



Tribunal de Contas

Proc. n.º 24/10 - AUDIT



2ª SECÇÃO

RELATÓRIO DE
AUDITORIA
N.º 24/2012

PARQU*e*SCOLAR



**AUDITORIA ÀS OBRAS DE MODERNIZAÇÃO DA
ESCOLA BÁSICA E SECUNDÁRIA RODRIGUES DE FREITAS
(INCLUÍDO CONSERVATÓRIO DE MÚSICA DO PORTO)**

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



Nina Cruz

Tribunal de Contas

ÍNDICE

Índice de tabelas	1
Relação de siglas e abreviaturas	2
SUMÁRIO EXECUTIVO	3
NOTA PRÉVIA.....	3
PRINCIPAIS CONCLUSÕES E OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA.....	3
RECOMENDAÇÕES	6
1. INTRODUÇÃO	7
1.1. NATUREZA E ÂMBITO	7
1.2. FUNDAMENTO, METODOLOGIA E AMOSTRA	7
1.3. OBJETIVOS DA AUDITORIA.....	8
1.4. COLABORAÇÃO DOS SERVIÇOS	8
1.5. EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO	8
2. OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA	9
2.1 BREVE CARACTERIZAÇÃO DA PARQUE ESCOLAR, EPE.....	9
2.2 PROGRAMA DE MODERNIZAÇÃO DO PARQUE ESCOLAR DESTINADO AO ENSINO SECUNDÁRIO	9
2.3 VERIFICAÇÕES FÍSICAS A ESCOLAS INTERVENZIONADAS.....	10
2.4 ESCOLA SECUNDÁRIA RODRIGUES DE FREITAS E CONSERVATÓRIO DE MÚSICA DO PORTO	11
2.4.1 EMPREITADAS REALIZADAS E OBJETO DE AUDITORIA.....	12
2.4.2 MODELO DE CONTRATAÇÃO	13
2.5 CUMPRIMENTO DAS REGRAS DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA	14
2.5.1 NÃO REMESSA DE CONTRATOS PARA FISCALIZAÇÃO PRÉVIA DO TC.....	14
2.5.2 FRACIONAMENTO DA DESPESA PÚBLICA	14
2.6 EXECUÇÃO DOS CONTRATOS DE EMPREITADA	22
2.7 RESULTADOS DAS VERIFICAÇÕES FÍSICAS REALIZADAS	23
2.7.1 ENQUADRAMENTO PRÉVIO.....	23
2.7.2 TRABALHOS A MAIS, A MENOS, ERROS E OMISSÕES.....	24
2.7.2.1 Trabalhos a Mais e a Menos - Adicionais aos Contratos n.º 113, 305, 316 e 377	24
2.7.2.2 Desconformidades entre o Contratado e o Executado	29
2.7.2.2.1 Outros trabalhos a mais.....	29
2.7.2.2.2 Menos Valias Não Abatidas.....	30
2.7.3 MOBILIÁRIO PARA O MUSEU DA ESCOLA	31
2.7.4 ESTRUTURA DE SUPORTE PARA FIXAÇÃO DE CAIXILHARIA INTERIOR	33
2.7.5 ASPETOS QUALITATIVOS DOS TRABALHOS REALIZADOS.....	34
2.7.6 MONITORIZAÇÃO, GESTÃO E CONTROLO DAS EMPREITADAS	34
2.7.7 ANÁLISE DA ATUAÇÃO DA FISCALIZAÇÃO DA OBRA.....	35
3. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO	36
4. DECISÃO	36
5. ANEXOS	37
5.1 EVENTUAIS INFRAÇÕES FINANCEIRAS / APURAMENTO DE RESPONSABILIDADES	37
5.2 RELATÓRIO FOTOGRÁFICO	38
5.3 EMOLUMENTOS	49
5.4 MEMBROS DO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO - 2007 A 2010	49
5.5 ORGANIZAÇÃO DO PROCESSO.....	50
5.6 FICHA TÉCNICA.....	50
5.7 MAPA I - TRABALHOS A MAIS, A MENOS E ERROS E OMISSÕES - CONTRATOS N.º 54, 113, 305, 316 E 377.....	50
5.8 CONTRADITÓRIO.....	53

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1 - ESCOLAS OBJETO DE VERIFICAÇÃO FÍSICA.....	11
Tabela 2 - EMPREITADAS OBJETO DE AUDITORIA.....	12
Tabela 3 - PRINCIPAIS DATAS RELATIVAS ÀS EMPREITADAS	12
Tabela 4 - LIMITES LEGAIS DE CONTRATAÇÃO - REGIME EXCEPCIONAL (2007 A 2010).....	14
Tabela 5 - EXECUÇÃO DOS CONTRATOS DE EMPREITADA - TRAB. A MAIS, A MENOS E ERROS E OMISSÕES.....	22
Tabela 6 - ADICIONAIS AOS CONTRATOS	24



Nina Cruz

Tribunal de Contas

RELAÇÃO DE SIGLAS E ABREVIATURAS

SIGLA	DESIGNAÇÃO
Al.	Alínea
Art.	Artigo
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
IGESPAR	Instituto de Gestão do Património Arquitectónico e Arqueológico
IQ	Item do Questionário
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
OE	Orçamento do Estado
OET	Ordem de Execução de Trabalhos a Mais
PE	Parque Escolar, EPE
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
TEE	Trabalhos Extra Empreitada
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, sendo as respetivas conclusões objeto de cinco relatórios autónomos de auditoria.

As conclusões e observações expressas neste Relatório respeitam apenas aos procedimentos de contratação pública adotados para a realização de empreitadas inerentes às obras de modernização da Escola Secundária Rodrigues de Freitas (incluindo o Conservatório de Música do Porto) 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	<p>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 do Parque Escolar Destinado ao Ensino Secundário, pela RCM n.º 1/2007, de 3 de janeiro. Tem por objeto o planeamento, gestão, desenvolvimento e execução do programa de modernização da rede pública de escolas secundárias e outras afetas ao Ministério da Educação.</p>
2.3 VERIFICAÇÕES FÍSICAS A ESCOLAS INTERVENIONADAS	<p>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.</p> <p>Estas verificações visaram concluir sobre o cumprimento dos procedimentos de contratação pública, examinar a conformidade entre o contratado e o executado, assim como 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.</p> <p>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.</p>



Nina Cruz

Tribunal de Contas

PONTO	CONCLUSÕES E OBSERVAÇÕES
2.4	ESCOLA SECUNDÁRIA RODRIGUES DE FREITAS (INCL. CONSERVATÓRIO DE MÚSICA DO PORTO)
2.4.1	EMPREITADAS REALIZADAS E OBJETO DE AUDITORIA As obras de modernização da escola foram levadas a efeito através da execução de cinco contratos de empreitada que foram objeto da presente auditoria, cujo valor contratual inicial ascendeu a 17.632.876€.
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 os contratos acima mencionados, incluem-se os n.ºs 113 (4.971.302€), 305 (4.899.268€), 316 (4.752.593€) e 377 (2.691.001€), referentes às obras de modernização realizadas na Escola Rodrigues de Freitas. A não submissão a visto violou o regime legal da fiscalização prévia e as consequentes despesas e pagamentos no montante de 17.314.164€ são ilegais.
2.5.2	FRACIONAMENTO DA DESPESA PÚBLICA A PE procedeu à abertura de quatro (4) procedimentos de consulta prévia a 5 entidades para a realização das empreitadas referentes à remodelação e requalificação dos “Blocos Nascente e Central”, “Blocos Poente e Sul para as Novas Instalações do Conservatório de Música do Porto”, à construção do “Auditório e Restantes Instalações de Apoio do Conservatório de Música do Porto” e do “Gimnodesportivo”. Considerando que todas se inserem no mesmo Projeto comum de Remodelação e Ampliação da Escola Rodrigues de Freitas, a entidade adjudicatária foi a mesma, e foram adjudicadas, consignadas e concluídas em datas aproximadas, conclui-se que a PE procedeu, de forma deliberada e intencional, à desagregação dos trabalhos de uma mesma intervenção, em procedimentos parcelares, com o propósito de se subtrair ao regime legal de unidade da despesa e de proibição do seu fracionamento, uma vez que atento o seu valor global de 17.314.164€, era obrigatória a abertura de procedimento de concurso público ou limitado internacional, resultando em despesas e pagamentos ilegais naquele montante.
2.6	EXECUÇÃO DOS CONTRATOS DE EMPREITADA ATÉ 31/12/2010 Registou-se um aumento do valor contratual em todos os cinco contratos de empreitada analisados, no valor total de 2.587.631€, em virtude da celebração de adicionais. Este aumento resultou, essencialmente, da formalização de “trabalhos a mais” no montante total de 2.096.943€. Os “trabalhos a menos” ascenderam a 617.268€. Houve lugar à reclamação quanto a “erros e omissões” em três dos contratos, tendo os mesmos ascendido a 1.107.956€. Considerando ainda a empreitada relativa aos “arranjos exteriores”, no valor de 943.108€ (não considerada no âmbito da amostra selecionada), conclui-se que, o custo da vertente de “empreitada” com a modernização da Escola Rodrigues de Freitas ascendeu a 21.163.615€, o que representou mais 2.587.631€ (+13,9 %) face ao valor inicialmente previsto de 18.575.984€.
2.7	RESULTADOS DAS VERIFICAÇÕES FÍSICAS
2.7.2	TRABALHOS A MAIS, A MENOS E ERROS E OMISSÕES Como referido em 2.6, no âmbito da execução das empreitadas de modernização da escola Rodrigues de Freitas, foram celebrados nove (9) adicionais, cujos valores estão acima mencionados.



Nina Cruz

Tribunal de Contas

PONTO	CONCLUSÕES E OBSERVAÇÕES
2.7.2.1 TRABALHOS A MAIS E A MENOS - ADICIONAIS AOS CONTRATOS N.ºS 113, 305, 316 E 377	<p>No que respeita aos Contratos n.ºs 113, 305, 316 e 377, com exceção dos trabalhos no montante de 627.576€, os “trabalhos a mais” constantes dos Adicionais 2 aos Contratos n.º 113, 305 e 316, ao Adicional 3 ao Contrato n.º 305, e os constantes do Adicional 1 ao Contrato n.º 377, 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). Assim, face ao valor em causa a realização 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.</p> <p>Foram, assim, realizadas despesas e efetuados pagamentos ilegais no valor de 1.469.367€.</p>
2.7.2.2 DESCONFORMIDADES ENTRE O CONTRATADO E O EXECUTADO	
2.7.2.2.2 Menos valias não abatidas	<p>A PE não procedeu, no âmbito da execução da empreitada do “Gimnodesportivo”, à dedução da “menor valia” no valor de 11.358€, decorrente de trabalhos não realizados.</p> <p>Na sequência das conclusões de auditoria, a PE procedeu à celebração, em 29 de setembro de 2011, do Adicional 2 ao Contrato n.º 377 visando a formalização contratual da supressão destes trabalhos tendo, posteriormente, comprovado a efetiva regularização do montante em questão.</p>
2.7.3 MOBILIÁRIO PARA O MUSEU DA ESCOLA	<p>Foi incluído no Adicional 2 ao Contrato n.º 113, relativo à empreitada de “Remodelação e Requalificação dos Blocos Nascente e Central”, como “trabalhos a mais”, o “fornecimento e instalação de mobiliário para o Museu da Escola” pelo valor de 109.879€, custo este manifestamente desajustado face ao mobiliário em questão.</p> <p>À data de elaboração do Relatório de Auditoria subsistiam por justificar os seguintes aspetos:</p> <ul style="list-style-type: none">▪ A necessidade de “coordenação e assistência na montagem” (1.517€);▪ “Papel de parede”, no valor de 10.889€;▪ Cerca de 16.700€ para a “montagem e aplicação do material”;▪ Aproximadamente 4.800€ em “transporte de material”;▪ “Instalação dos equipamentos”, no valor de 3.035€, constituídos apenas por um plasma e um projetor, sendo de sublinhar que a “instalação” foi mais dispendiosa do que os equipamentos em si, não se descortinando no que consistiu a mesma;▪ “Projeto e serviços de engenharia necessários aos trabalhos”, no valor de 27.500€, não se vislumbrando quais os trabalhos em questão.
2.7.4 ESTRUTURA METÁLICA DE SUPORTE PARA A FIXAÇÃO DE CAIXILHARIA EXTERIOR	<p>Estava prevista em projeto a execução de duas caixilharias, uma exterior, que consistiria na recuperação da existente, e uma interior, metálica e nova, nas empreitadas de “Remodelação e Requalificação dos Blocos Nascente e Central” (Contrato n.º 113) e dos “Blocos Poente e Sul para as instalações do Conservatório de Música do Porto” (Contrato n.º 305).</p> <p>Em sede de processo de “erros e omissões”, foi reclamado pelo Empreiteiro “(...) uma estrutura capaz de suportar o peso para a fixação das janelas interiores”, tendo os respetivos trabalhos sido considerados justificados e posteriormente executados pelo preço de 57.596€.</p> <p>Posteriormente, e no âmbito da gestão do projeto, foi decidido não colocar a referida caixilharia interior. No entanto, os trabalhos relativos aos reforços estruturais com vista à colocação das caixilharia interiores,</p>



Nina Cruz

Tribunal de Contas

PONTO	CONCLUSÕES E OBSERVAÇÕES
	<p>mencionados acima, haviam já sido executados na íntegra.</p> <p>Face ao exposto, conclui-se que esta situação deveria ter sido evitada, de modo a que não fossem gastos 57.596€ desnecessariamente, uma vez que a referida “estrutura” não tem qualquer utilidade ou utilização.</p>
2.7.5	ASPETOS QUALITATIVOS DOS TRABALHOS REALIZADOS
	<p>No que se refere à boa execução dos trabalhos contratualizados, constatou-se a existência de deficiências e deteriorações que devem ser corrigidas, como sejam:</p> <ul style="list-style-type: none">a) Correção da pintura das carpintarias interiores;b) Correção das caixilharias exteriores de madeira que em alguns casos exigirá a sua substituição, assim como pintura de umas e de outras;c) Tratamento geral das serralharias exteriores, que se encontram já oxidadas e respetiva pintura;
	<p>Estas deficiências constam das imagens 11 a 32 do Relatório Fotográfico (Anexo 5.2).</p>
	<p>Sem prejuízo das situações identificadas, dissonantes face aos restantes trabalhos desenvolvidos, é de relevar que o resultado alcançado apenas foi possível através do bom desempenho e articulação entre todas as partes envolvidas, ou seja, PE, em particular a sua Equipa de Coordenação desta intervenção, Fiscalização, Projetistas, Empreiteiro(s) e Subempreiteiros.</p>
	<p>No âmbito do contraditório, os membros do atual CA remeteram um relatório contendo registos fotográficos da correção das situações apontadas, que foi realizada entre julho e dezembro de 2011, de onde se conclui que as mesmas se encontram sanadas.</p>
2.7.6	MONITORIZAÇÃO, GESTÃO E CONTROLO DAS EMPREITADAS
	<p>Sem prejuízo das situações identificadas no Pontos 2.7.2.2.2, 2.7.3, 2.7.4 e 2.7.5, que deveriam ter sido evitadas, resulta de tudo o que acima se expôs que a monitorização, a gestão e o controlo das empreitadas relativas às obras de modernização da Rodrigues de Freitas foram globalmente eficazes.</p>
2.7.7	ANÁLISE DA ATUAÇÃO DA FISCALIZAÇÃO DA OBRA
	<p>A atuação da Fiscalização de Obra observou, de uma forma geral, as obrigações contratualmente estabelecidas, pese embora a verificação de falhas pontuais evidenciadas no relatório fotográfico (anexo 5.2).</p>

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. Respeitar a proibição do fracionamento da despesa pública;
2. Cumprir os requisitos legalmente previstos para a realização de “trabalhos a mais”.



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 Secundário**¹, 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 financeira e 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, sendo objeto de cinco relatórios autónomos de auditoria.

Atentas as especificidades da auditoria, foi constituída uma equipa pluridisciplinar que abarcou as vertentes jurídica, financeira, de engenharia e de arquitetura, tendo-se recorrido a uma consultoria externa para as 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 Rodrigues de Freitas (incluindo o Conservatório de Música do Porto)² e aos resultados das respetivas verificações físicas.

1.2. FUNDAMENTO, METODOLOGIA E AMOSTRA

A realização da presente auditoria teve como fundamento a oportunidade de controlo, designadamente à luz dos riscos financeiros identificados.

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.

¹ Doravante designados, respetivamente, de PE e de Programa de Modernização (ou Programa).

² Doravante designada apenas por Rodrigues de Freitas.



Nina Cruz

Tribunal de Contas

A amostra selecionada, relativa às cinco escolas, ascendeu a 78.407.649€³, 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, orientada ao Programa de Modernização do Parque Escolar Destinado ao Ensino Secundário”, os elementos solicitados para a realização dos trabalhos inerentes às verificações físicas foram remetidos de forma incompleta, não sistematizada e nalguns casos extemporânea.

Este facto constituiu uma limitação e condicionante à realização destes trabalhos de auditoria e comprometeu a calendarização inicialmente prevista.

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 LOPTC⁴, os membros do CA da PE nos anos de 2007 a 2010 (cf. Anexo 5.4) e à data do contraditório⁵, foram instados para, querendo, se pronunciarem sobre os factos insertos no Relato de Auditoria. Foram também notificados o anterior Ministro de Estado e das Finanças⁶, as anteriores Ministras da Educação⁷, no período acima indicado, bem como os atuais ministros daquelas áreas⁸. Por último, foi ainda notificada a Iperplano, Lda., responsável pela Fiscalização da Obra relativamente ao Ponto 2.7.7 do Relato de Auditoria.

³ Os valores apresentados no presente Relatório de Auditoria não incluem IVA.

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 pelas Leis n.ºs 35/2007, de 13 de agosto, 3-B/2010, de 28 de abril, 61/2011, de 7 de dezembro, e 2/2012, de 6 de janeiro.

⁵ Pedro António Martins Mendes (Presidente) e Luís Manuel Flores de Carvalho (Vogal), nomeados em 15 de março de 2012 (com efeitos a 21 do mesmo mês), pela Resolução n.º 13/2012 do Conselho de Ministros, publicada em DR, 2.ª Série, em 20 daquele mês, após renúncia dos anteriores membros, e Carla Marina Teixeira Ramos Ferreira (Vogal), nomeada pela Resolução n.º 20/2011, publicada em DR, 2.ª Série, em 15 de dezembro (com efeitos a 5 do mesmo mês).

⁶ António Teixeira dos Santos.

⁷ Maria de Lurdes Rodrigues e Isabel Veiga.

⁸ Vitor Gaspar (Ministro de Estado e das Finanças) e Nuno Paulo de Sousa Arrobas Crato (Ministro da Educação e Ciência).



Nina Cruz

Tribunal de Contas

Convirá relevar o facto dos membros do CA da PE, nos anos de 2007 a 2010, terem solicitado duas prorrogações de prazo, tendo sido concedidos 10 dias úteis. Os atuais membros do CA da PE, solicitaram, igualmente, uma prorrogação de prazo para resposta ao contraditório, tendo sido concedidos 5 dias úteis.

As alegações dos atuais membros foram sintetizadas e/ou transcritas nas partes consideradas relevantes nos Pontos respetivos deste Relatório. Os anteriores membros do CA apresentaram as suas alegações conjuntamente, tendo aderido à resposta apresentada pelos atuais membros daquele órgão, complementando-a com várias considerações.

O atual Ministro de Estado e das Finanças respondeu ao contraditório através da Secretária de Estado do Tesouro e Finanças, que se pronunciou apenas sobre os Pontos 2.7.2 e 2.7.2.1, 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, transmitiu que “(...) nada tem a comunicar em sede de pronúncia ao Relato de Auditoria”.

O ex-Ministro de Estado e das Finanças, as ex-Ministras da Educação bem como a empresa responsável pela fiscalização da obra, não se pronunciaram.

Com vista ao cumprimento pleno do exercício do princípio do contraditório, todas as alegações / respostas recebidas constam na íntegra do Anexo 5.8 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 fevereiro⁹, 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;

⁹ 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”¹⁰, assim como, os “respetivos estudos e projetos, serviços de fiscalização e gestão associados e aquisição dos correspondentes Equipamentos Escolares e Equipamentos Técnicos Complementares”¹¹.

2.3 VERIFICAÇÕES FÍSICAS A ESCOLAS INTERVENZIONADAS

Foram realizadas verificações físicas a um conjunto de 19 empreitadas de obras públicas, com recurso a consultoria externa¹² nas áreas de engenharia e de arquitetura, que visaram concluir sobre o cumprimento dos procedimentos de contratação pública, examinar a conformidade entre o contratado e o executado, assim como o respeito pelos requisitos legais, financeiros e técnicos inerentes à realização de **trabalhos a mais**¹³, **erros e omissões**^{14, 15}.

¹⁰ Cláusula 7.ª do Contrato Programa celebrado entre o Estado Português e a PE, em 29 de setembro de 2007.

¹¹ 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.

¹² Autorizada em Plenário da 2.ª Secção, de 25 de março de 2010.

¹³ 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).

¹⁴ 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 patenteados a concurso, identificando quantitativa e qualitativamente os mesmos, para efeitos de eventual responsabilização de terceiros (art. 37.º).






Nisa 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 2010¹⁶.

2.4 ESCOLA SECUNDÁRIA RODRIGUES DE FREITAS E CONSERVATÓRIO DE MÚSICA DO PORTO

O antigo Liceu Rodrigues de Freitas foi desenhado pelo Arq. Marques da Silva, após ter vencido o concurso para a elaboração do respetivo projeto, e a sua construção foi iniciada em 1927, encontrando-se sob servidão patrimonial englobado no conjunto da obra do seu arquiteto classificado pelo IGESPAR.

O edifício encontra-se numa posição estratégica da cidade, porque se situa na área de articulação entre as duas principais centralidades do Porto. Por um lado, a “cidade velha”, que se prolonga até Cedofeita, e, por outro, a Boavista, que se desenvolve fortemente nos anos 80 e se estende até à Carvalhosa.

¹⁵ 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”.

¹⁶ Refira-se que, e uma vez que relativamente às empreitadas da escola Passos Manuel, não existiam naquela data, os respetivos “fechos de conta”, os valores apresentados não são os finais. A este propósito, saliente-se que os mesmos não contemplam o 3.º Adicional, celebrado em 18 de maio de 2011, ao Contrato n.º 393, relativo a trabalhos no valor global de 3.232.423€ (sendo 4.708.611€ de “trabalhos a mais” e 1.476.188€ de “trabalhos a menos”).



Nina Cruz

Tribunal de Contas

O Conservatório de Música do Porto comemorou, em 2007, os seus 90 anos de existência, tendo funcionado durante anos no Palacete dos “Pinto Leite”, na Rua da Maternidade, em condições cada vez mais precárias.

Com a intervenção da PE, a Escola Básica e Secundária Rodrigues de Freitas ficou instalada na ala Nascente do edifício, ocupando, ainda, uma parte dos corpos Norte e Central, enquanto o Conservatório de Música do Porto ocupa a ala Poente. O corpo Central é comum às duas instituições, albergando laboratórios, ginásios e espaços de aprendizagem informal.

No âmbito do Programa de Modernização, a Rodrigues de Freitas fez parte do grupo das quatro primeiras escolas intervencionadas tendo sido incluída na sua Fase 0 (também designada de Fase Piloto), por força da RCM n.º 1/2007, cit.

2.4.1 EMPREITADAS REALIZADAS E OBJETO DE AUDITORIA

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

Tabela 2 – EMPREITADAS OBJETO DE AUDITORIA

N.º contrato	Empreitada	Procedimento	Adjudicatário	Contrato Inicial	Adicionais	Valor Empreitada 31/12/2010
54	Trabalhos de Reabilitação das Coberturas da Escola Rodrigues de Freitas	Consulta Prévia a 5	BEL - ERE, SA	318.712	15.522	334.234
113	Remodelação e Requalificação dos Blocos Nascente e Central	Consulta Prévia a 5	Teixeira Duarte, SA	4.971.302	689.060	5.660.362
305	Remodelação e Requalificação dos Blocos Poente e Sul para as Novas Instalações do Conservatório de Música do Porto	Consulta Prévia a 5	Teixeira Duarte, SA	4.899.268	940.388	5.839.656
316	Construção do Auditório e Restantes Instalações de Apoio do Conservatório de Música do Porto	Consulta Prévia a 5	Teixeira Duarte, SA	4.752.593	646.582	5.399.175
377	Construção de Gimnodesportivo da Escola Rodrigues de Freitas	Consulta Prévia a 6	Teixeira Duarte, SA	2.691.001	296.079	2.987.080
				17.632.876	2.587.631	20.220.507

Conforme se observa da leitura da Tabela anterior, todas as empreitadas foram precedidas de consultas prévias (a 5 e 6 fornecedores), procedimento este que foi dominante na Fase 0 do Programa de Modernização, onde se inclui a Rodrigues de Freitas.

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	Adicional	Receção Provisória	Fecho de Contas
54	Trabalhos de Reabilitação das Coberturas da Escola Rodrigues de Freitas	14-06-2007	09-08-2007	14-08-2007	20-08-2007	03-06-2008	09-11-2007	30-06-2008
113	Remodelação e Requalificação dos Blocos Nascente e Central	13-09-2007	08-11-2007	19-11-2007	20-11-2007 (parcial 1) 15-05-2008 (parcial 2)	(1.º) 15-01-2009 (2.º) 19-06-2009	30-04-2009	01-07-2009
305	Remodelação e Requalificação dos Blocos Poente e Sul para as Novas Instalações do Conservatório de Música do Porto	20-12-2007	12-03-2008	27-03-2008	01-04-2008	(1.º) 29-01-2009 (2.º) 19-06-2009 (3.º) 12-08-2010	26-07-2010	01-07-2009
316	Construção do Auditório e Restantes Instalações de Apoio do Conservatório de Música do Porto	27-12-2007	27-03-2008	18-04-2008	28-04-2008	(1.º) 19-06-2009 (2.º) 18-12-2009	30-04-2009	01-12-2009
377	Construção de Gimnodesportivo da Escola Rodrigues de Freitas	26-06-2008	29-07-2008	28-08-2008	01-09-2008	09-07-2009	31-05-2009	01-07-2009

Saliente-se que o Adicional 3 ao Contrato n.º 305, o Adicional 2 ao Contrato n.º 316 e o Adicional ao Contrato n.º 377, foram celebrados após a data dos respetivos fechos de contas embora os trabalhos se encontrem refletidos naqueles.



Nina Cruz

Tribunal de Contas

2.4.2 MODELO DE CONTRATAÇÃO

Em matéria de empreitadas de obras públicas eram aplicáveis, à PE, no que respeita aos procedimentos iniciados até 29 de julho de 2008, onde se integram todos os contratos de empreitada relativos à Rodrigues de Freitas e que constam das tabelas anteriores, as disposições do DL n.º 59/99, cit. A partir daquela data é aplicável aos novos procedimentos o Código dos Contratos Públicos - CCP- (aprovado pelo DL n.º 18/2008, de 29 de janeiro), assim como as Diretivas comunitárias em matéria de contratação pública.

A atividade da PE 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 RI¹⁷).

A contratação de obras públicas tem assim de obedecer aos “(...) princípios gerais da livre concorrência, transparência e boa gestão” e ainda proceder à “(...) fundamentação das decisões tomadas” (Cf. 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)¹⁸.

Já na vigência do CCP, foi criado um novo regime excecional, constante do DL n.º 34/2009, de 6 de fevereiro¹⁹ aplicável aos procedimentos de concurso limitado por prévia qualificação e de ajuste direto, cuja decisão de contratar ocorresse, respetivamente, até 31 de dezembro de 2010 e 31 de dezembro de 2009 (art. 11.º).

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

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

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].

¹⁷ Regulamento Interno da PE (homologado por despacho da Ministra da Educação de 4 de dezembro de 2008).

¹⁸ Aplicado exclusivamente ao Programa de Modernização.

¹⁹ 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

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 no “Relatório de Auditoria à Parque Escolar, Orientada ao Programa de Modernização do Parque Escolar Destinado ao Ensino Secundário”, 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, ao contrário do 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)²⁰.

De entre os contratos acima mencionados incluem-se os n.ºs 113 (4.971.302€), 305 (4.899.268€), 316 (4.752.593€) e 377 (2.691.001€), referentes às obras de modernização realizadas na Rodrigues de Freitas.

A não submissão a visto resulta na violação do regime legal da fiscalização prévia, nos termos constantes da análise efetuada no Relatório supra mencionado, para cuja fundamentação se remete, tendo-se aí 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, no montante global de 17.314.164€, é ilegal (Cf. Relatório do TC n.º 9/2012).

2.5.2 FRACIONAMENTO DA DESPESA PÚBLICA

De acordo com o disposto no n.º 1 do art. 11.º do DL n.º 41/2007, cit., que estabeleceu o regime excecional de contratação da entidade e no que concerne especificamente às empreitadas de obras públicas, a PE podia recorrer aos procedimentos de negociação, consulta prévia ou ajuste direto, desde que o custo global do contrato (s/ IVA) das empreitadas fosse inferior aos limiares previstos para a aplicação das diretivas comunitárias relativas a contratação pública, ou seja, de 5.278.000€ e 5.150.000€, para procedimentos lançados, respetivamente, em 2007 e 2008.

Ao abrigo deste regime excecional, a PE procedeu, designadamente, à abertura de três procedimentos de consulta prévia a 5 entidades para a realização das empreitadas referentes à “Remodelação e Requalificação dos Blocos Nascente e Central”, “Blocos Poente e Sul para Instalação do Conservatório de Música do Porto”, e ao “Auditório e Restantes Instalações do Conservatório de Música do Porto”, que

²⁰ 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. Para 2009, esse valor, de acordo com aquele artigo da LOPTC e o art. 159.º da Lei 64/A-2008, de 31 de dezembro, era de 350.000€.



Nina Cruz

Tribunal de Contas

deram origem à celebração dos Contratos n.ºs 113, 305 e 316, respetivamente²¹, todas integradas no “Projeto de Remodelação e Ampliação da Escola Rodrigues de Freitas, Porto”.

Previamente ao lançamento das consultas para a adjudicação das obras de modernização das escolas incluídas na Fase 0 do programa, os serviços da PE elaboraram um Parecer/Proposta²² de enquadramento destes procedimentos de contratação, no qual se refere que considerando:

“(…) que o Programa de Modernização se encontra sujeito a uma apertada calendarização, devendo as empreitadas de requalificação das Escolas Piloto ser iniciadas com a máxima urgência, face ao elevado estado de degradação do Parque Escolar, por um lado e tendo em vista a conclusão prevista para o início do ano letivo de 2008/2009, por outro”.

Que:

“(…) todo o processo de investigação de suporte que precede o início das empreitadas se encontra dependente de entidades distintas, com prazos de entrega igualmente díspares. Considerando, finalmente, que as empreitadas em causa desenrolar-se-ão no decurso do ano letivo normal, devendo as mesmas articular-se com o respetivo funcionamento, com exceção das Escolas Secundárias Rodrigues de Freitas e D. João de Castro. Deve referir-se, quanto a estas duas últimas que, apesar de se encontrarem devolutas, irão ser objeto de integração, a primeira com o Conservatório de Música do Porto e a segunda com uma Escola Profissional, facto que aumenta a especificidade e complexidade dos projetos respetivos”.

Concluindo que:

“(…) o andamento do processo de investigação, em todas as suas vertentes, determinará de forma inelutável o ritmo da adjudicação de projetos e obras relativos às escolas piloto, constatando-se, desde já, a impossibilidade de tal objetivo ser concretizado de forma integrada e única sem comprometer a supra mencionada calendarização”.

Apesar daquelas empreitadas se inserirem no **mesmo projeto de modernização e ampliação de espaço escolar** e operarem em função de um **mesmo conjunto construtivo**, os procedimentos iniciaram-se e desenvolveram-se de forma paralela, o mesmo tendo ocorrido quanto à execução das obras, como decorre das datas de autorização da abertura dos procedimentos (13 de setembro, 20 e 27 de dezembro de 2007); de adjudicação (8 de novembro de 2007, 13 e 27 de março de 2008), de celebração dos contratos (19 de novembro de 2007, 27 de março e 18 de abril de 2008); da consignação (20 de novembro de 2007 - parcial 1 - e 15 de maio de 2008 - parcial 2, relativamente ao Contrato n.º 113, e 1 e 28 de abril para os restantes), e da conclusão das obras (30 de abril de 2009 para os Contratos n.ºs 113 e 316, e 26 de julho de 2010 para o Contrato n.º 305).

Assim, estas empreitadas não poderiam deixar de ser consideradas no mesmo procedimento de renovação e modernização da Rodrigues de Freitas, por serem indissociáveis, consubstanciando, assim, um resultado construtivo integrado.

De facto, o programa de intervenção na Rodrigues de Freitas descreve a mesma como consistindo na:

“(…) [R]emodelação das instalações existentes, corpo central e corpo nascente, ao nível do seu reordenamento interior, beneficiação dos revestimentos interiores e exteriores, e manutenção das condições estruturais, remodelação integral das infraestruturas elétricas, telecomunicações, águas e esgotos. No corpo central serão instalados os serviços administrativos, laboratórios, salas de informática, biblioteca, museu e o espaço informal dos alunos. No corpo nascente serão instaladas as salas de aula normais e salas de desenho. Serão também instalados espaços administrativos e para professores. No Corpo Poente será instalado o Conservatório de Música do Porto, junto ao qual será edificada nova construção que incluirá o auditório e espaços letivos para o 1º Ciclo. No espaço exterior da escola será ainda edificado um polidesportivo.”

²¹ Estas três empreitadas serão, por uma questão de simplificação, doravante designadas, neste ponto, por “Blocos Nascente e Central”, “Blocos Poente e Sul” e “Auditório”, respetivamente.

²² Aprovado pelo Conselho de Administração (CA) em 3 de maio de 2007.



Nina Cruz

Tribunal de Contas

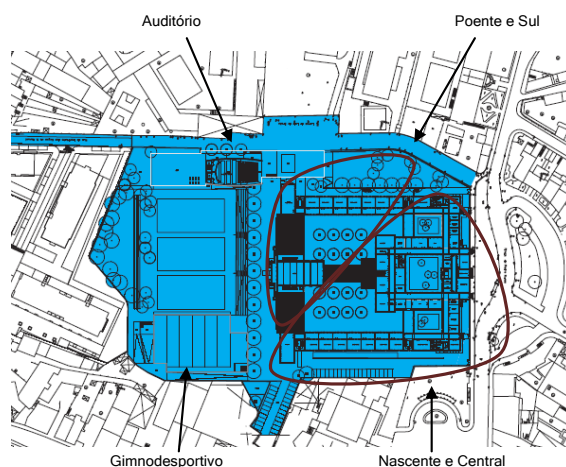
Acrescenta-se, ainda, na publicação “Renovar”²³ da PE, dedicada à Rodrigues de Freitas, sublinhando o carácter unitário da intervenção nesta escola, que:

“(…) [É] sobretudo na ligação do novo com o existido, e na conformação da obra nova que se torna mais evidente a inteligência desta intervenção. Ao contrário de funcionar por acrescentos avulsos, e uma série de requalificações pontuais, assenta numa estratégia global de planeamento onde a definição da regra de atuação constitui a matriz, a génese desencadeadora do processo. É esta regra que imprime carácter e que anula qualquer ação singular ou autónoma”.

O próprio modelo conceptual de escola, proposto no manual de arquitetura de suporte ao Programa de Modernização, pressupõe a “articulação funcional dos vários sectores funcionais, i.e. áreas letivas e não letivas; garantia de condições para o seu funcionamento integrado; abertura de alguns sectores à utilização pela comunidade exterior em períodos pós-letivos, nomeadamente os espaços destinados a: (1) formação de adultos e certificação de competências (CNO); (2) biblioteca + centro de recursos + espaços de conhecimento e da memória (núcleos museológicos); (3) sala polivalente/auditório; (4) bar + cantina; (5) áreas desportivas”.

O carácter de unidade das empreitadas dos “Blocos Nascente e Central”, “Blocos Poente e Sul” e do “Auditório” é também visível na Figura seguinte.

Figura 1 - PLANTA DE IMPLANTAÇÃO DA ESCOLA RODRIGUES DE FREITAS



Com efeito, o “Programa de intervenção” relativo à “Remodelação e Ampliação da Escola Rodrigues de Freitas”, entregue pelo projetista à PE, em Agosto de 2007, foi cindido, por esta, em “Blocos Nascente e Central”, “Blocos Poente e Sul” e “Auditório”, para, assim, proceder ao lançamento de três procedimentos de contratação ao invés de um único. Desta forma, o valor estimado (ou base) de cada uma das “consultas” bem como, o valor das propostas vencedoras (todas da Teixeira Duarte), ficaram abaixo dos limiares comunitários que obrigariam ao lançamento de concurso público internacional, o que evidencia a “intenção” subjacente ao lançamento de vários procedimentos de contratação.

Quanto à empreitada relativa ao “Gimnodesportivo” (contrato n.º 377), a mesma está também integrada no mencionado “Programa de intervenção” da Escola Rodrigues de Freitas, Porto e inserida no mesmo conjunto construtivo (cf. Figura 1).

Assim, embora a proximidade de datas e simultaneidade das situações relativas ao procedimento e execução desta empreitada não seja tão evidente, o desfazamento temporal existente não é significativo ou

²³ P. 30. Disponível em www.parque-escolar.pt.



Nina Cruz

Tribunal de Contas

de molde a afastar a conclusão da concomitância das intervenções, considerando que o procedimento foi lançado seis meses depois (26 de junho de 2008) e as obras vieram a decorrer, paralelamente, às daqueles edifícios.

Também o “Projeto de Execução do Gimnodesportivo”, se encontrava concluído em Agosto de 2007, pelo que, quando a PE procedeu ao lançamento dos procedimentos com vista à contratação destas empreitadas, deveria ter realizado, nos termos legais, um único procedimento.

Sintomático no que respeita às empreitadas dos “Blocos Nascente e Central” (Contrato n.º 113), “Blocos Poente e Sul” (Contrato n.º 305) e “Auditório” (Contrato n.º 316), é o facto do valor das adjudicações de 4.971.302€, 4.899.268€ e 4.752.593€, respetivamente, se aproximar do limiar para a adoção das Diretivas comunitárias (5.150.000€), a partir do qual não era aplicável o regime excecional para a adjudicação das empreitadas, mediante a realização de “consultas prévias”, contornando-se, assim, o recurso ao procedimento de concurso público ou limitado internacional previsto na al. a) do n.º 2 do art. 48.º, conjugado com o n.º 2 do art. 52.º, ambos do DL n.º 59/99, cit.

A somar-se a qualquer um dos valores indicados acima, o montante do “Gimnodesportivo” (2.691.001€), seria sempre ultrapassado o limiar comunitário, o que obrigaria a PE a lançar um concurso público internacional, razão pela qual a entidade procedeu à sua autonomização relativamente às três outras “consultas”, uma vez que nenhuma outra razão a justifica, tanto mais que, aquando do lançamento das consultas dos “Blocos Poente e Sul” e “Auditório”, em 20 e 27 de dezembro de 2007, já se encontrava na posse do projeto de arquitetura daquele campo desportivo.

Com efeito, de acordo com o disposto no n.º 2 do art. 16.º do DL n.º 197/99, cit.²⁴, é proibido o fracionamento da despesa com a intenção de a subtrair às regras de contratação previstas no diploma, sendo que tal proibição é manifestação de um princípio geral que também se infere, designadamente, do n.º 4 do art. 53.º do DL n.º 59/99, cit., quando refere que “(...) as obras e os contratos não podem ser cindidos com o propósito de os subtrair à aplicação do regime estabelecido nos números precedentes”.

No mesmo sentido, dispõe atualmente o n.º 1 do art. 22.º do CCP que, em face de prestações do mesmo tipo suscetíveis de constituírem objeto de um único contrato, estatui que a estimativa do valor do procedimento a adotar, deve ter em conta:

- a) O somatório dos preços base dos procedimentos de formação de todos os contratos a celebrar quando essa formação ocorra em simultâneo;
- b) O somatório dos preços contratuais relativos a todos os contratos já celebrados e dos preços base de todos os procedimentos ainda em curso, quando a formação desses contratos ocorra ao longo de um ano a contar do início do primeiro procedimento;

Atenta a natureza e o valor dos trabalhos objeto das empreitadas dos “Bloco Nascente e Central”, “Blocos Poente e Sul”, “Auditório” e “Gimnodesportivo”, e em obediência ao princípio da unidade da despesa, verifica-se que as mesmas ascendem a 17.314.164€ pelo que, atento o seu valor global, foram ultrapassados os montantes previstos nos limiares comunitários.

²⁴ Norma aplicável às empreitadas de obras públicas em razão do disposto na al. a) do n.º 1 do art. 4.º do mesmo diploma.



Nina Cruz

Tribunal de Contas

O TC tem vindo a afirmar a ilegalidade do fracionamento de despesa no contexto das empreitadas de obras públicas em vários Relatórios de Auditoria²⁵ citando-se, a título exemplificativo, os Relatórios n.ºs 6/2005, 2.ª S/SS, de 10 de fevereiro (Município de Alcácer do Sal), 7/2005 - 2ª S/SS, de 26 de abril (Município de Vila do Conde) e 30/2008 - 2ª S/SS, de 9 de outubro (Serviços de Ação Social da Universidade de Coimbra).

Também em sede de jurisprudência do TC, esta questão foi abordada e os responsáveis sancionados, como ocorreu na Sentença n.º 13/2007, da 3ª S/SS (Município de Vila do Conde)²⁶, onde se evidencia que “(...) Não se justifica nem se compreende que um responsável autárquico, com o pelouro da educação, autorize, no mesmo dia, vários trabalhos de construção civil em escolas e parques infantis, sem ter o cuidado elementar de verificar se, dada a natureza desses pequenos trabalhos, não se impunha que os mesmos fossem agregados e postos à consideração do mercado, respeitando-se os princípios da concorrência e da igualdade dos eventuais interessados (arts. 9.º e 10.º do Decreto-Lei n.º 197/99, aplicáveis às empreitadas pelo art. 4.º n.º 1 a))”.

Questionada a PE, quanto à adoção de procedimentos parcelares de adjudicação no âmbito das empreitadas das quatro escolas da Fase 0, o Presidente informou que:

“(...) A natureza das intervenções a efetuar, marcadamente caracterizadas por ações de reabilitação e requalificação dos edifícios e dos espaços, com demolições, reforços estruturais e fundações especiais a executar, vieram a aconselhar o início imediato de intervenções em obra, tecnicamente autónomas ou preparatórias, de modo a viabilizar o prazo final estabelecido na RCM n.º 1/2007, de 3 de janeiro de 2007.

A Parque Escolar, E.P.E, face à natureza experimental do Programa, sempre sujeito a contributos diversos e valiosos quer da comunidade escolar, quer de instituições universitárias, quer de pessoas interessadas, entendeu que, nas circunstâncias concretas vividas, esperar pela conclusão integral dos projetos, não seria uma melhor solução e era exequível uma solução cautelosa de sucessivas intervenções em função dos elementos técnicos de projeto fornecidos.

