

Proc.º n.º 29/2008 – Audit. 1.ª S

RELATÓRIO N.º 16/2009



*ACÇÃO DE FISCALIZAÇÃO CONCOMITANTE À
UNIVERSIDADE DO MINHO NO ÂMBITO DA EMPREITADA DE
“CONSTRUÇÃO DA ESCOLA DE CIÊNCIAS DA SAÚDE DA
UNIVERSIDADE DO MINHO – LOTE 1”*



ÍNDICE

<i>I - Introdução</i>	3
<i>II - Metodologia</i>	3
<i>III - Apreciação</i>	4
1. <i>Contrato inicial</i>	4
2. <i>Contratos adicionais</i>	6
2.1 <i>Objecto dos adicionais</i>	7
2.2 <i>Fundamentação</i>	9
2.3 <i>Apreciação efectuada no Relato</i>	15
<i>IV – Autorização dos adicionais e identificação dos indiciados responsáveis</i>	18
<i>V – Audição dos responsáveis</i>	19
1. <i>Alegações apresentadas pelos indiciados responsáveis</i>	19
2. <i>Apreciação das alegações</i>	28
<i>VI – Responsabilidade financeira</i>	31
<i>VII – Parecer do Ministério Público</i>	31
<i>VIII - Conclusões</i>	33
<i>IX - Decisão</i>	34
<i>Ficha Técnica</i>	36

IDENTIFICAÇÃO DE SIGLAS

Siglas e abreviaturas

art.º
CPA
DL
ECS

Descrição

artigo
Código do Procedimento Administrativo¹
Decreto-Lei
Escola de Ciências da Saúde

¹ Decreto-Lei n.º 442/91, de 15.11, com as alterações introduzidas pela Declaração de Rectificação n.º 265/91, de 31 Dezembro, Declaração de Rectificação 22-A/92, de 29 Fevereiro e Decreto-Lei 6/96, de 31 Janeiro; o capítulo III da Parte IV foi revogado pelo DL n.º 18/2008, de 29 de Janeiro.



Tribunal de Contas



I - INTRODUÇÃO

A Universidade do Minho – adiante designada UM – remeteu ao Tribunal de Contas, para fiscalização prévia, o contrato de empreitada “**Construção da Escola de Ciências da Saúde da Universidade do Minho em Braga – Lote 1**”, celebrado em 25 de Janeiro de 2005, com o consórcio constituído pelas empresas Empreiteiros Casais, S.A., Eusébios & Filhos, S.A. e FDO - Construções, S.A., pelo valor de € 13.383.528,12, o qual foi visado em 28 de Abril de 2005².

Os quatro adicionais a esse contrato foram, posteriormente, remetidos a este Tribunal, nos termos do n.º 2 do artigo 47.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, aditado pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto.

De acordo com a deliberação tomada pela 1.ª Secção em plenário, ao abrigo do disposto nos artigos 49.º, n.º 1, alínea a), *in fine* e 77.º, n.º 2, alínea c), da citada lei, foi determinada a realização de uma auditoria à execução do contrato de empreitada de “**Construção da Escola de Ciências da Saúde da Universidade do Minho em Braga – Lote 1**”- contratos adicionais.

II - METODOLOGIA

Os objectivos da presente acção de fiscalização concomitante consistem, essencialmente, na análise da legalidade do acto adjudicatório que antecedeu a celebração destes contratos adicionais e dos actos materiais e financeiros decorrentes da sua execução, assim como o apuramento de eventuais responsabilidades financeiras.

Na sequência de uma análise preliminar aos respectivos contratos e à documentação inserta no processo, foram solicitados esclarecimentos complementares à UM, os quais foram, oportunamente, remetidos a este Tribunal³.

Após o estudo de toda a documentação, foi elaborado o relato da auditoria o qual, em cumprimento de despacho da Juíza Conselheira responsável pela acção, de

² Este processo foi registado na Direcção-Geral do Tribunal de Contas com o n.º 310/05.

