



Bloco de Esquerda
Grupo Parlamentar

PROJECTO DE LEI N.º 231/XI

ELIMINA O REGIME EXCEPCIONAL DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA DA PARQUE ESCOLAR, EPE

Exposição de motivos

Anunciado durante a anterior legislatura, o programa de modernização e requalificação das escolas secundárias veio responder ao cumprimento de uma prioridade e de uma urgência.

Para todos os que conhecem o edificado das nossas escolas públicas eram notórias as carências: os efeitos de uma utilização intensiva ao longo dos anos sem a capacidade de renovação e reparação necessárias, conjugados com a ausência de infra-estruturas adequadas ao ensino experimental e às novas ofertas profissionalizantes impunham este investimento e esta requalificação. Também o alargamento da escolaridade obrigatória até ao 12º ano de escolaridade, aprovado na anterior legislatura, tornavam este investimento de modernização e requalificação inadiável. Por fim, o início do processo de requalificação e modernização das escolas secundárias coincidiu ainda com o aprofundar da crise social e económica que o país atravessa. Nesse sentido, o programa de modernização e requalificação do parque escolar permitiria, em teoria, programar um investimento multiplicador: criador de emprego, qualificante dos serviços públicos, apostado numa lógica de reanimação da economia em escala local/regional.

Para levar a cabo este programa o Governo do PS criou, ainda em 2007, a Parque Escolar, Entidade Pública Empresarial. A decisão de escolher o chamado “modelo de

gestão empresarial” levanta, desde logo, dúvidas e preocupações várias. Em primeiro lugar, denuncia uma profunda desconfiança sobre a capacidade e a competência da administração pública do Estado, em particular da estrutura administrativa do Ministério da Educação, e implicou uma duplicação de estruturas e, portanto, de gastos. Em segundo lugar, a transferência de propriedade das escolas secundárias para a Parque Escolar, EPE não tem qualquer justificação em termos de racionalidade de gestão do património público, já que fica em aberto o que é que a Parque Escolar, EPE fará com ele.

Nesta proposta discutimos, contudo, a especificidade do modelo de contratação pública de cariz excepcional que foi cometido à Parque Escolar, EPE.

No próprio Decreto-Lei que cria a Parque Escolar, EPE é estabelecido um regime de excepção no âmbito da contratação pública. Esta excepcionalidade causou, desde o início, uma enorme surpresa e estupefacção – é que a programação deste investimento a médio e longo prazo convidaria à consagração de instrumentos concursais públicos na adjudicação de investimentos públicos desta envergadura. Ora, o artigo 11º n.º 2 do Decreto-Lei 41/2007, de 21 de Fevereiro – que criou a Parque Escolar, EPE – consagra, desde logo, a excepcionalidade no âmbito da aquisição de bens e serviços, nomeadamente recurso a procedimentos de negociação, ajuste directo e ajuste directo com consulta prévia.

De facto, três anos passados desde a sua criação, pode-se afirmar que o regime excepcional de contratação e adjudicação de encomenda pública é toda a história da Parque Escolar, EPE. Este regime foi criado para a Parque Escolar, EPE, e foi mantido e alargado até aos dias de hoje.

Em Janeiro de 2008, o Governo do Partido Socialista aprovou o Decreto-Lei 18/2008, de 29 de Janeiro, que estabelecia o chamado Código dos Contratos Públicos (CCP). Nessa legislação foram definidos os procedimentos de contratação pública, e os limites de montantes que determinam o recurso a esses mesmos mecanismos de contratação e adjudicação públicas (isto é, os montantes limites para a realização de procedimentos de ajuste directo, contratação com consulta prévia, concurso com prévia qualificação, inferiores ao regime aprovado para a Parque Escolar, EPE). Ora, cerca de um mês depois, o regime de excepção da Parque Escolar, EPE foi confirmado e mantido com a publicação do Decreto-Lei 25/2008, de 20 de Fevereiro.

O referido Código entrou em vigor a 30 de Julho de 2008, e tudo indicava que este seria ao instrumento de criação de regras para a contratação pública no âmbito do programa de modernização e requalificação das escolas secundárias. Alguns meses depois, esse regime de excepção foi mantido para a actuação da Parque Escolar, EPE através do Decreto-Lei 34/2009, de 6 de Fevereiro.

