

v.
Distribuir pbs aceites
do CECC.


3.6.12

Parque Escolar E.P.E - Programa de Modernização das Escolas Secundárias

-Testemunho da acção desenvolvida entre Março de 2007 e Março de 2011 -

Nota Introdutória

Ao longo dos últimos meses a Parque Escolar (PE) e os seus ex-administradores têm sido alvo de críticas, na maioria dos casos fruto de análises pontuais, distorcendo e descontextualizando a realidade.

Concomitantemente os Relatórios de Auditoria da Inspeção Geral de Finanças e do Tribunal de Contas têm sido utilizados de uma forma parcial, sendo omitidas muitas referências positivas, sobrevalorizadas as críticas e descontextualizada das decisões de política económica tomadas, face à evolução do quadro económico e financeiro internacional e do País, bem como das medidas e de política educativa que foram sendo tomadas nos últimos cinco anos.

Ao Conselho de Administração de uma empresa compete a concretização das medidas de políticas definidas pelo Governo. É sobre a sua concretização que deve ser analisada a sua actividade.

Se não existem dúvidas sobre a capacidade de concretização demonstrada nos últimos 5 anos pela PE, algumas dúvidas podem surgir sobre a correcção de algumas opções tomadas, seja do ponto de vista técnico seja do ponto de vista legal.

A dimensão do Programa de Modernização das Escolas Secundárias, a sua dispersão geográfica por todo o País, a rapidez de concretização imposta e, finalmente, as vicissitudes associadas ao facto da criação da empresa em Março de 2007 coincidir com o arranque pleno da sua actividade, tornou particularmente difícil a acção dos membros do Conselho de Administração cessantes.

Na defesa do Programa de Modernização das Escolas Secundárias, do profissionalismo e sentido de serviço público de todos quantos colaboraram durante os últimos cinco anos na concretização do Programa, em particular de todos os profissionais que nela trabalham, entendem os Administradores cessantes prestar este esclarecimento, de forma a contribuir para um cabal esclarecimento da opinião pública.

3 Abril de 2012



João Sintra Nunes



Teresa Heitor



Rui Reis

Capítulo A – A génese e a evolução do Programa

1. Qual a origem do Programa de Modernização das Escolas Secundárias

A origem do Programa reside no objectivo de superação do atraso educativo português face aos padrões europeus, objectivo esse que o Governo Português considerou, em 2006, apenas poder ser logrado através da integração de todas as crianças e jovens na escola, proporcionando-lhes aí um ambiente de aprendizagem motivante, exigente e gratificante. Despacho n.º 7503/2006, de 13 de Março, da Ministra da Educação, publicado na 2.ª Série do Diário da República de 7 de Junho.

Nesta linha, o Governo Português assumiu a importância de dotar o País de uma rede escolar moderna suportada em instalações escolares com condições de funcionalidade, conforto, segurança, salubridade e aptas à sua integração e adaptação ao processo dinâmico de introdução de novas tecnologias.

A concepção do programa (PMEES) como meio para o desenvolvimento educativo dos portugueses surgiu alavancada por uma situação física de significativa degradação da rede escolar nacional: mau estado de conservação e baixo desempenho em serviço dos edifícios escolares, associado a um modelo de gestão e financiamento das actividades de manutenção e conservação ineficaz e ineficiente.

Até então os edifícios escolares não haviam sido objecto de uma intervenção generalizada e programada, mas apenas de esparsas intervenções de conservação, manutenção e adaptação às novas exigências realizadas de forma casuística e pontual, consubstanciando abordagens superficiais e apenas para fazer face a necessidades concretas sentidas em cada escola.

2. Quais as competências atribuídas à Parque Escolar E.P.E. (PE)

A Resolução do Conselho de Ministros n.º 1/2007, de 3 de Janeiro de 2007, prova o Programa de Modernização do Parque Escolar Destinado ao Ensino Secundário, e determina a criação de uma entidade pública empresarial que tenha por objecto principal, em moldes empresariais, o planeamento, a gestão, o desenvolvimento e a execução da política de modernização e manutenção da rede pública de escolas secundárias.

A PE é criada pelo DL 41/2007 de 21 de Fevereiro e foi dotada de mecanismos céleres de actuação no que respeita às contratações a realizar, (sem comprometer, contudo, os interesses do Estado e da rigorosa transparência na assunção dos encargos) e à mobilização das fontes de financiamento de modo a permitir uma rápida concretização do Programa.

3. Como foi definido o Programa de Modernização

O programa (PMEES) foi definido como um plano concertado de intervenção em toda a rede escolar (abrangendo, inicialmente, 332 escolas, no período 2007-2015), que visava atingir três objectivos primordiais: 1) Recuperar e modernizar os edifícios; 2) Abrir a escola à comunidade; 3) Criar um sistema eficiente e eficaz de gestão dos edifícios.

Foi determinada a requalificação de quatro escolas até ao início do ano lectivo de 2008/2009, com o objectivo de definir concretamente os níveis de intervenção, e funcionar como incubadora de soluções técnicas, financeiras, organizacionais e jurídicos. O objectivo desta fase piloto, era precisamente o de funcionar como banco de ensaio do programa, capaz de trazer ensinamentos que permitissem, nas fases seguintes, ajustar o âmbito dos trabalhos a realizar da forma mais eficiente e adequada à consecução do objectivo primordial que se visava atingir – dotar o País de uma rede escolar moderna.

A experiência adquirida na fase piloto permitiu avançar com o alargamento do PMEES, perspetivando-se então uma segunda fase com 26 escolas e uma terceira com mais 100.

Foi estabelecido que as intervenções decorreriam sem interrupções das atividades letivas, devendo ser tirado o máximo partido dos períodos de interrupção de férias, para a necessária preparação dos estaleiros e arranque das obras em condições de máxima segurança.

O modelo de gestão financeira do PMEES, assentava no financiamento através da utilização de fundos comunitários e de crédito bancário. O modelo de financiamento decorre do contrato-programa celebrado entre o Estado e a PE, o qual define os princípios de sustentabilidade económica da Empresa, aplicados a duas fases distintas do Programa: a Fase de Construção (Investimento Inicial) e a Fase de Disponibilidade (Operação).

4. O que demonstrou a Fase Piloto

A fase piloto demonstrou que, em equipamentos de utilização intensiva, como é o caso das escolas, pequenas intervenções não permitem resolver os problemas de fundo, podendo redundar em gastos sem qualquer contrapartida ou, mesmo, agravar as condições existentes num prazo muito curto.

