	10-11-2009	29-07-2010	Trabalhos Eléctricos - diversos	33.938	-16.509	34.994	15.453	
	TA 21A	27-11-2009	10-09-2010	Sistema de Gestão Técnica Centralizada	99.394	-155.604		254.998	
	TA 23A	16-03-2010	28-09-2010	Trabalhos diversos provenientes do Processo de Erros e Omissões	337.243		48.101	289.142	
	TA 25B	18-01-2010	18-06-2010	Trabalhos de Eletricidade - Sancas de iluminação no Polidesportivo - Adicional 11	351	-1.165	1.180	336	
	TA 26	18-01-2010	18-06-2010	Trabalhos de Eletricidade - Espaços Exteriores - Adicional nº 12	24.200		257	23.942	
	TA 28C	23-06-2010	24-06-2010	Remontagem do Corpo de Ligação	127.680		34.508	93.172	
	TA 30A	16-03-2010	16-05-2010	Barreira de Vapor	49.786			49.786	
	TA 31D	23-03-2010	20-10-2010	Impermeabilização de cortina de estacas e outros trabalhos	69.359	-10.138	16.882	62.615	
	TA 32B	06-04-2010	08-09-2010	Enchimento e selagem de poço sob o antigo Jardim	42.808		2.980	39.828	
	TA 33A	09-04-2010	20-09-2010	Alteração de rede informática de Cat 5e para Cat 6	27.859	-12.284		40.143	
	TA 34A	12-04-2010	18-06-2010	Iluminação de Campo de Jogos Exterior e Fontes de Alimentação e Interfaces de Comando para Retentores de Porta Corta-Fogo	39.842	-2.660	874	41.629	
	TA 36C	16-04-2010	22-06-2010	Fornecimento de Sinalética de emergência	3.400			3.400	
	TA 37A	19-04-2010	18-06-2010	Eletricidade - alterações diversas em iluminação	6.673	-205	4.715	2.163	
	TA 38	19-04-2010	18-06-2010	Eletricidade - Sala Polivalente Teatro - Novo Projeto	9.806	-840	6.768	3.878	
	TA 39	18-04-2010	16-05-2010	Guarda-Vento em zona de alunos / Loja de estudantes	49.483			49.483	
	TA 40A	18-04-2010	10-09-2010	Execução de Massames - Edifício Principal - Piso -1	90.140	-7.869	98.010		
	TA 42C	19-04-2010	13-09-2010	Trabalhos diversos no desvão da cobertura do edifício	300.197		128.658	171.539	
	TA 45B	19-04-2010	12-07-2010	Trabalhos diversos nos núcleos de escadas Sul	27.463		27.299	164	
	TA 46C	19-04-2010	13-09-2010	Trabalhos Diversos nos núcleos de WC's Sul	54.769	-3.127	41.411	16.485	
	TA 47C	20-04-2010	12-07-2010	Trabalhos diversos no Mezanino P1+	49.083	-2.272	23.507	27.847	
	TA 48D	19-04-2010	13-09-2010	Trabalhos diversos na envolvente e Arranjos Exteriores	51.311	-9.666	52.161	8.817	
	TA 49D	20-04-2010	12-07-2010	Fundações Diversas	111.168	-52.784	45.159	118.793	
	TA 50E	20-04-2010	13-09-2010	Polidesportivo - Equipamentos Desportivos	23.025	-449		23.474	
	TA 51E	19-04-2010	14-09-2010	Trabalhos diversos na rede de águas, esgotos e gás	54.831	-1.151	8.204	47.778	
	TA 52D	20-04-2010	15-09-2010	Cantarias e elementos em pedra	41.302			41.302	
	TA 53B	19-04-2010	08-09-2010	Trabalhos Diversos de Eletricidade	90.072	-6.535	25.707	70.900	
TA 55E	19-04-2010	16-09-2010	Trabalhos Diversos	125.194	-794	59.084	66.904		
TA 56C	20-04-2010	15-09-2010	Trabalhos diversos de serralharias e situações estruturais	80.583		34.540	46.043		
TA 57C	20-04-2010	07-10-2010	Trabalhos diversos de Arquitetura	84.555	-438.405	60.331	462.629		
TA 58C	19-04-2010	12-10-2010	Trabalhos diversos de AVAC	20.322			20.322		
TA 59A	18-04-2010	08-09-2010	Eletricidade - Telecomunicações no Polidesportivo	43.587	-1.354	1.922	43.019		
Contrato n.º 2.199 - 1.169.417€ (31-01-2011)				Contenção Tipo Munique	516.928		516.928		
				Construção de novo Caneiro e demolição do antigo	476.788		476.788		
				Cortina de estacas para escavação do Polidesportivo	175.701		175.701		
Sub Total (2) - Contrato n.º 393					5.822.309	-1.476.188	3.112.826	4.185.671	
Total Passos Manual (Contratos n.º 393 e 358)					6.205.912	-1.607.832	3.267.824	4.545.920	



Nina Cruz

Tribunal de Contas

5.8 CONTRADITÓRIO

Relativamente a este item e dada a extensão das alegações (188 páginas) remetidas pela PE, a que acrescem as alegações do atual Ministro de Estado e das Finanças, as mesmas, para efeitos de notificação, constarão em formato eletrónico (suporte CD).

RESPOSTA DA PARQUE ESCOLAR, E.P.E.

AO

RELATO DE AUDITORIA DO TRIBUNAL DE CONTAS

**AUDITORIA ÀS OBRAS DE MODERNIZAÇÃO DA ESCOLA SECUNDÁRIA PASSOS MANUEL — FASE
1 DO PROGRAMA DE MODERNIZAÇÃO DO PARQUE ESCOLAR DESTINADO AO ENSINO
SECUNDÁRIO**

(Processo n.º 24/10 – AUDIT– DA V)

10 DE JANEIRO DE 2012

PLANO DA RESPOSTA DA PARQUE ESCOLAR

PARTE A — CONSIDERAÇÕES PRÉVIAS

- I. A ESCOLA PASSOS MANUEL COMO UM EDIFÍCIO CENTENÁRIO EM VIAS DE CLASSIFICAÇÃO
- II. A PREPARAÇÃO PELA PE DA INTERVENÇÃO NA ESCOLA PASSOS MANUEL
- III. OS IMPREVISTOS REVELADOS DURANTE A EXECUÇÃO DA OBRA
- IV. OUTROS CONDICIONAMENTOS SENTIDOS NA OBRA
- V. A RELEVÂNCIA, NO ÂMBITO DAS OBRAS DE MODERNIZAÇÃO DA ESCOLA PASSOS MANUEL, DO PRINCÍPIO JURÍDICO DA PREVALÊNCIA DA MATERIALIDADE SUBJACENTE AOS FORMALISMOS LEGALMENTE IMPOSTOS

PARTE B — OBSERVAÇÕES CRÍTICAS DO TRIBUNAL DE CONTAS AO MODO COMO A PE CONDUZIU AS OBRAS DE MODERNIZAÇÃO NA ESCOLA PASSOS MANUEL SUSCETÍVEIS DE DESENCADear RESPONSABILIDADE FINANCEIRA

- I. **INFRAÇÕES SUSCETÍVEIS DE DESENCADear RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA**
1. ILEGALIDADES RELACIONADAS COM O CONTRATO N.º 2.199 («CANEIRO NÃO CADASTRADO NA ZONA DO NOVO PAVILHÃO POLIDESPORTIVO»)
 - 1.1 Adoção ilegal de ajuste direto para a celebração do Contrato n.º 2.199
 - 1.2 A Nulidade da adjudicação e do contrato, em virtude de, a essas datas, os trabalhos já se encontrarem realizados
 - 1.3 A execução do Contrato n.º 2.199, apesar de lhe ter sido negado visto

2. ILEGALIDADES RELACIONADAS COM OS TRABALHOS A MAIS, A MENOS E ERROS E OMISSÕES ABRANGIDOS PELOS ADICIONAIS N.ºS 2 E 3 AO CONTRATO N.º393

2.1. Da verificação do requisito legal relativo à *imprevisibilidade* dos trabalhos a mais

2.1.1 *Considerações introdutórias*

2.1.2 *Do preenchimento do requisito referente à «circunstância imprevista»*

2.1.3 *Das circunstâncias que estiveram na base dos trabalhos relativos às compartimentações corta-fogo*

2.1.4 *Das circunstâncias que estiveram na base estiveram na base dos trabalhos referentes ao edifício de química*

2.1.5 *Das circunstâncias que estiveram na base dos trabalhos respeitantes às instalações elétricas e telecomunicações*

2.1.6 *Das circunstâncias que estiveram na base dos trabalhos relativos ao pavilhão da ALPA*

2.1.7 *Das circunstâncias que estiveram na base de outros trabalhos a mais*

2.1.8 *Conclusões*

2.2. Da (in)exigência do cumprimento do requisito da *circunstância imprevista* no caso da execução de trabalhos de suprimento de erros e omissões

2.3. Consequentemente: da (pretensa) não adoção do procedimento pré-contratual aplicável para a contratação desses trabalhos

2.4. Da violação de outras formalidades legais, não configurada como infração financeira

3. ILEGALIDADES RELACIONADAS COM A NÃO FORMALIZAÇÃO DE TRABALHOS A MAIS E A MENOS

3.1. A formalização dos trabalhos em adicional ao contrato de empreitada

3.2. A não violação do disposto nos n.ºs 2, 4 e 6 do artigo 26.º do RJEOP

3.2.1 A insusceptibilidade de a violação dos n.ºs 2, 4 e 6 do artigo 26.º do RJEOP gerar responsabilidade financeira

3.2.2 A não violação pela PE do disposto nos n.ºs 2, 4 e 6 do artigo 26.º do RJEOP

3.3. A conformidade da conduta adotada pela PE com o bem jurídico que as normas em questão visam proteger e (subsidiariamente) o afastamento das infrações financeiras, à luz do princípio da prevalência da materialidade subjacente

II. INFRAÇÕES SUSCETÍVEIS DE DESENCADear RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA E REINTEGRATÓRIA

III. DA INEXISTÊNCIA DE CULPA

PARTE C — OUTRAS OBSERVAÇÕES CRÍTICAS DO TRIBUNAL DE CONTAS

I. SITUAÇÕES CARENTES DE ESCLARECIMENTO

- 1 INTRODUÇÃO
- 2 RESPOSTA ESPECIFICADA A CADA UMA DAS SITUAÇÕES APONTADAS
 - 2.1 Pintura vitrificante
 - 2.2 Recuperação e restauro de pintura
 - 2.3 Remoção DE QUADROS DE ARDÓSIA

II. ASPETOS QUALITATIVOS DOS TRABALHOS REALIZADOS

- 1 INTRODUÇÃO
- 2 SITUAÇÕES ESPECÍFICAS
 - 2.1 Portas e janelas de madeira
 - 2.2 Pintura e tratamento da estrutura metálica da cobertura
 - 2.3 Pintura total das caixilharias de tipo «Jansen», quer interiores, quer exteriores, do edifício do liceu, que não levaram primário e se encontram a destacar
 - 2.4. Acabamento/ refechamento das juntas dos pavimentos exteriores de mosaico hidráulico
3. Nota conclusiva

III. SITUAÇÃO PENDENTE DE REGULARIZAÇÃO

IV. EXEMPLOS DA MÁ APLICAÇÃO DOS DINHEIROS PÚBLICOS

1. EM GERAL

2. SITUAÇÕES ESPECÍFICAS

- 2.1. Aquisição de central telefónica e terminais
- 2.2. Loja de conveniência e Associação de Estudantes
- 2.3. Pavilhão da Associação dos Antigos Alunos do Passos Manuel
- 2.4. Sistema de aquecimento, ventilação e ar condicionado

3. A DEMONSTRAÇÃO DA BOA GESTÃO DE DINHEIROS PÚBLICOS NA ESCOLA PASSOS MANUEL

V. MONITORIZAÇÃO, GESTÃO E CONTROLO DAS EMPREITADAS

1. CONTROLO DE CUSTOS
2. ASPETOS RELATIVOS À GESTÃO DO PROJETO
3. INCUMPRIMENTO DO REGIME LEGAL DAS EMPREITADAS

VI ANÁLISE DA ATUAÇÃO DA FISCALIZAÇÃO DA ATUAÇÃO DA OBRA

PARTE D. — CONSIDERAÇÕES CONCLUSIVAS

PARTE A

CONSIDERAÇÕES PRÉVIAS

I. A ESCOLA PASSOS MANUEL COMO UM EDIFÍCIO CENTENÁRIO EM VIAS DE CLASSIFICAÇÃO

1. A Escola Básica e Secundária Passos Manuel, doravante designada Escola Passos Manuel, integra, como é sabido, uma lista restrita de edifícios do século XX com o estatuto de «edifícios em vias de classificação», nos termos e para os efeitos do disposto na Lei n.º 107/2001, de 8 de setembro, que aprova o regime jurídico do património cultural (encontra-se, desde 2003, pendente o procedimento de classificação da Escola Passos Manuel como Imóvel de Interesse Público¹). Aliás, em cumprimento desse estatuto, foi publicado, em 22 de dezembro de 2011, na 2.ª Série do Diário da República, o anúncio n.º 19151/2011, respeitante ao projeto de decisão relativo à fixação da zona especial de proteção (ZEP) do Liceu Passos Manuel, nos termos do artigo 44.º e para os efeitos do disposto no artigo 45.º do Decreto-Lei n.º 309/2009, de 23 de outubro.

A primeira nota que interessa destacar, em vista a um adequado posicionamento de perspetiva da presente auditoria, prende-se justamente com a circunstância — aliás, compreensível mesmo para um leigo nos domínios da arquitetura e da engenharia — de a intervenção num edifício escolar como o da Escola Passos Manuel não poder ser alvo do mesmo tipo de abordagem que um edifício escolar de tipo pavilhonar de construção corrente e de, nesse contexto, a equipa de projeto, tanto de arquitetura como de especialidades, ter sido colocada perante um desafio muito particular e de grande relevância, pois importava dotar a escola de todos os meios tecnológicos necessários às atuais práticas pedagógicas e desenvolvimentos curriculares e de adaptar o edifício às novas exigências funcionais (de segurança, acessibilidade, conforto ambiental e eficiência energética) condições de conforto térmico e de qualidade do ar interior mas, ao mesmo tempo, reabilitar e preservar o património construído mantendo a respetiva essência e integridade arquitetónica.

¹ Cfr. <http://www.igespar.pt/pt/patrimonio/pesquisa/geral/patrimonioimovel/detail/70885/>.

2. Efetivamente, no universo heterogéneo de edifícios abrangido pelo Programa de Modernização das Escolas destinadas ao Ensino Secundário (o Programa), aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 1/2007, de janeiro, insere-se o conjunto de «antigos liceus» construídos entre o último quartel do século XIX e a década de 1930, considerados 'históricos' pelo seu valor patrimonial e pela importante herança cultural, com significativo valor emocional para várias gerações de estudantes, sendo a Escola Passos Manuel um exemplo desses «antigos liceus».

O edifício correspondente ao antigo Liceu Passos Manuel, localizado no centro histórico da cidade de Lisboa, na extrema poente do Bairro Alto em terrenos da antiga cerca do Convento de Jesus [com projeto original do Mestre José Luís Monteiro (1882) e posteriormente reformulado por Rosendo Carvalheira (1906) para atender a novos requisitos programáticos e orçamentais] corresponde a um edifício notável, quer pelo pioneirismo do seu programa funcional, quer pelas características arquitetónicas e construtivas em que se materializou. Construído no final da monarquia e inaugurado nos alvares da instauração da República, corresponde à primeira experiência de uma tipologia arquitetónica liceal, concebida de raiz em Portugal e ao primeiro Liceu português planeado a partir de conceitos inovadores defendidos e proclamados pelo fundador do ensino moderno em Portugal, precisamente o advogado Dr. Manuel da Silva Passos (1801-1862), conhecido por Passos Manuel. Como consta da nota técnica do Projetista de Estruturas da Escola Passos Manuel (gabinete A2P Estudos e Projetos, Lda.), subscrita pelo Eng.º João Appleton, datada de 27 de dezembro de 2012, que se junta como DOCUMENTO N.º 1, este edifício apresenta ainda uma estrutura conventual centrada em dois pátios interiores, os quais são delimitados por galerias, sobre as quais existem os corredores de acesso às salas de aula ao nível do piso superior.

A par da exibição de um forte sentido de monumentalidade, refletido na imagem e na projeção exterior do lugar onde se implanta, o seu programa funcional inovador, integrando a dimensão higienista e culturalista do ensino liceal da altura, reflete a reforma de Eduardo José Coelho de 1905, dispondo de espaços destinados a salas de aula, laboratórios de química, de física, de geografia, de ciências naturais, biblioteca, museu, ginásio e anfiteatro/sala de cinema. O programa escolar é complementado por espaços residenciais destinados ao Reitor, Chefe de Secretaria e Jardineiro, autonomizados num edifício isolado.

3. Embora o edifício da Escola Passos Manuel não apresentasse marcas evidentes de descaracterização, em parte devido à robustez da construção e à inexistência de alterações maiores na sua forma e organização original, confrontava-se com um forte desgaste e deficiências várias, acumulados ao longo de um século de utilização intensiva, a par de carências de espaços letivos e não-letivos que dificultavam o seu uso e a colocavam numa situação de desvantagem face a outras escolas da cidade.

O contexto urbano envolvente, a localização, a escala e as características formais e construtivas do edifício, e a necessidade de se proceder à sua adaptação funcional e infraestrutural, incluindo o cumprimento do atual quadro legal de exigências de segurança, acessibilidade, conforto ambiental e eficiência energética, anunciavam uma intervenção tão complexa quanto delicada e anteviam uma tarefa exigente tanto para os projetistas envolvidos como para os empreiteiros e para a dona da obra, a PE.

Do ponto de vista puramente patrimonial, esta Escola constitui certamente o mais importante edifício escolar abrangido pelo Programa e, neste sentido, a mesma constituiu fonte de uma responsabilidade acrescida para a PE.

4. A decisão de intervir sobre edifícios escolares com interesse patrimonial e significado histórico, numa perspetiva de uso continuado — como é o caso da Escola Passos Manuel —, implica a prévia verificação das condições de transformação desses mesmos edifícios, sem precipitar conflitualidades face aos valores patrimoniais presentes, e, concomitantemente, sem impor as exigências e as expectativas que se colocariam a edifícios mais recentes, assumindo uma perspetiva de custo-benefício.

Em causa está a identificação de princípios orientadores que permitam enquadrar globalmente a intervenção e definir a sua forma de concretização em conformidade com os princípios presentes nas Cartas, Convenções e Recomendações internacionais elaboradas sob a responsabilidade do *International Council on Monuments and Sites* (ICOMOS) e do Conselho da Europa — neste sentido veja-se o Preâmbulo da Nota Técnica preparada pelo projetista Arquiteto Victor Mestre, datada de 2 de janeiro de 2012, junta como DOCUMENTO N.º 2. Destaque-se em particular os conceitos de *utilidade* (Carta de Veneza sobre a Conservação e Restauro dos Monumentos e dos Sítios, 1963²), *autenticidade material* (Carta de Nara, 1999³, Carta de Cracóvia⁴, 2000) e

² Estabelece o respetivo artigo 5.º: «A conservação dos monumentos é sempre favorecida pela sua afetação a uma função útil à sociedade. Tal afetação é desejável mas não pode, nem deve, alterar a disposição e a decoração dos edifícios. É dentro destes limites que se devem

Recomendações para a Análise, Conservação e Restauro Estrutural do Património Arquitetónico, 2003⁵), *valor económico e social* (Carta de Amesterdão, *European Charter of the Architectural Heritage*, 1975⁶), e *valor ou importância cultural* (Carta para a Conservação de Lugares de Significado Cultural Carta de Burra, 1979 com atualizações posteriores (última versão 1999)⁷).

Neste quadro, ao acomodar novas exigências funcionais e técnicas num edifício em vias de classificação como Imóvel de Interesse Público (o segundo grau mais elevado na escala de proteção legal de edifícios em Portugal, nos termos da já referida Lei n.º 107/2001), havia que ter em consideração que:

- O valor (ou significado) cultural de um imóvel dita o tipo e grau de intervenção (quanto mais importante, maiores as limitações para alterar ou destruir);
- O valor cultural encontra-se consubstanciado no valor de testemunho histórico dos edifícios, isto é, na sua autenticidade material enquanto registo direto do passado.

conceber, e que se podem autorizar, as adaptações exigidas pela evolução dos usos e dos costumes.»

³ Pode ler-se no artigo 13.º: «Dépendant de la nature du monument ou du site et de son contexte culturel, le jugement sur l'authenticité est lié à une variété de sources d'informations. Ces dernières comprennent conception et forme, matériaux et substance, usage et fonction, tradition et techniques, situation et emplacement, esprit et expression, état original et devenir historique. Ces sources sont internes à l'oeuvre ou elles lui sont externes. L'utilisation de ces sources offre la possibilité de décrire le patrimoine culturel dans ses dimensions spécifiques sur les plans artistique, technique, historique et social».

⁴ A Carta de Cracóvia define autenticidade como «o conjunto de características fundamentais, historicamente determinadas, do original ao estado atual, como resultado das várias transformações que ocorreram ao longo do tempo».

⁵ A Recomendação 1.3 prevê: «O valor de cada construção histórica não está apenas na aparência de elementos isolados, mas também na integridade de todos os seus componentes como um produto único da tecnologia de construção específica do seu tempo e do seu local. Desta forma, a remoção das estruturas internas mantendo apenas as fachadas não se adequa aos critérios de conservação». «Sempre que possível, as estruturas deterioradas devem ser reparadas e não substituídas».

⁶ De acordo com o respetivo artigo 3.º, *the architectural heritage is a capital of irreplaceable spiritual, cultural, social and economic value. Each generation places a different interpretation on the past and derives new inspiration from it. This capital has been built up over the centuries; the destruction of any part of it leaves us poorer since nothing new that we create, however fine, will make good the loss. Our society now has to husband its resources. Far from being a luxury this heritage is an economic asset which can be used to save community resources.*

⁷ O artigo 5, com a epígrafe Values, prevê no número 5.1 que *conservation of a place should identify and take into consideration all aspects of cultural and natural significance without unwarranted emphasis on any one value at the expense of others* e, no número 5.2, que *relative degrees of cultural significance may lead to different conservation actions at a place.*

A partir destas realidades, eram desde logo evidentes as fortes limitações que se colocariam à intervenção em termos de alterações que pudessem pôr em causa autenticidade do edifício original e a integridade de todos os seus componentes.

Como é defendido pelo Comité Científico Internacional para a Análise e Restauro de Estruturas do Património Arquitetónico do ICOMOS nas *Recomendações para a Análise, Conservação e Restauro Estrutural do Património Arquitetónico*, a intervenção na Escola Passos Manuel obrigaria a um «plano integrado que dê o devido peso aos diferentes aspetos da arquitetura, estrutura, instalações e funcionalidade» (medida 3.13), o que implicaria:

- Respeitar a conceção e as técnicas de construção originais, bem como o valor histórico da estrutura e da evidência histórica que representa (medida 3.12);
- Acautelar a presença intrusiva de soluções infraestruturais;
- Evitar a substituição injustificada de materiais de construção, considerando que a reparação é sempre preferível à substituição e que a escolha entre técnicas «tradicionais» e «inovadoras» deve ser devida caso a caso, com preferência pelas técnicas que são menos invasivas e mais compatíveis com o valor patrimonial, tendo em consideração as exigências de segurança e durabilidade (medida 3.7).

Foi, pois, neste contexto altamente condicionador que foi iniciada a preparação da intervenção da PE na Escola Passos Manuel.

II. A PREPARAÇÃO PELA PE DA INTERVENÇÃO NA ESCOLA PASSOS MANUEL

5. O projeto de requalificação da Escola Passos Manuel iniciou-se ainda em 2007 (ano em que, como se sabe, foi criada a PE), tendo-se desenvolvido até meados de 2008, altura em foram enviados os convites para apresentação de propostas, concluída a fase de pré-qualificação do concurso limitado com prévia qualificação inserido no lote 1 da Fase 1 do Programa de Modernização do Parque Escolar Destinado ao Ensino Secundário (doravante, o Programa).

6. Um trabalho de investigação histórica do lugar e da evolução arquitetónica do edifício, apoiado no levantamento rigoroso, na caracterização dos processos construtivos e na análise patológica, subsidiou as propostas apresentadas e as opções tomadas,

permitindo harmonizar os atributos e as potencialidades do antigo Lyceu Passos Manuel com as novas condições de uso. O primeiro passo consistiu, portanto, no trabalho de pesquisa aos elementos de projeto existentes nos arquivos históricos da Secretaria Geral do Ministério da Educação e da Secretaria Geral do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, os quais se revelaram contudo manifestamente insuficientes.

Essa dificuldade quanto ao conhecimento do edificado existente teve de ser suprida através da realização, pelos projetistas de arquitetura e estrutura entretanto contratados, de um levantamento das principais patologias dos edifícios (relatórios incluídos nos projetos de arquitetura e estrutura elaborados e que serviram de base à execução da empreitada), bem como de um levantamento arquitetónico, que serviu de base ao projeto de execução, de um levantamento topográfico, de um estudo geológico-geotécnico e de uma análise da estrutura existente. Todos estes documentos fazem parte integrante do projeto que veio a ser patenteado no âmbito do concurso público lançado pela PE para seleção do empreiteiro.

No entanto, não pode deixar de referir-se o contexto físico e temporal em que estes levantamentos e ensaios foram realizados, ou seja, com a escola em funcionamento e num prazo reduzido face ao calendário do Programa de Modernização, dificultando e, em alguns casos, impedindo mesmo a realização de alguns ensaios de prospeção de fundações e de estrutura, porque implicavam ações intrusivas e destrutivas em partes do edifício, potenciadoras de riscos de inoperacionalidade parcial do edifício e fortemente condicionadoras, neste caso, da utilização do mesmo pela comunidade escolar.

7. Para além do conhecimento do património existente, necessário para uma adequada elaboração dos projetos, era essencial também definir opções de base quanto ao modelo funcional a implementar na Escola Passos Manuel.

Estando ainda a decorrer a fase piloto do Programa, não existindo ainda o conjunto de manuais técnicos (só em outubro 2008 foram concluídos os primeiros manuais de projeto da PE), houve um particular e redobrado cuidado na definição do modelo de intervenção, de forma a que todas as normas, procedimentos e linhas de orientação já estabilizadas fossem seguidas, e simultaneamente, os novos problemas que se deparassem fossem resolvidos e generalizados para outras escolas, procedimento seguido para todas as escolas da Fase 1. Assim, a elaboração dos projetos e a definição do modelo a criar na Escola Passos Manuel foi o resultado de discussões conjuntas entre a PE, o coordenador de projeto, os projetistas e a própria Direção da Escola, realizadas

algumas vezes nas escolas da fase piloto em obra, para constatar a adaptabilidade de soluções. Foram ainda ouvidos outros agentes locais indiretamente interessados no processo de modernização, nomeadamente a Câmara Municipal de Lisboa e as Juntas de Freguesia das Mercês e Santa Catarina, dando consistência a um dos três objetivos principais do Programa de Modernização das Escolas Secundárias, potenciar a abertura da escola à comunidade. Paralelamente, foi elaborado pela PE, em conjunto com a Direção da escola e com o Coordenador de Projeto, o programa funcional, que definiu as necessidades da escola para a elaboração dos projetos, programa este, posteriormente validado pela Direção Regional de Educação de Lisboa e Vale do Tejo.

Em resultado das diversas reflexões realizadas, o programa de intervenção que foi definido para a Escola Passos Manuel admitia, para além da componente nuclear de ensino, que a intervenção pudesse acrescentar outras valências de modo a abrir a escola à comunidade, nomeadamente permitindo a oferta de atividades complementares de desporto, lazer, cultura ou mesmo eventos de caráter social de forma a rentabilizar o investimento a realizar. Neste sentido, a intervenção deveria permitir dar resposta às múltiplas funções básicas de uma escola e, bem assim, aos demais eventos que nela pudessem vir a ocorrer.

Em resposta a esses desideratos, a solução adotada passou por manter as características espaciais, formais e construtivas do edifício principal, optando pela sua reorganização funcional através de uma distribuição lógica dos setores letivos e não-letivos e pelo reforço do papel do duplo pátio nas dinâmicas de uso. Evitou-se, por um lado, a remoção e substituição de materiais e tecnologias estruturais, restaurando, reabilitando e reforçando estruturalmente os elementos danificados e, por outro lado, foram introduzidas, de forma não intrusiva, novas redes infraestruturais, potenciando novas valências. Paralelamente, dada a necessidade de novos espaços, optou-se por novas construções, destacando-as dos elementos originais já existentes. Para acomodar a zona de restauração, foi preconizada uma nova construção enterrada junto ao topo sul do edifício principal, prolongando-se num conjunto de pátio exterior e rampa de acesso pedonal à cota do espaço exterior do edifício, evitando-se assim a sua perceção visual imediata. Do mesmo modo, foi integrado no conjunto edificado um novo corpo, destacado do existente, destinado à prática desportiva com dois ginásios, permitindo ainda a instalação na cobertura de um campo de jogos exterior. Este novo corpo, semienterrado, fundado abaixo da cota primitiva do campo de jogos, constituiu um desafio para a arquitetura, dotando a escola de um campo desportivo coberto de dimensões razoáveis, sem colidir com a presença destacada do edifício original. No topo norte do espaço

exterior circundante ao edifício principal foram implantadas duas pequenas construções destinadas a acomodar as instalações do Núcleo dos Antigos Alunos do Liceu Passos Manuel (ALPA) e a Associação de Estudantes da Escola Passos Manuel.

8. Atendendo ao estatuto do edifício em causa, em termos de património cultural (edifício em vias de classificação), foi enviado, em dezembro 2007, ao IGESPAR pedido de apreciação do projeto base, tendo aquela entidade emitido o seu parecer favorável, o qual foi transmitido formalmente à PE em outubro 2008, conforme se comprova pela análise do DOCUMENTO N.º 3, que se junta. Deve referir-se que, na sequência das várias reuniões de trabalho com o IGESPAR, já tinha sido dada informalmente indicação de que seria emitido parecer favorável.

9. Procurou-se, assim, uma intervenção que permitisse salvaguardar e valorizar um bem de reconhecido interesse cultural e que, simultaneamente, fomentasse o interesse na recuperação do património escolar português, evidenciando os seus benefícios, com o objetivo de torná-lo num ativo económico e social importante, com uma capacidade agregadora e regeneradora dos tecidos económicos e sociais envolventes. Essencial para tanto foram, pois, o trabalho de estudo que previamente foi desenvolvido e a aplicação criteriosa de recomendações e boas práticas internacionais.

Como evidenciou LOBO DE CARVALHO⁸, os benefícios desta intervenção não se limitam aos alunos, professores e funcionários da Escola Passos Manuel, mas tendem a alargar-se à comunidade envolvente.

Com efeito, após a intervenção, a Escola Passos Manuel ficou preparada para receber 48 turmas, o que corresponde atualmente a cerca de 1 000 alunos, 150 docentes e 75 funcionários. Acresce que a comunidade educativa diretamente relacionada com esta Escola é ainda superior, uma vez que esta constitui também a sede do Agrupamento Vertical de Escolas Baixa-Chiado (AVEBC, 2009), composto por quatro jardins de infância, cinco escolas básicas do 1.º ciclo e uma escola secundária com 2.º e 3.º ciclo, representando um total de 1 700 alunos. Os benefícios indiretos desta intervenção referem-se assim a uma comunidade educativa mais alargada que se estima em cerca de 5 700 pessoas, aos quais acresce ainda aqueles decorrentes da beneficiação das instalações para a comunidade envolvente, nomeadamente no envolvimento das famílias (encarregados de educação), na relação com as instituições locais (Junta de Freguesia,

⁸ Cfr. LOBO DE CARVALHO, José Maria (2010) *A perspetiva da Economia Patrimonial*, RENOVAR 5, Parque Escolar, Lisboa.

Associação de Antigos Alunos, entidades vizinhas) e na disponibilização pública de novas infraestruturas educativas (conferências, cursos de formação, ensino noturno), sociais (restauração) e desportivas (campos de jogos).

Salientam-se ainda as eventuais mais-valias sociais decorrentes desta intervenção, designadamente ao nível da melhoria do aproveitamento escolar dos alunos, tendo em consideração que a Escola Passos Manuel se encontra atualmente integrada no programa dos Territórios Educativos de Intervenção Prioritária (TEIP2), ao nível do maior alcance dos apoios sociais às famílias (49,4% com carência económica) e da maior integração dos alunos estrangeiros (17% do total).

Ademais, as possíveis sinergias com outras instituições locais e o potencial efeito de revitalização urbana da zona histórica central da cidade de Lisboa, nomeadamente através da fixação na área envolvente de famílias jovens, para quem a escola e as infraestruturas sociais, culturais e desportivas que lhe estão associadas, representam uma âncora social fundamental, são igualmente aspetos a considerar.

III. OS IMPREVISTOS REVELADOS DURANTE A EXECUÇÃO DA OBRA

10. Foram diversos e sucessivos os imprevistos revelados durante a execução da obra e que causaram significativas dificuldades nessa fase.

11. Trata-se, desde logo, de imprevistos ao nível do subsolo, traduzidos na existência de coletores da época pré e pós pombalina, sem qualquer referência cadastral.

Para além das dificuldades que este tipo de infraestrutura acarreta, atenta a necessidade da preservação da sua integridade física, já que uma simples ocorrência de rotura pontual, pode provocar assentamentos de edifícios, resultante da limpeza de finos ocorrida nos solos confinantes com o ponto de rotura, deve ter-se presente ainda as dificuldades decorrentes da necessidade de manutenção das inúmeras ligações diretas a estes caneiros, realizadas nos seus dois séculos e meio de existência, de esgotos domésticos, pluviais e mistos, geralmente não cadastradas.

Logo durante a execução pela HCI Construções, S.A. do Contrato n.º 358, relativo à empreitada de estruturas e fundações do edifício do refeitório da Escola, em agosto de 2008,, foi detetado um troço de caneiro no subsolo do refeitório, na diretriz definida pelo alinhamento da Travessa do Convento de Jesus e o Convento dos Paulistas, tendo essa revelação dado origem à celebração, por ajuste direto, com a mesma empresa, do

Contrato n.º 1480 outorgado em 10.03.2010, para execução dos trabalhos necessários decorrentes da existência do caneiro. A descoberta do caneiro e os trabalhos a que o mesmo deu origem, em particular os que se referiram ao desmonte e reconstrução do corpo de ligação como adiante se explicará implicaram atrasos significativos no desenvolvimento da empreitada n.º 358, a qual teve de ser prorrogada por cerca de 9 meses (de 11/10/2008 para 22/07/2009).

Já em fase de desenvolvimento dos trabalhos, constatou-se que o traçado do caneiro a montante do troço poderia não se prolongar para a zona do Convento dos Paulistas. Nesta perspetiva, foi realizada, em dezembro de 2008 (Relatório de 17 de dezembro), «inspeção de vídeo robotizada», tendo-se concluído que o desenvolvimento do caneiro para montante colidia com a zona do novo edifício a construir, destinado a pavilhão desportivo. Esta constatação veio perturbar seriamente o andamento dos trabalhos na empreitada de modernização objeto do Contrato n.º 393 celebrado com a Mota Engil – Engenharia e Construções, S.A. Como adiante melhor se explicitará, foi necessário, com urgência, entregar a execução dos trabalhos decorrentes das implicações de traçado do novo troço de caneiro descoberto, o que foi feito por ajuste direto, ao mesmo empreiteiro (trabalhos que vieram a ser objeto do Contrato n.º 2199). A execução destes trabalhos é, evidentemente, suscetível de provocar grande impacto ao nível da obra de modernização que estava a ser executada, em termos de derrapagem dos prazos de execução contratualizados. Esse impacto e derrapagem foram bastante minimizados através da adjudicação de tais trabalhos ao mesmo empreiteiro, tendo, ainda assim, implicado apenas uma parte da prorrogação de cerca de 2 meses na empreitada geral de modernização objeto do Contrato n.º 393.

Deve ainda assinalar-se que, atendendo à sua natureza, estes trabalhos tiveram obrigatoriamente acompanhamento arqueológico, concretamente prestado pela empresa especializada *Neoépica, Lda.*, o que constituiu, naturalmente, mais uma fonte de condicionamento do respetivo ritmo de execução.

12. Igualmente perturbadora foi a circunstância de não existirem, na fase de elaboração do projeto, elementos seguros quanto à realidade estrutural e de fundações, aspeto especialmente relevante no que toca ao pequeno corpo de ligação entre o corpo principal do edifício do antigo Liceu e o corpo de Laboratórios de Química.

Já aquando da elaboração do projeto pelos arquitetos e engenheiros responsáveis, estes notaram que aquele corpo de ligação apresentava diversas patologias estruturais cuja extensão não seria possível determinar com exatidão naquela fase — isto mesmo,

aliás, foi salientado na carta enviada pela PE ao IGESPAR em 07/11/2008, junta como DOCUMENTO N.º 4.

Sucedem que os trabalhos de escavação entretanto iniciados vieram a revelar que a gravidade e amplitude das patologias detetadas no corpo de ligação superava o previsto no projeto, conforme descrito no documento elaborado pelo gabinete A2P – Consultores, Lda., que constitui o anexo II da carta enviada pela PE ao IGESPAR em 07/11/2008 já junta como DOCUMENTO N.º 4. Para além desta constatação, o primeiro troço de caneiro encontrado em obra, referido anteriormente, atravessava justamente este corpo de ligação, com um caudal de água permanente e significativo, o que reforça a gravidade desta revelação. Efetivamente, com esta constatação, foi permitido atribuir uma causa possível a algumas patologias estruturais, associadas a assentamentos resultantes de limpeza de finos nos solos de fundação, em consequência de roturas pontuais no troço de caneiro.

Em face desta realidade, os projetistas propuseram o desmonte e reconstrução do corpo de ligação de modo a garantir a execução dos trabalhos em condições de segurança de pessoas e bens, evitando riscos de desmoronamento e garantida a segurança futura. Esta proposta foi, aliás, submetida ao IGESPAR e por este aprovada, conforme comunicação à PE datada de 07.01.2009 (cfr. DOCUMENTO N.º 5), tendo os trabalhos sido acompanhados por técnicos especializados desta instituição

IV. OUTROS CONDICIONAMENTOS SENTIDOS NA OBRA

13. Para lá da sumariamente descrita especificidade da obra de intervenção na Escola Passos Manuel, em razão do valor patrimonial do edifício em causa, não deixa de ser importante salientar algumas outras circunstâncias que contribuíram, de modo relevante, para condicionar, dificultando, o processo de execução da empreitada.

Deve notar-se, contudo, que desse condicionamento não chegou a decorrer qualquer efeito indesejado na programação da obra, o que, atendendo às circunstâncias em causa, se teria justificado caso tivesse ocorrido. Contudo, foi possível evitar, apesar do contexto desfavorável que os prazos da obra tivessem sofrido alteração em virtude destes condicionamentos que de seguida se descrevem sumariamente, o que ficou a dever, exclusivamente, ao significativo esforço e ao mérito de todos quantos nela estiveram envolvidos: PE, empreiteiros, fiscalização e projetistas.

Efetivamente, as prorrogações ocorridas no prazo de execução das diversas empreitadas deveram-se única e exclusivamente à necessidade de execução de

trabalhos a mais ou novos trabalhos (ainda que objeto de contratualização autónoma), em razão dos imprevistos revelados em obra, conforme assinalado em III. anterior. Os possíveis efeitos nefastos e indesejados decorrentes de todas as outras fontes de dificuldade na execução das obras, a que se aludirá, em traços gerais, de imediato, foram, mercê dos esforços dos diversos intervenientes, evitados, aspeto que constitui, na ótica da PE, um motivo de satisfação e de orgulho e uma prova do êxito da execução das obras na Escola Passos Manuel.

(i) *A reduzida acessibilidade à escola*

14. O primeiro condicionamento de que se fala tem que ver com a localização da própria escola e com as reduzidas acessibilidades viárias ao edifício.

Como é sabido e aliás já se referiu, a Escola fica situada em pleno centro histórico da cidade de Lisboa, na extrema poente do Bairro Alto, encontrando-se implantada num lote delimitado a Norte pelo conjunto edificado da Igreja Paroquial das Mercês/Hospital de Jesus/Convento de Jesus (Museu Geológico) e Academia das Ciências de Lisboa, a Este pelo Palácio do Marquês de Pombal, Escola Superior de Dança de Lisboa e edifício do antigo jornal *O Século* (Ministério do Ambiente) e a Sul pela Igreja de Santa Catarina e o antigo Convento dos Paulistas, atual sede da GNR.

No seu todo, estes imóveis delimitam um quarteirão vazado em cujo interior se encontra a Escola Passos Manuel, sendo certo que o lote de terreno onde está implantada tem uma *única frente pública* e se encontra desnivelado face às cotas de acesso aos lotes adjacentes. Isto mesmo pode ver-se no mapa que ora se junta como **DOCUMENTO N.º 6**. Refira-se ainda que o acesso automóvel ao logradouro do antigo Convento dos Paulistas, atuais instalações da GNR é feito exclusivamente pelo interior do Lote da Escola Passos Manuel, devendo ser garantido acesso permanente, fruto da especificidade dos serviços aí instalados.

Deste modo, dessa única frente pública da escola decorre que a mesma tem *acesso exclusivo* pela Travessa do Convento de Jesus. Para além de o acesso à Escola Passos Manuel se poder fazer apenas pela rua referida, importa ter presente que esse acesso, bem como o das vias que acedem ao mesmo, são, todos eles, bastante estreitos, por um lado, e bastante movimentados, por outro, o que convergiu na criação de dificuldades no acesso à obra. Esta realidade é tão mais relevante quanto é sabido que as viaturas para acesso a uma obra são viaturas de grandes dimensões, camiões, os quais tinham grandes dificuldades em deslocar-se à Escola, demorando mais tempo do

que seria normalmente necessário, quer em função do trânsito daquela zona, quer porque a estreiteza das ruas dificultava a realização das manobras.

Estas dificuldades no acesso, embora previstas, trouxeram especiais inconvenientes ao decurso da obra, em determinadas fases da respetiva execução, uma vez que os condicionamentos e/ou cortes de trânsito estavam sempre dependentes da garantia de acessibilidade permanente a moradores e outras pessoas/entidades com necessidade de acesso. Destacam-se em particular duas fases da obra em que estas dificuldades se fizeram notar com especial acuidade. A primeira, correspondente à fase de escavações na zona do pavilhão polidesportivo em que a cadência com que os camiões conseguiram aceder à escola, e dela sair, não correspondia ao ritmo desejado de extração das terras, o que provocou uma maior morosidade e graves inconvenientes na execução desses trabalhos, acrescidos da já referida necessidade de garantir permanente acesso às instalações da GNR. A segunda, correspondente aos períodos de conclusão dos edifícios, em que se encontravam em obra mais de 350 trabalhadores, mais de vinte empresas fornecedoras e instaladoras de materiais e equipamento, tornando necessária, para além da operação logística, com desfasamentos de horários de entrada, um elevado sentido de colaboração de todas as entidades envolvidas.

(ii) A exiguidade da área não edificada no terreno de implantação da escola e a simultaneidade da obra com o serviço letivo

15. Um outro elemento causador de sérias dificuldades na execução da obra, e de sérias preocupações aos empreiteiros e à PE, tem que ver com a circunstância de a área não edificada no terreno de implantação da escola ser bastante exígua, o que se pode comprovar pela análise da planta junta como **DOCUMENTO N.º 7**.

Essa circunstância, conjugada com o facto de a obra ter decorrido em simultâneo com o serviço letivo na Escola e com a conseqüente necessidade de instalação, em zona dessa área não edificada, de monoblocos para assegurar a realização das aulas nas partes que iam sendo intervencionadas nos edifícios existentes, foi, como facilmente se compreende, motivo de grandes dificuldades e de grandes preocupações. Efetivamente, com a instalação dos monoblocos e com a necessária montagem do estaleiro de obra, o espaço de recreio dos alunos ficou significativamente reduzido, pelo que se assistiu, durante toda a obra, a uma grande proximidade entre a comunidade escolar e a obra em si mesma, o que motivou enormes preocupações de segurança, mais especialmente ainda durante a fase de escavações na zona do pavilhão desportivo.

Felizmente, e graças a um trabalho muito meritório dos empreiteiros e da fiscalização, não ocorreu qualquer acidente em obra, situação que, naquelas circunstâncias e com alunos do ensino básico e secundário, era muito receada.

16. Ainda relacionada com a exiguidade da área não edificada, figura ainda um outro elemento, que constitui fonte acrescida de complexidade dos trabalhos de empreitada realizados na Escola Passos Manuel.

É que o acesso automóvel ao logradouro do antigo Convento dos Paulistas, onde estão sediados serviços da GNR, é feito exclusivamente pela própria Escola Passos Manuel, e tem carácter obrigatório permanente, como já foi anteriormente referido. Em face de mais este dado, facilmente se imagina que a entrada e saída na Escola, e o atravessamento do lote de terreno da escola, por viaturas da GNR (pode ver-se na planta junta como DOCUMENTO N.º 7-A o percurso que tais viaturas faziam no lote da escola), a acrescer à exiguidade da área não edificada e não ocupada pelos monoblocos e estaleiro, à permanência de alunos da escola em recreio, bem como a acrescer às próprias viaturas da obra que por ali circulavam, constituiu uma fonte de perturbação suplementar.

Como se disse, o cumprimento dos prazos da obra e a não ocorrência de qualquer acidente durante a obra apenas foi possível graças ao empenho, esforço, e espírito de colaboração entre todos os intervenientes, incluindo, para além da PE do empreiteiro e da fiscalização, da própria Direção da escola, comunidade escolar e da GNR.

V. A RELEVÂNCIA, NO ÂMBITO DAS OBRAS DE MODERNIZAÇÃO DA ESCOLA PASSOS MANUEL, DO PRINCÍPIO JURÍDICO DA PREVALÊNCIA DA MATERIALIDADE SUBJACENTE AOS FORMALISMOS LEGALMENTE IMPOSTOS

17. À semelhança do que sucedeu no âmbito da auditoria levada a cabo à Escola D. João de Castro, ao longo do Relato a que ora se responde, o Tribunal de Contas vem imputar à PE e aos demais visados, em sede de responsabilidade financeira sancionatória, a violação de um conjunto de normas cujo conteúdo prescritivo, nas mais das vezes, apela ao cumprimento de determinadas formalidades legais.

É certo que, não obstante tratar-se de meros formalismos, os mesmos têm naturalmente em vista a proteção de determinados bens jurídicos intimamente ligados ao

princípio da prossecução do interesse público, como sejam o princípio da transparência e outros valores associados à boa gestão dos dinheiros públicos.

Sucede que a descrição das circunstâncias que estiveram na base do não cumprimento dessas exigências formais que se fará ao longo da presente resposta demonstrará que, mesmo nos casos em que essa inobservância efetivamente ocorreu, os princípios e valores que se pretendem proteger com a imposição dessas mesmas formalidades não deixaram de ser acautelados pela PE e demais visados, designadamente por, como veremos, estes terem materializado de outro modo a salvaguarda do interesse defendido pelas formalidades preteridas. Com efeito, tal como demonstraremos no capítulo seguinte a propósito de cada uma das infrações em que está em causa a preterição de formalidades legais, verifica-se uma situação de *falta de lesividade substancial* das normas cuja violação lhes é imputada.

18. É nesta sede que tem inteira propriedade falar-se na imperiosa necessidade de atenuar o desvalor usualmente associado à inobservância de uma formalidade legalmente cominada com a invalidade e convocar, em consequência, a aplicação da designada *teoria das formalidades não essenciais* e do correlato mecanismo de *teleológica degradação da invalidade em irregularidade*.

É, hoje em dia, pacífico o entendimento de acordo com o qual as formalidades – mesmo as legalmente impostas – não se encontram todas no mesmo plano, pelo que a inobservância de umas ou de outras não tem necessariamente a mesma garantia sancionatória, o que naturalmente significa que nem todas são igualmente relevantes nesse domínio.

Deste modo, por forma a contrariar o *progressivo exacerbamento do formalismo dos procedimentos no direito administrativo português*, têm sido introduzidas «válvulas de escape» *para mitigar as consequências da sua inobservância*.

A teoria das formalidades essenciais e não essenciais constitui um bom exemplo da flexibilização referida, uma vez que permite desvalorizar o rigor das exigências formais da lei e dos regulamentos através da ideia de que *nem todas as formalidades têm no procedimento o mesmo carácter essencial*⁹.

⁹ Cfr. MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA, *Concursos e outros procedimentos de adjudicação administrativa*, 1998, pp. 92 e ss..

19. Esta construção da jurisprudência¹⁰ e doutrina¹¹ nacionais assenta numa *conceção instrumental da forma*, assumindo-a como juridicamente válida apenas enquanto necessária para a consecução dos objetivos que teleologicamente a determinaram. Por isso mesmo, vai intencionalmente votada a mitigar as desproporcionadas ou inadequadas consequências resultantes da preterição das regras e exigências formais, nos casos de notória *inocuidade procedimental ou decisória* do incumprimento de formalidades legais ou regulamentares. De acordo com esta conceção, «uma formalidade essencial (cuja preterição conduz em princípio à invalidade do ato) degrada-se em não essencial (em mera irregularidade, portanto, sem afetar a validade do ato), quando, num determinado caso, a sua omissão não tenha impedido a consecução dos objetivos ou valores jurídicos que ela se destinava a servir, realizados por outra via»¹².

A este respeito, note-se que já MARCELLO CAETANO ensinava, a propósito de formalidades diretamente impostas pelo legislador à Administração, que, «aparte os casos em que a lei declare essenciais ou não essenciais as formalidades, devem considerar-se como não essenciais: a) as formalidades preteridas ou irregularmente praticadas quando, apesar da omissão ou irregularidade, se tenha verificado o facto que elas se destinavam a preparar ou alcançado o objetivo específico que mediante elas se visava produzir; b) as formalidades meramente burocráticas prescritas na lei com o intuito de assegurar a boa marcha interna dos serviços»¹³. Nestes casos, defendia MARCELLO CAETANO que, embora se descortinasse uma *irregularidade* na prática do ato, esta não afetaria a sua validade nem a sua eficácia.

Ao nível da jurisprudência, recuando aos primórdios da década de setenta do século passado, encontra-se a ideia de que «(...) as formalidades exigidas por lei – salvo quando nesta se declare o contrário ou assim deva concluir-se – presumem-se

¹⁰ Cfr., a título ilustrativo, o Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 20.02.1986 (in *Acórdãos Doutrinários*, n.º 303, pág. 364), no qual o Tribunal salienta que é irrelevante a falta de cumprimento de formalidades quando tenham sido alcançados os objetivos que com elas se visava atingir; cfr., igualmente, os Acórdãos mais recentes do Supremo Tribunal Administrativo, de 04.11.2003 (processo n.º 1888/02) e de 07.06.2006 (processo n.º 1260/05), ambos disponíveis em www.dgsi.pt.

¹¹ Cfr. FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, II, Almedina, pps. 416 e ss.; VIEIRA DE ANDRADE, «Validade (do ato administrativo)», *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, VII, p. 584.

¹² Cfr. RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA, «Os princípios gerais da contratação pública», in: *Estudos da Contratação Pública - I.*, cit., pp. 110-111.

¹³ Cfr. in *Manual de Direito Administrativo*, I, pp. 471 e 472.

essenciais, envolvendo a sua preterição um vício de forma que afeta de ilegalidade o ato administrativo, invalidando-o (...)»¹⁴. Ainda durante a mesma década, começou a desenhar-se com alguma nitidez uma evolução não negligenciável – que, na sua essência, perdurou até à atualidade. De acordo com o Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 13 de fevereiro de 1975, para além dos casos em que a própria lei declarasse *não essencial* uma determinada formalidade, assim deveria ser considerada aquela quando, apesar da respetiva inobservância, fosse atingido o resultado almejado com a sua previsão: «(...) todas as formalidades impostas pela lei se devem considerar como essenciais, salvo nos casos de disposição em contrário e naqueles em que, apesar da omissão de formalidade ou de irregularidades na sua prática, se tenha atingido o resultado que com ela se pretendia obter»¹⁵. Embora com outra formulação, o mesmo raciocínio subjaz ao Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 11 de junho de 1976: «as formalidades preteridas ou irregularmente praticadas, quando, apesar da omissão ou irregularidade, se tenha verificado o facto que elas se destinavam a preparar ou alcançado o objetivo específico que, mediante elas, se visava produzir, deixam de ser essenciais (...)»¹⁶.

Durante a década de oitenta, a orientação jurisprudencial descrita manteve-se no essencial e o mesmo se pode afirmar em relação às décadas seguintes, até aos dias de hoje.

20. Neste quadro, deverá assentar-se que, se a desconsideração de uma formalidade implicar a inobservância dos princípios que estão na base da formalidade exigida, haverá ofensa de uma regra essencial; no caso contrário, a inobservância (formal ou substantiva) do quadro legal deverá ter-se por não essencial.

¹⁴ Cfr. Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 24 de novembro de 1972 (in *Acórdãos Doutriniais*, nº 136, p. 635). Correlativamente, escreveu-se no Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 8 de novembro de 1974 (in *Acórdãos Doutriniais*, nº 163, p. 1029), que «(...) só é essencial a formalidade prescrita na lei (...)».

¹⁵ In *Acórdãos Doutriniais*, nº 163, p. 918.

¹⁶ In *Acórdãos Doutriniais*, nº 180, p. 1573. Cfr. também o já mencionado Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 2 de novembro de 1978 (in *Acórdãos Doutriniais*, nº 204, p. 1466), onde se explica que, «como é sabido, o processo administrativo é uma sucessão de atos e factos tendentes à formação da vontade administrativa, ou seja, a decisão final. Tais atos e factos chamam-se formalidades, que podem ou não ser essenciais (...)».

Nestes segundos casos, como refere PAULO OTERO, o ato irregular é um ato «suscetível de produzir todos os seus efeitos prototípicos, sem embargo de ser o resultado de uma atividade desenvolvida em termos contrários à legalidade»¹⁷.

Isto significa, no fundo, que a *essencialidade* de uma formalidade a que a entidade adjudicante se encontra adstrita tem de ser descortinada em cada caso concreto à luz dos mencionados princípios fundamentais:

- Se da sua inobservância resultou a violação daqueles princípios, a ilegalidade é insuprível;
- Se o interesse material protegido pelos princípios foi assegurado, não obstante a inobservância concreta da regra que os corporizava, a conduta não deve ser sancionada com esse fundamento.

21. Pois bem, como se verá de seguida, no caso concreto, os interesses e valores em jogo foram materialmente salvaguardados pela PE e os demais visados, verificando-se circunstâncias que retiram no caso concreto *essencialidade* às normas que prescrevem o cumprimento das formalidades preteridas, e cuja violação está aqui em causa.

Com efeito, uma vez que os objetivos visados com as imposições legais das formalidades em causa vieram a concretizar-se por outras formas, a imputação à PE e aos demais visados de responsabilidade financeira sancionatória seria uma decisão que se revelaria contrária à *teoria das formalidades não essenciais* e ao *princípio da prevalência da materialidade subjacente* que dela emana.

Por essa razão, a PE e os demais visados entendem dever aplicar-se, nas situações concretamente identificadas no capítulo subsequente, a válvula de escape *supra* descrita, devendo, nesses termos, o Tribunal de Contas concluir pela irrelevância do não cumprimento dos formalismos exigidos por essas normas e, bem assim, afastar a imputação de responsabilidade financeira sancionatória.

¹⁷ Cfr. *Legalidade e Administração Pública*, Coimbra, 2003, pp. 969 e ss..

PARTE B. OBSERVAÇÕES CRÍTICAS DO TRIBUNAL DE CONTAS AO MODO COMO A PE CONDUZIU AS OBRAS DE MODERNIZAÇÃO NA ESCOLA PASSOS MANUEL SUSCETÍVEIS DE DESENCADear RESPONSABILIDADE FINANCEIRA

I. INFRAÇÕES SUSCETÍVEIS DE DESENCADear RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA

1. ILEGALIDADES RELACIONADAS COM O CONTRATO N.º 2.199 («CANEIRO NÃO CADASTRADO NA ZONA DO NOVO PAVILHÃO POLIDESPORTIVO»)

1.1. Adoção ilegal de ajuste direto para a celebração do Contrato n.º 2.199

22. A primeira ilegalidade que o Tribunal de Contas considera suscetível de desencadear responsabilidade financeira, e que é imputada à PE e demais visados, diz respeito à alegada adoção ilegal de um procedimento de ajuste direto ao abrigo da alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP, para a formação do Contrato n.º 2.199, relativo à «Execução de Trabalhos Decorrentes da Existência de Caneiro Não Cadastrado na Zona do Novo Pavilhão Polidesportivo». No entender do Tribunal, não estariam preenchidos os pressupostos de urgência de que depende a legítima invocação da referida norma habilitante do ajuste direto.