³ Ofícios da Universidade do Minho com as referências GOA-028/08, de 17.03.2008, PRT-JLM-017/2007, de 30.04.2008, e GOA-064/2008, de 25.07.2008.



Tribunal de Contas

14.01.2009, foi oportunamente remetido para exercício do direito do contraditório previsto no art.º 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, aos indiciados responsáveis, António José Marques Guimarães Rodrigues, Manuel José Magalhães Gomes Mota, Acílio Silva Estanqueiro Rocha, Fernando Lavrador Ventuzelos, Luís Carlos Ferreira Fernandes, Pedro Daniel Couto Soares e, ainda, aos técnicos que subscreveram as informações que precederam as deliberações autorizadoras, Eng.º Sérgio Duarte e Eng.ª Maria Helena Arranhado Carrasco Campos.

No exercício daquele direito e dentro do prazo concedido para o efeito⁴, veio o Reitor da UM apresentar um documento, contendo as alegações de todos os responsáveis e técnicos, as quais foram tomadas em conta na elaboração do presente Relatório, encontrando-se nele sumariadas ou transcritas, sempre que tal se tenha revelado pertinente.

III - APRECIACÃO

1. Contrato inicial

Regime de retribuição do empreiteiro	Valor (s/IVA)	Data da consignação da obra	Prazo de execução	Data previsível da empreitada	Tribunal de Contas	
					N.º proc.º	Data do visto
Preço Global Série de Preços ⁵	13.383.528,12 €	25.02.2005	540 dias	06.09.2006 ⁶	310/2005	28.04.2005 Visado TC

O procedimento para a empreitada de “*Construção da Escola de Ciências da Saúde da Universidade do Minho em Braga*” compreendia a construção de um edifício principal, onde se localizariam os espaços de ensino e de investigação e de um biotério⁷.

A empreitada foi dividida em dois lotes, organizados da seguinte forma:

⁴ Foi concedido pela Sra. Conselheira relatora um prazo de 15 dias, tendo o Relato sido recepcionado na UM a 20.01.2009 e a resposta foi remetida a esta Direcção-Geral, a 06.02.2009.

⁵ Os trabalhos realizados no regime de série de preços são os que respeitam a movimento de terras e execução de fundações, conforme consta do ponto 10.1 do Programa de Concurso.

⁶ Data indicada pelo dono da obra, em sede de contraditório.

⁷ Vide publicação do anúncio do concurso no Diário da República n.º 144, III série, de 25.06.2003.



- lote 1 – edifício principal, estacionamento e arranjos exteriores – prazo de execução 570 dias.
- lote 2 – biotério – prazo de execução 180 dias.

O edifício principal está organizado em três pisos e cave. O biotério desenvolve-se num único piso.

As áreas de construção envolvidas são:

- Edifício principal - 17 315 m²;
- Zonas técnicas – 1 186 m²;
- Estacionamento – 1 370 m²;
- Biotério – 992 m².

Do ponto 21.4 do Programa de Concurso consta que “ *A Universidade do Minho reserva-se o direito de não adjudicar os trabalhos constituintes do Lote 2 deste concurso, ficando a adjudicação destes trabalhos condicionada à submissão a autorização da tutela, de proposta de financiamento alternativo ao Orçamento de Estado*”.

O prazo máximo para a execução da obra foi fixado em 750 dias⁸, sendo de 570 dias para o lote 1 e de 180 dias para o lote 2⁹.

Pela Comissão de Análise das Propostas do concurso foi proposta a adjudicação do Lote 1 ao Consórcio Empreiteiros Casais, S.A., Eusébios & Filhos, S.A. e FDO – Construções, S.A., e o Lote 2 à Somague – Engenharia, S.A. e DST – Domingos da Silva Teixeira, S.A., por uma e outra proposta ser, para cada um dos lotes, a que “*melhor defende os superiores interesses do Estado*”.

A adjudicação do Lote 1 foi efectuada por despacho de 5 de Novembro de 2004, da Ministra da Ciência, Inovação e Ensino Superior, Maria da Graça M. S. Carvalho. O Lote 2 não foi adjudicado.