Deve referir-se que, com o início das obras nas 4 escolas piloto foi solicitado ao Instituto Superior Técnico e à Faculdade de Engenharia do Porto um levantamento técnico das patologias construtivas existentes. Os relatórios foram arrasadores sobre o estado de conservação dos edifícios, sobre a qualidade e a segurança das instalações técnicas, bem como sobre a degradação de muitos materiais e equipamentos existentes. Nas fases subsequentes, os levantamentos técnicos vieram a confirmar/reforçar esta realidade, havendo inclusivamente em alguns casos ausência de segurança estrutural dos edifícios (em 64 escolas foi efetuado o reforço da estrutura, devendo referir-se, em particular, o caso da Escola Artística António Arroio, em Lisboa, em que foi detetado, já em fase de obra, que o aço estrutural da construção original era muito inferior ao previsto, com impactos ao nível da segurança do edifício).

Constatou-se no terreno a necessidade, mesmo em termos de análise de investimento, de operar uma intervenção profunda em diversas componentes da construção. Esta alteração à intervenção foi feita em consonância com orientações da tutela, nas inúmeras reuniões de trabalho e visitas de acompanhamento de obra realizadas, constando dos Relatórios e Contas da PE, dos Planos de Atividades e Orçamento e das autorizações dos pedidos de financiamento, que mereceram a aprovação da tutela.

Este modelo de intervenção, correspondente a uma requalificação profunda, adaptando integralmente os edifícios às novas práticas pedagógicas e a todos os normativos técnicos existentes, em detrimento de sucessivas pequenas reparações/intervenções, insere-se na linha das intervenções em curso em outros países europeus.

É claramente um modelo de intervenção completamente distinto do que serviu de base a uma primeira estimativa de investimento. Efetivamente, a primeira estimativa apontava para 940 milhões de euros, baseando-se num estudo realizado pela Direção Regional de Educação de Lisboa e Vale do Tejo, para obras de reparação em 25 escolas da sua área de jurisdição.

Confundir este novo modelo de intervenção com o subjacente às estimativas de arranque do programa é colocar no mesmo patamar duas realidades distintas.

5. A evolução do Programa

O arranque e desenvolvimento do PMEES (2007-2010), coincide com um período de alterações profundas em quatro vertentes, que tiveram fortes impactos na concretização do mesmo:

- Legislação sobre contratação pública – Código dos Contractos Públicos (DL 18/2008, de 29 de janeiro);
- Alterações profundas dos regulamentos técnicos, ocorridas através de legislação, portarias e despachos normativos.
- Medidas de política educativa;
- A crise financeira de 2008/2009.

Pela importância de que se revestem, sintetizam-se nos quadros seguintes os impactos das alterações das regulamentações e normativos técnicos, bem como das medidas de política educativa, nos vários rácios:

A - Impacto de Regulamentos e Normativos Técnico

Campo de Acção	Impacto de Regulamentação Técnica		Impacto nos Rácios		
	Medidas / Legislação	Ano	Invest./escola	custo/área	custo/aluno
Reforço Sísmico 67 escolas abrangidas	Regul. Segurança das Construções contra os Sismos - RSCC	1958	aumento de 5% a 10%	aumento de 5% a 10%	aumento de 5% a 10%
	Regul. Segurança e Acções em Estruturas de Edifícios e Pontes	1983			
	Diretiva n.º 89/106/CEE alterada pela Diretiva n.º 93/68/CEE → legislação nacional pelos DL 113/93, DL 374/98 e DL 4/2007	2007			
	Resolução Assembleia da República 102/2010	2010			
Reabilitação Energética	DL 78/2006 - SCE	Abr-06	aumento superior a 15%	aumento superior a 15%	aumento superior a 15%
	DL 79/2006 - RSECE	Abr-06			
	DL 80/2006 - RCCTE	Abr-06			
	Portaria 461/2007 - Calendariza aplicação do SCE	Jun-07			
	Despacho 10250/2007 - Mod. Certificado Desempenho Energético	Abr-08			
Segurança	DL 220/2008	Nov-08	aumento de 2% a 5%	aumento de 2% a 5%	aumento de 2% a 5%
	Portaria 1532/2008	Dez-08			
	Despacho Pres. ANCP2074/2009	Jan-09			
Acústica	DL 146/2006 - Avaliação e Gestão de Ruído Ambiente	Jul-06	aumento de 0% a 2%	aumento de 0% a 2%	aumento de 0% a 2%
	DL 9/2007 - Regulamento Geral de Ruído	Jan-07			
	DL 96/2008 - Regulamento dos Requisitos Acústicos de Edifícios	Jun-08			
Redes e Instalações Técnicas	Renovação de redes por deteriorização e insuficiência das existentes		Integrado na reabilitação energética		
Redes Águas e Esgotos	Renovação de redes por deteriorização e insuficiência das existentes		+ 2% a 5%	+ 2% a 5%	+ 2% a 5%

B - Impacto de Medidas de Política Educativa

Campo de Acção	Medidas de Política Educativa		Impacto nos Rácios					
	Acções	Medidas	Invest./escola	alunos/escola	custo/área	custo/aluno	área/aluno	
Reorganização da Rede Escolar	Fusão/agregação (13 escolas)	Indicações pelas DRE's	aumento de 5% a 10%	superior a 15%	0	redução de 2% a 5%	redução de 0% a 2%	
	Introdução de 2º ciclo e/ou 3º ciclo							
	Acautelar futuro encerramento de básicas							
Ensino Profissional	Absorver 40.000 novas vagas no secundário	Dec-Lei 41/2008	aumento de 2% a 5%	0	aumento de 2% a 5%	aumento de 5% a 10%	aumento de 5% a 10%	
	Incremento de cursos profissionais	GOP 2009/2011						
Ajustamento da dimensão das turmas	Dimensionar para 25 alunos	Opção governamental	aumento de 5% a 10%	0	0	aumento de 5% a 10%	aumento de 5% a 10%	
	Garantir capacidade para 28/30 (a) (b)							
	Reforço da Física e Química							DL 272/2007
	Desdobramento obrigatório turmas experim.							Disp. 13170/2009
Ensino com turno único	4 blocos diários para salas normais	Prog. Governo 2009/11	aumento de 10% a 15%	0	0	aumento de 10% a 15%	superior a 15%	
	5 blocos diários para turmas experimentais							
Educação Especial	Unidades multideficiência	Dec-Lei 3/2008	aumento de 0% a 2%	0	aumento de 0% a 2%	aumento de 0% a 2%	aumento de 0% a 2%	
	Escolas de refª para surdos, mudos e cegos							
Reorganização do Ensino Artístico	Escolas Artísticas Soares dos Reis e António Arrolo; Conservatórios do Porto e Coimbra	Opção Governamental	aumento de 10% a 15%	0	aumento de 10% a 15%	aumento de 10% a 15%	aumento de 10% a 15%	
Adequação de Espaços Gerais	Adequação a modelo de Gestão	DL 75/2008	aumento de 2% a 5%	0	0	aumento de 0% a 2%	aumento de 0% a 2%	
	Reforço da presença na escola de docentes	DL 15/2007 e DL 75/2010						
	Reforço de bibliotecas, cantinas e espaço aluno							
Plano Tecnológico	Trsferência da responsabilidade para PE	Protocolo ME/PE	+ 2% a 5%	0	+ 2% a 5%	+ 2% a 5%	0	