A posição assumida no Relato consiste essencialmente na reprodução do entendimento sufragado por esse Tribunal no Acórdão n.º 45/11, de 7 de junho, tirado no Processo n.º 348/2011, e no qual este negou visto prévio ao Contrato n.º 2.199. De uma forma sucinta, pode dizer-se que o Tribunal considera não estarem preenchidos os pressupostos estabelecidos na alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP, porque não havia *urgência imperiosa* na execução das obras abrangidas pelo Contrato n.º 2.199, na medida em que não existia qualquer risco iminente de dano irreparável ou de difícil reparação. Da mesma forma, entende o Tribunal que a situação a que visaram acorrer as obras do Contrato n.º 2.199 não resultava de *circunstâncias imprevisíveis*, uma vez que o

caneiro era conhecido da PE pelo menos desde 17 de dezembro de 2008, data em que foi realizada uma inspeção vídeo robotizada ao caneiro e ao seu traçado.

Com base nestes pressupostos, o Tribunal de Contas considera ter sido violado regime procedimental dos contratos públicos, vertido nos artigos 17.º, 19.º, 36.º, 74.º e 88.º do CCP, o qual, atendendo ao valor do contrato (1.169.416 €), imporia a abertura de um procedimento de natureza concursal, situação suscetível de gerar responsabilidade financeira sancionatória nos termos do disposto na alínea b) do n.º 1 e no n.º 2 do artigo 65.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC).

A PE não pode concordar com o enquadramento factual e normativo conferido pelo Tribunal de Contas ao Contrato n.º 2.199. Pelo contrário, considera, pelas razões que passarão a expor, que esse enquadramento se deve, em grande medida, a — não se nega — uma incompleta exposição factual levada a cabo em sede de fiscalização prévia, que levou ao desconhecimento pelo Tribunal de todas as circunstâncias que rodearam a celebração daquele contrato, e à sustentação de uma **conclusão errada, no sentido de que a PE invocou ilegitimamente a alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP, para a celebração, por ajuste direto, do Contrato n.º 2.199.**

23. Cumpre, antes de passar à análise dos pressupostos estabelecidos no normativo em apreço, referir que a PE está ciente — e sempre esteve — de que o legislador assume uma preferência explícita pela adoção de procedimentos de natureza concorrencial para a formação dos contratos públicos e para a escolha dos cocontratantes da Administração. No entanto, nem a PE, nem — julga-se — o Tribunal de Contas, podem deixar de reconhecer que o legislador permite que essa preferência seja afastada em virtude da identificação de um interesse público que constitua uma *razão de peso* suficientemente relevante para justificar a adoção de um procedimento restritivo da concorrência.

Foi precisamente o que sucedeu relativamente às obras abrangidas pelo Contrato n.º 2.199. Com efeito, embora no Acórdão n.º 45/11, de 7 de junho — repete-se, porque também então não foi explanada toda a matéria de facto — não tenha sido essa a opinião do Tribunal de Contas, a verdade é que para a execução dos trabalhos relativos ao caneiro no novo pavilhão polidesportivo concorreram indubitavelmente as *razões de peso* tipificadas na alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP. A adoção do ajuste direto ao abrigo desta norma foi inteiramente legítima, pelo que a PE está segura de que, na sequência de uma demonstração detalhada da verificação dos requisitos de urgência contidos na alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP, o Tribunal de Contas não hesitará

em conceder na legalidade da invocação da referida norma para a celebração do Contrato n.º 2.199 por ajuste direto.

24. Importa, pois, analisar cada requisito contido na alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP, por forma a que se possa apurar, e concluir, a final, pelo respetivo preenchimento no caso em apreço.

Simultaneamente, a PE procurará fornecer ao Tribunal uma visão cronológica e factualmente rigorosa da sucessão de acontecimentos que conduziu à execução dos trabalhos objeto do Contrato n.º 2.199, ciente de que essa visão factual abrangente e rigorosa permitirá ao Tribunal de Contas reconhecer que não houve qualquer invocação abusiva da alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP, nem, assim, a violação do regime de formação dos contratos públicos, particularmente das regras procedimentais contidas no artigos 17.º, 19.º, 36.º, 74.º e 88.º do CCP. Vejamos, então.

25. A alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP estabelece que «qualquer que seja o objeto do contrato, pode ser adotado o ajuste direto quando na medida do estritamente necessário e por motivos de urgência imperiosa resultante de acontecimentos imprevisíveis pela entidade adjudicante, não possam ser cumpridos os prazos inerentes aos demais procedimentos, e desde que as circunstâncias invocadas não sejam, em caso algum, imputáveis à entidade adjudicante».

O preceito acabado de citar encerra em si mesmo vários requisitos perfeitamente autonomizáveis entre si, conforme vem sendo, aliás, sublinhado pela doutrina e jurisprudência, em particular, a jurisprudência do Tribunal de Contas. A legítima invocação do disposto na alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º do Código exige, portanto, a verificação cumulativa dos seguintes pressupostos: (i) uma situação de urgência imperiosa; (ii) que decorra de acontecimentos imprevisíveis pela entidade adjudicante; (iii) incompatível com os prazos inerentes aos demais procedimentos; (iv) que essa situação de urgência imperiosa não resulte de circunstâncias imputáveis à entidade adjudicante; e, por fim, (v) que a adjudicação se circunscreva ao estritamente necessário para reagir para com a situação de urgência.

Ora, em relação a este último pressuposto, que consiste em que a adjudicação que seja efetuada ao abrigo do procedimento se circunscreva ao estritamente necessário para reagir para com a situação de urgência, o Relato não levanta quaisquer dúvidas, tendo em conta que resulta evidente, pela simples análise do Contrato n.º 2.199, que os trabalhos nele abrangidos se limitaram ao necessário para resolver os problema que o

caneiro criou relativamente à obra do pavilhão polidesportivo Com efeito, este contrato tem por objeto apenas os trabalhos de contenção periférica (tipo Munique e cortina de estacas), a demolição do antigo caneiro e a construção de um novo. .

Já no que concerne, porém, aos restantes requisitos, o Tribunal de Contas afirma — direta ou implicitamente — que os mesmos não se encontram verificados. Conforme já se adiantou, a PE discorda do entendimento sufragado no Relato.

26. Comece-se, desde logo, por analisar o requisito da *urgência imperiosa*. O Tribunal entende que a situação não era de urgência categórica porquanto «não se verificava qualquer caso de risco iminente de dano irreparável ou de difícil reparação, embora, quanto à questão do caneiro devesse ser equacionada a solução mais adequada»¹⁸.

A doutrina e a jurisprudência têm entendido que o requisito da urgência «tem a ver com casos em que a Administração se vê confrontada com situações factuais de perigo iminente e atual que ameace a satisfação de certo interesse público ou a satisfação prioritária de certos interesses públicos», sendo a mesma imperiosa quando se trata de uma «urgência categórica, a que não pode deixar de acorrer-se com rapidez»¹⁹.

Assim, o modo como vem sendo entendida pelo Tribunal de Contas, a referida urgência imperiosa não se confunde, em caso algum, com a conveniência da atuação. A urgência imperiosa apenas é reconhecida naqueles casos em que a medida conexas com o contrato que se visa celebrar é absolutamente necessária, em que as circunstâncias do caso concreto exigem inequívoca e objetivamente intervenção num determinado momento e sem possibilidade de delonga, sob pena de o interesse público poder vir a considerar-se frustrado.

Como referem MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA e RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA, em obra recente, «[a] urgência imperiosa é sobretudo uma urgência temporal, é certo, mas é também uma urgência provocada pelos interesses em jogo: é verdade que não são só atendíveis aqui interesses comunitários valiosos, como a ordem pública, a saúde, a

¹⁸ Cfr. p. 13 do Relato.

¹⁹ Cfr. JORGE ANDRADE DA SILVA, *Código dos Contratos Públicos Comentado e Anotado*, Almedina, 2008, p. 123 e 124; no mesmo sentido, cfr. acórdão n.º 4/2005, 1ª secção (Plenário) de 22 de fevereiro de 2005.

segurança pública e imperativos de interesse geral mas qualquer interesse público (...)»²⁰.

No caso em apreço, ao contrário do que entende o Tribunal, perante os interesses públicos em jogo, **a adjudicação e execução dos trabalhos do caneiro existente na zona do futuro pavilhão polidesportivo revelava-se como sendo de urgência imperiosa**, por duas razões intrinsecamente ligadas.

a) Em primeiro lugar, é preciso ter presente que, uma vez que a construção do pavilhão polidesportivo teria de ser precedida das obras referentes ao caneiro, a abertura de um procedimento pré-contratual mais demorado do ponto de vista do respetivo *iter* implicaria necessariamente a suspensão parcial (na parte relativa ao pavilhão polidesportivo) da empreitada de modernização da Escola Passos Manuel, objeto do Contrato n.º 393, durante o período de tempo necessário para a condução do procedimento.

Acresce que a suspensão parcial da empreitada n.º 393 perduraria também pelo período de tempo durante o qual durassem as obras de execução do caneiro se, na conclusão do concurso que viesse a ser aberto para a adjudicação do Contrato n.º 2.199, não viesse a ser adjudicada a proposta do empreiteiro do Contrato n.º 393. Isto porque, nesse caso, e ao contrário do que sucedeu, estando um e outro trabalhos afetos a empreiteiros diferentes, não seria possível avançar com os trabalhos de construção do pavilhão polidesportivo, ao mesmo tempo que se executavam as obras relativas ao caneiro. De facto, porque foi o empreiteiro do Contrato n.º 393 a executar as obras do caneiro, foi possível ir conciliando a resolução do problema do caneiro com a construção do pavilhão, tendo a sucessão sido a seguinte: (i) execução da contenção periférica para a execução da escavação; (ii) escavação geral do pavilhão polidesportivo, mantendo o antigo caneiro em funcionamento; (iii) execução de fundações e paredes periféricas do pavilhão polidesportivo; (iv) execução do novo caneiro e afluente na periferia do pavilhão polidesportivo entre a contenção periférica e a parede exterior do pavilhão; (v) colocação em funcionamento do novo caneiro e desativação do caneiro antigo; (vi) demolição do caneiro antigo; conclusão da laje de fundo do pavilhão polidesportivo e restante estrutura (cfr. relatório fotográfico que o demonstra e que se junta como DOCUMENTO N.º 8). Por isto mesmo, foi possível conceder ao empreiteiro desse contrato, e, sublinhe-se, sem o

²⁰ Cfr. MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA e RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA (com a colaboração de Miguel Neiva de Oliveira), *Concursos e Outros Procedimentos de Contratação Pública*, Almedina, Coimbra, 2011, p. 755.

pagamento de qualquer indemnização, uma prorrogação de apenas 2 meses no prazo de conclusão das obras de modernização da Escola Passos Manuel (sendo certo que, como o comprova o Contrato n.º 2.199, os trabalhos associados nunca poderiam demorar menos do que 90 dias, o que demonstra que o resultado alcançado em obra foi altamente vantajoso em termos de duração global dos trabalhos). Em suma, se não tivesse sido o empreiteiro do Contrato n.º 393 a executar as obras do caneiro, só depois de serem concluídas as obras relativas ao caneiro recomeçariam os trabalhos destinados à construção do pavilhão, incluídos no Contrato n.º 393, que estariam suspensos durante esse período.

Em face destes dados, tem de ter-se presente que a abertura de um concurso público, e a consequente suspensão parcial da empreitada de modernização da Escola Passos Manuel, impossibilitaria a respetiva conclusão a tempo do início do ano letivo de 2010-2011. Na realidade, o primeiro objetivo da PE era o de concluir a empreitada na data inicialmente estabelecida no Contrato n.º 393, ou seja, a 31 de janeiro de 2010, já que, como acima se referiu, apesar da existência de obras, as aulas ainda decorriam na Escola Passos Manuel e é evidente que a concomitância no mesmo espaço, ainda por cima exíguo, entre as obras e as aulas (o que não poderia ser evitado) perturbava significativamente umas e outras, mas, de modo muito especial, as aulas e a comunidade escolar. Não sendo mais alcançável o objetivo de terminar as obras de modernização no dia 31 de janeiro de 2010, em razão da necessidade de execução dos trabalhos associados ao caneiro, o limite máximo para o respetivo término seria evidentemente o início do ano letivo do mês de setembro de 2010, sob pena de, não só se falhar por completo o objetivo da PE, como de se iniciar mais um ano escolar sem as instalações da Escola Passos Manuel estarem em condições de funcionalidade, conforto e segurança, para os alunos, docentes e restante comunidade.

O retardamento da construção do pavilhão polidesportivo pelo período de tempo correspondente à tramitação do procedimento pré-contratual, bem como pelo período de tempo correspondente à execução das obras do caneiro (que se sabia demorar cerca de 3 meses) — em virtude de, como se disse, por hipótese, as mesmas não serem executadas pelo empreiteiro encarregue das obras do Contrato n.º 393 —, acarretava o incumprimento do objetivo de as obras estarem concluídas no início do ano letivo do mês de setembro de 2010.

Com efeito, atendendo à necessária observância dos prazos mínimos legalmente aplicáveis aos procedimentos concursais e ao tempo associado à suspensão dos trabalhos da empreitada (não só durante esse período, mas também possivelmente

durante a execução das obras do caneiro), **a PE não tinha alternativa senão a de assegurar que os trabalhos associados ao caneiro fossem executados logo que ficou definida a solução técnica adequada, ou seja, em novembro de 2009.**

b) A segunda razão, relacionada com a anterior, que contribuiu para a existência de urgência imperiosa na adjudicação e execução dos trabalhos do caneiro, prende-se com o facto de a suspensão parcial da empreitada determinar o pagamento de uma indemnização ao empreiteiro do Contrato n.º 393, tanto maior, evidentemente, quanto mais demorado fosse o procedimento concursal e, pelo menos, durante os 3 meses de execução dos trabalhos relacionados com o caneiro. De facto, nos termos do disposto no artigo 190.º do RJEOP²¹ «se, por facto não imputável ao empreiteiro, for ordenada qualquer suspensão parcial de que resulte perturbação do normal desenvolvimento da execução da obra, de acordo com o plano de trabalhos em vigor, terá o empreiteiro direito a ser indemnizado dos danos emergentes». De acordo com este preceito, que tem o seu âmbito de aplicação limitado às situações de suspensão parcial dos trabalhos ordenadas pelo dono da obra, o dono da obra é sempre responsável pelos danos emergentes sofridos pelo empreiteiro em todas as situações em que os factos determinantes da suspensão não sejam a este imputáveis.

Seria evidentemente esse o caso se a construção do pavilhão polidesportivo fosse suspensa por virtude da tramitação de um concurso público e da subsequente execução das obras do caneiro por outro empreiteiro. A suspensão parcial da empreitada n.º 393 importaria, portanto, o pagamento ao empreiteiro de uma indemnização pelos danos emergentes sofridos — uma indemnização tanto maior, quanto mais tempo demorasse o procedimento e as obras referentes ao caneiro.

Tratando-se do mesmo empreiteiro, como foi o caso, e podendo os trabalhos ser executados, ao menos em parte, em simultâneo, o único direito de indemnização que poderia equacionar-se assentaria na prorrogação do prazo da obra e não na respetiva suspensão, o que seria, desde logo, bem diferente em termos de montante indemnizatório. Para além disso, certo é que, estando em jogo o mesmo empreiteiro, o dono de obra sempre dispõe de alguma margem negocial no que toca à referida indemnização pela prorrogação do prazo da primeira empreitada, sendo que no caso em apreço, como se viu, a PE não pagou qualquer indemnização ao empreiteiro pela prorrogação de 2 meses.

²¹ Diploma aplicável ao contrato n.º 393.

Pelos *timings* que estariam associados à abertura de um concurso público, aquela opção — de lançamento do concurso e consequente suspensão da empreitada em curso — não se revelava como uma boa solução do ponto de vista da boa gestão dos dinheiros públicos, já que seria praticamente impossível que um operador de mercado apresentasse uma proposta com um preço de tal forma inferior ao que ficou estabelecido no Contrato n.º 2.199 que fosse suficiente para absorver o valor das indemnizações a pagar ao empreiteiro do Contrato n.º 393. Acresce que os preços a que foram faturadas as obras objeto do Contrato n.º 2.199 foram retirados, em parte, dos preços praticados no âmbito do Contrato n.º 393, sendo, portanto, preços já resultantes do funcionamento do mecanismo da concorrência.

Ora, o Tribunal de Contas admitiu em acórdão recentíssimo (cfr. Acórdão n.º 18/2011, de 12 de abril, no processo n.º 1554/2010), que o requisito da urgência imperiosa previsto na alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP pode estar relacionado com a necessidade de evitar o dano irreparável consistente em encargos financeiros resultantes do pagamento de uma indemnização. Concretamente, nesse aresto, em que estava também em causa a abertura de um procedimento de ajuste direto ao abrigo da alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP, para a adjudicação da empreitada de construção dos acessos do novo Hospital de Braga, o Tribunal considerou que o risco de pagamento de compensações à concessionária pelo provável incumprimento da data prevista no contrato de concessão na sequência da abertura de um concurso público, bastava para se verificar «urgência imperiosa na aceleração do procedimento com vista à conclusão das obras, de forma a evitar, ou mais provavelmente, minimizar os elevados encargos financeiros a que o Estado ficaria sujeito pela demora». Encargos que seriam «tanto maiores quanto maior [fosse] o atraso verificado». Da decisão adotada, o Tribunal de Contas extraiu a seguinte proposição: «verifica-se urgência imperiosa quando um procedimento necessite de ser acelerado para a conclusão de obras públicas cuja demora originaria, para o Estado, o pagamento de encargos financeiros elevados».

Trata-se de uma proposição que tem plena aplicação na situação em apreço no Contrato n.º 2.199. De facto, tal como no caso dos acessos do Hospital de Braga, a demora na adjudicação e conclusão das obras acarretava elevados encargos financeiros, que não apenas os normalmente associados à tramitação de um procedimento deste tipo. Repare-se que, ao contrário da situação descrita no Acórdão n.º 18/2011, os encargos financeiros decorrentes da suspensão dos trabalhos objeto do Contrato n.º 393 não eram *eventuais*, na medida em que a percepção de uma indemnização consistia um direito acionável pelo empreiteiro com a mera demonstração dos encargos acrescidos

que teria obviamente durante a tramitação do procedimento pré-contratual e (eventualmente) a execução das obras do caneiro. Ao invés, o adiamento da inauguração do Hospital de Braga devido à abertura de um concurso público para a construção dos respetivos acessos e o conseqüente pagamento de uma indemnização ao futuro concessionário do hospital, se bem que tenha sido considerada pelo Tribunal de Contas como sendo altamente provável, não passava de um *risco*. Note-se também que o Tribunal considerou relevante o momento de dificuldades financeiras que o país atravessava em 15 de setembro de 2010, a data em causa para abertura do procedimento referido no Acórdão n.º 18/2011. Como é consabido, o país já atravessava um momento de dificuldades económicas em novembro de 2009, quando tiveram início os trabalhos no caneiro do pavilhão polidesportivo.

Resulta, portanto, do que foi exposto que a **urgência na adjudicação e execução dos trabalhos do caneiro tinha como objetivo evitar danos de difícil reparação para o interesse público**: o incumprimento do objetivo de terminar as obras antes do início do ano letivo de 2011-2012, a perturbação de mais um ano letivo (pelo terceiro ano consecutivo) e o pagamento de uma indemnização ao empreiteiro do Contrato n.º 393. Ora, perante os interesses em jogo — a tutela dos agentes económicos v. garantia de terminar a modernização da escola antes do início do ano letivo de 2010-2011 e eficiência na satisfação do interesse público²² —, a PE viu-se obrigada salvaguardar estes últimos, adjudicando e iniciando imediatamente os trabalhos referentes ao caneiro existente na zona do futuro pavilhão polidesportivo.

Perante o exposto, é forçoso reconhecer-se que ao contrário do que refere o Tribunal de Contas no Relato, havia efetivamente urgência imperiosa na adjudicação e execução das obras do caneiro na zona do futuro pavilhão polidesportivo.

27. Analise-se agora o requisito (indiscutivelmente ligado ao requisito da urgência imperiosa) que exige que *a situação de urgência imperiosa seja incompatível com o cumprimento dos prazos dos restantes procedimentos* que se encontram consagrados no CCP.

Tal como se referiu acima, a PE jamais conseguiria ter concluído as obras de modernização da Escola Passos Manuel antes do início de setembro de 2010-2011 caso tivesse lançado um procedimento pré-contratual de natureza concursal. Para o demonstrar, proceder-se-á, com base num juízo de prognose póstuma, à simulação de

²² Cfr. FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, II, Almedina, Coimbra, 2001, pág. 594.

prazos do concurso público simples, já que, sendo o valor do Contrato n.º 2.199 de 1.169.416 €, de acordo com disposto na alínea b) do artigo 19.º do CCP, a PE não estaria obrigada a lançar um concurso público com publicidade internacional. O concurso público seria, portanto, o procedimento pré-contratual alternativo de natureza concorrencial com prazos mais curtos²³. Nessa medida, se, na sequência da simulação a que se procederá, se concluir que os prazos de um concurso público não seriam viáveis para acorrer à situação de urgência, deve considerar-se verificado o requisito da impossibilidade de cumprimento dos prazos dos procedimentos alternativos previstos no CCP.

O juízo de prognose póstuma depende de que sejam claramente fixadas as datas relevantes. Ora, resulta da matéria de facto considerada provada no Acórdão n.º 45/11 e vertida no Relato²⁴ que apenas a partir do dia 24 de novembro de 2009 estava definida a solução técnica adequada para o caneiro. Com efeito, apesar de ter sido possível ao empreiteiro (que se encontrava no local) iniciar alguns trabalhos de execução da contenção periférica tipo munique um pouco antes de 24 de novembro de 2009 — já que os mesmos não dependiam de definição do novo traçado do caneiro — a verdade, é que, como o demonstra a ata da reunião n.º 45 (cfr. DOCUMENTO N.º 9), em 12 de novembro de 2009, ainda estão em fase de execução os desenhos de preparação do trajeto do caneiro, e apenas em 24 de novembro tais desenhos estão estabilizados. Daqui se retira, assim, que apenas em 24 de novembro de 2009, a PE estava em condições de abrir um procedimento pré-contratual para a adjudicação dos trabalhos relativos ao caneiro. De acordo com os prazos da legislação aplicável, a tramitação de um concurso público, numa perspetiva otimista, não é inferior a 3 meses. Com efeito, exige-se, desde logo, a concessão de um prazo mínimo para a apresentação das propostas de 20 dias (cfr. artigo 135.º, n.º 1, do CCP). Contando-se a partir de 24 novembro de 2009, o prazo para apresentação de propostas (incluindo o tempo para a publicação do anúncio) não acabaria antes de 15 de dezembro de 2009. Após a abertura das propostas, teria de ocorrer uma fase de avaliação e análise das propostas, que culminaria com a elaboração do relatório preliminar, contendo as deliberações tomadas. Se bem que não exista um prazo fixado para a duração desta fase, é evidente que a mesma comportaria sempre algum tempo, apontando-se, como razoável, cerca de 10 dias úteis, ou seja, este prazo não terminaria antes de 31 de dezembro de 2009. A este prazo ainda caberia adicionar o prazo mínimo de 5 dias úteis para a apresentação pelos concorrentes de uma pronúncia

²³ Note-se que o concurso público urgente não permite a celebração de contratos de empreitada (cfr. artigo 155.º do CCP).

²⁴ Cfr. p. 12.

sobre o conteúdo do relatório preliminar de análise e avaliação de propostas (cfr. artigo 147.º e artigo 123.º, n.º 1 do CCP). Seguir-se-ia, então, a aprovação do relatório final de análise e avaliação de propostas, nos termos do artigo 148.º do CCP (também ela sem prazo definido), sendo certo que, se da análise das pronúncias apresentadas resultasse uma alteração da ordenação das propostas, seria necessário conceder um novo prazo de 5 dias úteis para a realização de nova audiência prévia (cfr. artigo 148.º, n.º 2, do CCP). Após a tomada de decisão de adjudicação, caberia dar prazo ao adjudicatário para apresentar os documentos de habilitação, sendo que se afiguraria desrazoável conceder um prazo inferior a 5 dias.

Perante estes prazos, nunca se conseguiria ter uma adjudicação, já pressupondo uma tramitação muito ritmada e sem qualquer demora por parte da PE, antes do final de fevereiro e o contrato já só seria celebrado em março (tendo em conta as formalidades de prestação de caução e de estabilização da minuta do contrato), podendo prever-se o início da execução da obra em abril de 2010 (contando com o prazo de consignação). Nessa medida, atendendo a que o prazo de execução dos trabalhos seria de 3 meses, as obras de demolição, realocização e contenção do caneiro não terminariam antes de 15 de julho de 2010. Só então, depois de concluídos estes trabalhos, poderia regressar o empreiteiro do Contrato n.º 393 para terminar a construção do pavilhão polidesportivo. Ora, tal como se pode verificar através da análise do plano de trabalhos inicial, em novembro de 2009 ainda se perspetivavam 3 meses de obras de construção do pavilhão polidesportivo (cfr. DOCUMENTO n.º 10). Significa isto, que, terminando o empreiteiro as obras do caneiro em 15 de junho de 2010, a construção do pavilhão apenas retomaria (na melhor das hipóteses) nessa data e assim apenas terminaria a 15 de outubro de 2010. A esse prazo seria preciso fazer acrescer o período de tempo de remoção e desmontagem do estaleiro, que, de acordo com o plano de trabalhos alterado pelo aditamento celebrado entre a PE e o empreiteiro ao Contrato n.º 393, seria de 17 dias (cfr. DOCUMENTO n.º 11). Daqui resulta, pois, que as obras de modernização da Escola Passos Manuel terminariam, na melhor das hipóteses, no final de outubro de 2010, já depois do início do ano letivo de 2010-2011 e comprometendo definitivamente o seu regular funcionamento.

Note-se, por outro lado, que, sem ser sequer necessário atentar detalhadamente nos prazos do concurso público simples, o requisito que exige que a situação de urgência imperiosa seja incompatível com o cumprimento dos prazos inerentes aos demais procedimentos previstos no CCP, sempre deveria considerar-se preenchido pelo Tribunal de Contas, pois a situação de urgência acima descrita, na sua segunda vertente,

evidenciada em função do dever de pagamento de indemnização no caso de o empreiteiro não ser o mesmo, não é suscetível de ser integralmente suprida mediante a tramitação de um procedimento mais rápido. Para se acorrer àquela urgência, o que importa é garantir que a obra é executada pelo mesmo empreiteiro e não tanto que o mesmo seja escolhido rapidamente. Em qualquer caso, a verdade é que a indemnização a pagar ao empreiteiro em caso de abertura de concurso público seria tanto maior quanto mais tempo demorasse o procedimento e (no caso de o mesmo não conduzir a adjudicação ao empreiteiro do Contrato n.º 393) abrangeria os danos sofridos nos 3 meses de execução dos trabalhos do caneiro.

Em face deste quadro, deve, pois, retirar-se uma conclusão: a de que, **no juízo de prognose póstuma que lhe coube, a si, PE, fazer no final de novembro de 2009, altura em que poderia ter decidido abrir um concurso público, se afigurava impossível, mesmo na melhor das hipóteses, que a abertura de tal procedimento viesse a permitir a conclusão da empreitada de modernização da Escola Passos Manuel antes do início do ano letivo de 2010-2011, sendo igualmente inconcebível a hipótese de, nesse caso, não pagar uma indemnização ao empreiteiro do Contrato n.º 393.**

28. Aqui chegados, há ainda que analisar o requisito que exige que os factos que deem causa à urgência imperiosa sejam *imprevisíveis* — outro requisito que o Tribunal de Contas considerou não estar preenchido, e que determinou a conclusão de que não foi legítima a invocação do artigo 24.º, n.º 1, alínea c), do CCP, pela PE para a adjudicação do Contrato n.º 2.199 por ajuste direto.

Como é consabido, ao contrário do que sucede no regime dos *trabalhos a mais* (cfr. artigo 370.º do CCP), em que a lei se basta com a existência de acontecimentos *imprevistos*, ou seja, que simplesmente não foram previstos, é perfeitamente indiscutível que a invocação da alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP depende de que os acontecimentos que dão origem à urgência sejam, não apenas *imprevistos*, mas *imprevisíveis*.

O Tribunal de Contas vem entendendo, de forma pacífica, constante e uniforme, que estão em causa situações que surgem de forma *inopinada* e *que um normal decisor não seja capaz de prever e prevenir*²⁵ (imprevisibilidade objetiva). Desta posição decorre

²⁵ Cfr. acórdão n.º 118/2007 do Tribunal de Contas, disponível em <http://www.tcontas.pt/pt/atos/acordaos/2007/1sss/ac118-2007-1sss.pdf>, e acórdão n.º 16/08 do

que apenas aí se enquadram, os casos que não pudessem, à luz de um critério de *diligência média*, ser antecipados pela entidade adjudicante.

A este propósito, quanto ao Contrato n.º 2.199, afirma o Tribunal (mais uma vez por importação das considerações vertidas no Acórdão n.º 45/11) que «a existência do caneiro havia sido detetada durante a execução da empreitada (...) de estruturas e fundações do Refeitório da Escola» e que «existência do caneiro — bem como o seu estado de conservação e o seu traçado — era uma situação sobejamente conhecida, pois que, inclusivamente, havia sido descrita num Relatório de Inspeção Vídeio Robotizada, por circuito fechado de televisão, elaborado em 17 de dezembro de 2008». Desta forma, refere o Tribunal «nunca se poderia invocar a existência de um caneiro não cadastrado, constatada durante as obras do Pavilhão Polidesportivo da Escola, para a celebração do presente contrato, pelo simples facto de tal caneiro ser conhecido há muito»²⁶.

A PE discorda em absoluto da posição do Tribunal de Contas, na medida em que o facto de conhecer a *existência* de um caneiro não cadastrado no campus escolar desde 2008, não lhe permitia saber serem necessárias as obras abrangidas pelo Contrato n.º 2.199, e ainda porque, ao contrário do que refere no Relato, o traçado do caneiro não era uma situação sobejamente conhecida da PE: *a única coisa que a PE conhecia era uma parte do traçado do caneiro* que não sabia sequer se era incompatível com a construção do pavilhão polidesportivo. Assim, foi o que se veio a constatar mais tarde, após a escavação do pavilhão polidesportivo, que determinou a necessidade de se realizarem os trabalhos abrangidos pelo Contrato n.º 2.199.

Para que esta afirmação fique clara, impõe-se proceder à reconstituição dos acontecimentos que precederam a execução dos trabalhos referentes ao caneiro, na zona do pavilhão polidesportivo. Assim, e como se refere no Relato, no decurso da empreitada referente às «Estruturas e Fundações do Edifício do Refeitório da Escola Secundária Passos Manuel» (cfr. Contrato n.º 358), a PE tomou conhecimento da existência de um caneiro de grandes dimensões, que interferia com a empreitada objeto do Contrato n.º 358. Em 4 de setembro de 2008, perante a urgência que revestia a execução dos trabalhos referentes ao caneiro, a PE decidiu autonomizar tais trabalhos ao abrigo da alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP, e assim celebrar, através de ajuste direto, o Contrato n.º 1.480, com a empresa HCI – Construções, S.A. (doravante

Tribunal de Contas, disponível em <http://www.tcontas.pt/pt/atos/acordaos/2008/1spl/ac016-2008-1spl.pdf>.

²⁶ Cfr. p. 13.

designada por «HCI»), que era também adjudicatária do Contrato n.º 358, tendo por objeto a demolição e substituição do caneiro na zona do edifício do refeitório — contrato que foi objeto de visto prévio do Tribunal de Contas, concedido em 30 de abril de 2010.

É portanto evidente — e a PE também nunca o negou — que a PE sabia da *existência* de um caneiro não cadastrado na Escola Passos Manuel desde a descoberta do caneiro na zona do refeitório. Mas essa constatação, apesar de o Tribunal de Contas lhe atribuir uma importância significativa, é absolutamente irrelevante para se negar a verificação de «circunstâncias imprevisíveis» para a celebração do Contrato n.º 2.199, na medida em que, como se referiu acima, o facto de saber da existência de um caneiro no *campus* escolar não permitiu à PE constatar a necessidade de realizar quaisquer obras no caneiro do pavilhão polidesportivo. Por isso, o facto de o título atribuído a este contrato («Execução de Trabalhos Decorrentes da Existência de Caneiro Não Cadastrado na Zona do Novo Pavilhão Polidesportivo») dar a entender que a existência do caneiro não cadastrado foi o facto imprevisível que justificou (novamente) a urgência imperiosa, apesar de ser realçado pelo Tribunal, nada mais revela do que uma escolha terminológica infeliz e imprecisa.

O que é certo é que, na sequência da descoberta da *existência* de um caneiro não cadastrado na Escola Passos Manuel, a PE procurou saber a origem desse caneiro, tendo inicialmente ficado convencida de que o mesmo seria proveniente da zona do Convento dos Paulistas. Essa convicção dissipou-se com o resultado da inspeção com uma câmara dirigível que, tal como se refere no Relato²⁷, foi realizada em 17 de dezembro de 2008. De facto, essa inspeção permitiu concluir que o caneiro era proveniente da zona onde iria ser construído o futuro pavilhão polidesportivo. É por isso que se pode dizer que, nesta fase a PE conhecia o que se pode apelidar de «traçado principal» do caneiro, na medida em que sabia que o mesmo provinha da zona do futuro pavilhão e se prolongava até ao edifício do refeitório. No entanto, e apesar de se saber que o mesmo estava situado na zona do pavilhão, não era possível, com os dados obtidos pela inspeção, conhecer com rigor o traçado (planimétrico e altimétrico) e as características do caneiro, tal como se pode comprovar através do relatório da inspeção por vídeo (cfr. DOCUMENTO N.º 12) e do perfil elaborado pela empresa HCI Construções, S.A. em 30 de março de 2009 (cfr. DOCUMENTO N.º 13). Por isso mesmo, perante os dados obtidos em dezembro de 2008 e até à escavação do pavilhão em meados de 2009, ainda se colocava a hipótese de ser possível que a profundidade do caneiro

²⁷ Cfr. p.13.

permitisse mantê-lo tal como estava, subindo-se ligeiramente a cota do edifício projetado, tal como se pode constatar no ponto 3.20.12 da ata da reunião n.º 45, em 22 de outubro de 2009: «Após análise conjunta com o Projetista, encontra-se em fase de estudo a viabilidade de deslocar o trajeto do atual caneiro...».

Por outro lado, como é evidente, a demolição de um caneiro e a construção de um novo, exige que sejam conhecidos todos os possíveis afluentes do caneiro, e não apenas o seu traçado principal, sob pena de se comprometer toda a obra projetada. Ora, um estudo como o realizado em dezembro de 2008 apenas permite obter o traçado principal do caneiro. Tal como o demonstra o levantamento topográfico elaborado na sequência da inspeção por vídeo (cfr. DOCUMENTO n.º 14) a única coisa que a PE veio a saber foi que o caneiro atravessava o pavilhão polidesportivo. A única forma de saber a real dimensão do caneiro seria, por isso, através da *completa escavação* da zona do futuro pavilhão polidesportivo, já que a realização de pontuais sondagens verticais apenas permitiria verificar o seu desenvolvimento em planta, não permitindo verificar seções, altimetria e existência de afluentes.

Ora, no decorrer das escavações para a construção do novo pavilhão polidesportivo, a PE tomou conhecimento de que o caneiro colidia planimetricamente e altimetricamente, sendo impossível mantê-lo em funcionamento, mesmo subindo a cota do edifício projetado. Mas para além disso, tomou a PE conhecimento da existência de um importante afluente do caneiro (DOCUMENTO n.º 15) que entroncava neste, em plena área de implantação deste edifício, impossibilitando a sua não demolição, e que, pura e simplesmente, não havia (nem podia ter) sido identificado durante a realização da inspeção por vídeo.

Foram estes, portanto, os acontecimentos que levaram a que fossem necessárias as obras abrangidas pelo Contrato n.º 2.199, e que só foram conhecidos da PE entre junho e outubro de 2009. Em face deste quadro, a abertura de um concurso público com base nas informações conhecidas até ao final da escavação do pavilhão polidesportivo era perfeitamente descabido. A celebração de um contrato tendo por objeto um projeto fundado nos elementos que então eram conhecidos da PE teria um único resultado: a realização de inúmeros *trabalhos a mais*.

Do que se vem dizendo resulta, assim, que deve ter-se como assente, ao contrário do vem referido no Relato, que a PE não só desconhecia as circunstâncias que levaram à execução dos trabalhos objeto do Contrato n.º 2.199, como, à luz de um critério de diligência média, não as poderia ter conhecido (nem prevenido) antes da finalização da escavação do pavilhão, já que as mesmas eram indetetáveis nos estudos realizados.

Quer isto dizer, que as circunstâncias que determinaram a necessidade das obras objeto do Contrato n.º 2.199 eram, ao contrário do que se entende no Relato, *circunstâncias imprevisíveis*, devendo considerar-se preenchido tal requisito do artigo 24.º, n.º 1, alínea c), do CCP.

29. Aqui chegados, é patente que o percurso necessário para demonstrar a legalidade do ajuste direto ao abrigo do artigo 24.º, n.º 1, alínea c), do CCP, não está ainda concluído. Há ainda que analisar se a situação de urgência em causa, a que foi necessário acorrer através do ajuste direto, é, ou não, imputável à PE.

O requisito da *inimputabilidade da situação de urgência* exige que a urgência imperiosa não seja «atribuída à (falta de diligência da) entidade adjudicante, não apenas pelo que respeita à imprevisibilidade dos acontecimentos determinantes da urgência, mas também, a facto seu, à própria concorrência dos mesmos»²⁸. Tem também sido entendido que não é necessário que tenha havido má fé por parte da entidade adjudicante, sendo suficiente, para a verificação da imputabilidade, que a sua conduta tenha sido negligente²⁹. Entende-se que há imputabilidade ao decisor público «quando a impossibilidade de cumprimento dos prazos exigidos (...) se devem a inércia da entidade adjudicante»³⁰.

Importa, por conseguinte, apurar se o facto de, em 1 de novembro de 2009, se poder concluir que para a conclusão da obra até ao início de setembro de 2010, não havia já tempo para tramitar um concurso público é, de algum modo, imputável à PE.

30. A verificação do preenchimento deste requisito impõe, desde logo, que se responda a uma primeira questão, que consiste em saber se entre dezembro de 2008 e meados de 2009, seria exigível à PE, sabendo da existência do caneiro e sabendo que o mesmo atravessava a zona do futuro pavilhão polidesportivo, encetar mais diligências para apurar se o mesmo era ou não incompatível com a obra projetada.

Conforme já se referiu, para que a PE conhecesse a totalidade do caneiro e soubesse se o mesmo podia ou não ser mantido (ainda que subindo a cota do pavilhão polidesportivo) era necessário realizar-se uma escavação completa daquela zona, já que a execução de pontuais sondagens verticais apenas permitiria verificar o seu

²⁸ Cfr. MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA e RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA (com a colaboração de Miguel Neiva de Oliveira), *ob. cit.*, p. 756.

²⁹ Cfr. acórdão n.º 1/04 do Tribunal de Contas.

³⁰ Cfr. acórdão n.º 16/08 do Tribunal de Contas.

desenvolvimento em planta, não permitindo verificar seções, altimetria e existência de afluentes. De referir que o troço do caneiro que existia na zona do Refeitório tinha múltiplas ligações afluentes, pelo que o mesmo poderia suceder neste troço que atravessava a zona do polidesportivo. De facto, só a completa escavação da zona em que seria construído futuramente o pavilhão polidesportivo poderia colocar a PE em condições de apurar da respetiva incompatibilidade e assim, de definir a solução adequada.

Sucede que a escavação da zona do futuro pavilhão polidesportivo já estava contratada ao adjudicatário do Contrato n.º 393, e a sua execução estava contratualmente programada para ter início 6 meses depois. Ora, a contratação dessa escavação em dezembro de 2008, desaproveitando a escavação contratada ao empreiteiro do Contrato n.º 393, mais não seria do que uma opção perfeitamente irrazoável e um exemplo de má gestão de dinheiros públicos, com a agravante de ser efetuada em período de inverno, contrariamente ao que foi previsto e realizado. Para mais, não sendo sequer certo que esse gasto viesse a ter algum efeito útil, já que poderia perfeitamente chegar-se à conclusão de que o traçado do caneiro que já se conhecia era efetivamente o único e que o mesmo não tinha implicações de relevo com a obra projetada, podendo ser mantido.

Acresce que se deve ter presente que a zona onde iria ser construído o pavilhão polidesportivo era a única que, até ao início da escavação do pavilhão polidesportivo ainda estava disponível para a realização de aulas de educação física, sendo utilizada quase exclusivamente pelas turmas do ensino básico. A escavação antecipada dessa zona implicava, portanto, que as aulas de educação física passassem a ter lugar fora do *campus* escolar e, assim, que os alunos mais novos passassem a ter de sair do mesmo. Para além disso, dificultaria ainda mais a já muito complicada compatibilização das obras com o acesso da GNR, de que se deu conta acima, na parte A. da presente resposta.

Em suma, perante esse circunstancialismo, a PE, dentro da margem de discricionariedade que detém na condução dos processos de requalificação das escolas, optou, entre as várias soluções juridicamente admissíveis, e à luz dos interesses em presença, por aquela que considerou mais adequada à satisfação das necessidades públicas a seu cargo. Concretamente, optou a PE por fazer coincidir a aferição da eventual necessidade de demolição e construção de um (novo) caneiro até ao momento em que estavam contratadas a escavação do pavilhão polidesportivo, assim evitando a duplicação de despesas com a escavação, a saída dos alunos mais novos do *campus* da escola e a perturbação da entrada da GNR.

Não houve, portanto, qualquer inércia ou negligência da parte da PE, donde decorre que **não pode evidentemente ser efetuado um juízo de culpa relativamente à atuação da PE.**

31. Naturalmente que, para que dúvidas não restem ao Tribunal relativamente à legalidade deste ajuste direto, é necessário, para efeitos do preenchimento do requisito da *inimputabilidade da urgência à entidade adjudicante* que se afaste um juízo de inércia sobre a atuação da PE relativamente aos meses que decorreram entre o início das escavações do pavilhão polidesportivo, em junho de 2009 e o início da execução das obras em 24 de novembro de 2009,.

A escavação do pavilhão polidesportivo teve, como já se disse, início em junho 2009. Apesar de o plano de trabalhos do Contrato n.º 393 estabelecer uma duração inferior, acontecimentos como a descoberta do caneiro nas condições mencionadas acima e de diversos achados arqueológicos (cfr. fotografias que se juntam como DOCUMENTO N.º 16) que obrigaram à intervenção do IGESPAR (cfr. DOCUMENTO N.º 17), contribuíram para que a escavação do pavilhão polidesportivo «derrapasse» até outubro de 2009.

Só após a conclusão da escavação foi possível determinar os parâmetros necessários para a definição da solução final do novo caneiro, nomeadamente, o traçado possível para o caneiro e para o principal afluente (como se disse, só conhecido após a execução da escavação), as cotas de soleira, secções do novo caneiro, cotas e secções de outras ligações existentes cuja reposição seria necessária, bem como a compatibilização com os elementos construídos e a construir do novo pavilhão polidesportivo, tal como o demonstra o extrato da ata de reunião de obra n.º 45 relativamente aos dias 09 e 22 de outubro de 2009 (cfr. já junto como DOCUMENTO N.º 9). A partir do final de outubro, foi necessário finalizar o desenho da solução e esperar pela execução das paredes exteriores enterradas do pavilhão, já que o novo caneiro e o seu afluente principal foram executados entre a contenção periférica e a parede exterior do pavilhão, razão pela qual a solução adequada para o novo traçado do caneiro apenas ficou definida e estabilizada em 24 de novembro 2009, conforme se pode constatar no ponto 3.20.12 da mencionada ata da reunião n.º 45.

Acresce que o período de tempo que decorreu desde o início da escavação até à estabilização da solução técnica é perfeitamente razoável. A prova disso mesmo, aliás, é a de que o tempo que foi despendido para apurar as incompatibilidades e definir a solução técnica adequada ao caneiro na zona do pavilhão polidesportivo (cerca de 6

meses) foi precisamente o mesmo que o tempo despendido para definir o projeto adequado para o caneiro na zona do refeitório. De facto, como é consabido, e como aliás decorre com toda a clareza do Relato³¹, entre a descoberta das incompatibilidades do caneiro existente na zona do refeitório e a aprovação da estruturação final, decorreram 6 meses, *i.e.* de 4 de setembro de 2008 a 6 de fevereiro de 2009. Ora, o Tribunal de Contas considerou 6 meses um prazo razoável para a definição da solução adequada, uma vez que este contrato mereceu, tal como referido acima, o respetivo visto prévio.

Desta forma, e à luz do que foi explanado acima, não se pode considerar imputável à PE o facto de, em 24 de novembro de 2009, não ser mais viável abrir um procedimento concorrencial para a adjudicação dos trabalhos abrangidos pelo Contrato n.º 2.199.

32. De tudo quanto foi exposto, fica portanto, demonstrado que a observação crítica do Tribunal quanto à adoção ilegal de ajuste direto para a celebração do Contrato n.º 2.199 não tem razão de ser, e que apenas pode ser explicada por, em sede de fiscalização prévia, os elementos agora referidos não terem sido claramente explicitados. Com efeito, a invocação da alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP, e a consequente adjudicação do Contrato n.º 2.199 através de ajuste direto foi inteiramente legal, na medida em que as circunstâncias eram inteiramente subsumíveis ao previsto na referida norma.

1.2. Nulidade da adjudicação e do contrato, em virtude de, a essas datas, os trabalhos já se encontrarem realizados

33. A infração financeira imputada à PE relacionada com a adjudicação e celebração do Contrato n.º 2.199 é ainda abordada pelo Tribunal de Contas de uma outra perspetiva, também ela apontada como fundamento para a recusa do visto prévio ao mencionado contrato e que, segundo o Relato, é suscetível de consubstanciar a infração financeira prevista nas alíneas b) e h) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC. De acordo com o Tribunal, tanto a respetiva adjudicação, como o próprio contrato, são nulos por força do disposto na alínea a) do n.º 2 do artigo 133.º do CPA e no n.º 2 do artigo 284.º do CCP, em virtude de, numa e noutra data, os trabalhos já se encontrarem realizados e, por isso, ter um objeto fisicamente impossível.

³¹ Cfr. p. 11.

Partindo desta lógica, afirma-se no Relato que as regras dos procedimentos pré-contratuais previstas no CCP, tais como as relativas à escolha do procedimento (cfr. artigo 17.º), à decisão de contratar e de autorizar a despesa (cfr. artigo 36.º), à apresentação de propostas pelos concorrentes (cfr. artigo 56.º), à adjudicação (cfr. artigo 74.º) e à celebração do contrato (cfr. artigo 88.º) «têm como pressuposto a execução de prestações a desenvolver em momento futuro pelo adjudicatário, decorrido que seja todo o *iter* processual exigido por Lei até à celebração do contrato, e não como sucedeu no caso em análise, em que o procedimento pré-contratual deixa de ser um meio tendente à formação de um contrato para se assumir como a mera formalização de uma situação já consolidada»³².

34. A PE entende, porém, que a posição assumida pelo Tribunal relativamente à adjudicação do Contrato n.º 2.199 não só é puramente formalista, à luz do que acima se referiu, como não toma em consideração o regime da retroatividade dos contratos administrativos.

De facto — e em substância — resulta evidente dos elementos dados como assentes no Acórdão n.º 45/11, de 7 de junho, e também no Relato a que ora se responde, que a abertura do procedimento pré-contratual, a adjudicação e celebração do Contrato n.º 2.199 em data póstuma ao período em que esses trabalhos foram efetivamente realizados surge, na verdade, como uma formalização do relacionamento anteriormente estabelecido entre a PE e o empreiteiro, que já havia sido acordada informalmente e que incluía todos os trabalhos realizados no âmbito da empreitada relacionada com o caneiro. Ou seja, a referida formalização nunca terá pretendido repetir obras já anteriormente realizadas, nem tão-pouco fazer parecer que essa obra — que foi feita entre o final de novembro de 2009 e janeiro de 2010 — ainda não havia sido realizada, mas sim conferir um título formal à mesma. A prova disso mesmo, e a prova da boa fé da PE relativamente a todo este processo, é a de que a PE remeteu o contrato para visto prévio do Tribunal de Contas, sem, alguma vez, ter pretendido ocultar que a adjudicação e a celebração do contrato tinham ocorrido já depois de terminados os trabalhos do caneiro, tal como o demonstra a nota final do Caderno de Encargos do procedimento de ajuste direto tendente à celebração do Contrato n.º 2199: «O presente Caderno de Encargos foi elaborado em fase de execução de empreitada, com vista à formalização contratual» (cfr. página 16).

³² Cfr. p. 14.

Assim, a regularização efetuada apenas demonstra que houve preocupação da PE e demais visados em formalizar a empreitada relacionada com a problemática do caneiro. Não se olvide, também, que, como se descreveu há pouco, a constatação da necessidade de realizar obras no caneiro e a verificação do tipo de obras, se deu num contexto de urgência, e no âmbito de um processo evolutivo, que teve início com as escavações para a construção do pavilhão polidesportivo e que só terminou com a respetiva finalização e subsequente elaboração do projeto. O que a PE procurou fazer, ao formalizar o procedimento de ajuste direto, a adjudicação e a celebração do contrato foi, não só assegurar que existia documentação que traduzisse o que efetivamente aconteceu, em cumprimento do princípio da transparência, como assegurar que o Tribunal de Contas sancionava a despesa realizada pela PE com as obras objeto do Contrato n.º 2.199.

35. Por outro lado, importa ter aqui em consideração que, apesar de ser certo que, em regra, nos procedimentos adjudicatários, as normas identificadas pelo Tribunal de Contas (cfr. artigos 17.º, 36.º, 56.º, 74.º e 88.º do CCP) se aplicarem quando as prestações ainda estão por executar, não se pode afirmar que as mesmas impeçam a formalização posterior do procedimento. Isto assim é, não apenas porque não é isso que resulta da interpretação das referidas normas, como também porque a lei faculta à Administração a possibilidade de, verificados determinados pressupostos, celebrar contratos em momento posterior, bastando que lhes confira eficácia retroativa, através da qual o início da respetiva execução do contrato é reportado, pelas partes, a uma data anterior à da formalização do mesmo, e por isso também, em regra, anterior à abertura do procedimento adjudicatário.

Com efeito, da leitura de cada uma das normas parece claro que nenhuma delas é incompatível com uma formalização de momentos que ocorreram em momento anterior.

Acresce que, tal como se realçou, há que ter presente que se é verdade, como já afirmou o Supremo Tribunal Administrativo³³, que a *regra da imediatividade dos efeitos jurídicos dos atos administrativos* constitui um dos grandes princípios do Direito Administrativo europeu e radica no princípio da legalidade e da segurança jurídica, também é verdade que a lei contempla importantes exceções ao princípio da não retroatividade. De facto, hoje o CCP (a lei aplicável ao Contrato n.º 2.199) regula diretamente a retroatividade dos contratos administrativos, no respetivo artigo 287.º, n.º 2,

³³ Cfr. Acórdão de 8 de fevereiro de 1989, in “Acórdãos Doutriniais”, n.º 342, p.153.

que dispõe que «as partes podem atribuir eficácia retroativa ao contrato quando exigências imperiosas de direito público o justifiquem, desde que a produção antecipada de efeitos: a) não seja proibida por lei; b) não lese direitos e interesses legalmente protegidos de terceiros; e c) não impeça, restrinja ou falseie a concorrência garantida pelo disposto no (...) Código relativamente à formação do contrato».

Ora, no caso do Contrato n.º 2.199, nem a retroatividade era proibida por lei, nem havia qualquer lesão de um direito ou interesse legalmente protegido de um terceiro, nem se estava a impedir, restringir ou falsear a concorrência, pela simples razão de que o contrato foi celebrado na sequência de um procedimento de ajuste direto com convite a uma única entidade, realizado ao abrigo do artigo 24.º, n.º 1, alínea c), do CCP, estando verificados, como se demonstrou acima, todos os pressupostos exigidos por este dispositivo.

Assim, perante a evidência de que o CCP admite a eficácia retroativa de contratos administrativos, ou seja, a possibilidade de os seus efeitos retroagirem a um momento anterior àquele em que esse ato ficou perfeito ou que esse contrato foi celebrado — e, portanto, relativamente a realidades ocorridas num período tempo em que os contratos não foram ainda celebrados e os procedimentos pré-contratuais ainda não foram iniciados —, não há como não afastar o entendimento vertido no Relato relativamente à necessária antecedência.

36. Acresce que o próprio Tribunal de Contas tem concedido visto a contratos cujos procedimentos foram abertos já depois da execução do respetivo objeto, com o intuito de os formalizar, e aos quais, por isso mesmo, foi atribuída eficácia retroativa.

Foi esse o caso na concessão de visto ao Contrato n.º 1.480, referente aos trabalhos do caneiro existente na zona do edifício do refeitório. É que, tal como o próprio Relato refere³⁴, «este contrato foi precedido da realização de um ajuste direto (sem consulta), cuja abertura foi deliberada em sessão do CA da Parque Escolar, de 29 de outubro de 2009, ou seja, cerca de 14 meses após a decisão de *constituir* a HCI como adjudicatária e 3 meses após a conclusão dos trabalhos. Assim, a remessa, em 17 de dezembro de 2009, de ofício convite à HCI Construções, SA, para a apresentação de *proposta* para a execução dos trabalhos decorrentes da existência daquele caneiro, constituiu a formalização de um procedimento adjudicatório, uma vez que os mesmos já

³⁴ Cfr. nota de rodapé n.º 29, p. 11.

se encontravam, naquela data, efetivamente realizados e medidos há, aproximadamente, 5 meses».

Também no Acórdão n.º 8/2008, de 6 de maio (Processo n.º 118/07 – SRMTC), o Tribunal deixou claro «que a possibilidade de serem atribuídos a um contrato efeitos reportados a uma data anterior à da sua celebração, não tem sido obstáculo à concessão do visto prévio deste Tribunal». A título de exemplo, poderemos também citar neste sentido, as decisões n.ºs 228/2002, 1ª S/sdv, de 22-02-2002, no processo n.º 195/2002; 334/06, 1ª S/sdv, de 14-6-2006, no processo n.º 889/2006; 993/2006, 1.ª S/sdv, de 21-12-2006, no processo n.º 1854/2006; 48/2007, 1ª S/sdv, de 18-1-2007, no processo n.º 1999/2006, 1ª S/sdv, de 28-2-2007, no processo n.º 129/2007».

37. Ora, à luz do entendimento do Tribunal de Contas relativamente à posterior formalização tardia de adjudicações e contratos, nomeadamente do entendimento subjacente à concessão de visto ao Contrato n.º 1.480, não se pode compreender que o Tribunal tenha agora entendimento diferente quanto ao Contrato n.º 2.199 e, assim, que considere que o mesmo tem um «objeto fisicamente impossível» por uma razão puramente formalista, o facto de a eficácia retroativa não resultar de forma expressa de nenhuma das respetivas cláusulas, quando é evidente que o não estabelecimento dessa retroatividade consistiu num mero lapso da PE, e em nada mais do que isso.

É um facto que, ao contrário do Contrato n.º 1.480 (cfr. DOCUMENTO n.º 18), que continha uma cláusula estabelecendo a retroação dos respetivos efeitos até ao dia 9 de fevereiro de 2009 (cfr. cláusula 12.ª, n.º 1), a PE por erro de que apenas se apercebeu depois de ter remetido o contrato para visto do Tribunal de Contas, não inseriu uma cláusula idêntica no Contrato n.º 2.199. No entanto, como o demonstra precisamente o facto de ter remetido o contrato ao Tribunal de Contas para efeitos de concessão de visto e a já referida nota final constante da p. 16 do Caderno de Encargos do ajuste direto, não houve qualquer intenção de ocultar deste Tribunal que os trabalhos já tinham sido executados, por isso é nítido que a PE (e o adjudicatário) tinha efetivamente pretendido (embora se tenha olvidado de o fazer) atribuir eficácia retroativa ao contrato através da inserção de uma cláusula como a do Contrato n.º 1.480.