De resto, a Diretiva 2004/18/CE de 31 de março do Parlamento Europeu e do Conselho, nessa data pendente de transposição para o ordenamento jurídico português, já previa um regime de exceção para, entre outros, os casos de experimentação [art. 30.º n.º1 al. d) e art. 31º, n.º 1 al. c)], como é o caso desta fase piloto, em que por motivos imperiosos não imputáveis à entidade adjudicante, não era possível o cumprimento dos prazos, previstos para os concursos públicos. Por outro lado, não considerar este regime de exceção, sempre teria como alternativa a aprovação de um diploma legislativo próprio que desse corpo a um quadro legal viabilizador do cumprimento do prazo fixado para conclusão da fase piloto. (...)

Neste quadro, apenas pelas razões expostas, foram adjudicadas diversas empreitadas, não tendo presidido aos sucessivos procedimentos, quaisquer intenções de fracionamento de despesa, nem qualquer intenção da Parque Escolar, E.P.E, em furta-se a procedimentos mais solenes de contratação pública.

Sucede, porém, que apesar da resposta da entidade, a análise dos elementos que serviram de base aos procedimentos de consulta prévia, a natureza dos trabalhos e a forma da sua execução, resulta que as adjudicações não têm qualquer carácter autónomo, porquanto as obras:

- Foram realizadas no mesmo local - Escola Rodrigues de Freitas, no Porto;
- Têm o mesmo objeto - modernização e ampliação de espaço escolar;
- Não poderiam ser executadas ou existir per si, estando integradas num projeto comum;
- A entidade adjudicatária em todos os procedimentos foi a mesma (Teixeira Duarte);
- As empreitadas foram adjudicadas, os contratos assinados, as obras consignadas e concluídas, em datas aproximadas, ou com um desfasamento temporal não relevante.

²⁵ Todos os Acórdãos e Relatórios mencionados ao longo deste Relatório estão disponíveis em www.tcontas.pt.

²⁶ Mantido pelo Acórdão n.º 5/2008, 3ª S/PL, e confirmado através do acórdão do Tribunal Constitucional n.º 271/2009, de 27 de maio.



Nina Cruz

Tribunal de Contas

Da mesma forma, não se pode aceitar a fundamentação aduzida pela PE, porquanto a existência de prazos curtos disponíveis para a concretização das intervenções da Fase 0, tendo em conta que a natureza e volume das obras a realizar eram do conhecimento prévio e generalizado de todos os intervenientes, não se tendo verificado quaisquer motivos imperiosos resultantes de acontecimentos imprevisíveis, justificativos da preterição de procedimentos mais abrangentes.

Aliás, ao invocar o fator “tempo” a entidade mais não está do que a reconhecer a “intenção” de, através do lançamento de três procedimentos autónomos, evitar o lançamento de concurso público internacional para estas obras.

E o mesmo se diga da recorrente alegação de natureza experimental das intervenções daquela Fase, pois embora a citada Diretiva admitisse o recurso ao procedimento de negociação com publicação prévia de anúncio, no contexto de empreitadas a realizar **apenas** para fins de investigação e experimentação, não se vislumbra, que estas vertentes possam existir em obras de ampliação ou modernização de uma Escola, e nem esses fins foram determinantes para o lançamento das empreitadas ou nortearam a realização das obras da Rodrigues de Freitas.

Acresce que, e como se depreende da análise da execução das empreitadas constante do Ponto 2.6 do presente Relatório, a PE optou, no decurso dos trabalhos, por aquilo que classificou de **gestão global** das empreitadas do edifício existente e novo, com efeitos, igualmente, na obra do gimnodesportivo, invocando a identidade do empreiteiro e fiscalização envolvidos, o que além de reforçar o nexo e identidade das intervenções, permite inferir que se para efeitos da adoção de procedimento adjudicatório, a sua natureza unitária não era atendível, em fase de obra, ela se veio a revelar como um instrumento fundamental no contexto da eficiência na gestão dos trabalhos e da necessidade de assegurar a sua conclusão.

Em suma, o objeto das quatro empreitadas não pode deixar de ser tido como comum, na medida em que estas estavam integradas num único projeto de arquitetura, tendo sido cindidas em quatro procedimentos de contratação distintos, que respeitam à mesma obra de modernização e remodelação da Rodrigues de Freitas.

Face ao exposto, é forçoso concluir que a PE procedeu, de forma deliberada e intencional, à desagregação/partição dos trabalhos de uma intervenção, em procedimentos parcelares, com o propósito de se subtrair ao regime legal de unidade da despesa e de proibição do seu fracionamento, em violação do disposto no n.º 2 do art. 16.º do DL n.º 197/99, cit., n.º 4 do art 53.º do DL n.º 59/99, cit. e ainda a al. a) do n.º 2 do art. 48.º conjugado com o n.º 2 do art. 52.º deste diploma, que obrigavam a adoção de procedimento de concurso público ou limitado internacional para a totalidade da despesa inerente às quatro empreitadas, atentos os princípios da transparência, igualdade e concorrência, e a necessidade de assegurar a boa gestão dos dinheiros públicos.

A despesa ilegal foi autorizada pelos membros do CA João Sintra Nunes, Teresa Valsassina Heitor e José Domingos dos Reis, ao deliberarem em 8 de novembro de 2007, 13 e 27 de março, e 27 de julho de 2008, a adjudicação das empreitadas dos “Blocos Nascente e Central” (Contrato n.º 113, 4.971.301€), “Blocos Poente e Sul” (Contrato n.º 305, 4.899.268€), “Auditório” (Contrato n.º 316, 4.752.592€), e “Gimnodesportivo” (Contrato n.º 377, 2.691.001€), em desconformidade com as normas supracitadas, envolvendo um montante global de despesa ilegal de 17.314.164€. Os responsáveis pela autorização dos pagamentos ilegais, no mesmo montante, constam do Anexo 5.1.



Nina Cruz

Tribunal de Contas

Em contraditório, o anterior e o atual CA da PE apresentam um conjunto de argumentos convergentes a respeito do fracionamento, refutando as conclusões do Relato de auditoria, que se sintetizam:

- Enquanto empresa pública, a PE não se encontra sujeita ao disposto nos n.ºs 1 e 2 do art. 16.º do DL n.º 197/99, cit., tendo estas normas um âmbito de aplicação distinta do art. 22.º do CCP, versando as primeiras sobre regras de competência para autorizar a despesa, e a segunda sobre a escolha de procedimentos de adjudicação, sendo que relativamente à violação do disposto no n.º 4 do art. 53.º do DL n.º 59/99, cit., entende que do teor desta norma não resulta a obrigação de adotar um procedimento único, ou mesmo de um determinado tipo de procedimento;
- Os contratos n.ºs 113 (Blocos Nascente e Central) e 305 (Blocos Poente e Sul) têm objetos distintos, o primeiro visando a “(...) remodelação e requalificação de um espaço a afetar a um estabelecimento de ensino convencional/tradicional”, o segundo a “(...) Instalação do Conservatório de Música do Porto.”, e “(...) cuja tipologia construtiva e característica dos espaços demandam requisitos específicos ao nível construtivo”, além de que “(...) aquando do lançamento da consulta do Bloco Nascente Central, em setembro de 2007, ainda não se dispunha de todos os elementos necessários e indispensáveis (máxime o projeto de acústica) para a abertura do procedimento de contratação do Bloco Poente e Sul.”²⁷, e as obras teriam de estar concluídas no início do ano letivo 2007/2008;
- A intervenção no Auditório (Contrato n.º 316) previa a possibilidade de serem criadas salas de aula que permitissem uma frequência completamente integrada desde o 1º até ao 12º ano, ficando tal decisão dependente dos órgãos competentes, daí que se tenha autonomizado este processo do relativo aos do Bloco Poente e Sul (Contrato n.º 305), de forma a não comprometer o arranque destas obras, por indefinição ou decisão tardia quanto à aludida integração das salas de aulas na empreitada do Auditório, e que apenas em finais de Dezembro de 2007 “(...) a PE teve a confirmação por parte da Direção Regional de Educação do Norte quanto ao facto do Conservatório passar a contar com a oferta formativa do 1º Ciclo”, altura em que já haviam sido lançados os convites para envio de propostas naquela empreitada;
- A autonomização do procedimento relativo ao Gimnodesportivo (n.º 377), aberto em 26 de Junho de 2008, resultou do facto da sua construção estar “(...) condicionada à ponderação no investimento quanto à efetiva inclusão do parque de estacionamento previsto no projeto no edifício do gimnodesportivo.”, o qual por motivos de contenção de custos veio a ser excluído, obrigando à revisão do projeto, que apenas se concluiu em março de 2008.

O alegado suscita as seguintes considerações:

Quanto à aplicabilidade, ou não, do regime previsto nos n.ºs 1 e 2 do art. 16.º do DL n.º 197/99, cit., o mesmo aplica-se por força do disposto na alínea a) do n.º 1 do art. 4.º deste mesmo diploma.

Esclarece-se ainda, que a análise teve também como base o regime do CCP, designadamente o seu artigo 22.º, que não pode ser dissociado da aplicação daquele artigo, cuja vigência este código expressamente salvaguardou, visando ambos os preceitos acautelar a cisão artificial de prestações contratuais, pelo que nenhuma confusão se pode estabelecer a este respeito.

²⁷ De acordo com as alegações da PE o aludido projeto de acústica só foi disponibilizado em 16 de Dezembro de 2007.



Nina Cruz

Tribunal de Contas

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

Assim, o art. 22.º do CCP deve ser interpretado conjugadamente com o art. 16.º do DL n.º 197/99, cit., no sentido em que, também ali se proíbe a cisão da despesa, para que se adote um procedimento correspondente à totalidade do seu valor, não tendo qualquer suporte legal afirmar que esta última disposição se limita à proteção das regras de competência.

Especificamente, quanto aos contratos n.ºs 113 (Blocos Nascente e Central) e 305 (Blocos Poente e Sul), as alegações apresentadas são manifestamente contraditórias, porquanto se num primeiro momento se defende tratar-se de obras com objetos distintos, obrigando a requisitos específicos ao nível construtivo, logo se diz "(...) a intervenção no Conservatório de Música do Porto preconizar igualmente a possibilidade de serem criadas instalações/salas de aulas, feitas de raiz, para o 1º Ciclo, que possibilitassem uma frequência completamente integrada desde o 1º até ao 12º ano."

Ou seja, ao analisar estas duas empreitadas, fácil é de concluir que não estamos perante duas realidades autónomas ou estanques, tanto assim que se afirma, também em contraditório, que "(...) Em fase de projeto, o princípio que pautou a intervenção foi o da partilha de uma série de valências dos diferentes edifícios pelas duas escolas - a secundária Rodrigues de Freitas e o Conservatório de Musica do Porto.", o que demonstra estarem ambas inseridas no mesmo projeto de modernização e ampliação do espaço escolar, como se salientou no enquadramento efetuado.

Acresce ainda que a PE alega quanto aos Blocos Poente e Sul, a "(...) imprescindibilidade de que o procedimento de contratação desta empreitada fosse aberto em finais de dezembro de 2007. A sobredita exigência decorria diretamente da necessidade de a execução do contrato começar no início de abril de 2008, porquanto nessa mesma data iniciar-se-ia a execução dos trabalhos nas partes de uso comum aos dois estabelecimentos de ensino - a Escola Rodrigues de Freitas e o Conservatório de Música do Porto -, a saber: cantina, bar, ginásio e balneários.", reconhecendo-se, assim, mais uma vez, a natureza unitária da intervenção nesta Escola.

Quanto ao facto da PE não dispor, à data do lançamento da consulta do Bloco Nascente e Central, do projeto de acústica, sempre se dirá que é apenas um dos vários projetos de especialidades a considerar, e tal situação deveria ter sido acautelada através da previsão de entrega antecipada daquele projeto, no contexto de um procedimento único para as obras da Escola Rodrigues de Freitas, sendo que o desfazamento temporal entre o lançamento daquela consulta (Setembro de 2007) e a disponibilidade do projeto de acústica do Conservatório (16 de Dezembro), não se afigura como motivo atendível para a adoção de procedimentos distintos e o conseqüente fracionamento da despesa, tal como assumido pela PE.

Por sua vez, no que concerne à autonomização do procedimento relativo à empreitada do Auditório (Contrato n.º 316) relativamente à dos Blocos Poente e Sul (Contrato n.º 305), incidindo ambas nas obras



Nina Cruz

Tribunal de Contas

do Conservatório, justifica a PE a adoção de dois procedimentos com a indefinição sobre a inclusão de oferta formativa de primeiro ciclo na empreitada do “Auditório”, quando é a própria PE que vem alegar que a intervenção no Conservatório preconizava esta possibilidade e o projeto ter sido estruturado no sentido de prever a construção destes espaços letivos, o que leva a concluir que existia um contexto favorável a uma decisão concordante da Direção Regional de Educação do Norte sobre esta questão, até porque estava em causa o aumento de oferta educativa, não sendo expectável a rejeição de uma proposta neste sentido, de forma a justificar a mencionada autonomização.

E a mesma conclusão se aplica, quanto ao procedimento relativo ao Gimnodesportivo (n.º 377), porque não se compreende que estando o projeto desta infraestrutura pronto em Agosto de 2007, se tenha sustado o lançamento da consulta para adjudicação destas obras e abdicado de englobá-la num procedimento único, porque subsistiam dúvidas quanto à inclusão, ou não, de um parque de estacionamento adjacente, tendo a consulta sido lançada apenas em Junho de 2008, após a revisão do projeto (Março de 2008) em que se excluiu aquele equipamento.

De facto, sempre poderia a PE no âmbito da execução das obras de modernização da Escola Rodrigues de Freitas, suprimir os trabalhos relativos ao parque de estacionamento, tal como aconteceu com inúmeros trabalhos que não chegaram a ser concretizados nas diversas empreitadas em análise, evitando-se que estes condicionalismos influíssem na decisão de lançamento de um único procedimento de contratação.

Assim, e reafirmando a análise efetuada, conclui-se que os motivos alegados para a autonomização das supra mencionadas empreitadas não procedem e ainda que a execução do projeto único de modernização da Escola Rodrigues de Freitas pudesse compreender a concretização autónoma e faseada das intervenções nele integradas, exigia-se, em obediência ao princípio da unidade da despesa, que a adjudicação dos trabalhos fosse precedida de procedimento (concurso público ou limitado internacional) aplicável à totalidade da despesa compreendida naquele processo de modernização de espaço escolar.

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.

2.6 EXECUÇÃO DOS CONTRATOS DE EMPREITADA

A execução financeira das empreitadas referentes à Rodrigues de Freitas 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 Final Empreitada	Adicionais / Contrato Inicial (%)
		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6) = (2)-(3)+(4)+(5)	(7) = (1) + (6)	
54	Trabalhos de Reabilitação das Coberturas da Escola Rodrigues de Freitas	318.712	15.522	0	0	0	15.522	334.234	4,9
113	Remodelação e Requalificação dos Blocos Nascente e Central	4.971.302	677.354	-406.571	0	418.276	689.060	5.660.362	13,9
305	Remodelação e Requalificação dos Blocos Poente e Sul para as Novas Instalações do Conservatório de Música do Porto	4.899.268	362.558	-2.670	210.433	370.067	940.388	5.839.656	19,2
316	Construção do Auditório e Restantes Instalações de Apoio do Conservatório de Música do Porto	4.752.593	238.866	-180.787	268.891	319.613	646.582	5.399.175	13,6
377	Construção de Gimnodesportivo da Escola Rodrigues de Freitas	2.691.001	323.319	-27.240	0	0	296.079	2.987.080	11,0
		17.632.876	1.617.620	-617.268	479.324	1.107.956	2.587.631	20.220.507	



Nina Cruz

Tribunal de Contas

Conforme se observa, registou-se um aumento do valor contratual em todos os contratos, no valor total de 2.587.631€, em virtude da celebração de adicionais. Este aumento resultou, essencialmente, da formalização de “trabalhos a mais” no montante total de 2.096.943€. Os “trabalhos a menos” ascenderam a 617.268€. Houve lugar à reclamação quanto a “erros e omissões” em três dos contratos, tendo os mesmos ascendido a 1.107.956€.

Aos contratos da Tabela anterior há que acrescentar o Contrato n.º 973 (“Paisagismo e arranjos exteriores da Escola Secundária Rodrigues de Freitas no Porto”), no valor global de 943.108€, não considerado no âmbito da amostra selecionada.

Assim, o custo da vertente de “empreitada” com a modernização da Rodrigues de Freitas ascendeu a 21.163.615€, o que representou mais 2.587.631€ (+13,9%) face ao inicialmente previsto de 18.575.974€²⁸.

As datas de celebração dos contratos adicionais e respetivos montantes constam da Tabela 3, da Tabela 5 e da Tabela 6. A discriminação dos trabalhos a mais incluídos nos adicionais celebrados constam do Mapa I do Anexo 5.7.

2.7 RESULTADOS DAS VERIFICAÇÕES FÍSICAS REALIZADAS

2.7.1 ENQUADRAMENTO PRÉVIO

A 3 e 4 de fevereiro de 2011, foi realizada a primeira vistoria técnica à Rodrigues de Freitas, tendo a respetiva equipa de auditoria sido composta por dois técnicos da DGTC e por quatro da consultora externa. Posteriormente, foi necessária a realização de nova deslocação em 25 do mesmo mês.

As várias condicionantes sentidas pela Equipa de Auditoria e Consultores Externos foram já expostas nos Relatórios de Auditoria relativos às escolas D. João de Castro e Passos Manuel, pelo que se dão aqui por inteiramente reproduzidas.

Na sequência das duas vistorias técnicas, detetaram-se várias situações que necessitavam de ser esclarecidas e que justificaram a elaboração de um Questionário que foi remetido à PE, em 20 de abril de 2011, ao qual esta entidade respondeu a 5 de maio.

Sem prejuízo das observações constantes dos Pontos²⁹ seguintes, cumpre salientar, desde logo, a capacidade técnica da respetiva Equipa de Coordenação da PE que acompanhou a execução das obras de modernização da Rodrigues de Freitas, bem como o desempenho do Projetista(s), da Fiscalização e dos Empreiteiros, cujo resultado alcançado se encontra patente nas imagens 1 a 10 e 33 a 46 do Relatório Fotográfico (Anexo 5.2). Este facto é aliás, salientado, também, pelos Consultores Externos, nos seguintes termos (RFCE, p. 3):

“Constata-se nesta obra que, quer a Equipa técnica da Parque Escolar que a acompanhou, quer o Projetista, quer a Fiscalização, quer os Empreiteiros, se regeram por critérios objetivos de cumprimento das suas obrigações, rumo à tentativa, bastante conseguida de obtenção de uma obra consonante com o fim a que se destina e dentro de parâmetros de equilíbrio técnico-económico.”

²⁸ Relativo ao valor inicial dos Contratos n.ºs 54, 113, 305, 316, 377 e 973.

²⁹ Todas as referências a “Pontos” reportam-se ao presente Relatório de Auditoria.



Nina Cruz

Tribunal de Contas

2.7.2 TRABALHOS A MAIS, A MENOS, ERROS E OMISSÕES

Durante a execução das empreitadas verificaram-se alterações aos projetos que originaram a realização de “trabalhos a mais”, a “menos” e resultantes de “erros e omissões”, e a consequente celebração de 9 adicionais, no valor global de 2.587.631€ (já deduzidos de “trabalhos a menos”).

A desagregação de todos os “trabalhos” consta do Mapa I do Anexo 5.7, sendo a sua síntese apresentada em seguida [Tabela 6].

Tabela 6 – ADICIONAIS AOS CONTRATOS

Contrato	Empreitada	Adicionais		Trab. Mais	Trab. Menos	Erros	Omissões	Total Adicional
		N.º	Data					
54	Trabalhos de Reabilitação das Coberturas da Escola Rodrigues de Freitas	1	03-06-2008	15.522				15.522
113	Remodelação e Requalificação dos Blocos Nascente e Central	1	15-01-2009			195.303	222.973	418.276
		2	18-06-2009	677.354	-406.571			270.784
305	Remodelação e Requalificação dos Blocos Poente e Sul para as Novas Instalações do Conservatório de Música no Porto	1	29-01-2009			241.185	128.882	370.067
		2	18-06-2009	362.558	-2.670			359.888
		3	12-08-2010	210.433				210.433
316	Construção do Auditório e Restantes Instalações de Apoio do Conservatório de Música do Porto	1	18-06-2009			97.757	221.856	319.613
		2	18-12-2009	507.756	-180.787			326.969
377	Construção de Gimnodesportivo da Escola Rodrigues de Freitas	1	09-07-2009	323.319	-27.240	0		296.079
				2.096.943	-617.268	534.245	573.711	2.587.631

Assim, importa analisar o cumprimento (ou não) pela PE dos requisitos legais para a realização de “trabalhos a mais”.

“**[C]onsideram-se 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 da obra (art. 26.º do DL n.º 59/99, cit., e n.º 1 do art. 370.º do CCP), podendo ser determinadas 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:

- Quando esses trabalhos **não possam ser técnica ou economicamente separados** do contrato, sem inconveniente grave para o dono da obra;
- Quando esses trabalhos, ainda que separáveis da execução do contrato, **sejam estritamente necessários ao seu acabamento**.

A jurisprudência do TC assenta numa 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”, como decorre, de entre outros, dos Acórdãos n.ºs 22/2006, de 21 de março, 1º S/PL, e 14/2006, 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, **procedeu-se à análise dos trabalhos** identificados em cada um dos adicionais aos contratos objeto desta auditoria.

2.7.2.1 Trabalhos a Mais e a Menos – Adicionais aos Contratos n.º 113, 305, 316 e 377

Quanto ao cumprimento dos requisitos legais para a realização de “trabalhos a mais” conclui-se que, com exceção dos trabalhos não mencionados neste ponto, no valor de 627.576€, os restantes trabalhos



Nina Cruz

Tribunal de Contas

relativos aos Adicionais 2 aos Contratos n.º 113, 305 e 316, ao Adicional 3 ao Contrato n.º 305, e os constantes do Adicional 1 ao Contrato n.º 377, no valor de 1.469.367€, não são suscetíveis de serem enquadrados como tal, por não decorrerem de uma “circunstância imprevista”, uma vez que resultaram de:

- a) Deficiências ou não previsão em Projeto: OET (Ordem de Execução de Trabalhos a Mais) n.ºs 12, 13, 21, 25, 26, 27, 28, 29, 31, 32, 40, 44, 45, 48, 49, 50 e 51 (Adicional 2 ao Contrato n.º 113); OET n.ºs 7, 8, 11, 12, 14, 18, 19, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 29, 31, 32, 33 e 34 (Adicional 2 ao Contrato n.º 305); OET n.ºs 1, 9 e 11 (Adicional 2 ao Contrato n.º 316); OET n.ºs 3, 8, 10, 11, 15, 16, 18, 19 e 21 (Adicional 1 ao Contrato n.º 377) -675.380€.

Como se refere no Acórdão n.º 7/2010, 3.ª Secção (Câmara Municipal de Setúbal)³⁰, “(...) 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 à execução da obra que determine a execução desses trabalhos”;

- b) Incompatibilidades entre os Projetos de arquitetura e os de especialidades: OET n.ºs 6 e 8 (Adicional 2 ao Contrato n.º 316); OET n.º 7 (Adicional 1 ao Contrato n.º 377) - 59.986€;
- c) Alterações e adaptações introduzidas nos projetos por vontade do “dono da obra”: OET n.ºs 1, 6, 9, 10, 23, 24, 30, 37, 38, 43, 46 e 47 (Adicional 2 ao Contrato n.º 113); OET n.º 3, 10, 15, 20, 28 e 30 (Adicional 2 ao Contrato n.º 305); OET 35 (Adicional 3 ao Contrato n.º 305); OET n.ºs 5 e 7 (Adicional 2 ao Contrato n.º 316); OET n.ºs 4, 12, 13 e 14 (Adicional 1 ao Contrato n.º 377) - 735.001€.

A respeito da introdução de alterações aos projetos, salienta o Acórdão n.º 4/2009, 3.ª Secção, (Câmara Municipal de Lagos)³¹, que “ (...) mudanças de filosofia ínsita ao projeto, novas opções estéticas assumidas pelo dono da obra durante a sua execução, erros ou lapsos do projeto, melhorias ao projeto inicial não são integráveis na estatuição legal (trabalhos imprevistos)”;

Face ao exposto, conclui-se que **os trabalhos supra identificados**, no valor de 544.258€ (113), 459.609€ (305), 354.729€ (316) e 110.771€ (377), **que totalizam 1.469.367€, não são suscetíveis de serem legalmente qualificados como “trabalhos a mais”**, pela inexistência de “circunstância imprevista” que tenha determinado a sua realização, nos termos do n.º 1 do art. 26.º, cit., pelo que, atento o seu valor, a respetiva realização deveria ter sido precedida de novo procedimento adjudicatório nos termos do art. 19.º do CCP e do art. 5.º e 6.º do DL n.º 34/2009, cit., aplicáveis à data da realização dos mesmos sendo, por isso, ilegal, a sua adjudicação mediante ajuste direto sem consulta.

A despesa ilegal foi autorizada por João Sintra Nunes, Teresa Valsassina Heitor e José Domingos Reis, que autorizaram a celebração dos adicionais acima mencionados, todos na qualidade de membros do CA. A responsabilidade recai, ainda, relativamente ao valor de 675.933€, sobre Paulo Grilo Farinha e Gerardo Silva Menezes, igualmente membros do CA, quanto ao Adicional 3 ao Contrato n.º 305, ao Adicional 2 ao Contrato n.º 316 e ao Adicional 1 ao Contrato n.º 377³².

A responsabilidade pelos pagamentos ilegais, no valor de 1.469.367€, consta do Anexo 5.1.

³⁰ Neste sentido, também, a Sentença n.º 5/2010 - 1.ª S (Câmara Municipal de Vila Franca de Xira) e os Relatórios de Auditoria do TC n.ºs 10/08, 17/08, 15/09 e 6/2010- 1ª S.

³¹ Sobre esta questão vide, igualmente, os Relatórios de Auditoria do TC n.º 03/08, 33/08 e 4/10- 1ª S.

³² Deliberações do CA de 2 de abril de 2009 (ata n.º 118), de 18 de junho de 2009 (ata n.º 134), de 19 de novembro de 2009 (ata n.º 174), e de 24 de junho de 2010 (ata n.º 221).



Nina Cruz

Tribunal de Contas

Em sede de contraditório, o anterior e o atual CA da PE argumentam que a Lei não exige a imprevisibilidade da circunstância de que resulta a necessidade de realização dos “trabalhos a mais”, bastando não ter sido prevista, e a execução destes trabalhos se ter tornado premente, em momento posterior à abertura do procedimento pré-contratual, pela emergência de novas necessidades ou causas técnicas supervenientes, enquanto manifestação do poder de modificação unilateral dos contratos administrativos, por razões de interesse público.

E, em conformidade, invocam-se um conjunto de condicionalismos inerentes à realização das obras da Rodrigues de Freitas, de forma a justificar a execução e o enquadramento como “trabalhos a mais” do conjunto das alterações empreendidas, tais como:

- Tratar-se de um imóvel com o estatuto de “edifício em vias de classificação”, obrigando a especiais exigências quanto à salvaguarda do património arquitetónico inerente.
- Ser uma obra maioritariamente de recuperação, cuja necessidade de trabalhos suplementares só se revela no decurso da empreitada.
- Estar integrada na fase 0 do programa de modernização, marcada por apertados calendários de execução e acrescida complexidade técnica associada às intervenções, aliado ao cariz inovatório e ambicioso do programa.
- Revelar-se necessário adaptar o faseamento construtivo em função de uma “(...) conformação imprescindível e dinâmica com a Direção da Escola de forma a atender às reais necessidades da comunidade escolar em causa, e ao facto (incontornável) de a obra decorrer com a escola em funcionamento.”
- Assegurar “(...) ganhos de eficiência futura em sede de funcionamento, manutenção e exploração a futuro das instalações escolares em referência.”

A PE argumenta, também, em sede de contraditório que:

“(…) durante a vigência do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de março, foi prática corrente enquadrar como trabalhos de suprimento de erros e omissões praticamente apenas aqueles que fossem reclamados dentro do prazo de 44 dias úteis contados da data da consignação e, por outro lado, quase por defeito, todos os trabalhos cuja necessidade se manifestasse após essa data e desde que fosse demonstrável a sua imprescindibilidade e inseparabilidade da empreitada, eram enquadrados como trabalhos a mais, entendendo-se os mesmos como trabalhos não previstos no projeto mas necessários e imprescindíveis à conclusão da obra. Neste contexto, no âmbito das empreitadas em apreço, todos os trabalhos que surgiram durante a execução da obra e cuja realização se tornou necessária, foram qualificados como trabalhos a mais, embora muitos deles consubstanciassem erros e omissões.”

Sem conceder, alega-se ainda que “(...) tendo em conta o valor global dos trabalhos a mais em relação aos quais o Tribunal de Contas entende existirem indícios de infração financeira € 544.258, quanto aos adicionais ao contrato n.º 113, € 459.609,00, referente aos adicionais ao contrato n.º 305, € 354.729€, relativos aos adicionais ao contrato n.º 316 e € 110.771, quanto aos adicionais ao contrato n.º 377, verifica-se que, independentemente de estarem ou não preenchidos os pressupostos dos trabalhos a mais, os mesmos poderiam ter sido contratados ao empreiteiro mediante o recurso ao procedimento de ajuste direto, quer ao abrigo do regime excecional de contratação pública de que era beneficiária a PE, quer ao abrigo do RJEOP. “



Nina Cruz

Tribunal de Contas

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.

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 (...) como “imprevisão pura e simples”. Isto é, circunstância imprevista não pode ser, obviamente, equivalente a circunstância não prevista.”

Em consonância, não é aceitável a interpretação daquele conceito para efeitos do n.º 1 do art. 26.º do DL n.º 59/99, cit.³³, assumido pela PE, e a amplitude que lhe é conferida em conexão com o exercício dos poderes de modificação unilateral do contrato pelo dono de 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 respetiva documentação de suporte, 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 daqueles trabalhos no âmbito dos Contratos n.ºs 113, 305, 316 e 377, reitera-se não existirem quaisquer indícios que evidenciem a existência de factos ou condicionalismos que constituam “circunstâncias imprevistas”, 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 anteriormente expresso.

De facto, o tratar-se de uma obra de recuperação de imóvel, em vias de classificação, impunha antes um especial cuidado e rigor na preparação e revisão do projeto de forma a definir com a máxima precisão, nas peças concursais, as características da obra e as condições técnicas da sua execução.

Como bem se refere no Relatório do TC n.º 8/2010, 1.º S/SS “(...) é obrigação do dono da obra colocar a concurso projetos rigorosos e detalhados das obras a realizar. Tal implica que o projeto deva contemplar e prever todas as situações tidas por necessárias e adequadas, tanto do ponto de vista técnico como do funcional ou do estético, não deixando para a execução da obra a procura de soluções.”

E o tratar-se de uma escola inserida na fase piloto do programa não legitima, também, a realização de um número tão elevado de alterações ao projeto, pois os prazos das intervenções eram um dado conhecido de todos os intervenientes no processo construtivo e não se reconhece uma especial complexidade na modernização e reabilitação de um espaço escolar, tanto mais que a escolha das entidades a consultar

³³ 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

para as empreitadas da Escola Rodrigues de Freitas teve como pressuposto a sua reconhecida capacidade e aptidão em empreendimentos similares, de forma a garantir o bom andamento e conclusão das obras.

Outra das razões recorrentes para a realização de trabalhos a mais prende-se, à semelhança do verificado no âmbito do Relatório às obras de modernização da Escola do Cerco, com solicitações da Direção da Escola³⁴, pretendendo adaptar o projeto às solicitações da comunidade escolar.

Neste contexto, o Tribunal já se pronunciou em vários Relatórios de Auditoria que não era possível considerar como imprevistas as situações de trabalhos que visam a adaptação de projetos que não correspondiam às necessidades dos donos da obra ou dos futuros utilizadores dos equipamentos. São, nomeadamente, os casos dos Relatórios n.ºs 40/2008, 49/2008, e em particular, o n.º 2/2008, 1.ª S/SS, onde se afirma que:

“(…) Da factualidade descrita anteriormente e da fundamentação apresentada pelo organismo considerou-se, no relato da auditoria, que os “trabalhos a mais” objeto do adicional em apreço resultavam, exclusivamente, da vontade do dono da obra em introduzir “melhorias” numa obra, que foi considerada pelos seus principais utentes como insuficiente/inadequada para prover às suas necessidades de espaço.(…) As alterações sugeridas no decurso da execução da empreitada pelos comerciantes e aceites pelo novo executivo que tomou posse após o ato eleitoral de 9.10.2005, revelam uma visão diferente do modo como deve ser distribuído o espaço que constitui um mercado municipal, considerando mais adequado e conveniente aproveitar os dois espaços laterais e fechá-los com a execução de 18 bancadas (….) Acresce que também não se verifica a existência de qualquer “circunstância imprevista””, tal como o Tribunal de Contas tem vindo a interpretar este conceito, como “circunstância inesperada, inopinada”, mas sim uma situação que revela conveniência e oportunidade em introduzir eventuais melhorias num espaço que se encontra em construção.”

Assim, sem desconsiderar a relevância que as necessidades e expectativas dos utilizadores de um espaço escolar devem ter na execução da empreitada deste, entende-se antes que os contributos e avaliação das necessidades da comunidade escolar deveriam ter sido considerados atempadamente, mediante uma análise crítica dos projetos por todos os intervenientes, evitando-se o acréscimo de custos das empreitadas.

Verificou-se ainda que, nalgumas situações, estamos perante trabalhos que não integram a empreitada e não revestem caráter de imprevisibilidade, como a limpeza final da obra ou de instalações após a colocação de equipamentos³⁵, ou que resultam de trabalhos de montagem ou acondicionamento de equipamentos existentes, ou fornecidos no âmbito de contratos autónomos³⁶, os quais não deviam sequer ter sido considerados nas empreitadas a que foram imputados.

Nota discordante merece, também, a recorrente alegação de que alguns dos trabalhos realizados decorrem do suprimento de erros e omissões do projeto, pois além de ser extemporânea, não tem em consideração a circunstância de não ter ocorrido qualquer reclamação do empreiteiro, ou, por iniciativa do dono de obra, o empreiteiro ter sido notificado da sua existência.

De facto, o DL n.º 59/99, cit., define claramente que o empreiteiro pode reclamar sobre erros e omissões do projeto no prazo de 66 dias da data da consignação (n.º 1 do art. 14.º), ou no prazo de 11 dias subsequentes à sua verificação, nas situações em que não lhe foi possível deteta-los mais cedo (n.º 2),

³⁴ Vide OET n.ºs 6, 27, 44, 45, 46 (adicional 2 ao contrato n.º 113) - OET n.ºs 11, 22, 29, 34 (Adicional 2 ao contrato n.º 305), , OET n.º 6 (Adicional 2 ao contrato n.º 316) e OET n.ºs 8, 15 (adicional 1 ao contrato n.º 377).

³⁵ Cf. OET n.º 21 (adicional 1 ao contrato 377), OET n.ºs 31 (adicional 2 ao contrato n.º 113) e n.º 19 (Adicional 2 ao contrato n.º 305), respetivamente.

³⁶ Cf. OET n.ºs 30, 32, 40, 49 e 50 (adicional 2 ao contrato n.º 113), OET n.ºs 10, 14, 21, 24, 26 e 31 (Adicional 2 ao contrato n.º 305), OET n.ºs 1, 9 e 11 (adicional 2 ao contrato n.º 316) e OET n.º 3 (adicional 1 ao contrato n.º 377).



Nina Cruz

Tribunal de Contas

podendo o dono da obra, a qualquer altura, durante a execução da empreitada, identificar erros e omissões notificando o empreiteiro para o efeito (n.º 5).

O que se verificou, todavia, na realização destes trabalhos foi terem sido considerados como trabalhos a mais, independentemente de poderem consubstanciar trabalhos de suprimento de erros e omissões do projeto.

E tal facto permite também explicar que os intervenientes no processo construtivo da Escola Rodrigues de Freitas tenham reiteradamente classificado estas alterações como trabalhos a mais.

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 (n.º 1 do Art. 6.º do DL n.º 34/2009, cit.).

Ou seja, aquele diploma 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 invocar o regime geral do CCP (art.19.º) para a contratação direta dos trabalhos a mais, a PE demonstra que se furtou ao cumprimento das normas do regime excecional, que se tem assim por violado.

Face ao exposto, reitera-se o enquadramento jurídico efetuado, sendo as situações descritas suscetíveis 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

2.7.2.2.1 Outros trabalhos a mais

Em resultado das vistorias realizadas constatou-se a existência de trabalhos contratuais não executados ou parcialmente executados, os quais não foram objeto de formalização atempada, embora tenham sido medidos, faturados e pagos com base nos contratos iniciais. Refira-se, contudo, que os mesmos consubstanciaram exceções à prática generalizada de formalização, através da celebração de Adicionais aos contratos de empreitada, das alterações aos projetos ocorridas ao longo da execução das obras.

Foi o caso da “[a]lteração do tipo de vidros a aplicar nos vãos exteriores e não execução da caixilharia metálica interior” (OET 11, Adicional 2 ao Contrato n.º 113), onde não foi abatida a “menor valia” referente à supressão dos vidros duplos laminados (Art. 1.12.1.1), numa quantidade de 537,3m², previstos para as janelas interiores (Art. 1.8.2.2.1). Deveria, ainda, ter sido considerada a “menor valia” pela decisão de retirada dos caixilhos tipo “Beta” (Art. 1.12.1.5), na quantidade de 188.60m². O valor global das situações descritas ascendeu a 79.254€³⁷.

Por outro lado, e no que respeita à execução dos pavimentos exteriores “com acabamento em saibro com areia sobre camada de gravilha - Espaço 3.31” (Art. 1.2.1.3, Contrato n.º 316), no valor de 6.760€, constatou-se em obra que, em alternativa ao previsto em projeto, aquele acabamento foi alterado para “sementeira”³⁸.

³⁷ Item do Questionário (IQ) n.º 7.

³⁸ IQ n.º 26.



Nina Cruz

Tribunal de Contas

Na resposta ao Questionário, a PE reconheceu a não dedução no “fecho de contas” da empreitada, do valor indicado acima decorrente da supressão dos vidros duplos laminados e dos caixilhos tipo “Beta”, referindo, no entanto, que:

“[T]endo sido apresentada para a execução da esteira no TEE³⁹ 21 (anexo 7.1), executada nos blocos nascente e central, no valor de 80.953,20€, optou-se pela não correção do auto de fecho, e pela não incorporação deste último trabalho em Adicional, fazendo uma gestão contratual de equilíbrio entre as maiores e menores valias, pelo que nessa perspetiva, resultou um saldo desfavorável ao Dono de Obra, de que o Adjudicatário prescindiu”.

Relativamente ao acabamento do pavimento, informou que, no âmbito da assistência técnica de projeto, foi decidido proceder à alteração para sementeira, uma vez que esta solução se revelou mais segura e adequada à utilização do espaço em questão por crianças, considerando que do balanço de “trabalhos a mais” e “a menos” resultante da alteração, originou uma “maior valia” “negligenciável”, no valor de 45€⁴⁰.

Face ao exposto, e não obstante a obrigatoriedade legal de formalização da execução de “trabalhos a mais”, considera-se que, face à pouca materialidade dos valores em questão, à inexistência de prejuízo para o erário público e aos esclarecimentos prestados pela PE, o procedimento adotado para as situações acima descritas não merece juízo de censura.

Em 15 de fevereiro de 2012, a PE remeteu a este Tribunal três adicionais, referentes aos Contratos n.s^o 113 (Adicional 3, no valor de 1.699€⁴¹), 316 (Adicional 3, de 45€⁴²) e 377 (Adicional 2, de 11.358,47€ negativos), respetivamente, em que fazendo referência a situações detetadas pelo Tribunal de Contas e que não haviam sido formalizadas contratualmente aquando das verificações físicas, visou regularizar e formalizar os trabalhos em questão.

2.7.2.2.2 Menos Valias Não Abatidas

No âmbito da execução da empreitada de “Construção do Gimnodesportivo da Escola Rodrigues de Freitas” (Contrato n.º 377), constatou-se que os trabalhos referentes ao “[f]ornecimento e instalação do grupo hidropressor constituído por duas bombas submersíveis de descarga vertical (...)” (Art. 5.5.1 - Rede de Águas Pluviais”, no valor contratual de 7.928€, não foram executados⁴³.

Em resposta ao Questionário, a PE assumiu o acima exposto, tendo considerado o mesmo como um “lapso que não havia sido detetado, faturado indevidamente no fecho de contas, com o último auto”, tendo acrescentado que, “na mesma instalação (em linha com o hidropressor), estava prevista a montagem de um Separador de Hidrocarbonatos (art. 5.4.1), que se entendeu ser desadequado para o projeto em causa, mas que, no entanto, terá sido faturado da mesma forma erradamente no fecho de contas”.

Os valores em questão ascendem a um total de 11.358€, tendo a entidade procedido ao pedido de “estorno” dos montantes correspondentes aos equipamentos supra mencionados junto do Empreiteiro, em 4 de maio de 2011⁴⁴.

³⁹ “Trabalhos Extra Empreitada”.

⁴⁰ De acordo com cálculos efetuados pela empresa responsável pela Fiscalização da Obra (Iperplano - comunicação de correio eletrónico de 4 de maio de 2011, remetida em anexo à resposta da PE ao Questionário).

⁴¹ “Trabalhos a mais” de 80.953€ e “trabalhos a menos” de 79.254€”.

⁴² “Trabalhos a mais” de 6.805€ e “trabalhos a menos” de 6.760€”.

⁴³ IQ n.º 29.

⁴⁴ Em 15 de fevereiro de 2012, a PE, remeteu à DGTC a Nota de Crédito n.º 1017000866, de 10 de maio de 2011, do Empreiteiro, relativa à supressão dos trabalhos em questão.



Nina Cruz

Tribunal de Contas

Na sequência das conclusões de auditoria, a PE, procedeu à celebração, em 29 de setembro de 2011, do Adicional 2 ao Contrato n.º 377, visando a formalização contratual da supressão destes trabalhos, tendo, posteriormente comprovado a efetiva regularização daquele montante.

2.7.3 MOBILIÁRIO PARA O MUSEU DA ESCOLA

Foi incluído no Adicional 2 ao Contrato n.º 113, relativo à empreitada de “Remodelação e Requalificação dos Blocos Nascente e Central”, como “trabalho a mais” (OET n.º 47), o “fornecimento e instalação de mobiliário para o Museu da Escola”, pelo valor de 109.879€.

Em resultado das vistorias realizadas e da análise da documentação de suporte a este “trabalho a mais” cumpre afirmar, desde logo, que o seu custo é manifestamente desajustado face ao mobiliário em questão.

Com efeito, não obstante, as referências existentes nos documentos a “especificidades”⁴⁵ e ao facto do mesmo ter sido “(...) feito à medida para o espaço”, a natureza do mesmo não apresenta qualquer particularidade que justifique o preço pago.