(a) A consideração de turmas a 28 alunos, situação na esmagadora maioria das escolas, reduz todos os rácios por aluno em 12%

(b) Não foi considerado o número de alunos do período noturno

Importa ainda referir a percentagem de escolas intervencionadas que sofreram o impacto das medidas de política educativa:

Percentagem de Escolas abrangidas pelos impactos das medidas educativas			
Medidas	Fase 1	Fase 2	Fase 3
	26 escolas	75 escolas	100 escolas
Reorganização da Rede Escolar	19%	29%	32%
Ensino Profissional	30%	50%	50%
Ajustamento Dimensão de turmas	0%	75%	100%
Ensino de Turno Único	0%	100%	100%
Adequação de Espaços Gerais	100%	100%	100%
Plano Tecnológico	100%	100%	100%

Deve realçar-se ainda a aceleração introduzida no Programa de Modernização em finais de 2008, resultado da aposta governamental na integração do PMES como um dos principais eixos da Medida para o Investimento e Emprego (medida de combate à crise económica e financeira internacional de 2008/2009), aprovada em Conselho de Ministros de 13 dezembro de 2008, na sequência das deliberações do Conselho Europeu de 11 e 12 dezembro de 2008. Afirmar, neste momento, que o Programa de Modernização das Escolas foi excessivo e andou depressa demais é descontextualizar dos condicionalismos no momento das decisões, não é correto e desfigura os factos.

Para uma empresa recém-criada, ter de responder a um novo paradigma de intervenção na requalificação de edifícios escolares, constituir um verdadeiro banco de ensaio de muita regulamentação técnica, acompanhar a rápida evolução das políticas educativas e, finalmente, ter de dar resposta rápida a um significativo aumento do número de intervenções é uma realidade que não pode ser esquecida.

Através de uma cuidadosa gestão, de diversas medidas de ajuste dos manuais técnicos, de um controle interno apertado, de inúmeras reuniões de acompanhamento dos projetistas e, sem dúvida, do grande profissionalismo, esforço e dedicação de todos os colaboradores da empresa, foi possível encontrar soluções que minoraram fortemente impactos mais negativos.

Sintetizam-se nos dois quadros seguintes, os valores de fecho das intervenções nas fases 0, 1 e 2, bem como o fecho previsional para a fase 3, a 31 Dezembro de 2011.

Investimento em Construção:

Fase	Numero Escolas	Investimento/escola (M€)	Custo Construção/Área de Construção (€/m2)	Custo C. /Aluno (€/aluno) (a)	Área / aluno (m2/aluno) (a)
0	4	15,0	944,4	13.041,1	13,8
1	26	10,8	829,0	9.276,5	11,2
2	75	12,2	824,3	9.896,4	12,0
3	100	12,8	800,9	10.624,3	13,3
Global	205	12,4	815,2	10.233,4	12,6

(a) Os rácios por aluno foram calculados com base no número ideal de 25 alunos por turma. Considerando 28 alunos por turma, realidade da maioria das escolas os rácios reduziriam 12%. Também não foram considerados os alunos noturnos.

Investimento Global: Empreitadas, Projetos, Fiscalização, Monoblocos e Equipamentos

Fase	Período	Numero Escolas	Investimento/escola (M€)	Custo Global/Área de Construção (€/m ²)	Custo /Aluno (€/aluno) (a)	Área / aluno (m ² /aluno) (a)
0	2007/2008	4	17,5	1.102,9	15.230,5	13,8
1	2008/2009	26	12,4	957,3	10.712,6	11,2
2	2009/2011	75	14,1	953,1	11.443,4	12,0
3	2010/...	100	15,3	958,1	12.708,9	13,3
Global		205	14,6	959,2	12.040,3	12,6

(a) Os rácios por aluno foram calculados com base no número ideal de 25 alunos por turma. Considerando 28 alunos por turma, realidade da maioria das escolas os rácios reduziriam 12%. Também não foram considerados os alunos noturnos.

Pelo destaque que tem sido dado às alegadas derrapagens do Programa e constituindo, por definição, derrapagem o aumento de custos relativo ao processo concursado, resultado do somatório de erros e omissões e balanço de trabalhos a mais e a menos, a realidade é a seguinte:

	Desvio relativamente ao contratado
Fase 1	≥ 15%
Fase 2	5 %
Fase 3	≤ 0%

Como se pode verificar, houve ao longo do processo uma redução significativa dos acréscimos de custos após adjudicação, demonstrando uma melhor adequabilidade dos projetos à realidade e um controle rígido sobre os custos.