À luz desta factualidade, a inexistência meramente formal de uma cláusula de retroação de efeitos, não deve ser considerada determinante da impossibilidade física do objeto do contrato. E por isso mesmo, não faz sentido falar-se em nulidade do contrato, quando a retroatividade pressupõe, precisamente, como se referiu, que o contrato possa reportar os seus efeitos a realidades ocorridas num período tempo em que os

procedimentos não foram formalmente abertos e em que os contratos não foram ainda celebrados.

Nesse sentido, deve concluir-se que a atuação da PE nesta matéria nada teve de irregular, razão pela qual a mesma não pode ser conducente à responsabilidade financeira sancionatória que o Relato lhe pretende imputar.

1.3. A EXECUÇÃO DO CONTRATO N.º 2.199, APESAR DE LHE TER SIDO NEGADO VISTO

38. O Tribunal de Contas entende ainda que, porque o Contrato n.º 2.199 foi executado apesar de lhe ter sido negado visto, a PE incorre na infração financeira tipificada na alínea h) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.

De facto, apesar de o Tribunal de Contas não tecer qualquer consideração no Relato a propósito desta infração, a alínea h) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC é apontada como sendo uma das normas que determinam a suscetibilidade de as (alegadas) ilegalidades relacionadas com o contrato n.º 2.199 gerarem responsabilidade financeira sancionatória.

Sucede, porém, que, também por aqui, não assiste razão ao Tribunal de Contas uma vez que, ao contrário do que se entende no Relato, a situação em apreço não é subsumível à norma de responsabilidade da alínea h) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.

39. Antes de se passar para a demonstração da bondade da afirmação de que a situação em apreço não é subsumível à norma de responsabilidade constante da alínea h) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, importa realçar, como nota prévia, que há desde logo uma *contradictio in terminis* entre os dois entendimentos vertidos no Relato relativamente ao contrato n.º 2.199. Com efeito, o Tribunal de Contas não só considera que o Contrato n.º 2.199 é nulo por tipificar um «objeto fisicamente impossível»³⁵, como simultaneamente imputa à PE a infração tipificada na alínea h) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, da qual se retira que o respetivo objeto foi executado, apesar de lhe ter sido negado visto. Ora, se se entende que o contrato é nulo porque o respetivo objeto é fisicamente impossível, não se pode simultaneamente afirmar que o mesmo foi (fisicamente) executado.

40. Avance-se, porém —, olvidando a contradição apontada em benefício da discussão —, para a demonstração do não preenchimento da alínea h) do n.º 1 do artigo

³⁵ Cfr. p. 13 do Relato.

65.º da LOPTC. Para tal, a PE entende que deve começar por reconstituir cronologicamente os factos que precederam a recusa de visto pelo Tribunal de Contas ao contrato n.º 2.199, através do Acórdão n.º 45/2011. Assim:

a) Em novembro de 2009, a solução técnica adequada à resolução da incompatibilidade existente entre o caneiro da zona do futuro pavilhão polidesportivo e a obra projetada fica definida, e o empreiteiro inicia a execução dos trabalhos necessários;

b) O prazo de execução desses trabalhos é calculado em 90 dias;

c) Em 19 de abril de 2010, com o intuito de formalizar o ajuste direto e o contrato relativo aos trabalhos realizados no caneiro da zona do pavilhão polidesportivo, a PE aprova a abertura de procedimento de ajuste direto ao abrigo da alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP;

d) Em 21 de outubro de 2010, após a receção de convite à apresentação de proposta, e também com o intuito de formalizar as condições que já haviam sido acordadas com a PE, o adjudicatário apresentou a sua proposta;

e) Em 31 de janeiro de 2011, a PE e o adjudicatário celebraram o Contrato n.º 2.199 relativo aos trabalhos já executados no caneiro;

f) Em 25 de fevereiro de 2011, a PE remete o Contrato n.º 2.199 para visto prévio do Tribunal de Contas;

g) Em 23 de março de 2011, o Tribunal de Contas — ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 82.º da LOPTC devolve o processo instrutor do Contrato n.º 2.199 à PE —, solicitando esclarecimentos relativamente ao mesmo, e assim determinando a suspensão do prazo previsto no artigo 85.º, n.º 1, da LOTPC;

f) Em 4 de abril de 2011, dentro do prazo previsto no n.º 2 do artigo 82.º da LOPTC, a PE remete ofício ao Tribunal de Contas contendo os esclarecimentos solicitados;

g) Em 13 de abril de 2011, o Tribunal de Contas devolve novamente o processo relativo ao Contrato n.º 2.199 à PE, requerendo a prestação de mais esclarecimentos;

h) A PE presta tais esclarecimentos e remete os elementos solicitados no dia 21 de abril de 2011, mais uma vez, dentro do prazo previsto no n.º 2 do artigo 82.º da LOPTC;

i) Em 3 de maio de 2011, o Tribunal de Contas devolve pela última vez o processo instrutor à PE, e solicita novos esclarecimentos;

j) Em 2 de junho de 2011, também dentro do prazo previsto no n.º 2 do artigo 82.º da LOPTC, a PE presta os esclarecimentos requeridos pelo Tribunal e envia os novos elementos solicitados;

k) Em 7 de junho de 2011, é proferido o Acórdão n.º 45/2011, que conclui, como é consabido, pela recusa de visto ao Contrato n.º 2.199.

41. Feita esta reconstituição, e em coerência com o que já se referiu no ponto 1.2. anterior, é evidente que o facto de inexistir no Contrato n.º 2.199 uma cláusula prevendo — relativamente às obrigações do empreiteiro — a retroação dos respetivos efeitos até novembro de 2009, se deve a um mero lapso da PE. Com efeito, resulta dos factos vertidos acima, que o Contrato n.º 2.199 tem efetivamente eficácia retroativa, tendo sido essa a intenção das partes, apesar de uma tal cláusula não ter sido plasmada no contrato n.º 2.199. Note-se que, como bem refere CARLOS ALBERTO DA MOTA PINTO «admite-se que um sentido não traduzido, rudimentarmente sequer, no respetivo documento, possa valer, desde que se verifique um duplo condicionalismo: 1) *Corresponder à vontade real e concordante das partes*, mesmo no caso de real impropriedade das expressões utilizadas («*falsa demonstratio non nocet*») 2) *Não oposição a essa validade das razões determinantes da forma de negócio*: assim, por exemplo, parece haver obstáculo insuperável quando essas razões forem, predominantemente, razões de certeza ou segurança e quando estejam em causa interesses de terceiros»³⁶.

Não só a retroatividade do Contrato n.º 2.199 correspondia à vontade real e concordante das partes, como, como vimos acima a propósito dos pressupostos do artigo 287.º, n.º 2, do CCP, a mesma não implicou a lesão de um interesse de um terceiro, pelo simples facto de o contrato ter sido celebrado na sequência de um *ajuste direto com convite a uma única entidade*, realizado ao abrigo do artigo 24.º, n.º 1, alínea c), do CCP, estando preenchidos os pressupostos exigidos por este dispositivo. Por isso mesmo, também a *não tradução dessa retroatividade na letra do contrato n.º 2.199* não prejudicou interesses de terceiros.

42. Deve, portanto, ter-se como assente que o Contrato n.º 2.199 tem, quanto às obrigações do empreiteiro relacionadas com a execução dos trabalhos, eficácia retroativa, muito embora a mesma não decorra da letra do contrato.

³⁶ Cfr. *Teoria Geral do Direito Civil*, Coimbra, 1992, pág. 453.

Como se viu também no ponto n.º 1.2. acima, a retroatividade dos contratos não constitui só por si obstáculo à respetiva concessão de visto. Com efeito, o Tribunal de Contas tem, por diversas vezes, concedido visto prévio a contratos com eficácia retroativa, cujo procedimento pré-contratual é, por isso mesmo, lançado já depois de terem sido executadas obrigações contratuais, tendo o mero intuito de formalizar o contrato. Nessa medida, e da mesma forma que a formalização tardia do procedimento de ajuste direto e do Contrato n.º 1.480, não constituiu obstáculo à concessão de visto pelo Tribunal de Contas, também aqui a mesma *não pode constituir obstáculo à concessão de visto prévio ao Contrato n.º 2.199*, quando, como se referiu acima, é inegável que o mesmo tem eficácia retroativa e portanto não é nulo por ter um objeto fisicamente impossível.

43. Ora, os efeitos do mecanismo do «visto prévio» encontram-se regulados no artigo 45.º da LOPTC. Esta norma começa por determinar, no seu n.º 1, que: «Os atos, contratos e demais instrumentos sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas podem produzir todos os seus efeitos antes do visto ou da declaração de conformidade, exceto quanto aos pagamentos a que derem causa e sem prejuízo do disposto nos números seguintes».

A regra que resulta deste preceito é, pois, a de que o processo de emissão do visto do Tribunal de Contas não condiciona a eficácia dos atos ou negócios jurídicos sobre os quais incide³⁷. Significa isto que, durante a pendência desse processo, tais instrumentos são tendencialmente aptos a produzirem todos os efeitos jurídicos a que se encontram destinados. A única exceção é a que está contemplada na segunda parte do segmento normativo citado: os efeitos que respeitem à execução das prestações pecuniárias que estejam a cargo da entidade pública contratante — e apenas estes — ficam suspensos até que esteja findo o processo de fiscalização prévia.

O visto do Tribunal de Contas constitui, assim, um «requisito de eficácia financeira» dos atos que estejam sujeitos, por força de lei, a tal processo de fiscalização³⁸. Na verdade, como esclarece VIEIRA DE ANDRADE — referindo-se, em concreto, a atos administrativos, mas formulando uma asserção que pode sem esforço ser adotada relativamente a qualquer ato em que a Administração seja parte —, a «eficácia diz respeito à produtividade de um ato que, estando em princípio associado à sua aptidão

³⁷ Cfr. AMÁVEL RAPOSO, *A nova lei orgânica do Tribunal de Contas e a responsabilidade financeira*, intervenção em seminário organizado pelo IGAT, Lisboa, 1999, p. 2..

³⁸ Cfr. JOSÉ F. F. TAVARES, *O Tribunal de Contas – Do visto, em especial*, Almedina, 1998, p. 181.

para produzir efeitos, não depende, contudo, necessariamente, nem exclusivamente de tal vitalidade», podendo resultar «de circunstâncias extrínsecas ao ato, de elementos estranhos ou acessórios que obstem à operatividade de um ato bem constituído e sem quaisquer vícios»³⁹.

O visto do Tribunal de Contas, no que respeita ao cumprimento das responsabilidades financeiras que sejam assumidas pela entidade pública por ato jurídico unilateral ou contratual, configura uma circunstância extrínseca deste tipo, ou seja, uma circunstância que integra a situação complexa (*fattispecie*) produtiva de efeitos jurídicos, sem cuja verificação uma parte desses efeitos (neste caso, os financeiros) não podem efetivar-se. No momento em que a Administração pratica o ato administrativo constitutivo de responsabilidades financeiras ou celebra o contrato gerador de despesas, a pronúncia favorável do Tribunal de Contas em sede de fiscalização prévia (ou o decurso do prazo legalmente estabelecido para o efeito sem que uma pronúncia negativa tenha sido emitida) configura-se, assim, como uma verdadeira *condição suspensiva* – imposta por lei – da eficácia financeira do instrumento jurídico em causa. Com efeito, trata-se de um acontecimento, futuro e incerto, a que está subordinada a aptidão do ato jurídico para a produtividade de um determinado tipo de efeitos (cfr. artigo 270.º do Código Civil, que consagra a noção legal de condição suspensiva).

44. Daqui se infere, portanto, que um contrato submetido a fiscalização prévia do Tribunal de Contas pode produzir todos os efeitos antes da emissão do visto, com exceção dos efeitos financeiros.

Admite-se, portanto, que essa execução (exceto quanto aos efeitos financeiros) possa ter lugar antes da emissão do visto, porque pode acontecer que:

- (i) Essa execução tenha de ter início logo após a celebração do contrato e por isso, antes de decorrido o prazo previsto no artigo 81.º da LOPTC; ou
- (ii) Esse prazo (previsto no artigo 81.º da LOPTC) não seja respeitado pela entidade pública contratante (o que, de acordo com o artigo 82.º, n.º 4 da LOPTC, não constitui fundamento de recusa de visto) e a execução se inicie entretanto; ou
- (iii) O contrato tenha eficácia retroativa, já que tal é admitido expressamente no artigo n.º 287.º, n.º 2, do CCP.

Foi este o caso na situação em apreço: o Contrato n.º 2.199 tem, como vimos,

³⁹ Cfr. “Validade”, in *DJAP*, vol. VII, Lisboa, 1996, p. 582.

eficácia retroativa, apesar de a mesma não estar formalmente prevista e por isso a sua execução (não financeira) teve início antes de o mesmo ter sido remetido para visto prévio — apesar de a remessa para visto ter sido, como vimos acima, atempada.

45. Assim, e como se extrai do artigo 45.º da LOPTC, com exceção dos efeitos que respeitem à execução das prestações pecuniárias que estejam a cargo da entidade pública contratante e que ficam suspensos até que esteja findo o processo de emissão ou recusa do visto por parte do Tribunal de Contas, todos os demais efeitos decorrentes dos contratos sujeitos a visto prévio não sofrem qualquer condicionamento durante a pendência desse processo. Por outras palavras, antes e durante a pendência do processo tendente à obtenção do visto, o contrato pode começar a ser executado pelo cocontratante, embora a entidade pública contratante não esteja autorizada a realizar quaisquer pagamentos decorrentes da execução desse mesmo contrato, até que o Tribunal de Contas decida pela atribuição ou recusa desse visto.

46. Se a execução, que não seja financeira, do contrato submetido a visto pode ter lugar *antes* da recusa pelo Tribunal de Contas, que efeitos tem a recusa do visto nesse caso?

A resposta encontra-se no n.º 2 do artigo 45.º da LOPTC, que disciplina os efeitos desse processo sempre que ele finde com uma decisão de recusa de visto. Determina efetivamente este normativo que: «nos casos previstos no número anterior, a recusa do visto implica apenas ineficácia jurídica dos respetivos atos, contratos e demais instrumentos após a data da notificação da respetiva decisão aos serviços ou organismos interessados».

A recusa do visto tem, assim, como consequência a improdutividade de efeitos dos atos e contratos geradores de despesa ou responsabilidades financeiras para as entidades submetidas ao processo de fiscalização prévia. Improdutividade que abrange, agora, todos os efeitos que tais instrumentos tenderiam a produzir – e não apenas os seus efeitos financeiros.

47. Ora, como vimos, a lei admite que os contratos que devam ser enviados para visto possam começar a ser executados (exceto quanto aos efeitos financeiros) antes da emissão (ou recusa) do visto prévio. Nessa medida, a lei não pode simultaneamente qualificar como infração financeira a execução (não financeira) de contratos a que tenha sido recusado visto, quando essa recusa tenha lugar depois da sua execução.

De facto, apesar de, se interpretada com recurso apenas ao *elemento literal*, a alínea h) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, admitir no respetivo tipo objetivo, tanto os casos em que a execução do contrato tem lugar *depois* da recusa de visto, como os casos em que a execução do contrato tem lugar *antes* da recusa do visto, essa interpretação cede perante o elemento sistemático a que deve obedecer o processo hermenêutico. Com efeito, como se sabe, a interpretação de uma disposição legal não pode ser feita isoladamente, devendo tomar em consideração, não só as restantes disposições da mesma lei, mas também toda a ordem jurídica. Ora, de facto, não pode a LOPTC, ao mesmo tempo, admitir a execução dos contratos (exceto quanto aos efeitos financeiros) antes e durante a pendência do processo de visto e ao mesmo tempo sancionar essa conduta com a aplicação de uma multa sempre que desse processo resulte a recusa do visto prévio.

É por isso que, não cabem no tipo objetivo da alínea h) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, os casos em que a execução não financeira do contrato submetido a visto tem lugar *antes* da recusa pelo Tribunal de Contas.

48. Assim, a alínea h) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC apenas abrange no respetivo tipo objetivo os casos em que:

- (i) *Depois de o Tribunal de Contas ter recusado visto ao contrato*, a entidade pública contratante executa o contrato fora dos pressupostos admitidos na LOPTC;
- (ii) *Antes de o Tribunal de Contas ter recusado visto ao contrato* a entidade pública contratante, executa as suas obrigações financeiras assumidas ao abrigo do contrato.

Refere-se «fora dos pressupostos admitidos na LOPTC», porque o n.º 3 do artigo 45.º da LOPTC permite que «os trabalhos realizados ou os bens ou serviços adquiridos após a celebração do contrato e até à data da notificação da recusa do visto [possam] ser pagos após esta notificação, desde que o respetivo valor não ultrapasse a programação contratualmente estabelecida para o mesmo período». Trata-se de um normativo que, por exemplo, no caso dos contratos de empreitada de obras públicas este requisito, plasmado na parte final do 45.º, n.º 3, impõe que só possam ser remunerados pelo contraente público os trabalhos que estivessem previstos no programa de trabalhos, e não outros que o empreiteiro porventura tenha realizado para além desse programa.

É, por isso, que, quando o contrato tenha sido integralmente executado (exceto quanto aos efeitos financeiros), a posterior recusa do visto, em face do disposto no n.º 3

do artigo 45.º da LOPTC, apenas tem o alcance de determinar o *não pagamento ao contratante privado dos valores que ultrapassem a programação contratualmente estabelecida para o período anterior à recusa de visto*.

Também por isso, quando o contrato tenha sido integralmente executado (exceto quanto aos efeitos financeiros) até à recusa de visto, a alínea h) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC apenas pode determinar a aplicação de multa nos casos em que *a entidade pública contratante paga posteriormente ao contratante privado valores que ultrapassem a programação contratualmente estabelecida para o período anterior à recusa do visto*.

49. Ora, como vimos, apesar de a cláusula de retroatividade relativamente às obrigações do empreiteiro, não ter sido expressamente formalizada no contrato n.º 2.199, a mesma correspondia à vontade das partes, não era proibida por lei e não lesava qualquer interesse o direito de terceiro.

Por outro lado, a verdade é que, quando, em obediência ao disposto no artigo 194.º do RJEOP, a PE e o empreiteiro formalizaram a prorrogação do prazo de execução do Contrato n.º 393⁴⁰, uma vez que os trabalhos relativos ao caneiro implicaram o adiamento da conclusão das obras de modernização, *alteraram o respetivo plano de trabalhos, nele refletindo os trabalhos relativos ao caneiro, e apontando o seu início para novembro de 2009*, e o seu termo nos três meses posteriores.

Por estes dois motivos, para todos os efeitos, em substância, deve considerar-se que a execução dos trabalhos abrangidos pelo contrato n.º 2.199 estava contratualmente estabelecida para ter lugar nos três meses posteriores a novembro de 2009, podendo, à luz do n.º 3 do artigo 45.º da LOPTC, ser pagos pela PE.

50. Admitindo (por mera cautela) que o Tribunal de Contas tenha opinião diversa, nomeadamente porque a retroatividade não foi formalizada, a PE, tal como se reconhece no Relato, optou por não proceder a qualquer pagamento ao cocontratante ao abrigo do Contrato n.º 2.199.

Como tal, mesmo que se considerasse que o pagamento da quantia reclamada pelo empreiteiro constituía a situação descrita na alínea h) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, faltaria o *pressuposto mínimo* para se possa imputar tal infração à PE: o efetivo pagamento dessa quantia ao empreiteiro.

⁴⁰ Através de aditamento ao contrato n.º 393, celebrado em 28 de dezembro de 2009.

51. Note-se, porém, que há um derradeiro argumento que concorre para sustentar a posição aqui defendida no sentido de que não pode ser imputada à PE a infração prevista na alínea h) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, e bem assim, de que, em bom rigor, o Tribunal deve admitir como perfeitamente legítimo à luz do n.º 3 do artigo 45.º da LOPTC o pagamento do montante do valor em dívida ao empreiteiro. É que, como decorre da reconstituição cronológica feita acima, se a PE tivesse celebrado o contrato imediatamente em novembro de 2009, no momento em que o Tribunal recusasse o visto — atendendo a que, entre a remessa do Contrato n.º 2.199 para visto prévio, e o proferimento do acórdão que determinou a respetiva recusa decorreram 3 meses e meio — já todos os trabalhos teriam sido inteiramente executados, de forma perfeitamente legal, e já a PE estaria obrigada a pagar ao empreiteiro o preço do contrato n.º 2.199.

Assim, e perante tudo quanto se expôs, deve concluir-se que a situação em apreço não é subsumível à alínea h) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, pelo que, também quanto a esta parte, deverá ser determinada a reformulação do Relato.

2. ILEGALIDADES RELACIONADAS COM OS TRABALHOS A MAIS, A MENOS E ERROS E OMISSÕES ABRANGIDOS PELOS ADICIONAIS N.ºS 1, 2 E 3 AO CONTRATO N.º393

2.1 Da verificação do requisito legal relativo à *imprevisibilidade* dos trabalhos a mais

2.1.1 *Considerações introdutórias*

52. Ainda no quadro das infrações financeiras alegadamente cometidas pelos membros do Conselho de Administração da PE, que podem originar responsabilidade financeira sancionatória, o Tribunal de Contas pronuncia-se sobre os trabalhos a mais, a menos e de suprimento de erros e omissões executados durante a realização das obras de modernização da Escola Passos Manuel, incluídas no Contrato n.º 393, e que foram objeto de formalização por escrito em três adicionais (1º adicional referente apenas a erros e omissões), cujo valor ascendeu a € 887.473, € 532.995 e € 3.232.423,00, respetivamente⁴¹.

⁴¹ Cfr. ponto 2.7.2.1, pp. 18 a 25 do Relato.

A este respeito, em relação aos trabalhos integrados nos adicionais n.ºs 2 e 3, conclui o Tribunal de Contas que a grande maioria dos trabalhos aí incluídos⁴² não é enquadrável no regime jurídico dos trabalhos a mais, na medida em que nenhum deles é resultante de «circunstâncias imprevistas»⁴³. Mais concretamente, o Relato aponta para o facto de a execução dos trabalhos relativos (i) às compartimentações corta-fogo, (ii) ao edifício de química, (iii) às instalações elétricas e de telecomunicações, (iv) ao pavilhão da Associação dos Antigos Alunos da Passos Manuel («ALPA») e (v) outros vinte e cinco trabalhos integrados nos referidos adicionais não poder ser associada a «qualquer fator de imprevisibilidade»⁴⁴, antes constituindo ora uma forma de a PE «aproveitar os trabalhos em curso para ampliar o objeto da empreitada, acrescentando trabalhos inicialmente não previstos» ora uma forma de introduzir alterações com vista a corrigir «deficiências ou não previsão em projeto de trabalhos necessários ao acabamento da obra»⁴⁵.

Nesse sentido, considera o Relato que esses trabalhos que se vieram a revelar necessários realizar podiam e deviam ter sido previstos nos referidos estudos/projetos, razão pela qual não podem ser considerados imprevíveis, o que, no entendimento do Tribunal, conduz à necessária conclusão de que não se encontra preenchido o conceito de «circunstância imprevista», nos termos em que a mesma é [no entendimento do Tribunal] configurada pelo n.º 1 do artigo 26.º» do RJEOP. E isto porque, no entendimento do Tribunal, o simples facto desses trabalhos resultarem de (i) «deficiências ou não previsão em projeto», ou de, noutros casos, (ii) «alterações e adaptações introduzidas nos projetos por vontade do “dono da obra”», é mais do que suficiente para não poderem ser considerados trabalhos resultantes de «circunstâncias imprevistas», consubstanciado, por isso, a sua execução uma violação do disposto no artigo 26.º do RJEOP⁴⁶.

De forma a sustentar a sua posição, o Relato suporta-se na jurisprudência do Tribunal de Contas, dando especial destaque ao conteúdo da Sentença n.º 4/2011, no âmbito da qual se concluiu que determinados trabalhos não poderiam ser considerados

⁴² O Tribunal de Contas excepciona os trabalhos incluídos nos PTA n.ºs 7ª (“sondagem CCTV ao caneiro”) e 32B (“enchimento do poço do jardim”) (cfr. pp. 23 e 25), pelo que não serão aqui objeto de apreciação.

⁴³ Cfr. pp. 24 e 25 do Relato.

⁴⁴ Cfr. pp. 21 e 24 do Relato.

⁴⁵ Cfr. pp. 24 e 25 do Relato.

⁴⁶ Cfr. pp. 24 e 25 do Relato.

trabalhos a mais, uma vez que «as razões determinantes da sua execução preexistiam à data do lançamento da empreitada e, logo, a justificação para a sua realização não pode radicar em qualquer circunstância imprevista, devendo-se antes a falta de cuidado na elaboração do projeto que serviu de base ao concurso (cfr. artigo 62.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 59/99)», acrescentando-se que «[n]a verdade, o facto de a necessidade das obras não ter sido inicialmente prevista e ter surgido mais tarde não significa que os trabalhos em causa não fossem previsíveis desde o início. Uma coisa é detetar a necessidade de mais trabalhos, outra coisa é o surgimento de qualquer circunstância imprevista no decurso da execução da obra que determine a execução desses trabalhos».

A PE tem, todavia, uma perspetiva diferente daquela que é a sustentada pelo Relato a que ora se responde pelos motivos que se passam a explicar.

Nesta medida, antes de se entrar na análise detalhada das circunstâncias que estiveram na base da execução dos trabalhos sobre os quais o Tribunal de Contas se pronuncia no ponto 2.7.1. do Relato, através da qual se demonstrará que as mesmas estão em conformidade com a tese propugnada pelo Tribunal de Contas, importa, de todo o modo, num primeiro momento, enunciar qual a interpretação desse requisito legal que a PE julga ser a mais adequada.

2.1.2 Do preenchimento do requisito referente à «circunstância imprevista»

53. Nos termos do disposto no artigo 26.º do RJEOP, entende-se por «trabalhos a mais» «aqueles cuja espécie ou quantidade não hajam sido previstos ou incluídos no contrato, nomeadamente no respetivo projeto», consubstanciando modificações ao objeto da empreitada, decorrentes da iniciativa do dono de obra, podendo ser determinada a sua realização apenas quando «se destinem à realização da mesma empreitada e se tenham tornado necessários na sequência de uma circunstância imprevista, desde que se verifique qualquer das seguintes condições: a) quando esses trabalhos não possam ser técnica ou economicamente separados do contrato, sem inconveniente grave para o dono da obra; b) quando esses trabalhos, ainda que separáveis da execução do contrato, sejam estritamente necessários ao seu acabamento».

Tendo em conta o elenco dos requisitos previstos na norma legal referida, cuja verificação cumulativa é pressuposto da possibilidade de aplicação do regime dos trabalhos a mais aí previstos, importa desde logo dar nota que o Relato, com exceção da

construção do pavilhão destinado à ALPA⁴⁷, não põe em causa a verificação dos requisitos elencados nas alíneas *a)* e *b)* desse mesmo preceito, isto é, *(i)* que os trabalhos em causa se destinam à realização da mesma empreitada e *(ii)* que estes não podem ser técnica ou economicamente separados do contrato, sem inconveniente grave para o dono da obra, ou sendo separáveis, que são estritamente necessários à conclusão da obra adjudicada.

Efetivamente, conforme resulta evidente do Relato que constitui objeto da presente pronúncia, o Tribunal de Contas centra a sua atenção tão somente no alegado não preenchimento do requisito referente ao facto *dos trabalhos a mais deverem ter-se tornado necessários na sequência de uma circunstância imprevista*, razão pela qual, sem prejuízos dos trabalhos referentes ao pavilhão da ALPA, a presente resposta se restringirá à demonstração do cumprimento desse requisito, assumindo a PE como certa e inquestionável a verificação, *in casu*, dos demais requisitos.

54. Conforme se deixou anunciado *supra*, na base da tese sustentada no Relato a que ora se responde está a ideia, há muito defendida pelo Tribunal, de que uma *circunstância imprevista* só pode ser algo «inesperado, inopinado, de tal forma “(...) que um decisor público normal, colocado na posição do real decisor **não podia [nem] devia ter previsto (...)**». Se, ao invés, «a circunstância podia e devia ter sido prevista, o que se verifica é erro do decisor público» (destacado nosso)⁴⁸.

Segundo o Tribunal, a lei não se basta, portanto, com acontecimentos *imprevistos*, «ou seja, que simplesmente não foram previstos», exigindo, antes, que tais acontecimentos se revelem *imprevisíveis*, isto é, que resultem de «factos insuscetíveis de serem previstos por um dono de obra normalmente diligente»⁴⁹. Numa palavra, tem o Tribunal entendido que «só pode considerar-se circunstância imprevista factos ou ocorrências relacionadas com a execução da obra e que um agente normalmente diligente não estava em condições de prever antes do lançamento do concurso»⁵⁰, excluindo, assim, as situações de correção de “erros evitáveis”, bem como de «alterações

⁴⁷ Cfr. p. 22 do Relato.

⁴⁸ Cfr. p. 23 do Relato.

⁴⁹ Cfr. Acórdãos n.ºs 8/04 e 6/04.

⁵⁰ Cfr. Acórdão n.º 17/05.

de vontade do dono da obra que modificou o projeto posto a concurso e donde resultou um aumento dos trabalhos»⁵¹.

O exigente preenchimento do conceito em análise tem como pano de fundo a ideia de que os trabalhos a mais devem ser verdadeiramente excepcionais, não só porque traduzem um aumento de custos não previsto aquando da autorização da despesa, mas também porque representam uma grave distorção às regras da concorrência⁵².

Assim, tem o Tribunal de Contas entendido que não se pode falar em circunstância imprevista em relação aos trabalhos que decorram de «alterações que o dono de obra resolveu introduzir [no decurso da] empreitada»⁵³, ainda que sejam «consequência de uma opção do dono da obra sobre a melhor forma de satisfazer o interesse público que com o produto da obra se pretenda realizar»⁵⁴.

55. São conhecidas as críticas que a doutrina vem formulando a propósito daquele que tem sido o entendimento defendido por o Tribunal quanto ao conceito de «circunstância imprevista». Com efeito, é consensual a ideia de que lei «não exige a imprevisibilidade da circunstância de que resulta a necessidade dos trabalhos, bastando-se com o facto [desta] não ter sido prevista»⁵⁵, razão pela qual se tem entendido que a tese sufragada pelo Tribunal de Contas é demasiado restritiva.

Desde logo porque tal entendimento não se coaduna com o simples e inegável facto de que os trabalhos a mais são, na verdade e em larga medida, uma manifestação, no domínio das empreitadas de obras públicas, do poder de modificação unilateral dos contratos administrativos por razões de interesse público. Com efeito, a realização de uma obra pública é uma operação demasiado importante para que o dono da obra se encontre definitivamente vinculado pelo plano inicial⁵⁶. O poder de modificação unilateral, além de cobrir o dono da obra do risco de um projeto incompleto e defeituoso —

⁵¹ Cfr. Acórdãos do Tribunal de Contas n.º 34/05 e 149 /05.

⁵² Cfr. Acórdão do Tribunal de Contas n.º 8/04.

⁵³ Cfr. Acórdãos n.ºs 181/06 e 36/06.

⁵⁴ Cfr. Acórdão n.º 02/06.

⁵⁵ Cfr. JORGE ANDRADE SILVA, *Regime Jurídico das Empreitadas de Obras Públicas*, Almedina, Coimbra, 2006, p. 95. Neste mesmo sentido, entre outros, RUI MEDEIROS, “O controlo de custos nas empreitadas de obras públicas”, in *Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Sérvulo Correia*, II, Coimbra, 2010, pp. 461 e ss. e ANA GOUVEIA MARTINS, “A modificação e os trabalhos a mais nos contratos de empreitadas de obras públicas”, in *Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Sérvulo Correia*, II, Coimbra, 2010.

⁵⁶ Cfr. RUI MEDEIROS, *ob. cit.*, p. 457.

conferindo-lhe a possibilidade de suprir insuficiências ou corrigir erros de projeto —, permiti-lhe modificar a obra em função da evolução das suas necessidades, assegurando assim a flexibilidade necessária à realização de um trabalho de construção. Ponto é que, num e noutra casos, assim proceda à satisfação, nas melhores condições, do interesse público subjacente à obra⁵⁷.

Como é evidente, não se quer com isto dizer que o referido poder de modificação unilateral seja ilimitado. Bem sabemos que não é. Com efeito, e ao contrário do que sucede com a possibilidade de introdução de alterações no contrato civil de empreitada, na empreitada de obras públicas essas alterações só podem ser feitas se forem necessárias para a realização do interesse público subjacente à obra e se se contiverem dentro dos limites previstos no artigo 45.º do RJEOP.

Todavia, o que não se aceita é que o Tribunal de Contas lhe pretenda acrescentar um requisito, numa espécie de interpretação corretiva da lei, que, para além de não ter qualquer acolhimento no elemento literal de interpretação, é facilmente contrariado pelos elementos histórico e sistemático.

56. Conforme já se referiu, o referido poder de modificação unilateral existe para que, precisamente, a obra pública possa ser modificada já no decurso da sua execução, de modo a apresentar as características e funcionalidades mais adequadas e convenientes para a sua utilização pela comunidade. Nesse sentido, impõe-se que, ao contrário daquilo que tem sido feito pelo Tribunal de Contas, que seja procurado um equilíbrio entre os dois princípios aqui conflitantes — por um lado, a defesa da concorrência mediante a abertura de um novo procedimento pré-contratual, e, por, outro, essa garantia de que a obra possa ser objeto de alterações —, «buscando-se uma solução que passe pela cedência mútua e recíproca de ambos, na justa medida»⁵⁸.

Ora, em sentido inverso àquele que tem sido o entendimento do Tribunal de Contas quanto à *ratio legis* que está por trás do artigo 26.º, vários autores consideram que o legislador já fez a referida ponderação, tendo entendido que, ainda que com um prejuízo moderado do princípio da concorrência, se justifica viabilizar a execução de obras imprevistas e necessárias à consecução da empreitada, sendo indiferente se a circunstância imprevista podia ou não ter sido prevista em data anterior à adjudicação.

⁵⁷ Cfr. JORGE ANDRADE SILVA, *ob. cit.* p. 93.

⁵⁸ Cfr. ANA GOUVEIA MARTINS, *ob. cit.* p. 101.

Nesse sentido, afigura-se excessivo exigir, como o Tribunal de Contas tem exigido, «a tramitação de um novo procedimento, com as inerentes consequências ao nível da paralisação dos trabalhos, atrasos na conclusão da obra pública, eventual pagamento de uma indemnização por maior onerosidade ao empreiteiro inicial e todos os custos associados à abertura de um novo procedimento apenas porque não ocorreu uma circunstância imprevista, no sentido de facto «inesperado», termo que apela a factos que não podem ser esperados ou previstos, ou seja, imprevisíveis e, nessa medida, factos inevitáveis e não imputáveis ao contraente público». Com efeito, «tal traduzir-se-ia em negar o *ius variandi* no âmbito das empreitadas de obras públicas e, simultaneamente, ao erigir a imprevisibilidade como pressuposto dos trabalhos a mais, em decalcar uma condição de aplicação da teoria da imprevisão, cujo rigor só se compreende à luz da sua natureza excecional»⁵⁹.

Mas mais do que a negação do *ius variandi* no âmbito das empreitadas de obras públicas, a tese que vem sendo sustentada pelo Tribunal não tem qualquer correspondência na letra do n.º 1 do artigo 26.º do RJEOP e é facilmente contrariada pelo elemento sistemático de interpretação. O próprio argumento histórico aponta no mesmo sentido.

57. Com efeito, o *elemento literal* não aponta para a exigência de uma *imprevisibilidade* mas antes para a ideia de que basta que a circunstância que deu causa aos trabalhos *não tenha sido concretamente prevista* pelo dono de obra, embora, eventualmente, previsível⁶⁰. O sentido corrente que na Língua Portuguesa é conferido à palavra «imprevisto» é aquele facto «que acontece de forma súbita ou extraordinária, sem que se espere; que não se previu», ao passo que «imprevisível» já deve ser entendido como o facto «que não se pode calcular; antever; que não se pode prever»⁶¹. Assim — e a menos que se demonstre que o legislador não quis utilizar o referido termo no seu sentido corrente, procedendo-se, assim, a uma interpretação corretiva do preceito em análise —, «circunstância imprevista» deve, simplesmente, ser entendida como

⁵⁹ Cfr. ANA GOUVEIA MARTINS, p. 102; Com itálico no original.

⁶⁰ Cfr. neste sentido, ANA GOUVEIA MARTINS, *ob. cit.*, pp 100 e ss.; JORGE ANDRADE SILVA, *ob. cit.* pp. 94 e 95; PEDRO ROMANO MARTINEZ/JOSÉ MARÇAL PUJOL, *Empreitada de obras pública*, Almedina, 1995, p. 55.

⁶¹ Cfr. *Dicionário da Língua Portuguesa Contemporânea da Academia das Ciências de Lisboa*, Verbo, Vol. II, pág. 2047.

«aquela que não foi prevista»⁶². Por outras palavras, numa interpretação conforme ao elemento literal, não resulta que a circunstância imprevista, na sequência da qual se tornou necessária a execução da obra, tivesse que ser imprevisível aquando da adjudicação da empreitada.

58. Em segundo lugar, numa *interpretação sistemática* do RJEOP, é notório que, ao contrário do que sucede com o n.º 1 do artigo 26.º, em vários outros preceitos do mesmo diploma o legislador quis diferenciar as situações de mera *previsibilidade* das situações de efetiva *previsão*, tendo manifestado o cuidado de utilizar um termo ou outro consoante o tipo de matéria em questão. Veja-se, por exemplo, a alínea c) do n.º 1 do artigo 136.º — a propósito da possibilidade de recurso ao ajuste direto — ou o artigo 198.º — que regula o regime da alteração das circunstâncias —, nos quais o legislador quis, de forma clara, estabelecer requisitos mais exigentes do que aqueles que são determinados no âmbito do regime jurídico dos trabalhos a mais, utilizando, por isso, o termo «imprevisível». Do mesmo modo, não colhe este entendimento também à face do CCP, no qual são considerados claramente, para este efeito, três níveis diferentes e com significado substancialmente distinto: *i*) a circunstância imprevista (que releva, designadamente, para os *serviços a mais* - artigo 454.º); *ii*) a circunstância imprevisível (artigo 312.º); e *iii*) a urgência imperiosa resultante de acontecimentos imprevisíveis pela entidade adjudicante que não lhe sejam, em caso algum, imputáveis [artigo 24.º, n.º 1, alínea c)].

É, por isso, evidente que, se o legislador tivesse pretendido sujeitar a possibilidade de realização de trabalhos a mais ao exigente crivo da imprevisibilidade, teria certamente utilizado a expressão «circunstâncias imprevisíveis», que, como se viu, veio a introduzir noutros contextos normativos daquele mesmo RJEOP.

Tanto assim é que o próprio Tribunal de Contas, quando discute a admissibilidade do ajuste direto nas empreitadas com fundamento em «*urgência imperiosa resultante de acontecimentos imprevisíveis*», afirma que, neste caso, «a lei não se reporta a «acontecimentos imprevistos» — ou seja, que simplesmente não foram previstos —, mas sim a «acontecimentos imprevisíveis» —, ou seja, que não é possível prever. Por

⁶² Cfr. n.º 5 do artigo 14.º das *Regras de Legística na Elaboração de Atos Normativos pelo XVII Governo Constitucional*, aprovadas pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 64/2006 de 4 de maio de 2006, que aprova o Regimento do Conselho de Ministros do XVII Governo Constitucional, e publicadas no Anexo II desta, em vigor à data de publicação do CCP, nos termos do qual «as palavras devem ser utilizadas no seu sentido corrente, sem prejuízo da utilização de terminologia técnica, quando tal se mostre indispensável ou aconselhável».

consequente, «acontecimentos imprevisíveis», neste sentido, são factos insuscetíveis de serem previstos por um dono de obra normalmente diligente»⁶³.

Nesse sentido, guiado pelos comandos hermenêuticos do n.º 1 do artigo 9.º do Código Civil, o intérprete está forçado a concluir que o legislador soube exprimir com correção o seu pensamento, e que, portanto, a utilização da expressão «imprevista» corresponde à sua vontade real e consciente, tendo sido, por isso, intencional e propositada. E, assim sendo, da norma legal submetida a interpretação não pode senão extrair-se que é tão-somente necessário que as circunstâncias ocorridas e determinantes da necessidade de realização de trabalhos a mais não tenham sido previstas, independentemente da questão de saber se o *podiam ter sido* ou da (eventual) *imputabilidade* da sua não previsão à entidade adjudicante — questões habitualmente reconduzidas à temática da previsibilidade (ou não) das mencionadas circunstâncias.

59. Por fim, o próprio *elemento histórico*, aponta para uma direção diversa daquela que tem sido defendida pelo Tribunal. Efetivamente, importa ter presente que a redação da norma sobrevém, *grosso modo*, desde o Decreto-Lei n.º 235/86, de 18 de agosto, tendo sido integralmente mantida pela atual redação do n.º 1 do artigo 370.º do CCP. Nesse sentido, fosse a imprevisibilidade da circunstância um pressuposto e, atenta a relevância dessa exigência e conhecida interpretação restritiva do Tribunal, já o legislador o teria esclarecido, numa das sucessivas alterações do quadro regulatório do regime jurídico das empreitadas de obras públicas.

60. Em suma, para além da leitura demasiado exigente do conceito de circunstância imprevista não encontrar apoio na letra do n.º 1 do artigo 26.º e ser contrariada pelos elementos histórico e sistemático de interpretação, representa ainda uma negação do *ius variandi* no âmbito das empreitadas de obras públicas, na medida em que conduz «a que só situações de caso fortuito ou de força maior habilitariam o contraente público a ordenar trabalhos a mais», quando, na verdade «devem bastar necessidades novas ou causas supervenientes, ainda que estas fossem em abstrato previsíveis e esperadas, mas não tenham sido previstas»⁶⁴.

Por essas razões, justifica-se a adoção de uma visão dinâmica e funcional do mecanismo dos trabalhos a mais e do carácter imprevisto das circunstâncias que a eles

⁶³ Cfr. Acórdão n.º 4/2006.

⁶⁴ Cfr. ANA GOUVEIA MARTINS, *ob. cit.* p.102.

dão lugar. Isto sob pena de os mesmos não serem operativos quando são necessários e de, por conseguinte, conduzirem — ao arrepio da intenção legislativa de consagração desta possibilidade — a uma completa cristalização das possibilidades de realização dos mesmos.

Nesse sentido, a referência contida no n.º 1 do artigo 26.º do RJEOP à possibilidade de realização de trabalhos a mais em virtude de uma «circunstância imprevista» deve, portanto, ser interpretada nesta conformidade, não podendo servir de pretexto para recusar à Administração a possibilidade de ajustar o conteúdo das prestações de obras públicas às novas e/ou reponderadas exigências de interesse público.

Assim, deve entender-se que «os trabalhos são a mais porque são “trabalhos cuja quantidade ou espécie” não foi prevista, mas cuja execução se tornou premente, em momento posterior à abertura do procedimento pré-contratual, pela emergência de novas necessidades ou por causa técnicas supervenientes»⁶⁵.

61. Ora, foi precisamente isso o que sucedeu nos trabalhos que estiveram na base dos adicionais n.ºs 2 e 3 ao Contrato n.º 393.

Com efeito, a necessidade de realização da grande maioria desses trabalhos a mais foi reflexo do contexto peculiar em que foram executadas as obras de modernização da Escola Passos Manuel. Foram vários os fatores que desde cedo apontavam para a eventual necessidade de reponderação de algumas das soluções inicialmente colocadas nos projetos.

Desde logo, devem ser novamente referidas as dificuldades associadas ao facto de estar em causa uma obra de reabilitação de um edifício com cem anos, que constituiu o primeiro liceu de Portugal, estando em vias de classificação, pelo que se tratava de um património importante a preservar e que, naturalmente, requeria um tratamento diferenciado.

Por outro lado, e fruto dessa circunstância, apesar da intensa pesquisa de elementos nos arquivos históricos da Secretaria Geral do Ministério da Educação e na Secretaria Geral do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, bem como do estudo do edifício, os elementos que serviram para a elaboração do projeto eram bastante escassos (memória descritiva e alguns desenhos com plantas e alçados da especialidade, o que implicou um levantamento das principais patologias dos edifícios

⁶⁵ Cfr. ANA GOUVEIA MARTINS, *idem*.

pelos responsáveis dos projetos de arquitetura e estrutura, um levantamento arquitetônico que serviu de base ao projeto de execução, um levantamento topográfico, um estudo geológico-geotécnico e uma análise da estrutura existentes — documentos estes que fizeram parte integrante do projeto concursado. No entanto, não pode deixar de referir-se o contexto físico e temporal em que estes levantamentos e ensaios foram realizados, ou seja com a escola em funcionamento e num prazo reduzido face ao calendário do Programa de Modernização, dificultando e, por vezes, impedindo mesmo, a realização de alguns ensaios de prospeção de fundações e de estrutura, por implicarem ações intrusivas e destrutivas em partes do edifício, potenciadoras de riscos de inoperacionalidade parcial do edifício e fortemente condicionadoras, neste caso, da utilização do mesmo pela comunidade escolar.

Não obstante todo trabalho de campo efetuado, a PE deparou-se, durante a execução desta empreitada, com inúmeras situações imprevistas, as quais, atenta a conjuntura acima descrita, não teriam sido possíveis de prever na fase de elaboração do projeto. Com efeito, o fator da imprevisibilidade sempre foi uma constante com que os intervenientes em obra (PE, empreiteiro, fiscalização e projetistas) tiveram que lidar diariamente, obrigando a tomar decisões num curto espaço de tempo, sob pena da necessidade de suspensão dos trabalhos com as graves consequências que tal acarretaria em termos de prazos e custos, bem como das nefastas implicações ao nível da programação e funcionamento da atividade letiva.

A este respeito, importa mais uma vez sublinhar que a obra decorreu com a escola em funcionamento, a qual tem cerca de 1000 alunos, e dispõe de um único acesso, o qual servia ainda de acesso (o único rodoviário) para as instalações da GNR. Tais particularidades condicionaram a entrada de pessoas, materiais e equipamentos da obra, que teve de se fazer dentro de determinados horários bem delimitados, por razões acrescidas de segurança.

Por aqui se vê, portanto, que qualquer alteração ou paragem de trabalhos comportaria consequências muito graves nos rendimentos dos trabalhos a executar pelas respetivas equipas, tendo ainda implicações ao nível da programação da atividade letiva da escola.

Nesta medida, tendo presente que, apesar de todos os esforços efetuados por todos os intervenientes, a execução de obras em simultâneo com a lecionação das aulas é penalizador para os alunos, professores e auxiliares de educação, o cumprimento do planeamento da obra sempre foi uma preocupação e prioridade para a PE.

62. Acresce ter em consideração, uma vez mais, que os projetos de execução das obras de modernização na Escola Passos Manuel foram elaborados entre 2007 (ano em que foi criada a PE) e meados de 2008, altura em que ainda não havia um documento geral orientador das obras a cargo da PE, uma vez que os manuais de projeto da PE (1.^a versão) só foram publicados em outubro de 2008 e, portanto, após a consignação da empreitada do lote 1.

Por essa razão, foi necessário efetuar diversas adaptações/alterações aos projetos patenteados a concurso, indispensáveis para que esta escola ficasse dotada das condições de funcionalidade que estavam a ser definidas para o Programa de Modernização do Parque Escolar, o que razoavelmente se compreende, tendo em conta que seria certamente uma má gestão não adaptar as soluções de projeto às novas realidades do Programa.

63. Noutra perspetiva, não pode também ser descurado o carácter de inovação que se pretendia ver implementado nos novos espaços escolares, quer no plano pedagógico, quer ao nível da própria abertura da escola à comunidade.

Nesse sentido, sempre se assumiram como relevantes para efeitos dessa reponderação os contributos que seriam recebidos pelos próprios responsáveis da escola, cujo envolvimento direto nas empreitadas se quis privilegiar, de forma a tornar a escola o mais adequada possível às necessidades específicas dos seus destinatários. Como já seria de esperar e se considera desejável, na sequência desse envolvimento acabaram por resultar exigências adicionais que não puderam deixar de ser consideradas, por serem pertinentes para o bom funcionamento, manutenção e exploração das instalações escolares, bem como para a melhoria das condições de utilização das instalações, tanto ao nível da segurança como da funcionalidade do edifício, melhorias essas cuja necessidade de realização, em muitos casos, só foi de facto possível ser detetada já em pleno decurso da execução das empreitadas.

64. Como é evidente, o interesse público a que a obra se destina a prosseguir não pode ser sacrificado, pelo que sempre se teve consciência que, em qualquer caso, se os trabalhos adicionais não fossem admitidos em função da falta de um dos pressupostos habilitantes, o interesse público postularia a abertura do procedimento pré-contratual adequado para que fossem adjudicados esses trabalhos por um novo contrato.

Nesse sentido, dados os valores de cada um desses adicionais e considerando o regime excecional de contratação pública de que era beneficiária a PE, a opção que

sempre esteve em cima da mesa foi a possibilidade de contratação autónoma de cada um dos trabalhos adicionais, mediante a adoção de vários procedimentos pré-contratuais de ajuste direto — possibilidade essa absolutamente viável em termos jurídicos e certamente muito mais resistente às críticas que pudessem ser apresentadas pelo Tribunal de Contas — ou o enquadramento desses trabalhos no regime dos trabalhos a mais.

Tendo presentes os anunciados objetivos de celeridade de conclusão das empreitadas, entendeu-se que se justificaria enquadrar esses trabalhos no referido regime dos trabalhos a mais. Com efeito, só a contratualização rápida desses trabalhos conseguiria assegurar o cumprimento dos traçados prazos finais de execução das empreitadas, na medida em que só assim se evitaria a necessidade de suspensão (ainda que parcial) dos trabalhos, e do subsequente prolongamento dos prazos intercalares de execução dos mesmos.

De igual forma, essa era a via que, em termos globais, menos custos acarretaria para o erário público, designadamente porque sempre se poderiam aproveitar as vantagens técnica e económica associadas ao facto de os trabalhos poderem ser executados pelo mesmo adjudicatário, evitando-se o pagamento de eventuais indemnizações ao empreiteiro por aumento do prazo de execução das empreitadas.

Em síntese, ponderadas as vantagens e os inconvenientes de uma ou outra solução, a PE acabou por privilegiar aquela que, ainda que mais exposta a críticas, lhe parecia absolutamente segura do ponto de vista jurídico.

65. Ora, com base no que acima se deixou dito, completado com a enunciação de que adiante se dará conta com a descrição das circunstâncias que estiveram na base de cada um dos trabalhos adicionais em causa, é possível afirmar que todos os trabalhos a mais incluídos nos adicionais n.ºs 2 e 3 ao Contrato n.º 393 resultam de circunstâncias que, de facto, não foram previstas aquando da adjudicação do contrato de empreitada, mas que se tornaram entretanto necessárias em função da evolução da execução da empreitada e se justificaram por motivos de interesse público, pelo que reúnem todos os requisitos elencados no n.º 1 do artigo 26.º do RJEOP.

66. Em todo o caso, e embora não se concorde com a aceção restritiva do Relato pelos motivos que ora se deixaram enunciados, tal entendimento não deixará, porém, de ser tido em consideração no âmbito da presente resposta, pelo que a pergunta que, na presente sede, se impõe agora fazer consiste em saber se, à data do lançamento do

concurso limitado internacional tendente à formação do Contrato n.º 393, poderiam (ou não) ter sido antevistos os fatores que, mais tarde, acabaram por conduzir à necessidade de se alterar o projeto inicial e de, nessa medida, se executarem os trabalhos complementares previstos nos adicionais a esse mesmo contrato.

Nessa medida, importa atentar às circunstâncias concretas que rodearam cada um dos referidos trabalhos, por forma a que, a final, se possa confirmar ou infirmar as acusações constantes do Relato a que ora se responde.

2.1.3 Das circunstâncias que estiveram na base dos trabalhos relativos às compartimentações corta-fogo

67. O Tribunal de Contas começa por apreciar os trabalhos respeitantes às «compartimentações e teto falsos CF60», a que se referem as Propostas de Trabalhos a mais (PTA) n.ºs 5A e 23A, apresentadas pelo empreiteiro durante a execução da empreitada, e que foram, respetivamente, incluídas nos objetos dos adicionais n.ºs 2 e 3 ao Contrato n.º 393.

Em concreto, o Relato pronuncia-se sobre as alterações introduzidas ao projeto de segurança contra riscos de incêndio, em 12 e 19 de novembro de 2008, referindo que essa revisão veio acrescentar uma «nova exigência», na medida em que se lê na alínea *u*) da respetiva memória descritiva «“em todos os tetos/pavimentos existentes do liceu, que não apresentem grau de resistência ao fogo CF60 (e que se pretendam CF60), o que deverá ser também analisado com o Projetista de Estruturas, será aplicada a argamassa FIBROFEU da TRIA, de grau 60 minutos, aplicada de acordo com as instruções do fabricante”»⁶⁶.

Neste quadro, partindo desse pressuposto, conclui o Relato, com base nas considerações tecidas pelo Consultor Externo no Aditamento ao Relatório Final, de 25 de outubro de 2011, que «“a memória descritiva do Estudo/Projeto de segurança contra riscos de incêndio de março de 2008 deveria ter contemplado a necessidade de compartimentação e dos registos corta-fogo entre pisos, aspeto que só foi considerado na Revisão 2 e versão final entregue no RSBL [Regimento de Sapadores de Bombeiros de Lisboa] em 31 de dezembro de 2008. Desta forma os projetos de arquitetura e de instalações especiais que foram objeto de concurso, teriam prescrito as soluções e matérias que seriam posteriormente executadas em obra a preços contratuais.”Entende,

⁶⁶ Cfr. p. 20 do Relato.

por isso, que «(...) no que se refere ao cumprimento dos requisitos legais para a realização destes “trabalhos a mais”, as alterações inerentes às “compartimentações corta fogo” deviam ter sido previstas aquando da elaboração dos projetos de concurso, tendo as omissões determinado a emissão tardia de parecer do RSBL, e a necessidade de introdução, no decurso da empreitada, de trabalhos não previstos no contrato, de forma a garantir o cumprimento da legislação aplicável, pelo que não pode ser associado qualquer fator de imprevisibilidade a estes trabalhos»⁶⁷.

É por essa razão, isto é, por entender que a execução destes trabalhos decorreram de um «erro grosseiro do projeto» e não de uma qualquer circunstância imprevista, que o Tribunal de Contas acaba por concluir que estes trabalhos não são suscetíveis de serem qualificados como «trabalhos a mais»⁶⁸.

Sucede, porém, que toda a análise desenvolvida no Relato assenta no errado pressuposto de que a alteração introduzida ao projeto de segurança contra riscos de incêndio visou corrigir deficiências que esse mesmo projeto (alegadamente) padecia na altura em que foi colocado ao concurso, por forma a compatibilizá-lo com exigências legais e regulamentares pré-existentes.

Não foi, contudo, isso o que aconteceu, tendo antes a necessidade de execução de tais trabalhos resultado, como veremos de seguida, de uma circunstância detetada em obra, impossível de ser detetada mais cedo, que obrigou à introdução de alterações da solução preconizada no projeto de segurança contra riscos de incêndio, e, conseqüentemente, à execução de «compartimentações e tetos falsos CF60».

68. Na fase de elaboração do projeto de segurança contra riscos de incêndio da Escola Passos Manuel, a PE, em conjunto com os projetistas, apercebeu-se de que a aplicação de todas as regras preconizadas no Regulamento de Segurança contra Riscos de Incêndio em Edifícios Escolares, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 414/98, de 31 de dezembro, — diploma o qual, posteriormente à data da elaboração desse projeto, foi revogado pelo Decreto-Lei n.º 220/08, de 12 de novembro — implicaria a demolição de grande parte da construção, o que seria um atentado ao património edificado português, dada a relevância do edifício em causa, evidenciada pelo facto de se encontrar em vias de classificação pelo Instituto de Gestão do Património Arquitetónico e Arqueológico (IGESPAR).