Para melhor perceção do “trabalho” em questão, apresenta-se na Tabela seguinte a sua decomposição:

Ref.	Designação	Qt.	Preço Unitário	Total
1.1	Coordenação e assistência de montagem	1	1.517	1.517
1.2	Elementos de Arquitetura:			
1.2.1	Fornecimento de piso Tarima	1	6.850	6.850
1.2.2	Fornecimento de vitrinas e mesas	2	4.134	8.267
1.2.3	Fornecimento dos interiores das vitrines	2	4.666	9.332
1.2.4	Pintura	1	1.669	1.669
1.2.5	Fornecimento de vitrines em cristal	16	607	9.712
1.2.6	Fornecimento de estores	4	910	3.642
1.2.7	Fornecimento da iluminação	1	3.338	3.338
1.2.8	Fornecimento de papel de parede com impressão gráfica	1	10.889	10.889
1.2.9	Montagem e aplicação de todo o material necessário para a execução dos trabalhos	1	16.692	16.692
1.2.10	Transporte de todo o material necessário à execução dos trabalhos	1	4.780	4.780
1.3	Equipamento tecnológico:			
1.3.1	Fornecimento de plasma	1	2.276	2.276
1.3.2	Fornecimento de projetor	1	379	379
1.3.3	Instalação dos equipamentos	1	3.035	3.035
1.4	Projeto e Serviços de Engenharia necessários aos trabalhos	1	27.500	27.500
	Total			109.879

Conforme se pode observar, existem várias situações de difícil compreensão / explicação, como sejam:

- A necessidade de “coordenação e assistência na montagem” (1.517€);
- “Papel de parede”, no valor de 10.889€;
- Cerca de 16.700€ para a “montagem e aplicação do material”;
- Aproximadamente 4.800€ em “transporte de material”;
- “Instalação dos equipamentos”, no valor de 3.035€, constituídos apenas por um plasma e um projetor, sendo de sublinhar que a “instalação” foi mais dispendiosa do que os equipamentos em si, não se descortinando no que consistiu a mesma;

⁴⁵ De acordo com o “relatório de análise” da Fiscalização da Obra, “depois de estabilizada a solução quanto ao mobiliário a aplicar no Museu, de acordo com o projeto piloto denominado “Espaço de Memória e Conhecimento”, com equipamento estudado e definido pela Universidade do Minho (...) foi solicitado ao Empreiteiro que procedesse ao seu fornecimento (...)”.



Nina Cruz

Tribunal de Contas

- “Projeto e serviços de engenharia necessários aos trabalhos”, no valor de 27.500€, não se vislumbrando quais os trabalhos em questão.

O resultado alcançado encontra-se patente no Relatório Fotográfico (cf. Anexo 5.2, imagens 5 e 6).

De acordo com o respetivo “Relatório de Análise”, elaborado pela Fiscalização da Obra, “[d]ada a especificidade deste trabalho aceitam-se os valores apresentados”.

No Questionário remetido à PE, foi solicitada, face à “natureza e dimensão dos trabalhos” a “decomposição e justificação pormenorizada de todos os artigos”.

Na sua resposta, a entidade não enviou nenhum dos elementos solicitados, pelo que os aspetos suscitados e que constam acima subsistem sem qualquer justificação quanto aos valores pagos.

Face ao exposto, considera-se que o custo de 109.879€ para o mobiliário do Museu da Escola é manifestamente desajustado e injustificado, sendo desprovido de razoabilidade económica, exigível a um investimento público desta natureza, à utilização dada ao mesmo, à sua dimensão e natureza, bem como, ao resultado final alcançado e bem patente no Relatório Fotográfico (cf. Anexo 5.2, imagens 5 e 6), constituindo um exemplo da má aplicação de dinheiros públicos.

A PE foi convidada a remeter, **em sede de contraditório**, todos os elementos e demais fundamentação para o esclarecimento dos trabalhos em questão.

Neste âmbito, o atual CA da PE, alegou que “[o] espaço museológico da escola Rodrigues de Freitas (...) foi sempre considerado, pela Escola, como um património valioso e uma referência na divulgação do conhecimento e da aprendizagem dentro do espaço escolar e na relação com a comunidade”, tendo reafirmado os argumentos apresentados pela PE e acima reproduzidos.

No que respeita à fundamentação dos trabalhos realizados, considerou que os mesmos foram desenvolvidos “(...) para um projeto piloto com possibilidade de ser replicado noutras escolas”, tendo sido aplicados “(...) materiais que não são frequentemente usados e a sua execução à medida para os espaços em questão” (no piso, nas vitrinas e mesas e no papel de parede). Acrescentando que, “(..) ressalta a importância do material colocado e identificado em sede de Relato como “Papel de Parede”, o qual consiste num tecido litografado, lavável e que permite o seu reaproveitamento no âmbito de exposições de diferentes temáticas”.

Relativamente aos preços aplicados, apresentou uma decomposição dos mesmos não tendo, contudo, dado qualquer justificação relativa à sua fixação, alegando quanto aos “projetos e serviços de engenharia”, tão só, que respeitam ao “(...) custo com a conceção da solução adotada - museologia, arquitetura e tecnologia de construção - bem como aos encargos com a logística desta fase do processo”, que “(...) implicou o estudo do espólio existente, tendo em vista a identificação dos elementos de utilização mais interessante”.

De notar que a referência a “papel de parede” constante do Relato de Auditoria (e do presente Relatório) apenas reproduz o orçamento apresentado pelo Empreiteiro para aqueles trabalhos, bem como, o relatório de análise efetuado pela Fiscalização da Obra.

Face aos argumentos apresentados, mantêm-se as conclusões de auditoria, nomeadamente, no que se refere ao preço pago pelo **mobiliário do Museu da Escola, uma vez que o mesmo é manifestamente desajustado e injustificado.**



Nina Cruz

Tribunal de Contas

2.7.4 ESTRUTURA DE SUPORTE PARA FIXAÇÃO DE CAIXILHARIA INTERIOR

Estava prevista em projeto a execução de duas caixilharias, uma exterior, que consistiria na recuperação da existente, e uma interior, metálica e nova, nas empreitadas de “Remodelação e Requalificação dos Blocos Nascente e Central” (Contrato n.º 113) e dos “Blocos Poente e Sul para as instalações do Conservatório de Música do Porto” (Contrato n.º 305)⁴⁶.

Em sede de processo de “erros e omissões”, foi reclamado pelo Empreiteiro “(...) uma estrutura capaz de suportar o peso para a fixação das janelas interiores”, uma vez que “(...) o aumento da espessura da parede, decorrente da aplicação de revestimento em pladur, não permitia a fixação naquela da caixilharia interior, por não ter a robustez capaz de suportar o peso próprio da referida caixilharia”⁴⁷.

Face a esta situação, os mencionados trabalhos foram considerados justificados em sede de “erros e omissões”, tendo sido executados em todas as janelas onde estava prevista a aplicação de vãos duplos. O valor desta “omissão” totalizou os 41.548€⁴⁸, para a primeira empreitada acima mencionada, e 16.048€⁴⁹, na segunda, o que totalizou 57.596€. Estes “trabalhos” foram formalizados nos Adicionais 1 aos Contratos n.ºs 113 e 305.

Posteriormente, tendo-se verificado “(...) após a conclusão da sala modelo (...) e aplicação na mesma do respetivo mobiliário, (...) a janela interior, ao abrir, comprometia a visibilidade (para a parede de ensino) dos alunos sentados na fila de carteiras adjacente à parede dos vãos”, colocou-se, então, “(...) a hipótese de não aplicação da janela interior, tendo sido solicitado parecer técnico que apreciasse a opção de manter a janela existente devidamente recuperada, tal como projetado, mas com incremento de segurança do vidro previsto simples para laminado, sem comprometer as características higrotérmicas dos espaços”.

Para tal foi solicitado um estudo ao Instituto da Construção que concluiu que “[a] duplicação da janela conduz a temperaturas interiores mais elevadas com menores consumos energéticos. No entanto, do ponto de vista económico, o investimento necessário à duplicação das janelas, neste edifício, não é compensado pela poupança em energia de aquecimento”. Face àquela conclusão, a caixilharia interior não foi aplicada em mais nenhuma sala além da “modelo”.

Sucede porém, que os trabalhos relativos aos reforços estruturais com vista à colocação das caixilharia interiores, mencionados acima, haviam já sido executados na íntegra.

Com efeito, tratando-se de um inequívoco problema do projeto, tal deveria ter sido acautelado atempadamente, mais não fosse no momento em que foi apresentada pelo Empreiteiro uma reclamação por erros e omissões. Por outro lado, não era imprevisível que, nas situações em que a referida caixilharia interior se encontrasse aberta, para ventilação natural das salas de aula, esta reduziria a visibilidade dos alunos sentados nas carteiras adjacentes.

Face ao exposto conclui-se que, sem prejuízo da “menor valia” conseguida com a supressão da caixilharia interior, os gastos com o fornecimento e montagem de estrutura metálica para o seu suporte/fixação, deveriam ter sido evitados, até porque, face à decisão tomada posteriormente, esta estrutura não teve (nem tem) qualquer utilização.

⁴⁶ IQ n.º 6 e 23.

⁴⁷ Resposta da PE, de 5 de maio de 2011, ao Questionário (p. 6-7).

⁴⁸ Lista de Omissões (Art. 5.1).

⁴⁹ Lista de Omissões (Art. 5.1 - Bloco 1 e 2).



Nina Cruz

Tribunal de Contas

Em contraditório, os atuais membros do CA da PE alegaram que:

“Ora sucede que, sem prejuízo das considerações realizadas no âmbito do relato, no que concerne à menor valia conseguida com a solução da caixilharia, é entendimento da PE que a estrutura de suporte da mesma não é destituída de utilidade futura.

De facto, não obstante à solução inicial no sentido de preterir o investimento de duplicação das janelas, o facto é que a mesma permite poupança do ponto de vista dos consumos energéticos. Pelo que, numa ótica de mudança do paradigma de gestão de utilização, colocando a tónica na poupança em termos desses mesmos consumos, a estrutura existe e poderá ser adaptada sem custos acrescidos na sua aplicação.”

No que se refere à argumentação apresentada, anote-se que não se vislumbra que aquela mudança de paradigma possa vir a acontecer, tanto mais que, de acordo com as conclusões do estudo encomendado pela PE aos Instituto da Construção, que serviu de base à tomada de decisão de supressão da caixilharia interior (e mencionado acima), “(...) do ponto de vista económico, o investimento necessário à duplicação das janelas, neste edifício, não é compensado pela poupança em energia de aquecimento”, razão pela qual se mantêm as conclusões de auditoria.

2.7.5 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):

- a) Correção da pintura das carpintarias interiores, que foi realizada sem a devida preparação das superfícies, que deverá ser agora executada antes da nova pintura, assim como homogeneidade de critérios na pintura, ou não, das ferragens;
- b) Correção das caixilharias exteriores de madeira que em alguns casos exigirá a sua substituição, assim como pintura de umas e de outras;
- c) Tratamento geral das serralharias exteriores, que se encontram já oxidadas e respetiva pintura;

Estas deficiências constam das imagens n.ºs 11 a 32 do Relatório Fotográfico (Anexo 5.2).

Sem prejuízo das situações acima identificadas, dissonantes face aos restantes trabalhos desenvolvidos é de relevar que o resultado alcançado apenas foi possível através de um bom desempenho e articulação entre todas as partes envolvidas, ou seja, PE, em particular a sua Equipa de Coordenação desta intervenção, Fiscalização, Projetistas, Empreiteiro(s) e Subempreiteiros, aspeto que importa sublinhar.

No âmbito do contraditório, os membros do atual CA remeteram um relatório contendo registos fotográficos da correção das situações acima apontadas, realizada entre julho e dezembro de 2011, de onde se conclui que o empreiteiro (a pedido da PE) procedeu à reparação das deficiências / deteriorações detetadas.

2.7.6 MONITORIZAÇÃO, GESTÃO E CONTROLO DAS EMPREITADAS

Resulta do exposto que a monitorização, a gestão e o controlo das empreitadas relativas às obras de modernização da Rodrigues de Freitas foram globalmente eficazes.

Sem prejuízo do acima exposto, considera-se que as situações elencadas nos Pontos 2.7.2.2.2, 2.7.3, 2.7.4 e 2.7.5 deveriam ter sido evitadas, por via de um maior rigor e racionalidade na análise dos custos, de uma



Nina Cruz

Tribunal de Contas

atempada análise e revisão do projeto, e por um maior controlo sobre a qualidade da empreitada e do trabalho desenvolvido pelo empreiteiro.

2.7.7 ANÁLISE DA ATUAÇÃO DA FISCALIZAÇÃO DA OBRA

A PE recorreu à prestação externa de serviços, em regime de *outsourcing*, para a realização de “Acompanhamento de Projeto, Lançamento de Concursos, Gestão e Fiscalização das Empreitadas de Reabilitação e Modernização da Escola Rodrigues de Freitas - Porto”.

Para a adjudicação daqueles serviços, a PE procedeu ao lançamento de uma consulta prévia a três fornecedores, tendo aqueles sido adjudicados à **Iperplano, Lda**, em 10 de maio de 2007, pelo valor contratual inicial de 151.600€ (s/IVA). O valor final do contrato ascendeu a 221.800€, em virtude da celebração de adicional no montante de 70.200€, decorrente da prorrogação do prazo das empreitadas.

O CE do concurso (parte integrante do contrato) especifica que, no âmbito do acompanhamento, controlo e administração de obra, a fiscalização deverá:

- Controlar e registar diariamente os trabalhos contratuais realizados, os trabalhos a mais, a menos e imprevistos, tendo em vista a quantificação dos valores orçamentais;
- Elaborar mensalmente os autos de medição da obra, que deverão ser fechados até dia 22 (vinte e dois) do mês a que respeitam e apresentados à PE impreterivelmente até dia 25 (vinte cinco);
- Determinar os pagamentos devidos mensalmente ao empreiteiro, elaborando o respectivo auto de situação a apresentar na data aí referida;
- Elaborar a conta-corrente da obra segundo as normas legais em vigor, bem como as previsões mensais da evolução dos pagamentos a efectuar ao empreiteiro, submetendo-os à aprovação da PE;
- Controlar e apreciar as facturas emitidas pelo empreiteiro, propondo, fundamentadamente, a sua satisfação ou a sua rejeição;
- Propor atempadamente, após a respectiva análise, a aprovação de novos preços dos trabalhos a mais;
- Assegurar atempadamente a necessária autorização da PE com vista à execução de trabalhos não contratualmente previstos, através da elaboração de informações detalhadas, esclarecedoras e fundamentadas, relativas à natureza de cada assunto, contendo a justificada quantificação de encargos.

Da análise efetuada, no âmbito da presente auditoria, da documentação produzida e dos resultados alcançados pelo trabalho desenvolvido pela Fiscalização da Obra da Rodrigues de Freitas, conclui-se que a actuação da mesma observou, de uma forma geral, as obrigações contratualmente estabelecidas, pese embora a verificação de falhas pontuais evidenciadas no relatório fotográfico (Anexo 5.2).



Mira Crespo

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, assim como a empresa de fiscalização Iperplano, Lda, 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 n.º 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 Parque Escolar remeter a este Tribunal a justificação detalhada dos preços praticados na situação a que se reporta o Ponto 2.7.3 deste Relatório de Auditoria;
- 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 12 de Julho de 2012

Fui Presente,

O Procurador-Geral Adjunto

O Juiz Conselheiro Relator,

(António José Avérous Mira Crespo)

Os Juizes Conselheiros,

(José de Castro de Mira Mendes)

(José Luís Pinto Almeida)



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
2.5.2	Fls. 179 a 252	Despesas e pagamentos ilegais resultantes do fracionamento da despesa relativa às empreitadas de remodelação do "Bloco Nascente e Central", "Conservatório", "Auditório" e "Gimnodesportivo", e não adoção de um único procedimento para a totalidade da despesa, designadamente o concurso público ou limitado internacional. Despesas ilegais: 17.314.164€ Pagamentos ilegais: 17.314.164€	N.º 2, do art. 16.º do DL n.º 197/99, de 8 de junho, e n.º 4 do art. 53.º do DL n.º 59/99, de 2 de março, e al. a) do n.º 2 do art. 48.º conjugado com o n.º 2 do art. 52.º, do mesmo diploma.	Autorização das despesas: João Sintra Nunes, Teresa Valsassina Heitor e José Domingos dos Reis. Autorização dos pagamentos: João Sintra Nunes (15.567.444€); Teresa Valsassina Heitor (7.253.333€); José Domingos dos Reis (9.398.952€); e Paulo Grilo Farinha (676.629€).	Al. b) do n.º 1 do art. 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.
2.7.2.1	Fls. 287 a 495	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", e não adoção de novo procedimento de contratação. Despesas ilegais: 1.469.367€ Adicional 2 ao Contrato n.º 113: 544.258€. Adicionais 2 e 3 ao Contrato n.º 305: 459.609€. Adicional 2 ao contrato n.º 316: 354.729€. Adicional ao contrato n.º 377: 110.771€. Pagamentos ilegais: 1.469.367€.	N.º 1 do art. 26.º, do DL n.º 59/99, de 2 de março. Art. 19.º e n.º 1 do CCP, aprovado pelo DL n.º 18/2008, de 29 de janeiro. Art. 5.º e 6.º do DL n.º 34/2009, de 6 de fevereiro.	Autorização das despesas: João Sintra Nunes (1.469.367€); Teresa Valsassina Heitor (1.469.367€); José Domingos Reis (1.469.367€); Gerardo Saraiva de Menezes (675.933€); Paulo Grilo Farinha (675.933€). Autorização dos pagamentos: João Sintra Nunes (110.771€); José Domingos dos Reis (1.358.596€); Paulo Grilo Farinha (1.469.367€).	



Nisa Cruz

Tribunal de Contas





5.2 RELATÓRIO FOTOGRÁFICO

	
<p>1 - Alçado Norte do edifício do Liceu.</p>	<p>2 - Alçado Sul do edifício do Liceu.</p>
	
<p>3 - Solução de vão duplo, abandonada no decurso da obra e só executada nesta sala.</p>	<p>4 - Vista interior de uma sala de aula no Bloco Nascente.</p>



Nina Cruz

Tribunal de Contas

	
<p>5 - Bloco Central - Sala Museu, localizada no piso 1.</p>	<p>6 - Vitrinas da Sala Museu.</p>
	
<p>7 - Bloco Central - área de aprendizagem informal, localizada no piso -1.</p>	<p>8 - Refeitório localizado no Bloco Sul.</p>



Nisa Cruz

Tribunal de Contas



9 - Bloco Central - Biblioteca.



10 - Bloco Sul - Ginásio (espaço da antiga piscina).



11 - Carpintarias interiores - mau acabamento na zona da fechadura e batente.



12 - Carpintarias interiores - ferragens pintadas e pintura deficiente com emendas.



Nina Cruz

Tribunal de Contas

	
<p>13 - Lambris de MDF sem rodapé aplicado.</p>	<p>14 - Vista interior de uma janela metálica nova.</p>
	
<p>15 - Vãos exteriores metálicos - sinais de oxidação prematura (exemplo 1).</p>	<p>16 - Vãos exteriores metálicos - sinais de oxidação prematura (exemplo 2).</p>



Nina Cruz

Tribunal de Contas

	
<p>17 - Vãos exteriores metálicos - sinais de oxidação prematura (exemplo 3).</p>	<p>18 - Vãos exteriores metálicos - sinais de oxidação prematura (exemplo 4).</p>
	
<p>19 - Vãos exteriores metálicos - sinais de oxidação prematura (exemplo 5).</p>	<p>20 - Vãos exteriores metálicos - sinais de oxidação prematura (exemplo 6).</p>



Nina Cruz

Tribunal de Contas

	
<p>21 - Vãos exteriores metálicos - vestígios de infiltrações nos peitos das janelas em MDF.</p>	<p>22 - Vãos exteriores metálicos - vedação deficiente, permitindo entrada de água que se infiltra nos peitos das janelas em MDF.</p>
	
<p>23 - Grelhas de ventilação de fachada nos Blocos Nascente e Central que não foram reabilitadas, conforme previsto em Projeto (exemplo 1).</p>	<p>24 - Grelhas de ventilação de fachada nos Blocos Nascente e Central que não foram reabilitadas, conforme previsto em Projeto (exemplo 2).</p>



Nina Cruz

Tribunal de Contas



25 - Vãos exteriores em madeira - destacamento da pintura no peitoril.



26 - Vãos exteriores em madeira - borracha inferior degradada e podre.



27 - Vãos exteriores em madeira - destacamento da pintura no peitoril e nas folhas móveis.



28 - Vãos exteriores em madeira - destacamento da pintura, empenos e fissuração nas juntas.



Nina Cruz

Tribunal de Contas

	
<p>29 - Vãos exteriores em madeira - destacamento da pintura nas borrachas das folhas móveis (exemplo 1).</p>	<p>30 - Vãos exteriores em madeira - destacamento da pintura nas borrachas das folhas móveis (exemplo 2).</p>
	
<p>31 - Vãos exteriores em madeira - destacamento da pintura no peitoril e nas folhas móveis.</p>	<p>32 - Destacamento da pintura na guarnição interior da janela.</p>



Nina Cruz

Tribunal de Contas



33 - Conservatório - circulação das salas de formação musical.



34 - Conservatório - sala de formação musical, localizada no piso -1.



35 - Conservatório - sala de formação musical, localizada no piso -1.



36 - Conservatório - sala de formação musical, localizada no piso 0.



Nisa Cruz

Tribunal de Contas

	
<p>37 - Auditório - alçado Nascente e campo de jogos exterior.</p>	<p>38 - Auditório - alçado Norte.</p>
	
<p>39 - Auditório - aspeto das portas acústicas.</p>	<p>40 - Auditório - pequeno auditório.</p>



Nisa Cruz

Tribunal de Contas



41 - Auditório - plateia do grande auditório.



42 - Auditório - palco do grande auditório.



43 - Escola Básica - alçado Sul.



44 - Escola Básica - alçado Poente.



Nina Cruz

Tribunal de Contas



45 - Gimnodesportivo - alçado Poente e campo de jogos exterior.



46 - Gimnodesportivo - vista interior do recinto.

5.3 EMOLUMENTOS

Não são devidos emolumentos, uma vez que foram fixados no Relatório da Auditoria à Parque Escolar, Orientada ao Programa de Modernização do Parque Escolar Destinado ao Ensino Secundário (Relatório 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.



Nina Cruz

Tribunal de Contas

5.5 ORGANIZAÇÃO DO PROCESSO

Volume	Documentos que integra	Fls.
I	Relato de Auditoria	1-91
II	Relatório Final do Consultor Externo - Escola Rodrigues de Freitas	92-178
III	Contratos de Empreitada (inclui contratos, adicionais, PTA e autos de medição no CD_1);	179-507
IV	Questionário e respetiva resposta da PE de 26 do mesmo mês (e documentação anexa).	508-703
V	Contraditório e Anteprojeto de Relatório de Auditoria	704-878

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> Anabela Santos (a partir de 1 de janeiro de 2011) <i>Licenciatura em Direito</i>
Equipa de Auditoria
Luís Filipe Ferreira da Mota - Técnico Verificador Superior 1.ª Classe <i>Licenciatura em Organização e Gestão de Empresas</i> Nuno Miguel Martins Lopes - Técnico Verificador Superior 1.ª Classe <i>Licenciatura em Direito</i>
Consultores Externos
Souza Medeiros - Gestão e Fiscalização de Projetos e Obras, Lda.

5.7 MAPA I – TRABALHOS A MAIS, A MENOS E ERROS E OMISSÕES – CONTRATOS N.º 54, 113, 305, 316 E 377

Contrato	Adicional	Orçamento Empreiteiro		Relatório Análise Trab. Adicionais (*)		Ordem de Execução		Descrição dos Trabalhos	Valor T. a Mais / Menos
		N.º	Data	N.º	Data	N.º	Data		
54	N.º 1 - 15.522€ (03-06-2008)							Instalações elétricas para mudança do local do bar; Cobertura dos Edifícios A, B e C - alteração das caleiras; Ligação de águas e esgotos aos contentores da Escola; Frechal do desvão da cobertura E; Limpeza do desvão da cobertura E;	15.522
								Sub Total (1)	15.522
	N.º 1 - 418.276€ (15-01-2009) Erros e Omissões							Erros	195.303
								Omissões	222.973
113	N.º 2 - 270.784€ (18-06-2009) Trabalhos a Mais (677.354€) e a Menos (406.570€)	1	05-12-2007	1	10-12-2007	1	12-12-2007	Guarita/Guarda diurno / Proteção de mobiliário;	12.899
		4A	24-03-2008	2	26-03-2008	2	28-03-2008	Pavimento a revestir a linóleo no corredor 0.2D;	-5.871
		6A	30-01-2008	3	31-01-2008	3	03-02-2008	Alteração da solução prevista em Projeto para os pavimentos das salas de aula do piso 0 - Corpo E;	-6.341
		8A	04-03-2008	4	07-03-2008	4	10-03-2008	Fornecimento e aplicação de soalho novo em áreas onde está previsto a recuperação de pavimento de madeira existente;	15.197
		9A	04-03-2008	5	07-03-2008	5	10-03-2008	Execução de lajes de pavimento térreo e enchimento de pavimentos;	8.199
		10.2	18-03-2008	6	21-03-2008	6	24-03-2008	Corete e armários técnicos nas salas de aulas;	26.576
		11	14-02-2008	7	15-02-2008	7	20-02-2008	Corte e desvio dos cabos de alimentação elétrica aos quadros da cantina e salão de festas da escola;	3.977
		12	16-01-2008	8	31-01-2008	8	01-02-2008	alteração do tipo de bombas circuladoras previstas projeto de instalações e equipamentos mecânicos;	-4.213
		14	29-01-2008	9	31-01-2008	9	03-02-2008	Alteração da solução preconizada em projeto para as	2.514



Nina Cruz

Tribunal de Contas

€

Contrato	Adicional	Orçamento Empreiteiro		Relatório Análise Trab. Adicionais (*)		Ordem de Execução		Descrição dos Trabalhos	Valor T. a Mais / Menos	
		N.º	Data	N.º	Data	N.º	Data			
								instalações de transporte mecânico de pessoas e mercadorias;		
		15B	17-04-2008	10	28-04-2008	10	05-05-2008	Alterações diversas ao projeto de arquitetura de concurso;	6.534	
		16A	04-02-2008	11	07-02-2008	11	11-02-2008	Alteração do tipo de vidros a aplicar nos vãos exteriores e não execução da caixilharia metálica interior;	-198.726	
		17	08-02-2008	12	15-02-2008	12	20-02-2008	Alteração de caixilhos para aplicação de sistema de abertura para desenfumagem;	14.824	
		18	13-02-2008	13	15-02-2008	13	20-02-2008	Reforço estrutural de esteira metálica nos corredores para suporte das diversas instalações especiais;	96.048	
		19	13-02-2008	14	15-02-2008	14	20-02-2008	Fornecimento e aplicação de escada metálica E4 (localizada no Corpo B);	15.509	
		20	14-02-2008	15	15-02-2008	15	20-02-2008	Fornecimento e aplicação de caixilharia de ferro nova, em substituição de reabilitação de caixilharia de ferro existente;	8.588	
		22	18-02-2008	16	20-02-2008	16	22-02-2008	Alteração de localização de vãos em fachadas;	13.884	
		23	18-02-2008	17	20-02-2008	17	22-02-2008	Não fornecimento de registos corta-fogo em condutas;	-37.487	
		24	18-02-2008	18	20-02-2008	18	27-02-2008	Não fornecimento de grelhas exteriores em fachadas;	-24.693	
		25	18-02-2008	19	22-02-2008	19	27-02-2008	Não fornecimento e aplicação de separador de hidrocarbonetos previsto em projeto;	-4.005	
		26	18-02-2008	20	22-02-2008	20	27-02-2008	Não fornecimento e instalação dos equipamentos do sistema de CCTV;	-88.246	
		28A	21-02-2008	21	22-02-2008	21	27-02-2008	Alteração do tipo de radiadores a aplicar nas salas dos laboratórios e salas de aprendizagem informal; alteração de radiadores de algumas salas de aula;	19.450	
		29	21-02-2008	22	22-02-2008	22	27-02-2008	Alteração do tipo de equipamento de sombreamento (estores) previsto no projeto;	-15.844	
		30A	08-03-2008	23	12-03-2008	23	14-03-2008	Alteração dos controladores de temperatura dos radiadores;	27.991	
		32	03-03-2008	24	12-03-2008	24	14-03-2008	Alteração de solução prevista para aplicação de lavatórios;	1.034	
		33	03-03-2008	25	12-03-2008	25	14-03-2008	Alterações decorrentes da revisão realizada ao projeto de Arquitetura em janeiro de 2008;	28.087	
		34	06-06-2008	26	09-06-2008	26	11-06-2008	Fornecimento e montagem de infraestruturas para o sistema de chamada tipo quadro de alvos;	11.279	
		36	12-03-2008	27	18-03-2008	27	19-03-2008	Fornecimento e montagem de tapumes de vedação nas zonas de transição entre escola em funcionamento e obra;	3.750	
		38	21-03-2008	28	31-03-2008	28	01-04-2008	Alteração de instalações técnicas nas salas destinadas a laboratórios;	26.236	
		40	25-03-2008	29	31-03-2008	29	04-04-2008	Alterações decorrentes de revisão e alterações diversas aos projetos de especialidades;	85.352	
		41	25-03-2008	30	31-03-2008	30	04-04-2008	Fornecimento e montagem de acessórios sanitários nas instalações sanitárias do piso 0 da ala Nascente;	1.143	
		42	31-03-2008	31	31-03-2008	31	04-04-2008	Limpeza final da Obra;	3.981	
		43	01-04-2008	32	07-04-2008	32	09-04-2008	Alteração da localização de contentores sanitários de apoio à escola e ligação de infraestruturas necessárias;	2.817	
		44	02-04-2008	33	07-04-2008	33	09-04-2008	Reabilitação de caixilharia de madeira;	33.212	
		45A	04-04-2008	34	07-04-2008	34	09-04-2008	Alteração do sistema de aquecimento de águas quentes sanitárias e da rede de distribuição de água;	-4.509	
		46	04-04-2008	35	07-04-2008	35	09-04-2008	Não fornecimento e aplicação de reforço de almofadas e vedantes acústicos nas portas das salas de aula e gabinetes administrativos;	-5.874	
		47	08-04-2008	36	10-08-2008	36	15-04-2008	Fornecimento e montagem de estruturas metálicas para apoio das bancadas de lavatórios;	4.267	
		49	01-04-2008	37	07-04-2008	37	09-04-2008	Alteração do tipo de torneiras das instalações sanitárias dos alunos;	883	
		50	11-04-2008	38	16-04-2008	38	21-04-2008	Fornecimento e montagem de escada técnica e patamares em gradil no interior do corete;	2.637	
		53	22-04-2008	39	22-04-2008	39	23-04-2008	Acabamento nas fachadas exteriores do Piso -1 no pátio escavado;	30.264	
		54	22-04-2008	40	22-04-2008	40	23-04-2008	Fornecimento e montagem de acessórios sanitários nas instalações sanitárias dos pisos -1, 1 e 2 da ala Nascente;	3.626	
		55	22-04-2008	41	22-04-2008	41	23-04-2008	Não execução de caleiras moldadas no terreno;	-9.296	
		56	22-04-2008	42	22-04-2008	42	23-04-2008	Não fornecimento de eletroimã nas portas;	-1.464	
		57	22-04-2008	43	22-04-2008	43	23-04-2008	Alteração de infraestruturas especiais nas salas 0.25 A a G, 0.31 e 0.33 - salas TIC;	7.161	
		58	11-04-2008	44	16-04-2008	44	21-04-2008	Alterações à rede de TV;	7.384	
		59	12-06-2008	45	01-07-2008	45	04-07-2008	Substituição de canhões aplicados por canhões adequados a programa de mestragem;	1.931	
		60	26-06-2008	46	01-07-2008	46	04-07-2008	Alterações de infraestruturas do centro de formação;	1.325	
		61	22-08-2008	47	25-08-2008	47	26-08-2008	Fornecimento e instalação de mobiliário para o Museu da escola;	109.879	
		62	30-06-2008	48	01-07-2008	48	04-07-2008	Alteração de localização e reprogramação da central telefónica da escola;	1.474	
		63	03-07-2008	49	04-07-2008	49	07-07-2008	Apoio à mudança de instalações do bar e do Museu; Apoio à colocação de estufa na Sala -1.17;	3.982	
		65	03-07-2008	50	04-07-2008	50	07-07-2008	Carregamento de contentores para camião e desmontagem de infraestruturas dos contentores provisórios destinados a instalações sanitárias;	695	
		67	11-08-2008	51	14-08-2008	51	18-08-2008	Alterações realizadas no corpo principal da escola - entrada principal da escola, Museu, Biblioteca, Zona Administrativa e espaços adjacentes;	32.766	
Sub Total (2)									689.060	
305	N.º 1 - 370.067€ (29-01-2009)								Erros	241.185
	Erros e Omissões								Omissões	128.882
	N.º 2 - 359.888€ (18-06-2009)	1	24-04-2008	1	28-04-2008	1	30-04-2008	Nivelamento do pavimento suspenso e revestimento com contraplacado marítimo nas zonas dos estrados;	954	
Trabalhos a Mais	5A	05-05-2008	2	06-05-2008	2	08-05-2008	Alteração da solução do ripado acústico de madeira das salas acústicas;	5.828		

51 / 53 Relatório Parcelar de Auditoria às Obras de Modernização Realizadas pela Parque Escolar - Escola Secundária Rodrigues de Freitas (incluindo Conservatório de Música do Porto)



Nina Cruz

Tribunal de Contas

€

Contrato	Adicional	Orçamento Empreiteiro		Relatório Análise Trab. Adicionais (*)		Ordem de Execução		Descrição dos Trabalhos	Valor T. a Mais / Menos		
		N.º	Data	N.º	Data	N.º	Data				
	(362.558€) e a Menos (2.670€)	6	26-05-2008	3	26-05-2008	3	28-05-2008	Cedência de guarda diurno;	8.017		
		7	11-06-2008	4	13-06-2008	4	17-06-2008	Criação de base de caleira em argamassa para colocação de novos;	4.237		
		8	11-06-2008	5	13-06-2008	5	17-06-2008	Rebaixamento do pavimento da sala - 1.6 do piso -1, bloco I;	3.945		
		9	23-06-2008	6	25-08-2008	6	27-06-2008	Execução de plataforma metálica para instalação de equipamento de especialidades para a cantina;	25.525		
		10	15-07-2008	7	22-07-2008	7	30-07-2008	Fornecimento e aplicação de ascensores;	62.509		
		11	21-07-2008	8	22-07-2008	8	30-07-2008	Fornecimento e aplicação de equipamentos de sombreamento;	17.881		
		12	21-07-2008	9	22-07-2008	9	30-07-2008	Alteração do tipo de revestimento acústico a aplicar nos tetos dos ginásios da Escola;	-2.670		
		13	30-07-2008	10	04-08-2008	10	08-08-2008	Fornecimento e montagem de monta-pratos na cantina da Escola;	7.982		
		14A	30-07-2008	11	04-08-2008	11	08-08-2008	Rede de proteção dos vidros das caixilharias do ginásio central e tratamento do soalho incluindo a execução de marcação de campos de jogo;	7.570		
		19	30-07-2008	12	04-08-2008	12	08-08-2008	Alteração de caixilhos para aplicação de sistema de abertura para a desenfumagem;	5.930		
		21	30-07-2008	13	31-07-2008	13	05-08-2008	Alterações diversas ao Projeto de Execução de Arquitetura;	50.918		
		22	30-07-2008	14	04-08-2008	14	08-08-2008	Fornecimento e montagem de acessórios sanitários nas instalações sanitárias;	9.779		
		23	30-07-2008	15	04-08-2008	15	08-08-2008	Alteração ao pormenor construtivo dos armários técnicos previstos em projeto para os corredores das salas de aula para ocultar o equipamento existente, de dimensões superiores ao previsto pela Arquitetura;	7.670		
		24	30-07-2008	16	04-08-2008	16	08-08-2008	Acabamentos nas fachadas exteriores do pátio escavado - ala poente;	18.129		
		26	30-07-2008	17	04-08-2008	17	08-08-2008	Reabilitação das coberturas do edifício da Escola;	3.846		
		28	30-07-2008	18	04-08-2008	18	08-08-2008	Execução de trabalhos diversos na Escola Rodrigues de Freitas;	408		
		30	30-07-2008	19	04-08-2008	19	08-08-2008	Serviços de limpeza do edifício da Escola Rodrigues de Freitas;	11.094		
		31	30-07-2008	20	31-07-2008	20	05-08-2008	Introdução de nova instalação sanitária no Piso 0;	5.625		
		33	30-07-2008	21	27-08-2008	21	28-08-2008	Rede de gás provisória para abastecimento dos balneários e cantina;	15.946		
		34	30-07-2008	22	04-08-2008	22	08-08-2008	Alterações da rede de distribuição de TV;	4.631		
		35A	30-07-2008	23	04-08-2008	23	08-08-2008	Rampa para acesso a deficientes motores ao edifício do Conservatório de Música do Porto;	9.478		
		37	30-07-2008	24	04-08-2008	24	08-08-2008	Alterações diversas ao Projeto de Instalações e Equipamentos Hidráulicos;	9.229		
		38	30-07-2008	25	31-07-2008	25	05-08-2008	Sistema estruturado de cablagem de acordo com as peças desenhadas do projeto revisto;	14.964		
		39	30-07-2008	26	31-07-2008	26	05-08-2008	Alterações efetuadas nos quadros elétricos decorrentes das diversas alterações aos Projetos;	8.167		
		40	30-07-2008	27	04-08-2008	27	08-08-2008	Alterações diversas no sistema estruturado de cablagem;	5.017		
		41	30-07-2008	28	31-07-2008	28	05-08-2008	Alterações decorrentes das revisões aos Projetos de instalações Elétricas da zona de balneários;	2.606		
		42	30-07-2008	29	04-08-2008	29	08-08-2008	Instalação de caixas de pavimento e respetivas tomadas na sala polivalente e alterações diversas no sistema de deteção de incêndio;	4.479		
		48	30-07-2008	30	05-08-2008	30	08-08-2008	Alterações do Projeto de Instalações Elétricas na zona das salas acústicas do piso -2;	9.331		
		51	30-07-2008	31	31-07-2008	31	05-08-2008	Execução de instalações elétricas na cozinha e no bar;	2.606		
		52	30-07-2008	32	04-08-2008	32	08-08-2008	Infraestruturas elétricas e equipamentos necessários à iluminação da courette técnica;	331		
		53	30-07-2008	33	04-08-2008	33	08-08-2008	Instalação de infraestrutura para o sistema de chamada de contínuos Austco;	13.040		
		56	30-07-2008	34	04-08-2008	34	08-08-2008	Fornecimento e aplicação de forra mecânica nas tubagens hidráulicas das instalações mecânicas;	4.887		
			N.º 3 - 210.433€ (12-08-2010)	57	08-08-2008	35	08-08-2008	35	08-08-2008	Arranjos exteriores nos pátios interiores da Escola;	210.433
			Trabalhos a Mais								
Sub Total (3)									940.388		
	N.º 1 - 370.067€ (18-06-2009)								Erros	97.757	
	Erros e Omissões								Omissões	221.856	
316	N.º 2 - 326.969 (18-12-2009)	1	05-05-2008	1	07-05-2008	1	12-05-2008	Demolições necessárias à implantação da Obra;	33.223		
		3	30-05-2005	2	05-06-2008	2	12-05-2008	Alteração da classe de betão em sapatas, maciços de encabecamento das estacas e lintéis de fundação;	1.765		
		4	08-07-2008	3	11-07-2008	3	16-07-2008	Fornecimento e aplicação de junta hidroexpansiva em juntas de betonagem;	602		
		5	27-08-2008	4	29-08-2008	4	03-09-2008	Barreira de vapor em pavimentos térreos;	20.812		
		15	17-12-2008	5	18-12-2008	5	22-12-2008	Alteração do layout da plateia do Grande Auditório conforme desenho 1-8-DT-04 Rev2;	8.055		
		16	17-10-2008	6	24-10-2008	6	24-10-2008	Alteração dos trabalhos de Estruturas Metálicas conforme o Novo Projeto de Estruturas;	59.162		
		17	24-09-2008	7	30-09-2008	7	06-10-2008	Alterações introduzidas no Projeto de Execução de Fundações e Estruturas;	139.754		
		18	06-01-2009	8	09-01-2009	8	15-01-2009	Execução da Central Térmica e respetivas subestações de bombagem e Posto de Transformação;	108.276		
		37	13-02-2009	9	16-02-2009	9	17-02-2009	Execução de infraestruturas para os equipamentos cénicos das salas acústicas e do Grande Auditório;	3.953		
		38	13-02-2009	10	16-02-2009	10	17-02-2009	Menor valia pela não execução de trabalhos diversos de instalações elétricas;	-59.375		
	Trabalhos a Mais (507.756€) e a Menos (180.787€)	40	13-02-2009	11	16-02-2009	11	17-02-2009	Introdução de iluminação nos painéis difusores do Grande Auditório;	2.305		
		41	26-02-2009	12	02-03-2009	12	04-03-2009	Alterações do Quadro Geral de Baixa Tensão (Q.G.B.T.);	8.436		
Sub Total (4)									646.582		

Relatório Parcelar de Auditoria às Obras de Modernização Realizadas pela Parque Escolar - Escola Secundária Rodrigues de Freitas (incluindo Conservatório de Música do Porto)



Nina Cruz

Tribunal de Contas

€

Contrato	Adicional	Orçamento Empreiteiro		Relatório Análise Trab. Adicionais (*)		Ordem de Execução		Descrição dos Trabalhos	Valor T. a Mais / Menos
		N.º	Data	N.º	Data	N.º	Data		
377	N.º 1 - 296.079€ (09-07-2009) Trabalhos a Mais (323.319€) e a Menos (27.240€)	1	01-10-2008	1	06-10-2008	1	09-10-2008	Laje de pavimento sobre o aqueduto existente junto à área de implantação do Pavilhão;	7.228
		2	11-11-2008	2	19-11-2008	2	24-11-2008	Tratamento impermeabilização do piso térreo;	12.434
		3	18-11-2008	3	19-11-2008	3	24-11-2008	Fornecimento e montagem de acessórios sanitários e secadores de mãos;	6.224
		4	02-12-2008	4	09-12-2008	4	12-12-2008	Alteração dos motores e demais instalações elétricas necessárias para a monitorização do vão Je1;	12.858
		5	22-09-2008	5	23-09-2008	5	25-09-2008	Saneamento dos solos para implantação do pavilhão Gimnodesportivo;	53.431
		6	03-11-2008	6	10-11-2008	6	12-11-2008	Execução de trabalhos diversos no âmbito do Projeto de Fundações e Estruturas;	25.465
		7	15-12-2008	7	17-12-2008	7	18-12-2008	Adaptação dimensional da escada E1 face à alteração introduzida no Projeto de Execução;	824
		8	09-01-2009	8	13-01-2009	8	15-01-2009	Compartmento de arrumos no desvão da escada de ligação entre o piso -1 e o piso 0;	1.443
		9	14-01-2009	9	16-01-2009	9	19-01-2009	Aplicação de barreira de vapor nas áreas revestidas a pintura epoxy;	5.597
		10	14-01-2009	10	16-01-2009	10	19-01-2009	Alteração do sistema de cobertura inclinada no recinto desportivo;	31.614
		11	21-01-2009	11	27-01-2009	11	28-01-2009	Quadro e ligações elétricas ao sistema de produção de água quente sanitária na zona técnica;	3.250
		12	19-12-2008	12	22-12-2008	12	23-12-2008	Alteração do revestimento das paredes do Piso 0;	2.396
		13	19-12-2008	13	22-12-2008	13	23-12-2008	Solução de caleiras em coberturas planas;	9.490
		14	02-02-2009	14	04-02-2009	14	05-02-2009	Trabalhos diversos de funilarias;	930
		15	03-02-2009	15	04-02-2009	15	05-02-2009	Trabalhos diversos de serralharias;	2.536
		16	09-01-2009	16	13-01-2009	16	15-01-2009	Execução de rodapés em pintura epoxy;	4.037
		17	09-10-2008	17	14-10-2008	17	17-10-2008	Alterações diversas introduzidas no Projeto de Fundações e estruturas;	77.276
		18	09-01-2009	18	13-01-2009	18	15-01-2009	Alteração da conduta de desenfumagem;	11.502
		19	09-02-2009	19	10-02-2009	19	11-02-2009	Alteração dos pormenores construtivos das persianas fixas em chapa de aço quinado aplicadas no alçado poente do edifício;	20.127
		20	09-02-2009	20	10-02-2009	20	11-02-2009	Marcação de campos de jogos no recinto desportivo do Pavilhão Gimnodesportivo;	3.877
		21	09-02-2009	21	10-02-2009	21	11-02-2009	Limpeza final da Obra;	3.538
Sub Total (5)									296.079
Total Rodrigues de Freitas (Contratos n.ºs 54, 113, 305, 316 e 377)									2.587.631

(*) Ou "Ordem de execução de trabalhos não previstos" (OET).