Os trabalhos objecto do contrato de empreitada de execução do “**Edifício Principal, Estacionamento e Arranjos Exteriores**” que correspondem ao **Lote 1** são os infra descritos:

⁸ Conforme n.º 4 do anúncio de concurso.

⁹ Vide ponto 5.1.2 do Caderno de Encargos.



Tribunal de Contas

Descrição	Valor (€)
Arquitectura	
Trabalhos Preparatórios	532.500,00
Alvenarias	192.572,38
Carpintarias	386.322,05
Serralharias	2.137.120,14
Protecções solares	93.419,71
Divisórias, Dobragens Interiores e Tectos	239.758,39
Impermeabilizações e Isolamentos	199.865,89
Revestimentos	906.067,16
Acabamentos	154.286,09
Pré-Fabricados	40.746,75
Diversos	83.159,93
Sistema Tipo “Retan”	394.547,06
Estabilidade	
Escavações	145.001,93
Betões	789.736,44
Betão Branco	291.718,69
Cofragem	1.014.894,17
Armaduras	988.165,60
Pavimentos Térreos	81.423,00
Impermeabilização e Pintura	57.989,76
Estrutura Metálica	232.875,16
Diversos	24.709,95
Muros Exteriores	
Betões	187.622,89
Cofragem	74.817,75
Armaduras	85.467,60
Instalações de Águas e Águas Residuais	364.545,96
Rede de Gases Laboratoriais – Escola	57.934,81
Rede de Gás Natural	47.556,10
Sistema de AVAC – Corpo Central	1.651.639,47
Sistema de Instalações Eléctricas	1.168.810,29
Paisagismo	758.253,00
Total	13.383.528,12

2. Contratos adicionais

- ⌚ Em 21.09.2007 foi remetido o 1.º adicional à empreitada.
- ⌚ Posteriormente, em 22.10.2007, foram enviados os 2.º e 3.º contratos adicionais.
- ⌚ Em 23.07.2008, a Universidade do Minho remeteu a este Tribunal o 4.º contrato adicional, referente a erros e omissões.



N.º	Natureza dos trabalhos	Data da celebração	Data de início de execução	Valor (s/IVA) (2)	Valor acumulado (3)=(1)+(2)	%		Data do termo da empreitada
						Cont. Inicial	Acum.	
1.º	Trabalhos a Mais	04.09.2007	28.09.2006 ¹¹	359.275,90 €	13.742.804,02 €	2,68	102,68	06.04.2007 ¹⁰
2.º	Trabalhos a Mais	20.09.2007	15.03.2007 ¹¹	47.318,58 €	13.790.122,60 €	0,35	103,03	
3.º	Trabalhos a Mais	20.09.2007	15.03.2007 ¹¹	79.183,04 €	13.869.305,64 €	0,59	103,62	
4.º	Erros e Omissões	01.07.2008	15.10.2007	611.218,93 €	14.480.524,57 €	4,57	108,19	

Merece, ainda, destaque o facto de na alínea f) do n.º 1 do ofício da Universidade do Minho, com a referência GOA-028/08, de 17.03.2008, os Serviços esclarecerem que “(...) o custo total final da empreitada é de 16.010.757,84 €, acrescido de IVA. Neste montante está incluído o valor de 1.530.233,27€, relativo à revisão de preços.”

Da documentação remetida, constata-se, ainda, a existência de uma acção contenciosa interposta pelo adjudicatário junto ao Tribunal Administrativo e Fiscal de Braga (processo n.º 472 108.5BtBRG), relacionada com constrangimentos que perturbaram o desenvolvimento dos trabalhos e motivaram a sua suspensão parcial.