⁶⁷ Cfr. pp. 20 e 21 do Relato.

⁶⁸ Cfr. p. 21 do Relato.

Ora, de acordo com o disposto no n.º 2 do artigo 2.º do referido Regulamento, «Em edifícios existentes, designadamente no caso de imóveis classificados, pode ser dispensada a aplicação de algumas disposições, no caso de estas serem de execução manifestamente difícil ou lesiva do património. Acrescenta o n.º 3 que, nessas situações, «devem ser previstos meios de segurança compensatórios, determinados para cada edifício, podendo abranger domínios tais como o serviço de segurança e as instalações de deteção, alarme, alerta ou extinção».

Assim sendo, encontrando-se preenchidos os pressupostos para a dispensa do cumprimento integral do Regulamento, foi esta logo equacionada no Estudo de Segurança Contra Riscos de Incêndio, elaborado pela NUNO DUARTE, ARQUITETOS LDA., e que consta dos autos do processo de auditoria, no qual se pode ler o seguinte: «tentar aplicar o Regulamento de Segurança Contra Incêndio em Edifícios Escolares, torna-se uma tarefa quase impossível, dado que seria necessário proceder-se à demolição de grande parte da construção, o que se afigura de execução manifestamente difícil e lesiva do património edificado, pelo que será necessário, e ao abrigo do previsto no ponto 2 e 3 do art.º 2.º do DL n.º 414/98, de 31 de dezembro, solicitar-se a dispensa do cumprimento integral do Regulamento, para o que serão previstas medidas de segurança de incêndio compensatórias, que no seu conjunto, possam dotar as instalações de condições de segurança»⁶⁹.

Deste modo, e concretamente ao nível das medidas compensatórias, ficou previsto um conjunto bastante completo de meios de segurança⁷⁰, entre os quais se destaca a necessidade de instalar registos corta-fogo 60 minutos (CF 60) em diversas partes do edifício, a saber: nas portas do corredor central; nos locais de risco de incêndio agravado; na cozinha (conduta de extração e atravessamento das paredes), no piso-2; na escada que serve o desvão da cobertura; em todos os ductos (couretes) verticais; nas escadas designadas E11, E2 e E3.

Com efeito, tendo em conta a altura do edifício, — considerada média, nos termos da alínea *b*) do artigo 5.º Regulamento de Segurança contra Riscos de Incêndio em Edifícios Escolares, por ser superior a 9m e inferior a 28m —, foi preconizada a classe de resistência ao fogo para elementos estruturais com funções de compartimentação (CF) correspondente a 60 minutos.

⁶⁹ Cfr. p. 7 do Estudo.

⁷⁰ Ver pp. 8 a 10 do referido Estudo.

Por essa razão, determinou-se, ao nível dos conceitos gerais e em matéria de compartimentação, que «No que diz respeito aos diversos pisos dos edifícios, verifica-se que as escadas e condutas técnicas verticais, podem e devem constituir um obstáculo à propagação do incêndio, pelo que, e neste sentido, há que tomar as devidas providências, colocando as selagens de piso, com resistência ao fogo adequada, nomeadamente de grau corta-fogo igual ao pavimento (60 minutos) em todas as situações a construir de raiz»⁷¹. Acrescentou-se ainda, no ponto 4.2.4, que «Atendendo às características construtivas, e espessuras de paredes e pavimentos do edifício, e de acordo com a lista elaborada pelo Laboratório Nacional de Engenharia Civil, publicada sob a forma de NP-1559, são indicadas nas peças desenhadas a compartimentação corta-fogo do edifício. As portas de acesso aos locais considerados como riscos de incêndio agravado, devem ser de classe de resistência ao fogo mínima de CF 60, dotadas de dispositivo de fecho automático, mola, com a indicação que devem ser mantidas fechadas e desobstruídas. (...) Os pavimentos a construir de raiz devem apresentar uma classe mínima de resistência ao fogo de CF 60».

Verifica-se, pois, que todo o estudo respeitante à segurança contra riscos de incêndio da Escola Passos Manuel foi realizado com base no conceito geral de compartimentação de resistência de grau corta-fogo igual a 60 minutos (CF 60). Para os elementos a construir de raiz, essa exigência é inequívoca, e para os elementos existentes (pavimentos e paredes), que na fase de projeto, e apesar das campanhas de prospeção e análise estrutural efetuadas, não foi possível conhecer com rigor a sua constituição, nomeadamente os pavimentos (estavam revestidas superiormente com o acabamento e ocultas inferiormente por tetos em estafe), admitiu-se que a sua resistência poderia ser aproximada ao exigido em projeto, ou seja, CF 60.

Note-se, a este respeito, que não era possível efetuar *in loco* ensaios para aferir o grau de resistência de paredes e pavimentos, pelo que os técnicos envolvidos no projeto tiveram necessariamente que efetuar uma avaliação e tomar uma decisão.

69. A primeira conclusão a reter é pois a de que, contrariamente ao sustentado no Relato, não corresponde à verdade que a «necessidade de compartimentação e dos registos corta-fogo entre pisos» apenas foi considerada na Revisão 2 e, desse modo, na versão final entregue ao RSBL em 31 de dezembro de 2008, uma vez que, da descrição *supra* apresentada, é claramente perceptível o contrário, existindo nesse Estudo diversos

⁷¹ Cfr. ponto 4.1., pp. 11 e 12 do Estudo.

pontos em que se refere a necessidade de cumprir essa exigência, sendo certo que, nos casos em que essa necessidade não foi acautelada, tal não se deveu a um (pretense) *erro grosseiro* do projetista ou da PE, mas antes ao facto de se ter partido do pressuposto de que, em virtude das características estruturais de determinados elementos existentes, tal nível de resistência já se encontrava assegurado.

Mas, mais do que isso, resulta também dos factos transmitidos pela PE ao Tribunal de Contas, em sede de esclarecimentos, que a solução adotada inicialmente foi também ela submetida à apreciação do RSBL; contrariamente ao que parece indiciar o Relato. Como efeito, tal como oportunamente se esclareceu, antes da versão final do estudo acima referido ser entregue à PE, o que veio a suceder em março de 2008, foi o seu esboço objeto de análise numa reunião realizada no RSBL, em 19 de dezembro de 2007. Esta reunião, de caráter informal⁷², destinou-se à apresentação do Programa de Modernização das escolas com ensino secundário do Parque Escolar e fazer uma primeira apresentação, com base em desenhos ainda preliminares, do projeto de requalificação da Escola Passos Manuel, pretendendo-se com isso recolher a opinião daquela entidade para os melhoramentos que estavam a ser pensados introduzir nesse projeto ao nível das medidas de proteção contra os riscos de incêndio, tendo presente as limitações do edifício em questão já acima referidas. Isso mesmo é referido no Estudo de Segurança Contra Incêndios entregue à PE em março de 2008: «Todas as questões acima descritas foram abordadas em 2007/12/19, em reunião no Regimento de Sapadores dos Bombeiros de Lisboa para apresentação do Estudo de Segurança Contra Riscos de Incêndio, na qual estiveram presentes Eng.º Vitor Coelho da Parque Escolar, a Arqt.ª Sofia Aleixo e Chefe F. Franco e Eng.º Nuno Prada do Regimento de Sapadores dos Bombeiros de Lisboa, e o signatário, que foram de uma maneira aceite por todos»⁷³.

Numa palavra, verifica-se que o Estudo de Segurança contra Riscos de Incêndio (versão inicial) previa já a necessidade de resistência corta fogo de grau CF 60 entre pisos, resultando também do mesmo o pressuposto de que tal exigência era já assegurada, em alguma medida, pelas características construtivas das paredes e pavimentos existentes, tendo o mesmo sido elaborado com base na apreciação e aprovação (ainda que informalmente na reunião de 19/12/2007) pelo RSBL .

⁷² Tal como se deu conta nos esclarecimentos prestados em 23 de setembro de 2011, dado o seu caráter informal, não foi elaborada qualquer ata/registado desta reunião.

⁷³ Cfr. p. 11 do “Estudo de Segurança Contra Riscos de Incêndio”, elaborado por NUNODUARTE, ARQUITETOS, LDA. e entregue à PE em março de 2008, que consta dos autos do processo de auditoria.

70. Todavia, aquando do início da empreitada (outubro 2008), e após a remoção dos primeiros tetos e de parte dos acabamentos dos pavimentos, e intervenções em paredes, constatou-se que a estrutura em causa era bastante mais heterogénea do que se pressupunha ser, sendo o seu sistema estrutural caracterizado por paredes de alvenaria de tijolo maciço e pedra, que servem de suporte a pavimentos mistos constituídos por perfis metálicos e abobadilhas cerâmicas, sobre as quais foi colocado um enchimento constituído por *beton*, composto por uma dosagem de areia, cal e pozolana. Verificou-se também a existência de vigas em madeira e metálicas.

De uma maneira geral, constatou-se que a falta de homogeneidade e as próprias características dos materiais encontrados não iriam permitir a contenção do fogo como se pretendia, sendo assim propícias a deixar passar o fogo para outras áreas.

Perante esta situação, tornou-se imperioso repensar o projeto de segurança ao nível da compartimentação corta-fogo, nomeadamente no requisito de projeto CF 60. E se na situação das paredes se considerou que o grau de resistência ao fogo seria satisfatório, pese embora a necessidade de prolongamento de algumas até à laje (só detetável após a remoção do teto em estafe), já nos pavimentos, com o desconhecimento dos materiais envolvidos (dada também a sua antiguidade), acabamentos e estruturas tão pouco uniformes e diferenciadas, a opção tomada foi de introduzir uma solução que garantisse o cumprimento rigoroso do requisito de projeto acima referido.

Tal facto, aliado à necessidade de alterar o projeto devido à introdução de um novo piso no edifício dos laboratórios, levou à revisão 2 do estudo/ projeto de segurança, ocorrida em novembro 2008, onde foi reforçada a necessidade de se garantir em todos os tetos/pavimentos existentes do liceu a resistência ao fogo (CF 60) — requisito do projeto inicial, como já acima descrito — acrescentando na alínea *u*) que «em todos os tetos/pavimentos existentes no liceu, que não apresentem grau de resistência ao fogo CF60 (e que se pretendam CF60), o que deverá ser também analisado conjuntamente com o Projetista de Estruturas, será aplicado a argamassa FIBROFEU da TRIA, de grau 60 minutos, aplicada de acordo com as instruções do fabricante».

E para que fosse possível atingir o objetivo acima descrito, foi acrescentado na alínea *r*) a necessidade de introduzir «(...) registos corta-fogo, de igual grau (*60 minutos*) em todas as entradas das condutas previstas nos compartimentos, em todo o conjunto edificado existente, em que seja necessário garantir no pavimento o grau CF 60 (...)».

Após a análise e estudo dos técnicos intervenientes na empreitada, foram tomadas as decisões de introdução de registos CF 60 no projeto AVAC e um 2º teto corta-fogo

constituído por duas placas de pladur de 15mm no projeto de arquitetura, que deram origem, respetivamente, aos PTA n. 23A (3.º Adicional) e 5A (2º Adicional).

71. Ora, atenta a descrição dos factos *supra* exposta, não podem de maneira alguma ser mantidas as conclusões alcançadas no Relato a que ora se responde, tendo em conta que a necessidade de introdução de um 2º teto corta-fogo e de registos corta-fogo nas condutas AVAC resultou de um fator imprevisível e não possível de aferir/quantificar em fase de projeto, apesar de todos os estudos preliminares efetuados. Esse fator prende-se com a diversidade de materiais e soluções da estrutura dos pavimentos encontrados após o início dos trabalhos, desconhecimento total do seu fabrico e composição devido à sua antiguidade, que levaram à decisão da PE, dadas as características do edifício, sua ocupação (escola), interesse patrimonial e histórico, de cumprir rigorosamente o requisito do projeto inicial — compartimentação corta-fogo de duração 60 minutos — só possível de assegurar com a introdução dos trabalhos em questão.

Em suma, o requisito de projeto «compartimentação corta fogo 60 minutos», estava já previsto no projeto inicial, sendo certo que foi (apenas) o desconhecimento da composição dos pavimentos do edifício do Passos Manuel em fase de projeto, que provocou a necessidade de introdução de um 2º teto corta-fogo e de registos corta-fogo nas condutas AVAC, após o conhecimento real das condições existentes (já em fase de obra), para que fosse possível ser assegurado o requisito de projeto «compartimentação corta fogo 60 minutos». Tal facto em nada alterou o parecer do RSBL, que apenas se pronuncia sobre as medidas de proteção contra os riscos de incêndio propostas, e não sobre os processos construtivos e/ou soluções de projeto.

2.1.4 Das circunstâncias que estiveram na base dos trabalhos referentes ao edifício de química

72. Relativamente às alterações introduzidas no edifício de química, que deram origem à execução dos trabalhos a mais constantes do PTA n.º 14A, vem o Relato concluir pela impossibilidade de qualificação dos mesmos como «trabalhos a mais», por considerar que «resultaram de uma “alteração de vontade” do “dono da obra” em

resposta a solicitação da Direção da Escola e não de qualquer “circunstância imprevista”»⁷⁴.

A PE entende, porém, pelas razões já anteriormente avançadas, que a reavaliação da solução constante do projeto, em virtude de uma nova reponderação dos interesses públicos em jogo, constitui uma circunstância imprevista, preenchendo assim o critério previsto no n.º 1 do artigo 26.º do RJEOP.

Para que possam ser melhor apreendidos os motivos que estiveram na base dos trabalhos a mais executados no edifício de química, importa contextualizar o Tribunal de Contas quanto à cronologia dos factos ocorridos.

73. Em fevereiro de 2007, foi realizada uma reunião entre a Direção da Escola Passos Manuel, a PE e os representantes do Ministério da Educação, no âmbito da qual foram apresentados os objetivos da PE, bem como a filosofia que devia prevalecer nas intervenções a efetuar.

Também na fase de elaboração do projeto, e com vista a recolher opiniões quanto aos objetivos pretendidos com a intervenção a efetuar, foram realizadas reuniões com os diversos agentes da comunidade educativa que utilizam regularmente as instalações escolares, os quais apresentaram as suas necessidades de espaços e infraestruturas, de forma a adequar a escola ao novo modelo proposto (cfr. Estudo de avaliação pós-ocupação), sendo que um dos princípios que ficou assente desde o início foi o de que a comunidade pretendia a recuperação do espaço escolar mantendo sempre que possível o aspeto e espólio histórico existente, de modo a preservar a memória história desta escola centenária.

Neste quadro, foram realizadas várias reuniões com a Direção e com os demais órgãos de gestão da Escola, com a equipa de arquitetos selecionada para esta intervenção e com diversos elementos da estrutura técnica da PE para ajustamento das necessidades da escola.

Após vários meses de trabalho dos projetistas, foi apresentada à escola um projeto de intervenção, tendo esta última solicitado algumas modificações de modo a assegurar um equilíbrio entre as áreas históricas a recuperar e as novas áreas de construção de acordo com as necessidades do Projeto educativo da escola, nomeadamente, zonas desportivas, espaços para teatro, laboratórios de ciências, laboratórios de informática, salas técnicas e outras específicas.

⁷⁴ Cfr. p. 22 do Relato.

De modo a conciliar, por um lado, a introdução de um novo modelo de laboratórios, segundo um conceito mais adaptado à nova realidade tecnológica, e de, por outro, salvaguardar o interesse histórico do laboratório de química, optou-se por uma *solução de compromisso*. Ficou assim previsto, no projeto patenteado a concurso, a demolição integral de todo o interior dos dois pisos deste edifício e a sua reorganização com pés-direitos inferiores, por forma a permitir a construção de três pisos, cada um com dois laboratórios novos (ao todo quatro novos laboratórios), prevendo-se, em simultâneo, que os equipamentos originais do laboratório e anfiteatro de química seriam transferidos para o edifício principal, no qual se construiria um piso intermédio (mezzanine) onde ficariam expostos esses equipamentos e outras peças históricas de outros laboratórios (e.g. laboratório de geologia) (cfr. p. 16 do Projeto de Execução constante dos autos do processo de auditoria).

74. Acontece, todavia, que, em fase de execução da empreitada, diversos elementos associados à comunidade educativa da Escola, tais como a ALPA, o Museu da Ciência e Museu da História Natural da Universidade de Lisboa aperceberam-se de que a destruição do laboratório de química e do anfiteatro de química originais seria irrecuperável e em contracorrente com a recuperação que se está a efetuar em diversos países da Europa, tendo transmitido a sua posição à Escola.

Perante tal opinião generalizada, a qual se afigurava incompatível com a solução preconizada em projeto, a Direção da Escola solicitou uma reunião à Administração da PE, numa tentativa de inverter os acontecimentos e para procurar conciliar o passado, o presente e o futuro do edifício, reenquadrando a vontade da comunidade educativa e os objetivos iniciais da PE. Em concreto, a Escola manifestou o interesse em que fossem mantidos o laboratório e anfiteatro originais.

Neste cenário, perante a vontade transmitida pela Escola e ponderadas todas as razões apresentadas, a PE chegou à conclusão de que a solução preconizada em projeto não preservava condignamente a memória do laboratório e anfiteatro antigos, pelo que era necessário alterar a mesma.

Deste modo, foi tomada a decisão de efetuar a alteração ao projeto, mantendo o laboratório e o anfiteatro (o chamado « piso histórico »), bem como o piso inferior, escavando-se, por debaixo deste último, e instalando-se aí um novo piso (cave). Deve referir-se que a alteração da forma como foram realizados os trabalhos de reabilitação do corpo de ligação (desmontagem e reconstrução), diferente do preconizado na solução de projeto e adiante justificada (PTA 28 C), facilitou os trabalhos de escavação na cave do

Edifício de Química, tornando mais viável a solução encontrada. Ficou assim salvaguardado que nestes dois últimos pisos seriam construídos os quatro novos laboratórios previstos em projeto, equipados de acordo com o programa definido pela PE (cfr. Relatório de Análise de Trabalhos Adicionais da fiscalização, de 10 de setembro de 2010, junto aos autos do processo de auditoria).

Ora, esta alteração do projeto implicou a execução de um conjunto de trabalhos adicionais, tais como o escoramento global, desmonte de piso inferior, escavação para a instalação do novo piso, consolidação estrutural e restauração dos laboratórios antigos (cfr. Nota Técnica do Autor do Projeto, Arquiteto Victor Mestre já junta à presente resposta como DOCUMENTO N.º 2, e Relatório Fotográfico respeitante aos laboratórios de química que ora se junta como DOCUMENTO N.º 19).

Em suma, também em relação a estes trabalhos se verifica que os mesmos preenchem os pressupostos previstos no n.º 1 do artigo 26.º para a realização de trabalhos a mais.

2.1.5 Das circunstâncias que estiveram na base dos trabalhos respeitantes às instalações elétricas e telecomunicações

75. Em relação aos dezassete PTA referentes às instalações elétricas e telecomunicações, considera o Relato que «do teor dos documentos que suportam a realização destes trabalhos, verifica-se que as alterações efetuadas resultaram, mais uma vez, de solicitações da Parque Escolar no decurso da obra, de forma a suprir situações não previstas em projetos de especialidade ou incompatibilidade resultantes dos mesmos, bem como de uma deficiente previsão de quantidades e espécies dos trabalhos necessários, pelo que se conclui que não resultaram de uma circunstância superveniente que não pudesse ter sido atempadamente prevista»⁷⁵.

A PE discorda, uma vez mais, da posição assumida no Relato. E isto porque as alterações introduzidas a diversas componentes das instalações elétricas e telecomunicações resultaram sempre de circunstâncias que muito dificilmente ou mesmo de maneira alguma poderia ter sido previstas em momento anterior.

A este respeito, deve desde logo chamar-se a atenção para o facto dos projetos de instalações elétricas e telecomunicações terem sido elaborados numa fase onde não

⁷⁵ Cfr. p. 22 do Relato.

estavam totalmente definidos os parâmetros de projeto da PE, os quais, só posteriormente ao lançamento do concurso, foram definidos no manual da PE.

Ora, este manual veio definir certas exigências que não estavam contempladas no projeto de execução relativo às obras de modernização da Escola Passos Manuel, pelo que foi solicitado ao projetista que introduzisse algumas correções ao projeto patenteado a concurso.

Estas alterações estão relacionadas com as infraestruturas para equipamentos audiovisuais nos espaços letivos, novas exigências de rede informática, níveis de luminosidade e outras exigências técnicas que tinham necessariamente de ser introduzidas no âmbito desta empreitada, sob pena de esta escola não estar em conformidade com as exigências de funcionamento previsto no Programa de Modernização.

Paralelamente ao acima referido, houve também necessidade de adaptação/alteração de alguns trabalhos em face da realidade do edifício, que apenas pôde ser plenamente conhecida após o início dos trabalhos, como é o caso de algumas alterações de caminhos de cabos (cfr. PTA 16A).

Existiram igualmente outras situações, decorrentes do próprio funcionamento da escola, em que não foi possível a sua previsão aquando da elaboração dos projetos, por falta de informação e conhecimento real (físico) dos espaços pela escola, nomeadamente as decorrentes dos espaços destinados ao teatro, posicionamento/dimensionamento dos espaços administrativos e destinados a professores.

Pelas razões *supra* apontadas, verifica-se que estamos perante trabalhos cuja necessidade de execução não podia ter sido prevista em fase prévia à da realização da empreitada, razão pela qual a PE entende não merecerem qualquer censura.

2.1.6 Das circunstâncias que estiveram na base dos trabalhos relativos à ALPA

76. No que diz respeito à construção das instalações para a ALPA, vem o Tribunal de Contas concluir, sem entrar, à semelhança dos restantes situações, em grande detalhe, ser «evidente que não estamos perante trabalhos resultantes de «circunstância imprevista», mas de uma alteração ao Projeto, por «vontade» do Dono da Obra, ou seja, da Parque Escolar, a que acresce o facto de se tratar de uma intervenção que não era

estritamente necessária para a conclusão da empreitada, assumindo um caráter complementar da mesma»⁷⁶.

Sucedo, porém que, também aqui, não assiste razão ao Tribunal de Contas.

a) Do preenchimento do requisito da circunstância imprevista

77. O Núcleo dos Antigos Alunos do Liceu Passos Manuel – ALPA – é uma Associação que foi fundada em 1963 e que tem cerca de 1500 associados, que são antigos alunos de gerações desde os anos 30 até à atualidade.

Trata-se de uma associação, com fins sociais, culturais e filantrópicos, que desenvolve, desde a sua criação, uma atividade desportiva com uma forte componente social e cultural, mobilizando largas centenas de jovens, alunos e ex-alunos da Escola Passos Manuel e, fruto da sua valiosa integração na Comunidade local, estabelecendo diversos protocolos de colaboração com juntas de freguesia locais, visando o fomento do desporto.

Ao longo da sua atividade, o ALPA adquiriu importantes competências e qualificações ao nível técnico e pedagógico, possuindo uma significativa experiência na exploração e gestão de espaços desportivos e respetiva logística. O Andebol constituiu uma modalidade de eleição, tendo sido adquirido um know-how específico e qualificado, assumindo-se como uma referência ao nível nacional.

Em síntese, o ALPA sempre teve um papel importante na formação dos jovens e na envolvimento com a Escola Passos Manuel.

Ora, desde 1963 que as instalações utilizadas pela associação, compostas por diversas salas e corredores modificados, no piso térreo do liceu, paralelo à travessa do Convento de Jesus, numa área total de cerca de 250 m², foram sendo utilizadas e melhoradas pelos membros do ALPA.

Em 2007, e depois de 40 anos de uso, o Grupo Desportivo e o Núcleo acordaram com o Conselho Executivo a desocupação dessas instalações com caráter urgente devido à transferência da escola Fernão Lopes para as instalações do liceu. Nesse sentido, foi disponibilizado um conjunto de instalações provisórias na antiga casa do reitor e na entrada do liceu, enquanto o Grupo Desportivo reconvertiu um balneário existente junto à GNR (construção da C.M. Lisboa) para apoio à logística desportiva e que até então era utilizado para apoio às atividades de fim de semana.

⁷⁶ Cfr. p. 22 do Relato.

Foi pois com enorme expectativa que o ALPA aguardou pelas obras de requalificação da Escola Passos Manuel.

78. No projeto inicial da Escola Passos Manuel, considerou-se que a parte desportiva do ALPA poderia funcionar no novo pavilhão desportivo, tendo sido preconizado um pequeno espaço (20 m²) no interior da escola, junto da entrada principal para o funcionamento do Núcleo dos Antigos Alunos do Liceu Passos Manuel.

Porém, após o início dos trabalhos e na sequência de reuniões efetuadas com os responsáveis da ALPA — que não participaram nem tinham sido consultados na fase de elaboração do projeto —, verificou-se que a solução para as instalações da ALPA que estava preconizada em projeto (no interior da escola) não contemplava as reais necessidades daquela instituição, quer em termos de espaço, quer em termos de localização, uma vez que as suas atividades eram essencialmente fora do horário de funcionamento da escola, o que provocaria um problema acrescido de segurança para a escola.

Assim, e dada a impossibilidade de ser encontrada uma solução nas instalações do liceu, quer pela localização, quer pela área necessária, a opção foi a construção de um pequeno pavilhão localizado na zona do jardim da escola, o que permite um funcionamento independente da ALPA relativamente à Escola Passos Manuel.

Como se refere na Nota Técnica do Projetista, «esta opção constitui uma prática considerada equilibrada e desejável no apoio a edifícios classificados, bem como de espaços exteriores com notoriedade por não ser intrusivo no sentido da sua imposição, como também por não ter carácter definitivo, tendo contudo asseguradas todas as condições técnico construtivas no sentido da sua sustentabilidade» (cfr. ponto respeitante aos «critérios que presidiram à instalação do Pavilhão do ALPA»).

Daqui resulta, em síntese, que a execução de um pavilhão para a ALPA adveio de uma ponderação das reais necessidades daquela associação, que apenas foram comunicadas à Escola Passos Manuel e à PE em fase de execução da empreitada, qualificando-se, por isso, como um *trabalho a mais* resultante da verificação de uma *circunstância imprevista*.

a) Do preenchimento do requisito da alínea a) ou b

79. Tal como acima se referiu, em relação a estes trabalhos, o Tribunal de Contas entende que os mesmos não podiam ainda ter sido executados ao abrigo do artigo 26.º do RJEOP por não serem estritamente necessários à execução da empreitada, assumindo um caráter complementar da mesma.

Antes de mais, atentas as considerações acima expostas, dúvidas não devem subsistir de que estava ainda em causa a execução da mesma empreitada, tendo em conta que a necessidade de assegurar um espaço para o funcionamento da ALPA nas instalações do liceu estava já prevista em projeto, tendo apenas sido alterada a configuração do mesmo, deixando de ser no interior do edifício principal, para passar a funcionar num pavilhão dentro do recinto do liceu.

Estamos assim perante a execução de trabalhos que fazem parte da mesma empreitada e não em face de uma intervenção que assume «um caráter complementar da mesma», como se afirma no Relato, pelo que a não execução das instalações da ALPA configuraria uma alteração ao programa funcional deste projeto.

Já quanto ao preenchimento das alíneas a) ou b) do n.º 1 do artigo 26.º do RJEOP, é certo que os trabalhos em causa não eram estritamente necessários para a conclusão das restantes obras de modernização da Escola Passos Manuel, não sendo também, de um ponto de vista estritamente técnico, inseparáveis do contrato.

Contudo, não se pode descurar que a sua execução, num momento posterior ao da conclusão da empreitada, comportaria graves inconvenientes para a escola e para a PE, tendo em conta que tal contratação externa implicaria assumir novos encargos financeiros de estaleiro e outros custos que já estavam a ser suportados pela execução dos restantes trabalhos de empreitada, para além de tantas outras perturbações que uma nova intervenção naquela escola, — com características já por si bastante peculiares e que dificultam a execução de qualquer obra —, comportaria.

Tal circunstância basta para que se possa afirmar que estamos perante trabalhos que, de um ponto de vista financeiro e técnico, não podiam ser separados do contrato sem que tal implicasse graves inconvenientes para o dono da obra, estando assim preenchido o requisito constante da alínea a) do n.º 1 do artigo 26.º do RJEOP.

2.1.7 Das circunstâncias que estiveram na base de outros trabalhos a mais

80. Por último, no que toca aos restantes trabalhos a mais formalizados nos adicionais n.ºs 2 e 3 ao Contrato n.º 393, considera o Relato que «a sua realização não

foi ditada por nenhuma “circunstância imprevista”», limitando-se a acrescentar, à semelhança do que se passou em relação aos restantes trabalhos, que tal se deve ao facto de os mesmos ora resultarem de «deficiências ou não previsão em projeto» ora resultarem de «alterações e adaptações introduzidas nos projetos por vontade do “dono da obra”».

Importa, por isso, na presente sede, afastar as conclusões do Relato, apresentando-se, para o efeito, a explicação de cada um dos PTA que estão aqui em causa, a qual demonstra que todos esses trabalhos resultaram de circunstâncias imprevistas, associadas (i) a novas exigências do Programa de Modernização não conhecidas a data da elaboração dos respetivos projetos, (ii) determinadas condições encontradas em obra impossíveis de detetar mais cedo e, por outras vezes, (iii) à necessidade de melhoramento futuro das instalações, em função de uma nova reponderação das reais necessidades da escola.

(i) PTA 6 – Remoção de reagentes

81. Após o início dos trabalhos no laboratório de química, foram detetados diversos resíduos perigosos e que impediam o normal desenvolvimentos da empreitada.

Estes materiais não tinham sido referenciados pela escola aquando da elaboração do projeto de execução, pelo que houve necessidade de solicitar ao empreiteiro que os removesse devidamente acondicionados, os transportasse e efetuasse a entrega em centro de tratamento devidamente autorizado para o efeito.

(ii) PTA 9H – Meios disponibilizados para apoio à arqueologia

82. Por exigência do IGESPAR⁷⁷, comunicada (apenas) em janeiro de 2009, os trabalhos de escavação da empreitada da Escola Passos Manuel tiveram acompanhamento arqueológico contratado pela PE.

Tendo em conta a natural imprevisibilidade da descoberta dos achados arqueológicos, os meios de apoio aos trabalhos de arqueologia (mão de obra e equipamentos) foram solicitados ao empreiteiro, o que significou que fossem somente pagas as horas que efetivamente esses meios estiveram a realizar trabalhos de apoio à

⁷⁷ Cfr. Despacho da Senhora Subdiretora do IGESPAR, de 7 de janeiro de 2009, que foi remetido ao Tribunal de Contas em 18 de abril de 2011, através do ofício n.º NUI-002985-S.

equipa de arqueologia e evitando-se assim a contratação de meios humanos e equipamentos que estariam parados por longos períodos de tempo (dias ou semanas) ou sendo mesmo inutilizados, ou, em alternativa, que os trabalhos de escavação parassem sempre que fossem encontrados achados arqueológicos, com consequentes pagamentos indemnizatórios ao adjudicatário (empregado geral) e atraso no planeamento dos trabalhos.

Face ao acima descrito, a PE considerou (e bem!) que este trabalho deveria ser enquadrado no regime dos «trabalhos a mais», dada a incerteza quanto à necessidade de executar trabalhos de arqueologia.

Tratou-se, aliás, de uma boa gestão dos dinheiros públicos pelos motivos já acima mencionados, tendo igualmente presente que o montante total deste trabalho, no valor de € 24.683, foi certamente muito inferior ao valor que seria suportado caso se tivesse optado pela contratação de uma equipa de arqueologia e respetivo equipamento, que estivesse «à disposição» durante os quatro meses que duraram as escavações do polidesportivo.

(iii) PTA 13 A – Impermeabilização do pavimento do desvão da cobertura

83. Com a introdução de equipamento de AVAC, e passagem de toda a tubagem de água do sistema de AVAC e incêndio no desvão da cobertura, foi questionada a necessidade de precaver infiltrações/inundações futuras nos pisos imediatamente abaixo, no caso da ocorrência de danos ou ruturas futuras nestes sistemas.

Avaliado o risco pela PE, e tendo presente que a ocorrência de um acidente (inundação) poderia provocar danos irreparáveis em certos elementos históricos do liceu e danos extraordinariamente dispendiosos em reparação de tetos e paredes agora instalados em gesso cartonado (e respetivos equipamentos), tomou a decisão de efetuar uma impermeabilização ao nível da laje de esteira.

A PE considera assim que esta decisão se enquadra num ato de boa gestão, tendo em conta o investimento efetuado, sendo ainda relevante ter em consideração que, caso estes trabalhos não fossem executados pelo mesmo empregado, tal comportaria graves inconvenientes para o dono da obra, pois implicaria que estivessem dois empregados, em simultâneo, a executar trabalhos num espaço que, pelas suas características, dificulta o desempenho deste tipo de atividades, o que por sua vez poderia comprometer a

segurança dos funcionários da obra e dos próprios utentes da escola. A essa dificuldade poderia ainda acrescer o incumprimento do planeamento da empreitada.

Deve ainda referir-se a vantagem obtida com a inclusão destes trabalhos como adicionais à empreitada em curso, porque assim, sem qualquer sobrecusto para a PE, permitiu-se que as intervenções efetuadas nestes elementos da obra ficassem abrangidas pelos serviços de manutenção e conservação, incluídos no objeto do Contrato n.º 393 celebrado com o empreiteiro (cfr. cláusula primeira). Esses serviços foram contratados pelo prazo de 10 anos contados sobre a data da receção provisória e abrangem as reparações que não estão incluídas nas obrigações resultantes do prazo de garantia da obra (5 anos), mais concretamente «(...) as substituições e os trabalhos de conservação que derivem do uso normal ou de desgaste e depreciação normais consequentes da sua utilização para os fins a que se destina (...)» (cfr. cláusula 17.3.3. do Caderno de Encargos).

(iv) PTA 22 – Bancada de inox para sala de geologia – 0.14

84. Em fase de finalização dos trabalhos, a Direção da Escola e o departamento de geologia identificaram a necessidade do fornecimento de uma bancada de apoio ao gabinete de geologia.

Não tendo esta necessidade sido identificada pela escola em fase de projeto, por apenas se ter tornado perceptível em fase da execução dos trabalhos, com a efetiva utilização dos espaços, a PE, ponderadas as razões apresentadas, bem como a importância de ser mantida a homogeneidade de fornecimento de todos os equipamentos fornecidos para esta escola, aprovou a execução dos mesmos.

(v) PTA 27 – Passadiço no desvão da cobertura

85. Com a montagem de todas as infraestruturas, tubagens e equipamentos no desvão da cobertura, e dado o espaço exíguo existente, a PE constatou que deveria ser executado um passadiço que permitisse o acesso franco, em segurança para a manutenção futura de todas as infraestruturas e equipamentos. Consideramos que esta decisão se enquadra num ato de boa gestão futura, tendo em conta o investimento efetuado (€ 55.761).

A realização deste trabalho teria sempre que ser feita pelo empreiteiro pois tratam-se de trabalhos tecnicamente inseparáveis, sendo ainda relevante ter em consideração que, caso estes trabalhos não fossem executados pelo mesmo empreiteiro, tal comportaria graves inconvenientes para o dono da obra, pois implicaria que estivessem dois empreiteiros, em simultâneo, a executar trabalhos num espaço que, pelas suas características, dificulta o desempenho deste tipo de atividades, o que por sua vez poderia comprometer a segurança dos funcionários da obra e dos próprios utentes da escola. A essas dificuldades poderia ainda acrescer o incumprimento do planeamento da empreitada.

Para além disso, deve referir-se, também aqui, a vantagem obtida com a inclusão destes trabalhos como adicionais à empreitada em curso, porque assim, sem qualquer sobrecusto para a PE, permitiu-se que as intervenções efetuadas nestes elementos da obra ficassem abrangidas pelos serviços de manutenção e conservação, incluídos no objeto do Contrato n.º 393 celebrado com o empreiteiro (cfr. cláusula primeira).

(vi) PTA 28 C – Remontagem do corpo de ligação

86. No projeto de execução encontrava-se prevista a manutenção do corpo de ligação entre o edifício principal e o edifício dos laboratórios de química (também chamado «edifício da química»).

Aquando do levantamento de patologias, incluído no projeto de execução, foi logo detetado que este corpo de ligação apresentava diversas patologias estruturais cuja extensão não seria possível determinar com exatidão nesta fase de projeto, conforme já descrito na parte A da presente resposta.

Todavia, quando foram iniciados os trabalhos de escavação, constatou-se que a gravidade e amplitude das patologias detetadas nesse corpo de ligação superava o previsto no projeto⁷⁸.

As referidas condições de estabilidade seriam ainda potencialmente agravadas pela necessidade da execução das obras do novo caneiro, as quais implicavam maior profundidade de escavação e maior morosidade das obras nesta zona, razão pela qual se entendeu necessário proceder ao desmonte integral deste corpo para posterior remontagem, evitando com isso os problemas de segurança que um eventual

⁷⁸ Cfr. Ofício remetido em 7 de novembro de 2008 ao Presidente do IGESPAR e que foi remetido ao Tribunal de Contas através do ofício n.º NUI-002985-S, de 18 de abril de 2011.

desmoronamento do corpo que, como estava, poderia implicar.

Esta situação foi submetida à apreciação do IGESPAR, em 7 de novembro de 2008, o qual, confirmando «a existência e a gravidade das patologias indicadas no ofício [da PE], bem como no relatório subscrito pelo Engenheiro Joao Appleton, da firma A2P Consult, Lda.», veio emitir um parecer favorável à solução preconizada em alternativa à inicialmente constante no Projeto⁷⁹.

Com efeito, conforme se pode ler no referido parecer, o IGESPAR concluiu que «a proposta de desmonte e reconstrução do referido corpo de ligação se afigura a medida mais adequada para responder aos riscos de desmoronamento. Tal decisão assentou na constatação, em obra, de «um forte assentamento diferencial das fundações do corpo de ligação (...); conseqüentemente, as paredes, sobretudo as do lado poente, evidenciam fraturas e considerável fissuração; o processo de assentamento não se encontra estabilizado, como prova a fissuração encontrada nos testemunhos entretanto colocados; existe conseqüentemente risco de colapso uma vez que as escavações feitas, previstas no projeto, contribuem para descalçar as fundações em causa».

Isto posto, verifica-se que só em fase de execução da empreitada é que era possível conhecer as reais condições em que se encontrava o corpo de ligação, o que deixa em evidência que a necessidade de execução dos trabalhos associados ao desmonte e reconstrução desse corpo era totalmente imprevisível, não podendo ser prevista em fase de elaboração do projeto.

Para além disso, estes trabalhos a mais eram inseparáveis dos trabalhos já adjudicados para este mesmo corpo de ligação.

De resto, a PE considera que a opção tomada se tratou de uma boa gestão dos dinheiros públicos pelos motivos já acima mencionados, tendo igualmente presente que o montante total destes trabalhos, no valor de € 127.680,00, é certamente muito inferior ao valor que pagaria pela contratação de uma outra empresa que realizasse este trabalho. E repare-se que a esse valor sempre poderia acrescer o valor da indemnização de estaleiro a pagar ao empreiteiro pela prorrogação de prazo da empreitada devido à necessidade de suspensão parcial que tal contratação externa obrigaria, não sendo ainda despicienda a necessidade de contratação de manutenção futura dos trabalhos realizados, que estariam naturalmente excluídos do contrato firmado com o empreiteiro.

⁷⁹ Cfr. Despacho da Senhora Subdiretora do IGESPAR, de 7 de janeiro de 2009, que também foi remetido ao Tribunal de Contas em 18 de abril de 2011.

(vii) PTA 30A – Barreira de vapor

87. A necessidade de execução das novas bases para os pavimentos do piso -1, a que se refere o PTA 40A (adiante descrito), e consequente tempos de secagem dos novos massames (incompatíveis com o planeamento dos trabalhos), e ainda a experiência de acabamentos dos pavimentos térreos de outras escolas, idênticos ao preconizado no projeto da Escola Passos Manual, apresentavam problemas devido à presença de humidade, que apenas se verificaram já no decurso desta empreitada, levaram a que a PE tomasse a decisão de efetuar um trabalho de impermeabilização prévia (designada «barreira de vapor») em todos os pisos térreos, cujo acabamento estava previsto em autonivelante.

Deve, por isso, concluir-se que a PE considerou (e bem!) que, tendo a necessidade de execução deste trabalho resultado da ocorrência de uma circunstância imprevista, que o mesmo se enquadrava no regime legal dos trabalhos a mais, considerando um ato de boa gestão, atento o valor do investimento efetuado (€ 49.786,00).

Além do mais, impunha-se ainda a realização deste trabalho pelo empreiteiro pois tratam-se de trabalhos tecnicamente inseparáveis do objeto da empreitada, sendo ainda relevante ter em consideração que, caso estes trabalhos não fossem executados pelo mesmo empreiteiro, tal comportaria graves inconvenientes para o dono da obra, pois implicaria que estivessem dois empreiteiros, em simultâneo, a executar trabalhos num espaço que, pelas suas características, dificulta o desempenho deste tipo de atividades, o que por sua vez poderia comprometer a segurança dos funcionários da obra e dos próprios utentes da escola. A essas dificuldades poderia ainda acrescer o incumprimento do planeamento da empreitada, bem como a circunstância de não ser obtida a vantagem que se conseguiria alcançar com a inclusão destes trabalhos no Contrato n.º 393, que permitiria que estes ficassem abrangidos, sem qualquer sobrecusto para a PE, pelos serviços de manutenção e conservação.

(viii) PTA 31 D – Impermeabilização de cortina de estacas e outros trabalhos

88. Os trabalhos em causa no referido PTA são os referentes à (i) demolição da viga de coroamento (provisória) da cortina de estacas e execução de viga de coroamento definitiva, à cota da laje, bem como todos os trabalhos associados; (ii) execução da lâmina de regularização no intradorso da mesma cortina de estacas; (iii)

impermeabilização na zona da cortina de estacas; (iv) ligação entre a laje de pavimento do piso 0 à cortina de estacas; (v) ligação entre os muros de contenção periférica e a cortina de estacas; e (vi) execução de um novo contraforte de reforço.

Dada a necessidade de definição da solução estrutural das paredes periféricas do novo pavilhão desportivo (junto do muro de contenção nascente), só possível de determinar após a escavação do pavilhão, descoberta do traçado do caneiro e definição da nova solução a implementar, foi necessário complementar a solução estrutural da cortina de estacas periféricas, nomeadamente com a impermeabilização desta zona de forma a evitar problemas futuros de infiltrações no pavilhão.

Retira-se, portanto, do exposto, que a necessidade de execução dos trabalhos a mais aqui em causa não era previsível em fase de projeto, dada a imprevisibilidade dos trabalhos relacionados com o caneiro que atravessava toda a zona da obra, tendo sido isso, associado ao facto de estes trabalhos serem inseparáveis dos restantes trabalhos da empreitada, que levou a PE à contratação dos mesmos ao abrigo do regime previsto no artigo 26.º do RJEOP.

Considera-se, por isso, que o trabalho de impermeabilização da zona das cortinas estacas, para além de ser legal, consubstancia um ato de boa gestão dos dinheiros públicos, visto que o mesmo evita futuras infiltrações no pavilhão, que, em caso de ocorrência, não teriam solução técnica adequada dado a inacessibilidade do tardo do muro existente.

Para além disso, ficou assim assegurado que, sem quaisquer custos adicionais para a PE, estes trabalhos seriam abrangidos pela obrigação de manutenção e conservação, pelo prazo de 10 anos contados sobre a data da receção provisória, que impende sobre o empreiteiro nos termos do Contrato n.º 393.

Dada a necessidade de definição/alteração da solução estrutural das paredes periféricas do novo pavilhão desportivo (junto do muro de contenção nascente), só possível de determinar após a escavação do pavilhão, descoberta do traçado do caneiro e definição da nova solução a implementar, foi necessário complementar a solução estrutural da cortina de estacas periféricas, nomeadamente com a impermeabilização desta zona de forma a evitar problemas futuros de infiltrações no pavilhão (69.359€).

Face ao acima descrito, consideramos que este trabalho está enquadrado como «trabalho a mais» a esta empreitada, dada a imprevisibilidade dos trabalhos relacionados com o caneiro que atravessava toda a zona da obra, que provocou a necessidade de alteração/adaptação do projeto de contenção e estrutura periférica do pavilhão desportivo (junto do muro de contenção nascente).

A realização deste trabalho teria de ser obrigatoriamente efetuada pelo adjudicatário, tendo em conta o espaço consignado, simultaneidade dos trabalhos, salvaguarda das condições de segurança em obra e na escola, planeamento da empreitada e a inclusão dos trabalhos realizados na garantia de obra e de manutenção futura ao abrigo do contrato anteriormente assinado.

(ix) PTA 36C – Fornecimento de sinalética de emergência

89. Em fase de finalização dos trabalhos, e após visitas conjuntas com o coordenador de segurança e os projetistas de arquitetura e segurança, verificou-se a necessidade de complementar a sinalética da Escola Passos Manuel com o fornecimento de placas com as plantas de emergência necessárias à correta e completa implementação de procedimentos de segurança.

Uma vez que este trabalho complementava o anteriormente existente, foi solicitado este trabalho a mais ao empreiteiro, no valor de € 3.400,00, garantindo-se assim a inclusão dos trabalhos realizados na garantia de obra e de manutenção futura ao abrigo do contrato anteriormente assinado.

(x) PTA 39 – Guarda-vento em zona de alunos / loja estudantes

90. Em fase de finalização dos trabalhos, a Direção da escola e a restante comunidade escolar identificaram a necessidade de proteção da zona de pausa entre intervalos letivos, espaço de convívio de alunos e professores junto ao bar, especialmente nos meses de inverno, uma vez que aquela zona entre os dois pátios exteriores estava demasiado exposta às intempéries, o que em dias de vento e chuva condicionaria muito a sua utilização.

Ora, não tendo esta necessidade sido identificada pela escola em fase de projeto, a PE, ponderadas as razões apresentadas e uma vez que não existia nesta escola um espaço coberto com esta funcionalidade, decidiu a implementação de um guarda-vento para permitir a utilização deste espaço com conforto durante todo o ano letivo.

Este trabalho, no valor de € 49.482,00, foi solicitado ao empreiteiro, tendo em conta o espaço consignado, a simultaneidade dos trabalhos, a necessidade de salvaguardar as condições de segurança em obra e na escola, bem como o necessário cumprimento do planeamento da empreitada. A isso acresce a inclusão dos trabalhos realizados na garantia de obra e de manutenção futura ao abrigo do contrato anteriormente assinado,

sem incorrer em despesas adicionais.

(xi) PTA 40A – Execução de massames (Edifício Principal, piso -1)

91. Na sequência do desenvolvimento dos trabalhos da empreitada, nomeadamente no que se refere aos trabalhos ao nível do piso -1 de todo o edifício principal, verificou-se que o estado de conservação/estabilidade/homogeneidade dos vários materiais que constituíam os seus pavimentos não se encontravam em condições de recuperação ou preparação para receber os pavimentos previstos.

Após análise conjunta, definiu-se que estes deveriam ser alvo de uma intervenção adequada, de modo a permitir e garantir a qualidade e correto desempenho dos produtos de acabamento para pavimentos finais, nomeadamente os pavimentos em autonivelante.

Tal alteração deu origem à supressão de trabalhos previstos no projeto (*trabalhos a menos*), relacionados com a aplicação dos pavimentos, no valor de € 7.869,40, e à execução de trabalhos a mais, no valor de € 90.140,23, de espécie idêntica à prevista no projeto — *e.g.* escavação de terras, transporte e vazadouro de produtos de escavação sobrantes; demolição de elementos constituídos interiores — que foram por isso contratados a preços contratuais.

Por aqui se vê, portanto, que, só após o início dos trabalhos no piso -1 do edifício principal e perante a verificação do estado dos vários materiais que constituíam os seus pavimentos, é que foi possível identificar a necessidade de remover esses mesmos materiais, como alternativa à sua recuperação, e executar uma base de pavimento (prevista em projeto) que permitisse receber os acabamentos.

Pois bem, em face das circunstâncias acima descritas, verifica-se que estamos perante um trabalho a mais, cuja necessidade partiu da verificação de factos imprevisíveis, pelo que a sua realização ao abrigo do artigo 26.º do RJEOP não merece qualquer censura.

Repare-se, de resto, que a realização deste trabalho deveria sempre ser feita pelo empreiteiro pois tratam-se de trabalhos tecnicamente inseparáveis, sendo ainda relevante ter em consideração que, caso estes trabalhos não fossem executados pelo mesmo empreiteiro, tal comportaria graves inconvenientes para o dono da obra, visto que implicaria que estivessem dois empreiteiros, em simultâneo, a executar trabalhos num espaço que, pelas suas características, dificulta o desempenho deste tipo de atividades, o que por sua vez poderia comprometer a segurança dos funcionários da obra e dos

próprios utentes da escola. A essa dificuldade poderia ainda acrescer o incumprimento do planeamento da empreitada.

Deve ainda referir-se a vantagem de incluir estes trabalhos na empreitada, uma vez que, sem qualquer sobrecusto para a PE, ficaram abrangidos pela componente de manutenção incluída no contrato celebrado..

(xii) PTA 42C – Trabalhos diversos no desvão da cobertura

92. -Só após o início dos trabalhos no desvão da cobertura, foi possível efetuar o rigoroso levantamento das paredes periféricas (em alvenaria de pedra) e detetar após o início dos trabalhos no desvão da cobertura, detetou-se incompatibilidade referente a diversos pontos de fixação da estrutura (a solução inicial previa a fixação direta de cada um dos perfis HEB240 à parede de alvenaria através de varões roscados de diâmetro 16mm), que coincidiam em zonas de janelas existentes e inviabilizavam a execução da solução, bem como a irregularidade das paredes periféricas que fragilizavam a solução de fixação dos perfis.

As situações encontradas — que apenas puderam ser detetadas durante a execução — conduziram à necessidade de alteração da solução de fixação e apoio da estrutura metálica da laje de esteira, tendo sido necessário proceder à aplicação de um perfil na bordadura da laje de esteira para apoio dos perfis transversais.

Esta solução incrementou muito significativamente a quantidade de fixações desta estrutura às paredes do edifício e, conseqüentemente, o reforço da estabilidade estrutural a ações horizontais, o que representa um claro melhoramento do reforço estrutural do edifício.

Pelas razões *supra* apresentadas, considera-se plenamente justificada a necessidade de alteração da solução de projeto e, bem assim, a realização dos trabalhos a mais aqui em causa, que tiveram por base a verificação de uma situação impossível de detetar em fase de projeto, atentos os escassos elementos existentes sobre o edifício.

(xiii) PTA 45B – Trabalhos diversos nos núcleos da escadas Sul

93. Após a remoção do acabamento das escadas na ala sul, foi possível aferir que os elementos estruturais existentes eram insuficientes para a respetiva

reabilitação/recuperação, em face dos atuais requisitos regulamentares e normativos para este tipo de estruturas em espaços públicos.

Deste modo, desenvolveram-se várias análises e levantamentos do estado de conservação/estabilidade no sentido de serem tomadas as melhores soluções que visassem a efetiva recuperação das referidas escadas, mantendo sempre que possível a sua traça.

A solução encontrada deu origem aos trabalhos a mais constantes do PTA n.º 45B, no valor de € 27.462,93, sendo que desse valor € 27.298,70 foram pagos a preços contratuais.

Face ao acima descrito, consideramos que este trabalho se qualifica como um trabalho a mais, em conformidade com a definição do artigo 26.º do RJEOP, dada a imprevisibilidade da necessidade de realização dos mesmos, a qual apenas se tornou perceptível quando se iniciou a execução da empreitada.

Por outro lado, a realização deste trabalho deveria sempre ser feita pelo empreiteiro, pois tratam-se de trabalhos tecnicamente inseparáveis, sendo ainda relevante ter em consideração que, caso estes trabalhos não fossem executados pelo mesmo empreiteiro, tal comportaria graves inconvenientes para o dono da obra, pois implicaria que estivessem dois empreiteiros, em simultâneo, a executar trabalhos num espaço que, pelas suas características, dificulta o desempenho deste tipo de atividades, o que por sua vez poderia comprometer a segurança dos funcionários da obra e dos próprios utentes da escola. A essa dificuldade poderia ainda acrescer o incumprimento do planeamento da empreitada, bem como a circunstância de não ser obtida a vantagem que se conseguiria alcançar com a inclusão destes trabalhos no Contrato n.º 393, que permitiria que estes ficassem abrangidos, sem qualquer sobrecusto para a PE, pelos serviços de manutenção e conservação.

(xiv) PTA 46C – Trabalhos diversos nos núcleos de WC's Sul

94. Uma vez iniciados os trabalhos de recuperação das instalações sanitária voltadas a sul e de construção de uma nova instalação sanitária sobre cada prumada das anteriores, constataram-se várias anomalias. Concretamente, detetou-se que as referidas instalações apresentavam fissuração e deslocamentos anormais ao longo dos seus planos verticais e nas faces em contacto com o edifício principal, o que poderia comprometer a estabilidade do conjunto, pelo que se tornou necessário proceder à

reposição das condições de estabilidade destes núcleos, bem como ao seu reforço para que cada prumada pudesse receber as novas instalações sanitárias.

Assim, após análise do projetista de estruturas, foi estudada e definida a melhor solução de reforço a efetuar para a efetiva reabilitação dos núcleos das instalações sanitárias, que deu origem aos trabalhos a mais do PTA n.º 46C, cujo valor total foi de € 54.769,00, dos quais, a maioria (€ 41.410,75), foi contratada a preços contratuais.

Conclui-se, por isso, que, resultando o trabalho em causa de uma circunstância impossível de prever em fase de elaboração de projeto, a qualificação de *trabalho a mais* dada ao mesmo pela PE afigura-se correta.

Deve ainda referir-se a vantagem de incluir estes trabalhos na empreitada geral, porque com isso permitiu-se que, sem qualquer sobrecusto para a PE, estes trabalhos ficassem abrangidos pelo contrato de manutenção associado ao contrato da empreitada.

(xv) PTA 47D – Trabalhos diversos no mezzanine – piso 1+

95. Na sequência do desenvolvimento dos trabalhos da empreitada, nomeadamente no que concerne à montagem do piso 1+, mezzanine, lados Nascente e Poente, foram descobertas armaduras de ferro em paredes, constituintes dos elementos estruturais do edifício à data da construção inicial. Este trabalho, realizado há mais de cem anos, consiste, muito provavelmente, num dos primeiros trabalhos de aplicação de «betão armado» em Portugal, uma vez que só há conhecimento da introdução deste tipo de material alguns anos mais tarde.

Por essa razão, a PE entendeu que deveria ser preservado, atenta a sua importância no património da engenharia portuguesa, tendo tomado para o efeito a opção de deixá-lo visível em paredes de caixilharia com vidro acrílico. Essa opção implicou a realização dos trabalhos a mais constantes do PTA n.º 47D, uns a preços contratuais e outros a preços novos, no valor global de € 49.082, 89.

A realização deste trabalho deveria sempre ser feita pelo empreiteiro pois tratam-se de trabalhos tecnicamente inseparáveis, sendo ainda relevante ter em consideração que, caso estes trabalhos não fossem executados pelo mesmo empreiteiro, tal comportaria graves inconvenientes para o dono da obra, pois implicaria que estivessem dois empreiteiros, em simultâneo, a executar trabalhos num espaço que, pelas suas características, dificulta o desempenho deste tipo de atividades, o que por sua vez poderia comprometer a segurança dos funcionários da obra e dos próprios utentes da escola. A essas dificuldades poderia ainda acrescer o incumprimento do planeamento da

empreitada, bem como a circunstância de não ser obtida a vantagem que se conseguiria alcançar com a inclusão destes trabalhos no Contrato n.º 393, que permitiria que estes ficassem abrangidos, sem qualquer sobrecusto para a PE, pelos serviços de manutenção e conservação.

Nestes termos, a PE entende que estes trabalhos, cuja necessidade surgiu de uma circunstância totalmente imprevisível, relacionada com o tipo de elementos estruturais encontrados (malhas de armadura de ferro), enquadravam-se no âmbito de aplicação do artigo 26.º do RJEOP.

(xvi) PTA 48D – Trabalhos diversos na envolvente e arranjos exteriores

96. Na fase final da empreitada, e após uma melhor perceção dos espaços exteriores pelos diversos intervenientes, foi necessário efetuar algumas alterações aos projetos de execução, adaptando-os às reais necessidades da comunidade escolar, e que deram origem à apresentação pelo empreiteiro do PTA n.º 48D, no valor global de € 51.311,41.