Nota: Os totais podem não coincidir com a soma das parcelas devido ao arredondamento dos valores.

5.8 CONTRADITÓRIO

Relativamente a este item e dada a extensão das alegações remetidas pelos anteriores e pelos atuais membros do CA da PE, a que acrescem as respostas do atual Ministro de Estado e das Finanças e da Educação e Ciência, as mesmas, para efeitos de notificação, constarão em formato eletrónico (suporte CD).

À grupo de auditoria
para auditoria.

DAV em 2/5/2012

A Aud. Geral.

[Assinatura]

**AUDITORIA ÀS OBRAS DE MODERNIZAÇÃO
DA ESCOLA SECUNDÁRIA RODRIGUES DE
FREITAS E CONSERVATÓRIO DE MÚSICA DO
PORTO — FASE 0 (PILOTO) DO PROGRAMA
DE MODERNIZAÇÃO DO PARQUE ESCOLAR
DESTINADO AO ENSINO SECUNDÁRIO**

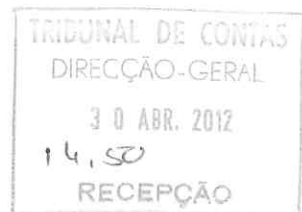
PROCESSO N.º 24/10 – AUDIT– DA V

EXMO. SENHOR

PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS

JOÃO MIGUEL DIAS SINTRA NUNES, TERESA FREDERICA TOJAL DE VALSASSINA HEITOR, JOSÉ RUI AZEDO DOMINGUES DOS REIS, PAULO JOÃO GRILLO FARINHA, GERARDO JOSÉ SAMPAIO DA SILVA SARAIVA DE MENEZES, todos interessados no procedimento de auditoria à margem referenciado e aí também melhor identificados, tendo sido notificados, em 16 de março p.p. os quatro primeiros e em 20 de março p.p. o último, na qualidade, à data, de administradores da Parque Escolar, E.P.E., do Relato produzido por esse douto Tribunal no âmbito do referido processo, vêm, no exercício do direito de audiência dos interessados que lhes assiste, pronunciar-se nos termos e com os fundamentos seguintes:

Como foi amplamente divulgado pelos órgãos de comunicação social e é do conhecimento desse Tribunal, os ora interessados João Miguel Dias Sintra Nunes, Teresa Frederica Tojal de Valsassina Heitor, José Rui Azedo Domingues dos Reis e Paulo João Grilo Farinha, apresentaram, em 9 de março p.p., junto do Senhor Ministro da Educação e Ciência a renúncia aos cargos respetivamente de Presidente e Vogais do Conselho de Administração da Parque Escolar, E.P.E., ficando em gestão corrente desde



então e até à sua efetiva substituição, o que ocorreu em 21 de março seguinte, com o início de funções dos novos membros do Conselho de Administração, nomeados pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 13/2012, de 15 de março, publicada em Diário da República de 20 de março de 2012.

De igual forma, Gerardo José Sampaio da Silva Saraiva de Meneses apresentou a sua renúncia ao cargo de Vogal do Conselho de Administração da Parque Escolar E.P.E. em Janeiro de 2011, com efeitos a 28 de Fevereiro de 2011.

Deve ainda referir-se que os expoentes Paulo João Grilo Farinha e Gerardo José Sampaio da Silva Saraiva de Meneses iniciaram funções em 1 de maio de 2009 e não em 1 de março de 2009 como é referido no Relatório do Tribunal de Contas.

A Parque Escolar, E.P.E., (doravante designada por PE) tendo sido igualmente notificada, em 16 de março p.p., para se pronunciar sobre o teor e conclusões do Relato em apreço, veio efetivamente a fazê-lo, no passado dia 20 de abril, mediante a apresentação de uma Resposta, de que a atual administração da empresa teve a gentileza de dar conhecimento aos ora expoentes.

Assim, conhecido o seu teor, os ora interessados vêm aderir à mencionada Resposta apresentada pela PE, complementando-a ainda com as considerações que seguidamente se expõem:

CONTEXTUALIZAÇÃO DAS OBRAS NA ESCOLA RODRIGUES DE FREITAS E CONSERVATÓRIO DE MÚSICA DO PORTO NA FASE DE CRIAÇÃO DA PE

A actividade desenvolvida no período em que decorreu o projecto e as obras de requalificação da Escola Básica e Secundária Rodrigues de Freitas e do Conservatório de Música do Porto foi fortemente condicionada pelo facto de coincidir com a própria criação da PE.

Em boa verdade, o contexto de urgência em que o início da execução do Programa se verificou, dadas as condições de extrema degradação do parque escolar nacional, determinou que a instalação da empresa, com a conseqüente definição de procedimentos e regras internas, a organização estrutural e humana e o estabelecimento de áreas técnicas de apoio aos setores de investimento, coincidissem com a urgente necessidade de acção e de produção de resultados.

Esta circunstância dificultou muito seriamente, durante o primeiro ano e meio de atividade da PE, uma mais eficiente calendarização e maior rigor processual como era pretendido pela administração, à data, da PE em matéria de procedimentos de gestão contratual, o que não poderá, pois, deixar de constituir fator atenuante.

I. A RELEVÂNCIA, NO ÂMBITO DAS OBRAS DE MODERNIZAÇÃO DA ESCOLA RODRIGUES DE FREITAS E CONSERVATÓRIO DE MÚSICA DO PORTO, DO PRINCÍPIO JURÍDICO DA PREVALÊNCIA DA MATERIALIDADE SUBJACENTE AOS FORMALISMOS LEGALMENTE IMPOSTOS

À semelhança do que sucedeu no âmbito dos anteriores relatos sobre as outras escolas objeto da presente auditoria, 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 da infração financeira aqui em causa, verifica-se uma situação de *falta de lesividade substancial* das normas cuja violação lhes é imputada.

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 caráter essencial*¹.

Esta construção da jurisprudência² e doutrina³ 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»⁴.

¹ Cfr. MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA, *Concursos e outros procedimentos de adjudicação administrativa*, 1998, pp. 92 e ss..

² 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.

³ 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.

⁴ Cfr. RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA, «Os princípios gerais da contratação pública», in: *«Estudos da Contratação Pública - I..»*, cit., pp. 110-111.

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»⁵. 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 essenciais, envolvendo a sua preterição um vício de forma que afeta de ilegalidade o ato administrativo, invalidando-o (...)»⁶. 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»⁷. 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 (...)»⁸.

⁵ Cfr. in *Manual de Direito Administrativo*, I, pp. 471 e 472.

⁶ Cfr. Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 24 de novembro de 1972 (in *Acórdãos Doutrinários*, nº 136, p. 635). Correlativamente, escreveu-se no Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 8 de novembro de 1974 (in *Acórdãos Doutrinários*, nº 163, p. 1029), que «(...) só é essencial a formalidade prescrita na lei (...)».

⁷ In *Acórdãos Doutrinários*, nº 163, p. 918.

⁸ In *Acórdãos Doutrinários*, nº 180, p. 1573. Cfr. também o já mencionado Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 2 de novembro de 1978 (in *Acórdãos Doutrinários*, nº 204, p. 1466), onde se explica que, «como é sabido, o processo administrativo é uma sucessão de atos e

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.

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.

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»⁹.

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.

No caso concreto, os interesses e valores em jogo foram materialmente salvaguardados, verificando-se circunstâncias que tiram 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 aos ora expoente 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.

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 (...).

⁹ Cfr. *Legalidade e Administração Pública*, Coimbra, 2003, pp. 969 e ss..

Por essa razão, os visados entendem dever aplicar-se, nas situações em crise no Relato em apreço, 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.

II. INFRAÇÕES SUSCETÍVEIS DE DESENCADEAR RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA

2.1 - FRACIONAMENTO DA DESPESA PÚBLICA (PONTO 2.5.2 DO RELATO)

Quanto ao alegado fracionamento de despesa, decorrente do facto de os contratos de “Remodelação e Requalificação dos Blocos Nascente e Central” (n.º 113), “Blocos Poente e Sul para Instalação do Conservatório de Música do Porto” (n.º 305), “Auditório e Restantes Instalações do Conservatório de Música do Porto” (n.º 316) e “Gimnodesportivo” (n.º 377), terem sido celebrados na sequência de quatro procedimentos de consulta prévia adotados ao abrigo do disposto no artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 41/2007, de 21 de fevereiro, e não de um único procedimento concursal, como seria exigível, no entender do Tribunal de Contas, face à soma dos valores dos referidos contratos e por se integrarem no “procedimento de renovação e modernização da Rodrigues de Freitas” (p.11), operando em função de um mesmo conjunto construtivo, não revestindo, portanto, qualquer carácter autónomo que justificasse a sua separação em contratos separados, em aditamento ao exposto na Resposta da PE, importa ainda considerar o seguinte.

Os ora expoentes reiteram a não concordância com o enquadramento factual e normativo conferido pelo Tribunal de Contas à matéria acabada de descrever, entendendo antes, com os fundamentos que de imediato se passam a expor, que **não ocorreu** qualquer fracionamento ilegal de despesa, não tendo ocorrido a violação de qualquer das normas legais referidas, nem tão pouco a intenção de se evitar outro tipo de procedimentos concursais, e não havendo, por conseguinte, qualquer razão para imputar aos, à data, administradores da PE a prática de qualquer infração financeira

Acresce que, no que especificamente respeita à suscetibilidade, aventada pelo Tribunal de Contas, de as violações legais apontadas à PE poderem determinar a responsabilidade financeira sancionatória da respetiva administração à data, **não deve deixar de ponderar-se que em causa está a aplicação de direito sancionatório**, pelo

que a matéria coenvolve a ponderação e a verificação de todas as garantias que o direito sancionatório postula em favor do agente alegadamente infrator. Concretamente, o acionamento da norma de responsabilidade vertida no artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da LOPTC depende da verificação do tipo objetivo acolhido na respetiva previsão e que corresponde à “violação de normas sobre a elaboração e execução dos orçamentos, bem como da assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos”.

A mera leitura desta norma evidencia tratar-se de um *tipo remissivo*, refletido numa previsão (secundária) correspondente à violação da previsão de uma norma (dita primária) de cariz impositivo cuja aplicação é convocada pelo caso concreto, tendo, assim, subjacente um juízo de ilegalidade sobre determinada conduta, entendida como a sua desconformidade com um parâmetro legal aplicável. Neste quadro, a verificação da responsabilidade financeira sancionatória postula a verificação, por referência a cada um desses tipos primários impositivos, do cumprimento das garantias que a sua específica natureza exige.

2.1.1 Da não sujeição da PE ao disposto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho

Para sustentar a sua posição, o Tribunal de Contas vem referir que, «de acordo com o n.º 2 do art.º 16.º do Decreto-Lei n.º 197/99. cit., é proibido o fracionamento da despesa com a intenção de a subtrair às regras de contratação previstas no diploma (...)»¹⁰, invocando a violação desta norma pela PE.

A verdade, porém, é que não pode ser assacada aos visados, administradores, à data, da PE, qualquer responsabilidade financeira sancionatória com base na violação do aludido preceito legal.

As normas resultantes, respetivamente, dos n.ºs 1 e 2 do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, de um lado, e do artigo 22.º do CCP, do outro, não se confundem entre si, contrariamente ao que parece pressupor o Relato.

Com efeito, apesar de ambas corresponderem a regras específicas destinadas a prevenir a cisão artificial de prestações contratuais, a primeira tem em vista obstar ao defraudamento das regras de competência para a realização de despesas públicas, ao passo que a segunda se destina a evitar o defraudamento das regras de escolha de procedimentos pré-contratuais. Por outras palavras, enquanto os n.ºs 1 e 2 do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho, pretendem salvaguardar a eficácia prática do regime de autorização de despesas, o artigo 22.º do CCP visa proteger o regime de contratação pública.

¹⁰ Cfr. p. 13 do Relato.

É esse «o pressuposto fundamental que resulta, de modo inequívoco, da interpretação comparativa do i) artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho, por um lado, e do ii) artigo 22.º do CCP, por outro lado: apesar de serem frequentemente confundidas pela doutrina jusadministrativa – resultando não raras vezes em soluções jurídicas erradas e irracionais –, as regras de proibição de fracionamento da despesa pública e as regras de divisão de prestações contratuais em lotes artificiais reportam-se a realidades totalmente diversas.

Como se viu, as primeiras destinam-se a impedir a fraude ao regime jurídico de distribuição de competências para a autorização de despesas públicas; as segundas destinam-se a proteger o efeito útil das regras de escolha dos procedimentos de formação de contratos públicos.

Por isso, tratando-se de realidades diversas, nada impede que a cisão artificial de prestações contratuais implique, num determinado caso, a violação da proibição de fracionamento da despesa sem, com isso, violar as regras de divisão em lotes, tal como, inversamente, é possível que a cisão artificial de prestações contratuais desrespeite o artigo 22.º do CCP sem incorrer na violação do regime de autorização de despesas públicas. Os dois regimes são portanto autónomos e independentes.»¹¹.

No tocante à regra destinada à proibição do fracionamento da despesa pública, cabe, desde já, esclarecer que a mesma não se aplica à PE, em virtude da sua natureza de *entidade pública empresarial*.

Nos termos do disposto na alínea a) do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 junho, as matérias respeitantes ao regime de realização de despesa aplicam-se aos «organismos públicos dotados de personalidade jurídica, com ou sem autonomia financeira, que *não revistam natureza, forma ou designação de empresa pública*» (o destacado é da PE).

Sendo a PE uma *empresa pública* e, por conseguinte, estando abrangida pela segunda parte da alínea b) do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho, verifica-se que não se encontra sujeita ao regime de realização e autorização de despesa constante dos artigos 16.º a 22.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho.

Em todo o caso, repare-se que a própria leitura dos artigos 16.º e seguintes do Decreto-Lei n.º 197/99 evidencia, à vista desarmada, que o legislador teve em vista unicamente a Administração Pública em sentido orgânico-formal tradicional. Daí a referência, no âmbito da Administração central, a diretores-gerais ou equiparados ou a ministros. Não seria aceitável que, estando em causa uma entidade pública empresarial – que não se dissolve no Estado e tem garantido um importante espaço de autonomia,

¹¹ Cfr. JOÃO AMARAL E ALMEIDA e PEDRO FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, *Temas de Contratação Pública I*, Coimbra Editora, Coimbra, 2011, página 333 (nota de rodapé 326).

incluindo no plano orçamental e financeiro –, os respetivos órgãos fossem, à margem de qualquer regra estatutária, condicionados na sua atuação pela necessidade de aprovação de despesas pela administração estadual.

Com efeito, nos termos do disposto na alínea *r*) do n.º 1 do artigo 8.º dos Estatutos da PE, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 41/2007, de 21 de fevereiro, «compete ao conselho de administração, para além do exercício de todos os poderes de gestão que não estejam reservados a outros órgãos, em especial: tomar providências necessárias à conservação do património afeto ao desenvolvimento da sua atividade e a *autorizar as despesas inerentes, tal como previstas no plano de investimentos*» (o destacado é nosso). Por seu turno, esse plano de investimentos é aprovado pelo Ministro das Finanças e pelo Ministro da Educação, que são quem exerce os poderes de tutela, nos termos do disposto na alínea *a*) do n.º 2 do artigo 29.º do RJSEE.

Não existia, portanto, qualquer limite à competência do, à data, Conselho de Administração da PE - como não existe, aliás, do actual - para autorizar a realização de despesa, a não ser o montante global previsto no referido plano de investimentos para a implementação do Programa.

Conclui-se, assim, que não poderia, em qualquer caso, ser imputada aos, à data, membros do Conselho de Administração da PE a prática de qualquer infração financeira com fundamento na violação do referido preceito legal, uma vez que este não tem aplicação no contexto da PE.

2.1.2 A não violação pela PE do disposto no n.º 4 do artigo 53.º do RJEOP

Independentemente da demonstração, a que se procederá brevemente, de que não ocorreu, *in casu*, qualquer fracionamento ilegal de despesa, é conveniente deixar, desde já, assinalado que se encontra afastada a violação do conteúdo prescritivo do n.º 4 do artigo 53.º do RJEOP, bem como a imputação de qualquer responsabilidade financeira sancionatória com base no incumprimento desse mesmo preceito legal.

Deve começar por notar-se que, em face do disposto na alínea *b*) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, o apuramento (objetivo) da responsabilidade financeira em causa compreende, necessária e cumulativamente, os seguintes momentos:

- a) Identificação das normas hipoteticamente violadas e do respetivo conteúdo prescritivo;
- b) Identificação e recorte das condutas sob escrutínio e da sua desconformidade com os parâmetros delimitados nos termos da alínea anterior, configuradora da respetiva ilegalidade;
- c) Imputação dessas condutas ao agente, atribuindo o facto (ato) ao agente como seu, ou, por outras palavras, o estabelecimento da relação causal da ação ou omissão do

agente com os efeitos ou resultados do facto constitutivo de responsabilidade (a *imputatio facti*).

Para efeitos do preenchimento do momento a que se refere a alínea a) anterior, deve sublinhar-se que a norma hipoteticamente violada — o n.º 4 do artigo 53.º do RJEOP — proscree a cisão de obras e contratos «com o propósito de os subtrair à aplicação do regime estabelecido nos números precedentes». O regime estabelecido nos números antecedentes desdobra-se, por sua vez, em duas regras diferentes: (i) quando uma obra se encontrar dividida em vários lotes, sendo cada um deles objeto de um contrato, o valor de cada lote deve ser tido em consideração para efeitos de cálculo do valor global da obra (n.º 1) e (ii) quando o valor global do lotes igualar ou ultrapassar os limiares a que se refere o n.º 2 do artigo 52.º, a obrigação de envio de anúncio para o *Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias* aplica-se a todos os lotes. Essencial, pois, para haver violação do n.º 4 do artigo 53.º é que a separação dos contratos haja ocorrido com o propósito de violar estas duas regras.

Mas é, justamente, ao nível do momento especificado na alínea b) anterior que logo se dá pela falha do encadeamento lógico necessário para a afirmação da violação pela PE do referido n.º 4 do artigo 53.º. Tendo presente o conteúdo prescritivo dos n.ºs 1 e 2 do artigo 53.º, facilmente se percebe que **a conduta alegadamente ilegal imputada aos visados no Relato não se reconduz à violação do sentido prescritivo de qualquer desses dois números.**

A conduta ilegal que é imputada aos então administradores da PE no Relato é, em suma, o «fracionamento da despesa relativa às empreitadas de remodelação do Bloco Central, Conservatório, Auditório e Gimnodesportivo e não adoção de um *único procedimento* para a totalidade de despesa, designadamente o concurso público ou limitado com publicação de anúncio» (cfr. Anexo 4 ao Relato, ponto 4.1, p. 30, sendo o destacado nosso), uma vez que, segundo o Tribunal, «o objeto das quatro empreitadas não pode deixar de ser tido como comum, na medida em que estas estavam integradas num único projeto de arquitetura, tendo sido concedidas em quatro procedimentos de contratação distintos, que respeitam à mesma obra de modernização e remodelação da Rodrigues de Freitas.»¹².

Do confronto entre este desenho da conduta alegadamente ilegal e o conteúdo prescritivo das normas apontadas como violadas por essa mesma conduta percebe-se claramente uma evidente dessintonia entre ambos, isto é, **a conduta descrita como ilegal não se apresenta desconforme às regras invocadas como violadas.** A conduta reputada ilegal tem que ver com a não adoção de um *único procedimento* para a contratação de todas as obras relativas à Escola Rodrigues de Freitas, enquanto **das regras constantes do n.ºs 1 e 2 do artigo 53.º do RJEOP não decorre qualquer**

¹² Cfr. p. 15 do Relato.

obrigação de adoção de um único procedimento, nem sequer de um determinado tipo de procedimento:

- Por um lado, o n.º 1 do artigo 53.º refere-se ao cálculo do *valor global da obra*, e nem sequer ao valor estimado do contrato, sendo certo que é este segundo conceito que é usado como referência para efeitos da determinação do procedimento pré-contratual aplicável, nos termos previstos no artigo 48.º do RJEOP.
- Por outro lado, o n.º 2 do mesmo preceito refere-se a uma formalidade de tramitação do concurso público, *se e quando* este procedimento seja aplicável, não sendo, porém, esta norma que determina os casos em que esse procedimento deve ser utilizado.

Vê-se, portanto, que a conduta apontada como ilegal no Relato não configura qualquer violação do n.º 4 do artigo 53.º do RJEOP.

Neste estágio da exposição da posição dos visados relativamente à matéria que o Tribunal de Contas designou de fracionamento ilegal da despesa, **a demonstração da impossibilidade jurídica de violação pelos, à data, administradores da PE das normas que, de acordo com o próprio Tribunal de Contas, proíbem o fracionamento da despesa** com a intenção de a subtrair às regras de contratação pública (o artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 197/99 e o n.º 4 do artigo 53.º do RJEOP) **é quanto basta justificar a revisão, pelo Tribunal, das suas conclusões**, relativamente à matéria descrita no ponto 2.5.2 do Relato, a qual, de acordo com o raciocínio do Tribunal, é suscetível de desencadear a responsabilidade financeira sancionatória da anterior administração da PE.

2.1.3 A inexistência de qualquer fracionamento ilegal da despesa e a não violação do disposto na alínea a) do n.º 2 do artigo 48.º e no n.º 2 do artigo 52.º do RJEOP

Sem prejuízo das considerações tecidas anteriormente segundo as quais não pode sequer equacionar-se a violação pela anterior administração da PE do disposto no n.º 1 do art.º 16.º do Decreto-Lei n.º 197/99 e no n.º 4 do artigo 53.º do RJEOP nem, muito menos, a imputação de qualquer responsabilidade sancionatória com base no incumprimento dessas normas, **importa, contudo, refutar a posição do Tribunal no sentido de que aquela violou o disposto na alínea a) do n.º 2 do artigo 48.º e no n.º 2 do artigo 52.º do RJEOP quando *contornou* o recurso ao procedimento de concurso público internacional previsto na alínea a) do n.º 2 do artigo 48.º, conjugado com o n.º 2 do artigo 52.º (cfr. página 12 do Relato), dando-se, para o efeito, aqui por reproduzidos os termos e fundamentos relativamente a este assunto constantes do ponto 1.3 da Parte B da**

resposta apresentada pela PE ao Relato do Tribunal de Contas sobre a Auditoria à Escola Secundária D. João de Castro, com as necessárias adaptações às especificidades e calendários das obras de modernização da Escola Rodrigues de Freitas e do Conservatório de Música do Porto, tal como expressos na resposta da PE ao Relato ora em apreço, a qual, como referido, os ora expoentes aderem, e que, para facilidade, seguidamente se reproduz:

«a) Contrato n.º 113 e Contrato n.º 305

O Contrato n.º 113 refere-se à “Remodelação e Requalificação dos Blocos Nascente e Central” destinado à Escola Rodrigues de Freitas, ao passo que, o Contrato n.º 305 se reporta aos “Blocos Poente e Sul para Instalação do Conservatório de Música do Porto”.

Ao contrário do que é disposto no Relato, designadamente que “as adjudicações não têm qualquer carácter autónomo” (p. 14 do Relato), a PE considerou-as como empreitadas autónomas porquanto, embora inseridas “no mesmo projecto de modernização e ampliação do espaço escolar” (p. 11 do Relato), o seu objeto é distinto: enquanto o Contrato n.º 113 visa a remodelação e requalificação de um espaço a afetar a um estabelecimento de ensino convencional/tradicional, in casu a Escola Rodrigues Freitas, a empreitada do Contrato n.º 305 tem por objeto os Blocos Poente e Sul para instalação do Conservatório de Música do Porto, tratando-se este de um estabelecimento de ensino artístico, cuja tipologia construtiva e característica dos espaços demandam requisitos específicos ao nível construtivo, nomeadamente ao nível das especificidades do projeto de acústica em termos de adaptação do mesmo às finalidades pedagógicas pretendidas. Veja-se a título de exemplo a necessidade de haver um isolamento sonoro específico para ruídos aéreos e de percussão, e a respetiva avaliação dos tempos de reverberação (consoante o que é lecionado nos espaços em causa: sala de instrumentos de sopro, sala de instrumentos de percussão ou sala de instrumentos de cordas, etc.).

Também assume relevo o facto de o projeto de acústica para o Conservatório de Música do Porto (Bloco Poente e Sul) só ter sido disponibilizado em **16 de dezembro de 2007**, inviabilizando deste modo uma abertura de procedimento em data prévia à referida.

Face às razões aduzidas, não só as empreitadas dos contratos n.º 113 e n.º 305 têm objetos justificadamente distintos, como aquando do lançamento da consulta do Bloco Nascente Central, **em setembro de 2007**, ainda não se dispunha de todos os elementos necessários e indispensáveis (maxime o projeto de acústica) para a abertura do procedimento de contratação do Bloco Poente e Sul.

Ora, tendo em conta que se pretendia que as obras estivessem concluídas “no início do ano letivo 2008/2009”¹³, ou seja no espaço de pouco mais do que um ano, revela-se justificado que não se tenha protelado o lançamento da obra por tempo incerto, aguardando pela conclusão de estudos sofisticados, não correntes e naturalmente demorados, referentes apenas a uma parte distinta e autónoma.

b) Contrato n.º 305 e Contrato n.º 316

¹³ Cf RCM 1/2007 de 03 de janeiro.

Para além do que ficou dito quanto à autonomização da empreitada dos Blocos Poente e Sul, acresce a imprescindibilidade de que o procedimento de contratação desta empreitada fosse aberto em finais de dezembro de 2007.

A sobredita exigência decorria diretamente da necessidade de a execução do contrato começar no início de abril de 2008, porquanto nessa mesma data iniciar-se-ia a execução dos trabalhos nas partes de uso comum aos dois estabelecimentos de ensino – a Escola Rodrigues de Freitas e o Conservatório de Música do Porto -, a saber: cantina, bar, ginásio e balneários.

Sendo que, no lapso de tempo imediatamente precedente, decorriam as férias da Páscoa do ano letivo 2007/2008 – de 17 a 28 de março de 2008 – período este no qual não decorriam atividades letivas e que, por conseguinte, representava o momento por excelência para se proceder às mudanças desses mesmos espaços para as novas áreas afetas provisoriamente a essas instalações no bloco Nascente e Central entretanto intervencionado. A corroborar o que aqui ficou dito, atente-se quer à data de abertura do procedimento referente aos Blocos Poente e Sul - 20 de dezembro de 2007, quer à data de consignação - 01 de abril de 2008.

Ora, traçado o caráter imperioso de que o procedimento da empreitada referente aos Blocos Poente e Sul fosse aberto em finais de dezembro de 2007 (como veio, aliás, a acontecer), cumpre trazer aqui à colação o facto de a intervenção no Conservatório de Música do Porto preconizar igualmente a possibilidade de serem criadas instalações/ salas de aulas, feitas de raiz, para o 1º Ciclo, que possibilitassem uma frequência completamente integrada desde o 1º até ao 12º ano, com a inerente adoção de um plano de estudos integrado tendo como referente os planos previstos na Portaria n.º 1551/2002, de 26 de dezembro. Deste modo o projeto foi estruturado no sentido de prever a construção de espaços letivos para o 1º ciclo, ficando pendente todavia da decisão dos órgãos competentes, quanto à efetiva implementação do ensino integrado do 1º ciclo no CMP.

De sublinhar que esta se tratava de uma intervenção inserida na Fase Piloto do Programa, facto donde resultam dois corolários: se, por um lado, o processo de decisão quanto aos programas funcionais ainda não se encontrava, necessariamente, tão bem implementado como em fases posteriores, por outro, o calendário resultante da RCM n.º 1/2007 era muitíssimo exigente.

Era, assim, imprescindível que o planeamento das empreitadas e o próprio modelo de contratação previsse as possíveis contingências que os projetos viessem a sofrer em virtude de eventuais dificuldades nas referidas definições ao nível funcional, sem se deixar paralisar pelas mesmas, sob pena de comprometer toda a implementação do Programa.

Por este motivo, os processos foram elaborados separadamente: Bloco Sul e Poente por um lado e Auditório e restantes instalações de apoio por outro, de modo a que a indefinição ou eventual decisão tardia quanto à integração das salas de 1º ciclo no Conservatório de Música do Porto não inviabilizasse o arranque na data prevista e necessária da intervenção nos Blocos Sul e Poente.

Sucedo que, apenas em finais de dezembro de 2007, a PE teve a confirmação por parte da Direção Regional de Educação do Norte quanto ao facto do Conservatório passar a contar com a oferta formativa do 1º Ciclo – conforme atesta o testemunho da, à data, Diretora Regional de Educação do Norte, ora junto como DOCUMENTO N.º 4.

Confirmava-se assim a premissa na qual assentara a elaboração do projeto da empreitada do "Auditório e Restantes Instalações do Conservatório de Música do Porto" que viria a ser objeto do Contrato n.º 316 que incluía a execução das salas de aula para o 1º ciclo.

Porém, no momento em que foi obtida a referida confirmação, já tinha sido lançado, em 21 de dezembro de 2007, o convite para apresentação de propostas no âmbito do procedimento para a contratação da "Empreitada de Remodelação e Requalificação dos Blocos Poente e Sul da Escola Rodrigues de Freitas para as Novas Instalações do Conservatório de Música no Porto".

É certo que naquela data ainda era possível anular aquele procedimento e lançar um novo que agregasse o objeto dos contratos que vieram a ser celebrados separadamente, contudo, o tempo inerente ao trabalho de junção de todas as peças dos procedimentos num único revelava-se incompatível com o necessário lançamento do procedimento a tempo da referida mudança de instalações na interrupção letiva das férias da Páscoa.

Na realidade, a fusão daqueles dois projetos que continham avultada quantidade de peças escritas e desenhadas com complexidade inerente a um concurso de um conservatório de música, acrescido de revisão de textos a serem necessárias realizar nas diversas partes escritas, arrastaria obrigatoriamente, o lançamento do concurso global, para meados de fevereiro de 2008 implicando de forma irrecuperável a abertura das instalações do Conservatório de Música do Porto na zona poente e sul, adjacentes à escola Rodrigues de Freitas, em Setembro de 2008, data do arranque do ano letivo 2008/2009.

Nestes termos, a imprescindibilidade do lançamento do procedimento dos Blocos Poente e Sul, de molde a viabilizar o prazo estabelecido de começo de execução desse contrato no início de abril de 2008, associado ao facto de só em momento ulterior à preparação do processo para abertura desse procedimento, ter a PE tido conhecimento da decisão da Direção Regional de Educação do Norte, determinou que, só após esta última, fosse possível o lançamento do procedimento do "Auditório" (Contrato n.º 316).

Forçoso se tornando concluir que, foram esses os fatores determinantes e que presidiram à decisão de autonomização dos procedimentos em causa (Contrato n.º 305 e n.º 316) e não qualquer juízo de lançamento de vários procedimentos tendo em vista o fracionamento de despesa.

Importa ainda referir que, conforme acima afluído, caso a decisão da DREN tivesse sido em sentido desfavorável à introdução do 1.º ciclo no Conservatório, tal teria tido como consequência a alteração do projeto do "Auditório" com vista à supressão das áreas destinadas ao ensino do 1.º ciclo e o subsequente lançamento do procedimento já com base nesse projeto reformulado, o que implicaria inevitavelmente um maior desfasamento temporal entre a data de consignação do contrato que tivesse vindo a ser celebrado nessa sequência e a do contrato n.º 305, o qual porventura já poderia ser considerado significativo pelo Tribunal de Contas para afastar a conclusão quanto à concomitância das intervenções.

Julga-se, pois, demonstrado que foram estes os fatores determinantes e que presidiram à decisão de autonomização dos procedimentos em causa (Contratos n.º 305 e n.º 316) e não qualquer juízo de lançamento de vários procedimentos tendo em vista o fracionamento de despesa.

c) Contrato n.º 113 e Contrato n.º 316

Por maioria de razão, valem as considerações supra efetuadas quanto à autonomização dos Contratos n.º 113 e n.º 316 e não qualquer intenção de lançamento de vários procedimentos tendo em vista o fracionamento de despesa.

d) Contrato n.º 377 (Gimnodesportivo)

Quanto ao contrato n.º 377, relativo ao “Gimnodesportivo”, o Tribunal de Contas faz igualmente abranger pelo juízo de ilegalidade considerando que a não celebração desta empreitada mediante concurso público ou concurso limitado com publicação de anúncio configura, também ela, um fracionamento ilegal de despesa, em violação dos já referidos artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 197/99, n.º 4 do artigo 53.º, alínea a) do n.º 2 do artigo 48.º e no n.º 2 do artigo 52.º, todos do RJEOP.

O encadeamento lógico percorrido pelo Tribunal para enquadramento desta empreitada no raciocínio, é o seguinte:

(i) «embora a proximidade de datas e simultaneidade das situações relativas ao procedimento e execução desta empreitada não seja tão evidente, o desfazamento temporal existente não é significativo de molde a afastar a conclusão da concomitância das intervenções, considerando que o procedimento foi lançado seis meses depois (26 de Junho de 2008), e as obras vieram a decorrer, paralelamente àqueles edifícios» (cfr. p. 12 do Relato);

(ii) “Também o “Projeto de Execução do Gimnodesportivo” se encontrava concluído em Agosto de 2007, pelo que, quando a PE procedeu ao lançamento dos procedimentos com vista à contratação destas empreitadas, deveria ter realizado, nos termos legais, um único procedimento» (cfr. p. 12 do Relato);

À semelhança das situações supra referidas, sucede que a autonomização do procedimento em causa teve motivações que não a de a PE, de forma deliberada e intencional, se furtar ao lançamento de um concurso público internacional, decorrente da ultrapassagem do limiar comunitário (por via da soma aos valores dos contratos já referidos).

Com efeito, para além das razões supra indicadas para o lançamento das restantes empreitadas, a construção do gimnodesportivo - pese embora realmente já integrasse o projeto geral –estava condicionada à ponderação no investimento quanto à efetiva inclusão do parque de estacionamento previsto no projeto no edifício do gimnodesportivo.

Ora, tendo a decisão recaído, por razões de contenção de custos, pela não inclusão desse mesmo parque de estacionamento, solicitou-se ao projetista a revisão do projeto, tendo o mesmo entregue o projeto revisto em março de 2008 (conforme atesta a legenda dos desenhos que se anexam como DOCUMENTOS N.ºs 5 e 6). Este facto, justificativo da autonomização do procedimento relativo ao “Gimnodesportivo”, explica também que este procedimento tenha sido aberto apenas em 26 de junho de 2008.»

2.2 TRABALHOS A MAIS E A MENOS - ADICIONAIS AOS CONTRATOS N.º 113, 305, 316 E 377 (PONTO 2.7.2.1 DO RELATO)

No Relato em apreço, o Tribunal de Contas conclui que a grande maioria dos trabalhos a mais incluídos nos Adicionais 2 aos Contratos n.º 113, 305 e 316, no Adicional 3 ao Contrato n.º 305, e no Adicional 1 ao Contrato n.º 377 não é enquadrável no regime jurídico dos trabalhos a mais, na medida em que nenhum deles é resultante de “circunstâncias imprevistas”¹⁴.

Isto porque, no entendimento do Tribunal - e sem que, sublinhe-se, o mesmo proceda à análise em concreto de nenhum daqueles trabalhos -, o simples facto desses trabalhos resultarem de (i) «deficiências ou não previsão em projeto», (ii) «incompatibilidades entre os Projetos de arquitetura e os de especialidades», e (iii) «alterações e adaptações introduzidas nos projetos por vontade do “dono da obra”»¹⁵, é mais do que suficiente para não poderem ser considerados trabalhos resultantes de “circunstâncias imprevistas”.

Os visados têm, todavia, uma perspetiva diferente daquela que é a sustentada pelo Relato a que ora se responde pelos motivos que se passam a explicar.

a) Do preenchimento do requisito referente à “circunstância imprevista”

Tendo em conta o elenco dos requisitos previstos no artigo 26.º do RJEOP, 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 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 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.

¹⁴ Cfr. p. 19 do Relato.

¹⁵ *Idem*.

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 «inesperada, inopinada, 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»¹⁶.

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 insusceptíveis de serem previstos por um dono de obra normalmente diligente»¹⁷. 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»¹⁸, excluindo, assim, as situações de correcção de “erros evitáveis”, bem como de «alterações de vontade do dono da obra que modificou o projecto posto a concurso e donde resultou um aumento dos trabalhos»¹⁹.

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 concorrência²⁰.

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»²¹, 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»²².

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

¹⁶ Cfr. p. 19 do Relato; Destaques nossos.

¹⁷ Cfr. Acórdãos n.ºs 8/04 e 6/04.

¹⁸ Cfr. Acórdão n.º 17/05.

¹⁹ Cfr. Acórdãos do Tribunal de Contas n.º 34/05 e 149 /05.

²⁰ Cfr. Acórdão do Tribunal de Contas n.º 8/04.

²¹ Cfr. Acórdãos n.ºs 181/06 e 36/06.

²² Cfr. Acórdão n.º 02/06.

[desta] não ter sido prevista»²³, 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 inicial²⁴. O poder de modificação unilateral, além de cobrir o dono da obra do risco de um projeto incompleto e defeituoso - conferindo-lhe a possibilidade de suprir insuficiências ou corrigir erros de projeto -, permitir-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 noutro casos, assim proceda à satisfação, nas melhores condições, do interesse público subjacente à obra²⁵.

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 correctiva da lei, que, para além de não ter qualquer acolhimento no elemento literal de interpretação, é facilmente contrariado pelos elementos histórico e sistemático.

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 conflituantes – 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

²³ 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.

²⁴ Cfr. RUI MEDEIROS, *ob. cit.*, p. 457.

²⁵ Cfr. JORGE ANDRADE SILVA, *ob. cit.* p. 93.

ser objecto de alterações -, «buscando-se uma solução que passe pela cedência mútua e recíproca de ambos, na justa medida»²⁶.

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.

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 excepcional»²⁷.

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.

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, previsível²⁸. 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

²⁶ Cfr. ANA GOUVEIA MARTINS, *ob. cit.* p. 101.

²⁷ Cfr. ANA GOUVEIA MARTINS, p. 102; Com itálico no original.

²⁸ 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.

facto «que não se pode calcular; antever; que não se pode prever»²⁹. 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 correctiva do preceito em análise —, «circunstância imprevista» deve, simplesmente, ser entendida como «aquela que não foi prevista»³⁰. 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.

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 efectiva *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 directo — 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 directo nas empreitadas com fundamento em «*urgência imperiosa resultante de acontecimentos imprevisíveis*», afirma que, neste caso, «a lei não se reporta a

²⁹ Cfr. *Dicionário da Língua Portuguesa Contemporânea da Academia das Ciências de Lisboa*, Verbo, Vol. II, pág. 2047.

³⁰ Cfr. n.º 5 do artigo 14.º das *Regras de Legística na Elaboração de Actos 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».

«acontecimentos imprevistos» — ou seja, que simplesmente não foram previstos —, mas sim a «acontecimentos imprevisíveis» —, ou seja, que não é possível prever. Por conseguinte, «acontecimentos imprevisíveis», neste sentido, são factos insusceptíveis de serem previstos por um dono de obra normalmente diligente»³¹.

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 correcção 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.

Por fim, o próprio *elemento histórico*, aponta para uma direcção diversa daquela que tem sido defendida pelo Tribunal. Efetivamente, importa ter presente que a redacção da norma sobrevém, *grosso modo*, desde o Decreto-Lei n.º 235/86, de 18 de agosto, tendo sido integralmente mantida pela atual redacção 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.

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 abstracto previsíveis e esperadas, mas não tenham sido previstas»³².

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 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

³¹ Cfr. Acórdão n.º 4/2006.

³² Cfr. ANA GOUVEIA MARTINS, *ob. cit.* p.102.

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»³³.

Ora, foi precisamente isso o que sucedeu em grande parte dos trabalhos que estiveram na base dos adicionais aos Contratos n.ºs 113, 305, 316 e 377.

Com efeito, a necessidade de realização de alguns desses trabalhos a mais teve a sua origem no, supra mencionado, contexto peculiar em que foram executadas as empreitadas relativas à Escola Rodrigues de Freitas e Conservatório de Música do Porto, marcado por diversos fatores que vieram a espoletar a necessidade de reponderação de algumas das soluções inicialmente previstas nos projetos, tais como, desde logo o desconhecimento das características concretas do edifício existente e o facto de ser uma intervenção num imóvel em vias de classificação, com o impacto que adiante melhor se explicitará, mas também 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.

³³ Cfr. ANA GOUVEIA MARTINS, *idem*.

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, em detrimento daquela que poderia comprometer o cumprimento do objetivo último destas empreitadas: a entrada em funcionamento da escola no ano letivo 2008/2009.

Ora, com base no que acima se deixou dito, completado com a descrição, efetuada na resposta da PE a que se adere, como referido, 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 em crise resultam de circunstâncias que, de facto, não foram previstas aquando da adjudicação dos contratos de empreitada, mas que se tornaram entretanto necessárias em função da evolução da execução das

empreitadas 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.

III. ANÁLISE DA RESPONSABILIDADE SANCIONATÓRIA IMPUTADA

I. DA INEXISTÊNCIA DE CULPA

1. 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 aos visados, à data administradores da PE, em termos de as mesmas continuarem a permitir a imputação objetiva de responsabilidade financeira sancionatória, sempre deverá concluir-se falharem os pressupostos da imputação subjetiva dessa mesma responsabilidade.

2. À semelhança da responsabilidade penal, também a responsabilidade financeira sancionatória (efetivada por via do pagamento de uma sanção de natureza pecuniária) depende 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 sancionatória *ex vi* do n.º 3 do artigo 67.º do mesmo diploma legal.

3. 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, «aférir se cada membro do órgão observou os cuidados a que estava concretamente vinculado»³⁴.