2.1 Objecto dos adicionais

Os trabalhos objecto dos adicionais em causa, são os seguintes:

1.º Contrato Adicional:¹²

Designação	Valor Trabalhos a Mais (€)
Fornecimento e montagem de descarregadores de sobretensões	13.092,60
Cotação para fornec. e Montag. de Grupo Gerador de 630KVA Insonorizado da MARCA “HIMOINSA”	142.840,35
Sistema Digidim no Auditório Grande	9.800,00
Ramais de Alimentação/Quadros Eléctricos	79.835,02
Iluminação Normal	5.968,57
Iluminação de Emergência	1.302,13
Tomadas	1.083,51
Detecção de incêndios	1.003,12
Detecção de Gases	1.387,98
Detecção de Intrusão e Controlo de Acessos	1.575,82

¹⁰ Data indicada pelo dono da obra, em sede de contraditório (vide ponto n.º 7).

¹¹ Cfr. o ofício com a referência PRT-JLM-017/2008, de 30.04.2008.

¹² Informação extraída do orçamento apresentada pelo consórcio, que deu entrada na UM em 26.04.2006.



Tribunal de Contas

Designação	Valor Trabalhos a Mais (€)
Caminhos de Cabos	1.470,95
Transformador	18.790,30
Colectores de AVAC	81.125,58
TOTAL	359.275,93¹³

2.º Contrato Adicional:¹⁴

Designação	Valor Trabalhos a Mais (€)
Rede de Gases	
Alteração da tubagem de cobre para inox	37.300,50
Protecção microbiológica do sistema de vácuo	
Bomba de vácuo própria para trabalhar com oxigénio	8.541,46
Filtro de aspiração especial para oxigénio	1.476,62
Total	47.318,58

3.º Contrato Adicional:¹⁵

Designação	Valor Trabalhos a Mais (€)
Cotação para o fornecimento e montagem de equipamento passivo para cablagem estruturada	
Bastidor B0	1.508,13
Bastidor B1a	4.650,17
Bastidor B1b	1.415,67
Bastidor B1c	8.030,62
Bastidor B1d	1.931,27
Bastidor B2a	4.085,99
Bastidor B2b	4.643,37
Bastidor B2c	4.270,94
Bastidor B3	3.894,28
Chicotes	3.255,00
Certificação	37.182,60
Chicotes	3.255,00
Infraestruturas para ramal de telecomunicações no piso 0	1.060,00
TOTAL	79.183,04

¹³ Este valor difere em 3 cêntimos do valor constante do mapa de quantidades apresentado pelo adjudicatário, do ofício/ proposta para a autorização do adicional e do contrato adicional, o que se considera materialmente irrelevante.

¹⁴ Conforme se extrai da Informação n.º ST-SD-028/2006, de 30.06.2006.

¹⁵ Informação extraída do orçamento apresentada pelo consórcio, que deu entrada na UM em 26.04.2006.



4.º Contrato Adicional:¹⁶

Designação	Valor (€)	
	Erros	Omissões
Arquitectura		
Alvenarias	2.392,52	
Carpintarias	426,24	
Serralharias	16.446,55	38.154,85
Impermeabilizações e isolamentos	148.410,10	1.758,99
Revestimentos	13.471,52	
Acabamentos	10.103,25	19.051,35
Diversos	9.622,94	12.764,47
Estabilidade		
Betões		1.100,40
Betão branco		20.033,00
Armaduras		18.114,49
Diversos		14.610,49
Instalações de Águas e de água residuais	13.763,69	1.821,71
Rede de gases laboratoriais – escola	16.925,17	6.210,84
Instalações Eléctricas	16.029,86	147.961,96
Rede de gás natural		3.375,00
Sistema de AVAC		16.467,14
Outros		62.202,40
Sub-totais	247.591,84	363.627,09
TOTAL	611.218,93	

2.2 Fundamentação

A fundamentação apresentada pelos serviços para a realização dos trabalhos adicionais em apreço foi a seguinte:

1.º Contrato Adicional:¹⁷

“ (...)

Os trabalhos em curso, no âmbito da empreitada citada em título, respeitam ao Lote 1.

Tendo em conta a informação que é do conhecimento destes Serviços, não se perspectiva, para breve prazo, a adjudicação dos trabalhos relativos ao Lote 2 (Biotério).

Sendo um facto que o projecto de execução inicial respeita à Escola de Ciências da Saúde, como um todo, a consideração deste como dois edifícios distintos e autónomos não se adequava ao pressuposto do trabalho de alteração que visou dar cumprimento às orientações da tutela.