Ou seja, cerca de 6 meses após a aprovação e entrada em vigor da lei que estabelece os procedimentos da contratação pública, feita pelo Governo do Partido Socialista, o mesmo Governo do PS suspende a aplicação dessa lei e dessas regras para levar avante a maior operação de contratação pública feita nos últimos anos. O Governo do PS suspendeu a aplicação das regras de contratos públicos, por si definidas, no exacto momento em que elas seriam mais necessárias.

Hoje, os resultados desta excepcionalidade de procedimentos de contratação vão sendo conhecidos. Nenhum projecto de concepção arquitectónica de modernização/requalificação das escolas secundárias foi objecto de concurso público, que é o tipo de procedimento concursal que melhor garante a transparência e a imparcialidade e os princípios gerais da livre concorrência. Nem um único. Todos os projectos elaborados – todos – foram atribuídos mediante procedimento de ajuste directo ou consulta prévia, decididos pelo Conselho de Administração da Parque Escolar, EPE. As decisões que levaram à atribuição desses projectos a determinados gabinetes de projectistas não são conhecidas. É assim que chegamos a situações de repetidas contratações de determinados gabinetes de arquitectura: um gabinete projectou 11 escolas, outro projectou 8 escolas, outro ainda obteve a adjudicação de 6 escolas. A lista continua.

Quer o Governo, quer o próprio Conselho de Administração da PE, EPE têm justificado o recurso sistemático ao procedimento de ajuste directo por duas ordens de razões: 1) os procedimentos de concurso público impediriam a desejada celeridade no processo de requalificação; 2) o procedimento de concurso público de projecto impediria o desejado contacto directo do projectista com a comunidade escolar.

Analisemos então estes argumentos. O primeiro é desmentido pela própria legislação de contratação pública: no Título IV do CCP são estabelecidos mecanismos de agilização dos prazos de concurso de concepção a que chama – justamente – instrumentos

procedimentais especiais. Já o segundo argumento é perigoso: partindo do princípio que todos os projectos arquitectónicos relativos aos edifícios públicos devem ser elaborados em articulação com os utentes dos edifícios, se esta teoria fizer doutrina nunca mais teremos um único concurso público na área da elaboração de projectos do edificado público.

Pior. Na informação que foi sendo disponibilizada pela Parque Escolar, EPE – que, aliás, tardou e que nunca tornou públicos os relatórios técnicos que determinaram as escolhas efectuadas no âmbito dos procedimentos de ajuste directo e contratação com consulta prévia – há duas dimensões preocupantes.

Em primeiro lugar, e no âmbito da contratação de gabinetes de projectistas, é de sinalizar a práticas de consulta sistemática aos mesmo gabinetes de projectistas. Sendo que a PE, EPE indica o procedimento de atribuição de apenas três projectos por gabinete em cada fase do programa de requalificação das escolas, a conclusão lógica é que tem havido consultas fictícias. Ou seja, a Parque Escolar, EPE fez consultas a gabinetes que já se saberia, pelas suas próprias regras, que não poderiam celebrar mais nenhum de contrato nessa fase do programa.

Em segundo lugar, há práticas de segmentação da encomenda em matéria de projecto de arquitectura – isto é, são feitos dois ou mais contratos distintos com o mesmo gabinete de arquitectura para a mesma escola. Um exemplo – a Escola Artística Soares dos Reis foi objecto de 3 contratos distintos, elaborados pelo mesmo gabinete de projectistas. O objectivo desta prática é só um – não ultrapassar o limite legal do já generoso regime de excepção na contratação da PE, EPE que obrigaria levar a encomenda de projecto a concurso público. Ou seja, o CA contorna deliberadamente a lei, e tudo tem feito de modo a evitar o procedimento de concurso público em matéria de projectos das escolas.

Já no âmbito da contratação de empreitadas há indícios de duas práticas que dificultam a transparência dos processos de contratação e a concorrência entre as diversas empresas.

Em primeiro lugar, têm sido tornados públicos procedimentos de segmentação dos lotes para adjudicação de empreitadas. Isto é, numa mesma escola foram constituídos diferentes lotes e atribuídos por ajuste directo, quando a sua contabilização conjunta (imposta pela jurisprudência do Tribunal de Contas) obrigaria a realizar concurso