De resto, se estes trabalhos não fossem executados pelo mesmo empreiteiro, tal comportaria graves inconvenientes para o dono da obra, pois implicaria que estivessem dois empreiteiros, em simultâneo, a executar trabalhos num espaço que, pelas suas características, dificulta o desempenho deste tipo de atividades, o que por sua vez poderia comprometer a segurança dos funcionários da obra e dos próprios utentes da escola.

De referir ainda, à semelhança do que já se disse em relação a outros trabalhos, que o enquadramento legal dado permitiu que estes trabalhos fossem, sem qualquer sobrecusto para a PE, abrangidos pela componente de manutenção e conservação do Contrato n.º 393.

(xvii) PTA 49D – Fundações Diversas

97. Apesar do estudo geológico-geotécnico realizado antes da elaboração dos projetos de execução de estrutura desta empreitada, só foi possível tomar conhecimento

real das condições de fundações do terreno em determinadas zonas, após o início das escavações.

Assim, no âmbito da assistência técnica do projetista de estruturas à obra, foi identificada a necessidade de execução de fundações indiretas em determinadas zonas, tais como (i) na rampa de acesso ao estacionamento, (ii) no muro de suporte em estacionamento, (iii) nas escadas de emergência, (iv) na rampa de acesso a deficientes e (v) nos poços de bombagem do polidesportivo.

Estes trabalhos, no valor de € 111.168,00, foram realizados pelo empreiteiro, à luz do disposto no artigo 26.º do RJEOP, uma vez que apenas se tornaram necessários em virtude da ocorrência de uma circunstância impossível de prever em fase de elaboração do projeto, sendo ainda técnica e financeiramente inseparáveis do objeto da empreitada.

(xviii) PTA 50E – Polidesportivo – Equipamentos desportivos

98. Na fase de elaboração dos projetos que antecedeu o lançamento do concurso da presente empreitada não obstante a participação da escola nesse processo, houve determinados trabalhos e/ou fornecimentos relacionados com os equipamentos desportivos que ofereceram dúvidas relativamente à sua funcionalidade, pelo que estavam ainda em estudo PE.

Aquando da execução da empreitada, e depois de efetuada a análise ponderada da necessidade efetiva de cada um dos equipamentos solicitados pela comunidade escolar, a PE, ponderadas as razões apresentadas, solicitou ao empreiteiro a execução destes trabalhos, em conjunto com os restantes trabalhos da empreitada.

Para além disso, se estes trabalhos não fossem executados pelo mesmo empreiteiro, tal comportaria graves inconvenientes para o dono da obra, pois implicaria que estivessem dois empreiteiros, em simultâneo, a executar trabalhos num espaço que, pelas suas características, dificulta o desempenho deste tipo de atividades, o que por sua vez poderia comprometer a segurança dos funcionários da obra e dos próprios utentes da escola

(xix) PTA 51E – Trabalhos diversos na rede de água, esgotos e gás

99. Durante a execução da empreitada, após a uma melhor perceção dos espaços pelos diversos intervenientes. a Direção da escola solicitou à PE a introdução de algumas

alterações aos projetos de execução, para que ficassem adaptados às reais necessidades da comunidade escolar.

Perante os motivos apresentados, a PE atendeu ao pedido da escola e, uma vez analisada a solução com o projetista, foram solicitados ao empreiteiro os trabalhos a mais constantes do PTA n.º 51E, onde se incluem, entre outros, (i) execução de novos pontos de água em várias salas, (ii) substituição das prumadas de rede de drenagem predial de águas residuais de pvc para metalit para os wc's dos pisos 0 e 1, lados nascente e poente; (iii) fornecimento e instalação de cabine provisória para a instalação de botijas de gás para fornecimento provisório de gás.

Tendo em conta que se tratam de trabalhos que só com a efetiva utilização dos espaços se podia prever a respetiva necessidade, a PE mantém a sua posição de que o enquadramento correto é aquele que resulta do artigo 26.º do RJEOP.

(xx) PTA 52D – Cantarias e elementos de pedra

100. Este trabalho diz respeito à remontagem do muro exterior na travessa do convento de Jesus com o aproveitamento da cantaria existente.

Aquando da elaboração do projeto, partiu-se do princípio de que este muro em pedra estava executado e estruturado de forma a ser possível a realização da obra do novo refeitório sem ser necessária a sua demolição/desmonte.

Contudo, ao iniciar-se a empreitada «Fundações e estrutura do refeitório» adjudicada à empresa HCI, S.A., verificou-se que este era do tipo «muro de gravidade», ou seja, tinha no seu tardoz (sem que fosse visível) um prisma triangular em pedra aglomerada com argamassa, o qual teve que ser completamente demolido e separado das pedras de alvenaria que constituíam o muro.

Assim, dado estar inserido no contexto arquitetónico do liceu e da zona em questão, foi necessário efetuar o seu desmonte, e marcação de todas as peças de cantaria removidas para a sua futura remontagem.

Resulta assim do exposto que a circunstância que esteve na base da execução deste trabalho prende-se com a verificação de um facto totalmente imprevisível em fase de elaboração do projeto.

Para além disso, repare-se que, também aqui, se estes trabalhos não fossem executados pelo mesmo empreiteiro, tal comportaria graves inconvenientes para o dono da obra, pois implicaria que estivessem dois empreiteiros, em simultâneo, a executar trabalhos num espaço que, pelas suas características, dificulta o desempenho deste tipo

de atividades, o que por sua vez poderia comprometer a segurança dos funcionários da obra e dos próprios utentes da escola.

(xxi) PTA 55E – Trabalhos diversos para o liceu Passos Manuel

101.No decorrer da empreitada, e após a uma melhor perceção dos espaços pelos diversos intervenientes, nomeadamente a Direção da escola, foram necessários efetuar algumas alterações aos projetos de execução, adaptando-os às reais necessidades da comunidade escolar.

Esse pedido foi aceite pela PE, atentas as razões apresentadas, tendo dado assim origem à execução dos trabalhos constantes do PTA n.º 55E, no valor global de € 125.194,13, no qual se inclui, entre outros trabalhos, (i) as alterações nos camarins da sala polivalente, de forma a permitir a inclusão da zona de duches solicitada pela Direção da escola e docentes do curso profissional de teatro (ii) o fornecimento e aplicação de lavatórios em salas de aulas do piso -1, permitindo a utilização das salas para trabalhos de desenho a artes plásticas, muito necessários ao número crescente de alunos do 2º ciclo, (iii) criação de casas de banho de deficientes no piso -2 do piso principal, junto ao elevador, promovendo uma melhor integração de pessoas com mobilidade reduzida nesta área da escola, (iv) colocação mais uma sanita e lavatório nas casas de banho históricas, adaptando estes espaços à real necessidade da escola e (v) colocação de telheiros para proteção dos alunos e reforço da iluminação na zona dos monoblocos para reforço da segurança da comunidade escolar.

Tendo em conta que se tratam de trabalhos que só com a efetiva utilização dos espaços se podia prever a respetiva necessidade, potenciando mais situações de aplicação e uso pedagógico, a PE mantém a sua posição de que o enquadramento correto é aquele que resulta do artigo 26.º do RJEOP.

Também a apreciação das instalações pelas entidades licenciadoras (gás e energia), levaram à necessidade de se efetuar algumas alterações aos projetos de execução, entre outros trabalhos, (i) a alteração da sala do quadro elétrico de entrada, resultado de uma exigência da DGE, (ii) alteração do compartimento do gás, de acordo com a exigência da Lisboagás.

(xxii) PTA 56C – Trabalhos diversos de serralharias e situações estruturais

102. Na fase de finalização da empreitada, na qual era já possível à escola visualizar as modificações feitas e, inclusivamente, utilizar alguns espaços, os seus diversos intervenientes, nomeadamente a Direção da escola, entenderam que deveriam ser introduzidas algumas alterações/adaptações aos projetos de execução, que melhor se adaptasse às reais necessidades da comunidade escolar, tais como: (i) aplicação de bancada no camarim do teatro, colmatando uma necessidade identificada pelos docentes do curso profissional de teatro, (ii) estrutura metálica para a régie do teatro, necessária para a integral e correta utilização deste equipamento, (iii) estrutura de suporte para os projetores do teatro necessária após a identificação da necessidade pelos docentes do curso profissional de teatro e (iv) bancadas de inox para a zona multimédia cuja necessidade só foi aferida após o início da utilização pela escola.

Perante as razões apresentadas, bem como o facto de se tratar de trabalhos inseparáveis do objeto da empreitada, a PE solicitou a execução dos mesmos ao empreiteiro, a título de *trabalhos a mais*, o que motivou a apresentação do PTA n.º 56C, no valor de € 80.582,68.

(xxiii) PTA 57C – Trabalhos diversos de arquitetura

103. No decorrer da empreitada, e após a uma melhor perceção dos espaços pelos diversos intervenientes, nomeadamente a Direção da escola, foi necessário efetuar algumas alterações aos projetos de execução, adaptando-os às reais necessidades da comunidade escolar, tais como: (i) aumento da dimensão do pavilhão de alunos para albergar a associação de estudantes, já anteriormente descrita, (ii) videoproteiro para os fornecedores do refeitório, para uma melhor operacionalização do refeitório e incremento de segurança para a escola, (iii) bancada para a sala de professores, cuja necessidade só foi aferida após o início da utilização pela escola, (iv) bancadas para as salas de EVT, potenciando e otimizando as situações de aplicação e uso pedagógico destes espaços letivos, (v) aduelas de inox para as portas da cozinha, incrementando significativamente a resistência destes elementos de construção, evitando a sua degradação prematura considerada a utilização destes espaços, (vi) adaptação do balcão de atendimento do polidesportivo para deficientes, (vii) limpeza e proteção antigraffiti do muro exterior da escola após relato da Direção da escola dos antecedentes das pinturas neste muro e (viii) estrado para o auditório, dotando este espaço deste equipamento para uso da escola e restante comunidade envolvente.

Estes trabalhos não se encontravam previstos em projeto, eram inseparáveis do restante trabalhos incluídos no objeto da empreitada e resultaram de uma circunstância só perceptível com a utilização e presença dos professores das diversas áreas, tendo sido adicionados ao Contrato n.º 393, com vista a garantir uma melhor adequação do espaço às necessidades específicas de utilização por parte da Escola.

(xxiv) PTA 58C – Trabalhos diversos de AVAC

104. Também no caso deste PTA, e no decorrer da empreitada, após a uma melhor perceção dos espaços pelos diversos intervenientes, foi necessário efetuar algumas alterações aos projetos de execução, adaptando-os às reais condições locais específicas, muito associadas a deficiente ventilação natural dos espaços, nomeadamente: (i) climatização das salas de bastidores, após a realocização destes espaços/equipamentos, verificou-se a insuficiência de ventilação, (ii) ligação da ventilação das hottes de química, uma vez que aquando do lançamento do concurso não estavam ainda definidas as características dos laboratórios a fornecer pela PE e (iii) ventilação dos compressores das câmaras frigoríficas da cozinha, após aferição da insuficiência de ventilação neste espaço.

Pelos motivos já enunciados, a execução destes trabalhos não poderia ter sido prevista em fase de elaboração do projeto, sendo ainda inseparável da realização dos restantes trabalhos da empreitada, pelo que a PE entendeu solicitar a execução dos mesmos ao empreiteiro.

Também neste caso, o enquadramento da execução destes trabalhos no artigo 26.º do RJEOP, para além de ser legal, permitiu a obtenção de vantagens económicas relacionadas com a respetiva inclusão no Contrato n.º 393, porque, sem qualquer sobrecusto para a PE, permitiu que ficassem abrangidos pelas obrigações de manutenção e conservação a cargo do empreiteiro.

2.1.8 Conclusões

105. Por tudo quanto se disse, conclui-se que os trabalhos a mais formalizados nos adicionais n.ºs 2 e 3 ao Contrato n.º 393 resultaram de circunstâncias imprevistas, em conformidade com o pressuposto legal constante do n.º 1 do artigo 26.º do RJEOP.

Para além disso, as explicações *supra* avançadas permitem ainda verificar que se trataram de trabalhos que não podiam ser técnica nem economicamente separados do

contrato, por tal implicar graves inconvenientes para a PE, ou, por outras vezes, por serem estritamente necessários ao acabamento dessas empreitadas.

Deste modo, deve ser afastada a conclusão constante do ponto 2.7.2.1, impondo-se a reformulação do Relato no sentido da legalidade dos trabalhos a mais formalizados pelos referidos adicionais.

2.2. Da (in)exigência do cumprimento do requisito da *circunstância imprevista* no caso da execução de trabalhos de suprimento de erros e omissões

106. De todo o modo, independentemente de ser ou não aceite pelo Tribunal de Contas que a necessidade de execução dos trabalhos acima analisados teve por base a verificação de circunstâncias imprevistas, encontrando-se assim preenchido o critério previsto no n.º 1 do artigo 26.º do RJEOP, importa, ainda assim, notar que grande parte desses trabalhos visaram corrigir erros e omissões impossíveis de serem detetados em fase de projeto, pelo que a respetiva execução não estava condicionada ao cumprimento dos pressupostos da norma legal (exclusivamente) respeitante aos trabalhos a mais.

Com efeito, a descrição dos factos *supra* exposta permite compreender que houve situações que resultaram da constatação de algumas desconformidades e incompatibilidades entre o encontrado em obra e aquilo que se pressupôs no projeto (e.g. compartimentações corta-fogo, trabalhos no desvão da cobertura, execução de massames, trabalhos na mezzanine), — situações as quais era impossível terem sido previstas mais cedo, tendo em conta que só se tornaram perceptíveis pela execução de determinados trabalhos que permitiram conhecer quais os materiais/elementos efetivamente existentes no edifício. Em algumas dessas situações, é o próprio Tribunal que reconhece esse facto, referindo-se a «deficiências ou não previsão em projeto», ainda que, erradamente, entenda que era possível à PE ter previsto a execução desses trabalhos, residindo aí a razão para a imputação de responsabilidade financeira sancionatória.

Ora, trabalhos a mais e trabalhos de suprimento de erros e omissões tinham (RJEOP) e continuam a ter (CCP) um tratamento claramente diferenciado, não se confundindo os pressupostos para a realização de uns com os pressupostos para a realização dos outros. Com efeito, enquanto que os trabalhos de suprimento de erros e omissões encontram-se regulados nos artigos 14.º, 15.º e 16.º do RJEOP, os trabalhos a

mais encontram-se disciplinados nos artigos 26.º e 27.º. E, nas disposições legais respeitantes aos trabalhos de suprimento de erros e omissões não se encontra qualquer exigência legal relacionada com a verificação de circunstâncias imprevistas.

Existe, aliás, jurisprudência do Tribunal de Contas que perfilha este entendimento. Tal como se pode ler na Sentença n.º 14/2011, de 20 de junho, no âmbito do Processo n.º 10-JRF/2010, «Deverá explicitar-se que o conceito de “necessidade” de realizar os trabalhos resultantes de “erros e omissões” não é confundível com o conceito de “trabalhos a mais” constante do art. 2.6.º do Decreto-Lei n.º 59/99. Na verdade, a “necessidade” de suprir erros e omissões é a que resulta da exigência de não se impossibilitar ou desvirtuar o objeto das empreitadas, sendo alheia a esta temática a questão da previsibilidade ou imprevisibilidade dos trabalhos que, como sabemos, é indissociável do conceito legal de “trabalhos a mais” (...) (destacado do próprio original).

Assim sendo, ainda que a necessidade de execução dos mesmos tenha resultado da existência de circunstâncias imprevistas, tal como se demonstrou, a verdade é que, mesmo que assim não se entendesse, não era necessário para a realização dos mesmos verificar-se uma tal exigência, bastando apenas, para que pudessem ser legitimamente executados e pagos ao empreiteiro, que se tratassem de erros e omissões «cuja previsão ou descoberta fosse impossível mais cedo» (cfr. n.ºs 2 e 5 do artigo 14.º do RJEOP), o que, atenta a descrição dos factos acima exposta, efetivamente aconteceu.

2.3. Consequentemente: da (pretensa) não adoção do procedimento pré-contratual aplicável para a contratação desses trabalhos

107. Ainda a propósito dos trabalhos que foram adicionados aos Contrato n.º 393, entende o Tribunal que, não sendo os mesmos «suscetíveis de serem legalmente qualificados como “trabalhos a mais”, pela inexistência da “circunstância imprevista” que tenha determinado a sua realização», é ilegal a respetiva realização, uma vez que a mesma «deveria ter sido precedida de novo procedimento adjudicatório, por ajuste direto com convite a pelo menos três entidades, de acordo com o n.º 1 do art.5.º e n.º 1 do art. 6.º do DL n.º 34/2009, cit., ou seguir o regime previsto no art. 19.º do CCP, sendo ambos os normativos aplicáveis à data em que foi determinada a realização dos trabalhos»⁸⁰.

⁸⁰ Cfr. p. 25 do Relato.

Sem prejuízo das considerações acima tecidas a respeito da qualificação dos referidos trabalhos como «trabalhos a mais», nos termos e para os efeitos em que os mesmos são configurados pelo artigo 26.º do RJEOP, afastarem a verificação desta (pretensa) ilegalidade, sempre se dirá o seguinte.

108.À data em que os trabalhos referentes aos adicionais n.ºs 2 e 3 ao Contrato 393.º foram realizados — entre janeiro de 2009 e março de 2010⁸¹ —, a PE era beneficiária do regime excecional de contratação pública previsto no Decreto-Lei n.º 34/2009, de 6 de fevereiro, o qual lhe possibilitava a adoção de procedimentos pré-contratuais de ajuste direto sempre que o valor estimado do contrato também fosse inferior aos limites previstos para a aplicação das diretivas comunitárias sobre contratação pública, o que, à data em que os trabalhos foram realizados, equivale a dizer € 5.150.000. Nesse caso, o diploma já impunha à entidade adjudicante que, sempre que tal procedimento fosse adotado ao abrigo do regime excecional aí previsto, pelo menos três entidades distintas fossem convidadas a apresentar proposta.

Para além desse regime excecional, também o CCP permitia a adoção de um procedimento de ajuste direto para a celebração (i) de contratos de empreitada cujo benefício económico se situasse dentro do limite consagrado na parte final da alínea a) do n.º 1 do artigo 19.º — € 1.000.000 —, e (ii) de contratos de aquisição de bens e serviços cujo valor económico se situasse dentro do limite previsto na parte final da alínea a) do n.º 1 do artigo 20.º do CCP. Este diploma não impunha o envio do convite a mais do que uma entidade (cfr. n.º 1 do artigo 112.º e artigo 114.º).

O valor constante dos adicionais n.º 2 e 3 é de € 532.995,04 e de € 3.232.423,33, respetivamente.

Imaginemos, então, que, em alternativa ao enquadramento desses adicionais no âmbito do regime dos trabalhos a mais, a PE teria antes optado por tratá-los fora desse regime, precedendo à realização de um novo procedimento adjudicatório, como o Tribunal de Contas entende que deveria ter sido feito.

Ora, em relação ao adicional n.º 2, efetuado esse exercício, rapidamente se chega à conclusão que esse conjunto de trabalhos não ultrapassa o valor acima enunciado, o que significa que a PE poderia ter procedido à contratualização com o mesmo empreiteiro, através do recurso ao procedimento pré-contratual de ajuste direto, com

⁸¹ Com exceção dos trabalhos referentes aos “tetos falsos”, constante do PTA n.º 05A (2.º Adicional), que tiveram início em novembro de 2008.

fundamento na parte final da alínea a) do n.º 1 do artigo 19.º, o que lhe permitiria ter afastado a obrigação de enviar o convite à apresentação de proposta a mais do que uma entidade.

Mais do que isso, veja-se que nenhum impedimento existia para que esse contrato fosse atribuído apenas a um determinado operador económico (nomeadamente, o empreiteiro), visto que não se aplicava, à luz de ambos os regimes referidos, a limitações constantes do n.º 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 direto adotado 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 objeto 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 é desde logo evidenciado no artigo 6.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 34/2009, de 6 de fevereiro, que determina especificamente que *«Aos procedimentos de ajuste direto 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»*.

109.A idêntica conclusão se chega em relação aos trabalhos incluídos no adicional n.º 3, pois ainda que este adicional tenha sido celebrado por um valor acima de € 1.000.000,00, a verdade é que o que deve ser tido em consideração é o valor de cada um dos trabalhos a mais que estão aqui em causa, e não, como faz o Tribunal de Contas, o valor global respeitante à Escola Passos Manuel pelo qual o adicional foi celebrado, visto que esses trabalhos não apresentam qualquer conexão entre si.

Tal sucede na medida em que constituem trabalhos que foram realizados em momentos distintos e que não têm (sequer) por base as mesmas circunstâncias imprevistas que determinaram a necessidade da respetiva execução.

É, por isso, bastante evidente que a inclusão dos diversos trabalhos a mais constantes de 39 PTA diferentes num mesmo adicional celebrado em momento posterior à sua execução pretendeu apenas evitar que cada um desses trabalhos a mais fosse objeto de um adicional distinto. Isso resulta, aliás, da cláusula primeira desse adicional, onde se refere que *«pelo presente Adicional o Adjudicatário obriga-se a executar, pelo preço referido na cláusula terceira, os trabalhos a mais que surgiram no decurso da Empreitada e que constam do Mapa de Resumo constante no Anexo I ao presente*

contrato, de acordo com o Plano de Trabalhos e respetivo Cronograma Financeiro, conforme documentos constantes no Anexo II e III respetivamente e que dele faz parte integrante».

Por aqui se vê, portanto, que a celebração daquele adicional constituiu uma mera formalização dos trabalhos a mais executados, em cumprimento do disposto no n.º 7 do artigo 26.º do RJEOP, não traduzindo uma realidade uniforme. Por outras palavras, ainda que *formalmente* estejamos perante um único contrato adicional, *em termos materiais*, estão em causa diversos conjuntos de trabalhos, que, se tivessem sido formalizados por escrito em momento prévio ao da sua execução, teriam necessariamente dado origem a diversos contratos adicionais.

Repare-se que é o próprio Tribunal de Contas a reconhecer esse facto, quando faz uma análise separada dos vários trabalhos, excluindo do somatório dos trabalhos do adicional n.º 3 que entende poderem consubstanciar infração financeira, por violação dos pressupostos de realização dos trabalhos a mais, os trabalhos respeitantes ao PTA n.º 7A («sondagem CCTV ao caneiro») e ao PTA n.º 32B («enchimento de selagem do poço sob o antigo jardim»).

Assim, o que se encontra formalizado por escrito não deve relevar para a verificação de qual o procedimento pré-contratual que seria aplicável, caso estes trabalhos não tivessem sido contratados ao abrigo do regime dos trabalhos a mais, devendo antes atender-se ao momento em que esses trabalhos foram efetivamente contratados e executados.

Nesta medida, não é o valor global respeitante à Escola Passos Manuel e que consta do contrato adicional que é posto em causa que importa ter em consideração (€ 3.182.799), mas sim o valor desses trabalhos, individualmente considerados em função do momento em que foram contratados e das circunstâncias que tiveram por base, tal como resulta da análise do plano de trabalhos em anexo a este adicional.

Ora, efetuado esse exercício, verificamos que nenhum dos referidos trabalhos ultrapassou o montante de € 1.000.000,00, tendo aliás ficado bastante aquém desse limiar imposto pelo Código. Vejamos:

a) Os trabalhos a mais de apoio às descobertas arqueológicas (PTA n.º 9H) foram contratados pelo valor de € 24.682,77;

b) Os trabalhos a mais respeitantes ao pavilhão ALPA (PTA n.º 12B) foram contratados pelo valor de € 297.122,75;

c) Os trabalhos a mais respeitantes ao edifício de química (PTA n.º 14A) foram contratados pelo valor de € 512.099,82;

d) Os diversos trabalhos a mais de eletricidade e telecomunicações, constantes dos PTA n.ºs 15A, 16A, 17, 18, 20, 21A, 25B, 26, 33A, 34A, 37A, 38, 53B e 59A, implicaram o pagamento ao empreiteiro do valor global de € 597.999,14;

e) Os trabalhos a mais respeitantes às compartimentações corta-fogo (PTA n.º 23A) foram executados pelo valor de € 337.242,56;

f) Os trabalhos a mais relativos à remontagem do corpo de ligação (PTA n.º 28C) foram executados pelo valor de € 127.680,13;

g) Os trabalhos a mais relativos à barreira de vapor (PTA n.º 30A) foram executados pelo valor de € 49.786,38;

h) Os trabalhos a mais relativos à impermeabilização de cortina de estacas e outros trabalhos associados (PTA n.º 31D) foram executados pelo valor de € 69.358,59;

i) Os trabalhos a mais respeitantes à colocação de sinalética de emergência (PTA n.º 36C) foram executados pelo valor de € 3.400,25;

j) Os trabalhos a mais respeitantes ao fornecimento e instalação de um guarda-vento da zona de alunos/loja de estudantes (PTA n.º 39) foram executados pelo valor de € 49.482,81;

l) Os trabalhos a mais relativos à execução de massames (PTA n.º 40A) foram executados pelo valor de € 90.140,23;

m) Os trabalhos a mais relativos ao desvão da cobertura (PTA n.º 42C) foram executados pelo valor de € 300.196,62;

n) Os trabalhos a mais no núcleo de escadas sul (PTA n.º 45B) foram contratados pelo preço de € 27.462,93;

o) Os trabalhos a mais nos núcleos de WC's (PTA n.º 46C) foram contratados pelo preço de € 54.769,11;

p) Os trabalhos a mais na Mezzanine do Piso 1+ (PTA n.º 47D) foram contratados pelo valor de € 49.082,89;

q) Os trabalhos a mais relacionados com a envolvente e arranjos exteriores (PTA n.º 48D) foram contratados pelo preço de € 51.311,41;

s) Os trabalhos a mais relacionados com fundações (PTA n.º 49D) foram contratados pelo preço de € 111.168,00;

r) Os trabalhos a mais relacionados com a instalação e fornecimento de equipamentos desportivos no polidesportivo (PTA n.º 50E) foram contratados pelo preço de € 23.024,99;

t) Os trabalhos a mais da rede de águas, esgotos e gás (PTA n.º 51E) foram contratados pelo preço de € 54.831,14;

u) Os trabalhos a mais relativos às cantarias e elementos em pedra (PTA 52D) foram executados pelo valor de € 41.302,18;

v) Os diversos trabalhos a mais pedidos pela Escola, em março de 2010 (PTA 55E), foram executados pelo valor de € 125.194,13;

x) Os trabalhos a mais de serralharia e outros elementos estruturais (PTA 56C), foram executados pelo valor de € 80.582,68;

z) Os trabalhos a mais de arquitetura (PTA 57C), foram executados pelo valor de € 84.555,07;

aa) Os diversos trabalhos a mais no AVAC (PTA 58C) foram executados pelo valor de € 20.322,05.

110. Significa isto que todos os trabalhos a mais identificados nas alíneas precedentes, os quais foram executados entre janeiro de 2009 e março de 2010, podiam ter sido objeto, cada um deles, de um procedimento de ajuste direto, ao abrigo do disposto na alínea a) do artigo 19.º do CCP, não havendo qualquer impedido, como se viu, para que fosse convidado para apresentar proposta o empreiteiro.

E nem se diga que a tal obstava o regime da divisão em lotes, constante do artigo 22.º do CCP, pois ainda que abstratamente estejam em causa trabalhos suscetíveis de constituir objeto de um único contrato, certo é que, no momento em que a necessidade de execução dos mesmos impôs a respetiva contratação, não era previsível ou sequer expectável que viessem a ser necessários outros trabalhos adicionais, motivados por circunstâncias distintas e verificadas em momento posterior.

De todo o modo, mesmo que assim não fosse, sempre estariam observadas essas regras. Com efeito, a aplicação daquela disposição legal a estas hipóteses de aquisições intervaladas no tempo conduz à habilitação da entidade adjudicante para lançar mão de procedimentos restritivos da concorrência destinados à adjudicação de propostas para a execução de *lotes adicionais ou excedentes* — isto é, lotes cujo valor computado com os preços contratuais dos outros lotes ultrapasse os limiares legalmente fixados que habilitam a entidade adjudicante a escolher esse tipo de procedimento — desde que se verifiquem os seguintes pressupostos:

a) o preço base fixado para *cada um dos lotes excedentes* a contratar seja inferior a 1.000.000 euros, no caso de contratos de empreitada de obra pública, ou a 80.000 euros, no caso de contratos de locação ou aquisição de bens móveis ou de aquisição de serviços;

b) o valor acumulado dos preços base fixados para os lotes excedentes seja igual ou inferior a 20% do valor contratual acumulado de todos os lotes.

Ora, tal como se pode verificar pelo acima exposto, todos os preços respeitantes aos trabalhos a mais identificados são (i) inferiores ao montante máximo fixado como valor isolado do lote excedente no n.º 3 do artigo 22.º do CCP, correspondente a € 1.000.000; e (ii) inferiores a 20% do somatório do valor de todos os lotes (€ 3.182.799), correspondente a € 636.559,8.

111. Em suma, mesmo que a contratualização dos trabalhos incluídos nos adicionais n.ºs 2 e 3 tivesse sido efetuada fora do quadro legal dos trabalhos a mais, o resultado final alcançado seria exatamente o mesmo daquele que acabou por ser atingido, isto é, esses trabalhos poderiam ter sido diretamente contratados a esse mesmo empreiteiro, sem que para o efeito tivesse a PE que convidar a apresentar proposta qualquer outra entidade(!).

À luz do que se vem de expor, sempre se deveria concluir pela *não essencialidade* da não realização de um novo procedimento adjudicatório, à luz do princípio da prevalência da materialidade subjacente a que *supra* se fez alusão e a qual, já se sabe, é passível de prevalecer sobre o formalismo de outras regras aplicáveis, designadamente quando o fim das mesmas queda por outra via alcançado, devendo, por isso, ser atenuado o desvalor usualmente associado a essa inobservância.

112. Deste modo, **não se verificando a infração financeira que é imputada à PE e demais visados, designadamente a violação do disposto no n.º 1 do artigo 26.º do RJEOP, no n.º 1 do art. 5.º e no n.º 1 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 34/2009, e no artigo 19.º do CCP, nenhuma censura merece a sua atuação, pelo que, também quanto a esta parte, deverá ser determinada a reformulação do Relato.**

2.4. Da violação de outras formalidades legais, não configurada como infração financeira

113. Apesar de não qualificar como infração financeira suscetível de consubstanciar responsabilidade financeira sancionatória, o Relato refere que se constatou que «a pronúncia (formal e documentada) da fiscalização e do dono da obra sobre os “trabalhos a mais”, apresentados pelo empreiteiro, nos termos do n.º 1 do artigo 27.º, consubstanciada nos “relatórios de análise de trabalhos adicionais”, constantes do Mapa

II do Anexo 4.7., é posterior em 42 dos 47 PTA, à data da recepção provisória, ou seja, à da realização dos trabalhos, sendo assim extemporânea»⁸².

A esse respeito, destaca ainda que nesses adicionais (2.º e 3.º), «estamos perante “trabalhos a mais” a “preços novos” no montante global de 3.468.647, que foram formados num contexto não concorrencial entre entidade adjudicante (Parque Escolar) e o Adjudicatário (Mota-Engil)».

Para além disso, refere ainda o Tribunal de Contas que «os adicionais n.ºs 2 e 3 ao Contrato n.º 393.º que foram formalizados após a recepção provisória, ou seja, quando o seu objeto já havia sido concretizado, em violação do disposto no n.º 7 do art. 26.º do DL n.º 59/99 cit.».

Sucede, porém, que, também por aqui, não assiste razão ao Tribunal de Contas.

114. Em primeiro lugar, importa notar que, contrariamente ao que o Tribunal de Contas pressupõe na observação feita, nem todos estes trabalhos a mais foram executados a preços novos.

Com efeito, pela análise dos PTA constata-se que a maior parte desses trabalhos implicou a aplicação de preços contratuais, em determinados casos a par de preços novos, sendo que estes últimos não assumiram, muitas vezes, uma significativa importância no cômputo geral.

Relativamente à extemporaneidade do suporte documental da fiscalização, nenhuma crítica poderá ser feita a esse respeito quando é a própria lei que prevê a possibilidade de não comunicação atempada do dono da obra quanto à aceitação do orçamento apresentado pelo empreiteiro, determinando que a mesma tem por efeito a respetiva aceitação tácita, tal como resulta do disposto no 3.º do artigo 27.º do RJEOP e que foi mantida no n.º 4 do artigo 373.º do CCP.

Tal não significa, note-se, que a PE, coadjuvada pela fiscalização, não tenha procedido a uma apreciação séria dos preços apresentados. Isso é aliás confirmado pela troca de correspondência que é junta em anexo a cada um dos relatórios da fiscalização, a qual atesta que, antes de se iniciar a execução desses trabalhos, o empreiteiro, a fiscalização, a PE e o projetista acordavam a solução e os materiais concretos a aplicar em obra, discutindo inclusivamente, em algumas situações, os custos que isso comportaria.

⁸² Cfr. p. 19 do Relato.

Por outro lado, não obstante a formalização apenas ter sido feita a posteriori certo e que tal não impediu que, em muitos casos, a PE, em conjunto com a fiscalização, conseguisse que os preços inicialmente apresentados sofressem reduções significativas, entre a primeira formalização de proposta pelo empreiteiro e a formalização final, que deu origem ao relatório final da fiscalização

115. Ainda no campo das *formalidades violadas*, e concretamente a propósito do facto de a execução dos trabalhos incluídos nos adicionais n.º 2 e 3 só ter sido formalizada já depois dos correspondentes trabalhos terem sido realizados, em alegada violação do n.º 7 do artigo 26.º do RJEOP, parece-nos que a posição assumida pelo Tribunal peca por ser puramente formal.

Conforme a PE teve já oportunidade de referir noutra sede, considera-se que uma tal posição do Tribunal de Contas peca por excessivo formalismo.

De facto — e em substância —, resulta evidente dos próprios adicionais, bem como dos factos que o justificam e referidos no Relato, que a celebração deste adicional, em data posterior ao período em que esses trabalhos foram efetivamente realizados, surge claramente como uma formalização do relacionamento anteriormente estabelecido entre a PE e o empreiteiro, que já havia sido acordado informalmente e que incluía todos os trabalhos ali em causa.

Em síntese, as regularizações efetuadas demonstram que houve preocupação da PE e demais visados em formalizar as vicissitudes efetivamente ocorridas em obra e, nesse sentido, assegurar que existia, para efeitos de *memória futura*, documentação que traduzisse o que efetivamente aconteceu, em cumprimento do princípio da transparência e do previsto no n.º 1 do artigo 6.º do RJEOP.

Importa, por outro lado, chamar novamente a atenção do Tribunal para o facto de ser a própria lei que faculta à Administração a possibilidade de, verificados determinados pressupostos, celebrar contratos em momento posterior, bastando que lhes confira eficácia retroativa, através da qual o início da respetiva execução do contrato é reportado, pelas partes, a uma data anterior à da formalização do mesmo.

Ainda que, contrariamente à situação analisada no ponto antecedente, respeitante aos trabalhos relacionados com o caneiro, em que essa possibilidade se encontra expressamente prevista no n.º 2 do artigo 287.º do CCP, não existia qualquer disposição idêntica no RJEOP, essa possibilidade resultava por aplicação das normas do Código de Procedimento Administrativo.

a) Nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 127.º do CPA, «o ato administrativo produz os seus efeitos desde a data em que foi praticado, salvo nos casos em que a lei ou o próprio ato lhe atribuem eficácia retroativa ou diferida» — esta regra é aplicável aos contratos administrativos, por força do disposto no artigo 181.º do CPA (que estabelece que «são aplicáveis à formação dos contratos administrativos, com as necessárias adaptações, as disposições deste Código relativas ao procedimento administrativo») ⁸³. Não obstante deste preceito se inferir a consagração da regra geral da *imediatez dos efeitos jurídicos* do ato administrativo, o CPA também contempla importantes exceções ao princípio da não retroatividade. Com efeito, nos termos do disposto na alínea a) do n.º 2 do artigo 128.º do CPA, para além dos atos interpretativos, dos atos administrativos de execução de sentenças anulatórias e dos atos administrativos a que a lei atribua efeito retroativo, o autor do ato administrativo pode atribuir-lhe eficácia retroativa «quando a retroatividade seja favorável para os interessados e não lese direitos ou interesses legalmente protegidos de terceiros, desde que à data a que se pretende fazer remontar a eficácia do ato já existissem os pressupostos justificativos da retroatividade». Como bem refere DIOGO FREITAS DO AMARAL, «a ideia geral a reter aqui é a de que este tipo de eficácia é a *regra* geral quando, pela sua própria *natureza*, os atos se reportem a atos anteriores, surgindo, por outro lado, como *faculdade do autor do ato* (n.º 2 do artigo 128.º) quando a eficácia retroativa não ponha em causa a segurança jurídica e a confiança na Administração» ⁸⁴.

Assim, nos termos das disposições conjugadas do artigo 181.º e da alínea a) do n.º 2 do artigo 128.º do CPA, é possível às partes, na formação de um contrato, estabelecer a retroatividade dos seus efeitos, quando esta retroatividade lhes seja favorável e não lese direitos e interesses legalmente protegidos de terceiros, e, desde que, à data a que se pretende remontar a eficácia do contrato, já existissem os pressupostos dessa retroatividade. Este tem sido, aliás, e tal como acima se analisou, o entendimento propugnado pelo próprio Tribunal de Contas.

Ora, no caso dos adicionais em apreço, ao adicional n.º 2 não foi atribuída eficácia retroativa e ao adicional n.º 3, apesar de ter sido, por lapso, retroagiram-se os efeitos para o momento da finalização dos trabalhos (março de 2010).

Em qualquer um dos casos, porém, resulta evidente, em face do que acima se deixou dito, que essa retroação de efeitos para momento prévio ao do início dos

⁸³ Aqui ainda aplicável por força do disposto no n.º 1 do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, que aprovou o CCP.

⁸⁴ Cfr. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Ob. Cit.*, p.365.

trabalhos se encontra subjacente ao propósito que presidiu à realização destes adicionais — o de formalizar os trabalhos entretanto realizados, conferindo-lhes uma forma escrita. E porque a eficácia retroativa é inerente aos referidos adicionais, não faria qualquer sentido falar-se em nulidade dos mesmos por «impossibilidade do objeto», quando a retroatividade pressupõe, precisamente, como se referiu, que o contrato possa reportar os seus efeitos a realidades ocorridas num período tempo em que os contratos não foram ainda celebrados.

b) Para além disso, não resulta dos artigos 26.º e 27.º do RJEOP que a formalização do contrato tenha que preceder a realização dos trabalhos a mais a que o contrato diz respeito.

Bem ao contrário, a expressão que é utilizada pelo n.º 7 desse artigo 26.º parece acomodar, precisamente, a ideia de que a formalização não carece de ser anterior ou contemporânea à realização dos trabalhos. Com efeito, aí se diz que «a execução (...) deverá ser formalizada» o que, para além de confirmar esse entendimento, acolhe a ideia de que a redução a escrito mais não é do que a formalização ou conformação de uma realidade que pode ter sido anterior. E bem se compreende a razão de ser dessa ideia, que se prende com o facto de a sistemática outorga de adicionais, antes da execução dos trabalhos, conduzir muitas vezes à paralisação das obras, o que, por seu turno, leva, com frequência, a que o empreiteiro venha apresentar pedidos de indemnização com fundamento na suspensão da execução dos trabalhos.

116. Nesse sentido, não pode senão concluir-se que a atuação da PE nesta matéria nada teve de irregular.

3. ILEGALIDADES RELACIONADAS COM A NÃO FORMALIZAÇÃO DE TRABALHOS A MAIS E A MENOS

117. O Tribunal constatou ainda, no decurso da auditoria, a existência de trabalhos contratuais não executados, não obstante tais trabalhos terem sido medidos, faturados e pagos, o que se deveu ao facto de terem ocorrido alterações em obra, consubstanciadas em trabalhos a mais e em trabalhos e a menos, que não foram formalizadas, em violação, invoca o Tribunal, do disposto no artigo 26.º do RJEOP, seja por não terem existido ordens de execução e elementos de suporte às alterações, em violação do

dispostos nos n.ºs 2, 4 e 6 do aludido preceito legal, seja por tais trabalhos não terem sido formalizados em adicional ao contrato, conforme obriga o n.º 7 do artigo 26.º do RJEOP.

Ainda segundo o Tribunal, tais alterações em obra prenderam-se com três tipos diferentes de situação:

- Substituição de materiais previstos no Projeto (*itens* n.ºs 1, 3, 7 e 9 do Questionário);
- Recuperação (parcial) do pavimento existente em vez da sua substituição (*itens* n.ºs 4 e 5 do Questionário);
- Compensação de trabalhos contratuais por trabalhos não contratuais (*item* 11 do Questionário).

Trata-se de matéria vertida no ponto 2.7.2.2.1 do Relato e autonomizada enquanto eventual infração financeira no anexo 4.1 do Relato, ao abrigo do disposto na alínea b) do n.º 1 e n.º 2 do artigo 65.º da LOPTC.

118.A este respeito, uma vez que os trabalhos contratuais a que o Tribunal se refere se encontram listados na tabela 7 da página 26 do Relato, importa proceder, desde já, a um esclarecimento sobre os elementos constantes da referida tabela 7-

a) Comece-se pelo trabalho a que se refere o *item* 1 do Questionário. O valor do trabalho contratual que deve ser considerado é não € 362.775,69, mas antes € 318.250, uma vez que àquele deve ser deduzido o valor de € 44.525,93, correspondente à reclamação de erros e omissões relativa a 2.021,15 m², trabalho de assoalhamento da laje de esteira (sobre estrutura metálica) no desvão da cobertura, tendo este trabalho sido executado em viroc.

b) Quanto ao trabalho a que se refere o *item* 3 do Questionário, a tabela 7 do Relato não é rigorosa quando nela se escreve que «não foi aplicado o revestimento em mosaico hidráulico, previsto em projeto». Efetivamente, o que se verificou foi uma incompatibilidade entre as peças escritas e desenhadas do projeto, pois no mapa de acabamentos constava revestimento autonivelante e no mapa de quantidades de trabalho do projeto constava recuperação de mosaico hidráulico. Não houve, pois, propriamente uma alteração do projeto, tendo sido executado o revestimento autonivelante, tal como constava do mapa de acabamentos. O que se passou a respeito desses trabalhos foi a não execução da solução definida no mapa de quantidades de trabalho do projeto (recuperação mosaico hidráulico), executando a solução de projeto definida no mapa de

acabamentos (revestimento autonivelante) e prevista também no âmbito de outros artigos contratuais.

c) Também a respeito dos trabalhos incluídos nos *itens* 4 e 5 do Questionário se impõe uma palavra prévia.

Tendo em consideração o elevado interesse histórico do edifício e as exigências do IGESPAR, o Projetista e a PE optaram por, sempre que possível, manter a traça e os acabamentos originais. Neste caso concreto, e no âmbito da assistência técnica ao projeto, verificando-se no local, após o início dos trabalhos, que existiam condições para manter o pavimento existente, optou-se por, sempre que possível, privilegiar os acabamentos originais, executando peças de idêntica métrica e constituição para preenchimento de lacunas e elementos degradados existentes nos pavimentos dos espaços identificados, possibilitando a sua reabilitação permanecendo a memória histórica e tecnológica desses espaços.

O que se passou a respeito desses trabalhos foi a alteração de uma solução de projeto (revestimento autonivelante) para outra solução de projeto (recuperação mosaico hidráulico) não contratualizada no âmbito destes artigos, mas prevista no âmbito de outros artigos contratuais.

d) No *item* 7 do Questionário, a afirmação «foi detetado em Obra que no espaço - 1.17 (circulação) não foi executada esta pintura» não é precisa, pois o que se verificou foi, também aqui, a alteração de uma solução de projeto para outra solução de projeto (kerapas por tinta plástica), devidamente justificada tecnicamente.

e) No *item* 9 do Questionário, em causa está uma incompatibilidade entre o mapa de quantidades de trabalho, que previa a execução de tetos *Armstrong*, e as peças desenhadas que previam a execução do teto em gesso cartonado, tendo sido executada esta segunda solução. Tratando-se de um teto com a área total de 240m², onde as aberturas previstas para lanternins de formas diversas (incluindo redondas) e sem alinhamentos constantes entre si representavam cerca de 30% dessa área, era tecnicamente aconselhável a utilização de um teto do tipo preconizado nas peças desenhadas, em virtude de as suas características de execução serem mais ajustadas à configuração dos lanternins, nomeadamente no que diz respeito ao corte e barramento que este material permite.

119. O que o Tribunal critica, portanto, a respeito destes trabalhos, é o facto de não ter sido observado o conteúdo prescritivo dos n.ºs 2, 4, 6 e 7 do artigo 26.º RJEOP, isto é, numa palavra, o facto de as alterações ocorridas em obra, que deram origem a trabalhos

a mais e a trabalhos a menos, não terem sido objeto de formalização, nos termos previstos nas aludidas normas, seja por não terem sido emitidas ordens de execução e de elementos de suporte às alterações (violação dos n.ºs 2, 4 e 6 do artigo 26.º do RJEOP) seja por as alterações em causa não terem sido refletidas em adicional ao contrato de empreitada, como impunha o n.º 7 do artigo 26.º do RJEOP.

3.1 A FORMALIZAÇÃO DOS TRABALHOS EM ADICIONAL AO CONTRATO DE EMPREITADA

120. Muito embora este seja um facto de que o Tribunal não tinha conhecimento à data da elaboração do Relato, a verdade é que os trabalhos a mais em causa foram já formalizados em adicional ao contrato de empreitada, conforme prescreve o n.º 7 do artigo 26.º do RJEOP, mais precisamente no 4.º adicional ao Contrato n.º 393, adicional esse celebrado entre a PE e o empreiteiro Mota Engil – Engenharia e Construção, S.A., em 27 de setembro de 2011, conforme se comprova através da análise do DOCUMENTO N.º 20 agora junto, bem como foram elaborados os autos de medição e retificativos relativos aos trabalhos abrangidos por este adicional (cfr. DOCUMENTO N.º 21 agora junto).

Verifica-se, pois, que a conclusão crítica do Tribunal quanto à alegada violação pela PE do disposto no n.º 7 do artigo 26.º do RJEOP assenta num pressuposto errado, e que o Tribunal, à data da elaboração do Relato, não podia conhecer.

121. Em face deste novo dado, traduzido na formalização em adicional dos trabalhos a mais em causa — que demonstra não ter ocorrido qualquer violação do disposto no n.º 7 do artigo 26.º do RJEOP —, não pode sequer admitir-se que o Tribunal venha a adotar uma posição semelhante à que adotou já em auditorias anteriores à PE, no sentido de considerar que a celebração de adicional posteriormente à execução dos trabalhos consubstancia, ainda, uma violação do disposto no n.º 7 do artigo 26.º do RJEOP, considerando ser tal adicional nulo.

Conforme a PE teve já oportunidade de referir noutra sede, considera-se que uma tal (eventual) posição do Tribunal de Contas peca por excessivo formalismo, porquanto é certo, o que resulta evidente do próprio adicional, bem como dos factos que o justificam e referidos no Relato, que a celebração deste adicional, em data posterior ao período em que esses trabalhos foram efetivamente realizados, surge claramente como uma formalização do relacionamento anteriormente estabelecido entre a PE e o empreiteiro, que já havia sido acordado informalmente e que incluía todos os trabalhos ali em causa.

É, pois, evidente que esta formalização nunca terá pretendido repetir obras já anteriormente realizadas, nem tão-pouco fazer parecer que essas obras ainda não haviam sido realizadas, mas sim conferir um título formal às mesmas – as quais foram feitas numa única vez e em datas anteriores. Trata-se antes de uma regularização, que demonstra a preocupação da PE e demais visados em formalizar as vicissitudes efetivamente ocorridas em obra e, nesse sentido, assegurar que existe, para efeitos de *memória futura*, documentação que traduza o que efetivamente aconteceu, em cumprimento do princípio da transparência e do previsto no n.º 1 do artigo 6.º do RJEOP.

Importa, por outro lado, ter aqui em consideração que é a própria lei que faculta à Administração a possibilidade de, verificados determinados pressupostos, celebrar contratos em momento posterior, bastando que lhes confira eficácia retroativa, através da qual o início da respetiva execução do contrato é reportado, pelas partes, a uma data anterior à da formalização do mesmo. Esta mesma asserção foi já demonstrada no ponto 2.4 anterior, a propósito da segunda infração financeira que é imputada pelo Tribunal à PE e demais visados, dispensando-se a PE de aqui repetir os argumentos que, de um ponto de vista jurídico-legal, sufragam a admissibilidade da retroatividade dos atos e dos contratos.

No caso do adicional em apreço, embora não lhe haja sido expressamente atribuída eficácia retroativa, resulta evidente, em face do que acima se deixou dito, que a mesma se encontra subjacente ao propósito que presidiu à realização deste adicional — o de formalizar os trabalhos entretanto realizados, conferindo-lhes uma forma escrita. E porque a eficácia retroativa é inerente aos referidos adicionais, não faria qualquer sentido falar-se em nulidade dos mesmos por «impossibilidade do objeto», quando a retroatividade pressupõe, precisamente, como se referiu, que o contrato possa reportar os seus efeitos a realidades ocorridas num período tempo em que os contratos não foram ainda celebrados.

Nesse sentido, não pode senão concluir-se que a atuação da PE nesta matéria nada teve de irregular, razão pela qual a mesma não pode ser conducente à responsabilidade financeira sancionatória que o Relato pretende imputar.

3.2 A NÃO VIOLAÇÃO DO DISPOSTO NOS N.ºS 2, 4 E 6 DO ARTIGO 26.º DO RJEOP

122. Ademais, importa verificar se está verdadeiramente em causa, ainda a propósito das alterações a que se refere a tabela 7 do Relato, uma violação do disposto nos n.ºs 2, 4 e 6 do artigo 26.º do RJEOP.

Efetivamente, não houve, como no Relato se escreve, qualquer ordem de execução escrita dirigida ao empreiteiro para realização das referidas alterações, nem existiu um orçamento apresentado pelo empreiteiro relativamente aos trabalhos realizados em substituição dos contratuais, indicados na tabela 7 do Relato, e com o valor de € 497.597, assim como não existiu qualquer relatório da Fiscalização da obra em que se procedesse à avaliação dos preços a que foram faturados os trabalhos realizados em substituição dos contratuais.

Simplemente, desse facto não pode inferir-se a lesão de qualquer interesse material subjacente às aludidas normas, nem, muito menos, assacar-se à PE e demais visados, por força dessa circunstância, qualquer responsabilidade financeira. Veja-se melhor porquê.

3.2.1 A insusceptibilidade de a violação dos n.ºs 2, 4 e 6 do artigo 26.º do RJEOP gerar responsabilidade financeira

123. Desde logo, mesmo que se entendesse que ocorreu uma violação do disposto nos n.ºs 2, 4 e 6 do artigo 26.º, **tal violação não consubstanciaria uma infração financeira, ao abrigo do disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.**

Com efeito, nos termos dessa disposição legal, podem ser aplicadas multas pelo Tribunal de Contas sempre que ocorrer a «violação de normas sobre a elaboração e execução dos orçamentos, bem como da assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos». Daqui resulta que apenas a violação de normas que regulem *i)* a elaboração e execução de orçamentos; *ii)* a assunção de despesas públicas ou compromissos, *iii)* a autorização de despesas públicas ou compromissos e *iv)* o pagamento de despesas públicas ou compromissos, podem, verificados certos pressupostos, materializar infrações financeiras, à luz da norma citada.

124. Ora, o n.º 2 do artigo 26.º do RJEOP prescreve que «[o] empreiteiro é obrigado a executar os trabalhos previstos no n.º 1 caso lhe sejam ordenados por escrito pelo dono da obra e o fiscal da obra lhe forneça os planos, desenhos, perfis e mapas da natureza e volume dos trabalhos e demais elementos técnicos indispensáveis para a sua perfeita execução e para realização das medições». Por seu turno, os n.ºs 4 e 6 dessa norma

estipulam que «[o] projeto de alteração deve ser entregue ao empreiteiro com a ordem escrita de execução» e que «[q]uando, em virtude do reduzido valor da alteração ou por motivo justificado, não exista ou não se faça projeto, deverá a ordem de execução conter a espécie e a quantidade dos trabalhos a executar, devendo o empreiteiro apresentar os preços unitários para os quais não existam ainda preços contratuais ou acordados por escrito».

Como refere JORGE ANDRADE SILVA em anotação a essas normas: «Para além de o empreiteiro não dever acatamento às ordens que não lhe sejam dadas por escrito, igualmente essa obrigação cessa quando o fiscal da obra, juntamente com essa ordem (cfr. n.º 4), não forneça os elementos técnicos que se referem nestas disposições, pois, sem eles, não pode a ordem ser perfeitamente executada»⁸⁵. Assim, o conteúdo prescritivo daquelas normas é apenas um: o empreiteiro não ser obrigado a acatar ordens que não lhe sejam dadas por escrito, não estando de igual modo vinculado caso o dono da obra ou o fiscal da obra não lhe forneçam, juntamente com essa ordem, os elementos técnicos acima referidos.

Por aqui se vê, portanto, que as regras estabelecidas nos n.ºs 2, 4 e 6 do artigo 26.º do RJEOP em nada se relacionam com os processos de elaboração e execução de orçamentos, nem com as fases de assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas, limitando-se a regular de que forma é que o empreiteiro fica verdadeiramente vinculado a executar trabalhos a mais — o que coloca em evidência a irrelevância daquelas disposições legais para o preenchimento da previsão normativa da alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.

3.2.2 A não violação pela PE do disposto nos n.ºs 2, 4 e 6 do artigo 26.º do RJEOP

125. Acresce que, destinando-se tais normas a garantir que o empreiteiro fique vinculado à execução de tais trabalhos, como se viu, o respetivo conteúdo prescritivo não assume qualquer relevância na situação em apreço, uma vez que os trabalhos foram, de facto, executados pelo empreiteiro. Isto é, a previsão legal da emissão de uma ordem de execução de trabalhos é, essencialmente, uma norma dirigida ao empreiteiro e não ao dono de obra, uma vez que o respetivo conteúdo prescritivo é suscetível de ser violado

⁸⁵ Cfr. *ob. cit.* p. 99.

apenas pelo empreiteiro — assim, estabelece o n.º 2 do artigo 26.º do RJEOP que «o empreiteiro é obrigado a executar os trabalhos que (...)».

Assim se vê, portanto, que, visando-se com tais normas garantir a vinculatividade do empreiteiro à execução dos trabalhos, nos casos em que tais trabalhos tenham sido efetivamente realizados, como foi o caso, as mesmas perdem relevância. Mais ainda: tais normas não são sequer suscetíveis de serem violadas pela PE, uma vez que as mesmas se dirigem ao próprio empreiteiro.

126. Ademais, sempre terá de referir-se que o facto de não ter existido uma formalização da ordem de execução dos trabalhos e dos termos de execução de tais trabalhos não significa que a matéria não tenha sido informalmente tratada e acordada entre as partes envolvidas, o que efetivamente aconteceu. Com efeito, os termos de execução dos trabalhos pelo empreiteiro foram devidamente discutidos, avaliados e ponderados antes de se iniciar a execução daqueles trabalhos, não obstante tal realidade não ter sido formalizada.

Todas as alterações em causa foram resolvidas entre o empreiteiro, a PE e a fiscalização da obra de modo informal, até porque, como já se referiu a esse Tribunal e pode constatar-se pela análise do adicional n.º 4 que agora se junta, as alterações em causa eram de valor idêntico aos trabalhos correspondentes previstos no contrato, pelo que destas não decorria qualquer alteração relevante, em termos económico-financeiros, do contrato.

127. A respeito da alusão pelo Tribunal ao facto de que «a “avaliação económica” das alterações efetuadas não teve por base a apresentação de “orçamento” pelo Empreiteiro, nem foram objeto de avaliação formal pela Fiscalização da Obra», deve frisar-se que do conteúdo prescritivo das normas que o Tribunal invoca como tendo sido violadas (n.ºs 2, 4 e 6 do artigo 26.º) não se retiraria qualquer imposição de apresentação de orçamento pelo empreiteiro ou da sua aprovação pela Fiscalização, pelo que tais factos não podem usados como fundamento da violação legal assinalada.