4. Ora, na situação em apreço, e sem prejuízo da imperativa destrição 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, à data, da PE 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 então administradores da PE, relativamente às infrações cuja responsabilidade lhes é assacada — mesmo que tais condutas pudessem merecer o desvalor da ilicitude.

Conforme se explicitou na Parte A. da Resposta da PE, a empreitada de modernização da Escola Rodrigues de Freitas e Conservatório de Música do Porto colocou desafios muito particulares e de grande relevância, decorrentes:

- a) Por um lado, das características da própria escola, entre as quais se salientam as suas características construtivas e o facto de se integrar na chamada Fase Piloto do Programa;
- b) Por outro, das circunstâncias em que decorreu a intervenção, entre as quais se destacam as vicissitudes verificadas na fase de formação do contrato e da dificuldade inerente à simultaneidade entre obra e atividades letivas;

Esta tarefa exigiu, por isso, 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 assegurar que a obra decorria no estrito cumprimento do controlo de custos e prazo.

³⁴ (cfr. Sentença n.º 11/2007, in www.tcontas.pt)

Saliente-se ainda a criteriosa gestão da execução das empreitadas em apreço, possível apenas graças ao enorme esforço das equipas envolvidas, sobretudo (como não poderia deixar de ser), dos então administradores da PE, sem ao mesmo tempo descuidar as necessidades da Escola.

De facto, a Direção da Escola Rodrigues de Freitas e do Conservatório de Música do Porto 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.

Não pode, ainda, deixar de reiterar-se o evidente reconhecimento do sucesso do resultado obtido e o enorme impacto positivo da execução da Escola Rodrigues de Freitas e Conservatório de Música do Porto no contexto da Fase 0 do Programa de Modernização – conforme ressalta do Relato do Tribunal de Contas (p.24) –, tanto em termos educacionais propriamente ditos, como no âmbito socio-económico.

Todas as circunstâncias *supra* expostas — e melhor desenvolvidas na Parte A. da resposta da PE, — são suficientemente reveladoras de que as decisões dos então administradores da PE 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, à data, da PE.

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 então Conselho de Administração da PE tivesse 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 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 colocado em situação similar.

Pelo exposto e em face da comprovada ausência de culpa, deve concluir-se pela inexistência de responsabilidade financeira sancionatória dos ora expoentes, à data administradores da PE.

IV. CONSIDERAÇÕES CONCLUSIVAS

Tal como sucedeu nas respostas aos outros relatos produzidos no âmbito das auditorias às restantes escolas abrangidas pelas verificações físicas do Tribunal de Contas, a resposta que nesta data se apresenta traduz, a um tempo, um depoimento sério e rigoroso sobre o circunstancialismo técnico e jurídico envolvente da intervenção na Escola Rodrigues de Freitas e Conservatório de Música do Porto e, a um outro tempo, um retrato fiel do modo como decorreu a referida intervenção 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 suscetíveis de desencadear responsabilidade financeira sancionatória pessoal da anterior administração da PE.

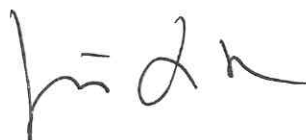
Não se nega que situações houve em que não se terá dado cumprimento atempado a todos os formalismos legalmente impostos, mas esse reconhecimento não significa que dele se possam retirar as consequências que no Relato são avançadas, especialmente em termos de efeito invalidatório da atuação da PE e, em 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 ter sido uma das primeiras experiências de modernização numa Escola com a mesma em funcionamento e bem assim, a circunstância de a intervenção ter tido lugar na fase Piloto do Programa, em que as orientações gerais do programa estavam ainda, e em simultâneo, a ser desenvolvidas e de não serem integralmente conhecidos, em termos técnicos, os condicionamentos que se vieram, mais tarde, a revelar existentes —, a verdade é que considera-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 administração, à data, da 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 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 os ora expoentes 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 pode aceitar, como se percebe, a imputação, a título de culpa, de responsabilidade financeira sancionatória pelos mesmos factos à administração da PE à data.

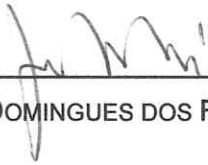
27 Abril de 2012



JOÃO MIGUEL DIAS SINTRA NUNES



TERESA FREDERICA TOJAL DE VALSASSINA HEITOR



JOSÉ RUI AZEDO DOMINGUES DOS REIS



PAULO JOÃO GRILO FARINHA


GERARDO JOSÉ SAMPAIO DA SILVA SARAIVA DE MENEZES

RESPOSTA DA PARQUE ESCOLAR, E.P.E.

AO

RELATO DE AUDITORIA DO TRIBUNAL DE CONTAS



**AUDITORIA ÀS OBRAS DE MODERNIZAÇÃO DA ESCOLA SECUNDÁRIA RODRIGUES DE FREITAS
E CONSERVATÓRIO DE MÚSICA DO PORTO — FASE 0 (PILOTO) DO PROGRAMA DE
MODERNIZAÇÃO DO PARQUE ESCOLAR DESTINADO AO ENSINO SECUNDÁRIO**

(Processo n.º 24/10 – AUDIT– DA V)

20 DE ABRIL DE 2012

PLANO DA RESPOSTA

PARTE A — CONSIDERAÇÕES PRÉVIAS

- I. CONTEXTUALIZAÇÃO DA ESCOLA RODRIGUES DE FREITAS E DO CONSERVATÓRIO DE MÚSICA DO PORTO NA FASE 0 DO PROGRAMA
- II. A ESCOLA RODRIGUES DE FREITAS COMO UM EDIFÍCIO CENTENÁRIO EM VIAS DE CLASSIFICAÇÃO
- III. A PREPARAÇÃO PELA PE DA INTERVENÇÃO NA ESCOLA RODRIGUES DE FREITAS E CONSERVATÓRIO DE MÚSICA DO PORTO
- IV. BREVE CARATERIZAÇÃO DA ESCOLA RODRIGUES DE FREITAS | CONSERVATÓRIO DE MÚSICA DO PORTO

PARTE B — OBSERVAÇÕES CRÍTICAS DO TRIBUNAL DE CONTAS AO MODO COMO A PE CONDUZIU AS OBRAS DE MODERNIZAÇÃO NA ESCOLA RODRIGUES DE FREITAS E CONSERVATÓRIO DE MÚSICA DO PORTO

- I. NÃO REMESSA DOS CONTRATOS PARA FISCALIZAÇÃO PRÉVIA PELO TC (PONTO 2.5.1 DO RELATO)
- II. FRACIONAMENTO DA DESPESA PÚBLICA (PONTO 2.5.2 DO RELATO)
- III. TRABALHOS A MAIS E A MENOS - ADICIONAIS AOS CONTRATOS N.º 113, 305, 316 E 377 (PONTO 2.7.2.1 DO RELATO)
- IV. MOBILIÁRIO PARA O MUSEU DA ESCOLA (PONTO 2.7.3 DO RELATO)
- V. ESTRUTURA DE SUPORTE PARA FIXAÇÃO DE CAIXILHARIA INTERIOR (PONTO 2.7.4 DO RELATO)
- VI. ASPETOS QUALITATIVOS DOS TRABALHOS REALIZADOS (PONTO 2.7.5 DO RELATO)

PARTE C –CONSIDERAÇÕES CONCLUSIVAS



PARTE A

CONSIDERAÇÕES PRÉVIAS

I. CONTEXTUALIZAÇÃO DA ESCOLA RODRIGUES DE FREITAS E DO CONSERVATÓRIO DE MÚSICA DO PORTO NA FASE 0 DO PROGRAMA

Uma cabal compreensão do decurso das obras de modernização levadas a cabo pela Parque Escolar, E.P.E., (que de ora em diante se apelida de PE) na Escola Básica e Secundária Rodrigues de Freitas (doravante, Escola Rodrigues de Freitas), na cidade do Porto, não prescinde da respetiva contextualização na Fase 0 do Programa de Modernização do Parque Escolar Destinado ao Ensino Secundário (doravante, o Programa), aprovado pela Resolução de Conselho de Ministros nº 1/2007, de 3 de janeiro.

Se, no âmbito da auditoria levada a cabo pelo Tribunal de Contas à PE, orientada ao Programa, cuja resposta foi apresentada pela PE em 10 de outubro de 2011, era já importante conhecer todo o circunstancialismo genético do Programa e a complexa missão que foi cometida à PE, bem como as dificuldades que foram sendo colocadas a esta entidade pela significativa ambição do Programa — quer em termos qualitativos, quer quanto ao *timing* projetado para a sua implementação —, na presente auditoria, em que está em causa uma escola integrada na Fase 0 do Programa e sendo essa escola a Escola Rodrigues de Freitas, cujas idiosincrasias constituíram um fator de complexificação acrescida, ganha ainda maior acuidade a tomada em consideração de todos os fatores que desempenharam um papel altamente condicionador do desenvolvimento da Fase 0 do Programa.

Não se pretendendo repetir nesta sede a caracterização geral do Programa e do respetivo circunstancialismo genético, informação que já foi transmitida ao Tribunal de Contas e que a PE se dispensa de aqui caracterizar —, remetendo, a esse respeito, para a resposta já apresentada, em especial, para a respetiva Parte I —, tem, contudo, nesta sede, todo o interesse focar a lente na Fase 0 do Programa, para se explicitar mais detalhadamente os condicionamentos sentidos e as dificuldades experienciadas pela PE nesse período.

Como é sabido, a requalificação e a modernização das instalações da Escola Rodrigues de Freitas, no Porto, foi integrada na designada Fase Piloto, ou Fase 0, do Programa, a qual determinava a concretização das quatro intervenções piloto até ao início do ano letivo de 2008/2009, ou seja, até meados de Setembro de 2009.

AM
CL
f

A PE foi, por seu turno, criada através do Decreto-Lei nº 41/2007, de 21 de fevereiro, tendo iniciado a sua atividade no início de março do mesmo ano, a partir da nomeação da respetiva administração - ocorrida através da Resolução n.º 8-A/2007, de 5 de março¹.

Bem se vê, portanto, que a Fase 0 do Programa, em que se inscreve a Escola Rodrigues de Freitas, correspondeu, nas suas diversas sub-fases — levantamento da situação, programa funcional, projeto, execução das obras e reequipamento —, à fase de instalação e de organização interna da PE, em que estavam ainda em fase de definição e respetiva normalização e implementação uma série de procedimentos, bem como criação de áreas técnicas de apoio aos setores de investimento.

Como não poderia deixar de ser, desde logo a PE teve consciência de que a colocação em marcha de todas as ações e medidas adequadas ao cumprimento do prazo definido para a concretização da Fase 0 se perfilava com caráter de urgência. Concomitantemente, sempre foi intenção da PE que a concretização do Programa viesse a apresentar-se, seja do ponto de vista técnico, seja científico, como um marco no parque escolar nacional.

Nessa linha de preocupações, a PE investigou os modelos e resultados obtidos em experiências internacionais semelhantes, apercebendo-se de que «o sucesso deste tipo de iniciativas depende do modelo de desenvolvimento de atividades de investigação de suporte à preparação do Programa de Modernização» - cfr. memorando de enquadramento dos procedimentos de contratação para as obras referentes às Escolas-Piloto, datado de 30.04.2007 e objeto de aprovação pelo Conselho de Administração em 03.05.2007 (cfr. DOCUMENTO N.º 1).

Ao mesmo tempo, era conhecido o estado de degradação do parque escolar nacional, seja ao nível físico-constructivo, seja ambiental, seja funcional, e havia a consciência da ausência de registos adequados e fiáveis sobre os edifícios escolares nacionais, conforme se evidenciou na resposta apresentada ao Tribunal de Contas ao Relato de Auditoria sobre a Escola D. João de Castro, o que necessariamente dificultava o trabalho de elaboração de projetos de requalificação e modernização.

¹ Deve notar-se, aliás, que o Conselho de Administração da PE era originariamente constituído por três elementos: o Eng.º João Miguel Dias Sintra Nunes, a arquiteta Teresa Frederica Tojal de Valsassina Heitor e o Dr. José Rui Azedo Domingues dos Reis. Só em 2009, na sequência da alteração dos estatutos da PE, pelo Decreto-Lei n.º 83/2009, de 2 de abril, que permitiu que o conselho de administração da PE passasse a integrar dois a quatro vogais, foram nomeados administradores, pela Resolução n.º 12/2009, de 15 de maio, o Eng.º Gerardo José Sampaio da Silva Saraiva Menezes e o Dr. Paulo Grilo Farinha.

Assim se compreende a grande preocupação da PE em envolver universidades e instituições de carácter científico em todo o processo: desde a avaliação das patologias à definição de regras e normas específicas para determinadas áreas, ao acompanhamento e monitorização das soluções em obra e, finalmente, na criação de um espírito crítico construtivo face a eventuais adaptações da legislação e normativos técnicos em várias áreas.

É neste contexto que foi iniciado pela PE «um processo de experimentação, no âmbito das áreas do Desempenho Energético, dos Sistemas Energéticos de Climatização e das Características de Comportamento Térmico em Edifícios, Acústica, Estudo sobre Novos Laboratórios, Segurança e Modernização Tecnológica das escolas e Espaços oficiais, em colaboração próxima com a Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto, o Instituto Superior Técnico e o Gabinete de Estatísticas e Planeamento de Educação do Ministério da Educação, entre outros, processo que tem como missão subjacente proceder a uma efetiva reabilitação das instalações escolares e identificar boas práticas a replicar e erros a evitar durante o processo de generalização.» (cfr. o referido memorando).

Em causa estava, portanto, reunir esforços e conhecimentos de todas as entidades nacionais para que fosse gizado um plano de intervenção nas escolas adequado à função dos edifícios, avançado, visando contribuir efetivamente para a melhoria da educação nacional, e sustentável, em termos de configurar uma intervenção física duradoura.

Nesta perspetiva, logo cerca de 15 dias após o início da atividade da PE, foi celebrado um Protocolo de Colaboração com a Faculdade Engenharia da Universidade do Porto, doravante designada por FEUP (em 19 de março de 2007), tendo como objeto principal «a identificação das áreas de colaboração entre PARQUE ESCOLAR e FEUP, para atividades de investigação e/ou prestação de serviços de consultoria técnico científica especializada, bem como a regulamentação do correspondente regime de contratação e relacionamento institucional.» (cfr. DOCUMENTO N.º 2).

Protocolo de cariz idêntico veio a ser outorgado com o Instituto Superior Técnico e este tipo de colaboração veio a ser estendido à Universidade do Minho, Universidade de Aveiro, Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Nova de Lisboa e Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade de Coimbra, à medida que se tornava necessário aprofundar o grau de especialização associado a cada uma das instituições, bem como em função da progressiva penetração no território nacional das

PA
CR
F

intervenções da PE e do conseqüente incremento do número de intervenções e dispersão geográfica das mesmas.

No caso particular das obras de requalificação da Escola Rodrigues de Freitas, foi celebrado, ao abrigo do Protocolo com a FEUP, o Contrato de Prestação de Serviços nº 7/020/CA/C, de 17 de maio de 2007, com o Instituto da Construção, para «a realização de peritagens às anomalias existentes na Escola, nas áreas das «estruturas, higrótérmica, construção, acústica e mecânica», abrangendo, «a realização de uma inspeção detalhada às respetivas instalações», bem como a elaboração de «sectoriais e de síntese de cada uma das áreas» (cfr. DOCUMENTO N.º 3).

A Fase 0 constituiu, portanto, **uma fase peculiar** do Programa.

Fatores determinantes dessa peculiaridade foram, desde logo, os apertados calendários de concretização definidos no Programa, a complexidade técnica associada às intervenções e o próprio cariz inovatório e ambicioso do Programa.

Acresce, enfim, que, como se deixou afirmado na resposta já apresentada ao Tribunal de Contas pela PE em outubro último², a Fase 0 do Programa foi perspectivada como uma fase de recolha de experiências e de teste de modelos e soluções, os quais seriam, após análise, alargados e generalizados, ou não, a todas as escolas do Programa incluídas nas fases seguintes. Esta perspetivação da Fase 0 veio, aliás, a ser confirmada pela realidade dos factos, tendo sido ao longo da execução das obras nas escolas desta Fase que pôde ser integralmente conhecida a complexidade e o grau de profundidade das intervenções, circunstância que determinou, não raras vezes, a necessidade de intervenções mais extensas do que se tinha pensado inicialmente.

Também a Escola Rodrigues de Freitas é um bom exemplo da peculiaridade que caracterizou a Fase 0 do Programa e, muito particularmente, do último fator referido, associado à necessidade, sentida ao longo da própria execução das empreitadas, de aprofundar a extensão das intervenções a realizar.

De facto, cabe salientar que na Fase 0 inexistia ainda o conjunto de manuais técnicos que atualmente regulamentam a elaboração dos projetos de modernização de escolas levada a cabo pela PE (só em outubro 2008 foram concluídos os primeiros manuais de projeto da PE), os quais refletem as normas, os procedimentos e as linhas de orientação-estabilizadas com a execução das Escolas da Fase 0 (fase piloto).

² NUI – 2011-008683-S

II. A ESCOLA RODRIGUES DE FREITAS COMO UM EDIFÍCIO CENTENÁRIO EM VIAS DE CLASSIFICAÇÃO

A Escola Rodrigues de Freitas integrava, em 2007, 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 (encontrava-se, desde 2005, pendente do procedimento de classificação da Escola Rodrigues de Freitas, antigo Liceu D. Manuel II, como Imóvel de Interesse Público³). Acresce o facto de a Escola se integrar numa zona especial de proteção (ZEP) ao abrigo do Plano Diretor Municipal do Porto, (refª C60) ao Monumento Nacional da Igreja Românica de Cedofeita (refª C56) (refª MN14 do PDM da Câmara Municipal do Porto).

Uma nota que desde já interessa destacar, prende-se justamente com a circunstância de a intervenção num edifício como o da Escola Rodrigues de Freitas 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.

Efetivamente, no universo heterogéneo de edifícios abrangido pelo 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 Rodrigues de Freitas um exemplo desses «antigos liceus».

Embora o edifício da Escola Rodrigues de Freitas 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

³ Cfr. <http://www.igespar.pt/pt/patrimonio/pesquisa/geral/patrimonioimovel/detail/8832381/>

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 dos mais importantes edifícios escolares abrangido pelo Programa e, neste sentido, a mesma constituiu fonte de uma responsabilidade acrescida para a PE.

A decisão de intervir sobre edifícios escolares com interesse patrimonial e significado histórico, numa perspetiva de uso continuado — como é o caso da Escola Rodrigues de Freitas —, 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 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.

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 a 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 Rodrigues de Freitas 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 decidida caso a caso, com preferência pelas técnicas menos invasivas e mais compatíveis com o valor patrimonial, tendo em conta 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 Rodrigues de Freitas.

III. A PREPARAÇÃO PELA PE DA INTERVENÇÃO NA ESCOLA RODRIGUES DE FREITAS E CONSERVATÓRIO DE MÚSICA DO PORTO

O projeto de requalificação da Escola Rodrigues de Freitas iniciou-se ainda em 2007 (ano em que foi criada a PE), no arranque da Fase 0 do Programa.

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 Liceu D. Manuel II 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 e das patologias, a cargo da FEUP. 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, 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.

De referir ainda que, o edifício do antigo Liceu Rodrigues de Freitas refletia, na sua distribuição funcional e até no estado de conservação das suas partes constituintes, as dificuldades de adaptação às numerosas alterações curriculares e métodos formativos que têm sido tentados no nosso sistema de ensino. Por outro lado, essas instalações estavam muito subaproveitadas, ilustrando a contínua diminuição do contingente escolar que se tem verificado desde a década de 90.

A falta de uma manutenção regular e a forma errática de utilização dos espaços transmitia a quem neles circulava ou permanecia uma sensação de desconforto e de rejeição.

Depois da recolha dos desenhos do projeto original de Marques da Silva e das intervenções das décadas de 50 e 60 da autoria de Fernandes de Sá, foram realizadas visitas minuciosas a todos os espaços do edifício e aferidas algumas das dimensões dos desenhos originais.

Foi elaborado um levantamento geral do edifício e recinto escolar, permitindo obter uma base de trabalho bastante aproximada da realidade e possibilitando a elaboração de uma proposta de racionalização e modernização dos espaços existentes e de expansão da área edificada.

Em paralelo, o Instituto da Construção da Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto analisou pormenorizadamente os sistemas construtivos utilizados na sua edificação, o seu desempenho e estado de conservação, determinando os procedimentos mais adequados para a superação das anomalias detetadas e para o cumprimento das exigências dos modernos regulamentos de conforto térmico e acústico, de estanquicidade de humidade e de acessibilidade de deficientes.

O edifício inicial, com cerca de 17.400 m² de área coberta, implantado num terreno com cerca de 28.000 m², organizava-se em seis níveis de pavimento.

As áreas objeto de intervenção foram as seguintes:

Área do lote: 28.910 m²;

Área de construção nova: 5.769 m²;

Área de construção reabilitada: 18.780 m².

IV. BREVE CARATERIZAÇÃO DA ESCOLA RODRIGUES DE FREITAS | CONSERVATÓRIO DE MÚSICA DO PORTO

1. SÚMULA DA INTERVENÇÃO E PROGRAMAS FUNCIONAIS

ESPAÇO DA ESCOLA RODRIGUES DE FREITAS

A Escola Básica e Secundária de Rodrigues de Freitas, sita na praça de Pedro Nunes, no Porto, teve a sua origem no Decreto de 17 de novembro de 1836, *Plano dos Lyceos Nacionaes*, de Passos Manuel, que criou o Liceu Nacional do Porto e que entrou em funcionamento em 1840. Em 1880 (Decreto de 14 de junho de 1880 e Diário de Governo nº 138 de 21 de junho de 1880), passa a Liceu Nacional Central do Porto. Em 1906, com a reforma do ensino liceal (Decr. Lei de 4 Jan. 1906, pub. 21 Jan. 1906), são criadas duas zonas escolares na cidade do Porto (Oriental e Ocidental), destinando-se a cada uma delas um estabelecimento de ensino liceal, em detrimento da existência de um só liceu; passa então a Liceu Nacional Central da 2ª Zona Escolar do Porto (zona Ocidental) e, posteriormente, Liceu D. Manuel II (Decreto de 9 de setembro de 1908), Liceu Rodrigues de Freitas (Decreto de 23 de outubro de 1910), novamente Liceu D. Manuel II (1945) e finalmente Escola Secundária Rodrigues de Freitas, depois de 25 de Abril de 1974.

Nas últimas décadas, a Escola Rodrigues de Freitas viveu um grande decréscimo de população estudantil, fruto do estado de degradação das instalações e de outros

fatores que lhe retiraram competitividade frente a estabelecimentos de ensino privados que lhe eram próximos. A Escola, vítima desta progressiva diminuição de alunos, contava, em finais de 2007, com uma população de cerca de 500 discentes, embora dotada de capacidade física para cerca de 2000 alunos, situação resultante do crescente êxodo dos centros das cidades. Saliente-se que após a intervenção levada a cabo pela PE, assistiu-se ao inverter desta lógica, recuperando a escola a sua tendência natural e histórica como entidade formadora de referência do centro urbano do Porto.

Herdeira de uma longa e fecunda tradição pedagógica desenvolvida e implementada na cidade do Porto desde meados do século XIX, onde lecionaram individualidades de referência do panorama cultural da cidade, formando gerações sucessivas de novos intelectuais (mas não só), a Escola Rodrigues de Freitas notabiliza-se de igual modo pelo edifício que a alberga desde os primeiros anos da década de trinta do século passado. Este edifício, classificado pelo IGESPAR, é da autoria do Arq.º Marques da Silva. Projetado e construído entre 1918 e 1932, trata-se de uma obra de referência deste arquiteto que a concluiu quando era diretor da Escola de Belas-Artes do Porto.

Para além das suas grandes dimensões, o edifício foi dotado, à época, de diversas infraestruturas pouco usuais em construções escolares de então, nomeadamente em espaços de que a escola se tornou referência, quer no aspeto didático, quer na inovadora vertente de relação com o meio. Exemplos destes espaços são o museu da ciência, com um significativo acervo, a biblioteca central, um observatório meteorológico, laboratórios de química, física e biologia, quatro ginásios, uma piscina, um teatro, duas oficinas de arte, duas salas de desenho, cantina e bar, para além de numerosas salas de aula e outros equipamentos.

Passaram-se, no entanto, 75 anos de utilização intensiva, e o edifício acusava o passar desses anos e requeria profundas obras de conservação, remodelação e modernização.

ESPAÇO DO CONSERVATÓRIO DE MÚSICA DO PORTO

Em reunião levada a efeito a 17 de maio de 1917, a Comissão Administrativa da Câmara Municipal do Porto foi incumbida de estudar a organização de um conservatório de música nesta cidade, à semelhança do que tinha já acontecido em Lisboa com a

criação do Conservatório Nacional em 1835. A 1 de julho de 1917, o Senado da Câmara Municipal do Porto aprovou por unanimidade a criação do Conservatório de Música do Porto.

Embora de prestigiada qualidade, esta instituição funcionou sempre em edifícios não apropriados para a especificidade do seu ensino. Primeiro no edifício arrendado do Palacete dos Viscondes de Vilarinho de S. Romão, à Travessa do Carregal e no Palacete dos Pinto Leite adquirido pela Câmara Municipal do Porto e que veio a ser “ocupado” por professores e alunos do Conservatório a 13 de março de 1975. Aqui permaneceu até 2008, mas eram, obviamente, instalações onde o Conservatório funcionava com muitas dificuldades, não só porque o palacete não oferecia condições estruturais para o efeito, como apresentava sinais de degradação cada vez mais acentuada.

A REQUALIFICAÇÃO DO EDIFÍCIO

Considerou-se que o edifício do antigo liceu Rodrigues de Freitas possuía um evidente potencial de modernização, pelo seu valor histórico e patrimonial, pela sua localização estratégica no centro da cidade do Porto, integrado na área da igreja românica de Cedofeita (monumento nacional), com facilidade no acesso à escola decorrente da proximidade dos transportes públicos (Metro do Porto e STCP) e ainda pela sua envolvente de estabelecimentos de ensino e formação, garantindo uma grande animação do espaço público e um inquestionável potencial de renovação. O reduzido número de alunos que o frequentavam provocara o esvaziamento de muitos espaços (em 2007 havia 28 turmas e a escola tinha 52 salas de aula, metade das quais se encontravam fechadas à chave, muitas sem vidros e fortemente degradadas) o que permitia, quer albergar áreas vocacionadas aos novos usos pretendidos, quer instalar outros tipos de ensino que se encontram deficientemente alojados, como era o caso do Conservatório de Música do Porto.

AM
CR

O PROJETO ALICERÇOU-SE NOS SEGUINTE PONTOS FUNDAMENTAIS:

i) Enquadramento no projeto educativo das escolas

Na distribuição funcional dos espaços letivos foram tidos em conta vários aspetos relacionados com os programas funcionais da Escola Rodrigues de Freitas e do Conservatório de Música do Porto.

A Escola Secundária de Rodrigues de Freitas passou a Escola Básica e Secundária, vindo a albergar os três ciclos de ensino e a conseqüente abrangência em termos de idades da população escolar, assim como o facto de passar a ser sede de agrupamento de escolas, algumas delas integradas no Projeto TEIP (Território Educativo de Intervenção Prioritária). Previa-se ainda que a Escola aumentasse a sua população discente, passando das 28 turmas à época do projeto de intervenção, para 43 (atualmente já tem 44) elevando o número de alunos para aproximadamente 1200. Foi também considerado o facto de a Rodrigues de Freitas ser uma escola de referência para alunos cegos e de baixa visão, sendo que, com a efetivação do agrupamento que incluiu a escola da Torrinha, se transformou em escola de referência para a multideficiência. Esteve ainda presente, na intervenção, o princípio da abertura da escola em relação ao exterior e o acervo museológico de referência que necessitava de tratamento específico e adequação do espaço do museu escolar.

O Conservatório de Música do Porto, após a profunda remodelação do Ensino Artístico Especializado, nomeadamente no âmbito da Música e da Dança, passava a oferecer, para além do regime articulado e supletivo, o regime integrado, desde o 1º ciclo do ensino básico. A especificidade do ensino da música e da dança foi tida em conta, nomeadamente na construção e apetrechamento de um auditório de música, teatro e dança e na adaptação de salas, quer para o ensino dos diferentes instrumentos (de percussão, de cordas e teclas, de sopro – metais e madeiras), quer para o canto, orquestra e coro.

ii) Reorganização espacial e funcional do recinto

A necessidade de acolher duas instituições de ensino tão diferenciadas teve um grande impacto no projeto de remodelação.

A Escola Rodrigues de Freitas ficou instalada na ala nascente e central do edifício. O Conservatório ocupa a ala poente do edifício tendo sido, ainda, necessário construir outros espaços cujas exigências funcionais não foi possível resolver nos edifícios existentes, nomeadamente um auditório e restantes instalações de apoio. Foi ainda necessário construir um ginnodesportivo que serve as duas escolas.

A REINSTALAÇÃO DA ESCOLA DE RODRIGUES DE FREITAS

A Escola Rodrigues de Freitas ficou instalada, como atrás referido, na ala nascente do edifício e em grande parte dos corpos norte e central. Ao nível do piso da entrada, no corpo que está de frente para a praça Pedro Nunes, ficou localizada a direção da escola e os espaços de atendimento de alunos e encarregados de educação, no piso 1 encontram-se a sala polivalente/Museu e outras salas de formação e apoio aos alunos, e por último no piso 2 manteve-se a Biblioteca.

Nos compartimentos que envolvem o pátio central, ficaram instalados ao nível do piso 0 os diversos laboratórios e as salas de informática (TIC), sendo que ao nível do piso -1 ficaram localizados os arquivos e salas técnicas. No piso -1 do corpo que forma a ala nascente, as salas que envolvem o pátio foram destinados a atividades formativas específicas (EVT, fotografia, serigrafia, etc.), mantendo-se as salas de aula ao longo de toda ala nascente distribuídas pelos pisos -1, 0 e 1. Finalmente, no piso 2 da ala nascente foram instalados os gabinetes para os professores e salas de reunião de grupos.

A INSTALAÇÃO DO CONSERVATÓRIO DE MÚSICA DO PORTO

As novas instalações do Conservatório ocupam a ala poente do edifício do antigo liceu, tendo sido ainda necessário construir alguns espaços cujas exigências em área e em condições ambientais não foi possível resolver no edifício existente.

Considerou-se que esses novos espaços, que alojam o auditório principal, salas para ensaio de grupo e pequenos recitais instrumentais ou vocais, clube de jazz e biblioteca especializada, deveriam possuir uma identidade própria, assinalando um novo ciclo na vida do Conservatório. São facilmente acessíveis do exterior e funcionalmente autonomizáveis. Neste conjunto de novas instalações, estão incluídas as salas do 1º ciclo do ensino integrado vocacionado para a música.

No edifício existente ficaram instaladas as salas de aula do 2º e 3º ciclo do ensino integrado, bem como um conjunto de salas de dimensão variável preparadas para a aprendizagem ou ensaio dos diversos instrumentos musicais. Com entrada independente a partir da praça Pedro Nunes e ocupando parte do corpo central, fica instalada a área administrativa, a sala dos professores e as áreas de atendimento de alunos e encarregados de educação.

OS OBJETIVOS DA INTERVENÇÃO foram, assim, os seguintes:

- Renovação e modernização do edifício existente, respeitando as suas características arquitetónicas, tipológicas e materiais, introduzindo as infraestruturas, equipamentos e dispositivos que otimizem as condições de habitabilidade e de conforto ambiental e estético;
- Permanência do ensino secundário e básico, alargado ao 2º ciclo na escola Rodrigues de Freitas, com todas as suas valências atuais, racionalizando a distribuição dos espaços letivos e introduzindo as áreas necessárias à sua compatibilização com os novos conteúdos curriculares;
- Instalação do Conservatório de Música do Porto, com autonomia de funcionamento em relação à escola secundária e básica, embora podendo partilhar alguns espaços, e construção de novos edifícios, articulados com o existente, destinados a usos especiais que não seja possível ou aconselhável instalar nos espaços existentes (auditórios, salas para grupos instrumentais ou corais, salas para o 1º ciclo do ensino integrado, por exemplo);
- Reorganização dos espaços vocacionados para partilha e intercâmbio com a comunidade, possibilitando a sua utilização autónoma e acesso independente;
- Construção de um novo pavilhão gimnodesportivo polivalente, dotado de todos os requisitos regulamentares para competições oficiais;
- Reorganização e tratamento dos espaços exteriores e de envolvência do edifício, promovendo a sua atratividade, segurança e conforto de utilização.

Os programas de intervenção global foram discutidos e acordados com os Conselhos Executivos das duas escolas envolvidas (Rodrigues de Freitas e Conservatório), tendo em consideração os *currícula* e as especificidades de cada uma e os condicionalismos existentes, de forma a salvaguardar a autonomia de cada instituição e dar uma resposta adequada aos seus projetos educativos.

A adequação do edifício e respetivo recinto ao vasto programa funcional preconizado e as exigências decorrentes das novas tecnologias de aprendizagem e dos novos requisitos de conforto e segurança impostos por recente legislação, obrigaram a uma análise minuciosa dos sistemas construtivos utilizados no edifício e das alternativas técnicas e orçamentais que possibilitassem a sua modernização. Essas alternativas referem-se a aspetos relacionados com a climatização e ventilação dos espaços, correção de níveis de ruído, impermeabilização contra infiltração de humidades e segurança estrutural das partes mais vulneráveis do edifício (coberturas, caixilharia, pavimentos e guarnições de madeira, etc.).

Para a instalação de um programa com estas dimensões e exigências, foi necessário proceder à racionalização e aproveitamento de todos os espaços disponíveis, dotando-os de condições de habitabilidade. Nomeadamente, foram desaterrados os dois pátios laterais ajardinados, de forma a ventilar e iluminar alguns dos compartimentos em cave.

Do mesmo modo, reformularam-se e substituíram-se as instalações hidráulicas, de eletricidade e de comunicações e transmissão de dados, com traçados de grande racionalidade de modo a evitar, sempre que possível, a abertura de roços e a facilitar a sua instalação e manutenção.

A reorganização das funções dos espaços construídos implicou a necessidade de demolição de algumas paredes e a abertura ou alargamento de vãos. A especial atenção dada à facilitação de acesso a deficientes motores a todas as instalações implicou a colocação de elevadores estrategicamente situados.

Do supra exposto, decorre não só a dimensão do espaço intervencionado imposta, antes de mais pelas dimensões do antigo liceu, como a complexidade da obra dadas as valências com que se visava dotar as escolas, sobretudo as que decorriam da especificidade do Conservatório.

Em suma, a intervenção que ora se analisa foi uma experiência complexa em termos de integração de dois espaços com diferentes finalidades educativas – a Escola Rodrigues de Freitas por um lado e o Conservatório de Música do Porto por outro.

Situação esta que se traduz na heterogeneidade ao nível de funcionamento e *curricula* de cada uma das instituições, singularidade na adaptação do espaço que as alberga às suas finalidades pedagógicas (veja-se com especial relevo neste ponto, e

meramente à laia de exemplo, entre outros, o facto de as salas do Conservatório terem de cumprir determinadas exigências ao nível acústico e térmico que não as de um usual estabelecimento de educação) e, por fim, a preocupação em potenciar a utilização comum e de partilha dos espaços.

Atente-se que este exemplo de intervenção serviu como rampa de lançamento, e inclusive como modelo de gestão, para intervenções ulteriores do Programa de Modernização das Escolas com Ensino Secundário, como se verificou com a intervenção na Escola Secundária Quinta das Flores em Coimbra/Conservatório de Coimbra.

Passamos a elencar o Programa Preliminar Educativo das duas Escolas, que serviu de base ao projeto de requalificação dos espaços:

PROGRAMA EDUCATIVO DA ESCOLA RODRIGUES DE FREITAS:

- 2º e 3º Ciclo do Ensino básico
- Secundário – Cursos Científicos - Humanísticos
- Secundário – Cursos Educação / Formação

CAPACIDADE PREVISTA: 43 Turmas

POPULAÇÃO ESCOLAR: 1005 alunos e 160 docentes

PROGRAMA EDUCATIVO DO CONSERVATÓRIO DE MÚSICA DO PORTO:

- 2º e 3º Ciclo do Ensino básico - regime integrado e regime supletivo
- Secundário – regime integrado e regime supletivo

TURMAS ATUALMENTE EXISTENTES: 18 turmas do ensino integrado

5 turmas do ensino articulado

27 turmas do supletivo

POPULAÇÃO ESCOLAR: 700 alunos e 60 docentes

**PARTE B - OBSERVAÇÕES CRÍTICAS DO TRIBUNAL DE CONTAS AO MODO COMO
A PE CONDUZIU AS OBRAS DE MODERNIZAÇÃO NA ESCOLA RODRIGUES DE
FREITAS E CONSERVATÓRIO DE MÚSICA DO PORTO**

**I. NÃO REMESSA DOS CONTRATOS PARA FISCALIZAÇÃO PRÉVIA PELO TC (PONTO 2.5.1 DO
RELATO)**

Deixam-se aqui por reproduzidos os termos e fundamentos relativamente a este assunto constantes na resposta apresentada pela PE em 10 de outubro de 2011 (documento com a referência NUI-2011-008683-S) ao Relato sobre a Auditoria Orientada ao Programa de Modernização do Parque Escolar Destinado ao Ensino Secundário (anos 2007-2009), levada a cabo pelo Tribunal de Contas.

II. FRACIONAMENTO DA DESPESA PÚBLICA (PONTO 2.5.2 DO RELATO)

No Relato ora em apreço, é referido um alegado fracionamento de despesa com vista à não sujeição da celebração de quatro contratos respeitantes à Escola Rodrigues de Freitas e Conservatório de Música do Porto a um único procedimento concursal. Tratam-se, segundo o Tribunal, dos contratos de "Remodelação e Requalificação dos Blocos Nascente e Central" (n.º 113), "Blocos Poente e Sul para Instalação do Conservatório de Música do Porto" (n.º 305), "Auditório e Restantes Instalações do Conservatório de Música do Porto" (n.º 316) e "Gimnodesportivo" (n.º 377), celebrados na sequência de quatro procedimentos de consulta prévia adotados ao abrigo do disposto no artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 41/2007, de 21 de fevereiro, sendo certo que a soma dos valores de qualquer dos referidos contratos implicaria, à luz da normação aplicável, a adoção de um procedimento concursal.

O Tribunal sustenta, em suma, que as quatro empreitadas se integram no "procedimento de renovação e modernização da Rodrigues de Freitas" (p.11), operando em função de um mesmo conjunto construtivo, não revestindo, portanto, qualquer carácter autónomo que justificasse a sua separação em contratos separados.

Em reforço desta sua posição de princípio, o Tribunal, invoca, ainda, que os procedimentos relativos aos contratos n.ºs 113, 305 e 316 se iniciaram (13 de setembro, 20 e 27 de dezembro de 2007, respetivamente) e se desenvolveram de forma paralela, designadamente quanto às adjudicações (em 8 de novembro de 2007, 13 e 27 de março de 2008), à celebração dos contratos (em 19 de novembro de 2007, 27 de março e 18 de abril de 2008), e quanto à execução das obras (consignações em 20 de novembro de 2007 - parcial 1 e em 15 de maio de 2008 - parcial 2, relativamente ao Contrato n.º 113, e

AT
CR
f

em 1 de abril e 28 de abril de 2008 para os restantes). Já quanto à empreitada do “Gimnodesportivo”, o Tribunal, reconhecendo o facto de o procedimento ter sido lançado cerca de meio ano depois (26 de junho 2008), considera que o «desfasamento temporal não é significativo ou de molde a afastar a conclusão da concomitância das intervenções» (cfr. páginas 11 e 12), tanto mais que as obras vieram a decorrer paralelamente às dos outros edifícios.

Com base nestes pressupostos, o Tribunal considera que, quando se lançaram os procedimentos relativamente aos edifícios, poderia ter sido igualmente lançado o procedimento relativo ao Gimnodesportivo, porque o projeto era o mesmo e estava pronto desde agosto de 2007, entendendo, por conseguinte, que a PE, ao cindir o contrato em quatro procedimentos distintos, dando origem a quatro contratos, atuou com o propósito de se subtrair ao regime legal aplicável, violando o disposto no n.º 2 do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 197/99, no n.º 4 do artigo 53.º, na alínea a) do n.º 2 do artigo 48.º, conjugado com o n.º 2 do artigo 52.º, todos do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março (doravante RJEOP).

Confrontada com esta questão, a PE refuta que tenha procedido a qualquer fracionamento ilegal de despesa, com violação de qualquer das normas legais referidas, nem tão pouco que tenha agido com a intenção de evitar outro tipo de procedimento concursal.

A justificação para tal posição é apresentada em seguida, destacando-se a explicitação dos motivos que levaram ao lançamento de quatro procedimentos de empreitada distintos e que, à data, foram entendidos como suficientemente ponderosos para sustentar a opção seguida.

Quanto à eventual sujeição da PE ao disposto no artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho

O Tribunal de Contas vem referir que, «de acordo com o n.º 2 do art.º 16.º do Decreto-Lei n.º 197/99. cit., é proibido o fracionamento da despesa com a intenção de a subtrair às regras de contratação previstas no diploma (...)»⁴, invocando a violação desta norma por parte da PE.

⁴ Cfr. p. 13 do Relato.

Porém, o artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, não visa proteger o regime de escolha de procedimentos pré-contratuais públicos – matéria que é tratada pelo artigo 22.º do CCP -, mas antes estabelece regras destinadas a obstar ao defraudamento das regras de competência para a realização de despesas públicas.

A previsão do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho, pretende, pois, especificamente salvaguardar a eficácia prática do regime de autorização de despesas constante dos artigos 17.º a 22.º do mesmo diploma.

Compreende-se que, em termos genéricos, a aplicação do regime do artigo 22.º do CCP não seja dissociada da aplicação do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 junho, na medida em que ambos visam acautelar a cisão, deliberada e intencional, de prestações contratuais.

Sucedo, no entanto, que as entidades públicas empresariais não estão sujeitas ao regime de autorização de despesa preceituado pelos referidos artigos 16.º a 22.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho.

Com efeito, nos termos do disposto na alínea a) do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 junho, as matérias respeitantes ao regime de realização de despesa aplicam-se aos «organismos públicos dotados de personalidade jurídica, com ou sem autonomia financeira, que *não revistam natureza, forma ou designação de empresa pública*» (o destacado é da PE).

Ora, sendo a PE uma *empresa pública* e, por conseguinte, estando abrangida pela segunda parte da alínea b) do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho, verifica-se que não se encontra sujeita ao regime de realização e autorização de despesa constante dos artigos 16.º a 22.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho.

Com efeito, nos termos do disposto na alínea r) do n.º 1 do artigo 8.º dos Estatutos da PE, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 41/2007, de 21 de fevereiro, «compete ao conselho de administração, para além do exercício de todos os poderes de gestão que não estejam reservados a outros órgãos, em especial: tomar providências necessárias à conservação do património afeto ao desenvolvimento da sua atividade e *a autorizar as despesas inerentes, tal como previstas no plano de investimentos*» (o destacado é da PE). Por seu turno, esse plano de investimentos é aprovado pelo Ministro das Finanças e pelo Ministro da Educação, que são quem exerce os poderes de tutela, nos termos do disposto na alínea a) do n.º 2 do artigo 29.º do RJSEE.