¹⁶ De acordo com o mapa de erros e omissões aprovado pela fiscalização.

¹⁷ Vide ofício ST-890/2006, de 20.06.2006.



De facto, esta alteração separou actividades do projecto e as respectivas quantidades de trabalho, mas manteve o princípio inicial da Escola como uma única unidade funcional.

Outra coisa não seria de esperar, visto que, se assim não fosse, seria necessário um novo projecto para o Biotério.

A verdade é que nesta alteração, com separação das actividades do projecto, se partia do princípio que os trabalhos dos dois Lotes se desenvolveriam com articulação temporal, de forma a assegurar a sua coerência técnica e adequado desempenho.

A empreitada em curso, respeita ao Lote 1 e está concluída em mais de 50% do volume dos trabalhos contratados, impondo-se, nesta fase, conhecer qual será o futuro do Lote 2 e da construção do Biotério.

Se admitirmos que esses trabalhos não serão adjudicados até Outubro do corrente ano, torna-se necessário ponderar a realização de alguns trabalhos que, estando incluídos no Lote 2, inviabilizam, se este não for adjudicado, o funcionamento correcto do edifício da Escola de Ciências da Saúde, considerado no Lote 1 em construção.

Tratam-se globalmente de trabalhos relativos às especialidades de instalações eléctricas e mecânicas. (...)

Esclareceram, ainda¹⁸:

“ (...)

a) Conforme consta do ofício ST-890/2006, de 2006.06.20, os trabalhos objecto do primeiro contrato adicional foram considerados no designado Lote 2 (Biotério), do projecto a concurso, e representam apenas uma pequena parte dos cerca de 2 milhões de euros do valor global dos trabalhos deste lote.

Os trabalhos adicionais em apreço, foram aqueles que, estando incluídos no designado Lote 2, não adjudicado, se integravam no objecto e no fim do contrato, que não podiam nem deviam ser objecto de uma empreitada autónoma, existindo entre a presente empreitada e os trabalhos adicionais realizados, uma relação de indispensável complementaridade, além de que, sem esses trabalhos, o resultado da obra não realizaria o fim a que se propõe, não satisfazendo, por isso, o objectivo de interesse público que se pretendia atingir.

Tais trabalhos, sob os pontos de vista lógico, técnico e funcional, deveriam fazer parte desta empreitada, o que só não sucedeu por circunstâncias imprevistas, relacionadas com o processo de elaboração do projecto e com o entendimento sob a melhor forma de conceber a realização do interesse público subjacente à obra.

¹⁸ Vide ofício GOA-028/08, de 11.03.2008.



De facto, os trabalhos adicionais em questão respeitam a tarefas maioritariamente das especialidades de instalações eléctricas e mecânicas, associadas às instalações de produção ou distribuição central do edifício (Escola), designadamente postos de transformação, grupos de emergência, gestão técnica, centrais de AVAC, etc., que, por razões de concepção (projecto), têm localização física próxima da área do Biotério, e por essa razão foram consideradas e incluídas no Lote 2.

Acresce que, sempre foi entendimento da Universidade do Minho que a conclusão do Lote 1 nunca aconteceria com separação temporal, relativamente ao início / fim dos trabalhos incluídos no Lote 2. Isso mesmo é referido no ofício ST-890/2006.

Constatando-se que essa separação temporal iria de facto existir, o edifício principal da Escola de Ciências da Saúde não poderia cumprir cabalmente o fim a que era destinado, tornando-se, por isso, necessária a execução de tais trabalhos, na sequência de uma circunstância imprevista.

Os trabalhos não poderiam ainda, pelo que atrás foi exposto, ser técnica ou economicamente separados do contrato, sem inconveniente grave para o dono de obra.

Atente-se que, o programa preliminar para a nova Escola elaborado pela Universidade e aprovado pela Tutela, sempre incluiu o espaço Biotério, sendo esta uma funcionalidade justificada científica e pedagogicamente no quadro da Licenciatura em Ciências da Saúde.