Para ficar com uma clara visão da evolução dos diversos rácios entre o Plano de Negócios de 2008 e a realidade a setembro de 2011, apresenta-se quadro comparativo:

	Plano Negócios 2008	Plano Negócios Homogeneizado (a)	Situação a 30 setembro 2011	Var. %
Número de escolas	166	166	205	23,5%
Número total de alunos	132.800	132.800	248.007	86,8%
Investimento Global médio / escola	8,0 M€/escola	8,7 M€/escola	14,6 M€/escola	67,8%
Investimento Construção médio / escola	7,34 M€/escola	7,34 M€/escola	12,4 M€/escola	68,9%
Área Média de Intervenção / escola	9.402 m ² /escola	9.402 m ² /escola	15.186 m ² /escola	61,5%
Número médio alunos por escola	800	800	1210	51,3%
Área Média por aluno	11,75 €/m ²	11,75 €/m ²	12,6 m ² /aluno	7,2%
Investimento global por aluno	10,0 m€	10,9 m€	12,04 m€	10,5%
Investimento em construção por aluno	9,17 m€	9,17 m€	10,23 m€	11,6%
Investimento Unitário Médio				
• Global	850,0 €/m ²	924,4 €/m ²	959,2 €/m ²	3,8%
• Construção	787,3 €/m ²	787,3 €/m ²	815,2 €/m ²	3,5%
(a) Inclui valores não previstos no Plano de Negócios de 2008 e considerados na situação a Setembro de 2011 –Monoblocos (170 m€), PTE (300 m€), Equipamento específico, incluindo oficial (150 m€), Equipamento auditório (50 m€), restauro de mobiliário (30 m€)				

Como se pode verificar, estamos a falar de realidades diferentes: entre o modelo de Negócios de 2008 e setembro de 2011, verifica-se uma grande evolução, quer em termos de medidas de política educativa, quer em termos de regulamentação técnica, quer em termos dos mobiliários e equipamentos contabilizados nas duas projeções.

Finalmente, a análise de custos não ficaria completa sem a comparação com projetos idênticos realizados no estrangeiro e mesmo em Portugal, onde se demonstra a competitividade dos valores de construção praticados no PMEES.

Fonte	Escolas	Custo de Construção (€/m ²)
KPMG	França	1.799
KPMG	Irlanda	2.285
KPMG	Inglaterra	2.264
KPMG	Escócia	1.758
KPMG	Esc. Sec. Tomás de Barbosa (Açores)	1.663
DRELVT	Escolas Básicas - Parque Expo Lisboa	907
Governo Inglês, Review Educational Capital	Alemanha, Dinamarca e Suécia	75% a 85% do caso inglês
ICS	Holanda	900 a 1.600
Parque Escolar	205 escolas secundárias	815

Em face do exposto, e apesar de todos os condicionalismos a que a atividade da empresa esteve sujeita (nova legislação sobre contratação pública, alterações profundas dos regulamentos técnicos, medidas de política educativa e a crise financeira de 2008/2009) esperamos ter demonstrado claramente que):

- Os custos de investimento e de construção por m² se mantiveram controlados ao longo do tempo;
- O aumento do rácio “custo por aluno” foi abaixo do expectável;
- O aumento do rácio “área por aluno” foi abaixo do expectável;
- Os custos demonstraram-se altamente competitivos no contexto nacional e muito abaixo dos praticados no contexto internacional.

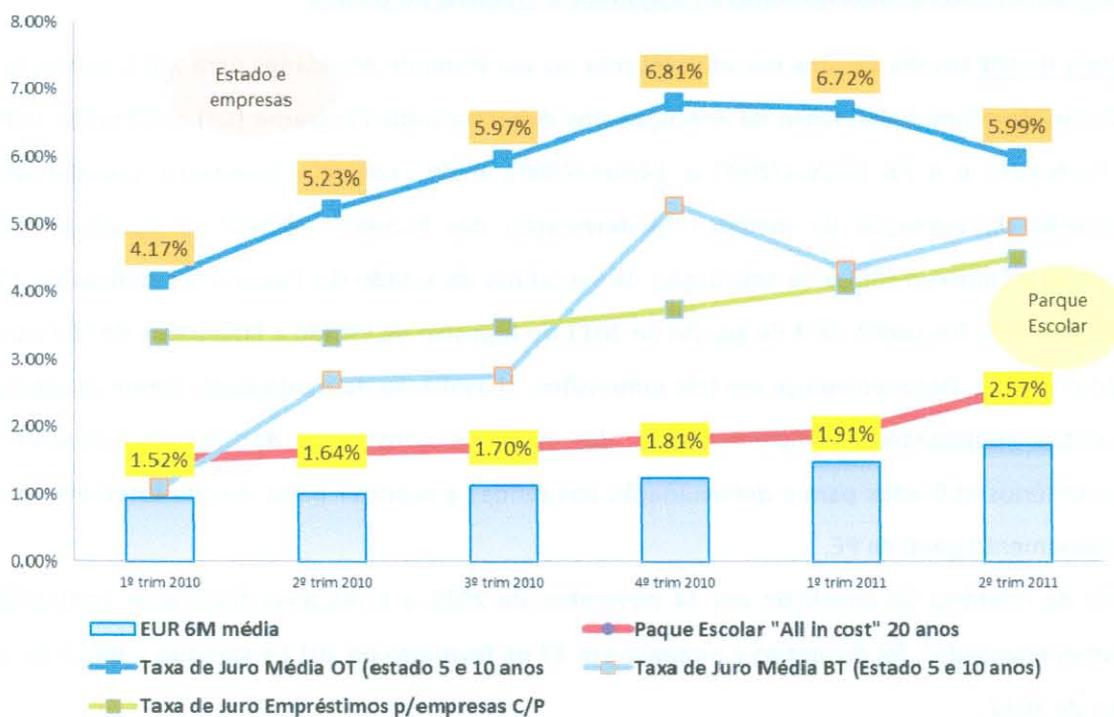
Capítulo B – O Financiamento do Programa

O financiamento do PMEES, resulta essencialmente de três origens:

- Reforço de verbas de PIDDAC em 2009, resultado da aposta governamental na integração do PMEES como um dos principais eixos da Medida para o Investimento e Emprego no combate á crise económica e financeira internacional de 2008/2009, aprovada em Conselho de Ministros de 13 dezembro de 2008, na sequência das deliberações do Conselho Europeu de 11 e 12 dezembro de 2008;
- Financiamento comunitário, através do Quadro de Referência Estratégica Nacional (QREN) – Programa de Valorização do Território; deve referir-se que a componente referente ao PMEES representa uma parcela muito significativa nas taxas de execução do QREN;
- Financiamento do Banco Europeu de Investimentos e do Banco do Conselho da Europa, em condições excepcionais, ímpares na expressão do Relatório do Tribunal de Contas, resultado dos dossiers apresentados e das visitas de trabalho para acompanhamento da evolução das obras. Deve recordar-se que os encargos de financiamento, “*all in,*” no seu valor máximo são inferiores a 3%.
- Para um investimento global de 3.200 milhões euros previstos até á conclusão da Fase 3 (213 escolas), apresentam-se dois quadros (Estrutura de financiamento e ; comparador do custo de financiamento da PE versus Estado/SEE/Empresas e diferencial face a Euribor), suficientemente elucidativos das condições ímpares de financiamento:

Fonte de Financiamento	Valor (milhões €)	Distribuição percentual
PIDDAC - IIE	343	10,7%
QREN - POVT	940	29,4%
BEI	1.500	46,9%
BCDE	400	12,5%
Outros	17	0,5%
Total	3.200	100%

Comparador do custo do financiamento Parque Escolar Vs Estado/SEE/Empresas, e diferencial face Euribor



Finalmente importa referir que o impacto anual no orçamento do Ministério da Educação e Ciência dos valores referentes ao serviço da dívida e à conservação e manutenção dos edifícios, seria de 190 milhões de euros, correspondente a 3,16% do orçamento do Ministério (base de 6.000 milhões euros).