128. De resto, a circunstância de os novos trabalhos serem trabalhos já previstos no mesmo contrato e de, por essa razão, lhes terem sido aplicados preços contratuais — circunstância, aliás, expressamente reconhecida na página 26 do Relato —, não pode, em qualquer caso, deixar de ser sopesada, sendo certo que a mesma depõe no sentido

da irrelevância, à luz da legislação aplicável, da apresentação de «orçamento» pelo empreiteiro, bem como da respetiva avaliação pela fiscalização.

Daí se infere, sem qualquer dúvida, que a «avaliação económica» dos trabalhos pelo dono de obra e fiscalização, a que se refere o Tribunal de Contas na página 26 do Relato, não reveste, no caso concreto, a importância que o Tribunal de Contas parece estar a dar-lhe. Isto é, como melhor se explicitará, o facto de não ter havido lugar à apresentação de um orçamento pelo empreiteiro e não ter ocorrido a respetiva avaliação formal pela fiscalização não é passível de ter provocado qualquer lesão para o interesse público, não significando, o que parece estar subjacente à posição do Tribunal de Contas, que a PE tenha pago mais do que poderia ter pago caso tal procedimentalização houvesse sido formalizada.

Efetivamente, como é sabido, o empreiteiro apenas tem de apresentar preços para os trabalhos a mais que lhe sejam ordenados quando em causa estejam trabalhos de espécie diferente dos contratuais ou a executar em condições diferentes (cfr. artigos 26.º e 27.º). E esse apenas não foi o caso a respeito da alteração referida no *item* 1 do Questionário e de um trabalho incluído no *item* 3 do Questionário, já que, a respeito dos *itens* 3, 4, 5, 7, 9 e 11, foram aplicados preços contratuais, previstos noutros artigos do Contrato 393 e relativos, nesse mesmo contrato, à Escola Passos Manuel. Não se aceita, pois, a afirmação constante da página 26 do Relato, de acordo com a qual em geral, os preços contratuais aplicados «se referiam a outras escolas abrangidas pelo Contrato n.º 393», o que se atribui à eventual escassez de informação dominada pelo Tribunal de Contas e que, com a presente resposta, ficará suprida.

Efetivamente, sem prejuízo da alteração a que se refere o *item* 1 do Questionário e de um pequeno trabalho incluído no *item* 3 do Questionário, **todas as soluções adotadas foram soluções do projeto da Escola Passos Manuel**, pelo que **os preços aplicados aos trabalhos a mais correspondentes foram preços contratuais previstos em artigos contratuais respeitantes à Escola Passos Manuel**.

Comprove-se, mais detalhadamente, alteração a alteração, que assim foi.

a) A respeito do trabalho a que se refere o *item* 1 do Questionário (substituição das divisórias em *viroc* por divisórias em placas de gesso cartonado), o preço novo assemelhava-se, a final, ao preço contratual previsto para as divisórias em *viroc*.

O preço para esse trabalho novo foi calculado com base num preço contratual da Escola Eça de Queirós (artigo 12.1 da Arquitetura, respeitante a «divisórias de paramentos interiores em placas de gesso cartonado tipo Knauf»), o qual foi acrescido da

diferença de preço entre as placas previstas para a Escola Eça de Queirós (placas normais) e as que foi necessário aplicar na Escola Passos Manuel, em virtude de estas deverem ser placas corta-fogo (com base no preço de tabela da *Knauß*) e, ainda, de uma percentagem relativa à sua aplicação, devido às condições específicas dessa escola, em especial os respetivos elevados pés-direitos.

Na resposta remetida pela PE ao Tribunal de Contas em 18 de abril de 2011, apresentou-se a justificação técnica para esse trabalho — que a PE aqui se dispensa de repetir, por não estar, aliás, em causa no Relato —, bem como uma discriminação do preço novo aplicado.

Vê-se, portanto, que o preço calculado pela PE para o novo trabalho é um preço perfeitamente justificado. Parte de um preço contratual, ainda que relativo a outra escola, e ao mesmo apenas acrescenta parcelas de preço justificadas e razoáveis em função das diferenças entre o trabalho contratual previsto para a outra escola e aquele que ia efetivamente ser executado na Escola Passos Manuel. Trata-se, pois, de um preço claramente ajustado ao mercado, não tendo havido qualquer lesão do interesse público com o respetivo pagamento ao empreiteiro, nem tendo este retirado qualquer benefício do facto de a ordem de execução dos trabalhos não ter sido reduzida a escrito e não ter sido apresentado orçamento ou aprovado por escrito o preço em causa.

E foi este, como se disse, um dos únicos trabalhos cujo preço não estava já previsto no contrato para outros artigos relativos à Escola Passos Manuel.

b) Outra das alterações em que essa realidade também aconteceu tem que ver com o *item 3* do Questionário, referido também da tabela 7 do Relato. O que aí se verificou, como se disse, foi uma incompatibilidade entre as peças escritas e desenhadas do projeto, pois no mapa de acabamentos constava revestimento autonivelante e no mapa de quantidades de trabalho do projeto constava mosaico hidráulico. Não houve, pois, propriamente uma alteração do projeto, tendo sido executado o revestimento autonivelante, tal como constava do mapa de acabamentos, e valorizados nos artigos contratuais da escola Passos Manuel 01.02.07.01, 06.02.01.02, 07.01.05.01 e 07.05.01.01 da Arquitetura e um artigo novo baseado no artigo contratual 2.4 da Arquitetura da escola Pedro Alexandrino, pertencente a este mesmo Contrato n.º 393. Vê-se, portanto, que só nessa parte muito residual foi aplicado um preço previsto num artigo contratual para uma outra escola, que não a Escola Passos Manuel.

c) A alteração a que se referem os *itens* 4 e 5 do Questionário foi paga a preços contratuais previstos em outros artigos da Escola Passos Manuel. Isto mesmo foi também já explicado ao Tribunal de Contas em 18 de abril de 2011.

Como se disse, o que se verificou foi a alteração de revestimento autonivelante, para a recuperação de mosaico hidráulico já existente no edifício, trabalho também previsto no projeto da mesma Escola e valorizados nos artigos 01.02.07.01 e 07.04.04.01 da Arquitetura), conforme discriminado ao Tribunal nos esclarecimentos adicionais prestados em 05.04.2011, acompanhados dos mapas de quantidades em causa, e conforme demonstrado nos anexos ao 4.º adicional ao contrato de empreitada, já junto como DOCUMENTO N.º 20.

É certo que a opção tomada em obra é mais cara (40,97€/m²) do que a prevista no projeto e faturada (39,01€/m²), mas essa realidade é resultado dos próprios trabalhos em causa, encontrando-se plenamente justificada, nos termos legais, nos preços contratuais previstos, para a mesma Escola, para outros artigos. Essa alteração gerou uma maior valia para o empreiteiro (1.952,50€), que ficou em falta no decurso da obra e apenas com a formalização do 4.º adicional foi liquidada.

d) Semelhante raciocínio pode ser feito a propósito da alteração a que se refere o *item* 7 do Questionário.

A alteração em causa prendeu-se com a substituição da pintura tipo kerapas por tinta plástica, alteração esta que teve um impacto financeiro quase nulo, conforme se explicitou ao Tribunal em abril de 2011: a opção tomada (16,97€/m²) é idêntica à faturada (16,90€/m²).

Os preços aplicados aos novos trabalhos resultaram da aplicação de preços contratuais previstos em outros artigos da mesma escola (artigos 08.04.01.03 e 09.01.01.01 da Arquitetura), o que foi igualmente explicitado ao Tribunal em abril e em maio de 2011 e resulta comprovado pela análise do anexo ao 4.º adicional ao contrato de empreitada.

e) Também a alteração a que se refere o *item* 9 se explica da mesma maneira, no que respeita aos preços aplicados.

Atendendo a que se verificava no projeto uma incompatibilidade entre as peças escritas e desenhadas do projeto e que foi executada a solução das peças desenhadas, que previam a execução do teto em gesso cartonado, o preço aplicado a este trabalho

baseou-se também nos artigos contratuais, previstos para a mesma Escola, 08.02.01.01 e 09.01.01.04 da Arquitetura.

Muito embora a opção tomada, com base nos preços contratuais desses artigos, seja mais barata (26,50€/m²) que aquela que foi faturada e paga (28,99€/m²), a verdade é que a diferença de 2,49€/m² é, conforme já explicado ao Tribunal de Contas nos já anteriormente referidos esclarecimentos enviados pela PE, justificada pela maior dificuldade na execução deste trabalho comparativamente ao artigo contratual de *pladur* em tetos, nomeadamente devido às aberturas previstas para lanternins de formas diversas (incluindo redondas) e sem alinhamentos constantes entre si e que representam cerca de 30% da área total do teto do refeitório.

f) A alteração a que se refere o *item* 11 do Questionário tem que ver com a não realização de um trabalho contratual previsto — a execução de passadiço de acesso ao Convento dos Paulistas —, pelas razões já explicitadas ao Tribunal em 18 de abril de 2011, e a sua compensação com outros trabalhos que foi necessário executar. Em concreto, tratou-se da demolição de um muro de pedra existente que impedia a execução da escavação e fundações do pavilhão e da sua reconstrução e ainda da execução de uma fundação para uma escada, trabalhos estes que são, aliás, referidos pelo Tribunal na página 26 do Relato.

Contudo, a não realização desse trabalho foi compensada com a realização de outros trabalhos pelo empreiteiro, inicialmente não previstos, e cujo preço é idêntico ao previsto no contrato para o passadiço. Os preços aplicados a estes novos trabalhos, e que permitem concluir que do balanço de custos entre a situação prevista e a executada resulta a sua equivalência, são, também neste caso, os preços previstos no contrato para outros artigos referentes à mesma escola, nomeadamente o artigo 2 (cofragens), o artigo 3 (betão) e o artigo 4 (armaduras) da Estrutura do polidesportivo, conforme referido e demonstrado em 18 de abril de 2011 e em 4 de maio de 2011, designadamente com recurso aos dos próprios mapas de quantidades de trabalhos.

Atendendo a que o preço previsto no contrato para o passadiço ascendia a € 4.578,59 e que os trabalhos a mais em causa ascendiam a € 4.502,42, entendeu-se faturar o preço contratual, uma vez que os mesmos eram equivalentes. De resto, como se disse, a tais trabalhos aplicaram-se preços contratuais, pelo que não havia necessidade estrita de uma proposta do empreiteiro nem da respetiva aprovação da fiscalização, pois do contrato constavam já os elementos obrigatoriamente aplicáveis para a formação do preço de tais trabalhos a mais.

3.3 A CONFORMIDADE DA CONDUTA ADOTADA PELA PE COM O BEM JURÍDICO QUE AS NORMAS EM QUESTÃO VISAM PROTEGER E (SUBSIDIARIAMENTE) O AFASTAMENTO DAS INFRAÇÕES FINANCEIRAS, À LUZ DO PRINCÍPIO DA PREVALÊNCIA DA MATERIALIDADE SUBJACENTE

129. Ainda que pudesse considerar-se que a PE e demais visados violaram o disposto nos n.ºs 2, 4, 6 e 7 do artigo 26.º do RJEOP (o que, como se sabe, a PE não aceita), a verdade é que teria de reconhecer-se que de tal violação não poderia decorrer qualquer efeito invalidante e, muito menos, por consequência, qualquer suscetibilidade de sancionamento dos visados a título de responsabilidade financeira sancionatória.

Resulta, de modo cristalino, das considerações antecedentes que o interesse material que as normas em causa visam garantir foi, em qualquer dos casos, assegurado (mesmo que se admitisse que os formalismos legais impostos por tais normas foram postergados).

130. Como se viu, o facto de não ter sido emitida uma ordem escrita de execução dos trabalhos a mais dirigida ao empreiteiro, ainda que se admitisse que a norma que a prevê seja suscetível de ser violada pelos donos de obra, não teve qualquer consequência em termos de prejuízo do interesse material subjacente a essa norma.

Efetivamente, os trabalhos foram executados pelo empreiteiro e foram-no nos termos desejados pelo dono de obra, não tendo ocorrido qualquer litígio ou divergência a esse respeito.

131. Verificou-se também que, com exceção de um dos trabalhos, todos os trabalhos a mais aqui em causa foram pagos a preços contratuais previstos em outros artigos da Escola Passos Manuel.

Vê-se, por conseguinte, que o interesse de apresentação de orçamento pelo empreiteiro e sua apreciação pela fiscalização se perfila, no caso concreto, como claramente supérfluo e, como se viu, desnecessário à luz da legislação aplicável. De resto, mesmo relativamente ao trabalho a que se refere o *item* 1 do Questionário, apesar de o preço aplicado não decorrer de artigos contratuais previstos para a Escola Passos Manuel, os preços com base nos quais se calculou o preço efetivamente pago encontram-se previstos no mesmo contrato, embora a propósito da Escola Eça de Queirós, o que deixa em evidência que não se tratou verdadeiramente de um preço novo,

negociado no âmbito do trabalho a mais, tendo-se antes partido de uma situação em que o empreiteiro estava já vinculado à prática de um preço contratual.

Fica, deste modo, evidenciado que a alegada «avaliação económica» dos trabalhos pelo dono de obra e fiscalização, a que se refere o Tribunal de Contas na página 26 do Relato, não assume relevância no caso concreto, uma vez que o impacto económico dos trabalhos era avaliável pelo próprio dono de obra, através do confronto entre os trabalhos que pretendia realizar e os preços contratuais previstos no contrato. Como se disse anteriormente, e em virtude os trabalhos a mais em causa terem sido pagos a preços contratuais, o facto de não ter havido lugar à apresentação de um orçamento pelo empreiteiro e não ter ocorrido a respetiva avaliação formal pela fiscalização não é suscetível de ter provocado qualquer lesão para o interesse público, não significando que a PE tenha pago mais do que poderia ter pago caso tal procedimentalização houvesse sido formalizada.

132. Por último, a circunstância de os trabalhos a mais executados não terem sido logo — leia-se, antes da sua execução — formalizados em contrato adicional ao contrato de empreitada não é também suscetível de ter conduzido à lesão de qualquer interesse público.

Com efeito, não é pelo facto de a PE não ter procedido de imediato a essa formalização que haja sido gerado qualquer prejuízo para o interesse público em causa. Efetivamente, os trabalhos foram realizados a contento da PE e os preços pagos por esses trabalhos foram os preços que decorreriam do próprio contrato celebrado, não tendo daí emergido algum prejuízo ou lesão para os dinheiros públicos. Os valores pagos ao empreiteiro correspondem aos trabalhos por este executados, não tendo sido, em momento algum, pago ao empreiteiro montante superior àquele que corresponde aos trabalhos já executados, não tendo, pois, ocorrido sequer qualquer adiantamento ao empreiteiro.

De resto, como se sabe, a lei não impõe que a formalização do adicional ocorra antes da execução dos trabalhos, admitindo, antes, viu-se já também, que tal formalização ocorra em data posterior.

Aliás, a celebração do 4.º adicional permite dotar a obra e o processo de execução da empreitada da Escola Passos Manuel de todos os elementos e suportes documentais que refletem os trabalhos realmente executados, servindo de base para memória futura,

constituindo, assim, um *registo final aposteriorístico da execução da obra*⁸⁶. Isto significa que, pese embora até à formalização do 4.º adicional, não existirem registos escritos e formais dos trabalhos a mais realizados, com a celebração deste adicional, a atuação anterior da PE fica salvaguardada em termos de preocupações de registos formal da obra para efeitos do respetivo controlo e de memória futura.

133. Atento o exposto, verifica-se que as vicissitudes apontadas pelo Tribunal de Contas no Relato não devem ser configuradas como consubstanciando infrações financeiras suscetíveis de responsabilidade financeira sancionatória, uma vez que todos os objetivos visados pelas normas invocadas acabaram por ser efetivamente cumpridos. A isto mesmo conduz a aplicação do princípio da teoria das formalidades essenciais e da prevalência da materialidade subjacente, a que anteriormente já se aludiu.

A este respeito, importa notar que já por diversas vezes o Tribunal de Contas veio reconhecer que «a essencialidade pode também ser aferida, em concreto, em função do tipo de ato em causa, da gravidade do vício que o afeta ou de circunstâncias que o rodeiam. A consideração do caso concreto parece ter completa pertinência. Essa foi uma razão para o legislador ter deixado a matéria ao domínio da doutrina e da jurisprudência»⁸⁷. E, neste plano, não podem deixar também de ser consideradas as observações que na primeira parte da presente resposta se teceram, a propósito das especificidades da Escola Passos Manuel e das dificuldades com que o dono de obra, empreiteiro e fiscalização foram confrontados durante o decurso das obras de modernização. Perante todos os outros circunstancialismos já oportunamente descritos, razoavelmente se percebe que a preocupação da PE em executar a obra nas melhores condições técnicas e financeiras possíveis se tenha sobreposto à formalização de determinados aspetos.

134. Em suma: crê-se ter ficado demonstrado que a PE e demais visados não violaram o disposto nos n.ºs 2, 4, 6 e 7 do artigo 26.º do RJEOP e que em jogo não está, seja por as normas em causa o não comportarem sequer, seja por não estarem reunidos

⁸⁶ Cfr. Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 14 de fevereiro de 1991, in Revista de Direito Público, V, n.º 10.

⁸⁷ Cfr. A título de exemplo, Acórdão n.º 21/09 – 2.Junho.09 – 1ªS/PL, Recurso Ordinário nº5/2008-R, Processo nº 1538/07.

os respetivos requisitos, a prática de qualquer infração financeira, suscetível de desencadear responsabilidade financeira sancionatória.

II. INFRAÇÃO SUSCETÍVEL DE DESENCADear RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA E REINTEGRATÓRIA

135.No ponto 2.7.2.2.2. do Relato, o Tribunal considera que a atuação da PE e demais visados é suscetível de desencadear responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória em razão de terem ocorrido pagamentos indevidos ao *empreiteiro*. Em causa está o valor de € 2.040, correspondente a uma menos valia não abatida.

136.De acordo com o Tribunal, no âmbito do Contrato n.º 393, a propósito de diversos trabalhos relacionados com erros e omissões do projeto (TA n.º 23A), os trabalhos referentes ao artigo 4.º foram executados, não se tendo deduzido a menor valia relativa ao artigo 11.04.02.01, no valor de € 2.040, em violação do disposto no artigo 15.º do RJEOP.

É verdade que, como o Tribunal alega, a PE informou o Tribunal em sede de esclarecimentos que iria corrigir o lapso de não dedução daquele valor no 3.º adicional ao contrato de empreitada, o que, como o Tribunal também constatou, não veio efetivamente a ocorrer no 3.º adicional celebrado em 18 de maio de 2011.

137.Sendo certo que, como a PE já assumiu, os trabalhos relativos ao artigo 11.04.02.01 do TA n.º 23A, no valor de € 2.040, nunca chegaram a ser executados, esse aspeto foi já corrigido no 4.º adicional, através de uma retificação ao 3.º adicional, que passou por deduzir ao valor deste 4.º adicional o valor de € 2.040.

Isto mesmo pode comprovar-se através da análise do 4.º adicional, já junto como DOCUMENTO N.º 20, em cuja cláusula terceira, consta expressamente indicada a dedução do valor de € 2.040,24, correspondente à supressão do artigo 11.04.02.01.

Daqui decorre, por conseguinte, que **não existe qualquer pagamento indevido ao empreiteiro, na medida em que não existe qualquer prejuízo para o erário público**: a verba de € 2.040, 24 foi deduzida ao empreiteiro.

138.De resto, não pode deixar de levar-se em consideração que, uma vez detetado o erro em causa, a PE deu, de imediato, uma ordem de supressão daquele trabalho ao

empreiteiro, a qual produziria efeitos no âmbito do 3.º adicional a formalizar. Isto mesmo é comprovado pela análise da comunicação dirigida pela PE ao empreiteiro, em 08.04.2011, que ora se junta como DOCUMENTO N.º 22, na qual a PE comunicou ao empreiteiro que aquele trabalho deveria ser suprimido no adicional.

Contudo, não obstante a indicação dada pela PE, certo é que, como se disse e o Tribunal refere no Relato, a supressão desse trabalho não ficou refletida no 3.º adicional ao contrato, o que se deveu a um lapso na verificação pela PE do texto do referido adicional. A verdade é que, para lá de se saber que a dedução desse montante foi formalizada no âmbito do 4.º adicional ao contrato, como se disse e demonstrou acima, importa frisar que o valor de € 2.040 não foi pago pela PE no âmbito do 3.º adicional, muito embora aí tenham ficado formalizado. Isto mesmo pode comprovar-se pela análise da fatura n.º 1700001137 de 30/05/2011, no valor de 3.320.383,09€, a qual corresponde ao valor do 3º adicional (3.232.423,33€), relativo à Escola Passos Manuel, deduzido do valor 2.040,24€ (cfr. DOCUMENTO N.º 23) Efetivamente, quando deu conta de que a menor valia de € 2.040 não havia ficado incluída nesse 3.º adicional, conforme havia indicado, a PE decidiu não pagar esse montante ao empreiteiro, o que só veio a verificar-se recentemente, com a formalização do 4.º adicional.

Em face desta situação, e porque a dedução do aludido valor não havia ficado formalizada no 3.º adicional, o empreiteiro, já após a celebração do 4.º adicional, teve de emitir a fatura n.º 1700001947, em 21/10/2011, no valor de 2.040,24€ (cfr. DOCUMENTO N.º 24), justamente para completar o valor do 3º Adicional, na parte relativa à Escola Passos Manuel. Para além disso, foram emitidos os documentos respeitantes ao próprio 4.º adicional, que refletem os montantes referidos na respetiva cláusula terceira: a fatura 1700001948 de 21/10/2011, no valor de € 398.300,29 e a nota de crédito 2100000220, de 21/10/2011, no valor de 393.865,25€ (cfr. DOCUMENTOS N.ºS 25 E 26).

139. Assim se vê que a PE tudo fez para que o conteúdo prescrito do n.º 1 do artigo 15.º do RJEOP fosse integralmente observado, não devendo considerar-se, pois, que a PE ou os demais visados violaram a referida norma legal. Efetivamente, o preço do contrato foi objeto das alterações decorrentes das retificações de erros ou omissões do projeto, e o fato de o 3.º adicional ter sido formalizado sem que o valor de € 2.040,26 nele tivesse ficado deduzido, não causou qualquer prejuízo à PE, uma vez que esta nunca chegou a pagar esse montante ao empreiteiro.

Neste quadro, fica evidenciado que a norma contida no n.º 1 do artigo 15.º do RJEOP foi satisfeita, já que o que com ela se visa garantir é que a retificação de erros ou omissões do projeto seja refletida no preço do contrato, o que, como se viu já, sucedeu.

O que está em causa no caso concreto é tão só o *iter* procedimental que as partes tiveram de percorrer para que, a final, fosse dado cumprimento ao disposto no n.º 1 do artigo 15.º do RJEOP — o acerto devido ao preço não constava das notas técnicas para elaboração do 3.º adicional e só mediante a referida ordem da PE tal acerto passou a dever ser considerado.

Mas esta circunstância não faz com que possa considerar-se que existe uma violação do n.º 1 do artigo 15.º do RJEOP, o qual, aliás, não fixa qualquer prazo para o competente acerto do preço contratual.

Relevante para efeitos da verificação sobre se ocorreu qualquer violação do n.º 1 do artigo 15.º do RJEOP é, pois, saber se o acerto do preço contratual foi, ou não, feito.

Sabendo-se que tal acerto ocorreu no caso concreto, através da dedução daquele valor de € 2.040, 24, já ocorreu, **não pode considerar-se haver violação do disposto no n.º 1 do artigo 15.º do RJEOP.**

140. Neste quadro, a conclusão a que chega o Tribunal no Relato e as observações críticas que a este propósito ali tece encontram-se assentes num pressuposto que não se verifica, mas do qual o Tribunal não tinha conhecimento, informação que apenas com a presente resposta lhe é disponibilizada.

A PE está, pois, convicta que, na sequência dos agora apresentados, o tribunal considerará no Relatório Final não haver qualquer fundamento para responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória da PE e dos demais visados.

III. DA INEXISTÊNCIA DE CULPA

141. Admitindo, sem conceder, que o Tribunal de Contas, depois de ponderada a argumentação apresentada nesta resposta, conclui, apesar de tudo, que deve manter as observações críticas que no Relato tece à PE, em termos de as mesmas continuarem a permitir a imputação objetiva de responsabilidade financeira reintegratória e sancionatória, sempre deverá concluir-se falharem os pressupostos da imputação subjetiva dessa mesma responsabilidade.

142. À semelhança da responsabilidade penal, também a responsabilidade financeira sancionatória (efetivada por via do pagamento de uma sanção de natureza pecuniária) e a responsabilidade financeira reintegratória (efetivada por via da restituição ao erário público das quantias indevidamente pagas) dependem da demonstração de que o agente, além de ter praticado ilicitamente um facto previsto em lei expressa, escrita e estrita, atuou com culpa. Neste sentido aponta, aliás, o n.º 5 do artigo 61.º da LOPTC, aplicável diretamente à responsabilidade financeira reintegratória e à responsabilidade financeira sancionatória *ex vi* do n.º 3 do artigo 67.º do mesmo diploma legal.

Segundo o referido n.º 5 do artigo 61.º da LOPTC, «[a] *responsabilidade prevista nos números anteriores só ocorre se a ação for praticada com culpa*» (sublinhado nosso), ou seja, se a concreta ação praticada puder ser censurada ao seu autor na medida em que este se teria podido comportar de acordo com o direito. A culpa pressupõe, pois, a liberdade de determinação e a consciência do comportamento contrário ao direito. Culpa que pode ser dolosa — se revelada por uma vontade contrária ao Direito —, ou negligente — se revelada por uma atuação de descuido ou leviandade perante o Direito e perante o bem jurídico protegido.

Torna-se, assim, necessário avaliar qual a responsabilidade individual que os titulares concretos dos órgãos administrativos tiveram na prática de alegadas ilegalidades financeiras, por forma a verificar se a sua conduta fica a dever-se a uma atitude pessoal censurável, ao ponto de justificar a aplicação de multas dotadas de um carácter sancionatório. Isto é, ainda que se conclua pela ilicitude das condutas — o que apenas se considera em benefício de discussão —, sempre haverá de acrescer a imputação a título de culpa a cada um dos concretos agentes.

Uma tal imputação, que é individual, «tem de apurar-se à luz das circunstâncias que rodearam a prática do ato», devendo o Tribunal de Contas, 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, in www.tcontas.pt).

143. Ora, na situação em apreço, e sem prejuízo da imperativa distinção da autoria das alegadas infrações em função do período de exercício de funções de cada um dos agentes, não se verificam quaisquer factos indiciadores de culpa dos administradores da PE e do Gestor de Projeto da Passos Manuel na respetiva prática, culpa esta que, como é evidente, não pode decorrer de uma mera presunção, por via do exercício de funções.

Na verdade, ocorreram uma série de factos que, pelo contrário, claramente afastam a existência de culpa tanto da parte dos administradores da PE, como do Gestor do

Projeto da Passos Manuel, relativamente às infrações cuja responsabilidade lhes é assacada — mesmo que tais condutas pudessem merecer o desvalor da ilicitude.

Conforme se explicitou na Parte A. desta Resposta, a empreitada de modernização da Escola Passos Manuel colocou desafios muito particulares e de grande relevância, decorrentes essencialmente do facto de o edifício correspondente ao antigo Liceu Passos Manuel ter o estatuto de «edifício em vias de classificação», apresentando simultaneamente um forte desgaste e deficiências várias, acumulados ao longo de um século de utilização intensiva.

Assim, a modernização da Escola Passos Manuel colocava aos administradores e ao Gestor de Projeto um inegável e complexo desafio: o de reabilitar e preservar o edifício e o património existente, mantendo e respeitando a respetiva traça e os acabamentos originais, ao mesmo tempo procurando dotar a escola de meios modernos e de condições de conforto térmico e de qualidade do ar interior.

Esta tarefa exigiu, por isso, dos administradores da PE e do Gestor de Projeto um esforço de compatibilização das diversas necessidades em presença. Com efeito, se, por um lado, era necessário acorrer às necessidades dos agentes que frequentam a escola (alunos, professores e funcionários), também, por outro lado, era necessário submeter e obter a aprovação do IGESPAR para as soluções projetadas para a satisfação dessas necessidades, na medida em que, como referido, a Escola Passos Manuel constitui um «edifício em vias de classificação» como Imóvel de Interesse Público. Essa aprovação implicava respeitar um acervo de regras e princípios de reabilitação arquitetónica muito extensos, de que se deu conta no Ponto A da presente Resposta.

Por outro lado, administradores da PE e Gestor de Projeto depararam-se com inúmeros e sucessivos imprevistos revelados durante a execução da obra e que causaram significativas dificuldades nessa fase. Foi o caso da descoberta do caneiro não cadastrado na primeira fase da obra, que decorreu no edifício do refeitório, bem como da posterior descoberta de que o mesmo era incompatível com a obra projetada para o futuro pavilhão polidesportivo. Foi também o caso, da descoberta, durante os trabalhos de escavação, de patologias estruturais de uma gravidade e amplitude superior ao previsto no projeto.

Foi apenas graças ao enorme esforço das equipas envolvidas, sobretudo (como não poderia deixar de ser), dos administradores da PE e Gestor de Projeto, que tais imprevistos e condicionalismos não resultaram numa prorrogação do prazo do Contrato n.º 393 superior a dois meses.

Esse esforço torna-se ainda mais evidente quando se constata os condicionalismos que afetaram os trabalhos, e que consistiam essencialmente, tal como se deu nota acima, na reduzida acessibilidade da escola, na simultaneidade da obra com o serviço letivo num espaço exíguo e ainda na necessidade de compatibilizar os trabalhos com a entrada e saída na Escola e o atravessamento do lote de terreno da escola, por viaturas da GNR. Ora, também estes aspetos só não deram origem a uma prorrogação do prazo porque administradores da PE e o Gestor de Projeto tomaram decisões rápidas mas conciliadoras dos interesses em presença. Administradores da PE e Gestor de Projeto envidaram, de facto, todos os esforços no sentido do cumprimento dos objetivos estabelecidos, sendo em matéria de prazos, e conforme se disse, o *objetivo-limite*, o início do ano letivo de 2010-2011, e portanto o início de setembro de 2010.

De resto, administradores da PE e Gestor de Projeto procuraram não descuidar as necessidades da Escola Passos Manuel. De facto, a Direção da Escola Passos Manuel pôde encontrar na PE um dono de obra disposto a escutar as suas necessidades e a acautelá-las na medida em que as mesmas se manifestassem, jurídica e financeiramente, viáveis e fundadas.

Note-se, por outro lado, que a administração da PE e o Gestor de Projeto se rodearam sempre de técnicos especializados, cuja presença era mais necessária ainda pelo facto de estarmos perante um edifício situado numa zona histórica da cidade, e «em vias de classificação». Cite-se, como pequeno exemplo desse acompanhamento especializado, o acompanhamento arqueológico prestado pela empresa especializada NEOÉPICA, Lda., bem como a colaboração da empresa PRIMACOR, LDA. para a recuperação dos painéis históricos existentes na zona da entrada da biblioteca e dos «mármore» executados com recurso à técnica de «escaiola».

Acresce que a crise financeira instalada, aliada à necessidade de concluir as obras no prazo estabelecido no Contrato n.º 393, ou, no limite, no início do ano letivo de 2010-2011, acabou por conduzir os administradores e o referido Gestor a uma situação de necessidade, obrigando-os a agirem da forma descrita nos diversos capítulos desta resposta, sempre diligenciando por cumprir a sua missão tendo em vista a realização integral do projeto, no mais estrito interesse público.

Não pode, ainda, deixar de reiterar-se o evidente reconhecimento do sucesso do resultado obtido e o enorme impacto positivo da execução da Escola Passos Manuel no contexto da Fase 1 do Programa de Modernização, tanto em termos educacionais propriamente ditos, como no âmbito sócio-económico e ambiental.

Todas as circunstâncias *supra* expostas — e melhor desenvolvidas na Parte A. desta resposta, — são suficientemente reveladoras de que as decisões tomadas pelos administradores da PE — e, sempre que aplicável, propostas pelo Gestor de Projeto — não foram tomadas/propostas de forma impensada ou descuidada. Ter-se-á necessariamente de concluir que os agentes não revelaram com a sua conduta uma postura, nem de indiferença, nem, muito menos, de contraditoriedade ao Direito, não sendo por isso merecedora de censura.

Dir-se-á, portanto, no contexto da situação em apreço e à luz do circunstancialismo exposto, que não pode admitir-se a possibilidade de qualquer juízo de censura sobre a administração da PE ou sobre o Gestor de Projeto da Escola Passos Manuel.

Para além de a gestão da PE ter sido sempre coordenada no sentido do cumprimento das regras legais aplicáveis e dos princípios das boas práticas de gestão, a gestão do Programa em geral e no que respeita à Escola ora em apreço, em particular, foi 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 setor empresarial do Estado e os próprios estatutos da PE.

Em síntese, tendo em conta as circunstâncias, dificilmente se poderia exigir que o Conselho de Administração da PE e o Gestor de Projeto tivessem tido maior rigor, atenção e cuidado no tratamento destas matérias, ao ponto de se poder justificar uma censura e reprovação da sua conduta por se entender que a atuação dos membros desse Conselho e do Gestor de Projeto 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 ou Gestor de Projeto colocado em situação similar.

144. Pelo exposto e em face da comprovada ausência de culpa, deve concluir-se pela inexistência de responsabilidade financeira (sancionatória e reintegratória) dos administradores da PE e do Gestor de Projeto da Escola Passos Manuel.

PARTE C

OUTRAS OBSERVAÇÕES CRÍTICAS DO TRIBUNAL DE CONTAS

I. SITUAÇÕES CARENTES DE ESCLARECIMENTO

1. INTRODUÇÃO

145. Para além das situações identificadas pelo Tribunal de Contas como sendo suscetíveis de originar responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória, o Relato identifica ainda determinadas alterações ao projeto de execução de cada uma das empreitadas em apreciação, em relação às quais conclui que, «(...) face à insuficiência dos elementos que sustentam as alterações ocorridas, não foi possível aferir da correção dos cálculos relativos àquelas alterações»⁸⁸.

Em traços gerais, trata-se das alterações respeitantes *i*) à pintura vitrificante no «espaço – 1.17» (cfr. ponto 2.7.3.1) *ii*) à recuperação e restauro de pintura incluída no PTA n.º 57C (cfr. ponto 2.7.3.2); e *iii*) à remoção de quadros de ardósia (cfr. ponto 2.7.3.3).

A respeito dessas alterações, o Tribunal de Contas, ainda que sem tecer qualquer juízo conclusivo sobre a conformidade das mesmas, vem apontar a verificação de três tipos de situações distintas, que, no seu entender, parecem indiciar a existência de pagamentos indevidos ao empreiteiro: *(i)* a não dedução, no pagamento efetuado, de uma menor valia, resultante de *trabalhos a menos*; *(ii)* o empolamento de um preço atribuído a um *trabalho a mais* e *(iii)* o pagamento de um trabalho considerado *trabalho a mais*, que já havia sido contemplado no processo de erros e omissões.

Neste contexto, a PE, à semelhança do trabalho efetuado no âmbito das situações abrangidas pela responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória, procedeu a uma reavaliação destes trabalhos. Ainda que não acompanhando a maior parte das críticas que são tecidas no Relato, a PE concluiu que, num dos casos, foi pago ao empreiteiro um valor superior àquele que lhe deveria ter sido pago, tendo já diligenciado no sentido de que essa importância lhe fosse restituída. Assim sendo, verifica-se que, a partir do momento em que a quantia que aqui seja reconhecida como indevidamente

⁸⁸ Cfr. p. 28 do Relato.

paga ao empreiteiro seja devolvida à PE, falha o pressuposto objetivo da eventual responsabilidade reintegratória, isto é, o prejuízo para o erário público.

Através da exposição que se segue, a PE procede à junção de toda a documentação existente relativa a cada uma das situações por esclarecer a que se refere o Relato, bem como à prestação de todos os esclarecimentos que são devidos.

2. RESPOSTA ESPECIFICADA A CADA UMA DAS SITUAÇÕES APONTADAS

2.1. Pintura vitrificante

146.No âmbito das *situações por esclarecer*, o Tribunal de Contas começa por questionar a não contabilização da «menor valia» referente às picagens (art. 01.02.12.01), no valor de 9,20€/m², no balanço de custos entre a pintura projetada para o «espaço – 1.17», a «pintura vitrificante (...) em lambris interiores, rebocados», (cfr. art. 09.02.01.02 – Arquitetura), e a pintura executada nesse espaço, uma «pintura a tinta plástica, antecedida de regularização geral». De acordo com o Tribunal de Contas, apesar de ter sido referido pela PE que esse balanço de custos era nulo, o mesmo não teve em consideração a «menor valia» referente às picagens (art. 01.02.12.01), «trabalho a executar previamente aos descritos no art. 07.01.01.01». Acrescenta ainda o Tribunal, não ter sido possível «(...) apurar o valor daquela “menor valia”(...)», «(...) uma vez que na documentação fornecida (...) não constam as medições detalhadas do projeto de execução de Arquitetura»⁸⁹ (cfr. p 28).

A este respeito, importa prestar o esclarecimento que se segue e que, crê-se, será suficientemente elucidativo para afastar a eventual imputação de responsabilidade reintegratória à PE.

Tal como já teve oportunidade de referir, os trabalhos que em projeto estava previsto executar no «espaço -1.17» eram os seguintes:

(i) Salpisco, emboço e reboco com argamassa de cal e areia ao traço 1:3, acabamento areado liso ou estanhado, p/ receber os revestimentos descritos no projeto - Na regularização de paredes interiores para pintura tipo «KERAPAS», em lambris – cfr. artigo 07.01.01.01; e

⁸⁹ Cfr. p. 26 do Relato.

(ii) Pintura vitrificante do tipo «KERAPAS», mínimo de 3 demãos, incluindo massa de regularização e suporte, acabamento, conforme indicações do projeto e caderno de encargos, em Lambris interiores, rebocados (art. 09.02.01.03).

Para o artigo 07.01.01.01, havia sido estabelecido um preço de 9,67€/m² e para o artigo 09.02.01.03 havia sido estabelecido um preço de 7,23 €/m², o que resultava num valor total de 16,90€/m².

Tendo sido verificada em obra a existência de sinais de capilaridade e salinidade muito acentuados, que acabariam por provocar o destaque da camada de acabamento na solução prevista, optou-se por substituir a massa KERAPAS por uma solução a tinta plástica, antecedida de regularização geral, que permitisse uma troca térmica de vapor de água, o que não seria possível na solução originalmente prevista. Concretamente, e em lugar dos trabalhos previstos em projeto, foram executados os seguintes artigos:

(i) Reparação e regularização de superfícies rebocadas e/ou estucadas, incluindo remoção de revestimentos danificados, destacados ou em mau estado de conservação e reparação com refechamento de fendilhação existente nas diversas camadas, incorporação de elementos a substituir ou em falta, com utilização de argamassa de composição idêntica à existente e/ou original, com as espessuras e condições necessárias à aplicação dos acabamentos finais definidos no mapa de acabamentos, como suporte e base de aplicação dos seguintes acabamentos - Superfícies de paredes interiores, estucadas, prontas para pintura a tinta antifungos (cfr. artigo 08.04.01.03);

(ii) Pintura a tinta plástica de base aquosa, com aditivo antifungos, mínimo de 3 demãos, cor a definir em obra, incluindo regularização e tratamento prévio das superfícies (superfícies com novo revestimento), em paredes interiores estucadas, até à altura do teto e sobre lambris (cfr. artigo 09.01.01.01)

Para o artigo 08.04.01.03 ficou estabelecido um preço de 13,64€/m² e para o artigo 09.01.01.01 ficou estabelecido um preço de 3,33€/m², o que resultou no valor global de 16,97€/m².

147. Decorre do que se expôs, que o acabamento do revestimento para as paredes em lambris nos corredores do piso – 1 do edifício principal, de acordo com o projeto de arquitetura seria efetuado através da técnica da pintura vitrificante do tipo «kerapas», descritas nos artigos 07.01.01.01 e 09.02.01.03. No entanto, o mesmo acabou por ser efetuado através de uma solução constituída por preparação e regularização da superfície cuidada da superfície e pintura a tinta plástica, descrita nos artigos 08.04.01.03 e 09.01.01.01.

O balanço de custos entre a solução prevista em projeto e a solução efetuada foi adequadamente considerado nulo. Não só porque a soma do preço dos artigos previstos em projeto de arquitetura era equivalente (melhor, ligeiramente inferior) à soma do preço dos artigos executados, mas também porque, ao contrário do que refere o Relato, **não estava prevista em projeto a execução, no «espaço 1.17», dos trabalhos descritos no artigo 01.02.12.01, i.e. a «remoção cuidada de revestimento em pedra natural, madeira, cerâmico e/ou reboco ou estuque, vinílicos e em cortiça, com picagem dos respetivos suportes até «ao osso», incluindo remoção de rodapés, para realização de trabalhos de renovação de novo material, incluindo trabalhos auxiliares e complementares, em Paredes interiores, destinadas aos revestimentos e acabamentos indicados em projeto». Por isso mesmo, não só não deveria, como não poderia ter sido contabilizada a «menor valia» referente às «picagens» descritas no artigo 01.02.12.01**, ao contrário do que, com base no Relatório Final do Consultor Externo, se afirma no Relato.

Tal facto foi confirmado pelos projetistas de arquitetura, conforme carta que ora se anexa à presente (cfr. DOCUMENTO N.º 27). Na referida carta, esclarece-se, que «o Projeto de Execução de Arquitetura da Escola Secundária Passos Manuel não tinha previsto para as paredes de circulação do piso – 1 (espaço – 1.17), a execução dos trabalhos constantes do art. 01.02.12.01». Em anexo à referida carta, encontra-se também um documento (cfr. DOCUMENTO N.º 28]) indicando o elenco dos espaços em que estava projetada a execução das picagens descritas no artigo em apreço (e onde não se incluía o «espaço – 1.17»), e a medição detalhada desses espaços, que ascende a um total de 1.959,13 m².

Perante o exposto, estando esclarecida a inexistência de qualquer menor valia por abater, tem de considerar-se que não houve qualquer prejuízo para o erário público adveniente da decisão de faturar os trabalhos efetivamente executados pelo valor atribuído aos trabalhos contratualmente previstos, na medida em que estes últimos estavam valorizados a 16,90€/m², e os primeiros a 16,97€/m².

148. Em complemento dos esclarecimentos ora prestados, junto se envia a ficha da fiscalização relativa ao *item* n.º 7 do Questionário (cfr. DOCUMENTO N.º 29), da qual constam em anexo os seguintes documentos:

- a) Nota Técnica EXT.04;
- b) Mapa de Medições do artigo 01.02.12.01.

2.2. Recuperação e restauro de pintura

149. A segunda situação que o Tribunal considera não ter sido cabalmente esclarecida pela PE diz respeito a um dos trabalhos incluídos no PTA 57C, a saber, o «reparação e o restauro de pintura original a imitar pedra na parede da frente da Biblioteca», pelo valor de €16.031 (*item* n.º 20 do Questionário).

De acordo com o Relato, a discriminação apresentada pela PE ao Tribunal de Contas quando lhe foi pedida a decomposição daquele preço (*item* n.º 20), não foi suficientemente esclarecedora, na medida em que a PE procedeu à discriminação por mão de obra (horas totais), «materiais» (valor global) e aluguer, montagem e desmontagem de andaime. Entende o Tribunal, apoiado no que lhe foi transmitido pelo Consultor Externo, que a PE deve «apresentar a decomposição do preço por m2 de recuperação e restauro (...) preço esse que evidenciará o empolamento inaceitável (...) que o trabalho tem»⁹⁰.

A PE tem, porém, uma perspetiva diversa, discordando da afirmação de que o trabalho de reparação e o restauro de pintura original a imitar pedra tenha sofrido um empolamento, pelos motivos que passará a expor.

150. Desde o início da obra que se tomou a decisão de proteger e preservar a zona mais nobre de toda a Escola Passos Manuel e que é constituída pela entrada principal, pela escadaria e pela zona da biblioteca. Por isso mesmo, aquando da execução dos trabalhos da empreitada, foram sendo aplicadas proteções especiais que garantiam a preservação de todos os elementos que constituem este conjunto arquitetónico.

É precisamente nessa zona que se encontram, não apenas as pinturas originais de Columbano Bordalo Pinheiro, como os «marmoreados» envolventes e em causa no Relato. No decorrer da empreitada, constatou-se que grande parte da entrada da biblioteca histórica (que se mantinha inalterada desde a respetiva inauguração), continha o soco, pilaretes e cimalkas executados em «escaiola». Como se pode ler na nota técnica elaborada pelo projetista (cfr. já junta como DOCUMENTO N.º 2), esta técnica «consiste na combinação de cal e gesso com mistura de pigmentos e (...) deriva do *Stucco-Marmo* e da *Scagliola*, técnicas italianas desenvolvidas no século XIX com grande

⁹⁰ Cfr. p. 29 do Relato.

difusão em Portugal tendo por objetivo a aproximação/simulação das pedras ornamentais».

A consciência da especial importância patrimonial e cultural dos painéis, e das pinturas decorativas envolventes, e o estado em que as «escaiolas» se encontravam (completamente encobertas com tinta plástica branca, conforme se pode constatar no relatório fotográfico que se ora junta como DOCUMENTO N.º 30) levou a que se solicitasse a colaboração de uma empresa especializada, a PRIMACOR, para apurar a melhor solução e restaurar aqueles elementos. Isto porque, tal como o refere o projetista, o trabalho de recuperação e restauro das «escaiolas» requer «uma grande destreza do artesão/restaurador, devido aos efeitos pretendidos que mais não são do que a representação das vergadas, veios e «expressão viva» das rochas ornamentais escolhidas, tendo ainda a virtude de transmitir coloração ou as colorações mistas originais e características das pedras pretendidas. Efetivamente, o restauro das «escaiolas» constitui, como refere o projetista, um «trabalho especializado de técnicos restauradores experientes e altamente qualificados (cfr. já junto como DOCUMENTO N.º 2).

Refira-se que não só o trabalho realizado é exemplar do ponto de vista da intervenção patrimonial, tal como o atesta o relatório fotográfico (cfr. já junto como DOCUMENTO N.º 30), como a PE também não poderia ter restaurado as «escaiolas» (e toda a zona em que as mesmas se encontravam) adotando um outro procedimento que não procurasse recuperar a técnica original, na medida em que, como faz questão de o frisar o projetista (cfr. já junto como DOCUMENTO N.º 2), tal não seria aceite pelo IGESPAR.

Assim, e em resposta ao Relato, vem a PE esclarecer que, porque este tipo de trabalho tem as características descritas acima, não só (ao contrário do que sucede para as tradicionais pinturas de construção civil) o preço para este tipo de trabalho não é fixado no mercado por referência ao m², não sendo, por isso, viável apresentar tal decomposição, como não houve qualquer empolamento do preço contabilizado no PTA 57C para este trabalho.

Note-se ainda que, após reanálise deste artigo, a fiscalização confirmou a avaliação efetuada inicialmente, tendo em conta fatores como o facto de este tipo de intervenção ter associado um grau de incerteza muito elevado e o facto de a recuperação ter tido uma duração superior à que tinha sido contratada, não tendo sido aceite pela PE a revisão do preço inicialmente fixado.

151. Em complemento dos esclarecimentos ora prestados, junto se envia a ficha da fiscalização relativa ao *item* n.º 20 do Questionário (cfr. DOCUMENTO N.º 31), da qual constam em anexo os seguintes documentos:

- a) Relatório de Intervenção da empresa «Primacor»;
- b) Extrato da Nota Técnica 57C;
- c) Orçamento discriminado.

2.3. Remoção de quadros de Ardósia

152. O Tribunal de Contas considera ainda carente de esclarecimento um outro *trabalho a mais* formalizado no PTA n.º 57C. Trata-se do trabalho indicado no respetivo artigo 76, referente à «Remoção de quadros de ardósia de diversas salas de aula, seu aprovisionamento em espaço de obra e reparação para posterior aplicação», a que foi atribuído o valor de 3.892,54 €.

Concretamente, a este respeito, o Tribunal considerou insatisfatórios os esclarecimentos prestados pela PE a propósito do número de quadros de ardósia contabilizados em sede de *erros e omissões* e de *trabalhos a mais* (*item* n.º 24), pelo que solicita a apresentação de documentação subscrita pela fiscalização da obra que indique o número de quadros contemplados em sede de «erros e omissões» e contabilizados no final da obra.

Ora, à semelhança do que sucedeu em relação a outros aspetos que foram objeto de críticas pelo Tribunal de Contas, estando a PE vinculada à prossecução do interesse público e, bem assim, ao princípio da boa gestão dos dinheiros públicos, procedeu a uma nova avaliação de todo o processo relativo à «remoção dos quadros de ardósia», de modo a verificar se assistia alguma razão ao Tribunal de Contas.

Na sequência do trabalho da reavaliação verificou a PE que o empreiteiro efetuou uma reclamação em sede de erros e omissões de um artigo omissis, referente a «desmonte e remoção de quadros em ardósia existente em salas de aula para local a definir (não incluir reposição, a definir posteriormente)» e que para esse artigo, apresentou um valor global de 2.361,00 €, sem indicar o número de quadros abrangido por esse valor. No entanto, na última fase da obra, efetuou-se a contabilização total dos quadros que foram removidos, e apurou-se uma quantidade final de 67 unidades. Assim, e na medida em que o empreiteiro havia referido à fiscalização que o valor que tinha apresentado em sede de erros e omissões apenas contemplava 26 unidades, a PE

aceitou contabilizar no PTA n.º 57C as unidades que, segundo empreiteiro e fiscalização, não tinham sido consideradas em sede de erros e omissões, num total de 41 unidades.

Reponderada esta factualidade, considera a PE que, em sede de erros e omissões, era obrigação do empreiteiro confrontar o projeto com as condições locais existentes e que o mesmo, não o tendo feito no caso concreto, assumiu o risco de o trabalho que em obra se revelou necessário executar não corresponder ao que havia previsto.

Perante o exposto, a PE tomou a decisão de revogar a aprovação do artigo A. 76 de trabalhos adicional n.º 57C – «Remoção de quadros de ardósia de diversas salas de aula, seu aprovisionamento em espaço de obra e reparação para posterior aplicação» no valor de € 3.892,54, incluído no 3.º adicional ao Contrato n.º 393, tendo já diligenciado no sentido de que esta importância lhe seja restituída. (cfr. carta da PE ao empreiteiro, acompanhada de nota de débito emitida pela PE, respeitante ao montante do pagamento indevido, que se junta como DOCUMENTO N.º 32).

153. Em complemento dos esclarecimentos ora prestados, e em cumprimento do solicitado no Relato, junto se envia a ficha da fiscalização relativa ao *item* 24 do Questionário (cfr. DOCUMENTO N.º 33) da qual constam em anexo os seguintes documentos:

- a) Plantas com a localização dos quadros de ardósia removidos;
- b) Extrato da Nota Técnica 57C;
- c) Decomposição do preço para remoção de quadros de ardósia do artigo do processo de erros e omissões.

II. ASPETOS QUALITATIVOS DOS TRABALHOS REALIZADOS

1. INTRODUÇÃO

154. Noutra perspetiva, isto é, fora já do âmbito de apuramento de menores valias não deduzidas ou de outras quantias em relação às quais entende existirem indícios de terem sido efetuados pagamentos indevidos, e para as quais pede esclarecimentos, o Tribunal de Contas vem tecer considerações críticas quanto a determinados aspetos qualitativos dos trabalhos realizados.

155. Em concreto, o Tribunal de Contas, tendo por base o Relatório Final do Consultor Externo, aponta para a «existência de deficiências e deteriorações», em relação às quais entende que, «caso sejam imputáveis ao Empreiteiro, e atento o prazo de garantia previsto no n.º 17.2.1. do Caderno de Encargos, deverá a Parque Escolar notificar aquele para que proceda às reparações necessárias e, se necessário, acionar as garantias contratualmente previstas»⁹¹.

Perante as observações constantes do Relato, a PE procedeu a uma análise aturada das (alegadas) patologias registadas em obra e que são elencadas no Relato, tendo agido, nos casos em que entendeu assistir razão ao Tribunal de Contas, em conformidade com as diretrizes dadas pelo mesmo.

Efetivamente, apesar de as deficiências em causa serem bastante reduzidas, estando ainda a decorrer o prazo de garantia de 5 anos, a PE diligenciou no sentido de que as mesmas fossem corrigidas pelo empreiteiro. Para esse efeito, a PE endereçou uma carta ao empreiteiro no passado dia 6 de janeiro, solicitando a intervenção deste para reparação de algumas das situações referidas no Relato, em relação às quais a PE constatou que efetivamente existiam anomalias/deficiências, bem como outras que foram identificadas na sequência das vistorias efetuadas (e.g. repintura exterior do edifício, reparação das infiltrações detetadas nas claraboias do refeitório, reparação da pintura da estrutura do bar/zona de alunos) (cfr. carta enviada ao empreiteiro, bem como fotografias juntas em anexo à mesma, que ora se juntam como DOCUMENTO N.º 34).

De referir, a este respeito, que esta não foi a primeira vez que a PE veio solicitar a correção de deficiências de execução detetadas após a receção provisória da Obra (cfr. lista de correções solicitadas/introduzidas ao abrigo do prazo de garantia e/ou da obrigação de manutenção, que ora se junta como DOCUMENTO N.º 35). Com efeito, é com regularidade que os engenheiros da PE responsáveis pelo acompanhamento da execução destas obras se dirigem à Escola Passos Manuel para efetuarem vistorias e, sempre que detetam anomalias em resultado das mesmas, tomam as diligências necessárias à respetiva correção.

Conforme se pode constatar pela análise da referida lista, desde a data da receção provisória (30 de março de 2010) que já foram resolvidas cerca de 240 anomalias detetadas nas instalações da Escola, as quais, na maioria das vezes, foram resolvidas ao abrigo do acionamento da garantia existente, que tem um prazo de 5 anos a contar da receção provisória da obra, nos termos do artigo 226.º do RJEOP e cláusula 17.2. do

⁹¹ Cfr. p. 30 do Relato.

Caderno de Encargos. Outras, isto é, aquelas que não dizem respeito à substituição de materiais ou equipamentos e à correção de deficiências ou deteriorações da responsabilidade do empreiteiro, e que, nessa medida, não estão abrangidas pelo prazo de garantia da obra, foram corrigidas em cumprimento da obrigação de prestação de serviços de manutenção e conservação. Esses serviços, que fazem parte do objeto do Contrato n.º 393 (cfr. cláusula primeira) e que foram contratados pelo prazo de 10 anos contados sobre a data da receção provisória, abrangem «(...) as substituições e os trabalhos de conservação que derivem do uso normal ou de desgaste e depreciação normais consequentes da sua utilização para os fins a que se destina (...)» (cfr. cláusula 17.3.3. do Caderno de Encargos).

Assim, em todos os casos que não estão a coberto das obrigações de garantia, a PE tem vindo a solicitar as reparações que se revelam necessárias, ao abrigo da componente contratual de prestação de serviços de manutenção.

2. SITUAÇÕES ESPECÍFICAS

156. Posto isto, e verificado o cumprimento das diretrizes constantes do Relato, reveladoras da boa atuação da PE nesta matéria, importa responder ao Tribunal de Contas a propósito de cada uma das situações identificadas no Relato.

2.1. Portas e janelas de madeira

157. Nas alíneas *a)* e *b)* da página 30 do Relato, é feita referência à «pintura das portas de madeira interiores», que alegadamente foram «pintadas sem a devida preparação das superfícies», apresentando «fissuras e algumas com empenos que deverão ser corrigidos», bem como à necessidade de «correção das caixilharias exteriores de madeira, nomeadamente em termos de empenos, deficiente funcionamento e inoperância das ferragens de fecho e manobra».

A PE discorda, porém, das considerações constantes do Relato.