A subtracção deste espaço à totalidade do projecto, teve por base razões de cabimentação orçamental, como sempre se demonstrou.

Contudo, a Universidade do Minho, na procura de assegurar as condições físicas e infra-estruturais essenciais à licenciatura supracitada, sempre prosseguiu negociações no sentido de viabilizar a construção do espaço Biotério, estando este incluído no concurso realizado, no âmbito do qual foi feita a adjudicação do Lote 1.

Quando a evidência prática e temporal tornou necessária a consideração da impossibilidade da adjudicação do Lote 2, a tempo da sua conclusão compatível com os tempos da empreitada do Lote 1, a Universidade viu-se obrigada a avaliar a adjudicação como trabalhos a mais dos trabalhos que, estando inseridos no Lote 2, impediam a concretização do objecto do contrato de empreitada do Lote 1.

(...)

- d)** *Os trabalhos referentes ao Lote 2 não foram adjudicados, à excepção da parte incluída no 1.º contrato adicional.*

Os motivos da não adjudicação associam-se a dificuldades de financiamento do investimento, não existindo, ainda, data previsível para a adjudicação destes trabalhos.”



Tribunal de Contas

2.º Contrato Adicional:

Os trabalhos adicionais, do presente contrato resultam do pedido de alteração ao desenho físico de alguns espaços do edifício em construção e exigências funcionais novas para alguns desses espaços¹⁹.

Ainda de acordo com os esclarecimentos prestados²⁰:

“ (...)

- c) *Relativamente ao 2.º adicional, os trabalhos aqui considerados associam-se a um ajuste na distribuição interior dos espaços da Escola.*

Sucedem-se, confirmando-se o atraso na construção do Biotério e os espaços afins, os responsáveis da Escola de Ciências da Saúde vêm-se na contingência de garantir as actividades normais da licenciatura em Ciências da Saúde, nos espaços considerados no edifício principal e inseridos na empreitada do Lote 1, tornando-se necessário proceder a modificações pontuais de lay-out's, adicionando ou alterando valências infra-estruturais, etc., de forma a que, na área útil a construir, fossem garantidas as funcionalidades iniciais e imprescindíveis alocadas ao Biotério.

Foi possível enquadrar estas tarefas, sem que isso obrigasse à demolição ou destruição de nenhum trabalho já executado, e otimizar o seu valor final.

Os trabalhos resultam, pois, de uma circunstância imprevista e não poderiam ser técnica ou economicamente separados do contrato sem inconveniente grave para o dono de obra, sendo a imprevisibilidade dos mesmos, o núcleo decisivo da sua consideração como adicionais à empreitada.

São trabalhos enquadráveis no objecto do contrato da empreitada, comprovando-se a sua estrita ligação funcional à obra objecto do contrato e não subvertem o projecto inicial nem o tornam diferente, podendo afirmar-se que, sob os pontos de vista lógico, técnico e funcional, deveriam fazer parte da empreitada desde o início, embora tal não tivesse ocorrido por motivos e circunstâncias associados ao processo de elaboração do projecto e à realização do interesse público.

Não se trata, como atrás se fundamentou, de alterações que visavam uma melhor execução do previsto, mas antes executar algo que não foi projectado, portanto, neste aspecto, obra nova, enquadrada, todavia, no “objecto do contrato”.

¹⁹ Vide parecer de 05.07.2006, subscrito pela Directora dos Serviços Técnicos da Universidade do Minho, Eng.^a Maria Helena Arranhado Carrasco Campos, exarado na Informação n.º ST-SD-028/2006.

²⁰ Vide ofício GOA-028/08, de 11.03.2008.



3.º Contrato Adicional:

De acordo com o ofício²¹ enviado pela Directora dos Serviços Técnicos da UM ao Pró-Reitor da Universidade do Minho:

“ (...)

O projecto de execução do edifício da Escola de Ciências da Saúde, na parte relativa à concepção da rede estruturada de voz e dados, inclui apenas parte da infra-estrutura passiva desta rede.