Capítulo C – Os Relatórios da IGF e do Tribunal de Contas

1. Qual o âmbito das auditorias feitas à PE pela IGF e Tribunal de Contas

A **Auditoria da IGF** resulta de uma iniciativa inscrita no seu Plano de Atividades para 2011, centrada nas suas funções de acompanhamento da execução dos dois Contratos-Programa (CP) celebrados entre o Estado Português e a PE (29/set/2007 e 14/out/2009), e de controlo financeiro, coordenação e monitorização da execução da medida “Modernização das Escolas” inscrita na iniciativa para o Investimento e Emprego (IIE) e da solicitação da Secretária de Estado do Tesouro e Finanças de 25 de julho de 2011 e do Despacho de 2 de agosto de 2011 do Ministro de Estado e Finanças e do Ministro da Educação e Ciência. Desenvolveu-se em três dimensões: 1) avaliação do modo como foram assegurados os requisitos subjacentes à implementação das medidas constantes da IIE; 2) avaliação dos métodos/critérios utilizados para a determinação das rendas a suportar pelas escolas intervencionadas e 3) funcionamento geral da PE.

O projeto de relatório foi concluído em 24 novembro de 2011 e o relatório final, após contraditório pelas partes envolvidas, foi divulgado à empresa em 17 de fevereiro de 2012 e tornado público no dia 9 de março de 2012.

A **Auditoria do TC** resulta de uma iniciativa inscrita no seu plano de atividades de 2010, centrada na avaliação do cumprimento das regras da contratação pública pela PE no período de 2007 a 2009, em sete dimensões: 1) avaliação do Sistema de Controlo Interno (SCI); 2) aplicação das regras da contratação pública; 3) caracterização física e financeira do programa; 4) avaliação da execução física e financeira do programa; 5) apreciação dos modelos de gestão; 6) avaliação da aplicação dos princípios de bom governo e 7) aplicação do plano de gestão de risco de corrupção e infrações conexas.

O primeiro relatório foi concluído em setembro de 2011 e o relatório final, após contraditório pelas partes envolvidas, foi divulgado publicamente no dia 23 de março de 2012, embora os anteriores membros do Conselho de Administração só tenham recebido as respetivas notificações em 26 de março de 2012.

2. O conteúdo do Relatório da IGF

O relatório da IGF, finalizado em dezembro de 2011 (e iniciado um ano antes) contém, ao contrário do que se procurou transmitir, uma opinião positiva da ação do Conselho de Administração da PE.

Embora aponte discrepâncias entre os valores estimados em 2008 e os valores executados até junho de 2011 e as recentes estimativas revistas para os próximos anos de desenvolvimento do programa (para estes valores, ver mais à frente neste documento), a IGF procura contextualizar política e economicamente a evolução do PMEES.

Em particular, aceita, em larga medida, a justificação de que as diferenças entre os valores estimados em 2008, por um lado, e os realmente executados e estimados em 2011 resultam de mudanças de política educativa e ambiental a que o Programa teve que fazer face já depois de ter arrancado, o que encareceu significativamente as obras realizadas. Para mais, assinala, por exemplo, que *“estudos internacionais constataram...que o custo de construção por m2, em Portugal, é inferior aos países europeus estudados e ainda aos da Austrália e do Dubai”*, sendo que é o país onde a área disponível por aluno é a maior dos países da amostra. Refere no entanto a dificuldade na comparabilidade deste rácio por desconhecimento das premissas de base.

A IGF refere que não foram *“identificadas ilegalidades na adjudicação das empreitadas e na aquisição de bens e serviços abrangidos pela amostra selecionada”*. E se *“o ajuste direto foi o procedimento de contratação mais utilizado (62,6%) face ao nº total de procedimentos realizadas (2.283), no entanto, em termos de valor apenas envolveu 7,2% do montante total das adjudicações. A maior parte das verbas, M€1.863,5 (77,6%) foram adjudicados na sequência do recurso ao concurso limitado internacional com prévia qualificação”*.

Foram ainda analisadas em detalhe as empreitadas de 4 escolas. Embora todas elas tenham tido desvios de execução física, a derrapagem dos custos não foi, por medidas de contenção, além de um mínimo de - 0,6% e 6,7% do valor contratual.

A IGF reconhece todo o trabalho do Conselho de Administração no sentido de *“adoptar boas práticas de gestão”*; de *“garantir o controlo das derrapagens dentro dos limites legais do Código de Contratação Pública”*; de *“fixar objectivos de controle de custos das empreitadas mais exigentes do que os previstos no Código de Contratação Pública”*; de *“tentar limitar ao máximo os desvios de prazo das empreitadas, apesar da sua execução decorrer com grandes constrangimentos”*.

A IGF aponta a *“boa qualidade arquitectónica dos edifícios escolares intervencionados”*, ao mesmo tempo que a *“qualidade de acabamentos e dos espaços é evidente”*.

Chama a atenção, porém, para o facto de que os *“projetos de arquitetura e de especialidades devem ser revistos, antes da obra ser colocada a concurso, de modo a evitar que o custo e a qualidade das soluções arquitectónicas e técnicas sejam excessivos”* e a necessidade de uma maior ponderação entre as medidas de política educativa e os impactos económicos nos edifícios escolares. Aponta ainda algumas situações pontuais a corrigir na estrutura e funcionamento da empresa.