público. Em segundo lugar, há um conjunto relevante de adjudicações que são feitas por ajuste directo ou com consulta prévia que ficam no limiar do montante que obrigaria a concurso público. O relatório de contas da PE, EPE de 2008 é profícuo nos exemplos: a HCI obteve por consulta prévia dois contratos de valor 4.770.911,97 e outro no valor de 4.997.556,44; a Teixeira Duarte obteve com consulta prévia outros dois contratos nos valores de 4.899.268,03 e 4.752.592,63. Ou seja, estes contratos são feitos na fronteira dos 5, 15 milhões de euros, que obrigaria a PE, EPE a realizar um concurso público internacional. Em terceiro lugar, tem havido sucessivos procedimentos de agregação de escolas em lotes para concursos de empreitada, sem que muitas vezes se perceba a lógica de constituição desses mesmos lotes, dado que muitas vezes não há sequer proximidade geográfica entre as escolas incluídas no mesmo lote. Isto significa que apenas grandes empresas ou consórcios de construção civil têm capacidade de se candidatar a esses mesmos lotes.

Estas diferentes práticas, conjugadas, têm um preço – afastam as empresas locais de média dimensão da possibilidade de se candidatarem à requalificação das obras das escolas das suas regiões e distritos ou porque são excluídas do ajuste directo para as empreitadas menos volumosas. Nesse sentido, o anunciado objectivo de reanimação da economia local fica necessariamente comprometido.

Destes procedimentos – decisões de ajuste directo; segmentação em vários contratos do projecto de arquitectura para a mesma escola ao mesmo gabinete de projectistas; segmentação da adjudicação de empreitada; agregação de várias escolas para lotes a concurso; atribuição ajuste directo e/ou consulta prévia no limiar da obrigatoriedade de concurso público – não há justificação pública conhecida. Todos os relatórios técnicos que sustentaram essas decisões (se os houver), bem como outra informação que possa ter sustentado essas decisões, não são conhecidos. Nunca essa informação foi divulgada pela PE, EPE.

A opacidade destas decisões, no quadro de excepção da contratação pública disponibilizado pelo Governo do PS à PE, EPE, é, portanto, motivo de preocupação. Tenhamos em conta a dimensão das verbas públicas colocadas sob a responsabilidade da PE, EPE – num quadro de programação de intervenções em 332 escolas, nas primeiras fases já em curso prevê-se um volume de investimentos na ordem dos 2, 45 milhões de euros. Na verdade, depois de vários e sucessivos anúncios por parte do

Governo, o programa de requalificação e modernização do parque escolar é dos pouco – senão o único – investimento público de monta que está em curso.

Neste projecto de lei, o Bloco de Esquerda propõe a eliminação do regime excepcional de contratação pública, reconduzindo a Parque Escolar, EPE ao regime geral de contratação pública. Neste sentido, pretendemos restabelecer o concurso público como regra central, na medida em que é o instrumento que assegura a defesa do interesse público e a transparência dos processos de encomenda pública.

Assim, e ao abrigo das disposições constitucionais e regimentais aplicáveis, as deputadas e os deputados do Bloco de Esquerda propõem o seguinte projecto de lei:

Artigo 1.º

Objecto

A presente lei procede a alterações aos Decretos-Lei n.ºs. 41/2007, de 21 de Fevereiro e 34/2009, de 6 de Fevereiro, eliminando o regime excepcional de contratação pública da Parque Escolar, EPE.

Artigo 2.º

Alterações ao artigo 11º do Decreto-Lei nº 41/2007, de 21 de Fevereiro

«Artigo 11.º

(...)

1 - A contratação de empreitadas de obras públicas e a aquisição de bens e serviços, sob qualquer regime, respeita as regras e critérios definidos pelo Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo Decreto-Lei nº. 18/2008, de 29 de Janeiro, e alterado pelo Decreto-Lei nº 278/2009, de 2 de Outubro.

2 - (...)»

Artigo 3.º

Alteração ao Decreto-Lei nº 34/2009, de 6 de Fevereiro

«Artigo 1.º

(...)

1 - (...)

2 - O procedimento de ajuste directo apenas pode ser adoptado para a celebração de contratos destinados à melhoria da eficiência energética de edifícios públicos, nos termos do artigo 5.º.

3 - (...)

4 - (...)

5 - (...)

6 - (...)

7 - (...)»

Artigo 4.º

Norma revogatória

1 - São revogados os artigos 1.º alínea a) e artigo 6º n.º 2 do Decreto-Lei nº 34/2009, de 20 de Fevereiro:

2 - É revogado o Decreto-Lei nº. 29/2010, de 1 de Abril.

Artigo 5.º

Entrada em vigor

A presente lei entra em vigor no dia seguinte à sua publicação.

Assembleia da República, 15 de Abril de 2010.

As Deputadas e os Deputados do Bloco de Esquerda,