Não existe, portanto, qualquer limite à competência do Conselho de Administração da PE para autorizar a realização de despesa, a não ser o montante global previsto no referido plano de investimentos para a implementação do Programa.

Concluir-se-á assim, e independentemente de qualquer juízo de valor quanto à questão de fundo – o eventual fracionamento de despesa, de forma deliberada e intencional - que não houve qualquer infração com fundamento na violação do referido preceito legal, uma vez que este não é aplicável à empresa.

Quanto ao eventual fracionamento de despesa e violação do disposto na alínea a) do n.º 2 do artigo 48.º, no n.º 2 do artigo 52.º e no n.º 4 do artigo 53.º do RJEOP

Conforme é evidenciado em seguida, a PE teve motivos bem distintos de uma intenção de desagregar trabalhos relativos a uma mesma obra em procedimentos parcelares - assim incumprindo com o disposto no n.º 4 do artigo 53.º do RJEOP e contornando o recurso ao procedimento de concurso público internacional previsto na alínea a) do n.º 2 do artigo 48.º, conjugado com o n.º 2 do artigo 52.º do mesmo diploma – para ter lançado os quatro procedimentos em causa.

Passamos a explicitar tais motivos:

a) *Contrato n.º 113 e Contrato n.º 305*

O Contrato n.º 113 refere-se à “*Remodelação e Requalificação dos Blocos Nascente e Central*” destinado à Escola Rodrigues de Freitas, ao passo que, o Contrato n.º 305 se reporta aos “*Blocos Poente e Sul para Instalação do Conservatório de Música do Porto*”.

Ao contrário do que é disposto no Relato, designadamente que “as adjudicações não têm qualquer carácter autónomo” (p. 14 do Relato), a PE considerou-as como empreitadas autónomas porquanto, embora inseridas “no mesmo projecto de modernização e ampliação do espaço escolar” (p. 11 do Relato), o seu objeto é distinto: enquanto o Contrato n.º 113 visa a remodelação e requalificação de um espaço a afetar a um estabelecimento de ensino convencional/tradicional, *in casu* a Escola Rodrigues Freitas, a empreitada do Contrato n.º 305 tem por objeto os Blocos Poente e Sul para instalação do Conservatório de Música do Porto, tratando-se este de um estabelecimento de ensino artístico, cuja tipologia construtiva e característica dos espaços demandam requisitos específicos ao nível construtivo, nomeadamente ao nível das especificidades

do projeto de acústica em termos de adaptação do mesmo às finalidades pedagógicas pretendidas. Veja-se a título de exemplo a necessidade de haver um isolamento sonoro específico para ruídos aéreos e de percussão, e a respetiva avaliação dos tempos de reverberação (consoante o que é lecionado nos espaços em causa: sala de instrumentos de sopro, sala de instrumentos de percussão ou sala de instrumentos de cordas, etc.).

Também assume relevo o facto de o projeto de acústica para o Conservatório de Música do Porto (Bloco Poente e Sul) só ter sido disponibilizado em **16 de dezembro de 2007**, inviabilizando deste modo uma abertura de procedimento em data prévia à referida.

Face às razões aduzidas, não só as empreitadas dos contratos nº 113 e nº 305 têm objetos justificadamente distintos, como aquando do lançamento da consulta do Bloco Nascente Central, **em setembro de 2007**, ainda não se dispunha de todos os elementos necessários e indispensáveis (*maxime* o projeto de acústica) para a abertura do procedimento de contratação do Bloco Poente e Sul.

Ora, tendo em conta que se pretendia que as obras estivessem concluídas “no início do ano letivo 2008/2009”⁵, ou seja no espaço de pouco mais do que um ano, revela-se justificado que não se tenha protelado o lançamento da obra por tempo incerto, aguardando pela conclusão de estudos sofisticados, não correntes e naturalmente demorados, referentes apenas a uma parte distinta e autónoma.

b) Contrato n.º 305 e Contrato n.º 316

Para além do que ficou dito quanto à autonomização da empreitada dos Blocos Poente e Sul, acresce a imprescindibilidade de que o procedimento de contratação desta empreitada fosse aberto em finais de dezembro de 2007.

A sobredita exigência decorria diretamente da necessidade de a execução do contrato começar no início de abril de 2008, porquanto nessa mesma data iniciar-se-ia a execução dos trabalhos nas partes de uso comum aos dois estabelecimentos de ensino – a Escola Rodrigues de Freitas e o Conservatório de Música do Porto -, a saber: cantina, bar, ginásio e balneários.

Sendo que, no lapso de tempo imediatamente precedente, decorriam as férias da Páscoa do ano letivo 2007/2008 – de 17 a 28 de março de 2008 – período este no qual não decorriam atividades letivas e que, por conseguinte, representava o momento por

⁵ Cf RCM 1/2007 de 03 de janeiro.

excelência para se proceder às mudanças desses mesmos espaços para as novas áreas afetadas provisoriamente a essas instalações no bloco Nascente e Central entretanto intervencionado. A corroborar o que aqui ficou dito, atente-se quer à data de abertura do procedimento referente aos Blocos Poente e Sul - 20 de dezembro de 2007, quer à data de consignação - 01 de abril de 2008.

Ora, traçado o caráter imperioso de que o procedimento da empreitada referente aos Blocos Poente e Sul fosse aberto em finais de dezembro de 2007 (como veio, aliás, a acontecer), cumpre trazer aqui à colação o facto de a intervenção no Conservatório de Música do Porto preconizar igualmente a possibilidade de serem criadas instalações/salas de aulas, feitas de raiz, para o 1º Ciclo, que possibilitassem uma frequência completamente integrada desde o 1º até ao 12º ano, com a inerente adoção de um plano de estudos integrado tendo como referente os planos previstos na Portaria n.º 1551/2002, de 26 de dezembro. Deste modo o projeto foi estruturado no sentido de prever a construção de espaços letivos para o 1º ciclo, ficando pendente todavia da decisão dos órgãos competentes, quanto à efetiva implementação do ensino integrado do 1º ciclo no CMP.

De sublinhar que esta se tratava de uma intervenção inserida na Fase Piloto do Programa, facto donde resultam dois corolários: se, por um lado, o processo de decisão quanto aos programas funcionais ainda não se encontrava, necessariamente, tão bem implementado como em fases posteriores, por outro, o calendário resultante da RCM n.º 1/2007 era muitíssimo exigente.

Era, assim, imprescindível que o planeamento das empreitadas e o próprio modelo de contratação previsse as possíveis contingências que os projetos viessem a sofrer em virtude de eventuais dificuldades nas referidas definições ao nível funcional, sem se deixar paralisar pelas mesmas, sob pena de comprometer toda a implementação do Programa.

Por este motivo, os processos foram elaborados separadamente: Bloco Sul e Poente por um lado e Auditório e restantes instalações de apoio por outro, de modo a que a indefinição ou eventual decisão tardia quanto à integração das salas de 1º ciclo no Conservatório de Música do Porto não inviabilizasse o arranque na data prevista e necessária da intervenção nos Blocos Sul e Poente.

Sucedeu que, apenas em finais de dezembro de 2007, a PE teve a confirmação por parte da Direção Regional de Educação do Norte quanto ao facto do Conservatório passar a contar com a oferta formativa do 1ª Ciclo– conforme atesta o testemunho da, à data, Diretora Regional de Educação do Norte, ora junto como DOCUMENTO N.º 4.

Confirmava-se assim a premissa na qual assentara a elaboração do projeto da empreitada do “Auditório e Restantes Instalações do Conservatório de Música do Porto” que viria a ser objeto do Contrato n.º 316 que incluía a execução das salas de aula para o 1º ciclo.

Porém, no momento em que foi obtida a referida confirmação, já tinha sido lançado, em 21 de dezembro de 2007, o convite para apresentação de propostas no âmbito do procedimento para a contratação da “Empreitada de Remodelação e Requalificação dos Blocos Poente e Sul da Escola Rodrigues de Freitas para as Novas Instalações do Conservatório de Música no Porto”.

É certo que naquela data ainda era possível anular aquele procedimento e lançar um novo que agregasse o objeto dos contratos que vieram a ser celebrados separadamente, contudo, o tempo inerente ao trabalho de junção de todas as peças dos procedimentos num único revelava-se incompatível com o necessário lançamento do procedimento a tempo da referida mudança de instalações na interrupção letiva das férias da Páscoa.

Na realidade, a fusão daqueles dois projetos que continham avultada quantidade de peças escritas e desenhadas com complexidade inerente a um concurso de um conservatório de música, acrescido de revisão de textos a serem necessárias realizar nas diversas partes escritas, arrastaria obrigatoriamente, o lançamento do concurso global, para meados de fevereiro de 2008 implicando de forma irrecuperável a abertura das instalações do Conservatório de Música do Porto na zona poente e sul, adjacentes à escola Rodrigues de Freitas, em Setembro de 2008, data do arranque do ano letivo 2008/2009.

Nestes termos, a imprescindibilidade do lançamento do procedimento dos Blocos Poente e Sul, de molde a viabilizar o prazo estabelecido de começo de execução desse contrato no início de abril de 2008, associado ao facto de só em momento ulterior à preparação do processo para abertura desse procedimento, ter a PE tido conhecimento

da decisão da Direção Regional de Educação do Norte, determinou que, só após esta última, fosse possível o lançamento do procedimento do "Auditório" (Contrato n.º 316).

Forçoso se tornando concluir que, foram esses os fatores determinantes e que presidiram à decisão de autonomização dos procedimentos em causa (Contrato n.º 305 e n.º 316) e não qualquer juízo de lançamento de vários procedimentos tendo em vista o fracionamento de despesa.

Importa ainda referir que, conforme acima afluído, caso a decisão da DREN tivesse sido em sentido desfavorável à introdução do 1.º ciclo no Conservatório, tal teria tido como consequência a alteração do projeto do "Auditório" com vista à supressão das áreas destinadas ao ensino do 1.º ciclo e o subsequente lançamento do procedimento já com base nesse projeto reformulado, o que implicaria inevitavelmente um maior desfaseamento temporal entre a data de consignação do contrato que tivesse vindo a ser celebrado nessa sequência e a do contrato n.º 305, o qual porventura já poderia ser considerado significativo pelo Tribunal de Contas para afastar a conclusão quanto à concomitância das intervenções.

Julga-se, pois, demonstrado que foram estes os fatores determinantes e que presidiram à decisão de autonomização dos procedimentos em causa (Contratos n.º 305 e n.º 316) e não qualquer juízo de lançamento de vários procedimentos tendo em vista o fracionamento de despesa.

c) *Contrato n.º 113 e Contrato n.º 316*

Por maioria de razão, valem as considerações supra efetuadas quanto à autonomização dos Contratos n.º 113 e n.º 316 e não qualquer intenção de lançamento de vários procedimentos tendo em vista o fracionamento de despesa.

d) *Contrato n.º 377 (Gimnodesportivo)*

Quanto ao contrato n.º 377, relativo ao "Gimnodesportivo", o Tribunal de Contas faz igualmente abranger pelo juízo de ilegalidade considerando que a não celebração desta empreitada mediante concurso público ou concurso limitado com publicação de anúncio configura, também ela, um fracionamento ilegal de despesa, em violação dos já referidos artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 197/99, n.º 4 do artigo 53.º, alínea a) do n.º 2 do artigo 48.º e no n.º 2 do artigo 52.º, todos do RJEOP.

O encadeamento lógico percorrido pelo Tribunal para enquadramento desta empreitada no raciocínio, é o seguinte:

(i) «embora a proximidade de datas e simultaneidade das situações relativas ao procedimento e execução desta empreitada não seja tão evidente, o desfasamento temporal existente não é significativo de molde a afastar a conclusão da concomitância das intervenções, considerando que o procedimento foi lançado seis meses depois (26 de Junho de 2008), e as obras vieram a decorrer, paralelamente àqueles edifícios» (cfr. p.12 do Relato);

(ii) «Também o “Projeto de Execução do Gimnodesportivo” se encontrava concluído em Agosto de 2007, pelo que, quando a PE procedeu ao lançamento dos procedimentos com vista à contratação destas empreitadas, deveria ter realizado, nos termos legais, um único procedimento» (cfr. p. 12 do Relato);

À semelhança das situações supra referidas, sucede que a autonomização do procedimento em causa teve motivações que não a de a PE, de forma deliberada e intencional, se furtar ao lançamento de um concurso público internacional, decorrente da ultrapassagem do limiar comunitário (por via da soma aos valores dos contratos já referidos).

Com efeito, para além das razões supra indicadas para o lançamento das restantes empreitadas, a construção do gimnodesportivo - pese embora realmente já integrasse o projeto geral –estava condicionada à ponderação no investimento quanto à efetiva inclusão do parque de estacionamento previsto no projeto no edifício do gimnodesportivo.

Ora, tendo a decisão recaído, por razões de contenção de custos, pela não inclusão desse mesmo parque de estacionamento, solicitou-se ao projetista a revisão do projeto, tendo o mesmo entregue o projeto revisto em março de 2008 (conforme atesta a legenda dos desenhos que se anexam como DOCUMENTOS N.ºS 5 e 6). Este facto, justificativo da autonomização do procedimento relativo ao “Gimnodesportivo”, explica também que este procedimento tenha sido aberto apenas em 26 de junho de 2008.

II. TRABALHOS A MAIS E A MENOS - ADICIONAIS AOS CONTRATOS N.º 113, 305, 316 E 377 (PONTO 2.7.2.1 DO RELATO)

O REGIME DE ERROS E OMISSÕES NO DECRETO-LEI N.º 59/99, DE 2 DE MARÇO

A Empreitada de Modernização da Escola Básica e Secundária Rodrigues de Freitas e Conservatório de Música do Porto foi regida pelo Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de março, que aprovou o Regime Jurídico das Empreitadas de Obras Públicas (doravante simplesmente designado por RJEOP), — diploma que foi posteriormente revogado pelo

Código dos Contratos Públicos. Os trabalhos integrados nos contratos de empreitada n.º 113, n.º 305 e n.º 316 foram executados ao abrigo do RJEOP.

O RJEOP, no seu artigo 26.º, fornece a definição de trabalhos a mais, considerando incluídos nesta definição os trabalhos que:

- i) Não hajam sido previstos ou incluídos no contrato, nomeadamente no respetivo projeto;
- ii) Se destinem à realização da mesma empreitada e;
- iii) Se tenham tornado necessários na sequência de uma circunstância imprevista;
- iv) Quando esses trabalhos não possam ser técnica ou economicamente separados do contrato, sem inconveniente grave para o dono da obra ou;
- v) Quando esses trabalhos, ainda que separáveis da execução do contrato, sejam estritamente necessários ao seu acabamento.

No Relato em apreço, o Tribunal de Contas conclui que a grande maioria dos trabalhos a mais incluídos nos Adicionais 2 aos Contratos n.º 113, 305 e 316, no Adicional 3 ao Contrato n.º 305, e no Adicional 1 ao Contrato n.º 377 não é enquadrável no regime jurídico dos trabalhos a mais, na medida em que nenhum deles é resultante de “circunstâncias imprevistas”⁶.

Isto porque, no entendimento do Tribunal, o facto de esses trabalhos resultarem de (i) «deficiências ou não previsão em projeto», (ii) «incompatibilidades entre os Projetos de arquitetura e os de especialidades», e (iii) «alterações e adaptações introduzidas nos projetos por vontade do “dono da obra”»⁷, é entendido como suficiente para que não possam ser considerados trabalhos resultantes de “circunstâncias imprevistas”.

Na base da tese sustentada no Relato, está a ideia, há muito defendida pelo Tribunal, de que a lei não se basta com acontecimentos *imprevistos*, «ou seja, que simplesmente não foram previstos», exigindo, antes, que tais acontecimentos se revelem *imprevisíveis*, isto é, que resultem de «factos insusceptíveis de serem previstos por um dono de obra normalmente diligente»⁸. 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»⁹, excluindo, assim, as situações de correcção

⁶ Cfr. p. 19 do Relato.

⁷ *Idem*.

⁸ Cfr. Acórdãos n.ºs 8/04 e 6/04.

⁹ Cfr. Acórdão n.º 17/05.

de “erros evitáveis”, bem como de «alterações de vontade do dono da obra que modificou o projecto posto a concurso e donde resultou um aumento dos trabalhos»¹⁰.

O 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 concorrência¹¹.

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»¹², 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»¹³.

A PE está ciente deste entendimento por parte do Tribunal, designadamente quanto às situações que traduzem aumento de custos. Não obstante, para efeitos da presente resposta importa invocar que a referenciação, então estabelecida por parte da PE, dos trabalhos em causa como trabalhos a mais, foi sustentada por uma leitura diferente do conceito de circunstância imprevista, designadamente a de que a lei «não exige a imprevisibilidade da circunstância de que resulta a necessidade dos trabalhos, bastando-se com o facto [de esta] não ter sido prevista»¹⁴.

Com efeito, e em primeiro lugar, o disposto no n.º 1 do artigo 26.º do RJEOP, não explicita a exigência de uma *imprevisibilidade* mas antes aponta 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, previsível¹⁵. Com efeito, numa interpretação conforme ao elemento literal, entendendo uma «circunstância imprevista» como, simplesmente, «aquela que não foi prevista»¹⁶, não resulta que a circunstância

¹⁰ Cfr. Acórdãos do Tribunal de Contas n.º 34/05 e 149 /05.

¹¹ Cfr. Acórdão do Tribunal de Contas n.º 8/04.

¹² Cfr. Acórdãos n.ºs 181/06 e 36/06.

¹³ Cfr. Acórdão n.º 02/06.

¹⁴ 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.

¹⁵ 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.

¹⁶ Cfr. n.º 5 do artigo 14.º das *Regras de Legística na Elaboração de Actos 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».

imprevista, na sequência da qual se tornou necessária a execução da obra, tivesse que ser imprevisível aquando da adjudicação da empreitada.

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 efectiva *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 directo — 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, também à face do CCP 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)].

Assim, concluir-se-á que se o legislador tivesse pretendido sujeitar a possibilidade de realização de trabalhos a mais ao exigente crivo da imprevisibilidade, teria utilizado a expressão «circunstâncias imprevisíveis», que, como se viu, veio a introduzir noutros contextos normativos daquele mesmo RJEOP.

Por fim, o próprio *elemento histórico* aponta para esta mesma direcção quanto à interpretação da questão em causa. Efetivamente, importa ter presente que a redacção da norma sobrevém, *grosso modo*, desde o Decreto-Lei n.º 235/86, de 18 de agosto, tendo sido integralmente mantida pela actual redacção 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 a interpretação mais restritiva por parte do Tribunal de Contas, já o legislador o teria esclarecido, numa das sucessivas alterações do quadro regulatório do regime jurídico das empreitadas de obras públicas.

Por estas razões, resulta justificado o entendimento, seguido pela PE nos trabalhos em causa, de 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

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».

AD
G2
f

por causa técnicas supervenientes»¹⁷, assim encarando os trabalhos a mais como um mecanismo possibilitador do ajustamento do conteúdo das prestações de obras públicas a novas e/ou reponderadas exigências de interesse público.

Ora, de acordo com as informações recolhidas, o que sucedeu em grande parte dos trabalhos que estiveram na base dos adicionais aos Contratos n.ºs 113, 305, 316 e 377 enquadra-se neste contexto.

Com efeito, com base no que já foi referido – designadamente quanto ao enquadramento peculiar em que foram executadas as empreitadas relativas à Escola Rodrigues de Freitas e Conservatório de Música do Porto, marcado por diversos fatores que vieram a espoletar a necessidade de reponderação de algumas das soluções inicialmente previstas nos projetos, visando o bom funcionamento, manutenção e exploração das instalações, bem como a melhoria das suas condições de utilização tanto ao nível da segurança como da funcionalidade do edifício -, completado com a enunciação, de que adiante se dará conta, das circunstâncias que estiveram na base de cada um dos trabalhos em causa, é possível afirmar que os trabalhos a mais incluídos nos adicionais em crise resultaram de circunstâncias que, de facto, não foram previstas aquando da adjudicação dos contratos de empreitada, mas que entretanto se tornaram necessários em função da evolução da execução das empreitadas e que foram entendidos pela PE, à data, como justificados por motivos de interesse público. Assim sendo, de acordo com o entendimento seguido pela PE e atrás enunciado, estes trabalhos reúnem todos os requisitos elencados no n.º 1 do artigo 26.º do RJEOP.

Sem prejuízo do atrás referido, importa ainda transmitir que, durante a vigência do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de março, foi prática corrente enquadrar como trabalhos de suprimento de erros e omissões praticamente apenas aqueles que fossem reclamados dentro do prazo de 44 dias úteis contados da data da consignação e, por outro lado, quase por defeito, todos os trabalhos cuja necessidade se manifestasse após essa data e desde que fosse demonstrável a sua imprescindibilidade e inseparabilidade da empreitada, eram enquadrados como trabalhos a mais, entendendo-se os mesmos como trabalhos não previstos no projeto mas necessários e imprescindíveis à conclusão da obra.

Neste contexto, no âmbito das empreitadas em apreço, todos os trabalhos que surgiram durante a execução da obra e cuja realização se tornou necessária, foram

¹⁷ Cfr. ANA GOUVEIA MARTINS, *idem*.



qualificados como trabalhos a mais, embora muitos deles consubstanciassem erros e omissões, como se evidenciará infra na análise detalhada de cada um.

A REALIDADE DA EMPREITADA DE MODERNIZAÇÃO DA ESCOLA BÁSICA E SECUNDÁRIA DE RODRIGUES DE FREITAS E CONSERVATÓRIO DE MÚSICA DO PORTO

A- QUESTÃO PRÉVIA – CONDICIONALISMOS DA EMPREITADA:

Previamente à análise de cada um dos trabalhos elencados no Relato como não sendo suscetíveis de serem enquadrados como trabalhos a mais, cumpre elencar os condicionalismos inerentes à realização das obras de Modernização da Escola Básica e Secundária de Rodrigues de Freitas e do Conservatório de Música do Porto.

1. DOS TRABALHOS INERENTES A UMA OBRA DE REQUALIFICAÇÃO DE UM IMÓVEL "EM VIAS DE CLASSIFICAÇÃO" PELO INSTITUTO DE GESTÃO DO PATRIMÓNIO ARQUITETÓNICO E ARQUEOLÓGICO, IP (doravante IGESPAR)

Dado incontornável na obra de modernização *sub judice*, e conforme referido na Parte A do presente documento, é o facto de o imóvel que albergava o antigo Liceu Rodrigues de Freitas integrar uma lista restrita de edifícios do século XX com o estatuto de «edifícios em vias de classificação», acrescido do facto de se integrar numa zona especial de proteção (ZEP) ao abrigo do Plano Diretor Municipal do Porto

Ora, tal situação implicou diversas condicionantes inerentes ao cumprimento de requisitos relativos à salvaguarda e valorização do património arquitetónico que um imóvel desta natureza tem de cumprir – finalidades estas colocadas em crise com as condições existentes anteriores à intervenção e retratadas no Relatório de Inspeção – fotografias extraídas do Diagnóstico do Instituto de Construção da Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto (ora junto como DOCUMENTO N.º 7).

Num outro plano, tratando-se de uma obra maioritariamente de recuperação de edificado anteriormente existente, verifica-se uma maior incidência de trabalhos cuja necessidade apenas se manifesta no decurso da Empreitada e que não poderiam ter sido anteriormente previstos, nomeadamente, por se encontrarem ocultos.

Neste sentido, surgiu um conjunto de trabalhos adicionais imprevisíveis diretamente resultantes de situações/características dos edifícios que apenas foi possível detetar em obra.

2. DA INTEGRAÇÃO DA PRESENTE OBRA NA DESIGNADA FASE PILOTO, OU FASE 0, DO PROGRAMA DE REQUALIFICAÇÃO E MODERNIZAÇÃO DAS ESCOLAS

Conforme foi referido no início desta resposta, a requalificação e a modernização das instalações da Escola Rodrigues de Freitas, no Porto, foi integrada na designada Fase Piloto, ou Fase 0, do Programa, a qual determinava que quatro intervenções piloto fossem concretizadas até ao início do ano letivo de 2008/2009.

Sucede que a Fase 0 consubstanciou uma fase com características *sui generis* deste programa, determinada **quer pelos apertados calendários de concretização que foram definidos no Programa**, quer pela complexidade técnica associada às intervenções e ao próprio cariz inovatório e ambicioso do Programa.

Marcas indeléveis desta Fase Piloto, como já foi trazido ao conhecimento deste Tribunal em sede de anteriores respostas apresentadas, são:

- a) o de ter sido perspectivada como uma fase de recolha de experiência e de teste de modelos e soluções, os quais seriam, após análise - como se veio a verificar -, alargados e generalizados a todas as Escolas do Programa incluídas nas fases seguintes;
- b) o de se apresentar como uma fase construtora de “*um saber de experiências feito*”, no sentido em que foi ao longo da execução das obras na escolas desta Fase que pôde ser integralmente conhecida a respetiva complexidade e grau de profundidade, circunstância que motivou, não raras vezes, a necessidade de intervenções mais extensas do que se encontrava contratualmente previsto;
- c) o de ter incidido sobre edifícios históricos, já classificados ou em vias de o serem, com longos anos de serviço ao longo dos quais foram objeto de significativas intervenções, as mais das vezes de natureza e profundidade não registada.

Ilustrativo das condicionantes encontradas na Fase 0, e com especial acuidade quanto às empreitadas em análise, são:

- a) A entrada em vigor, em momento ulterior à elaboração do Projeto da presente Empreitada, do **Plano Tecnológico da Educação** (doravante PTE), aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 137/2007 de 18 de setembro, por via do qual se procedeu ao programa de modernização tecnológica das escolas portuguesas, passando pela infraestruturação tecnológica das escolas, disponibilização de conteúdos e serviços em linha e no reforço das competências TIC de alunos e docentes.

Tendo como consequência direta a necessidade de adequação, em fase de execução do contrato, das soluções previstas em Projeto com as exigências e soluções do PTE, *maxime* ao nível de infraestruturas tecnológica, quadros interativos, videoprojectores e TIC das escolas, e nos trabalhos daí decorrentes, conforme *infra* será evidenciado;

- b) Os trabalhos cuja génese assenta na necessidade de um faseamento construtivo resultante de uma conformação imprescindível e dinâmica com a Direção da Escola de forma a atender às reais necessidades da comunidade escolar em causa, e ao **facto (incontornável) de a obra decorrer com a escola em funcionamento**.

Pese embora o intenso diálogo ocorrido na fase de elaboração do projeto, esta Escola, como tantas outras, só quando confrontada com a realidade da obra – tanto em matéria dos condicionalismos da sua execução como da real perceção dos espaços projetados e da relação entre estes – é que identificou e transmitiu à PE diversas e importantes observações relacionadas com as suas necessidades naquele momento ou no futuro, o que originou a realização e um conjunto de trabalhos que, para a PE, foram, e não poderiam deixar de ter sido face à calendarização de concretização definida para o Programa, imprevistos, conforme melhor atesta a declaração emitida pela atual Direção da Escola, que se junta como **DOCUMENTO N.º 8**.

3. DOS TRABALHOS DECORRENTES DE FORNECIMENTOS DE EQUIPAMENTO E MOBILIÁRIOS ADJUDICADOS AUTONOMAMENTE

Com o desenvolvimento em paralelo do modelo de modernização das Escolas, mormente no que diz respeito à especificação dos espaços de características especiais, houve a necessidade de, já em fase de obra, se proceder à reformulação dos layout dos laboratórios, da cozinha e do bar, adaptando-os às novas orientações e aos espaços disponíveis. Esta foi, pois, a primeira aplicação prática das disposições técnicas em desenvolvimento, o que, com as adaptações/correções decididas em ambiente real, permitiu fixar as orientações que viriam a ser replicadas nas ulteriores Fases do Programa, incluídas em sede de Manual de Arquitetura da PE e no clausulado dos Cadernos de Encargos dessas empreitadas posteriores.

Cumprе referir que o fornecimento de equipamento e mobiliário para o apetrechamento das cozinhas, dos bares e dos laboratórios foi objeto de procedimentos de contratação autónomos, atendendo à sua especificidade.

O desenvolvimento ulterior dos novos layout dos espaços especiais, decorrente do referido desenvolvimento simultâneo das respetivas especificações, originou a necessidade de realização de diversos trabalhos de adaptação ou complemento das redes de infraestruturas prediais elétricas, hidráulicas e aerólicas, desenvolvidas em fase de projeto segundo modelos existentes à época.

Por outro lado, tendo em conta que estes fornecimentos foram contratados mediante procedimentos autónomos, em respeito ao Princípio da Concorrência pelo qual se pauta a atuação da PE, das especificações técnicas correspondentes não resultava (nem podia resultar), em concreto, o tipo de equipamentos a fornecer. Assim, apenas aquando dos respetivos fornecimentos é que foi possível ter um conhecimento pleno das condições específicas destes equipamentos. Esta foi também a causa de alguns trabalhos de adaptação em obra cuja previsão, precisamente por depender da definição quanto ao fornecedor, era impossível estabelecer em fase anterior.

4. DOS TRABALHOS RELACIONADOS COM A OTIMIZAÇÃO DE CUSTOS DE OPERAÇÃO

Conforme se irá explanar em sede de análise aos trabalhos, abaixo realizada, realizou-se um conjunto de trabalhos imprevistos que se reputaram pertinentes **para permitir ganhos de eficiência futura em sede de funcionamento, manutenção e exploração a futuro das instalações escolares em referência.**

Importa recordar, neste conspecto, o pioneirismo da intervenção, as singularidades deste caso concreto, decorrente do tipo de edifício e da inexistência de informação técnica fidedigna e atualizada sobre este, bem como a inovação pretendida para os novos espaços escolares, nos planos pedagógico e de abertura à comunidade, o que levou – obrigou - à reponderação de algumas soluções de projeto por parte dos projetistas e pela PE

Acresce que a alternativa de considerar a contratação autónoma das várias alterações em causa se revelava inviável, porquanto:

- (i) a execução por terceiros na mesma obra seria de execução praticamente impossível devido à interligação com os trabalhos em curso, e à extrema dificuldade de montagem e exploração de mais estaleiros de obras,
- (ii) mesmo que possível, conduziria a um aumento do prazo de execução da obra, desde logo pela inevitável demora na formação do contrato e no arranque dos respetivos trabalhos, mas também por obrigar à suspensão de alguns dos trabalhos em curso.

Assim, desta alternativa decorreria certamente um aumento do risco de incumprimento do prazo global da obra, com a agravante de ter causa em factos que poderiam originar um significativo aumento de encargos por força da potencial obrigação de indemnização do adjudicatário do contrato base.

Deste modo, a execução dos trabalhos adicionais em causa, a ser realizada por outro adjudicatário, agravaria os prejuízos atrás referidos, face à complexidade e inseparabilidade técnica dos mesmos relativamente aos trabalhos contratuais, confirmando-se a vantagem técnica e económica de serem executadas pelo mesmo adjudicatário.

Igualmente determinante da imprevisibilidade e da imprescindibilidade de muitos destes trabalhos, foi a necessidade de proceder em obra à adaptação às condições reais do edifício, apenas passíveis de serem identificadas com o aprofundamento dos trabalhos de obra. Desta forma se otimizaram soluções ou se compatibilizaram com os novos elementos do edifício que se foram identificando e aos quais foi reconhecido valor patrimonial ou importância técnica acrescida. A título de exemplo, pode ser referido o trabalho de adaptação da biblioteca da Escola Rodrigues de Freitas (vide OET nº 29).

5. DAS VICISSITUDES DA EMPREITADA E DA AVALIAÇÃO DE NECESSIDADES PELA ESCOLA

As empreitadas no âmbito do processo de Modernização das Escolas com Ensino Secundário têm como fito último a utilização dos espaços intervencionados pela população escolar: o cliente final da mesma é a Escola, pelo que a execução das obras não pode ser alheia à avaliação das necessidades por parte desta, a qual pugna, em última instância, pelo interesse da vida escolar.

Destarte, a PE começa por construir em conjunto com a Escola o programa funcional a adotar, alicerçando-o no plano estratégico que a Escola traçou para si mesma e incorporando, na medida do possível, as considerações por si tecidas. O desenvolvimento do projeto que se lhe segue é feito em estreita relação com a Escola, debatendo-se com esta os modelos que vão sendo desenhados. Finalmente, o projeto é apresentado e explicado à Escola e à comunidade.

Sendo certo que a situação ideal seria que tudo estivesse bem percebido e assimilado numa fase anterior à da execução de obra, e nunca havendo alterações, mesmo que pequenas, não é menos verdade que, em especial quando não se tem formação específica nem rotina de "leitura" de projetos para uma correta e completa percepção do resultado de um projeto, a situação típica é que apenas com o andamento da construção a Escola vai sedimentando a sua percepção da realidade do edifício, dos seus distintos espaços e do relacionamento possível entre eles, o que origina solicitações de adaptação no sentido de ajustar o produto final às expectativas de funcionalidade.

No caso presente, uma condicionante latente foi também a de se estar perante uma experiência percursora em termos de integração de dois espaços com diferentes finalidades educativas – a Escola Rodrigues de Freitas por um lado e o Conservatório de Música do Porto por outro, com as inerentes preocupações de adaptação dos espaços às finalidades pedagógicas e à preocupação em potenciar a utilização comum e de partilha dos espaços.

Em obra, a PE foi ainda confrontada com:

- i. o atravancamento dos espaços existentes, a existência de arquivo guardado ao longo de décadas e votado ao esquecimento, bem como a existência de um arquivo da Direção Regional de Educação Norte nas instalações da Escola Rodrigues de Freitas;

JK
cl
f

- ii. as consequências da falta de manutenção dos espaços ao longo de décadas, com toda a degradação inerente e limitações em fase construtiva;
- iii. a existência de serviços não cadastrados e de ligações clandestinas;
- iv. a fragilidade das instalações elétricas e as consequentes limitações no decurso das intervenções a operar, de forma a evitar transtornos acrescidos à parte da escola em funcionamento;
- v. a constatação, após as primeiras demolições, do estado muito degradado dos espaços a intervencionar;
- vi. o apuramento do estado global das empenas, só conseguido após a montagem dos andaimes;
- vii. a necessidade de apoio permanente da FEUP/IC na análise dos problemas e soluções a adotar ao nível de madeiras, processos de pinturas e estado dos rebocos das empenas.

B. SOBRE OS TRABALHOS EM CAUSA

Em suma, atentas as condicionantes acima descritas, no decorrer da obra verificaram-se várias situações que se traduziram em trabalhos que foram classificados pela PE como trabalhos a mais tendo em conta que:

- são trabalhos cuja espécie ou quantidade não foi prevista ou incluída no contrato (no projeto), mas imprescindíveis à realização da empreitada de modernização da Escola Rodrigues de Freitas e Conservatório de Música do Porto;

- são trabalhos que se tornaram necessários na sequência de uma circunstância imprevista, designadamente por resultarem de necessidades da comunidade escolar que apenas foi possível refletir na pendência da obra e no decurso do faseamento desta;

- são trabalhos que não podiam ser técnica ou economicamente separáveis do contrato, sem inconveniente grave para o dono da obra, dado que muitos deles eram necessários à conclusão dos espaços e respetiva utilização pela comunidade escolar, tendo em vista a utilização de toda a Escola pela mesma;

- ou que, em alguns casos, não obstante serem separáveis, eram estritamente necessários ao seu acabamento, dado que a sua não execução poria em causa a utilização do espaço pela Escola e o próprio cumprimento do objetivo pretendido com esta empreitada: a Modernização da Escola Rodrigues de Freitas e Conservatório de Música do Porto.

Por outro lado, fruto dos encargos resultantes dos trabalhos a mais ordenados, houve necessidade de reequilibrar esses trabalhos imprevistos, pelo que, num intuito de “redução de custos”, se procedeu à supressão de alguns trabalhos e ordenou-se a execução dos competentes trabalhos a mais em sua substituição.

Por último, no decorrer da Empreitada verificou-se a ocorrência de trabalhos que pela sua origem, de facto, se subsumem em erros de projeto ou em omissões de projeto, se bem, que pelos motivos já expostos, tenham sido referenciados como trabalhos a mais.

A este respeito, importa transmitir que, conforme se evidenciará de seguida, independentemente do regime que fosse efetivamente aplicável à execução desses trabalhos, mesmo nos casos em que se estava perante (verdadeiros) erros e omissões, estes não eram, na sua maioria, detetáveis em momento anterior, pelo que o pagamento dos trabalhos de suprimento dos mesmos sempre seria devido ao empreiteiro à luz do disposto no artigo 14.º do RJEOP, tal como efetivamente ocorreu.

Para além dessa circunstância, e mesmo tendo em conta o valor global dos trabalhos a mais em relação aos quais o Tribunal de Contas entende existirem indícios de infração financeira — € 544.258,00, quanto aos adicionais ao contrato n.º 113, € 459.609,00, referente aos adicionais ao contrato n.º 305, € 354.729,00 quanto aos adicionais ao contrato n.º 316 e € 110.771,00 quanto aos adicionais ao contrato n.º 377 —, verifica-se que, independentemente de estarem ou não preenchidos os pressupostos dos trabalhos a mais, os mesmos poderiam ter sido contratados ao empreiteiro mediante o recurso ao procedimento de ajuste direto, quer ao abrigo do regime excecional de contratação pública de que era beneficiária a PE, quer ao abrigo do RJEOP.

No entanto, tendo presente o objetivo de celeridade de conclusão das empreitadas, entendeu a PE que se justificaria enquadrar esses trabalhos no referido regime dos trabalhos a mais. Com efeito, entendeu-se que só a contratualização rápida desses trabalhos conseguiria assegurar o cumprimento dos prazos finais traçados para a execução das empreitadas e o seu objetivo último - a entrada em funcionamento da escola no ano letivo 2008/2009 -, 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.

Acresce que a via seguida terá sido a que acarretou menos custos para o erário público, designadamente porque foram aproveitadas as vantagens, técnica e económica,

associadas ao facto de os trabalhos serem executados pelo mesmo adjudicatário, evitando-se o pagamento de eventuais indemnizações ao empreiteiro por aumento do prazo de execução das empreitadas.

Vejamos então, em particular, cada um dos trabalhos em causa.

a) Deficiências ou não previsão em Projeto - OET (Ordem de Execução de Trabalhos a Mais)

Adicional 2 ao contrato nº 113

OET nº 12 - Alteração de caixilhos para aplicação de sistema de abertura para desenfumagem

O projeto previa a manutenção e recuperação da caixilharia existente, cujos elementos de ventilação basculavam para o lado de dentro. Porém, a ANPC¹⁸ em sede de licenciamento, solicitou que as aberturas para desenfumagem fossem de abrir para fora.

Este trabalho de alteração não é passível de ser executado autonomamente por ter de ser integrado na operação de recuperação dos vãos, ao mesmo tempo que é imprescindível à correcta conclusão da obra.

Esta alteração não foi catalogada como erro de projeto porquanto a solução preconizada pelos projetistas, pese embora não fosse a preferida da ANPC, era tecnicamente viável e mais consonante com a opção de manter as caixilharias tal como estavam. Tratou-se assim de otimizar uma solução numa matéria de grande sensibilidade – segurança contra incêndio –, acolhendo e dando corpo a uma orientação da autoridade nacional.

OET nº 13 - Reforço estrutural de esteira metálica nos corredores para suporte das diversas instalações especiais

As infra-estruturas prediais percorrem o edifício predominantemente instaladas numa esteira metálica prevista e colocada nos corredores. O projeto previa a ancoragem desta esteira às lajes de teto através de bucha e parafuso, na medida em que nada indicava que estas não a pudessem suportar.

Porém, em fase de obra, depois destas lajes terem sido integralmente “descobertas”, constatou-se que, na sua quase totalidade, não ofereciam condições de segurança bastante para o sistema previsto.

¹⁸ Autoridade Nacional de Protecção Civil

Em face do constatado, e pese embora o impacto visual decorrente, optou-se por apoiar estas esteiras em perfis transversais apoiados nas paredes dos corredores, o que originou os encargos em causa.

Este trabalho, sendo parte integrante da própria esteira, não era passível de ser contratualizado autonomamente, ao mesmo tempo que era imprescindível à existência da esteira.

Entendeu-se que este trabalho ou seria um trabalho a mais, porquanto complementa, por razões não expectáveis, a solução de projeto, ou configuraria um erro e omissão só detetável em fase de obra por implicar a limpeza integral das referidas lajes de apoio.

Ora, numa situação ou noutra, os efeitos no âmbito do processamento da despesa são os mesmos.

OET nº 21 - Alteração do tipo de radiadores a aplicar nas salas dos laboratórios e salas de aprendizagem informal e supressão de radiadores em salas de aula

Na sequência da definição dos novos layout dos laboratórios (vide ponto A-2.), verificou-se que o tipo de radiador – de parede – previsto no projeto colidia com alguns dos equipamentos/mobiliário a fornecer (bancadas murais e parede de ensino). Assim, foi determinada a alteração dos radiadores de parede para radiadores suspensos de tubo alhetado nos laboratórios.

Na sequência da definição no âmbito do PTE de que apenas 1/3 das salas seriam equipadas com quadro interativo (QI) e as restantes com vídeo projetor, foi solicitado às escolas que informassem como pretendiam que se realizasse a respetiva distribuição.

Ora, verificou-se que em algumas das salas de aula indicadas pela Escola para serem dotadas de QI, a localização de um dos radiadores colidia com esse equipamento. Consultado o projetista a esse respeito, o mesmo referiu que seria aceitável a eliminação dos radiadores, com alteração pouco significativa às condições de conforto.

Dada a natureza dos trabalhos e respetivos processos construtivos, e ainda por se considerar importante salvaguardar a respetiva garantia de obra, entende-se justificável, e não lesivo do erário público, a inclusão destes trabalhos na empreitada em análise.

OET nº 25 - Alterações decorrentes da revisão realizada ao projeto de Arquitetura em Janeiro de 2008

Tratando-se de uma requalificação de um edifício histórico em elevado estado de degradação, a caracterização do real estado de conservação dos materiais e elementos construtivos tem uma dose maior de incerteza, carecendo dos trabalhos de limpeza e

demolição de revestimentos e de peças estruturais para se poder confirmar as opções alicerçadas no que a inspeção inicial ao edifício e alguns testes expeditos permitiram intuir.

Esta situação revestiu de um carácter de imprevisibilidade as soluções construtivas do projeto, tendo-se verificado a necessidade de as adaptar ao verdadeiro estado dos elementos construtivos;

- Revestimento de paredes previstas reabilitar, dada a sua irregularidade e mau estado (humidades e desagregamento) – situação apenas detetável aquando da remoção dos revestimentos ou picagem do reboco;

- Aumento de área de teto falso, dado o estado degradado de outras zonas de teto, prevista apenas pintar – situação apenas detetável aquando da remoção dos revestimentos ou picagem do reboco;

- Só após o rebaixamento do piso -1 foi possível detetar a irregularidade das paredes ao nível das suas fundações. De forma a não diminuir a largura útil dos corredores, que resultaria da aplicação da alvenaria necessária para suprir a referida irregularidade, optou-se pela execução em pladur;

- Estava prevista a execução de duas casas de banho, feminino e masculino, de apoio aos utilizadores do piso 0. Constatou-se já em fase de execução, por indicação da Direção da escola, a necessidade de separar as instalações sanitárias para dar apoio distinto – umas para o pessoal docente e não docente e outras para os alunos. Esta questão funcional da escola não era do conhecimento nem da PE nem dos projetistas em fase de projeto. Esta separação das IS foi uma das aprendizagens havidas com esta obra, tendo passado a integrar as diretrizes para as fases seguintes do Programa.