3. O conteúdo do Relatório do Tribunal de Contas (TC)

O TC reconhece a PE como uma das entidades com elevado grau de cumprimento dos princípios de bom governo, no que respeita a indicadores relacionados com a divulgação de informação e transparência de procedimentos, nos prazos de pagamento a fornecedores (apesar de ter tido dificuldades no ano de 2009), na aplicação dos planos de gestão de riscos de corrupção, bem como no cumprimento das regras da contratação pública.

Reconhece a satisfação das comunidades escolares pela ação da empresa e o forte contributo para a economia que o Programa teve nos anos de 2008, 2009 e 2010, embora no final descontextualize essa fase do Programa, criticando à luz da atual política de contenção. No que respeita à **avaliação do sistema de controlo interno**, o relatório apresenta os pontos fortes e os pontos fracos, em duas áreas de atividades: contratação pública e execução dos projetos. O TC conclui que o sistema instituído é regular no que respeita à contratação pública e deficiente em matéria de execução.

O TC reconhece, na sua versão inicial, *" a capacidade de concretização da PE na execução do programa de modernização, consubstanciada na conclusão das intervenções em 59 escolas até ao final de 2010, atenta a complexidade da sua missão, mas também pelo número de escolas englobadas, sua dispersão geográfica e a necessidade de recrutamento dos recursos humanos necessários"*.

O Relatório reconhece também que os procedimentos de controlo da execução foram sendo sucessivamente melhorados, bem como uma adequada estrutura orgânica da empresa. Todavia, na classificação final desvaloriza as melhorias introduzidas pela PE, bem como os resultados globais de execução, da qualidade e da complexidade das obras.

O TC reconhece o esforço de padronização da PE para enfrentar estas dificuldades, designadamente através da elaboração de orientações e de manuais técnicos, que permitirá a valorização das intervenções e o controlo dos orçamentos futuros.

As críticas expressas no Relatório do TC podem dividir-se em dois grandes grupos:

Grupo 1- Críticas sujeitas a eventual responsabilidade sancionatória

- Não remessa de contratos para fiscalização prévia;
- Aluguer de monoblocos – proposta de valor consideravelmente superior;
- Aquisição de mobiliário e equipamento – concursos públicos urgentes;

Grupo 2 – Críticas sujeitas a recomendações para correção futura

- Ultrapassagem dos limites de endividamento;
- Não definição de tectos nas intervenções;
- Incumprimento de prazos de Execução das empreitadas e sanções contratuais;
- Contratação de projetistas;
- Responsabilização de projetistas por erros e omissões;
- Conversão de Concursos Limitados Internacionais em Concursos por Negociação;
- Alterações ao montante global do investimento previsto.

Sobre o último ponto referenciado, consideramos que a argumentação apresentada no Capítulo A é suficientemente esclarecedora. Relativamente às restantes críticas, serão abordadas nos pontos seguintes.

Capítulo D – Situações passíveis de eventual responsabilidade sancionatória no Relatório do Tribunal de Contas

1. Não remessa de contractos para fiscalização Prévia do Tribunal de Contas

A questão dos visto prévios era no período de constituição da PE uma questão controversa, em face das dúvidas sobre o conteúdo da lei aplicável, não existindo consenso sobre a matéria relativamente às entidades públicas empresariais. A Administração da PE tomou a medida que considerou adequada para decidir sobre a situação: solicitou um parecer jurídico a um reputado professor universitário, especialista específico da matéria em análise, o Professor Catedrático Eduardo Paz Ferreira. Deste parecer resultou a não necessidade de sujeição a fiscalização prévia dos contractos da PE, mantendo-se obviamente a sujeição a fiscalização concomitante e sucessiva.

Tendo sido suscitadas novas dúvidas sobre a matéria em finais de 2008, o Presidente do Conselho de Administração enviou ao Sr. Presidente do Tribunal de Contas carta apresentando as dúvidas, anexando o Modelo de Negócios da empresa, solicitando posição sobre a matéria. O teor da carta de resposta refere, que o Tribunal de Contas não é um órgão consultivo e que só perante os contratos em si mesmos poderá aferir da necessidade ou não de visto prévio.

A partir deste momento, todos os contratos superiores a 350.000 €, como refere a lei, passaram a ser enviados para fiscalização prévia do Tribunal de Contas, totalizando 237 contratos enviados à data de cessação de funções do anterior Conselho de Administração. Os 34 contratos que na fase inicial a PE não enviou para fiscalização prévia, representam 12,5% do total de contratos superiores a 350.000 €.

2. Aluguer de monoblocos (instalações provisórias) – Proposta de valor consideravelmente superior

No concurso público internacional para fornecimento de monoblocos para as escolas da Fase 1, realizado em 2008, concurso este que abrangia 4 lotes, surgiu um problema num dos lotes. Efetivamente nesse lote, para um valor estimado de 351.000 €, a única proposta apresentada tinha o valor de 608.985 € (73,5% acima do valor estimado)

Considerando secundária a questão jurídica de que o Decreto-Lei não determina valores base, não se aplicando a regra de impossibilidade de adjudicação a propostas 25% superiores ao valor base, porque o que está em causa é a defesa do interesse público, a Administração da PE, face à discrepância de valores, anulou o procedimento e iniciou um procedimento por negociação.

Convém enquadrar o problema no momento e nos respetivos condicionalismos: as obras encontravam-se em vias de contratualização, qualquer atraso significativo no arranque das obras teria implicações na revisão de preços das empreitadas e, finalmente mas não menos importante, no início e funcionamento do ano letivo, pois as escolas estavam preparadas para o arranque das aulas com várias salas desativadas.

Durante o processo de negociação foi possível reduzir o valor para 487.968 € (redução de 20%), através da proposta de outro concorrente, valor ainda assim superior em 39% ao valor estimado inicialmente. Ponderada a situação referida do arranque das obras e das condições em que as escolas se encontravam, do prazo necessário para lançar outro procedimento de concurso público internacional (4 a 6 meses), as implicações nas revisões de preços dos contractos de empreitada muito superiores ao diferencial que se verificava no valor de aluguer dos monoblocos, bem como as novas condições de urgência para fabrico, transporte e montagem de monoblocos, a Administração da PE aprovou a adjudicação pelo valor resultante do processo de negociação.