Em relação ao tratamento e à pintura de portas e janelas, tal como se pode comprovar pela análise da Nota Técnica do Projetista Arquiteto Vitor Mestre, no ponto 4 («critérios que presidiram ao restauro da caixilharia do conjunto arquitetónico, já junta como DOCUMENTO N.º 2), nomeadamente onde é referido que «todos os procedimentos foram cumpridos seguindo a arte da marcenaria com o detalhe da época da construção e sob escrutínio e indicação constante do arquiteto projetista e coordenador de projeto»,

através do seu acompanhamento quase diário e, como se pode comprovar no Relatório Fotográfico sobre este processo, foi efetuado um tratamento cuidado nas portas e janelas existentes (cfr. DOCUMENTO N.º 36, que ora se junta.

Nesse sentido, a PE entende que a afirmação de que as portas de madeira interiores foram «pintadas sem a devida preparação das superfícies» não tem qualquer suporte factual, sendo por isso uma constatação desprovida de razão.

Também no que diz respeito aos «empenos» de portas e janelas referidos no Relato, e apesar de já terem sido corrigidos nas férias de Natal, a PE entende que os mesmos não podem ser considerados significativos, sendo totalmente aceitáveis para madeiras com 100 anos de existência e uso intensivo, pelo que se deve concluir que a opção tomada, no sentido de manter a caixilharia original, foi a mais correta e adequada, pois sem colocar em causa a duração e utilização que se pretende atingir, permitiu preservar um património importante, só possível com o recurso a uma equipa de profissionais de marcenaria de elevada qualidade. Deve ainda referir-se que é perfeitamente natural que nos dois primeiros anos após intervenção, existam alguns movimentos de adequação e estabilização entre o edificado novo e o edificado antigo, que poderá causar alguns novos empenos na caixilharia original. Relativamente a este aspeto, é oportuno recordar o que, com simplicidade e clareza, se escreve na Nota Técnica complementar do projetista de estrutura, Eng.º João Appleton, junta como DOCUMENTO N.º 1: «Em síntese, tal como num edifício novo é preciso “dar tempo” para que ele estabilize, geralmente por efeito da necessária perda de água de construção que quase todos os materiais têm em excesso antes atingirem o seu equilíbrio com o meio em que são aplicados, também as obras de reabilitação precisam desse tempo de adaptação, ainda mais importante quando se trata de compatibilizar e conciliar materiais com idades distintos com idades muito diferentes».

Já que no que diz respeito à afirmação relacionada com o «deficiente funcionamento e inoperância das ferragens de fecho e manobra» das janelas, temos a referir que todas as janelas foram tratadas, tendo-se inclusivamente procedido à reabilitação das ferragens. Dado a dimensão dos vãos (quase 2 metros de altura), a sua utilização frequente, e por vezes, o deficiente manuseamento por parte dos utentes da escola, em particular pelos alunos, tem-se verificado frequentemente a necessidade de reparação.

Assim, à medida que se tem constatado a existência desses problemas tem sido solicitado ao empreiteiro a respetiva correção, conforme se pode constatar pela análise

das Atas n.º 21, de 6 janeiro de 2011), n.º 27, de 10 de março de 2011, e n.º 29, 10 de maio de 2011) que ora se juntam como DOCUMENTOS n.ºs 37, 38 e 39, respetivamente.

2.2. Pintura e tratamento da estrutura metálica da cobertura

158. Na alínea c), o Tribunal de Contas vem dizer que é necessário corrigir as deficiências detetadas na «pintura e tratamento da estrutura metálica da cobertura».

A este respeito, importa referir que a estrutura foi restaurada no próprio local. Este trabalho foi assim desenvolvido em condições muito adversas, uma vez que teve de ser efetuado de forma faseada, sem possibilidade de remoção de uma grande quantidade de telhas em simultâneo, visto que, durante a execução de toda a empreitada, a Escola se manteve sempre em funcionamento. Sendo um tratamento no local, não foi também possível um controle de execução tão rigoroso como se fosse efetuado em oficina/estaleiro.

De todo o modo, tendo sido confirmada a existência de corrosão na estrutura da cobertura, a PE já diligenciou junto do empreiteiro para que este procedesse à reparação da mesma, em cumprimento das obrigações de garantia que sobre ele impendem (cfr. ponto 10 da carta enviada ao empreiteiro e fotografias n.ºs 18 e 19 em anexo à mesma, já juntas como DOCUMENTO N.º 34).

2.3. Pintura total das caixilharias de tipo «Jansen», quer interiores, quer exteriores, do edifício do liceu, que não levaram primário e se encontram a destacar

159. Em relação à alínea d), respeitante à necessidade de correção da «pintura total das caixilharias do tipo “Jansen”, quer interiores, quer exteriores, do edifício do liceu, que não levaram primário e se encontram a destacar», importa referir que, contrariamente ao referido no Relato, esta caixilharia foi precedida de primário antes da sua pintura. O que aconteceu foi que, por motivo que não foi possível apurar, a pintura destacou-se em boa parte das portas.

A correção desta deficiência na zona dos funcionários foi efetuada nas férias letivas do verão de 2011, conforme se pode constatar pelo Relatório Fotográfico que se anexa à presente resposta como DOCUMENTO N.º 40.

Foram, no entanto, identificadas outras situações para as quais já foi notificado o empreiteiro para a sua reparação, ao abrigo do prazo de garantia da obra (cfr. carta acima referida, junta como DOCUMENTO N.º 34).

2.4. Acabamento/refechamento das juntas dos pavimentos exteriores de mosaico hidráulico

160.No que respeita às deficiências no «acabamento/refechamento das juntas dos pavimento exteriores de mosaico hidráulico» [cfr. alínea e)], a PE informa que o empreiteiro já procedeu a uma reparação geral do pavimento de mosaico hidráulico existente, de forma a serem corrigidas as deficiências detetadas, nomeadamente o refechamento das juntas entre mosaicos, conforme se pode comprovar pelo Relatório Fotográfico que se anexa como DOCUMENTO N.º 41.

Importa, no entanto, referir que, no pavimento do piso 1, por ser executado sobre uma base estrutural instável, vigas de aço e tijoleira, conforme documentado pelas fotos do relatório fotográfico anexo, e devido à circulação intensa dessas zonas (corredores e salas de aula), provocando a sua vibração, poderão no futuro ser detetadas novas situações que requerem cuidados de manutenção, nomeadamente substituição de mosaicos partidos e refechamento de juntas entre mosaicos.

Ciente da especificidade do tema, a PE continuará a assegurar o acompanhamento com o empreiteiro, no âmbito da garantia de obra, com vista a assegurar a durabilidade da solução executada.

3. Nota conclusiva

161.Em suma, tendo em conta as (parcas) deficiências identificadas no Relato e no Relatório Final de Auditoria do Consultor Externo no qual aquele primeiro se suporta, e que foram elaborados na sequência de inspeções exaustivas, sala por sala, e equipamento por equipamento, efetuadas em obra, verificando-se todas as salas e equipamentos, poder-se-á concluir que as anotações efetuadas referentes a «aspetos qualitativos dos trabalhos realizados», e já acima comentados, não poderão ser considerados significativos numa empreitada desta dimensão e com a especificidade de intervenção num edifício centenário com classificação patrimonial.

Pela especificidade do projeto e do edifício em causa, pela participação empenhada e constante de todas as equipas intervenientes na obra (Empreiteiro, Fiscalização,

Direção da Escola, Projetistas e Parque Escolar), a PE está absolutamente convicta de que todos os trabalhos foram devidamente acompanhados e fiscalizados, tendo-se obtido um resultado final de elevada qualidade, meritório, amplamente reconhecido por diversas entidades externas, como resulta evidenciado pelos seguintes dois factos:

- A Escola Passos Manuel foi selecionada entre 166 candidaturas, de 33 países por um júri internacional, composto por seis especialistas em arquitetura, com larga experiência em Educação, para figurar na publicação da OCDE (2011) – DESIGNING FOR EDUCATION Compendium of Exemplary Educational Facilities 2011, OECD Publishing, na categoria de Escolas secundárias (Secondary Level);
- Prémio SIL 2010 – vertente Obra Pública.

Estes galardões são bons exemplos do reconhecimento de todo esse desempenho.

Não poderemos deixar de referir, ainda, como exemplo de artigos de imprensa, a reportagem efetuada pelo Jornal Expresso, no seu artigo *Bons exemplos reanimam a qualidade patrimonial das cidades portuguesas* sobre a reabilitação da Escola Passos Manuel, que se anexa como DOCUMENTO N.º 42.

De todo modo, a PE continuará, como tem vindo a fazer até ao momento, a assegurar o acompanhamento das obras realizadas, através da realização constante de vistorias, solicitando, sempre que necessário, a intervenção do empreiteiro para corrigir deficiências ou outras anomalias detetadas, ao abrigo da garantia da obra ou da prestação dos serviços de manutenção, consoante o caso.

III. SITUAÇÃO PENDENTE DE REGULARIZAÇÃO

162.No ponto 2.7.5 do Relato, vem o Tribunal de Contas solicitar à PE a apresentação, em sede de contraditório, de documentação relativa à correção por parte do empreiteiro das deficiências de execução referentes aos artigos 07.06.04.01 e 07.06.04.02., referentes à «reparação e regularização das superfícies, rodapés e faixas, revestidas a mosaico cerâmico e/ou mosaico hidráulico (...) c/tratamento e refechamento de juntas abertas (...)». Com efeito, constatou o Tribunal de Contas a existência de «(...) um deficiente refechamento das juntas abertas, trabalho esse previsto pelo articulado do Projeto⁹²».

163.Em cumprimento do solicitado pelo Tribunal de Contas, junta-se à presente Resposta a carta remetida pela PE ao empreiteiro em 28 de setembro de 2011, solicitando a reparação das juntas do mosaico cerâmico (cfr. DOCUMENTO N.º 43), bem como a subsequente carta (cfr. DOCUMENTO N.º 44), também remetida pela PE em 17 de novembro de 2011, agendando tal intervenção para a semana do Natal (19 a 23 de dezembro).

164.Para que fique demonstrado perante o Tribunal de Contas que a situação identificada no Relato, relativamente ao deficiente refechamento das juntas do mosaico cerâmico foi reparada pelo empreiteiro durante o período agendado, remete-se o relatório fotográfico comprovativo de tal reparação (cfr. DOCUMENTO N.º 41).

⁹² Cfr. p. 30.

IV. EXEMPLOS DA MÁ APLICAÇÃO DOS DINHEIROS PÚBLICOS

1. EM GERAL

165. No ponto 2.7.6 do Relato são tecidas considerações críticas quanto às opções tomadas pela PE na condução das obras de intervenção da Escola Passos Manuel, críticas essas que se focam no modo como a PE conduziu a gestão dos dinheiros públicos a despender na modernização deste edifício escolar.

Em causa estão, na perspetiva da PE, críticas muito sérias e graves que atentam contra o prestígio da PE na gestão do investimento público corporizado no Programa e que esta considera como as mais graves de todo o Relato, pese embora não esteja em causa a prática de qualquer infração financeira.

Efetivamente, como o Tribunal, aliás, nota, a PE está submetida aos princípios da economia, eficiência e eficácia na gestão do interesse público que lhe foi confiado, o que implica que quaisquer despesas que sejam por si incorridas sejam presididas por critérios de racionalidade económica. E esse é um objetivo que sempre esteve presente em toda a atuação da PE e cuja assimilação por todos os colaboradores da empresa sempre foi incentivada pela respetiva administração desde o momento em que iniciou funções.

É por isso que a PE não aceita as considerações tecidas pelo Tribunal de Contas no Relato a propósito da «má aplicação dos dinheiros públicos», das quais é suscetível de, com alguma facilidade (sobretudo por um eventual leitor do Relatório Final de auditoria que as mantenha e que não conheça o processo de execução do Programa), retirar-se uma perceção geral segundo a qual, mesmo para além dos quatro exemplos isolados que o Tribunal destaca, a «má aplicação dos dinheiros públicos» constitui uma prática protagonizada pela PE.

É precisamente essa ideia que a PE não aceita seja veiculada e mantida no Relatório Final da Auditoria que venha a ser elaborado, uma vez que a sua convicção é exatamente a contrária: justamente a de que, ao longo da gestão do Programa, a PE tem procedido a uma boa e eficiente gestão dos dinheiros públicos que lhe são confiados, o que será ainda demonstrado infra, através de alguns exemplos concretos assentes em dados objetivos e indesmentíveis.

Não se ignora que situações houve em que uma gestão *perfeita* teria, em abstrato, determinado uma atuação diversa. Mas certo é que qualquer gestor não pode ser

descontextualizado das suas circunstâncias concretas e do contexto histórico-factual em que se move. O que se pretende evidenciar é que se reconhece que, em algumas situações (como foi o caso dos trabalhos do pavilhão da associação de estudantes), teria sido desejável que as situações apontadas pelo Tribunal não tivessem acontecido, para o que seria necessário, todavia, que a PE tivesse estado munida, desde a fase de elaboração do projeto, de informações e de elementos de que efetivamente não dispôs. Mas o que importa verdadeiramente para, com justiça, se enfrentar um processo de avaliação da aplicação dos dinheiros públicos é ponderar a atuação dos gestores em conjunto com as circunstâncias e com a realidade concreta que a envolveram, sob pena de o processo de avaliação e as conclusões a que conduza, se revelarem, a final, completamente desajustadas da realidade, do objeto sobre que incidiram e de às mesmas não poder ser reconhecida qualquer utilidade.

166. A gestão de uma empreitada como a requalificação da Escola Passos Manuel tem inúmeras componentes que não podem ser esquecidas quando é empreendida a sua avaliação *a posteriori*.

Sem prejuízo das considerações tecidas na Parte A. da presente resposta, é importante destacar, neste domínio, certos aspetos que deverão ser levados em consideração.

a) É o caso, desde logo, das características do edifício em questão, primeiro projeto de liceu construído de raiz em Portugal, com 100 anos de existência, em vias de classificação, que é por si só um património importante a preservar, que requer um tratamento diferenciado e em algumas situações de carácter excecional.

b) Apesar da intensa pesquisa e estudo do edifício aquando da elaboração dos projetos, sempre condicionado pela constante utilização dos edifícios, não pode deixar de assinalar-se que os métodos construtivos e muitos materiais são de origem desconhecida, pelo que a requalificação e, em certos casos, o restauro, resulta de um processo de conhecimento adquirido e continuado, muitas vezes só perceptível quando é possível tomar contacto direto com as soluções e materiais já após o início dos trabalhos de construção civil.

c) Essa circunstância especial é reforçada com a necessidade de apoio permanente dos projetistas, cuja assistência técnica em fase de obra era contínua, ao ponto de o coordenador de projeto e alguns projetistas de especialidade terem de acompanhar diariamente os trabalhos em muitas fases da obra, para além do normal acompanhamento semanal.

d) O fator de imprevisibilidade nesta empreitada sempre foi, por conseguinte, uma constante, com o qual os intervenientes em obra (Empreiteiro, Fiscalização, Projetistas e Equipa da PE) sempre tiveram que lidar diariamente, obrigando-os a tomar decisões em muito curto espaço de tempo, sob pena da necessidade de suspensão dos trabalhos com as consequências de prazos e custos que as paragens de obra inevitavelmente acarretam, para além das implicações na programação e funcionamento da atividade letiva. De entre tantos outros, um dos exemplos mais visíveis foi a deteção do caneiro, a que já, por diversas vezes se aludiu na presente resposta, que apresentava grandes dimensões e que atravessava totalmente a área consignada para a primeira empreitada realizada no Passos Manuel (Estrutura do refeitório), tendo determinado a prorrogação do prazo desta primeira empreitada, acabando por condicionar a execução da 1ª fase da empreitada principal (Lote 1), uma vez que o faseamento desta empreitada previa precisamente o início dos trabalhos nessa zona do edifício.

e) A obra decorreu com a escola em funcionamento (mais de 1000 alunos), o que sempre obrigou a um controlo muito rigoroso em termos de segurança. A impossibilidade física de haver duas entradas distintas (escola e obra) obrigou, como já foi salientado, à convivência disciplinada quer dos vários grupos de utilizadores da escola (alunos, professores, auxiliares de ação educativa, pais e encarregados de educação), quer do acesso de viaturas às instalações da GNR e à obra, tendo condicionado a entrada de pessoas, materiais e equipamentos da obra a horários específicos, de forma a não prejudicar o funcionamento da escola.

f) O espaço para execução dos trabalhos era exíguo, sendo o estaleiro montado no interior do recinto da escola, condicionando muito o espaço de recreio dos alunos, o que provocava diariamente uma tensão crescente, de muito difícil controlo. A situação agravou-se dramaticamente aquando do início dos trabalhos do edifício do polidesportivo.

g) Em face destas circunstâncias, todas elas de cariz altamente condicionador, a consignação de outras empreitadas ou prestação de serviços com a introdução de mais entidades dentro do espaço já consignado era praticamente impossível, mesmo impraticável, e nada recomendável do ponto de vista de segurança, já que, para além de vir alterar as condições inicialmente previstas e a organização minuciosamente implementada, acarretaria riscos acrescidos para os trabalhadores da obra e utentes da escola.

h) Em matéria de segurança, a PE não estava, nem deveria estar, disposta a correr riscos maiores, não abdicando da sua principal preocupação nas intervenções nas escolas: a segurança de todos os intervenientes.

i) Dada a necessidade de as atividades letivas continuarem em funcionamento, a obra decorreu de forma faseada, conforme documento patenteado a concurso, limitando muito o espaço e a zona a intervir, sendo diminutas as frentes de trabalho das diversas equipas das diversas especialidades. Qualquer alteração ou paragem nos trabalhos tinha consequências muito graves nos rendimentos das respetivas equipas e prováveis consequências na programação da atividade letiva da escola.

j) Apesar de todos os esforços efetuados por todos os intervenientes sem exceção, a execução de obras e a atividade letiva (em particular o leccionamento de aulas) em simultâneo no mesmo edifício, é, em qualquer caso, penalizador para ambas as partes, especialmente para alunos, professores e auxiliares de ação educativa. Neste contexto, o cumprimento do planeamento da obra foi sempre uma preocupação e prioridade.

k) Os projetos de execução foram desenvolvidos entre 2007 (ano em que foi criada a PE) e meados de 2008. Nestes primeiros tempos de atividade da própria PE, foram efetuados estudos no sentido da procura das melhores soluções técnicas para a reposição da eficácia construtiva, ambiental e funcional dos edifícios escolares em intervenção, sendo certo que os projetos da escola Passos Manuel foram elaborados sem que houvesse um documento geral orientador do processo de reabilitação, uma vez que os manuais de projeto da PE (1ª versão) só foram publicados em outubro 2008 (após a consignação da empreitada do lote 1), fruto do necessário tempo de experimentação associado à execução das obras da fase piloto, concluídas nessa data, bem como da grande diversidade de novas situações colocadas aquando da elaboração dos 26 projetos da fase 1.

l) Isso explica que tenha sido necessário efetuar diversas adaptações/alterações aos projetos patenteados a concurso, indispensáveis para que esta escola ficasse dotada das condições de funcionalidade que estavam a ser definidas para o programa de modernização da PE. Numa intervenção desta natureza, seria certamente uma má gestão não adaptar as soluções de projeto às novas realidades do Programa.

m) Apesar do envolvimento da Direção da Escola na fase de elaboração dos projetos, os respetivos membros não tinham, regra geral, qualquer formação ou experiência relacionada com a gestão do projeto e com as obras de construção civil, pelo que em diversas ocasiões apenas se apercebiam das especificidades do projeto já com a obra em avançado estado de execução.

n) Também no decurso da obra, a escola vai conhecendo a nova realidade dos espaços renovados, sendo por vezes necessário ajustar os projetos de execução, garantindo a maximização da sua adequação à futura utilização do edifício.

167. Uma avaliação adequada e realista do trabalho de gestão realizado pela PE na Escola Passos Manuel não pode conceber-se desligado de todas as circunstâncias acabadas de referir.

Mas veja-se em concreto o que surpreendeu o Tribunal de Contas.

O Tribunal considera, em geral, que «a Parque Escolar não acautelou o uso de dinheiros públicos, ao não garantir que os «trabalhos a mais» de espécie diversa da prevista no contrato fossem fixados de forma económica, ao aceitar «preços novos» que se situam 50% acima do que se poderá considerar como mais próximo dos respetivos «preços de mercado», sendo que esta prática não é compatível com o presente contexto de contenção da despesa pública» (cfr. página 32 do Relato).

Em causa estão, de um modo geral, dois aspetos distintos: (i) por um lado, o facto de a PE aplicar uma margem fixa de 25 % a favor do adjudicatário sobre os orçamentos apresentados por subempreiteiro e fornecedores; (ii) por outro lado, a circunstância de a PE não ter optado, em benefício da poupança de dinheiros públicos, pela contratação direta de alguns trabalhos, não a incluindo na empreitada geral da Escola.

168. A PE não aceita esta posição do Tribunal de Contas quanto ao modo como geriu as alterações surgidas no decurso da obra, as quais tiveram que ver, essencialmente, com fatores *não conhecidos à data de elaboração dos respetivos projetos* (mas imprescindíveis para o correto funcionamento futuro da escola), com a *normal evolução das condições de utilização e uma melhor perceção pelos futuros utilizadores do projeto do edifício* (era também indispensável que o funcionamento do edifício ficasse adaptado às reais necessidades da escola, o que, não acontecendo, configuraria, isso sim, um exemplo de má gestão dos dinheiros públicos).

Ora, conforme se pode constatar nos relatórios de análise dos trabalhos adicionais elaborados pela fiscalização, anexos aos adicionais ao contrato, todos os preços novos apresentados foram discriminados e analisados pela fiscalização, baseados em preços contratuais do contrato do lote 1, sempre que possível, pelo que a valorização dos trabalhos a preços contratuais não é necessariamente mais vantajosa para o Dono de Obra do que a valorização a preços novos, devidamente aferidos pelo correto valor de mercado.

Para uma correta valorização dos trabalhos, para se avaliar o vulgarmente utilizado como «preço de mercado» de determinado trabalho, é fundamental que se enquadre esta avaliação na realidade em que o trabalho em causa está inserido, designadamente, as características da obra a realizar, sua dimensão e localização, as condições de execução

do trabalho, as quantidades envolvidas. Não pode, portanto, perder-se de vista que um determinado trabalho tem certamente diversas cotações ou «preços de mercado» conforme a situação em que é executado.

No caso presente, a dimensão dos trabalhos em causa é muito relevante. A Escola Passos Manuel está inserida num contrato que envolve 8 escolas no total (cinco em Lisboa, uma em Odivelas, uma em Benavente e outra em Beja), com o valor inicial de € 60.330.000 (construção), a que acresce o valor de manutenção com uma duração prevista de 10 anos (€ 7.840.500). O valor inicial da Escola Passos Manuel é de € 14.448.744, tratando-se, pois, de uma empreitada geral de dimensão apreciável, inserida num grande contrato.

Neste contexto, ditam as «regras do mercado» da construção civil que os empreiteiros gerais das empreitadas desta dimensão recorram, em determinados trabalhos, a subempreiteiros das diferentes especialidades. A escolha destes parceiros deverá ser criteriosa, sendo aconselháveis empresas de média dimensão para terem capacidade técnica e económica instalada para fazer face às grandes dificuldades de obras com estas características.

Como é sabido, tanto o empreiteiro geral, como os subempreiteiros, aquando da elaboração de um determinado orçamento, deverão acautelar os custos de encargos de estrutura direta da obra, da empresa, e outros custos de risco, administração e lucro.

Em nome do rigor e da transparência de todo o processo de avaliação de trabalhos a mais a preços não contratuais, foi exigido à fiscalização que solicitasse a total discriminação dos preços apresentados, sendo que a correta avaliação de um «preço de mercado» dos trabalhos na empreitada de requalificação da Escola Passos Manuel pressupôs a verificação do preço do custo efetivo do trabalho, denominado custo direto, acrescido dos encargos referentes à estrutura de enquadramento da obra (meios humanos e de equipamento), denominados custos indiretos, e finalmente os encargos da empresa, e outros custos de risco, administração e lucro, denominados custos de estrutura. Nalguns casos, foi exigido igual desdobramento de custos para o orçamento do subempreiteiro ou do fornecedor, procurando justamente acautelar a boa aplicação dos dinheiros públicos.

Esta atuação corresponde, de um modo geral, à prática corrente no mercado das obras públicas, sendo certo que a prática adotada pela PE traduziu, em muitos casos, um nível de desagregação de preços superior ao praticado correntemente no setor. Por isso mesmo, não pode concordar-se com afirmações como as que constam do Relato segundo as quais «a Parque Escolar pagou 50% acima do “preço” apresentado pelos

subempreiteiros que procederam à execução dos trabalhos» e «nestes casos perfaz um total de 50% sobre o “preço de mercado”», apresentando esta prática como uma prática danosa para o erário público e, conseqüentemente, como uma prática de má gestão.

A transparência exigida na apresentação e discriminação dos preços não pode ser utilizada, para, de uma forma simplista e descontextualizada, pôr em causa a capacidade e idoneidade profissional, moral e ética dos envolvidos no processo.

169. Ainda segundo o Tribunal, «o facto de a Parque Escolar inserir no objeto deste contrato, “trabalhos” que poderiam ser autonomizados, sem qualquer inconveniente para a empreitada, através do lançamento de procedimento adjudicatório próprio, com consulta ao mercado, contribuiu para o inflacionamento dos custos pagos pela entidade, impedindo-a de obter os melhores preços (num contexto concorrencial)» (cfr. página 32 do Relato).

Como facilmente se infere de tudo quanto se tem vindo a expor, numa empreitada desta dimensão e nas condições em que a mesma decorreu, a contratação de outros adjudicatários que realizassem alguns dos trabalhos a mais contratualizados neste contrato seria muito desvantajosa.

A execução e a concatenação de todos os trabalhos em simultâneo seria extremamente complexa, devido ao exíguo espaço para estaleiro e para a escola, bem como as dificuldades de coordenação de segurança entre os diversos intervenientes.

Acresce o facto de o contrato celebrado com o empreiteiro geral prever (após a conclusão da obra) a manutenção de todos os trabalhos realizados durante dez anos. Nesse quadro, a PE não terá de pagar qualquer verba adicional pela manutenção referente aos trabalhos extracontratuais realizados, o que é manifestamente um ato de boa gestão futura, uma vez que a contratação de trabalhos a outros adjudicatários obrigaria a PE a realizar novos contratos de manutenção, com custos acrescidos.

Assim, não se aceita as afirmações constantes do Relato no sentido de que «o facto da Parque Escolar inserir no objeto deste contrato, “trabalhos” que poderiam ser autonomizados, sem qualquer inconveniente para a empreitada, através do lançamento de procedimento adjudicatório próprio, com consulta ao mercado, contribui para o inflacionamento dos custos pagos pela entidade, impedindo-a de obter os melhores preços (num contexto concorrencial)», tendo ficado demonstrado, diferentemente, que essa atuação consubstanciaria, ela sim, um ato de má gestão.

170. Não se aceita, em suma, por tal apreciação não encontrar a mínima aderência na realidade, a posição do Tribunal no sentido de que as situações específicas que de seguida se analisarão mais detalhadamente, «não são compatíveis com os princípios da economia, eficiência e eficácia que devem nortear a realização da despesa pública e a que a Parque Escolar se encontra vinculada por força do art. 4.º do DL n.º 558/99, de 17 de setembro (estabelece o regime jurídico do setor empresarial do Estado), dos seus Estatutos e do art. 20.º do seu regulamento Interno» (cfr. página 32 do Relato).

Veja-se agora, detalhadamente, cada uma das situações que o Tribunal entendeu eleger como «exemplos da má aplicação de dinheiros públicos» pela PE, as quais, como se verá, em nada patenteiam uma tal atuação, sendo antes fruto das circunstâncias específicas e excecionais a que a intervenção na Escola Passos Manuel foi exposta, deixando, ao contrário em evidência, o modo meritório como a PE enfrentou e soube resolver todas as vicissitudes que esta obra revelou.

2. SITUAÇÕES ESPECÍFICAS

2.1. Aquisição de central telefónica e terminais

171. A aquisição de central telefónica e terminais a que o Tribunal de Contas se refere como o primeiro exemplo de má aplicação de dinheiros públicos pela PE correspondeu a um trabalho a mais introduzido no contrato já no decurso da empreitada.

O que o Tribunal critica não é a introdução desse equipamento na Escola, mas sim o preço pago pela PE ao empreiteiro pela sua instalação, o qual acresceu em 50% ao preço do equipamento apresentado pelo seu fornecedor. O Tribunal alega a «ausência de justificação para a aquisição em apreço ter sido considerada como “trabalho a mais” e preterida a sua aquisição pela Parque Escolar, com a inerente poupança de 12.635 €, tanto mais que a pesquisa de mercado com vista à sua aquisição e a obtenção da sua valorização foi concretizada pela própria escola» (cfr. página 33 do Relato).

172. Efetivamente, à data do lançamento do concurso, não estavam ainda definidos pela PE os requisitos necessários para a central telefónica, sendo que só após a consignação, foram definidas tecnicamente as necessidades deste tipo de equipamento, razão pela qual o mesmo não foi introduzido nos projetos patenteados a concurso.

A central telefónica é um equipamento muito importante e indispensável para o correto funcionamento de uma escola, tendo a PE considerado que a sua inclusão na empreitada geral era fundamental para assegurar a garantia global dos trabalhos realizados (central telefónica e infraestruturas de rede), ficando, desse modo, também abrangida pela garantia e pelo contrato de manutenção realizado com a Mota-Engil com uma duração de dez anos.

Caso esse trabalho tivesse sido contratado diretamente pela PE ao fornecedor e com autonomia em face da empreitada geral — como sugere o Tribunal de Contas —, para além da necessidade de contratação dos trabalhos de desmontagem e custos referentes a tratamento e vazadouro da central antiga da escola, e contrato de manutenção futura do equipamento, traria sempre uma dificuldade acrescida de gestão, pois, em caso de avaria, seria sempre difícil de avaliar se a responsabilidade era do fornecedor do equipamento (AvancelCom) ou do executante da infraestrutura (Mota-Engil).

Ora, a opção da PE acautelou todas essas contingências. O trabalho adicional referente ao fornecimento e montagem de central telefónica e pago pela PE — e agora alvo de crítica pelo Tribunal de Contas — valoriza: (i) o fornecimento e montagem da central telefónica pelo fornecedor da especialidade (AvancelCom, Lda), (ii) a desmontagem e custos referentes a tratamento e vazadouro da central antiga da escola, (iii) acompanhamento dos trabalhos pelos responsáveis técnicos da infraestrutura (Modernilux) e (iv) supervisão do empreiteiro geral da obra (Mota-Engil).

De resto, o preço final de € 37.904 representa um preço adequado para os serviços em questão, atendendo ao trabalho de preparação e supervisão, o investimento e às garantias que o mesmo envolve.

173. Refira-se, enfim, que a afirmação constante do Relato segundo a qual «a sua aquisição pela Parque Escolar, com inerente poupança de 12.635€, tanto mais que a pesquisa de mercado com vista à sua aquisição e a obtenção de valorização foi concretizada pela escola» não está correta, não só pelas razões já indicadas, como também pelo facto de a cotação da central telefónica não ter sido concretizada pela escola, mas sim pela Modernilux, empresa da especialidade com uma relação comercial mais favorável com o fornecedor do que a escola ou a PE.

174. Face ao acima descrito, a PE não concorda que a adjudicação do trabalho em causa ao empreiteiro geral tenha sido um ato de má gestão dos dinheiros públicos.

2.2. Loja de conveniência e Associação de Estudantes

175. O Tribunal de Contas critica, ainda, nas páginas 33 e 34 do Relato, a decisão da PE de não construção dos dois pavilhões previstos construir nos pátios exteriores da escola, para instalação da Loja de Conveniência e da Associação de Estudantes, e de realocar a Loja de Conveniência para o interior do edifício e a Associação de Estudantes para o pavilhão do aluno situado no jardim da escola.

176. É certo — o que o Tribunal, aliás, não desconhece — que a solução encontrada resultou de uma melhor definição do conceito de loja de conveniência por parte da PE e de uma otimização da localização espacial da Loja de Conveniência e da Associação de Estudantes, já solicitada pela escola em fase de desenvolvimento do projeto.

Efetivamente, da memória descritiva do projeto de arquitetura patenteado a concurso estava definido que «as valências destinadas a Loja de Conveniência e Associação de Estudantes serão introduzidas enquanto pavilhões autónomos, implantado um em cada claustro, como quiosques desmontáveis em estrutura metálica e com paredes transparentes, em vidro».

Porém, após definição interna na PE do conceito funcional da «Loja de Conveniência», muito posterior ao início desta empreitada, verificou-se que o espaço destinado em projeto para este fim (pavilhão exterior no pátio da escola) não era o mais adequado, designadamente por ter acesso não coberto e área insuficiente, dando razão à escola, pelo que a decisão foi de o realocar para o interior do edifício. Abandonada a funcionalidade de um dos pavilhões, e como o projeto só fazia sentido com a construção dos dois pavilhões (um em cada pátio do liceu), estudou-se a possibilidade de realocação da associação de estudantes noutro espaço. A opção foi localizar esta funcionalidade no pavilhão do aluno, localizado no espaço exterior da escola (jardim), aumentando o seu espaço interior e permitindo a sua utilização fora do horário escolar.

177. A não execução dos pavilhões da Loja de Conveniência e Associação de Estudantes resultou num decréscimo do valor da empreitada de € 135.510 (cfr. cálculo anexo que ora se junta como DOCUMENTO N.º 45), sem que por isso a escola tenha, como se viu, perdido qualquer funcionalidade, atendendo à deslocalização desses espaços. Dessa deslocalização resultou que o designado «Pavilhão do Aluno», para onde foi transferida a associação de estudantes, foi executado com uma dimensão superior ao

previsto, o que resultou num acréscimo de custo relativamente a este pavilhão de € 5.768 (cfr. o mesmo cálculo anexo). Do balanço da gestão destes espaços resulta, por conseguinte, uma diminuição do valor da empreitada de € 129.742,

178. Contudo, atendendo a que alguns dos trabalhos já estavam a ser executados, não foi possível poupar o valor total associado a tais trabalhos, conforme, aliás, a PE já explicou oportunamente ao Tribunal e vem referido na página 34 do Relato. À data desta decisão, estavam já executadas as fundações destes pavilhões e o aprovisionamento da estrutura metálica.

A PE considera que o investimento efetuado nas fundações (€ 2.001) não constitui, em si mesmo, uma perda, uma vez que os projetos destes pavilhões existem e, futuramente, caso exista essa necessidade, os mesmos poderão ser sempre construídos sem necessidade de ser executada a movimentação de terras e os trabalhos de betão armado, os quais seriam os que maiores transtornos causariam num espaço acabado.

Já não foi possível a recuperação do investimento da estrutura metálica (€ 29.625). Quanto à remoção da estrutura metálica, é verdade que o respetivo custo (€ 15.225) foi superior ao custo da própria estrutura e respetiva montagem (cf. artigos C.2.1 e C.2.2. - de € 14.400), mas esse custo está incluído no processo do 3º adicional ao contrato, tendo sido validado pela Fiscalização da Obra. É verdade que a estrutura metálica removida, e depois de se ter constatado que não servia para o pavilhão da ALPA, não foi reaproveitada pela PE para qualquer outro fim. Porém má gestão, isso sim, teria sido manter a decisão de construir dois pavilhões que, pelas razões já descritas, não deveriam ser construídos só por não ser possível reaproveitar a estrutura removida ou então forçar o seu reaproveitamento mediante o «enxerto» artificial e desnecessário, mas certamente com custos acrescidos, de uma qualquer construção em que tal estrutura pudesse servir.

179. É, pois, evidente que a afirmação, constante do Relato, segundo a qual «a tomada de decisão relativa à alteração ao Projeto (e Contrato) consubstanciada na não execução dos dois pavilhões custou, de forma direta, ao erário público 16.401 €» (cfr. página 34) não pode ser desenhadrada do contexto de supressão de trabalhos em causa. Efetivamente, a *alteração efetuada*, mesmo que tardia, «evitou a restante construção» dos dois pavilhões, pelo que, contabilizando-se todos os custos (a mais e a menos) referentes a esta alteração, ter-se-á que concluir que a referida decisão *implicou uma poupança*, sendo evidente que os trabalhos já executados tiveram de ser pagos ao empreiteiro.

No cômputo geral, a não execução dos pavilhões da Loja de Conveniência e Associação de Estudantes, a adaptação do Pavilhão do Aluno e a impossibilidade de aproveitamento da estrutura já fabricada para os primeiros edifícios referidos, resulta numa redução do custo da empreitada de € 100.117, pelo que se considera, antes, que a decisão foi um ato de boa gestão dos dinheiros públicos.

2.3. Pavilhão da Associação dos Antigos Alunos do Passos Manuel

180. O terceiro exemplo de má aplicação de dinheiros públicos que o Tribunal avança a respeito da Escola Passos Manuel prende-se com o pavilhão da ALPA. Trata-se, também aqui, como se viu já no ponto 2. da parte B. desta resposta, de um trabalho a mais surgido já no decurso da obra e que consistiu na execução de um edifício de piso térreo na zona do jardim da Escola.

Relativamente a este trabalho, o Tribunal questiona a necessidade de execução de micro-estacas (incluídas no artigo 5.1.4), no valor de € 19.815, bem como o próprio custo de construção por m² deste pavilhão (€ 3.385), o qual, segundo o Tribunal, «é manifestamente desajustado face à sustentabilidade e razoabilidade económica que é exigível num investimento público desta natureza (...), bem como «à utilização dada ao mesmo e ao resultado final alcançado e bem patente no relatório fotográfico» (cfr. página 35 do Relato).

Não se repetirá, nesta sede, tudo quanto já se referiu anteriormente acerca da ALPA e da consideração destes trabalhos como trabalhos a mais, curando-se apenas aqui das duas questões suscitadas pelo Tribunal no domínio da gestão financeira das obras em causa.

181. No que diz respeito à questão colocada no Relato acerca da necessidade de execução de micro-estacas, anexa-se nota técnica complementar do Projetista de Estruturas da Escola Passos Manuel (gabinete A2P Estudos e Projetos, Lda.), subscrita pelo Eng.º João Appleton, datada de 27 de dezembro de 2011 e junta como **DOCUMENTO N.º 1.**

Aí se pode ler, a respeito da solução adotada para o pavilhão da ALPA, que «ao nível das fundações, tendo em consideração a dimensão da estrutura, as condições geotécnicas do terreno e as acessibilidades ao local, foram adotadas fundações indiretas através de microestacas, sob maciços de betão armado ligados por vigas de fundação», tendo a opção de fundar a estrutura através de microestacas sido «justificada pelo

relatório geotécnico efetuado, que consistiu numa campanha de prospeção com 12 sondagens à rotação para ensaios SPT e 4 poços de reconhecimento, o qual permitiu identificar as características geológicas e mecânicas das várias camadas dos solos de fundação existentes no perímetro do liceu». O projetista refere claramente que foram, desse modo, confirmadas as más condições de fundação assinaladas na memória descritiva do projeto original, o que teve de ser corrigido através da aplicação de microestacas. Efetivamente, «as sondagens mais próximas da zona de implantação do pavilhão (S9 e S10) evidenciaram uma primeira camada de aterros (ZG3), com cerca de 5.75m e 7.00m, que inviabilizaram a execução de fundações diretas, tendo implicado a execução de fundações indiretas no Pavilhão dos Antigos Alunos, através de microestacas».

Crê-se, pois, que a leitura e análise da aludida nota técnica, elaborada com a autoridade conhecida do projetista de estruturas do edifício, será suficientemente esclarecedora das dúvidas levantadas pelo Tribunal. Em qualquer caso, a PE está totalmente disponível para prestar quaisquer outros esclarecimentos que o Tribunal ainda repute necessários.

182. Quanto ao segundo aspeto suscitado no Relato — o preço de construção por m² —, deve, antes do mais, referir-se que do custo total do pavilhão do ALPA 48% dos trabalhos foram valorizados a preços contratuais e os preços novos aplicados encontram-se perfeitamente discriminados e validados pela fiscalização da obra, conforme consta no processo PTA nº 12B do 3º Adicional.

A avaliação que é avançada pelo Tribunal de Contas quanto ao preço por m² é desajustada face às características da construção em causa. Esta conclusão fundamenta-se em três fatores aos quais o Tribunal não atribuiu seguramente a devida relevância:

a) Trata-se de um pavilhão com características arquitetónicas muito específicas resultantes do necessário enquadramento com o edifício principal do liceu;

b) Trata-se de um pavilhão de piso térreo em que a diluição de custos das fundações (acrescidas da sua especificidade) e das coberturas é feita por um único piso; De igual forma o custo das caixilharias, num edifício sem zonas de circulação, é diluído por um único compartimento.

c) Tratando-se de um pavilhão de reduzida dimensão, o peso das instalações específicas mais onerosas (WC, ar condicionado, etc...) aumenta o custo por m². Na construção de um edifício, o custo unitário de áreas específicas pode variar de 1 para 4.

Veja-se por exemplo o custo de uma zona de circulação e o custo de um laboratório. É uma situação perfeitamente normal e nunca posta em causa. A valorização do custo por m² é normalmente feita pela totalidade do conjunto edificado e, se assim for, como deve, os custos unitários alcançados na requalificação da Escola Passos Manuel, com as características patrimoniais únicas do edifício, com a profundidade da intervenção realizada, com as difíceis condições de execução e com o prazo curto de concretização, são reconhecidas, por qualquer técnico com experiência em projeto e execução de obras similares, como imbatíveis.

Enfim, uma última palavra para a observação, constante do Relato, de que este preço é desajustado no âmbito de um «investimento público desta natureza» e, bem assim, «em face da utilização dada ao mesmo e ao resultado final alcançado». O trabalho de mérito realizado pelo ALPA ao longo de décadas na promoção do desporto e na inserção social de jovens é razão mais do que suficiente para a sua concretização.

2.4. Sistema de aquecimento, ventilação e ar condicionado

183. O último exemplo que o Tribunal de Contas enumera como testemunho da má aplicação de dinheiros públicos levada a cabo pela PE tem que ver com o sistema de aquecimento, ventilação e ar condicionado (ponto 2.7.6.4 do Relato).

O Tribunal invoca que o projeto para a especialidade «Climatização/Ventilação Térmica» — cujo valor de execução contratual ascendeu a € 2.570.146 — previa a adoção de um «sistema a 4 tubos», bem como a utilização de um grande número de Unidades Técnicas de Ar Novo (UTAN), em rigor, 65, cujo preço unitário oscilava entre € 9.120 e € 11.985, tendo o custo da totalidade das 65 UTAN ascendido a € 637.655.

O que está em causa, pois, é a crítica do Tribunal quanto à opção de projeto em si mesma, o qual, nas palavras do Tribunal, «seria, em hotelaria, por exemplo, utilizado apenas em hotéis com categoria de “5 estrelas”, facto mais do que revelador da total desadequação da opção técnica adotada para uma escola como a Passos Manuel» (cfr. página 37 do Relato). Invoca, ainda, o Tribunal que esta solução de «luxo» apenas foi adotada na Escola Passos Manuel, uma vez que nas restantes escolas foi escolhido o sistema de «2 tubos».

184. Ocorre que a explicação para um tratamento desigual da Escola Passos Manuel em face das restantes escolas tem, justamente, subjacente a especificidade desta Escola relativamente às restantes, sendo certo que, como é sabido, a uma

materialidade distinta deve corresponder um tratamento diverso e a um edifício de exceção deve corresponder um tratamento de exceção. Do exposto na Parte A. desta resposta decorre já, em larga medida, em que reside a especificidade desta escola, mas veja-se agora, mais especificamente, em que consiste essa diferença ao nível das exigências do projeto de especialidade aqui em apreço.

A verdade é que um edifício com as características da Escola Passos Manuel não dispunha de meios passivos nem ativos que permitissem atingir as condições mínimas de conforto no seu interior, de acordo com os conceitos e legislação atualmente em vigor.

Em face dessas condições, e conforme vem referido na Nota Técnica elaborada em 2 de janeiro de 2012 pelo projetista do sistema de aquecimento, ventilação e ar condicionado na Escola Passos Manuel, que ora se junta como DOCUMENTO N.º 45-A a equipa de projeto em conjunto com a PE analisou e ponderou as várias possibilidades de solução e cedo se deparou com vários constrangimentos, designadamente:

- a) A impossibilidade de implementação de soluções de ventilação natural (para além da simples abertura de janelas) ou híbrida, atendendo ao impacto que estas soluções provocariam ao nível das fachadas do edifício, as quais, num edifício em vias de classificação, com fortes restrições no âmbito das intervenções, assumiriam primordial importância e danos irreparáveis;
- b) A impossibilidade de alteração da fenestração pré-existente, sob pena de descaracterização do património construído e de grande valor histórico;
- c) A inexistência de espaços técnicos em qualquer dos pisos dada a elevada ocupação atual do edifício e que deveria ser mantida;
- d) A necessidade de preservar o desenho da cobertura atual, pois, em zonas históricas e, particularmente, em Lisboa a cobertura assume especial importância, representando o que habitualmente se designa pela «quinta fachada».

185. Conforme é notado pelo projetista, na mesma Nota Técnica, perante estes grandes constrangimentos e após uma cuidada análise e ponderação de várias soluções técnicas em presença, a equipa formulou uma proposta de solução, respeitando os critérios consignados, mas, ao mesmo tempo, conferindo-lhe grande flexibilidade de modo a corresponder às múltiplas valências pretendidas e a eventuais futuras alterações no ciclo de vida da instalação que se admite de 30 anos. De um modo geral, as opções tomadas foram as seguintes: (i) sistema de produção térmica centralizada, (ii) adoção do sistema «a 4 tubos»; (iii) tratamento de ar através de unidades dedicadas.

a) No que toca à *adoção da produção térmica, a opção por um sistema centralizado* advém, por um lado, das prescrições contidas no novo regulamento RSECE – Regulamento dos Sistemas Energéticos de Climatização em Edifícios (aprovado pelo Decreto-Lei 79/2006, de 4 de abril), que entretanto entrou em vigor e, por outro, da necessidade de adaptação da solução ao tipo de edifício em questão, para o que foi determinante a grande dificuldade em encontrar no edifício ou nos espaços exteriores áreas técnicas compatíveis.

b) Em matéria de produção e distribuição de calor e frio, avulta a *adoção do sistema «a 4 tubos»*.

Como é sabido, e o Tribunal não o ignora, o «sistema a 4 tubos» permite que ao mesmo tempo e em espaços diferentes do edifício, além do aquecimento e ventilação dos espaços, possa ocorrer o seu arrefecimento e ventilação.

Ora, a adoção de sistema a «4 tubos», disponibilizando aos utilizadores, em simultâneo, calor e frio, foi uma opção do projetista, a qual se afigurou conveniente em determinadas escolas por forma a dotar os edifícios da flexibilidade e resposta adequada à multiplicidade de usos, em termos de abertura da escola à comunidade, que os mesmos viessem a ter (nomeadamente a oferta de atividade complementares de desporto, lazer, cultura ou mesmo eventos de carácter social, rentabilizando-se o investimento que se iria efetuar). Deve frisar-se, aliás, que esta solução, adotada em muitos edifícios de utilização mista, não é apanágio apenas de hotéis com a categoria de «5 estrelas», mas sim de edifícios com utilizações múltiplas específicas e outras particularidades de funcionamento como se prevê vir a ocorrer no edifício em apreço.

Acresce ainda que foi considerado vantajoso estabelecer uma arquitetura lógica para as redes de distribuição de calor e frio, desenvolvendo-se estas em anel ao longo do edifício, de modo a que possibilitassem, em qualquer data futura, disponibilizar unidades terminais complementares em espaços particulares cujas condições de utilização assim o viessem a requerer.

De resto, caso tivesse sido implementada, neste edifício, uma solução «a 2 tubos» teria sido necessário, obrigatoriamente, adotar um desdobramento em sub-sistemas, em função do tipo de utilização diferenciada, nomeadamente: (i) salas de aula e laboratórios; (ii) biblioteca e serviços administrativos; (iii) auditório e (iv) refeitório. Ademais, a inexistência de espaços técnicos no edifício para a implantação de equipamentos de produção diferenciada, associada às atuais exigências estabelecidas no novo quadro regulamentar (Sistema de Certificação Energética e de Qualidade do Ar Interior), tornaria indispensável encontrar locais técnicos para a implementação de sistemas de tratamento

de ar, no interior do edifício existente, sem descaracterizar o edifício uma vez que estávamos perante um edifício em processo de classificação de grande valor patrimonial, com o inerente acréscimo de custos com outras redes de tubagem, já não falando no impacto estético e arquitetónico no edifício que a solução acarretaria.

Finalmente, embora sem menor importância, um outro argumento converge na solução adotada pela PE. Trata-se de um argumento de índole económica. É que a opção pelo sistema de 4 tubos foi, à data do projeto, suportada por uma avaliação técnica e económica, que depôs no sentido de essa ser uma opção adequada e equilibrada em face da multiplicidade de situações que se previa para a utilização do edifício em causa. Sendo o sistema «a 4 tubos», naturalmente, o mais caro, o diferencial face ao sistema de «2 tubos», inferior a 5% sobre o valor total do AVAC, conforme a Nota Técnica do projetista de 2 de janeiro de 2012 já anteriormente referida, e as vantagens que este acarreta, são, contudo, como decorre das considerações anteriores, largamente compensadores do acréscimo de custo em causa.

Em face destes dados, crê-se que o Tribunal não poderá continuar a considerar a opção por este sistema como um exemplo de má aplicação de dinheiros públicos.

c) Quanto ao *tratamento de ar através de unidades dedicadas*, a adoção desse sistema tornou-se imperativa dado que não era possível a instalação de unidades de tratamento de ar sectoriais, agregando várias salas de aula, o que obrigaria a considerar unidades de grande porte que entrariam em conflito com as sobrecargas admissíveis e os demais elementos estruturais que suportam a cobertura do edifício e que segundo os especialistas importaria preservar.

Aliás, a utilização de unidades dedicadas a cada sala de aula é hoje correntemente aplicada, em edifícios escolares, quer na Europa quer nos Estados Unidos, pois é considerada muito vantajosa, dadas as facilidades que apresenta na sua utilização e gestão.

186. Embora se trate de questão de pormenor, faz-se notar que a conceção e o desenvolvimento do projeto se processaram em data anterior à publicação do «Manual de Projeto de Instalações Técnicas» – 1ª Edição, outubro 2008 da PE, tendo esta publicação sido posterior à adjudicação e consignação da empreitada, pelo que as conclusões vertidas nesse Manual e referidas pelo Tribunal, na página 37 do Relato, não valem, como se vê, para a Escola Passos Manuel. Tal não significa, evidentemente que os projetos tenham sido desenvolvidos sem regras, tendo, pelo contrário, havido lugar a inúmeras reuniões e diretrizes com e para os projetistas.

187. Esclarecida, em termos técnicos, a opção tomada e justificada respetiva racionalidade económica, fica demonstrado que a mesma não configurou qualquer gestão inadequada de dinheiros públicos por parte da PE.

E esta conclusão não é, nem poderia ser, alterada se for tida em consideração a utilização que vem sendo dada, pela própria comunidade escolar, ao sistema implementado, testemunhada pelo Tribunal de Contas.

Referida no Relato é a «falta de qualidade do ar nas salas de aula, testemunhada durante as deslocações, dada a inexistência de ventilação natural destes espaços», bem como «a existência de aparelhos a óleo nos serviços administrativos, o que, face à sofisticação dos equipamentos instalados no âmbito das obras de modernização, não deixa de ser um exemplo paradigmático do desajuste da opção tomada» (cfr. página 36).

As referidas afirmações do Relato assentam em dados de facto incorretos ou em pressupostos lógicos equívocos.

Desde logo, todos os compartimentos da escola dispõem de janelas de abrir, prática já habitual nesta e na generalidade de outras escolas, garantindo-se assim a ventilação natural. Isto mesmo é também referido na Nota Técnica do projetista. As salas de aula mais comuns na Escola Passos Manuel são dotadas de dois vãos de janelas com 1.80 por 2,40 metros, o que equivale a uma área de 8.64 m², garantindo uma boa ventilação natural, sendo certo que a possibilidade de abertura dessas janelas pode ser comprovada pela fotografia que se junta como DOCUMENTO N.º 46. Em todo o caso, não deve perder-se de vista que o facto de existirem sistemas de ventilação mecânica não obriga necessariamente ao seu funcionamento permanente, em especial em dias com temperaturas exteriores moderadas. Sempre foi, aliás, definido como regra pela PE, mesmo antes da publicação do Manual de Instalações Técnicas em outubro 2008, a garantia de abertura das janelas, situação que permite em 6 a 7 meses do ano garantir a qualidade do ar e mesmo a temperatura, sem a utilização de sistemas mecânicos.

Por outro lado, a conclusão avançada quanto à qualidade do ar interior carece de comprovação mediante indicação dos níveis de qualidade do ar em questão, não se bastando com meras percepções empíricas. Por último, quanto à utilização de aparelhos de aquecimento a óleo, tais aparelhos de aquecimento testemunhados pelo Tribunal, e dos quais a PE não tem qualquer conhecimento, pertencem à escola, ou aos seus funcionários, e não constaram da empreitada, não podendo a PE avançar com qualquer justificação para a respetiva existência.

O Tribunal manifesta ainda a sua estranheza em termos de coerência entre a opção tomada ao nível do AVAC e a manutenção da caixilharia original do edifício, sem vidro duplo e com isolamento deficiente, empenadas ou de abertura difícil em várias situações e com ferragens de fecho e manobra inoperantes» (cfr. página 36 do Relato). Sobre este aspeto, não pode o Tribunal olvidar que se está perante um edifício que constitui património cultural arquitetónico. A opção de manutenção da caixilharia original foi precisamente ditada por essa circunstância, como decorre inequivocamente da Nota Técnica elaborada pelo projetista Arquiteto Victor Mestre, já junta como DOCUMENTO N.º 2, e apenas foi possível com o recurso a uma equipa de profissionais de marcenaria de elevada qualidade. É certo que caixilharia em madeira apresenta desvantagens em termos de isolamento térmico, mas esse aspeto foi ponderado pela equipa projetista e à luz das contingências decorrentes do valor patrimonial de exceção do edifício. A essa opção não é alheia a circunstância de a caixilharia se encontrar em estado razoável, não obstante a sua longa utilização e de a madeira em causa ser madeira de qualidade excecional (cfr. a nota técnica já referida) De resto, o facto de o contrato celebrado para esta escola abranger uma componente de manutenção visa justamente garantir que os equipamentos serão mantidos em boas condições, o que, evidentemente, se aplica à caixilharia de madeira, que é um equipamento carente, por natureza, de constante manutenção. Acresce o facto de, com as diversas intervenções ao nível das fundações e estrutura em parte do edifício, bem como dos movimentos de terra nas zonas adjacentes ao edifício, ser normal um período de estabilização dos vários elementos construtivos novos e originais. A este respeito importa sublinhar o conteúdo da nota técnica complementar do Projetista de Estruturas da Escola Passos Manuel (gabinete A2P Estudos e Projetos, Lda.), subscrita pelo Eng.º João Appleton, datada de 27 de dezembro de 2011 e junta como DOCUMENTO N.º 1.

Como se referiu anteriormente, têm sido realizadas ao abrigo desse contrato, diversas intervenções na caixilharia, as quais se reputam perfeitamente naturais e normais em face do equipamento em si mesmo, o que denota a preocupação em manter a caixilharia nas melhores condições possíveis, minimizando, assim, ao máximo, qualquer comportamento indesejado em termos de isolamento térmico.

188. Uma última palavra se impõe a propósito da sustentabilidade do sistema escolhido.

Por um lado, a existência de sistema de gestão técnica centralizada, de implementação obrigatória por imposição regulamentar, representa, além do mais,

efetivamente uma forte mais-valia na gestão de custos, desde que, como é evidente, convenientemente programada e otimizada.

Acresce que, em geral, qualquer análise da intervenção, sob o prisma da racionalização energética, não pode perder de vista que a escola, antes da intervenção de que foi alvo, não dispunha de qualquer sistema de ventilação ou de climatização, não sendo, pois, razoável sustentar-se que o acréscimo da fatura energética da escola se deve apenas à introdução do sistema em causa, usando esse aumento da fatura como argumento para criticar a solução em si mesma (cfr. página 36 do Relato). Isto mesmo é referido no ponto 1.5.2 da nota técnica do projetista de AVAC, já junta como **DOCUMENTO N.º 2**. Tal aumento deve-se, sim, antes do mais, «ao acréscimo da melhoria das condições ambientais aos vários níveis — térmico, lumínico e de qualidade do ar interior — e ao aumento do número de utilizações complementares nomeadamente nos balneários e cozinha e refeitório» (cfr. a mesma Nota técnica). A estes fatores acresce o aumento significativo de equipamentos didáticos disponibilizados à escola, em particular no que se refere a computadores, vídeo-projetores, quadros interativos e equipamento de laboratórios.