- Acrescento de esteira em zona onde esta não estava prevista - A escola identificou esta medida como imprescindível para evitar atos de vandalismo (o acesso às infraestruturas seria fácil), com consequências potencialmente graves para o normal funcionamento da escola e consequentes custos de manutenção/recuperação e para a segurança dos alunos.

Nestes termos, a necessidade deste trabalho prende-se com a situação acima descrita e apenas detetável em obra, inerente a uma obra de requalificação como a que está em causa, e que tecnicamente se afigurava impossível conhecer na fase de elaboração do projeto, pelo que, caso se entenda que não estamos perante trabalhos a mais, os mesmos sempre configurariam um erro e omissão apenas detetável pelo empreiteiro em sede de execução do contrato (atentas as razões expostas no ponto A-1.).

A vantagem técnica e económica destes trabalhos serem executados no âmbito da empreitada em causa, resulta:

- do facto de os valores apresentados pelo empreiteiro estarem plenamente enquadrados nos valores de referência de mercado;

- do aproveitamento dos meios humanos e técnicos colocados em obra pelo empreiteiro, por contraponto ao aumento dos prazos de execução decorrente de uma contratação autónoma;

- pela natureza dos trabalhos e o facto de a obra não se encontrar rececionada, a intervenção de uma terceira entidade (inerente a uma situação de eventual procedimento autónomo de contratação) seria suscetível de colocar em causa a garantia da obra.

OET nº 26 - Fornecimento e montagem de infraestruturas para o sistema de chamada tipo quadro de alvos.

O projeto de infraestruturas para o sistema de chamada de contínuos é essencial ao bom funcionamento da Escola no que diz respeito às questões de funcionalidade e de segurança de professores e alunos.

Estava projetado um sistema tradicional de quadro alvos; no entanto, atendendo a que as escolas estavam a ser dotadas de infraestruturas e meios tecnológicos mais avançados, entendeu-se adequar o sistema de chamada a esses mesmos meios. Daí que, e não olvidando que nos encontrávamos numa fase piloto, optou-se por implementar um sistema de chamada tipo quadros de alvo (diferente do previsto em projeto). Este sistema permitia libertar os funcionários para a realização de outras tarefas, apresentando-se ainda como uma solução mais adequada face ao número de alunos por contraponto ao decréscimo do número de funcionários verificado.

Tendo em consideração o faseamento construtivo destes trabalhos, a instalação da rede de infraestruturas numa fase posterior à conclusão da empreitada, além de acarretar inconvenientes ao utilizador, conduziria a custos adicionais de adaptação da infraestruturas por os espaços em causa se encontrarem concluídos.

Esta mesma solução veio a ser vertida no manual das especialidades que serviu como modelo orientador para as intervenções futuras.

OET nº 27 - Fornecimento e montagem de tapumes de vedação nas zonas de transição entre escola em funcionamento e obra

A obra foi realizada com a Escola Secundária em funcionamento, numa parte do edifício, enquanto a outra estava a ser intervencionada, daí ter-se previsto um faseamento segundo o qual, com a conclusão dos espaços, estes seriam entregues à Escola, libertando os restantes espaços para intervenção.

Sucedendo que, após entrega dos primeiros espaços à Escola, foi transmitido pela Direção a necessidade de reforçar algumas das vedações obra/escola, atendendo à experiência entretanto adquirida quanto ao modo de utilização desses espaços pela

comunidade escolar (designadamente alunos) e a inerentes preocupações acrescidas no reforço da segurança da mesma.

Face a essas circunstâncias inesperadas, mas atendíveis, foi necessário proceder à execução de tapumes com características mais resistentes, não previstos no faseamento inicial.

Deste modo, a sobredita solicitação da escola surgiu como circunstância imprevisível e determinante na realização dos presentes trabalhos.

OET nº 28 - Alteração de instalações técnicas nas salas destinadas a laboratórios

Conforme já foi referido, apenas após a definição de todos os equipamentos a fornecer fora do âmbito desta empreitada para os laboratórios, é que foi possível adaptar as instalações técnicas previstas no contrato ao tipo e à localização precisa de cada equipamento, nomeadamente na localização de tomadas, tipo de extrações, localização e quantidade de drenagens e pontos de abastecimento de água e capacidade de quadros elétricos, e correspondentes trabalhos de apoio de construção civil (atentas as razões expostas no ponto A-2.).

Os trabalhos a efetuar não eram passíveis de contratação autónoma por serem parte integrante dos trabalhos de infraestruturas prediais contratuais, não sendo também adiáveis por serem imprescindíveis à conclusão destas redes de infra-estruturas e ao funcionamento dos laboratórios.

Deste modo, mesmo que não se entendam os trabalhos em apreço como trabalhos a mais, os mesmos sempre configurariam um erro e omissão apenas detetável pelo empreiteiro em sede de execução do contrato.

OET nº 29 - Alterações decorrentes de revisão e alterações diversas aos projetos de especialidades

Estes trabalhos decorreram de adaptações às instalações previstas em projeto aos novos layouts introduzidos para dotar os espaços escolares das funcionalidades necessárias ao seu correto funcionamento, evitando-se custos posteriores mais avultados, de adaptação, o que justifica a sua implementação nesta empreitada.

- Manteve-se o cabo UTP da rede estruturada apenas num ponto da sala (junto ao professor). Os restantes pontos foram retirados uma vez que será instalada rede *wireless* no âmbito do Plano tecnológico. – Definições do PTE (cf. alínea a) do ponto A-2.).

- Foram incluídos quadros elétricos em salas onde não estavam previstos para permitir o seu controlo autónomo – fruto deste trabalho, o modelo de gestão foi aplicado em intervenções posteriores e previsto como modelo (cf. do ponto A-2.)

- Foi incluída a pré-instalação do sistema de chamada de contínuos em algumas salas onde tal não estava previsto, com vista à futura implementação do sistema, tendo em vista alargar a solução a espaços não previstos na *OET nº 26* (atentas as razões aí expostas).

- O sistema de climatização do projeto apenas previa ar quente nos diversos espaços, sendo que se verificou a importância de no corpo central (zona administrativa) e salas TIC – zonas com especial incidência de pessoas e equipamentos – serem introduzidos ventilo-convectores para permitir o arrefecimento nestes espaços e assim melhorar as condições de trabalho nos mesmos. Esta mesma solução veio a ser vertida no manual das especialidades que serviu como modelo orientador para as intervenções futuras.

- Menor valia decorrente da aprovação de alternativas às armaduras previstas em projeto sem prejuízo da manutenção do cumprimento das exigências luminotécnicas para cada espaço.

- Verificou-se ainda a necessidade de reposicionar algumas prumadas de incêndio de forma a evitar a fragilização de alguns elementos estruturais entretanto descobertos e anteriormente desconhecidos (cf. ponto A.1).

A execução deste trabalho foi imprescindível para o cumprimento dos programas letivos, sendo ainda que, com exceção da instalação dos ventilo-convectores, a execução dos mesmos era indissociável da execução dos restantes trabalhos da mesma natureza por integrar as redes de infraestruturas respetivas. Porém, mesmo quanto aos ventilo-convectores, a necessidade de instalar as respetivas infraestruturas de forma a não atrasar os trabalhos de construção civil, sobrepôs-se à possibilidade de autonomização da contratação.

Mais acresce que a obra ainda não se encontrava rececionada, donde resultaria que a intervenção de uma terceira entidade (inerente a uma situação de eventual procedimento autónomo de contratação) seria suscetível de colocar em causa a garantia da obra.

OET nº 31 - Limpeza final da Obra

O contrato de empreitada não previa os trabalhos de limpeza dos espaços após colocação do equipamento e mobiliário extra empreitada (como aliás é confirmado no relatório de auditoria de assessoria externa Souza Medeiros, no Ponto Nº 25), quer o existente nas anteriores instalações quer o decorrente de novos fornecimentos. Considerou-se inicialmente que esse trabalho de limpeza poderia ser desempenhado com a colaboração da Escola; no entanto constatou-se que esta não poderia em tempo útil alocar meios humanos para a realização dessa tarefa, determinando assim a necessidade dos trabalhos objeto da presente ordem.

Na sequência deste procedimento, esta solução veio a ser adotada nas intervenções posteriores da PE.

OET nº 32 - Alteração de localização de contentores sanitários de apoio à escola e ligação de infraestruturas necessárias

A empreitada em causa corresponde a uma intervenção faseada, com a escola a funcionar numa ala do edifício enquanto a outra estava a ser intervencionada. Com a entrega dos novos espaços à escola da ala nascente, e com a disponibilização para intervenção dos outros espaços na ala poente, verificou-se a necessidade de retirar do atual local os contentores sanitários (fornecimento autónomo da PE) de apoio à escola, por colidir com os trabalhos de ligação das infraestruturas de águas e esgotos - não cadastradas (*cf.* alínea b) do ponto A-2.).

Sucedeu que o contrato celebrado com a entidade fornecedora dos contentores sanitários não contemplava a desmontagem e montagem em novo local no decurso da obra. Assim, solicitou-se ao empreiteiro a execução deste trabalho, uma vez este detinha todos os meios humanos e equipamentos necessários para sua persecução, evitando deste modo o recurso a outro operador económico, de que resultariam custos acrescidos.

OET nº 40 - Fornecimento e montagem de acessórios sanitários nas instalações sanitárias dos pisos -1, 1 e 2 da ala Nascente

Não estava incluído na empreitada adjudicada o fornecimento e aplicação dos diversos acessórios necessários ao funcionamento das instalações sanitárias por se ter considerado que a Escola viria a ter contratos autónomos com fornecedores, os quais, como é usual no mercado, os forneceriam. No entanto, aquando da conclusão da primeira fase, a Escola informou que não viria a ter possibilidade de dispor desses fornecimentos externos (*cf.* pontos A-2. e A-5.).

Assim, tendo como objetivo cumprir com o planeamento da obra e garantir a colocação dos referidos acessórios sanitários, aquando da entrega à escola, constatou-se não ser indicado o recurso a uma terceira entidade (inerente a uma situação de eventual procedimento autónomo de contratação), com a agravante de essa intervenção poder colocar em causa a garantia da obra, atendendo aos trabalhos de fixação dos acessórios. Por fim, verificou-se que os valores apresentados pelo empreiteiro estavam plenamente enquadrados nos valores de referência de mercado.

OET nº 44 - Alterações à rede de TV

O sinal do Sistema de TV do projeto de execução não abrangia todos os corredores/salas da escola, conforme veio a ser solicitado pela Direção da Escola por ser sua pretensão implementar uma rede interna de informação, não equacionada em fase de projeto de execução.

Tendo em consideração que se trata de uma infraestrutura cuja cablagem fica embecida nas paredes do próprio edifício, tinha de ser forçosamente executada pelo empreiteiro e com carácter imediato.

Esta mesma solução veio a ser vertida no manual das especialidades que serviu como modelo orientador para as intervenções posteriores da PE.

OET nº 45 - Substituição de canhões aplicados por canhões adequados a programa de mestragem

Em fase de formação do contrato, não foi considerada a necessidade de se realizar um programa de mestragem de chaves. Já em fase de obra, a escola, tendo-se apercebido da inexistência desse sistema, solicitou-o invocando razões de funcionalidade e de segurança, argumentos cuja pertinência se reconheceu.

Considerando a relevância da instalação para o aumento da eficiência da utilização do edifício, e ainda porque a sua execução deveria ser efetuada por quem fornece as fechaduras, integrando-a na garantia geral da obra, entendeu-se justificada a negociação direta com o empreiteiro e a inclusão do trabalho como trabalho a mais.

O carácter experimental de que se revestiu esta intervenção determinou a implementação deste sistema nas intervenções posteriores da PE.

Deste modo, a presente situação enquadra-se nos condicionalismos atinentes à integração da designada fase piloto (vide ponto A-2.).

OET nº 48 - Alteração de localização e reprogramação da central telefónica da escola

Atendendo a que a central telefónica se encontrava em zona a intervencionar, estava prevista a sua retirada e o fornecimento pela PE de uma nova central. No entanto, numa lógica de manutenção das valências existentes e passíveis de ser aproveitadas, pela sua realocação para a nova zona da escola em funcionamento.

Atendendo ao valor dos trabalhos em apreço e ao faseamento construtivo, optou-se pela entrega destes trabalhos ao empreiteiro.

OET nº 49 - Apoio à mudança de instalações do bar e do museu; apoio à colocação de estufa na sala -1.17

Os trabalhos de movimentação de mobiliário, equipamentos e objetos existentes no museu e no bar, de forma a libertar os espaços para intervenção, não estavam previstos na empreitada em questão, por se ter considerado em sede de formação de contrato que seriam efetuados pela escola - dão-se aqui por reproduzidas as considerações feitas no ponto A-5. Mas dada a especificidade de alguns dos trabalhos, por necessitarem nomeadamente de ligações elétricas, foi solicitado ao empreiteiro que procedesse à movimentação e instalação dos diferentes equipamentos e mobiliário (cf. alínea b) do ponto A-2.).

Na sequência deste procedimento, a solução veio a ser adotada nas intervenções posteriores da PE.

OET nº 50 - Carregamento de contentores para camião e desmontagem de infraestruturas dos contentores provisórios destinados a instalações sanitárias

Na sequência da desmobilização dos contentores instalados provisoriamente como instalações sanitárias de apoio à escola, foi solicitado ao Empreiteiro a sua retirada do local, assim como a desmontagem das respetivas infraestruturas - redes de água, saneamento e alimentação elétrica.

Atendendo a que não estavam reunidas as condições de acessibilidade ao camião grua utilizado para o transporte de módulos pela entidade fornecedora dos contentores, exigidas no contrato realizado com a mesma, a sua desmobilização teve ser realizada com os meios técnicos do empreiteiro.

OET nº 51 - Alterações realizadas no corpo principal da escola - entrada principal da escola, museu, biblioteca, zona administrativa e espaços adjacentes

Tratando-se a empreitada de uma requalificação de um edifício histórico em elevado estado de degradação, é difícil caracterizar o real estado de conservação dos materiais e elementos construtivos antes do início dos trabalhos de demolição e recuperação. Esta situação revestiu de um caráter de imprevisibilidade as soluções construtivas do projeto, tendo-se verificado a necessidade de as adaptar ao verdadeiro estado dos elementos construtivos (ver ponto A-1.). Assim:

- Verificou-se que a intervenção ao nível dos vãos não correspondia à distribuição pelos 3 níveis prevista no projeto de Arquitetura. Foram encontradas janelas constituídas por dois materiais (madeira e ferro) não identificadas como tal no projeto, pelo que foi decidida a substituição do ferro por madeira à imagem do que foi feito na restante escola - situação apenas detetável aquando da decapagem das caixilharias e de forma a cumprir com um projeto de reabilitação de um edifício em fase de qualificação pelo IGESPAR.

- O elevado estado de degradação das paredes onde se pretendia a reparação do reboco, que impossibilitava a sua reparação, levou a que as mesmas fossem revestidas a gesso cartonado – situação apenas detetável aquando da remoção dos revestimentos ou picagem do reboco;

- Revestimento dos tetos com características de redução acústica para melhorar as condições de trabalho em zonas administrativas - fruto deste trabalho, este modelo de gestão foi aplicado em futuras intervenções e previsto como modelo.

Outras situações alteraram também os pressupostos de Projeto dada as condições dos elementos construtivos existentes - a reavaliação das áreas de soalho danificado a substituir (elevado estado de degradação nuns casos, sendo que, noutros, o seu estado permitiu optar pela sua requalificação); aproveitamento da sala do cofre (espaço existente em paredes de betão armado e porta cofre) e consequente reorganização das salas do Conselho Executivo; alteração dos trabalhos a efetuar na Biblioteca para evitar danos irreparáveis nas suas características estéticas e consequente elevado valor patrimonial – exemplo: estantaria existente em madeira (vide ainda ponto A-2.).

A execução deste trabalho foi imprescindível para o cumprimento dos programas letivos, e indivisível da empreitada atendendo a que, aquando da sua realização, a obra ainda não se encontrava rececionada, donde resultaria que a intervenção de uma terceira entidade (inerente a uma situação de eventual procedimento autónomo de contratação) seria suscetível de colocar em causa a garantia da obra.

Adicional 2 ao contrato nº 305

OET Nº 7 - Fornecimento e aplicação de ascensores

Em fase de projeto, o princípio que pautou a intervenção foi o da partilha de uma série de valências dos diferentes edifícios pelas duas escolas – a secundária Rodrigues de Freitas e o Conservatório de Musica do Porto.

No entanto, veio a verificar-se em algumas situações específicas que este pressuposto não era funcional – por exemplo, quando foi confrontada a utilização dos espaços com os diferentes horários praticados pelas duas instituições (por exemplo: o funcionamento do CMP durante o fim de semana).

Pelo que ainda em fase de projeto de estruturas foram previstos os espaços para dois elevadores de forma a precaver futuros problemas na gestão conjunta dos espaços, sem no entanto considerar os equipamentos para um deles (no edifício do CMP). Já em fase de execução e confrontados com o modelo de gestão das Escolas, veio-se a justificar a opção de se equipar definitivamente esse elevador, pelo facto de as duas escolas funcionarem em regime de horários distintos e de só com os dois elevadores a

funcionar se garantir a acessibilidade, autonomamente, a pessoas de mobilidade reduzida.

O segundo elevador localizado junto à cantina, também não previsto equipar na empreitada (apenas previsto no projeto de estruturas), resulta do facto de se ter comprovado no decorrer da empreitada a necessidade de possibilitar a circulação e o acesso de pessoas com mobilidade reduzida a partir do interior do edifício, ao ginásio e balneários integrados localizados no piso -1. Em formação do projeto, o princípio orientador era que seria suficiente garantir o acesso a pessoas de mobilidade reduzida aos espaços desportivos localizados no edifício do gimnodesportivo, o que veio a demonstrar-se ser insuficiente para cumprir os programas letivos da disciplina Educação Física.

Convém evidenciar que se trata de um projeto pioneiro pela associação de duas escolas de vertentes de ensino distintas, não sendo possível, à partida, salvaguardar devidamente todas as necessárias e justificáveis valências dos edifícios. Considerando ainda que a obra não se encontrava rececionada, resultaria que a intervenção de uma terceira entidade (inerente a uma situação de eventual procedimento autónomo de contratação) seria suscetível de colocar em causa a garantia da obra, acresce ainda o facto de os valores apresentados pelo empreiteiro estarem plenamente enquadrados nos valores de referência de mercado - o que resulta na vantagem técnica e económica destes trabalhos serem executados no âmbito da empreitada em causa.

OET nº 8 - Fornecimento e aplicação de equipamentos de sombreamento

Verificou-se já em fase de execução do contrato, que a opção do projeto para controlar a luminosidade dentro das salas de aula a partir de uma cortina arbórea não era suficiente. Esta situação tornava-se mais evidente na utilização de meios de projeção. Assim, entendeu-se ser imprescindível, para uma eficaz utilização dos meios de aprendizagem, a colocação de estores em tela, tipo Solscreen e Sunroll (estes nas janelas próximas do posto do professor, de forma a provocar mais obscurecimento na tela ou quadro interativo). O carácter experimental de que se revestiu esta intervenção piloto permitiu determinar a implementação deste sistema nas intervenções posteriores da PE (vide ponto A-2.).

Assim, tendo como objetivo cumprir com o planeamento da obra e garantir a colocação dos estores aquando da entrega à escola, constatou-se não ser indicada a intervenção de uma terceira entidade (inerente a uma situação de eventual procedimento autónomo de contratação), acrescido da possibilidade de se por em causa a garantia da obra, decorrente dos trabalhos de fixação. Atendeu-se ainda ao facto de os valores apresentados pelo empreiteiro para este fornecimento estarem enquadrados nos valores de referência de mercado.

OET nº 11 - Rede de proteção dos vidros das caixilharias do ginásio central e tratamento do soalho incluindo a execução de marcação de campos de jogo

O projeto previa a prática de ginástica/dança no ginásio localizado no piso 1 da ala sul. No entanto, já no decorrer dos trabalhos, foi indicado, pelo Conselho Executivo da escola e pelo Grupo de docentes de Educação Física, que para ser viável a compatibilização de horários e turmas, o ginásio teria de estar preparado para a prática do voleibol e do badminton. Para que tal fosse exequível era necessário executar os seguintes trabalhos: o envernizamento do pavimento, caracterizado pela sua elevada resistência mecânica, assim como a marcação de campos de jogos (3 de badminton e 1 de voleibol), proteção de grandes áreas de vãos envidraçados existentes nos dois topos do ginásio com redes de amortização de bolas.

Dada a natureza dos trabalhos e respetivos processos construtivos, por se considerar importante salvaguardar a respetiva garantia de obra, e ainda por se ter considerado que os preços apresentados estavam dentro de um intervalo aceitável de valores de mercado, entende-se justificável, e não lesivo do erário público, a inclusão destes trabalhos na empreitada em análise.

OET nº 12 - Alteração de caixilhos para aplicação de sistema de abertura para desenfumagem

Atendendo a que o fundamento dos presentes trabalhos é o mesmo que o expresso na OET nº 12 do adicional 2 ao contrato 113, damos aqui por reproduzidas as considerações aí realizadas.

OET nº 14 - Fornecimento e montagem de acessórios sanitários nas instalações sanitárias

Atendendo a que o fundamento dos presentes trabalhos é o mesmo que o expresso na OET nº 40 do adicional 2 ao contrato 113, damos aqui por reproduzidas as considerações aí realizadas.

OET nº 18 - Execução de trabalhos diversos

Após a utilização dos primeiros espaços entregues à escola, detetou-se que algumas situações se revelaram ser pouco funcionais, e entendeu-se executá-las pelas maiores valias que introduziriam ao nível da exploração e utilização dos espaços.

AR

- Colocação de batentes nas portas de acesso aos pátios (com grandes áreas envidraçadas) - redução de custos de exploração/manutenção por uma preservação dos materiais;

- Uma vez que a zona de conceção dos alimentos e a zona de receção dos mesmos se situam em pisos diferentes, para permitir que as funcionárias da cantina possam rececionar os produtos entregues diariamente, sem que, para tal, um funcionário da escola tenha que comunicar presencialmente a presença de cargas e descargas, optou-se por instalar uma campainha com botoneira no exterior, junto à entrada do armazém da cantina no piso -2, e sirene localizada no piso -1. Deste modo garantiu-se a redução de custos de exploração.

Dada a natureza dos trabalhos e respetivos processos construtivos, e ainda por se considerar importante salvaguardar a respetiva garantia de obra, entende-se justificável, e não lesivo do erário público, a inclusão destes trabalhos na empreitada em análise

OET nº 19 - Serviços de Limpeza do Edifício da Escola Rodrigues de Freitas

Atendendo a que o fundamento dos presentes trabalhos é o mesmo que o expresso na OET nº 31 do adicional 2 ao contrato 113, damos aqui por reproduzidas as considerações aí realizadas.

OET nº 21 - Rede de Gás Provisória para Abastecimento dos Balneários e Cantina

Os trabalhos referentes à ligação da rede de gás à rede pública, estavam previstos serem executados por uma terceira entidade. Porém, verificou-se que à data de entrada das instalações não era possível executá-los em tempo útil, razão pela qual se estudou e implementou uma solução provisória de fornecimento e distribuição de gás. Solução essa que passou pela colocação de uma bateria de botijas de gás. Deste modo, garantiu-se a utilização dos espaços imprescindíveis tais como balneários e cozinha.

OET nº 22 - Alterações da Rede de Distribuição de TV

Atendendo a que o fundamento dos presentes trabalhos é o mesmo que o expresso na OET nº 44 do adicional 2 ao contrato 113, damos aqui por reproduzidas as considerações aí realizadas.

OET nº 23 - Rampa para acesso a deficientes motores ao edifício do Conservatório de Música do Porto

Tendo presente que o modelo de gestão, apresentado no decurso da obra, quanto à Escola Secundária Rodrigues de Freitas e CMP passou pelo funcionamento autónomo de cada uma destas instituições, tal situação determinou a necessidade de existência de acessibilidades igualmente autónomas às mesmas.

Daqui resultou a necessidade de execução de uma rampa para acesso a deficientes motores ao edifício do Conservatório de Música do Porto.

OET nº 24 - Alterações Diversas ao Projeto de Instalações e Equipamentos Hidráulicos

Apenas após a definição de todos os equipamentos a fornecer para os espaços da cozinha e bar fora do âmbito desta empreitada, é que foi possível adaptar as instalações técnicas previstas no contrato à localização precisa de cada equipamento, nomeadamente na localização de tomadas, tipo de extrações, localização e quantidade de drenagens e pontos de abastecimento de água e capacidade de quadros elétricos, e correspondentes trabalhos de apoio de construção civil (atentas as razões expostas no ponto A-3.).

Estes trabalhos resultam do facto de o projeto inicial ter sido desenvolvido com o anterior modelo de escola e de que, concomitantemente com o decurso da obra, estar a ser definido o novo modelo funcional das Escolas para os espaços desportivos, o qual, no que diz respeito aos balneários, passava por uma nova definição do seu layout – designadamente espaços disponíveis para vestiário e zona de chuveiros – optou-se nesta obra pela adoção desse mesmo novo modelo, constituindo assim um embrião para o modelo que viria a ser seguido em intervenções posteriores.

Dada a natureza dos trabalhos e respetivos processos construtivos, e ainda por se considerar importante salvaguardar a respetiva garantia de obra, entende-se justificável, e não lesivo do erário público, a inclusão destes trabalhos na empreitada em análise.

OET nº 25 - Sistema Estruturado de cablagem de acordo com as Peças Desenhadas do Projeto Revisto

Estes trabalhos resultam da necessidade de adequar o sistema de cablagem de distribuição de telecomunicações entre bastidores de rede estruturada, previsto integralmente em fibra ótica, tanto para dados como para voz, para sistema de cablagem de transmissão de voz em cabos UTP, de forma a ser possível aproveitar e utilizar os

RM
CL

meios de comunicação de instalações telefónicas existentes na Escola, garantindo um sistema de transmissão mais polivalente e abrangente.

Da execução destes trabalhos resultou uma otimização do cabo de fibra na interligação entre bastidores da qual resulta uma menor valia, e ainda o fornecimento e instalação de rede de cabos analógicos para interligar à central telefónica existente deste trabalho resulta uma maior valia (atentas as razões expostas no ponto A-3.).

O aumento de quantidades de painéis de dados e de voz, assim como as quantidades de cablagens de rede estruturada resultantes da implementação do PTE, obrigou à instalação de um novo bastidor que permitisse albergar, juntamente com o já previsto contratualmente, todos os equipamentos ativos da rede (*cf.* alínea a) do ponto A-2.).

A vantagem técnica e económica de estes trabalhos serem executados no âmbito da empreitada em causa, resulta:

- do facto de os valores apresentados pelo empreiteiro estarem plenamente enquadrados nos valores de referência de mercado;

- do aproveitamento dos meios humanos e técnicos colocados em obra pelo empreiteiro, por contraponto ao aumento dos prazos de execução que decorreria de uma contratação autónoma.

- pela natureza dos trabalhos e o facto de a obra não se encontrar rececionada, a intervenção de uma terceira entidade (inerente a uma situação de eventual procedimento autónomo de contratação) seria suscetível de colocar em causa a garantia da obra.

OET nº 26 - Alterações efetuadas nos Quadros Elétricos decorrentes das diversas alterações aos Projetos

Adaptações nos quadros parciais decorrentes dos novos layouts - cozinha, bar e balneários (vide OET nº 24).

Dada a natureza dos trabalhos e respetivos processos construtivos, e ainda por se considerar importante salvaguardar a respetiva garantia de obra, entende-se justificável, e não lesivo do erário público, a inclusão destes trabalhos na empreitada em análise em detrimento da intervenção de uma terceira entidade (inerente a uma situação de eventual procedimento autónomo de contratação).

OET nº 27 - Alterações diversas no Sistema Estruturado de Cablagem (SEC)

Tal como sucedeu com o quadro elétrico deste piso (ver OE nº24), procurou-se reunir todos os equipamentos na área técnica existente neste piso, libertando os armários para utilização dos alunos e professores, como arrumos (indo ao encontro da pretensão da Escola nesse sentido). Esta alteração permite ainda assegurar de forma mais eficaz a

segurança de pessoas e equipamentos, assim como uma gestão mais prática em termos de manutenção, uma vez que centraliza todos os equipamentos técnicos (vide ponto A-4.).

Para permitir o acesso à corete técnica, no piso 2, foi necessário deslocar o *rack* do local previsto em projeto para aí executar o referido acesso. Após análise pelo projetista, considerou-se executar a ligação da cablagem dos gabinetes do piso 2 ao *rack* do piso 1, otimizando-se a instalação, permitindo uma otimização a nível da manutenção (vide ponto A-4.).

Verificou-se ainda a necessidade de reforçar o bastidor localizado no piso -1 com o aumento de painéis de voz, de forma a cumprir-se com o PTE (cf. alínea a) do ponto A-2.).

A vantagem técnica e económica de estes trabalhos serem executados no âmbito da empreitada em causa, resulta:

- do facto de os valores apresentados pelo empreiteiro estarem plenamente enquadrados nos valores de referência de mercado;

- do aproveitamento dos meios humanos e técnicos colocados em obra pelo empreiteiro, por contraponto ao aumento dos prazos de execução que decorreria de uma contratação autónoma;

- pela natureza dos trabalhos e o facto de a obra não se encontrar rececionada, a intervenção de uma terceira entidade (inerente a uma situação de eventual procedimento autónomo de contratação) seria suscetível de colocar em causa a garantia da obra.

OET nº 29 - Instalação de caixas de pavimento e respetivas tomadas na Sala Polivalente e alterações diversas no Sistema de Detecção de Incêndio

Os trabalhos decorrentes desta Ordem resultam do facto de no decurso da empreitada ter sido definido pela escola que era indispensável instalar o Centro de Recursos na sala polivalente – situação não conjeturada em fase de formação do contrato por se considerar a biblioteca existente como sendo adequada para esse fim. No entanto, constatou-se que, dado o seu elevado valor patrimonial e bibliográfico, não seria adequada a sua utilização quotidiana e até lúdica pelos alunos (cfr. DOCUMENTO N.º 8).

Dada a natureza dos trabalhos e respetivos processos construtivos, e ainda por se considerar importante salvaguardar a respetiva garantia de obra, entende-se justificável, e não lesivo do erário público, a inclusão destes trabalhos na empreitada em análise em detrimento da intervenção de uma terceira entidade (inerente a uma situação de eventual procedimento autónomo de contratação).

OET nº 31 - Execução de Instalações Elétricas na Cozinha e no Bar

AM
FR

Apenas após a definição de todos os equipamentos a fornecer para os espaços da cozinha e bar fora do âmbito desta empreitada, é que foi possível adaptar as instalações técnicas previstas no contrato à localização precisa de cada equipamento, nomeadamente na localização de tomadas e alimentações de energia, bem como correspondentes trabalhos de apoio de construção civil (atentas as razões expostas no ponto A-2.).

Esta Ordem reporta ainda aos trabalhos de adaptação do layout da OET nº 24.

Dada a natureza dos trabalhos e respetivos processos construtivos, e ainda por se considerar importante salvaguardar a respetiva garantia de obra, entende-se justificável, e não lesivo do erário público, a inclusão destes trabalhos na empreitada em análise.

Deste modo mesmo que não se entendam os trabalhos em apreço como trabalhos a mais, os mesmos sempre configurariam um erro e omissão apenas detetável pelo empreiteiro em sede de execução do contrato.

OET nº 32 - Infraestruturas Elétricas e Equipamentos necessários à Iluminação da Corete Técnica existente junto ao elevador do Conservatório de Música

Fornecimento e instalação de armaduras de iluminação (não previstas em fase de concurso), ao longo do desenvolvimento vertical da corete técnica.

Optou-se pela execução destes trabalhos por uma questão de otimização das condições de manutenção assim como a salvaguarda da execução da mesma em segurança (vide ponto A-4).

A vantagem técnica e económica de estes trabalhos serem executados no âmbito da empreitada em causa, resulta:

- do facto de os valores apresentados pelo empreiteiro estarem plenamente enquadrados nos valores de referência de mercado e do contrato;
- do aproveitamento dos meios humanos e técnicos colocados em obra pelo empreiteiro, por contraponto ao aumento dos prazos de execução que decorreria de uma contratação autónoma;
- pela natureza dos trabalhos e o facto de a obra não se encontrar rececionada, a intervenção de uma terceira entidade (inerente a uma situação de eventual procedimento autónomo de contratação) seria suscetível de colocar em causa a garantia da obra.

OET nº 33 - Instalação de Infraestruturas para o Sistema de Chamada de contínuos – Austco

Atendendo a que o fundamento dos presentes trabalhos é o mesmo que o expresso na OET nº 44 do adicional 2 ao contrato 113, damos aqui por reproduzidas as considerações aí realizadas.

OET nº 34 - Fornecimento e aplicação de forra mecânica nas tubagens hidráulicas das instalações Mecânicas

Fornecimento e aplicação de proteção mecânica da rede hidráulica de AVAC em todos os troços em que esta não esteja oculta pela esteira - passagem de tubagem da esteira para as salas alcançável pelos utilizadores.

A Escola, quando se apercebeu da geometria e localização desta infraestrutura, chamou a atenção para o risco de vandalismo, em razão do que se considerou ser importante proteger estas condutas.

A especificidade e o caráter experimental de algumas das soluções construtivas, levaram a que não estivessem devidamente salvaguardadas algumas questões de funcionalidade das soluções em fase de projeto. No entanto, tendo-se reconhecido como imprescindível assegurar a proteção das pessoas e dos equipamentos, optou-se pela inclusão deste trabalho na empreitada em análise otimizando assim a solução ao nível da exploração e manutenção do edifício (cf. ponto A-4).

Dada a natureza dos trabalhos e respetivos processos construtivos, e ainda por se considerar importante salvaguardar a respetiva garantia de obra, entende-se justificável, e não lesivo do erário público, a inclusão destes trabalhos na empreitada em análise

Adicional 2 ao contrato nº 316**OET nº 1 - Demolições necessárias à implantação da obra**

Considerando a existência de dois pavilhões pré-fabricados na zona de construção do novo Auditório e instalações de apoio ao CMP, destinados a albergar o ginnodesportivo e Centro de Formação da RF (respetivamente), que não estavam no objeto da empreitada, e atenta à importância de utilização destes espaços por parte da comunidade escolar e a colocação ao seu serviço, foi opção do Dono de Obra, no âmbito do faseamento construtivo, mantê-los pelo período máximo de tempo possível em funcionamento.

Considerando que a Direção da Escola apresentou um espaço alternativo para o Centro de Formação, e reportou não necessitar do ginásio para assegurar o cumprimento do programa curricular na área de educação física, decidiu-se proceder aos trabalhos de demolição alvo da presente Ordem.

Nestes termos, resulta exposta a necessidade de execução dos trabalhos ora descritos, sendo que, na tomada de decisão dos mesmos, presidiu a opção de evitar o constrangimento de utilização de espaços por parte da comunidade escolar por maior tempo possível.

OET nº 9 - Execução de infraestruturas para os equipamentos cénicos das salas acústicas e grande auditório

No projeto não estava prevista a aquisição e fornecimento dos equipamentos cénicos (fornecimento autónomo) assim como a respetiva alimentação. Deste modo, de forma a evitar a realização de trabalhos posteriores (e mais onerosos ao Dono de Obra), optou-se nesta fase pelo fornecimento e colocação de esteiras e tubagem Vd para a futura passagem de cabos de alimentação aos equipamentos cénicos.

A vantagem técnica e económica de estes trabalhos serem executados no âmbito da empreitada em causa resulta:

- do aproveitamento dos meios humanos e técnicos colocados em obra pelo empreiteiro por contraponto ao aumento dos prazos de execução que decorreria de uma contratação autónoma (antes do fecho dos tetos falsos procedeu-se à passagem do caminho de cabos);

- pela natureza dos trabalhos e o facto de a obra não se encontrar rececionada, a intervenção de uma terceira entidade (inerente a uma situação de eventual procedimento autónomo de contratação) seria suscetível de colocar em causa a garantia da obra.

OET nº 11 - Introdução de iluminação nos painéis difusores do Grande Auditório

Face à incerteza do momento em que se poderia investir no equipamento cénico e a possibilidade de aumento e diversificação das valências do espaço, com um investimento de pequena monta, entendeu-se ser justificável aumentar a iluminação no palco através de painéis difusores acústicos situados nas paredes laterais do Grande Auditório. Considerou-se que a maior valia decorrente dos proveitos do aluguer dos espaços a uma maior abrangência de atividades, cobriria os custos de implementação desta alteração.

Dada a natureza dos trabalhos e respetivos processos construtivos, e ainda por se considerar importante salvaguardar a respetiva garantia de obra, entende-se justificável, e não lesivo do erário público, a inclusão destes trabalhos na empreitada em análise.

Adicional 1 ao contrato nº 377**OET nº 3 - Fornecimento e montagem de acessórios sanitários e secadores de mãos**

Atendendo a que o fundamento dos presentes trabalhos é o mesmo que o expresso na OET nº 40 do adicional 2 ao contrato 113, damos aqui por reproduzidas as considerações aí realizadas.

OET nº 8 - Compartimento de arrumos no desvão da escada de ligação entre o piso-1 e o piso 0

Em fase de execução, a Direção da Escola solicitou à Parque Escolar que necessitava de um espaço de acesso restrito, por questões de segurança e de preservação do material de Educação Física.

Assim, entendeu-se aproveitar o espaço existente debaixo da escada E1, por possuir a área suficiente e ser a solução que em termos de enquadramento nos prazos e orçamento da Empreitada se apresentava mais favorável (vide pontos A-2 e ainda A-4).

A vantagem técnica e económica de estes trabalhos serem executados no âmbito da empreitada em causa resulta:

- do aproveitamento dos meios humanos e técnicos colocados em obra pelo empreiteiro por contraponto ao aumento dos prazos de execução que decorreria de uma contratação autónoma (antes do fecho dos tetos falsos procedeu-se à passagem do caminho de cabos);

- pela natureza dos trabalhos e o facto de a obra não se encontrar rececionada, a intervenção de uma terceira entidade (inerente a uma situação de eventual procedimento autónomo de contratação) seria suscetível de colocar em causa a garantia da obra.

OET nº 10 - Alteração do sistema da cobertura inclinada no recinto desportivo

Após fortes chuvadas, ocorreram deslizamentos do revestimento da cobertura plana (*roofmate* e lajeado) por força da impulsão da água e perda de atrito entre as superfícies.

De forma a evitar a repetição deste deslizamento perante condições climatéricas adversas, e antes de se proceder ao trabalho de recolocação do *roofmate* deslocado, procedeu-se à colocação de barrotos de madeira em pinho tratado, envoltos e fixos à laje por tela de impermeabilização "polyster", de forma a fixar o isolamento térmico.

Dada a natureza dos trabalhos e respetivos processos construtivos (mais onerosos se executados posteriormente), e ainda por se considerar importante salvaguardar a respetiva garantia de obra, entende-se justificável, e não lesivo do erário público, a inclusão destes trabalhos na empreitada em análise.

Entende-se que, efetivamente, se trata de um erro de projeto apenas detetável pelo empreiteiro em sede de execução do contrato, pois a solução executada inicialmente em obra foi a prevista no projeto patenteado. Atente-se, ainda, que embora o projetista subscresse a solução de projeto, considerou que a mesma poderia ser melhorada para fazer face a situações climatéricas mais gravosas (como a que ocorreu).

OET nº 11 - Quadro e ligações elétricas ao sistema de produção de água quente sanitária na zona técnica

Já em fase de execução, e após definição por parte do instalador do esquema unifilar do quadro elétrico dos equipamentos do sistema de energia geotérmica, foi possível a sua implementação garantindo a alimentação às bombas de calor previstas em contrato.

A vantagem técnica e económica de estes trabalhos serem executados no âmbito da empreitada em causa, resulta:

- do facto de os valores apresentados pelo empreiteiro estarem plenamente enquadrados nos valores de referência de mercado;
- do aproveitamento dos meios humanos e técnicos colocados em obra pelo empreiteiro, por contraponto ao aumento dos prazos de execução que decorreria de uma contratação autónoma.

OET nº 15 - Trabalhos diversos de serralharias

Após a conclusão da guarda metálica, a Direção da Escola solicitou que a referida guarda, além de resistir às normais e regulamentares questões de segurança, pudesse suportar eventuais situações de comportamento tumultuoso por parte dos alunos. Deste modo, procedeu-se ao reforço da guarda metálica através da inclusão de alguns elementos metálicos verticais, em ordem a imprimir maior rigidez ao conjunto.

De forma a permitir a livre expansão/retração do soalho desportivo, e assim garantir o cumprimento das garantias do piso certificado, foi deixado um distanciamento dos elementos envolventes em toda a periferia. De forma a ocultar o espaçamento entre este pavimento e os vãos JE2 e JE3 (fachada), houve necessidade de colocar uma chapa metálica de elevada rigidez, no sentido de alcançar a segurança dos utilizadores.

No átrio de entrada do edifício, colocou-se uma chapa metálica de remate do lambrim de mogno e o pavimento tendo em vista garantir a limpeza e durabilidade dos materiais no período de exploração do edifício.

No murete de transição entre o átrio exterior e a Alameda das Tílias, colocou-se uma chapa metálica de remate do topo do muro tendo em vista garantir a limpeza e durabilidade dos materiais no período de exploração do edifício.

A especificidade e o carácter experimental de algumas das soluções construtivas levaram a que não estivessem devidamente salvaguardadas algumas questões de funcionalidade das soluções em fase de projeto. No entanto, tendo-se reconhecido como imprescindível assegurar a proteção das pessoas e dos equipamentos, optou-se pela

inclusão deste trabalho na empreitada em análise otimizando assim a solução ao nível da exploração e manutenção do edifício (cf. ponto A-4).

A vantagem técnica e económica de estes trabalhos serem executados no âmbito da empreitada em causa, resulta:

- do facto de os valores apresentados pelo empreiteiro estarem plenamente enquadrados nos valores de referência de mercado;

- do aproveitamento dos meios humanos e técnicos colocados em obra pelo empreiteiro, por contraponto ao aumento dos prazos de execução que decorreria de uma contratação autónoma;

- pela natureza dos trabalhos e o facto de a obra não se encontrar rececionada, a intervenção de uma terceira entidade (inerente a uma situação de eventual procedimento autónomo de contratação) seria suscetível de colocar em causa a garantia da obra.

Deste modo, mesmo que não se entendam os trabalhos em apreço como trabalhos a mais, os mesmos sempre configurariam um erro e omissão apenas detetável pelo empreiteiro em sede de execução do contrato.

OET nº 16 - Execução de rodapé em revestimento epoxy

Os trabalhos da presente ordem decorrem do facto de o projeto não prever o remate do epoxy nas paredes, solução que oferece maiores garantias de durabilidade dos materiais e de facilidade na limpeza, fatores importantes aquando do período de exploração do edifício.