3. Aquisição de mobiliário e equipamento - Concursos públicos urgentes

No período a que se refere a análise, a questão da utilização do procedimento de Concurso Público Urgente, procedimento sem antecedentes na legislação nacional, criado em 2008 com o Código dos Contractos Públicos, teve várias interpretações, especificamente no que se refere ao conceito de “bens de uso corrente”. A PE considerou que mobiliário escolar e equipamento escolar são bens de uso corrente numa escola. Outras leituras, muito mais abrangentes foram feitas por outras entidades públicas. O Tribunal de Contas põe também em questão a unidade da despesa, ou seja, qual a unidade física sobre a qual devem incidir os concursos públicos urgentes. A PE sempre considerou que a unidade base era cada escola, podendo a partir daí agregar-se por conjuntos de escolas, de acordo com a especificidade de cada concurso.

Interessa observar os resultados práticos dos concursos públicos urgentes:

- No cômputo geral, participaram em média, em cada um dos procedimentos de concurso público urgente, 6 concorrentes, sendo que em apenas onze desses cento e cinquenta e dois procedimentos foi apresentada uma única proposta;
- Esta ampla participação permitiu que os valores adjudicados e pagos tenham ficado consideravelmente abaixo dos preços base fixados, especificamente e, em média, 70,89% inferiores ao preço base;
- Em muitos concursos públicos urgentes concorreram empresas regionais que não concorreram posteriormente aos concursos públicos internacionais, lançados nas fases subsequentes.

Capítulo E – Situações suscitadas no Relatório do TC e da IGF sujeitas a recomendações

1. Ultrapassagem dos limites de endividamento

O Plano de Estabilidade e Crescimento 2010-2013 (PEC 2010-2013), objeto da resolução da Assembleia da República n.º 29/2010, de 25 de março, e publicada na 1.ª Série do Diário da República de 12 de abril de 2010, fixava um «limite máximo para o crescimento anual do endividamento das empresas públicas não financeiras», o qual, para o ano de 2010, se cifrava em 7%.

Mais se estabelecia, no mesmo documento, que «o limite de endividamento será aplicado por grupo de empresas sob tutela de cada Ministério (não abrangendo as empresas estruturalmente não deficitárias), não devendo prejudicar a captação de fundos comunitários, e cabendo ao respetivo Ministério, em articulação com o Ministério das Finanças, a gestão do plafond global, de forma a dar flexibilidade à definição e implementação de políticas sectoriais».

Assim, de acordo com o PEC 2010-2013, cabia a cada ministério gerir aquele limite de endividamento entre as empresas sob sua tutela, não podendo, pois, as administrações das empresas retirar do PEC, *de per se*, um limite ao crescimento do seu próprio endividamento, devendo antes aguardar a respetiva definição casuística pela tutela.

A PE foi notificada dos seus limites de endividamento para 2010 em 18 janeiro de 2011. O próprio TC reconhece a impossibilidade da PE cumprir limites de endividamento fixados *a posteriori*.

2. Não definição de tectos

Quanto à adoção de um limite valor máximo (ou referência), por escola, m2 e/ou por aluno a suportar com as intervenções e também de uma área de construção referência por aluno, aquando do lançamento das sucessivas fases — apontada pelo TC como a solução que teria evitado os aumento de custos do investimento, em virtude de a ausência desse limite ser a «*a razão fundamental para a subida dos encargos*» —, a PE não considera justa.

Estando na presença de obras com grande componente de requalificação e com grandes variações quer na tipologia de cursos ministrados¹, quer nas condições de base dos edifícios², a PE adotou um método de fixação de tectos indiretos, caracterizado pela:

- Atribuição de espaços funcionais em função da tipologia de cursos a ministrar;
- Atribuição de áreas máximas a cada espaço funcional;

¹ É o caso: dos custos com mobiliário e equipamento específico para oficinas e laboratórios atípicos para cursos profissionais (designadamente, cursos profissionais de óptica e análise laboratorial); dos custos com mobiliário e equipamento para o ensino artístico, como as oficinas de serigrafia, off-set (nas escolas de artes) e os pianos, órgãos (nos Conservatórios); dos custos de aquisição de terrenos (nas escolas em que ocorre essa necessidade).

² É o caso, nas construções novas, de existência de uma zona sísmica e da geomorfologia do terreno, o que é essencial para efeito de determinação da solução estrutural e tipo de fundações, e, nas obras de reabilitação, a necessidade ou não de reforço estrutural, a variabilidade das soluções de base em termos de tipologia construtiva, a organização espacial, a diferença de cotas e a distância entre edifícios.

- Fixação de normas técnicas para normalização de soluções, materiais e equipamentos.

Com base nestes três níveis, a PE exerceu um rigoroso controlo dos projetos, nas suas diferentes fases, que abrangeu também diversas ações de formação/sensibilização às equipas técnicas envolvidas e inúmeras reuniões de acompanhamento dos projetos.

O próprio Tribunal de Contas reconhece que a PE desenvolveu um esforço de padronização através da elaboração de orientações vinculativas para a elaboração de projetos e fornecedores como seja, os manuais de arquitetura, de instalações técnicas ou de instalações de bibliotecas, adotando ainda, conforme salientado também no Relatório, a adoção obrigatória de uma ferramenta informática - Modelo *ProNic* - que utiliza conteúdos normalizados de referência para elaboração de medições e orçamentos na totalidade da Fase 3,.

3. Incumprimento de Prazos de Execução das Empreitadas e Sanções Contratuais

Importa notar que foram sentidas diversas dificuldades, essencialmente decorrentes da complexa natureza das intervenções a realizar nas escolas, com as mesmas em pleno funcionamento, bem como de múltiplos e sucessivos imprevistos que se registaram, relacionados fundamentalmente com: i) elementos enterrados (deficiências de fundações, achados arqueológicos,..) ; ii) problemas estruturais dos edifícios existentes, nomeadamente incumprimento dos níveis legais de segurança sísmica; iii) necessidade de remover elementos construtivos em fibrocimento e amianto, o que só poderia ocorrer após autorização da entidade competente, cuja emissão demorava entre dois a três meses, conduzindo à necessidade de suspensão parcial dos trabalhos e iv) constrangimentos provocados pela necessidade de compatibilização das obras com as atividades letivas, salvaguardando as condições de máxima segurança.

Com efeito, nas diversas fases, apesar da existência de relatórios de avaliação sobre o estado das patologias e anomalias que os edifícios tinham, não foi possível determinar previamente com exatidão todos os aspetos que careciam de correção. Apenas em fase de execução se puderam evidenciar casos problemáticos de recuperação e de necessidade de adaptações, fruto de situações impossíveis de identificar e caracterizar em fase de projeto e que é normal acontecer em obras de reabilitação de edifícios.