Finalmente, não pode deixar de referir-se que todos estes fatores correspondem a objetivos do Programa, procurando dar o salto qualitativo das instalações que há décadas não se processava e ao cumprimento de toda a legislação e normativos técnicos em vigor.

A racionalização energética atingir-se-á certamente balanceando as necessidades dos utilizadores, a otimização do modo de funcionamento dos sistemas e os níveis da qualidade do serviço.

3. A DEMONSTRAÇÃO DA BOA GESTÃO DE DINHEIROS PÚBLICOS NA ESCOLA PASSOS MANUEL

189. Refutados os argumentos e a apreciação que, com base neles, o Tribunal de Contas faz em termos de considerar que a PE procedeu, na Escola Passos Manuel, a uma má aplicação dos dinheiros públicos, é oportuno deixar-se, antes de concluir a presente resposta, uma breve demonstração da convicção da PE, já anteriormente assinalada, a qual aponta justamente em sentido contrário à perceção geral que do Relato se infere, isto é, a de que a intervenção na Escola Passos Manuel, protagonizada pela PE, é precisamente um bom exemplo de uma boa gestão de dinheiros públicos.

Deve dizer-se, aliás, que a PE estranha que, mesmo a par da apreciação geral que faz em termos da existência de uma má aplicação de dinheiros públicos na Escola Passos Manuel, o Tribunal de Contas não tenha formulado uma única apreciação positiva relativamente à gestão do projeto e da empreitada, particularmente três aspetos muito específicos e facilmente constatáveis que de seguida brevemente se descrevem.

190. A primeira vertente em que essa referência se teria justificado tem que ver com *a análise e aferição dos preços justos de mercados para trabalhos a mais a preços novos e análise do processo de erros e omissões.*

Os valores reclamados pelo adjudicatário no processo de erros e omissões para o contrato 08/393/CA/C foram os seguintes:

- a) Valor total para as 8 escolas do contrato: 8.377.955€
- b) Valor da Escola Passos Manuel: 1.607.451€

Contudo, os valores aceites pela PE, foram:

- a) Valor total para as 8 escolas do contrato: 2.437.446€
- b) Valor da Escola Passos Manuel: 887.474€

Como se vê, os valores aceites correspondem a 29% dos reclamados pelo empreiteiro no valor global do contrato e a 55% dos valores no caso específico da Escola Passos Manuel. Isto mesmo pode comprovar-se pela análise da carta da Fiscalização, com a ref^a 0163, datada de 16/12/2009, que se junta como DOCUMENTO N.º 47).

Os números acima referidos são o resultado de uma análise rigorosa por parte de toda a equipa de intervenientes no processo, nomeadamente projetistas, fiscalização e os gestores de processo da PE.

No que diz respeito à análise de trabalhos a mais, e como comprovam os detalhados e rigorosos relatórios de análise de trabalhos adicionais, elaborados e validados pela fiscalização e aprovados pela PE, e que estão anexos aos processos dos adicionais ao contrato, demonstram um indelével rigor e transparência na gestão dos dinheiros públicos. Estes relatórios, que são elaborados após a análise preliminar dos processos entre a fiscalização e o empreiteiro, foram depois analisados pelos gestores dos processos da PE. No caso da Escola Passos Manuel, grande parte destes processos sofreram revisões sucessivas (assinalados pelas letras A, B, C, etc), resultantes de uma rigorosa análise, que resultou numa diminuição de valores global de 996.919€, conforme decorre do mapa que se junta como DOCUMENTO N.º 48.

Assim se demonstra que, no conjunto de erros e omissões e trabalhos a mais, e para a Escola Passos Manuel, houve um ajuste/redução dos valores propostos pelo empreiteiro, resultado da análise e negociação dos processos, de 1.716.896€ - facto este que não pode deixar de ser perspetivado como um sintoma de uma boa aplicação de dinheiros públicos.

191. O segundo domínio em que a boa aplicação de dinheiros públicos pela PE na Escola Passos Manuel é notória tem que ver com as *correções/adaptações aos projetos, com menores valias para a empreitada*

Conforme anteriormente referido, houve, no decorrer da empreitada, necessidade de corrigir/adaptar os projetos de execução devido (i) às exigências do Programa não conhecidas à data de elaboração dos respetivos projetos, (ii) à normal evolução das condições de utilização e a (iii) uma melhor perceção pelos futuros utilizadores do edifício, (iv) à identificação de situações não previstas em projeto e tendo em vista o melhoramento futuro da manutenção das instalações.

No entanto, importa frisar que, não obstante essas vicissitudes, houve sempre a preocupação de procurar menores valias, resultantes de trabalhos considerados supérfluos, desadequados ou anuláveis, compensando alguns dos trabalhos a mais, tendo em vista a cuidada aplicação dos dinheiros públicos, de que se dão os seguintes exemplos :

- a) Não aplicação de capotto que se encontrava acessível aos alunos no exterior do polidesportivo **(3.087,65€)**- (cfr. página 5/34 do TA57);
- b) Não aplicação de um conjunto de envidraçados / guarda-ventos que se previa virem a ser problemáticos durante a utilização do edifício, com conseqüente redução orçamental **(40.545,09€)**(cfr. página 2/34 do TA57);
- c) Redução da espessura dos vidros da caixa do elevador, mantendo a garantia de segurança, com conseqüente redução orçamental **(2.184€)**(cfr. página 2/34 do TA57);
- d) Não aplicação das placas de poliestireno extrudido sob o telhado do edifício principal uma vez que a função das mesmas não seria eficaz, tendo em consideração que no desvão da cobertura é onde se encontram as UTA's do AVAC, com redução de custos de **24.622,50€**(cfr. página 2/34 do TA57);
- e) Supressão de soluções de impermeabilização e isolamento térmico na zona do refeitório em conseqüência das soluções adotadas aquando da execução da

- estrutura daquele edifício, com redução de custos de **28.638,77€** (cfr. páginas 4 e 5/34 do TA57);
- f) Não aplicação de redes no polidesportivo, previstas no contrato, sobre o campo de jogos exterior, consideradas dispensáveis em termos funcionais (**28.847,13€**) e na proteção aos envidraçados nos ginásios interiores, igualmente consideradas desnecessárias (**22.739,50€**) (cfr. página 5/34 do TA57);
- g) Supressão da empreitada a mudança do PT da EDP (**25.529,87€**), entregando o trabalho diretamente à EDP por um valor francamente inferior (**14.196,72€**), conforme comprovativo que se junta como **DOCUMENTO N.º 49**
- h) Alteração do pavimento do estacionamento em agregados britados com aglutinante à base de cal (15.674,20€ + 24.172,78€ = 39.846,98€) (página 9 e 10/34 do TA57) para betuminoso (22.291,78€ + 8.937,06€ = 31.228,84€) (página 34/34 do TA57), obviando problemas de durabilidade do pavimento, tendo em consideração a utilização prevista e resultando numa menor valia de **8.618€**;
- i) Redução do valor contratual dos estores sombroll em cerca de **60.000€** (TA 57C), com a introdução de alterações, nomeadamente a passagem de estores elétricos para manuais;
- j) Não construção dos dois pavilhões para as lojas de Loja de Conveniência e Associação de Estudantes, equivalente a uma redução orçamental de **100.117€**, conforme anteriormente explicado.

Nos trabalhos acima descritos, resultou uma redução orçamental aproximada de 330.000€.

192. Igual resultado foi obtido em termos de *prazo de execução da obra* e também quanto a este aspeto, não é feita no Relato uma única observação positiva.

E sobre este aspetos, os factos relevantes falam por si.

Em face das características patrimoniais únicas do edifício a requalificar, da intensa, permanente e pró-ativa participação da escola na procura de um produto final totalmente adaptado a um projeto educativo virado para o futuro, e, bem assim, em face de todos os condicionalismos em que decorreu a obra (escola em funcionamento, difíceis acessos, acesso único permanente para a escola, obra e GNR exíguo espaço disponível para estaleiro e recreio da escola,) e de todas as circunstâncias imprevistas (e.g. caneiro, patologias extremas no corpo de ligação ao pavilhão da Química), o prazo final da obra

foi de 18 meses, apenas mais dois meses que o, de início, previsto contratualmente e sem que ocorresse qualquer incidente / acidente relevante.

O esforço, empenho, dedicação e profissionalismo, testemunhado por todos os que presenciaram o desenvolvimento dos trabalhos, em particular a comunidade escolar, teriam merecido — como aqui se procura fazer, ainda que, em parte, em juízo próprio — uma palavra de reconhecimento.

V. MONITORIZAÇÃO, GESTÃO E CONTROLO DAS EMPREITADAS

193. Noutro plano, vem o Tribunal de Contas tecer ainda fortes críticas à PE no que diz respeito àquela que foi a monitorização, gestão e controlo, por parte da PE, da empreitada referente à Escola Passos Manuel.

Nesse domínio, o Tribunal de Contas vem criticar a atuação da PE ao nível *(i)* do controlo de custos, *(ii)* da gestão do Projeto e, por fim, *(iii)* do incumprimento do Regime Legal de Execução das Empreitadas. Entende que as condutas adotadas pela PE consubstanciam um «incumprimento das disposições relativas à execução das empreitadas previstas no DL n.º 59/99, cit., designadamente do n.º 1 do art. 15.º, dos n.ºs 1, 2, 4, 6 e 7 do art.26.º e do n.º 2 art.45.º»⁹³.

A PE rejeita, porém, a imputação que lhe é feita no Relato, pelas razões que seguidamente se apresentam a propósito de cada um dos aspetos negativos que lhe são apontados e que impõem a reformulação das conclusões alcançadas pelo Tribunal no Relatório de Auditoria.

1. CONTROLO DE CUSTOS

194. Em primeiro lugar, relativamente à questão associada ao controlo de custos, vem o Tribunal de Contas apontar para dois aspetos: *(i)* a um tempo, refere o facto de «não obstante o limite de 25%, estabelecido no n.º 1 do art. 45.º do DL 59/99, cit., para a realização de «trabalhos a mais», se aferir em função do contrato, que, no caso em apreço, integra oito escolas (lote 1 – Contrato n.º 393), verifica-se que quanto a este conjunto de escolas, a referida percentagem atingiu os 25,1%, sendo que, especificamente quanto à Passos Manuel, os trabalhos ascenderam a 32,2%»; *(ii)* a outro, em relação ao cumprimento da exigência constante do n.º 2 do artigo 45.º do RJEOP, respeitante à contratação de uma entidade externa e independente para emitir parecer, no caso de o valor acumulado dos trabalhos a mais e de suprimento de erros e omissões exceder 15% do valor do contrato de empreitada, salienta que «a contratação daquele “serviço” teve lugar após as várias “recepções provisórias” relativas às oito escolas abrangidas pelo Contrato n.º 393, ou seja, não foi cumprido o estabelecido na lei,

⁹³ Cfr. pp. 37 a 43.

na medida em que esta determina a realização daquele “estudo” antes da tomada de decisão para a realização de “trabalhos a mais” que vão além dos 15%. Ou seja, a PE autorizou a realização dos “trabalhos a mais” que entendeu necessários no âmbito das empreitadas do lote 1 e, à posteriori, procedeu à contratação da entidade que iria desenvolver a avaliação daqueles»⁹⁴.

A (suposta) verificação desses dois aspetos leva o Tribunal de Contas a concluir no Relato «pela falta de controlo exercido pela Parque Escolar sobre as empreitadas de obras públicas por si desenvolvidas, com particular destaque para as de modernização da Passos Manuel e que levaram à realização de “trabalhos a mais” no montante total 5.822.308 €»⁹⁵.

Não se pode, contudo, acompanhar as conclusões alcançadas pelo Tribunal.

195.Desde logo, porque no que toca às percentagens apuradas para efeitos de verificação das derrapagens dos trabalhos a mais, à luz do n.º 1 do artigo 45.º do RJEOP, o Tribunal de Contas inclui (erradamente) nos cálculos efetuados para esse efeito o valor do Contrato n.º 2.199, referente à «Execução dos Trabalhos Decorrentes da Existência de Caneiro não Cadastrado na Zona do Novo Pavilhão Polidesportivo (...)», correspondente a € 1.169.416,00.

Tal valor não deve ser considerado na análise do *controlo de custos* porque a contratação dos trabalhos incluídos nesse contrato foi feita ao abrigo de um procedimento de ajuste direto com fundamento em urgência imperiosa, uma vez que estavam preenchidos, como *supra* se demonstrou, os pressupostos para a escolha desse procedimento, à luz do disposto na alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP.

O Contrato n.º 2.199 é assim autónomo ao Contrato n.º 393, pelo que não faz qualquer sentido adicionar o valor daquele primeiro aos trabalhos adicionais deste último para efeitos de saber se foi ou não ultrapassado o limite percentual a que se refere o n.º 1 do artigo 45.º do RJEOP. Com efeito, tal como resulta da própria letra dessa norma, está em causa a autorização da realização de «(...) trabalhos a mais previstos no artigo 26.º, alterações do projeto da iniciativa do dono da obra ainda que decorrentes de erro ou omissão do mesmo ou trabalhos resultantes de alterações ao projeto, variantes ou alterações ao plano de trabalhos, da iniciativa do empreiteiro (...)»

Assim sendo, para o apuramento do valor a que se refere o preceito legal citado, deve apenas ser tido em consideração a percentagem de 23,2% respeitante o volume

⁹⁴ Cfr. pp. 38 e 40 do Relato.

⁹⁵ Cfr. p. 40 do Relato.

total dos trabalhos a mais e de suprimento de erros e omissões executados no âmbito do Contrato n.º 393, o que conduz à conclusão de que, não tendo sido ultrapassado o limite legal de 25%, nenhuma censura merece, para efeitos da aplicação das regras sobre o controlo de custos das obras públicas, a conduta adotada pela PE nas diversas empreitadas abrangidas pelo lote 1.

Além do mais, nem se percebe como é que o Tribunal procede à inclusão do valor dos trabalhos subjacentes ao Contrato n.º 2.199, por entender que os mesmos «consustanciam “trabalhos a mais” à construção do Pavilhão do Polidesportivo da Escola Passos Manuel que faz parte do objeto do Contrato n.º 393», quando, a propósito da apreciação da contratação por ajuste direto com fundamento em urgência imperiosa, no quadro das infrações financeiras suscetíveis de desencadear responsabilidade financeira sancionatória, vem sustentar exatamente o contrário, dizendo que as circunstâncias que motivaram essa contratação nem (sequer) podem ser consideradas *circunstâncias imprevistas*⁹⁶. Ou seja, do entendimento expresso no Relato pelo Tribunal de Contas a propósito da legalidade dos trabalhos objeto do Contrato n.º 2.199, sempre resultaria a impossibilidade de contratar a execução destes trabalhos ao abrigo do regime de trabalhos a mais, pelo que o valor dessa contratação jamais revelaria para efeitos do controlo exercido pelo artigo 45.º do RJEOP.

Repare-se, de resto, que entender de outra forma equivale a condenar (implicitamente) a contratação de outros trabalhos associados à mesma empreitada, que não preencham os pressupostos dos trabalhos a mais nem de suprimento de erros e omissões, em conformidade com as regras estabelecidas no CCP para escolha de procedimentos — como efetivamente aconteceu no caso do Contrato n.º 2.199 —, o que claramente não é consentâneo com o disposto na lei.

196. Também no que se refere à circunstância de o estudo a que se refere o n.º 2 do artigo 45.º do RJEOP ter sido contratado extemporaneamente, isto é, depois de os trabalhos terem sido executados, entende a PE que a apreciação do Tribunal não tem em consideração os circunstancialismos próprios do caso em apreço.

Com efeito, a verificação do valor acumulado a que se refere o artigo 45.º respeita, no caso em apreciação, aos trabalhos do lote 1, o qual por sua vez agrega 8 escolas com localizações (Lisboa, Beja, Odivelas, Benavente e Óbidos) e particularidades bastante diversas entre si, executadas em simultâneo.

⁹⁶ Cfr. p. 13 do Relato.

Significa isto que, para efeitos de apuramento da percentagem a que se refere o n.º 2 do artigo 45.º, foi necessário ter em consideração os trabalhos realizados nas diversas empreitadas, o que, como se deve calcular, não foi imediato, uma vez que a necessidade de executar os trabalhos a mais, sentidos a propósito de cada escola e ao longo da execução do contrato, ocorreu em paralelo.

Atenta a urgência em executar os trabalhos em causa, esse controlo — já por si bastante difícil, tendo em conta as particularidades referidas — apenas foi possível efetuar à *posteriori*, na altura em que se procedeu à outorga do 3.º adicional.

A PE entende que o contexto acima descrito não pode ser considerado despiciendo, no que concerne ao cumprimento do n.º 2 do artigo 45.º do RJEOP.

De todo o modo, o resultado do estudo contratado veio a revelar-se favorável à autorização anteriormente dada à realização dos trabalhos incluídos no adicional n.º 3. Com efeito, pode ler-se no Parecer emitido pela empresa Ribeirinho Soares que «as decisões tomadas na inclusão destes trabalhos no âmbito deste contrato seguiram os critérios exigíveis de eficiência, economia e eficácia, procuraram obter a melhor racionalidade económica para o erário público e não prejudicaram os princípios da contratação pública (concorrência, transparência e equidade)».

Ora, tendo em conta que o estudo contratado veio validar a autorização anteriormente concedida pela PE à execução daqueles trabalhos, propugnando pela legalidade e legitimidade da mesma, a *irregularidade* que é aqui apontada pelo Relato deve ser desconsiderada, à luz da teoria das formalidades não essenciais a que *supra* se fez alusão.

2. ASPETOS RELATIVOS À GESTÃO DO PROJETO

197. Noutro plano, vem o Tribunal de Contas referir que «as obras de modernização implicaram consideráveis alterações ao valor contratual, que originou o aumento do montante do investimento de 16.120.958 €, para os atuais 23.610.082 (+7.489.124€)»⁹⁷.

Mais concretamente, vem dizer, citando as observações do Consultor Externo, que a «maioria dos trabalhos a mais (...) são inequívocas alterações ou complementações dos projetos por iniciativa da Parque Escolar, eventualmente em alguns casos por sugestão extemporânea da própria Direção da Escola, mas aceites pela entidade gestora do projeto».

⁹⁷ Cfr. p. 40 do Relato, correspondendo o valor de 16.120.958€ ao somatório dos valores dos contratos 08/358 e 087393

O Tribunal de Contas salienta o facto do regime da empreitada relativa ao lote 1, quanto ao modo de retribuição, ser por preço global, entendendo que «neste tipo de empreitadas o dono da obra definirá, com maior precisão possível, nos elementos escritos e desenhados do projeto e no caderno de encargos, as características da obra e as condições técnicas da sua execução, bem como a qualidade dos materiais a aplicar, e apresentará mapas resumo de quantidade de trabalho».

Com base nessas considerações, afirma que não houve uma cuidadosa revisão do projeto da Escola Passos Manuel, antes da sua colocação a concurso, «não tendo sido, por isso, evitados os elevados sobrecustos financeiros» (cfr. p. 41), concluindo que «a gestão do projeto relativa à Passos Manuel, foi deficiente e ineficaz, não tendo acautelado o controlo orçamental das obras de modernização» (cfr. p. 42).

Mas também aqui a PE entende que as críticas apontadas não se justificam.

198. A este propósito, deve começar por referir-se que o raciocínio gizado pelo Tribunal de Contas, a propósito da distinção entre os regimes existentes no RJEOP quanto ao modo de retribuição (por série de preços ou por preço global) e da necessidade de existir um maior rigor nestas últimas, por causa da forma de remuneração, ainda que se afigure adequado, o mesmo não vale quando estamos perante trabalhos que se tenham revelado necessários de executar em resultado de alterações introduzidas ao projetos — como é o caso.

E isto porque, em ambos os regimes – seja nas empreitadas por preço global seja nas empreitadas por série de preços — qualquer alteração que seja introduzida pelo dono da obra, nomeadamente em virtude da verificação de determinadas circunstâncias imprevistas (no caso dos trabalhos a mais), o valor dos trabalhos a menos ou mais que se revelem necessários suprimir ou executar é adicionado ou retirado ao valor global da empreitada, consoante o caso (cfr. artigo 16.º do RJEOP).

199. Sem prejuízo do exposto, tal como já se teve oportunamente de demonstrar na presente resposta, as alterações a que o Tribunal de Contas se refere, relacionadas com os trabalhos a mais, a menos e de suprimento de erros e omissões formalizados nos adicionais n.ºs 1, 2 e 3, resultaram todos eles de circunstâncias imprevistas, encontrando-se preenchidos por isso os pressupostos previstos na lei para a sua realização, importando também ter em especial atenção o contexto específico em que decorreu a elaboração do projeto.

Isso mesmo é evidenciado no Parecer acima referido, no qual a empresa Ribeirinho Soares especificamente refere verificar-se «que os trabalhos realizados na empreitada da escola Passos Manuel, inseridos no 3.º adicional, estão relacionados com a imprevisibilidade da extensão da intervenção necessária, com a criação de condições para o funcionamento da escola durante a intervenção e com a compatibilização do projeto com as condições encontradas em obra» (cfr. p. 36 do parecer que consta dos autos do processo de auditoria).

Com efeito, não podem aqui ser descuradas as considerações já tecidas a propósito do enquadramento desta empreitada e da realização dos trabalhos a mais colocados em causa pelo Tribunal de Contas, através das quais se evidenciou que, não obstante todo trabalho de campo efetuado, a PE deparou-se, durante a execução desta empreitada, com inúmeras situações imprevistas, as quais muito dificilmente ou mesmo de maneira alguma poderiam ter sido previstas em momento anterior (fase de elaboração do projeto).

Assim, percebeu-se que as necessidades de intervenção no edifício ultrapassavam as previstas em fase de projeto, levando à execução de trabalhos não previstos.

Tal situação afigura-se bastante frequente, principalmente em obras de reabilitação: «Como se trata de uma reabilitação de um equipamento em funcionamento, compreende-se que a caracterização do estado de determinados elementos só é possível após o início dos trabalhos, assim como os trabalhos preparatórios são de certo modo exploratórios. A aferição de diferenças entre os pressupostos de projeto e os encontrados no local, bem como a alteração das condições previstas, deu origem a trabalhos que são imperativos para o cumprimento dos contratos celebrados e da conclusão da empreitada (cfr. página 36 do parecer acima referido). Com efeito, no caso da empreitada da Escola Passos Manuel, «a avaliação exaustiva e sistematizada do estado de conservação de algumas pré-existências só foi possível com o início das tarefas iniciais de demolição e por vezes, mesmo nos casos em que foi possível a realização de sondagens, o estado de conservação dos elementos construtivos revelou-se demasiado heterogéneo para permitir a definição de soluções de intervenção adequadas. (...) De referir que a análise do estado de conservação do património existente ficou em alguns casos prejudicada pela manutenção das escolas em funcionamento, impossibilitando a realização de demolições prévias de sondagem ao estado de conservação e da envolvente dos edifícios» (cfr. página 76 do parecer).

Em suma, atentos os particulares condicionalismos associados a qualquer intervenção de reabilitação de edifícios e, mais concretamente, o contexto específico em que decorreu a execução desta empreitada, deve entender-se que, para além de legais,

as alterações introduzidas no Projeto da Escola Passos Manuel não podem ser consideradas reveladoras de qualquer falta de cuidado na elaboração desse projeto, tendo a PE atuado sempre com a diligência devida.

3. INCUMPRIMENTO DO REGIME LEGAL DE EXECUÇÃO DAS EMPREITADAS

200. Por último, vem o Tribunal de Contas apontar para um (alegado) incumprimento do regime legal de execução das empreitadas, sintetizando, a propósito de determinados formalismos legais, as observações já formuladas em outros pontos do Relato, a saber: (i) «realização de trabalhos considerados “a mais” que não se enquadram no respetivo conceito legal (cf. Pontos 2.7.2 a 2.7.2.6); (ii) «não formalização contratual de “trabalhos a mais” e “trabalhos a menos” no valor de 479.597 € em violação do disposto no n.º 7 do art. 26.º do DL 59/99, cit. (cf. Ponto 2.7.2.2.1)»; (iii) «formalização de adicionais (2.º e 3.º) após a receção provisória da empreitada o que contraria o disposto no n.º 7 do art. 26.º; e (iv) «não realização prévia do estudo por entidade externa independente necessário à autorização dos “trabalhos a mais” que excedem 15% do valor do contrato (n.º 2 do art. 45.º)» (cfr. pp. 42 e 43 do Relato).

Sucede que, no entender da PE, esses formalismos legais ou não foram incumpridos ou a razão para esse não cumprimento tem por base uma justificação que deve ser atendida, tal como oportunamente se demonstrou na resposta especificada a esses pontos do Relato. Remete-se, assim, para essas considerações, de onde se extrai, em síntese, o seguinte:

a) Todos os trabalhos a mais abrangidos pelos adicionais n.ºs 2, 3.º e também, diga-se, 4.º ao Contrato n.º 393 tiveram por base circunstâncias imprevistas, verificando-se em relação a todos eles o preenchimento dos pressupostos previstos no artigo 26.º do RJEOP;

b) Os trabalhos a mais e a menos, no valor de 479.597, foram objeto de formalização por escrito, contrariamente ao referido no Relato;

c) A formalização dos adicionais n.º 2, 3 e 4 foi feita posteriormente à execução dos trabalhos e disso não decorre qualquer ilegalidade, pois, ao contrário do que é suposto no Relato, não resulta dos artigos 26.º e 27.º do RJEOP que a formalização do contrato tenha que preceder a realização dos trabalhos a mais a que o contrato diz respeito;

d) No que respeita ao cumprimento do disposto no n.º 2 do artigo 45.º, atento, por um lado, o facto de o controlo que essa norma estabelece que seja exercido estar dificultado pelo facto de estar em causa um lote com 8 escolas distintas, e, por outro, o

facto de o parecer ter vindo a corroborar a decisão tomada pela PE no sentido de autorizar a realização daqueles trabalhos, deve ser desconsiderada, à luz da teoria das formalidades não essenciais, a circunstância dessa contratação ter sido extemporânea.

Neste sentido, não pode senão concluir-se que a atuação da PE nesta matéria nada teve de irregular, razão pela qual devem ser afastadas as críticas tecidas no Relato a propósito da monitorização, controlo e gestão das obras de modernização executadas na Escola Passos Manuel.

VI. ANÁLISE DA ATUAÇÃO DA FISCALIZAÇÃO DA OBRA

201.No que concerne à atuação da fiscalização, o Tribunal aponta algumas deficiências ao trabalho prestado pelo Consórcio contratado pela PE, GESBAU/CENOR.

202.A este respeito importa, em primeiro lugar, dar nota de que o concurso limitado com prévia qualificação para a prestação de serviços relativos à análise de projetos, apoio na organização dos concursos das empreitadas, gestão e fiscalização das empreitadas e coordenação de segurança em obra da Fase 1 do Programa se iniciou em agosto de 2007 com a fase de pré-qualificação. A fase de convite para apresentação das propostas, onde se definia a constituição da equipa técnica, ocorreu em janeiro de 2008, num período em que já tinham sido detetados muitos problemas associados ao sub-dimensionamento das equipas de fiscalização na Fase 0 (piloto) do Programa. Nesta perspectiva o número médio de colaboradores afetos à equipa de fiscalização de obra e gestão de segurança foi aumentado de 2,06 na Fase 0 para 4,06 na Fase 1.

203.Todavia, a realidade entretanto constatada acabou por tornar evidente que, mesmo assim, não seria fácil o cumprimento integral de todas as tarefas de fiscalização de obra e gestão de segurança, razão pela qual, aliás, na Fase 2 do Programa, o número médio de colaboradores por obra foi acrescido, passando para 5,09.

Pelo facto de se tratar de uma intervenção de reabilitação e modernização de edifícios escolares numa dimensão de intervenção nunca antes vista em Portugal e de haver um fator acrescido de pressão para a conclusão das empreitadas até uma determinada data, acabaram por ocorrer, a todos os níveis, uma série de dificuldades e imprevistos com que todas as partes envolvidas se defrontaram, tendo sido necessário um grande esforço e dedicação de todos os intervenientes para se conseguir atingir os objetivos pretendidos com o maior rigor e qualidade possíveis, e, simultaneamente, se conseguir cumprir os exigentes formalismos legais em matéria de execução das empreitadas de obras públicas.

Entre outros aspetos, tanto a PE como a fiscalização acabaram por se ver confrontadas com a necessidade de monitorização, controlo e gestão de várias empreitadas, cujo período de execução chegou, em algumas delas, a coincidir no tempo e no espaço, e que, ainda que referentes à mesma escola e mesmo quando contratadas ao mesmo empreiteiro, não deixaram de consubstanciar obras distintas que iam

requerendo acompanhamentos e abordagens específicos, e, mais do que isso, iam exigindo processos administrativos distintos.

Tais fatores, como é natural, introduziram um acréscimo de complexidade e um aumento do número de tarefas na prestação dos serviços para a qual a fiscalização foi contratada.

Ciente dessas dificuldades, a PE sempre procurou, em conjunto com a GESBAU/CENOR e o empreiteiro, desenvolver um trabalho conjunto de colaboração muito próxima entre técnicos que pudesse contribuir para agilizar a tomada de decisões sobre os vários assuntos da empreitada, tendo-se acordado que, na medida do possível, as decisões sobre as questões mais importantes seriam tomadas em conjunto em reuniões de obra para o efeito convocadas.

204. No que diz respeito, em concreto, a cada um dos aspetos críticos que são elencados no Relato, cumpre referir o seguinte:

Quanto (i) à emissão de parecer favorável em sede de relatório de análise de trabalhos adicionais, à realização de «trabalhos não enquadráveis no disposto no n.º 1 do artigo 26.º do RJEOP, no valor global de 3.715.794 €», remete-se para as explicações avançadas no ponto 2.1, 2.2 e 2.3. da Parte B *supra*;

Quanto (i) à não submissão atempada, para efeitos de autorização da PE, de trabalhos adicionais aos contratos, acompanhados de informação fundamentada sobre a sua natureza e encargos deles resultantes, e (ii) à análise e aprovação dos trabalhos adicionais aos contratos, de forma extemporânea por posterior à realização dos mesmos, remete-se para as explicações avançadas no ponto 2.4. da Parte B *supra* e repete-se que a informação sobre a natureza e encargos dos trabalhos adicionais foi sendo prestada e entregue à PE atempadamente, embora, no espírito de colaboração existente entre equipas, tenha sido feita de forma mais informal.

Da mesma forma, também a análise e a aprovação dos trabalhos adicionais foram sendo efetuadas em conjunto pela PE e pela equipa de fiscalização à medida que a necessidade de estudo dessas questões ia surgindo. Numa fase inicial tal análise e aprovação foi feita de forma mais informal, no âmbito da referida colaboração muito próxima dos técnicos de ambas as equipas, tendo, mais tarde, a formalização dessa análise sido sempre acompanhada das correspondentes notas técnicas da fiscalização que se encontram anexas a cada um dos adicionais entretanto também realizados.

Quanto à elaboração de autos de medição dos quais resultam trabalhos contratuais que não foram executados, tendo sido substituídos por outros, e que atingiram o

montante de € 497.597 €, cumpre referir, para acompanhar as explicações avançadas no ponto 3 do Capítulo I da Parte B *supra*, que a formalização dos autos de medição em falta acabou por ocorrer após a formalização dos contratos adicionais que refletiram os trabalhos executados em substituição dos trabalhos contratuais.

Quanto à ausência de elementos de suporte necessários à aferição da correção dos cálculos e das alterações efetuadas em obra, remete-se para as explicações avançadas no Capítulo I. da Parte C *supra*, que se creem suficientemente claras para demonstrar que (i) nos casos em que está em causa a pintura vitrificante e a recuperação e restauro de pintura (cfr. pontos 2.7.3.1 e 2.7.3.2 do Relato) os elementos de suporte que foram efetuados pela fiscalização foram precisamente os que eram necessários e exigíveis, pelo que, à luz do que foi referido no Capítulo I. da Parte C, nada há a apontar à fiscalização; (ii) no caso relativo aos quadros de ardósia (cfr. 2.7.3.3), a PE reconhece a ausência de tais elementos de suporte, tendo tomado, na sequência da reanálise da factualidade em causa, tal como referido *supra*, a decisão de revogar a aprovação do artigo A. 76 de trabalhos adicional n.º 57C.

Quanto à validação de trabalhos realizados com qualidade deficiente, cumpre referir (para além de remeter, relativamente a cada deficiência, para as explicações avançadas no Capítulo II da Parte C da presente resposta) que a atuação da fiscalização nada teve de questionável. Em primeiro lugar, porque parte das deficiências apenas surgiu — e portanto, apenas se tornou detetável — em período posterior ao da validação dos trabalhos pela fiscalização, já em pleno funcionamento da Escola Passos Manuel, tendo inclusivamente a respetiva correção sido já solicitada ao abrigo da garantia da obra ou da prestação dos serviços de manutenção. Depois porque, quanto às deficiências que, segundo se depreende do Relato, serão entendidas pelo Tribunal como sendo anteriores à receção provisória da obra, tais observações críticas não têm suporte factual. É o caso (i) da pintura das janelas e portas de madeira interiores, relativamente às quais, ao contrário do que refere o Relato, houve efetivamente uma adequada preparação das respetivas superfícies e ainda (ii) da (alegada) não execução de «primário» na pintura das caixilharias metálicas. É que, ao contrário do que se refere no Relato, foi efetivamente executado um primário nas caixilharias.

PARTE D.
CONSIDERAÇÕES CONCLUSIVAS

205. A resposta que a PE nesta data apresenta ao Tribunal traduz, a um tempo, um depoimento sério e rigoroso sobre o circunstancialismo técnico e jurídico envolvente de uma intervenção num edifício com o valor arquitetónico e patrimonial do antigo Lyceu Passos Manuel e, a um outro tempo, um retrato fiel do modo como decorreu a intervenção na Escola Passos Manuel, em Lisboa, e das vicissitudes que a PE teve, ao longo da sua duração, de enfrentar.

Julga-se, pois, que a presente resposta leva ao conhecimento do Tribunal de Contas diversos factos, elementos e circunstâncias que o Tribunal, à data da redação do Relato desconhecia ou, em alguns casos, não os desconhecendo, deles não retirava, contudo, os efeitos e as consequências ou deles não fazia a leitura, que agora, em face de uma contextualização completa, rigorosa e séria de todos os aspetos e dúvidas evidenciados no Relato, com naturalidade se imporão.

Espera-se, por isso, que, ponderados os argumentos expostos na presente resposta, o Tribunal não mantenha, no Relatório Final da Auditoria, as conclusões que do Relato constam e que são lesivas do bom nome, da reputação e do prestígio da PE e dos seus administradores e do, à data, Gestor de Projeto da intervenção na Escola Passos Manuel. Efetivamente, mesmo para lá das observações críticas avançadas no Relato que, segundo o Tribunal, são suscetíveis de desencadear responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória pessoal da administração da PE do Gestor de Projeto da Escola Passos Manuel, são significativas as críticas que o Tribunal de Contas tece ao modo como a PE geriu a intervenção na Escola Passos Manuel, ao ponto de considerar que a PE protagonizou, nesta intervenção, diversas ações paradigmáticas de uma má aplicação de dinheiros públicos. Ora, a consideração efetiva dos razões apontadas nesta resposta levarão o Tribunal a rever as conclusões anteriormente tiradas e a reconhecer mesmo que a gestão levada a cabo na Escola Passos Manuel consubstancia um exemplo de uma *boa gestão* de dinheiros públicos, atentas todas as dificuldades encontradas e o resultado obtido.

206. Não se nega que situações houve em que a PE não deu cumprimento integral a todos os formalismos legalmente impostos, mas esse reconhecimento não significa que dele se possam retirar as consequências que no Relato são avançadas, especialmente

em termos de efeito invalidatório da atuação da PE e, em especial, em termos de legitimação da responsabilidade financeira dos agentes em causa.

Para além de a aludida atuação dever ser, para que delas se faça uma apreciação justa, enquadrada e contextualizada com todos os elementos de facto e de direito que a envolveram — em especial, como se disse, a circunstância de em causa estar um edifício em vias de classificação, a própria localização da Escola e bem assim, a circunstância de a intervenção ter tido lugar numa fase inicial do Programa, em que não havia orientações gerais e de não serem integralmente conhecidos, em termos técnicos, os condicionamentos que se vieram, mais tarde, a revelar existentes —, a verdade é que julga-se ter-se demonstrado que, em concreto, o aludido desrespeito de determinados formalismos legais não passou disso mesmo, isto é, não passou do plano do formalismo para o plano da materialidade. Pretende-se, com isto, realçar que se deixou evidenciado que a apontada inobservância de certas formalidades não causou qualquer prejuízo à PE, ao erário público ou ao interesse público em geral, uma vez que a PE não deixou de se certificar de que, em concreto, os interesses materiais que tais formalismos visavam atingir e cautelar eram efetivamente assegurados.

Como noutra sede já se referiu, a opção tomada pela PE e demais visados de dar prevalência à ação, em detrimento do cumprimento de formalismos legais, sempre que a sua satisfação não fosse, na prática, também possível, foi a única solução para que os objetivos, que lhes foram externa e inelutavelmente impostos, fossem cumpridos.

E é essa a opção que, em última análise, vem questionada pelo Tribunal de Contas na presente auditoria, juízo esse que a PE tem dificuldade em aceitar, à luz, justamente, dos próprios princípios do interesse público, da legalidade e da relevância da materialidade subjacente em face dos formalismos legalmente impostos. E muito menos se aceita, como se percebe, a imputação, a título de culpa, de responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória pelos mesmos factos à administração da PE e ao Gestor de Projeto da Escola Passos Manuel.

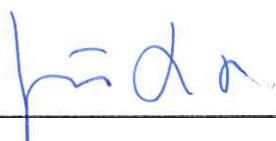
LISTA DE DOCUMENTAÇÃO QUE SE ANEXA**LISTA DE DOCUMENTAÇÃO**

- DOCUMENTO N.º 1** Nota técnica do Projetista de Estruturas da Escola Passos Manuel (gabinete A2P Estudos e Projetos, Lda.), subscrita pelo Eng.º João Appleton, datada de 27 de dezembro de 2011
- DOCUMENTO N.º 2** Nota Técnica preparada pelo Arquiteto Victor Mestre, datada de 2 de janeiro de 2012
- DOCUMENTO N.º 3** Comunicação do IGESPAR, I.P. à PE, recebida em 10.10.2008
- DOCUMENTO N.º 4** Carta enviada pela PE ao IGESPAR em 07.11.2008
- DOCUMENTO N.º 5** Comunicação do IGESPAR, I.P. à PE datada de 07.01.2009
- DOCUMENTO N.º 6** Mapa relativo à zona da Escola Passos Manuel
- DOCUMENTO N.º 7** Planta do lote de terreno correspondente à Escola Passos Manuel
- DOCUMENTO N.º 7-A** Planta do lote de terreno, com percurso rodoviário da GNR no recinto escolar
- DOCUMENTO N.º 8** Relatório fotográfico que atesta a compatibilização dos trabalhos decorrentes da descoberta do caneiro no subsolo do pavilhão desportivo com os trabalhos associados à construção desse pavilhão
- DOCUMENTO N.º 9** Ata da reunião n.º 45
- DOCUMENTO N.º 10** Plano de trabalhos inicial do Contrato n.º 393
- DOCUMENTO N.º 11** Plano de trabalhos relativo ao Contrato n.º 393, alterado pelo aditamento celebrado entre a PE e o empreiteiro
- DOCUMENTO N.º 12** Relatório da inspeção por vídeo ao caneiro, realizada em 17 de dezembro de 2008
- DOCUMENTO N.º 13** Perfil do caneiro elaborado pela empresa HCI

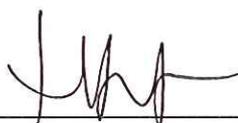
DOCUMENTO N.º 14	Planta integrada no levantamento topográfico realizado na sequência da inspeção por vídeo ao caneiro
DOCUMENTO N.º 15	Planta que demonstra a existência de um afluente do caneiro
DOCUMENTO N.º 16	Fotografias que exibem os diversos achados arqueológicos encontrados nas escavações na zona do pavilhão polidesportivo
DOCUMENTO N.º 17	Carta do IGESPAR relativa aos achados arqueológicos
DOCUMENTO N.º 18	Contrato n.º 1.480
DOCUMENTO N.º 19	Relatório Fotográfico respeitante aos laboratórios de química
DOCUMENTO N.º 20	4.º adicional ao Contrato n.º 393 celebrado entre a PE e o empreiteiro Mota Engil – Engenharia e Construção, S.A., em 27 de setembro de 2011
DOCUMENTO N.º 21	Autos de medição retificativos relativos aos trabalhos abrangidos no adicional n.º 4 ao Contrato n.º 393
DOCUMENTO N.º 22	Comunicação dirigida pela PE ao empreiteiro, em 08.04.2011
DOCUMENTO N.º 23	Fatura 1700001137 de 30/05/2011 (ESCOLA PASSOS MANUEL), no valor de 3.320.383,09€
DOCUMENTO N.º 24	Fatura 1700001947 de 21/10/2011, no valor de 2.040,24€, que completava o valor do 3º Adicional (ESCOLA PASSOS MANUEL), devido à contratualização do 4º adicional
DOCUMENTO N.º 25	Fatura 1700001948 de 21/10/2011, no valor de 398.300,29€, referente ao 4º adicional
DOCUMENTO N.º 26	Nota de crédito 2100000220 de 21/10/2011, no valor de 393.865,25€, referente ao 4º adicional
DOCUMENTO N.º 27	Carta dos Projetistas de Arquitetura, relativa à pintura vitrificante no «espaço 1.17»
DOCUMENTO N.º 28	Documento anexo à carta Projetistas de Arquitetura, com o elenco dos espaços em que estava projetada a execução das picagens descritas no artigo em apreço e a medição detalhada desses espaços.
DOCUMENTO N.º 29	Ficha da fiscalização respeitante ao <i>item</i> n.º 7 do Questionário
DOCUMENTO N.º 30	Relatório fotográfico, relativo ao tratamento das «escaiolas»
DOCUMENTO N.º 31	Ficha da fiscalização respeitante ao <i>item</i> n.º 20 do Questionário

DOCUMENTO N.º 32	Comunicação dirigida pela PE ao empreiteiro, em 6 de janeiro de 2012
DOCUMENTO N.º 33	Ficha da fiscalização respeitante ao <i>item</i> n.º 24 do Questionário
DOCUMENTO N.º 34	Carta enviada ao empreiteiro em 6 de janeiro de 2012, bem como fotografias juntas em anexo à mesma
DOCUMENTO N.º 35	Lista de correções solicitadas/introduzidas ao abrigo do prazo de garantia e/ou da obrigação de manutenção
DOCUMENTO N.º 36	Relatório Fotográfico sobre o processo de tratamento de janelas e portas
DOCUMENTO N.º 37	Ata n.º 21, de 6 janeiro de 2011
DOCUMENTO N.º 38	Ata n.º 27, de 10 de março de 2011
DOCUMENTO N.º 39	Ata n.º 29, 10 de maio de 2011
DOCUMENTO N.º 40	Relatório fotográfico relativo à correção da pintura das caixilharias na zona dos funcionários efetuada nas férias letivas do verão de 2011
DOCUMENTO N.º 41	Relatório fotográfico sobre a reparação geral do pavimento de mosaico hidráulico existente, em especial do refechamento das juntas entre mosaicos
DOCUMENTO N.º 42	Artigo do Jornal Expresso <i>Bons exemplos reanimam a qualidade patrimonial das cidades portuguesas</i>
DOCUMENTO N.º 43	Carta remetida pela PE ao empreiteiro em 28 de setembro de 2011, solicitando a reparação das juntas do mosaico cerâmico
DOCUMENTO N.º 44	Carta remetida pela PE em 17 de novembro de 2011, agendando a reparação das juntas do mosaico cerâmico
DOCUMENTO N.º 45	Cálculo relativo ao impacto no valor da empreitada da não execução dos pavilhões da Loja de Conveniência e Associação de Estudantes
DOCUMENTO N.º 45-A	Nota Técnica elaborada em 2 de janeiro de 2012 pelo projetista do sistema de aquecimento, ventilação e ar condicionado
DOCUMENTO N.º 46	Fotografia que exhibe a possibilidade de abertura de janelas na Escola Passos Manuel
DOCUMENTO N.º 47	Carta da Fiscalização, com a refª 0163, datada de 16/12/2009
DOCUMENTO N.º 48	Mapa relativo aos valores pagos por trabalhos a mais
DOCUMENTO N.º 49	Comprovativo da entrega do trabalho de mudança do PT à EDP

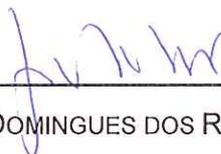
Pela PE,



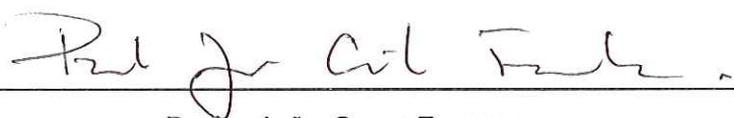
JOÃO MIGUEL DIAS SINTRA NUNES



TERESA FREDERICA TOJAL DE VALSASSINA HEITOR



JOSÉ RUI AZEDO DOMINGUES DOS REIS



PAULO JOÃO GRILO FARINHA

*A Equipa de
Auditoria.*

*de 26.11.2011
MML*

Tribunal de Contas
Direcção Geral
Av. Barbosa do Bocage, 61
1069-045 Lisboa

REGISTADA COM AVISO DE RECEPÇÃO

Ref. 434GB/CN (T.08/08)

Data: 2011DEZ20

ASSUNTO: AUDITORIA À PARQUE ESCOLAR, E.P.E., ORIENTADA AO PROGRAMA DE MODERNIZAÇÃO DO PARQUE ESCOLAR DESTINADO AO ENSINO SECUNDÁRIO – 2007 A 2010 – RELATO DE AUDITORIA À ESCOLA PASSOS MANUEL - FASE 1

Exmos. Senhores,

Acusamos a recepção das vossas cartas, enviadas à GESBAU - Engenharia e Gestão, S.A e à CENOR, Consultores, S.A. com as referências 28.NOV'11 017951 e 28.NOV'11 017952 respectivamente - referente ao Proc. N.º 24/10 – AUDIT (DA V), recebidas em 30/11/2011, e que nos mereceram a melhor atenção.

Considerando que os serviços de Fiscalização foram efectuados pelo Consórcio GESBAU/CENOR vimos formalizar a nossa resposta em carta única assinada pelos representantes das duas empresas.

Devemos ainda esclarecer que no 2.º parágrafo do ponto 2.7.8 do Relato da Auditoria está referido CENOR - Projectos de Engenharia, Lda quando deverá ser CENOR - Consultores, S.A.

Relativamente ao referido no ponto 2.7.8 do relato de Auditoria devemos esclarecer o seguinte:

- a) A emissão de parecer favorável, em sede de relatório de análise de trabalhos adicionais, no valor global de 3.715.794 €, foi efectuada de acordo com o entendimento dos representantes da Parque Escolar para a obra de que os respectivos trabalhos eram enquadráveis no disposto no n.º 1 do art. 26.º do DL n.º 59/99. Sendo esse o entendimento do Dono da Obra e cabendo-lhe a

AS

ele o tratamento e enquadramento jurídico dos trabalhos a executar, a Fiscalização não tomou posição sobre a qualificação jurídica a dar aos trabalhos, agindo em conformidade com o entendimento conferido, e que lhe foi transmitido pelo Dono da Obra.

- b) A elaboração dos “autos de medição” de onde constam trabalhos contratuais que não foram executados, tendo sido substituídos por outros, no valor de 479.597 €, está de acordo com o transcrito no ponto 2.7.2.2.1 do Relato de Auditoria, onde se refere que *“De acordo com a Parque Escolar, e com os cálculos por si apresentados em resposta ao Questionário, as alterações acima indicadas eram de valor idêntico ao contratual, razão pela qual entendeu facturar o previsto no contrato, não procedendo à formalização das mesmas através da celebração de adicional ao Contrato nº 393, ...”*.

Tratando-se de uma questão de formalização dos trabalhos em causa para permitir o correspondente pagamento ao empreiteiro, e sendo tal operação inócua ou neutra do ponto de vista financeiro, pois o valor de trabalhos contratuais utilizado correspondia ao valor dos trabalhos não contratuais executados pelo Empreiteiro, a Fiscalização entendeu não tomar posição sobre este modus operandi proposto e implementado pela Parque Escolar.

- c) A análise e aprovação de trabalhos adicionais aos contratos, na sequência da colaboração muito próxima dos técnicos da Parque Escolar com a equipa de Fiscalização residente, foi efectuada em conjunto pelas duas equipas à medida que os trabalhos a mais iam sendo apresentados pelo Empreiteiro. A formalização destas aprovações foi efectuada em Notas Técnicas, elaboradas de acordo com as solicitações e validações dos técnicos da Parque Escolar.

- d) Relativamente aos elementos de suporte para aferição das alterações ao projecto referidas no ponto 2.7.3 do Relato de Auditoria, fizemos uma pesquisa aos documentos que temos em arquivo e não encontramos registos que possam dar mais informação do que aquela que foi prestada pela Parque Escolar e está referida no Relato da Auditoria.

- e) Devido ao elevado número de trabalhos a mais existentes nos últimos meses de obra, a análise formal de alguns trabalhos a mais foi efectuada posteriormente à realização dos mesmos com a autorização dos representantes da Parque Escolar para a obra. No entanto a execução destes trabalhos foi sempre precedida de uma análise conjunta da Fiscalização

residente e dos representantes da Parque Escolar no sentido de avaliar e aprovar a execução dos mesmos.

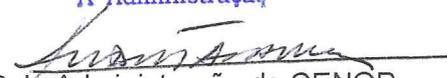
- f) Relativamente à afirmação de que foram validados trabalhos realizados com qualidade deficiente baseada em 5 (cinco) deficiências detectadas na vistoria que V. Exas. efectuaram em Janeiro de 2011, temos a referir o seguinte:
- i. À data da Recepção Provisória da obra (30/03/2010) não havia evidência das deficiências referidas no ponto 2.7.4 do Relato de Auditoria. O facto de, decorrido que já é 1 (um) ano sobre a conclusão da obra, terem sido detectadas 5 deficiências que não põem em causa, isolada ou conjuntamente, a segurança dos utilizadores e o bom desempenho das instalações no seu todo, e considerando quer a dimensão quer a natureza da obra (reabilitação de um edifício com 100 anos), atesta a boa execução da mesma.
 - ii. Muitas das fotografias que integram o Anexo 4.2 do Relato de Auditoria evidenciam o excelente trabalho de reabilitação que devolveu ao Liceu Passos Manuel toda a nobreza digna de um dos poucos edifícios escolares classificados em Portugal.
 - iii. Durante o período de garantia da obra pode a Parque Escolar solicitar ao Empreiteiro a correcção de qualquer deficiência que lhe seja imputável, o que já aconteceu, aliás, relativamente às situações por V. Exas. referidas no ponto 2.7.5 do Relato de Auditoria.

Manifestando a nossa inteira disponibilidade para outros esclarecimentos complementares que considerem adequados subscrevemo-nos

Com os melhores cumprimentos.

GESBAU - ENGENHARIA E GESTÃO, SA

Pela Administração da GESBAU

CENOR Consultores, SA
A Administração

Pela Administração da CENOR



S. R.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS

Gabinete da Secretária de Estado do Tesouro e Finanças

Of. nº: 9062/2011

Data: 20-12-2011

Exmº Senhor
Juiz Conselheiro
António José Avérous Mira Crespo
Tribunal de Contas
Av. Barbosa do Bocage, nº. 61
1069 – 045 Lisboa

V/Refº.: 017917, de 2011.05.28

Entº.: 7363 de 2011.11.31

Procº: 057.066/11

Assunto : Auditoria à Parque Escolar, EPE orientada ao Programa de Modernização do Parque Escolar destinado ao ensino secundário - 2007 a 2010 - Relato da Auditoria à Escola Passos Manuel - Fase 1

Encarrega-me Sua Excelência a Secretária de Estado do Tesouro e das Finanças de enviar a V. Exa. fotocópia da informação sobre o assunto mencionado em epígrafe

Com os melhores cumprimentos,

Viso. À equipa de auditoria da PE para ter em conta na preparação do antiprojecto de relatório -

*Nina Cruz
21/12/2011*

Pel' A Chefe do Gabinete,

(Paulo Duarte Lopes)

NGTC 23 12'11 21333

*ULT
de 20.12.11
me*



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 – Relato de Auditoria à Escola Passos Manuel – Fase 1.

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 – Relato de Auditoria à Escola Passos Manuel – Fase 1, Proc. n.º24/10 – AUDIT (DA V), cujo Relato de Auditoria desse Tribunal foi enviado a este Ministério, em 28 de Novembro de 2011, vem a signatária, nos termos e para os efeitos do 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:

No âmbito da presente pronúncia, e sem prejuízo das demais matérias abordadas no Relato feito pelo Tribunal de Contas, e da pronúncia apresentada relativa ao “Relato de Auditoria à Parque Escolar, Orientada ao Programa de Modernização do Parque Escolar Destinado ao Ensino Secundário” (n/ofício n.º 8194/2011) – as quais se revestem da maior importância, temos por relevante destacar quatro 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.



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
Secretaria de Estado do Tesouro e das Finanças

Nesta sede, limitamo-nos, assim, a salientar o seguinte:

1. Relativamente ao Contrato n.º 2.199 – Caneiro não Cadastrado (Pavilhão Polidesportivo), ponto 2.5.3. do Relato, decorre deste que as obras referentes ao “caneiro não cadastrado na zona do Novo Pavilhão Polidesportivo”, foram executadas e concluídas sem a existência de qualquer procedimento concursal e contrato para o efeito, afigurando-se haver violação das regras de contratualização a que está obrigada uma entidade pública. No remanescente, e conforme realçado pelo Relato, todo o procedimento levado a cabo pela Parque Escolar, com vista ao saneamento dos trabalhos executados, é em nosso entendimento, uma prática da Parque Escolar, a confirmar-se, desconforme com o enquadramento legal vigente.
2. Sobre os trabalhos a mais, a menos e erros e omissões, pontos 2.7.2 a 2.7.2.1.6 do Relato, é de realçar logo numa primeira análise o facto reconhecido pela Parque Escolar da existência de inúmeras alterações ao Projecto durante a execução da empreitada de modernização da Escola Passos Manuel (Contrato n.º 393 cujo valor para a empreitada da Escola Passos Manuel é de 14.448.744 euros), tendo estas alterações originado um aumento do preço do contrato em 4.652.892 euros (+32,2%), sendo de salientar o elevado peso de trabalhos a preços novos, 3.826.014 euros.

No que respeita a trabalhos a mais, retira-se do Relato que a maior parte dos trabalhos executados e considerados como trabalhos a mais pela Parque Escolar não são susceptíveis de ser qualificados como tal, não parecendo ter havido assim por parte da Parque Escolar o cumprimento dos requisitos legais para a sua realização.
3. No que concerne a trabalhos a mais e a menos não formalizados, ponto 2.7.2.2.1, mais uma vez releva pelo constante no Relato, não terem sido cumpridos os requisitos da lei, porquanto se constatou a existência de trabalhos contratuais não executados, contudo foram medidos, facturados e pagos.
4. Por último, é de realçar as opções da Parque Escolar contratar trabalhos a mais que poderiam ser realizados de forma mais económica por contratação directa com os



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
Secretaria de Estado do Tesouro e das Finanças

respectivos fornecedores, obviando-se assim o pagamento de margens dos intermediários e empreiteiro geral, vide pontos 2.7. 6 a 2.7.6.4.

Em face do acima exposto, afigura-se-nos ser de concluir, caso se confirme o sustentado no Relato que foi notificado, existir censurabilidade nos actos praticados pelo Conselho de Administração da Parque Escolar, E.P.E.

Lisboa, 20 de Dezembro de 2011.

A Secretária de Estado do Tesouro e das Finanças

Maria Luís Albuquerque