OET nº 18 - Alteração da conduta de desenfumagem

O trabalho em análise consiste na adaptação do percurso da conduta de desenfumagem para que não coincidisse com um elemento estrutural existente na fachada – viga. A solução de diminuição do pé direito para permitir a passagem da conduta abaixo da viga, demonstrou-se ser inviável, por não permitir o cumprimento das alturas mínimas regulamentares para a prática do vólei de competição. Assim, a opção que foi entendida como menos penalizadora para a eficaz exploração e manutenção do edifício foi a de alterar o percurso, previsto realizar-se no sentido transversal do campo de jogos, e passá-lo para o traçado no sentido oposto.

OET nº 19 - Alteração dos pormenores construtivos das persianas fixas em chapa de aço quinado aplicadas no alçado poente do edifício

Apenas após a aplicação das persianas fixas se verificou o aparecimento de uma ligeira deformação das mesmas. Após a análise da situação pelo projetista, concluiu-se

que, por se tratar de uma fachada exposta a poente e por ser o elemento em ferro parte constituinte da fachada onde se fixavam as persianas, esta sofreu um conjunto de deformações causadas por variações de temperatura. Para resolver o problema, procedeu-se à inclusão de mais perfis transversais de reforço, para assim impedir a deformação do sistema.

Deste modo, mesmo que não se entendam os trabalhos em apreço como trabalhos a mais, os mesmos sempre configurariam um erro e omissão apenas detetável pelo empreiteiro em sede de execução do contrato.

OET nº 21 - Limpeza fina da obra

Atendendo a que o fundamento dos presentes trabalhos é o mesmo que o expresso na OET nº 31 do adicional 2 ao contrato 113, damos aqui por reproduzidas as considerações aí realizadas.

b) Incompatibilidades entre Projetos de Arquitetura e os das especialidades

Adicional 2 ao contrato nº 316

OET nº 6 - Alteração dos trabalhos de Estruturas Metálicas conforme o Novo Projeto de Estruturas

Estrutura Metálica para suporte de equipamento AVAC

Já em sede de execução do contrato, após aprovação de todos os equipamentos assim como do traçado e ligações das condutas aos mesmos, verificou-se a necessidade de reforçar as estruturas metálicas na cobertura que suportam os diversos equipamentos de AVAC e respetivas acessibilidades.

Tratando-se de um erro de projeto, sendo que a sua deteção não era exigível ao empreiteiro, por não lhe ser exigível a realização de cálculos estruturais.

Estrutura Metálica mezzanine da Biblioteca:

No decurso da empreitada, a Escola solicitou que o espaço da Biblioteca deveria ser aumentado, atendendo a que a especificidade do ensino da música obrigaria à consulta de um elevado número de pautas que fazem parte do espólio da Escola.

Constatou-se, de facto, e decorrente desta intervenção sui generis, que a dimensão do acervo documental do CMP, cuja extensão excepcional não nos tinha sido reportada antes, não era compatível com o espaço previsto em projeto.

Face a este cenário, foi reformulado o layout da Biblioteca / Loja para um único espaço, com aumento da área útil da mezzanine, obtendo-se desta forma mais área para a Escola no mesmo espaço.

O presente trabalho resulta de um circunstância imprevista - a dimensão constatada já com a obra em curso do referido acervo documental -, julgando-se estarem reunidos os pressupostos para enquadrar este trabalho como trabalho a mais. Dada a natureza dos trabalhos e respetivos processos construtivos, e ainda por se considerar importante salvaguardar a respetiva garantia de obra, entende-se justificável, e não lesivo do erário público, a inclusão destes trabalhos na empreitada em análise em detrimento da intervenção de uma terceira entidade (inerente a uma situação de eventual procedimento autónomo de contratação).

OET nº 8 - Execução de Central Térmica e respetivas Subestações de bombagem e Posto de Transformação

Cumpra antes de mais referir que os espaços objeto da presente ordem de execução se encontravam integrados nos espaços exteriores da escola, estando assim a sua realização diretamente interligada com o projeto de execução dos espaços exteriores.

Entretanto, atendendo à dimensão da Escola, constatou-se que o ramal existente não era suficiente pelo que ou se requeria novo ramal, solução que acarretaria custos mais elevados, ou se optava pela execução do Posto de Transformação.

Ora, como abaixo melhor se discriminará aquando da análise da OET nº 35 do Adicional 3 ao contrato nº 305, o projeto de arranjos exterior encontra-se de forma inelutável condicionado ao carácter de fase piloto da presente empreitada.

Em acréscimo, à data da necessidade de realização destes trabalhos não se encontrava concluída a definição do projeto de arranjos exteriores, apresentando-se a necessidade de execução do Posto de Transformação e da Central Térmica imprescindíveis ao funcionamento da generalidade das instalações técnicas de todos os edifícios.

Sucedem que só aquando da entrada em funcionamento dos equipamentos de AVAC do auditório (em simultâneo com os demais edifícios) se constatou que o ramal de alimentação elétrica existente não apresentava potência suficiente, exigindo assim a execução do novo Posto de Transformação e central térmica associada.

Face ao exposto, atendendo à mobilização do empreiteiro no local e à impossibilidade de uma outra empreitada simultânea, por se tratar de espaços integrados na área construtiva consignada, e, por fim, tratando-se de trabalhos contratuais ou

PH
CR

baseados em preços contratuais, resultava económica e tecnicamente mais vantajosa a contratação no âmbito desta empreitada.

Adicional 1 ao contrato nº 377

OET nº 7 - Adaptação dimensional da escada E1 face à alteração introduzida no Projeto de Execução

A pormenorização da escada E1 a nível de arquitetura foi remetida pelo projetista à obra através do envio do desenho ref. C1-OBRA-01, e quando a escada já se encontrava concluída de acordo com o projeto de Estruturas e de Arquitetura. Só nessa data foi possível ao empreiteiro e fiscalização constatar que o espaçamento entre dois lanços da escada E1, já executada com 40 cm, de ligação entre os pisos -1 e 0, era superior ao definido no desenho de pormenor de Arquitetura, que definia para essa distância o valor de 15 cm. A necessidade de retificação do afastamento, enviado pelo Arquiteto, resulta do facto de que, para se cumprir a legislação em vigor, os lanços de escada deveriam ter duas unidades de passagem (2UD=1,40m), o que não se verificava num dos lanços. Uma vez que após a execução do murete em alvenaria (previsto no projeto da patente) que servirá de guarda da escada, teríamos apenas 1,35m de passagem livres. Assim, aumentou-se a largura útil dos degraus, e conseguiu-se uma largura de passagem de cerca de 1,50m.

Dada a natureza dos trabalhos e respetivos processos construtivos (mais onerosos executados posteriormente), e ainda por se considerar importante salvaguardar a respetiva garantia de obra e cumprir com a legislação, entende-se justificável, e não lesivo do erário público, a inclusão destes trabalhos na empreitada em análise.

c) Alterações e adaptações introduzidas no projeto por vontade do “dono de obra”

Adicional 2 ao contrato nº 113

OET nº 1 - Execução de guarita para o guarda, honorários do guarda e fornecimento e aplicação de manga plástica na vedação de mobiliário

Após a implantação do estaleiro, verificou-se a existência de acessos comuns quer ao parque de estacionamento da Escola, quer ao local de cargas e descargas para a mesma.

Entendeu-se ser imprescindível garantir que a escola continuasse a funcionar com todas as condições de segurança, bem como salvaguardar a proteção das pessoas e bens.

Ora a boa execução das finalidades acima identificadas dificilmente poderia ser prosseguida de uma forma tão global e eficiente quanto no âmbito da empreitada, conforme as razões abaixo elencadas:

- O controlo de acessos à escola pelas razões de segurança, controlo de pessoal, veículos e maquinaria afetos à obra e respetiva movimentação de pessoas e bens do decurso da mesma, demanda a sua realização por pessoal habilitado. Deste modo, tais exigências nunca poderiam ser cumpridas por uma eventual afetação de um funcionário da escola a esta tarefa;

- por outro lado, as funções de guarda em causa compreendem um controlo de registo de entradas e saídas de pessoal afetos à obra/escola, histórico de entrada de viaturas e maquinaria, com especial ênfase ao cumprimento das regras de segurança. De forma a acautelar a imputação de responsabilidades em caso de violação das referidas regras, e para evitar eventuais ambiguidades na atribuição de tais responsabilidades caso tal serviço viesse a ser prestado pela contratação autónoma de uma terceira entidade, optou-se pela sua contratação no âmbito desta empreitada.

Por fim, cumpre salientar que os preços se encontram enquadrados nos preços de mercado para este tipo de serviço.

OET nº 6 – Coretes e armários técnicos nas salas de aula

A Direção da Escola, após perceber o dimensionamento e funcionalidade dos espaços, entendeu ser necessário reforçar a segurança dos armários elétricos nas salas de aula e corredores, que apesar de terem tampas próprias ficavam acessíveis aos utilizadores dos espaços (cfr. DOCUMENTO N.º 8).

Registe-se que a diminuição dos gastos de manutenção/exploração decorrentes dos preditos trabalhos, cobre os custos da sua implementação.

Dada a natureza dos trabalhos e respetivos processos construtivos, e ainda por se considerar importante salvaguardar a respetiva garantia de obra, entende-se justificável, e não lesivo do erário público, a inclusão destes trabalhos na empreitada em análise.

OET nº 9 - Alteração da solução preconizada em projeto para as instalações de transporte mecânico de pessoas e mercadorias

Reavaliadas as condições da instalação de transporte mecânicos de pessoas e mercadorias em projeto e no sentido de otimizar essa solução, decidiu-se não instalar, por ser redundante, o separador de hidrocarbonetos e proceder à alteração do sistema de suporte em cintas para outro de correias, cujo conjunto resultou uma menor valia correspondente a cerca de €2.000,00, e ainda por esta solução oferecer maior garantia

BY
CH
L

de fiabilidade e durabilidade, questões fundamentais para uma melhoria no que diz respeito à manutenção e exploração.

OET nº 10 - Alterações Diversas ao Projeto de Arquitetura de Concurso

Atendendo a que o fundamento dos presentes trabalhos é o mesmo que o expresso na OET nº 25 do adicional 2 ao contrato 113, damos aqui por reproduzidas as considerações aí realizadas.

OET nº 23 - Alteração dos controladores de temperatura dos radiadores

Para uma eficiente implementação do sistema de Gestão Técnica Centralizada, optou-se por dotar os espaços de infraestruturas que permitissem monitorizar/controlar as temperaturas, através da interligação dos controladores dedicados aos radiadores das várias salas de aula ao GTC.

Para dar cumprimentos às novas recomendações/imposições do RSECE (não vigentes à data de execução do projeto), foram também deixadas infraestruturas para permitir a instalação de sondas de qualidade de ar interior.

A execução desta alteração permitiu melhorar o nível do conforto e economizar nos consumos, conseguida por uma gestão eficaz da temperatura dos espaços.

Tendo em consideração o faseamento construtivo destes trabalhos, a sua execução numa fase posterior à conclusão da empreitada, além de acarretar inconvenientes ao utilizador, conduziria a custos adicionais de adaptação da infraestruturas por os espaços em causa se encontrarem concluídos, assim como eventuais problemas de responsabilização de garantias pós obra. Pelo que se optou pela inclusão deste trabalho na empreitada em análise, otimizando assim a solução ao nível da exploração e manutenção do edifício (cf. ponto A-4).

O carácter experimental (referido no ponto A-2.) de que se revestiu esta intervenção piloto permitiu salvaguardar a implementação deste sistema nas intervenções posteriores a cargo da PE.

OET nº 30 - Fornecimento e montagem de acessórios sanitários nas instalações sanitárias do piso 0 da ala Nascente

Atendendo a que o fundamento dos presentes trabalhos é o mesmo que o expresso na OET nº 40 do adicional 2 ao contrato 113, damos aqui por reproduzidas as considerações aí realizadas.

OET nº 37 - Alteração do tipo de torneiras das instalações sanitárias dos alunos

No âmbito do desenvolvimento do manual de arquitetura e instalações que estava a ser desenvolvido em simultâneo com o decurso das obras da Fase 0, uma das medidas preconizadas, tendo em vista a economia de consumos, era a instalação de torneiras temporizadas nas instalações sanitárias, solução esta diferente da prevista no projeto desta obra. Deste modo, decidiu-se implementar de imediato a referida solução de torneiras temporizadas acautelando a pretendida economia dos consumos de água.

OET nº 38 - Fornecimento e montagem de escada técnica e patamares em gradil no interior de corete

Para garantir as boas condições de manutenção e de exploração do edifício, e no que diz respeito às acessibilidades previstas, em projeto, à corete técnica, determinou-se, em fase de execução do contrato, a colocação de uma escada interior e de patamares, os quais permitiam uma passagem e acesso simplificado dos funcionários a essas mesmas áreas.

OET nº 43 - Alteração de infraestruturas especiais nas salas 0.25 A a G, 0.31 e 0.33 – salas TIC

No decurso dos trabalhos, verificou-se a necessidade de se criar mais uma sala TIC para acolher um novo curso profissional de CEF, tendo-se constatado que essa sala poderia ser instalada num espaço anteriormente destinado às instalações sanitárias.

Neste sentido, os trabalhos desta Ordem correspondem à execução das infraestruturas elétricas dessa nova sala (cfr. DOCUMENTO N.º 8).

Ora, tendo em conta toda a rede de infraestruturas elétrica e de dados a executar, assim como a necessidade de cumprir com os prazos estipulados para a Empreitada e respeitar o planeamento em vigor, por se tratar da replicação de soluções técnicas do projeto, e, por último, para salvaguardar eventuais responsabilidades de garantias de obra, optou-se pela inclusão deste trabalho na empreitada em análise

OET nº 46 - Alterações de infraestruturas do centro de formação

De forma a atender à solicitação da Direção da Escola no sentido de existir um espaço para albergar o Centro de Formação, não previsto inicialmente no programa funcional da Escola Secundária Rodrigues de Freitas, foi necessário adaptar as infraestruturas de uma sala de aula normal, com o respetivo aumento de acessos de rede

e tomadas de energia, trabalhos esses que foram objeto da Ordem em apreço (cfr. DOCUMENTO N.º 8).

Dada a natureza dos trabalhos e respetivos processos construtivos, e ainda por se considerar importante salvaguardar a respetiva garantia de obra, entende-se justificável, e não lesivo do erário público, a inclusão destes trabalhos na empreitada em análise em detrimento da intervenção de uma terceira entidade (inerente a uma situação de eventual procedimento autónomo de contratação).

OET n.º 47 - Fornecimento e instalação de mobiliário para o Museu da escola

No que tange aos trabalhos objeto da presente Ordem e aos fundamentos dos mesmos, remetemos para a explicitação constante do ponto III do presente Contraditório, dando-se aqui reproduzido na íntegra o aí exposto.

Adicional 2 ao Contrato n.º 305

OET n.º 3 - Cedência de guarda diurno

Atendendo a que o fundamento dos presentes trabalhos é o mesmo que o expresso na OET n.º 1 do adicional 2 ao contrato 113, dá-mos aqui por reproduzidas as considerações aí realizadas.

OET n.º 10 - Fornecimento e montagem de monta-pratos na cantina da Escola

Apenas em fase de execução do contrato, com a definição do layout da cozinha, é que se veio a confirmar a necessidade de aplicar um equipamento do tipo "monta-pratos" para transporte de produtos e mercadorias entre o piso -2 de armazenamento da cantina e o piso -1 de confeção e distribuição, sendo que este equipamento é imprescindível ao eficaz funcionamento deste espaço.

Tendo em consideração o faseamento construtivo destes trabalhos, a instalação da rede de infraestruturas numa fase posterior à conclusão da empreitada, além de acarretar inconvenientes ao utilizador, conduziria a custos adicionais de adaptação da infraestruturas por os espaços em causa se encontrarem concluídos. O carácter experimental de que se revestiu esta intervenção piloto permitiu salvaguardar a implementação deste sistema nas intervenções posteriores a cargo da PE (conferir ponto A-2.).

OET nº 15 - Aplicação de novos armários técnicos e alteração ao pormenor construtivo dos armários técnicos previstos em projeto para os corredores e salas de aula

Atendendo a que o fundamento dos presentes trabalhos é o mesmo que o expresso na OET nº 6 do adicional 2 ao contrato 113, damos aqui por reproduzidas as considerações aí realizadas.

OET nº 20 - Introdução de Nova Instalação Sanitária no Piso 0

Na sequência do que atrás foi referido quanto à OET n.º 43 do adicional 2 ao contrato n.º 113, maxime quanto à eliminação de uma instalação sanitária (para albergar mais uma sala TIC), tornou-se necessário realizar as devidas adaptações ao espaço anteriormente destinado à sala de apoio à Direção para passar a albergar um WC de apoio ao piso 0, por os existentes em projeto ao nível deste piso serem de uso exclusivo do pessoal docente e não docente.

OET nº 28 - Alterações decorrentes das revisões aos Projetos de Instalações Elétricas da zona dos Balneários

Decorrente das alterações de arquitetura realizadas pelo Dono de Obra na zona dos balneários (vide OET nº 24 do adicional 2 ao contrato nº 305), verificou-se a necessidade de adaptar as instalações especiais do local às novas funcionalidades, pelo que foi necessário realizar diversas adaptações, nomeadamente no que refere à localização de secadores de mãos, armaduras de iluminação e deteção automática de incêndio (vide pontos A-2 e ainda A-4).

A vantagem técnica e económica de estes trabalhos serem executados no âmbito da empreitada em causa, resulta:

- do facto de os valores apresentados pelo empreiteiro estarem plenamente enquadrados nos valores de referência de mercado e do contrato;
- do aproveitamento dos meios humanos e técnicos colocados em obra pelo empreiteiro, por contraponto ao aumento dos prazos de execução que decorreria de uma contratação autónoma;
- pela natureza dos trabalhos e o facto de a obra não se encontrar rececionada, a intervenção de uma terceira entidade (inerente a uma situação de eventual procedimento autónomo de contratação) seria suscetível de colocar em causa a garantia da obra.

OET nº 30 - Alterações das infraestruturas de Instalações Elétricas na zona das salas Acústicas do Piso -2

Handwritten initials in blue ink, possibly "PC" and "FC", located in the bottom left corner of the page.

Na sequência da alteração da filosofia relativa a quadros elétricos de salas do piso - 2, cujo descritivo consta da OE nº 26, este trabalho representa o acréscimo de ligações de infraestruturas (designadamente de caminhos de cabos) que decorreu desta revisão de Projeto de Instalações Elétricas.

Adicional 3 ao Contrato nº 305

OET nº 35 - Arranjos exteriores nos pátios interiores da Escola

Os trabalhos da presente Ordem reportam-se aos arranjos exteriores nos 5 pátios interiores da Escola, os quais, face à ocupação de todo o espaço envolvente para intervenção e respetivo estaleiro, passariam a constituir os únicos espaços existentes de lazer e recreio.

Assim, esses trabalhos apresentaram-se vitais para garantir uma utilização mínima de espaços por parte da Escola.

Adicional 2 ao Contrato nº 316

OET nº 5 - Alteração do layout da plateia do Grande Auditório conforme desenho 1-B-DT-04 Rev02

O acerto dimensional dos degraus e a revisão do número de lugares pretendido para a plateia permitiu a melhoria das condições de conforto (aumento do espaçamento entre lugares sentados, conseguida pela supressão de uma cadeira por fila) e da acessibilidade aos lugares pela introdução de degraus intermédios.

OET nº 7 - Alterações introduzidas no projeto de Execução de Fundações e Estruturas

Pelo facto de se tratar de uma escola piloto, na data da execução do projeto não foi devidamente ponderada a necessidade de aumentar as áreas da sala de aula dos alunos do 1º ciclo do CMP, de forma a albergar o número de alunos e respetivas mesas individuais de trabalho, assim como os restantes equipamentos musicais (vide ponto A-2.).

Deste modo, confirmou-se, já em fase de execução da obra, a necessidade de aumentar a área das salas de aulas, para reduzir o impacto da concentração de crianças

numa zona fechada em tempo de chuva. Considerando o acima descrito, e na sequência da reavaliação dos pressupostos do Projeto de Arquitetura, de acordo com a revisão do Projeto de Estruturas efetuada, e as condições efetivas do terreno encontradas durante a realização das fundações do edifício (nível freático elevado e aparecimento de maciço rochoso), verificou-se a necessidade da realização de diversos trabalhos não previstos contratualmente.

Apesar de se tratar de uma desconformidade de projeto em relação ao programa funcional cuja deteção não era exigível pelo Empreiteiro, por não corresponder às exigências regulamentares e ou técnicas, os trabalhos em referência sempre teriam de ser realizados no âmbito da empreitada.

A vantagem técnica e económica destes trabalhos serem executados no âmbito da empreitada em causa, resulta:

- do facto de os valores apresentados pelo empreiteiro estarem enquadrados nos valores de referência de mercado;
- do aproveitamento dos meios humanos e técnicos colocados em obra pelo empreiteiro, por contraponto ao aumento dos prazos de execução que decorreria de uma contratação autónoma;
- pela natureza dos trabalhos e o facto de a obra não se encontrar rececionada, a intervenção de uma terceira entidade (inerente a uma situação de eventual procedimento autónomo de contratação) seria suscetível de colocar em causa a garantia da obra.

Adicional 1 ao Contrato nº 377

OET nº 4 - Alteração dos motores e demais instalações elétricas necessárias para a motorização do vão Je1

De forma a melhorar a ventilação natural dos espaços e diminuir os custos de exploração, sem recorrer a ventilação forçada, foi solicitado ao projetista a alteração dos motores e o seu tipo de acionamento, previstos apenas para a desenfumagem, para outros que permitissem também o seu acionamento manual no quadro parcial do ginásio, para efeitos de garantir a ventilação natural e assim permitir a abertura dos vãos inacessíveis manualmente.

Por esta via, seria possível alcançar uma economia dos custos de exploração por não utilização dos sistemas de ventilação forçada; assim, depois de ponderados os custos destes trabalhos, considerou-se economicamente vantajosa a opção pelo incremento resultante dos mesmos.

Tendo em consideração o faseamento construtivo destes trabalhos, a execução destes trabalhos numa fase posterior à conclusão da empreitada, além de acarretar

inconvenientes ao utilizador, conduziria a custos adicionais de adaptação da infraestruturas por os espaços em causa se encontrarem concluídos, assim como eventuais problemas de responsabilização de garantias pós obra. Assim, optou-se pela inclusão deste trabalho na empreitada em análise, otimizando assim a solução ao nível da exploração e manutenção do edifício (cf. ponto A-4).

OET nº 12 - Alteração do revestimento das paredes do piso 0

Após a Escola ter demonstrado a sua preocupação pelo facto de os alunos se poderem lesionar, no decurso da prática desportiva, nas paredes revestidas a Celenit, e ainda por se tratar de um material de difícil limpeza, alterou-se para um revestimento em MDF.

Este trabalho incluiu ainda a execução de remates do pavimento em epoxy com a parede em zonas não consideradas na OET nº 16 do mesmo contrato.

Dada a natureza dos trabalhos e respetivos processos construtivos, e ainda por se considerar importante salvaguardar a respetiva garantia de obra, entende-se justificável, e não lesivo do erário público, a inclusão destes trabalhos na empreitada em análise

OET nº 13 - Alteração da solução de caleiras em coberturas planas

Tendo-se entendido como imprescindível assegurar uma eficiente conceção das soluções de impermeabilização, de forma a evitar custos futuros resultantes de eventuais correções de danos resultantes da entrada de água, procedeu-se à alteração de rufagem por aplicação de telas, aplicação de rufos de reforço e à introdução de pingadeiras.

OET nº 14 - Trabalhos diversos de funilarias.

A solução prevista em projeto para os tubos de ventilação das instalações sanitárias na cobertura do gimnodesportivo – tubos em PVC - não se enquadrava com as exigências de harmonia arquitetónica inerentes a um espaço integrado num edifício em vias de qualificação pelo IGESPAR. Como tal, determinou-se revestir a zinco os referidos tubos.

III. MOBILIÁRIO PARA O MUSEU DA ESCOLA (PONTO 2.7.3 DO RELATO)

No seu Relato, o Tribunal de Contas qualifica os trabalhos de fornecimento e instalação de mobiliário para o Museu da Escola (OET n.º 47 incluída no Adicional 2 ao Contrato n.º 113) como tendo um “custo manifestamente desajustado face ao mobiliário

em questão”, glosando que a natureza deste trabalho “não apresenta qualquer particularidade que justifique o preço pago pelo mesmo”.

Ora, justifica-se um enquadramento dos trabalhos *supra* referidos, em ordem a perceber a sua decomposição. Assim:

A) Enquadramento.

O espaço museológico da escola Rodrigues de Freitas, tal como evidenciado nas considerações prévias da presente pronuncia, foi sempre considerado, pela Escola, como um património valioso e uma referência na divulgação do conhecimento e da aprendizagem dentro do espaço escolar e na relação com a comunidade.

Não estranha, por conseguinte, relatar que foi sempre com grande relevância que, nas visitas preliminares realizadas pela PE à Escola, a Direção desta apontasse aquele espaço, conjuntamente com a biblioteca, como um dos poucos que refletia a dignidade da escola.

À semelhança do que a PE desenvolveu para espaços letivos - tais como laboratórios, salas de trabalho para professores, espaços de educação física, salas polivalentes, entre outros - era necessário desenvolver um conceito de espaço museológico ajustado ao ensino atual, adaptando e modernizando aquele espaço e tornando-o aberto à comunidade.

Aliás, a importância que se pretendia dar àquele espaço, desenvolvendo o conceito referido, visava inverter, nas escolas similares de cariz histórico e fortemente ligados a museus existentes, a tendência de aquelas áreas museológicas serem espaços encerrados e pouco dinamizados, e sem mais valia para os alunos e para a comunidade.

No âmbito da reabilitação e renovação das escolas, optou-se por desenvolver um conceito que fosse inovador e que tivesse aplicação noutras escolas com áreas museológicas com acervos de interesse reconhecido mas que, infelizmente, ao longo do tempo não foram objeto de qualquer tipo de restauro, encontrando-se geralmente degradados.

Parasitas, fungos e acondicionamentos indevidos caracterizavam a situação destes espaços. Com falta de apoio profissionalizado, funcionando apenas graças à dedicação de alguns professores e alunos ligados a departamentos de ciências, necessitavam de ser requalificados como espaços, não só de memória, mas também de ensino e

aprendizagem promovendo abordagens pedagógicas e acesso permanente de alunos e demais elementos da comunidade.

Destarte, e atendendo à importância daquele espaço para a comunidade escolar e ao facto de ter sido possível desenvolver um projeto piloto com docentes da escola, era vital que este refletisse o conceito que era pretendido para que pudesse ser devidamente avaliado e estendido como boa prática a outras escolas, à semelhança do que foi feito para os laboratórios.

B) O conceito:

A ideia central do conceito museológico baseia-se na definição de dois anéis estruturais concêntricos denominados anel do conhecimento (exterior) e anel da memória (interior). Deu-se relevância à envolvente do espaço com imagens que contagiassem o interesse pela aprendizagem: painéis de tecido litografado ilustrados que refletem os principais temas da biologia, zoologia, mineralogia, aparelhos de física, química, geografia.

Outro objetivo importante foi permitir o uso e o acesso à informação mediante meios audiovisuais, com recurso a equipamento tecnológico de interação e consulta a todo o espólio devidamente cadastrado, como complemento pedagógico e informativo da exposição.

Destarte, a importância da exposição rotativa permitida por este modelo concetual, em detrimento de exposição permanente, tem um papel essencial na transmissão de uma mensagem que se evidencia mediante escolha seletiva de peças. Possibilitando, por esta via, a dinamização pelos professores de exposições temporárias alusivas a diversas temáticas com relevância para o currículo e para o contexto educativo em geral.

É neste âmbito que ressalta a importância do material colocado e identificado em sede de Relato como "Papel de Parede", o qual consiste num tecido litografado, lavável e que permite o seu reaproveitamento no âmbito de exposições de diferentes temáticas.

B1) A importância de ter o espaço concluído por se tratar de uma valência da escola com vital importância para a comunidade escolar:

O desenvolvimento do conceito de *espaço da memória e do conhecimento* e a elaboração do projeto museológico da escola Rodrigues de Freitas ocorreram em

simultâneo com a execução da empreitada em curso. Dada a importância deste espaço para a Escola, e valorizando o apoio dos docentes, considerou-se vital, para aferição do funcionamento e receptividade do espaço por parte da comunidade, que o museu fosse aberto aquando do término da empreitada da Remodelação e Requalificação dos Blocos Nascente e Central da Escola Rodrigues de Freitas.

B2) Riscos associados à não abertura do espaço e reação da comunidade escolar.

Reafirma-se o reproduzido em sede da página 10 do relato do Processo de Auditoria "(...) que o Programa de Modernização se encontra sujeito a uma apertada calendarização, devendo as empreitadas de requalificação das Escolas Piloto ser iniciadas com a máxima urgência, face ao elevado estado de degradação do parque Escolar..."

E ainda,

- 1- (...) todo o processo de investigação de suporte que precede o início das empreitadas se encontra dependente de entidades distintas, com prazos de entrega igualmente dispares. Considerando, finalmente, que as empreitadas em causa desenrolar-se-ão no decurso do ano letivo normal, devendo as mesmas articular-se com o respetivo funcionamento..."
- 2- Recorda-se que a Escola Rodrigues de Freitas foi intervencionada com aulas em pleno funcionamento, com constrangimentos naturais fruto dos trabalhos realizados;
- 3- O desconforto provocado por mudanças, ruídos, inevitáveis cortes energéticos, compreensível face à natureza da intervenção, obrigou a Parque Escolar e Empreiteiro a redobrado esforço no sentido de corresponder à colaboração e sacrifícios feitos pela Escola;
- 4- A abertura dos espaços remodelados era vista com grande expectativa, tanto mais que, em alguns casos, tiveram contributos diretos da comunidade escolar;
- 5- Sendo que os espaços dos laboratórios, biblioteca e sala da memória e do conhecimento foram aguardados pela comunidade escolar com particular expectativa, donde resulta que a sua não disponibilização integral do ponto de vista funcional provocaria desmotivação e frustração nos compromissos que foram assumidos com os docentes;

- 6- Face à precocidade do Programa, à especificidade do projeto, à necessidade de dar corpo ao novo conceito em questão e de credibilizar a equipa na sua relação com a comunidade educativa, a execução deste trabalho revelou-se essencial.

C1) Fundamentação de todos trabalhos realizados e respetiva justificação:

- 7- Como atrás exposto, o trabalho foi desenvolvido para um projeto piloto com possibilidade de ser replicado noutras escolas;
- 8- À semelhança de outros estudos similares, desenvolvidos para os laboratórios e para a loja escolar, foi entendido estudar a parte funcional e de aceitação da comunidade, recorrendo por vezes a materiais não estandardizados;
- 9- A aplicação de materiais que não são frequentemente usados e a sua execução à medida para os espaços em questão, concretizou-se por exemplo: no piso tarima (1.2.1); nas vitrinas e mesas (1.2.2); nos interiores das vitrinas (1.2.3); nas vitrinas de cristal (1.2.5); no papel de parede com impressão gráfica específica litografada (1.2.8);

C2) Justificação dos preços:

Em seguida, apresentamos *infra* quadro discriminativo com decomposição dos trabalhos em causa:

PM
CR

	Artigo	Un.	Qtd.	Preço Unitário	Parcial	Total
1.1	Coordenação e Assistência de Montagem	vg	1			1.517 €
1.2	Elementos de Arquitetura					
1.2.1	Fornecimento de piso tarima	m2	120	57 €		6.850 €
1.2.2	Fornecimento de vitrinas e mesas	un	2	4.134 €		8.267 €
	Conjunto de vitrine e mesa					
	Cada vitrine com 8 metros lineares, incluindo:	m	16			
	Estrutura de suporte emperfado de ferro	m	8			
	Fecho de arestas em chapa de alumínio lacada a cinza com 10 cm de altura	m	27			
	Topos e cobertura em chapa de alumínio	m2	9			
	Cabos e elementos de fixação para exposição	un	8			
	Calha em alumínio	m	4			
	Panel expositivo em ardósia	m2	6			
	Cada mesa com 480x600x750 mm					
	Estrutura de suporte					
	Ravestimento em chapa de alumínio	m2	5			
1.2.3	Fornecimento dos interiores das vitrinas	un	2	4.666 €		9.332 €
	Vitrine 1					
	Placagem de suporte de prateleiras em chapa de alumínio anodizado quinada, incluindo estrutura de suporte em perfis de alumínio	m2	11			
	Prateleiras em vidro fosco com perfil de suporte em chapa	un	14			
	Pódio em MDF aprox. 400x400x800 mm	un	2			
	Paneis com 800x2000 mm com moldura em chapa de alumínio	un	2			
	Vitrine 2					
	Placagem de suporte de prateleiras em chapa de alumínio anodizado quinada	m2	11			
	Prateleiras em vidro fosco com perfil de suporte em chapa	un	11			
	Pódio em MDF aprox. 400x400x400 mm	un	1			
	Pódio em MDF aprox. 400x400x300 mm	un	1			
	Paneis com 800x2000 mm com moldura em chapa de alumínio	un	2			
1.2.4	Pintura					
	Lacagem de diversas peças	m2	82	20 €		1.669 €
1.2.5	Fornecimento de vitrinas em cristal					
	Folhas de balente em vidro temperado 6mm com 800x2000 mm, incluindo ferragens em aço inox e fornecimento e aplicação de película fosca com 15 cm de altura nos limites inferior e superior	un	20	466 €		9.712 €
1.2.6	Fornecimento de estores					
	Estore interior em tela	m2	45	81 €		3.642 €
1.2.7	Fornecimento da iluminação					
	Luminária saliente com 90 cm, incluindo cabos de alimentação e interruptor	un	32	104 €		3.338 €
1.2.8	Fornecimento de papel de parede com impressão gráfica					
	Tecido litografado	m2	70	156 €		10.889 €
1.2.9	Montagem e aplicação de todo o material necessário para a execução dos trabalhos					
	Mão de obra referente às horas de trabalho necessárias à preparação de todas as peças e elementos, incluindo trabalhos de serralharia, carpintaria e montagem prévia em fábrica, desmontagem parcial.	h (est.)	300	25 €	7.500 €	16.692 €
	Mão de obra referente às horas de trabalho necessárias à aplicação e montagem de todos os elementos no local definitivo por uma equipa de 5 pessoas	h (est.)	180	35 €	6.300 €	
	Despesas de deslocação e estadia da equipa de trabalho					2.692 €
1.2.10	Transporte de todo o material necessário à execução dos trabalhos					
	Transporte da estrutura de suporte das vitrinas montadas em fábrica, assim como de todos os materiais de revestimento e demais elementos necessários	km	591	8 €		4.780 €
1.3	Equipamento tecnológico					
1.3.1	Fornecimento de plasma	un	1			2.276 €
1.3.2	Fornecimento de projetor	un	1			379 €
1.3.3	Instalação dos equipamentos					3.035 €
	Fixação, montagem e configuração do monitor					
	Fixação, montagem e configuração do projetor					
	Fornecimento e montagem de tomadas para ligações áudio, vídeo e de dados e respetiva cablagem oculta no pavimento e no mobiliário					
	Fornecimento, instalação e configuração de software específico					
	Integração dos novos equipamentos com equipamento informático já existente					
1.4	Projeto e Serviços de Engenharia necessários aos trabalhos					
	Todos os projetos e serviços necessários à preparação dos elementos e da exposição, incluindo Projeto Museológico, Projeto de Design de Equipamento, Projeto de Design Gráfico e Preparação de Obra					27.500 €
	TOTAL					109.879 €

Handwritten initials and marks in blue ink.

Ressalta da lista de preços deste trabalho a rubrica "projetos e serviços de engenharia". Esclarece-se que esta rubrica se refere ao custo com a conceção da solução adotada – museologia, arquitetura e tecnologia de construção – bem como aos encargos com a logística desta fase do processo. Este trabalho implicou também o estudo do espólio existente, tendo em vista a identificação dos elementos de utilização mais interessante.

Deste modo, os valores em questão enquadram-se como razoáveis em termos de mercado, atentas as especificidades aludidas e o acompanhamento e meios que se tiveram de mobilizar.

Ainda a propósito de não se ter optado por contratação autónoma, importa referir que a intervenção de uma terceira entidade seria suscetível de fazer perigar a garantia dos espaços, atendendo a que a obra ainda não se encontrava rececionada.

IV. ESTRUTURA DE SUPORTE PARA FIXAÇÃO DE CAIXILHARIA INTERIOR (PONTO 2.7.4 DO RELATO)

Quanto a este conspecto, refere o relato ora em apreço que o fornecimento e montagem de estrutura de suporte para fixação de caixilharia interior deveria ter sido evitado.

Ora sucede que, sem prejuízo das considerações realizadas no âmbito do relato, no que concerne à menor valia conseguida com a solução da caixilharia, é entendimento da PE que a estrutura de suporte da mesma não é destituída de utilidade futura.

De facto, não obstante à solução inicial no sentido de preterir o investimento de duplicação das janelas, o facto é que a mesma permite poupança do ponto de vista dos consumos energéticos. Pelo que, numa ótica de mudança do paradigma de gestão de utilização, colocando a tónica na poupança em termos desses mesmos consumos, a estrutura existe e poderá ser adaptada sem custos acrescidos na sua aplicação.

V. ASPETOS QUALITATIVOS DOS TRABALHOS REALIZADOS (PONTO 2.7.5 DO RELATO)

Por fim, o Relato enumera situações de existência de deficiências e deteriorações, solicitando que em sede de contraditório a PE informe das medidas adotadas com vista à resolução das mesmas.

Ora, tal como plasmado na comunicação remetida ao Empreiteiro (ora junta como DOCUMENTO N.º 9), este foi devida e atempadamente notificado para a regularização das situações em causa.

Nesse sentido, é transmitido o Relatório e respetivos anexos - designadamente registos fotográficos comprovativos - (DOCUMENTO N.º 10) que se junta e que testemunha o tratamento que entretanto foi dado a todas as deficiências identificadas até então.

CR
P

PARTE C - CONSIDERAÇÕES CONCLUSIVAS

Perante o que fica exposto temos a convicção que se encontram esclarecidas as situações suscitadas pelo Tribunal de Contas e para as quais fundamentadamente se apresentaram as correspondentes justificações.

Assim, poder-se-á concluir nos seguintes termos:

- a) A decisão de contratar subjacente aos contratos n.ºs. 113, 305, 316 e 377, foi tomada em momentos diferentes, perante circunstâncias e motivações distintas, apesar do curto intervalo de tempo que mediou entre alguns deles;
- b) Ser do ponto de vista operacional, praticamente inviável a adopção de um único procedimento, dadas as vicissitudes que decorreram no âmbito da definição dos diversos programas funcionais e ainda dos requisitos específicos do edifício do Conservatório, distinto dos de mais, que vieram a integrar o empreendimento;
- c) A caracterização como trabalhos a mais dos que foram executados no âmbito das diversas empreitadas, assentou na circunstância de se tratar de uma obra complexa, cujo edifício estava em vias de classificação pelo IGESPAR, de que resultaram diversos imponderáveis, e do entendimento seguido pela PE quanto à caracterização dos trabalhos adicionais em causa como trabalhos a mais, anteriormente exposto e que aqui se dá por integralmente reproduzido.

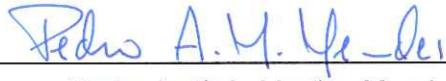
LISTA DE DOCUMENTAÇÃO ANEXA

DOCUMENTO N.º 1	Memorando de enquadramento para as obras referentes às Escolas Piloto
DOCUMENTO N.º 2	Protocolo de colaboração com a FEUP
DOCUMENTO N.º 3	Contrato celebrado com o IC/FEUP
DOCUMENTO N.º 4	Comunicação da anterior Diretora Regional de Educação do Norte
DOCUMENTO N.º 5	Desenho piso (-2) – parque de estacionamento – gimnodesportivo
DOCUMENTO N.º 6	Projeto patente – desenho piso (-1) – supressão do parque estacionamento – gimnodesportivo
DOCUMENTO N.º 7	Relatório de Inspeção e Diagnóstico da Escola Rodrigues de Freitas
DOCUMENTO N.º 8	Declaração emitida pela atual direção da Escola Rodrigues de Freitas
DOCUMENTO N.º 9	Comunicação remetida ao empreiteiro datada de 12-01-2011
DOCUMENTO N.º 10	Relatório de correção de anomalias

CR

Pela PARQUE ESCOLAR, E.P.E.

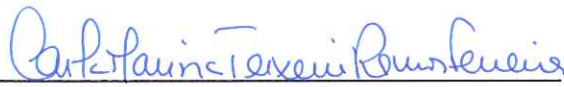
O Presidente



Pedro António Martins Mendes

A Vogal

O Vogal



Carla Marina Teixeira Ramos Ferreira



Luís Manuel Flores de Carvalho



Exm^o. Senhor
Dr. António José Avérous Mira Crespo
Av. Barbosa do Bocage, n^o. 61
1069-045 LISBOA

20.MAR 12 00700

P^o. 20.15/2007.145

Assunto: AUDITORIA À PARQUE ESCOLAR, E.P.E., ORIENTADA AO PROGRAMA DE MODERNIZAÇÃO DO PARQUE ESCOLAR DESTINADO AO ENSINO SECUNDÁRIO - 2007 A 2010 - RELATO DE AUDITORIA À ESCOLA SECUNDÁRIA RODRIGUES DE FREITAS (INCLUINDO CONSERVATÓRIO DE MÚSICA DO PORTO).

Encarrega-me Sua Excelência o Ministro da Educação e Ciência de transmitir a V.Ex.^a que nada tem a comunicar em sede de pronúncia ao Relato de Auditoria supra identificado.

Com os melhores cumprimentos,

O Chefe do Gabinete

(Vasco Lynce de Faria)

nm

DGTC 21 03 12 06784



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

A equipa da PÉ
para análise e julgamento
do processo. Mira Cruz
9/4/2012

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 Secundária Rodrigues de Freitas (incluindo Conservatório de Música do Porto)

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 Secundária Rodrigues de Freitas**, cujo Relato de Auditoria foi remetido a este Ministério, em 16 de março de 2012, 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 elaborado 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.º/ofício n.º8194/2011) – as quais se revestem da maior importância, temos por relevante destacar uma questão, que, no nosso entendimento merece ser realçada na óptica da correta e eficiente gestão financeira dos dinheiros públicos, que passa, necessariamente, pela adopção dos procedimentos legalmente previstos e adequados.

Nesta sede, limitamo-nos, assim, a sublinhar o seguinte:



S. R.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
Secretaria de Estado do Tesouro e das Finanças

1. Sobre os trabalhos a mais e a menos e erros e omissões, ponto 2.7.2 do Relato, no valor total de 2.587.631euros (correspondente a 13,9% do valor dos 5 contratos base de empreitada objecto de auditoria), retira-se que cerca de 1.469.367euros (56,8% do total) de trabalhos executados e considerados como trabalhos a mais pela Parque Escolar não são susceptíveis de serem classificados como tal, não parecendo ter havido assim por parte da Parque Escolar a observância dos requisitos legais para a correspondente realização.

Em face do exposto, afigura-se-nos ser de concluir, caso se confirme o sustentado no Relato que foi notificado, existir censurabilidade nos atos praticados pelo Conselho de Administração da Parque Escolar, E.P.E. .

Lisboa, 5 de abril de 2012.

A Secretária de Estado do Tesouro e das Finanças

Maria Luí Albuquerque