Nesta perspetiva, em reuniões sucessivas com projetistas, empreiteiros, fiscalização e as Direções das escolas, com supervisão de equipa de coordenação da PE, foram sendo estudadas soluções que proporcionassem: (1) garantia do nível global de qualidade; (2) manutenção de todas as funcionalidades previstas e/ou necessárias e (3) manutenção dos custos dentro do orçamento inicialmente previsto, salvaguardando a eventual necessidade de adicionais dentro dos limites legais — o que, como o próprio Tribunal de Contas reconhece, foi cumprido.

Atenta a urgência em concluir as obras, por forma a prejudicar o menos possível a atividade escolar, a PE adotou um mecanismo, através do qual, assim que as instalações se encontrassem em condições de ser utilizadas, era efetuado um termo denominado **auto de disponibilização à escola**. A partir deste

momento as instalações passavam a poder ser utilizadas, não obstante a obra não se encontrar, em aspetos acessórios, complementares e formais concluída, e, naturalmente, sem prejuízo da **recepção provisória** a realizar após essa conclusão, sem deficiências, altura em que começaria então a decorrer o prazo de garantia.

Houve a clara intenção de beneficiar a rápida criação das condições de funcionamento da escola, ficando por conta do empreiteiro a realização dos trabalhos acessórios e complementares já com os edifícios em funcionamento e, claramente em condições mais difíceis de execução.

O desvio médio entre o prazo contratual e o **auto de disponibilização à escola** cifra-se em 86 dias, muito inferior aos 167 quando o desvio se refere ao **auto de recepção provisório**, relativo à totalidade dos trabalhos e sem deficiências.

Atento os prazos exíguos fixados na fase 1, fruto da complexidade das intervenções a realizar com a escola em funcionamento, a PE cedo se apercebeu que o esforço solicitado aos empreiteiros excedia os padrões normais, pedindo-se uma diligência muito acima daquela que é normalmente exigível no quadro da execução de uma empreitada do mesmo tipo, pelo que, na fase 2 o prazo médio previsto para a execução das empreitadas passou a ser de 15,9 meses, contra os 13,3 meses na Fase 1.

Entendeu-se, portanto, que apenas nos casos em que o empreiteiro tinha irremediavelmente contribuído para o atraso registado, e que esse atraso se afigurava de tal maneira grave que estava a comportar prejuízos e danos para o interesse público — nomeadamente por impossibilitar que se procedesse, num curto espaço de tempo, à disponibilização das instalações, nos termos explicados supra —, é que se justificava desencadear o respetivo procedimento de aplicação de sanções contratuais.

4. Contratação de Projetistas

O Tribunal de Contas, embora critique o processo de contratação adotado, não o considera ilegal. Recomenda a adoção de procedimentos mais concorrenciais na contratação de projetistas, bem como de outros prestadores de serviços.

A PE, no seguimento do compromisso assumido de passar a utilizar o procedimento de concurso público, salvaguardando apenas as questões de direitos de autor, lançou em conjunto com a EUROPAN Portugal, no ano de 2010 concursos relativos a 3 escolas, tendo-se procedido à seleção dos vencedores e consequente adjudicação do trabalho.

A PE aproveitou a experiência obtida nestes concursos para melhorar e aprofundar os Cadernos de Encargos e Programas de Concurso, tendo o Conselho de Administração aprovado na reunião de CA de 2 de julho de 2012 os respetivos modelos tipo. Toda a Fase 4 do Programa seria desenvolvida seguindo este modelo de contratação.

5. Responsabilização de projetistas por erros e omissões de projeto

Cumprido dar nota que, embora esteja correta a afirmação de que até outubro de 2010 a PE não deu início a qualquer procedimento de responsabilização dos projetistas, não pode deixar de ser realçada a circunstância de que os referidos procedimentos de responsabilização dos projetistas começaram, progressivamente, a ser desencadeados, embora numa primeira fase se tenham circunscrito, pelas razões acima apontadas, aos erros e omissões relativos aos projetos da Fase 2 do Programa.

Com efeito, pode desde já adiantar-se que até 31 Dezembro de 2011 a PE já tinha desencadeado todos os procedimentos tendentes à regularização dessa situação, estando os mesmos em fase de análise das pronúncias apresentadas pelos projetistas em sede de audiência prévia, para efeitos do posterior apuramento da imputação subjetiva dos erros e omissões constatados a esses projetistas e do apuramento dos prejuízos concretos decorrentes desses erros e omissões.

Todavia, e uma vez que está longe de ser atingido o prazo ordinário de prescrição para a responsabilidade civil contratual previsto no artigo 309.º do Código Civil, não cremos que o facto desses procedimentos estarem atrasados possa ser preocupante, na medida em que nada obsta a que, caso venham a ser apuradas responsabilidades dos projetistas, a PE possa, ainda, exercer os seus direitos relativamente a esta matéria.

Quanto ao não acionamento dos seguros de responsabilidade civil e à não realização de outras diligências tendentes ao ressarcimento dos danos provocados pelos erros e omissões dos projetos, a PE entendeu que enquanto não existisse uma decisão definitiva no âmbito dos procedimentos administrativos já desencadeados, da qual resulte com evidência a responsabilidade dos projetistas por esses erros e omissões e pela verificação dos danos daí decorrentes, não se justifica acionar nenhum dos referidos seguros nem intentar qualquer ação de responsabilidade civil contra os projetistas.

6. Conversão de Concursos Limitados Internacionais em Concurso por Negociação

No que se refere aos concursos públicos internacionais para as obras de requalificação das escolas, referente à Fase 1, deve referir-se que a Administração da PE, em três dos Lotes, apesar de o preço não ultrapassar o tecto de 25%, limitador da adjudicação, decidiu anular os procedimentos concursais e passar a um procedimento de negociação, logrando uma redução global de 2% (4 milhões €).

As questões levantadas pelo Tribunal de Contas referem-se ao facto de, no procedimento por negociação, não ter sido analisada a qualidade técnica das propostas, que no concurso inicial merecia uma ponderação de 25%. Respeitando o ponto de vista do Tribunal de Contas, a PE considerou que face à similitude das propostas técnicas, ao facto dos concorrentes terem sido pré-qualificados e, ainda que os cadernos de Encargos eram suficientemente explícitos, interessaria fundamentalmente analisar a questão do preço.