Normalmente os projectos de construção geridos pelos Serviços Técnicos, incluem a totalidade dos equipamentos passivos da rede estruturada dos edifícios, sendo estes trabalhos sempre incluídos na empreitada geral de construção do edifício, bem como a certificação de todos estes equipamentos passivos.

A colocação dos activos é posteriormente assegurada no âmbito do fornecimento geral dos telefones para o edifício.

No projecto em questão, estão apenas quantificadas e consideradas as tomadas terminais e a cablagem de interligação até aos bastidores.

Para conclusão da totalidade da infra-estrutura passiva, deveriam ser considerados os bastidores da rede estruturada e a respectiva certificação.

Em conformidade com a lista de medições apresentada pelo Consórcio, o custo deste trabalho adicional é de 79.183,04 € (setenta e nove mil, cento e oitenta e três euros e quatro cêntimos), sem a inclusão do IVA.

As vantagens da inclusão destes trabalhos na empreitada em curso são significativas, visto que permitem a efectiva vistoria, ensaio e teste de conformidade a toda a cablagem instalada de voz e dados, assegurando-se com a colocação dos bastidores o fecho e a garantia de conformidade de toda a parte passiva da rede. Sem o que o dono da obra terá maior dificuldade em garantir um funcionamento adequado da rede estruturada, nas componentes passiva e activa.

Tendo em conta as disposições previstas no artigo 26.º e 45.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 02 de Março, solicita-se autorização do Senhor Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, para a execução dos trabalhos a mais atrás descritos, visto que, conforme se fundamentou atrás, estes trabalhos não podem ser técnica ou economicamente separados do contrato, inconveniente grave para o dono da obra e, ainda que separáveis da execução do contrato, são necessários ao seu acabamento. (...)”

Referiu o Reitor, em resposta aos esclarecimentos solicitados por este Tribunal, que²²:

“ (...)

²¹ Vide ofício ST-0320/2007, de 27.02.2007.

²² Vide ofício GOA-028/08, de 11.03.2008.



- b) *O terceiro adicional refere-se à especialidade da rede de transmissão de dados - matéria em evolução e mutação constantes. A tecnologia associada tem sofrido grandes desenvolvimentos, e a forma como as Universidades têm vindo a seleccionar as soluções tecnológicas que adoptam e integram nos seus edifícios também.*

No caso presente, o projecto de execução contemplava toda a passagem de cablagem e as respectivas tomadas de utilização, ou seja, o designado equipamento passivo. Não estava considerado no contrato o equipamento activo, normalmente tratado em conjunto com o fornecimento de telefones (equipamento), sempre considerado pela Universidade do Minho fora do âmbito das empreitadas de construção de edifícios.

Sucedo, porém, que a presente empreitada não incluía a totalidade do equipamento passivo, designadamente os bastidores e o designado (hardware) destes, e que, actualmente, a evolução do mercado e a existência de empresas com acreditação nestas matérias, permitem aos donos de obra a obtenção de uma certificação da qualidade relativa à infra-estrutura passiva de comunicações (voz e dados) e à conformidade da mesma, certificação essa que, atestando a qualidade da parte passiva, inviabiliza que, no fornecimento posterior e com outro âmbito contratual da parte activa, possam ser imputadas responsabilidades ao dono de obra, sob deficiências com origem na parte passiva.

Trata-se, pois, de uma garantia de qualidade que protege o dono de obra, relativamente a danos ou prejuízos futuros, nesta matéria.

Os trabalhos adicionais contratados visaram a conclusão da infra-estrutura passiva, como indicado e a respectiva certificação.

São trabalhos não incluídos no contrato, mas entre a empreitada e os trabalhos em questão, existe uma relação de indispensável complementaridade, sob os pontos de vista lógico, técnico e funcional, pelo que estes trabalhos deveriam fazer parte da empreitada desde o início, não tendo tal sucedido por razões associadas ao processo de elaboração do projecto e ao tempo em que ocorreu.

A sua necessidade resulta de circunstância imprevista e os mesmos não poderiam ser técnica e economicamente separados do contrato sem grave inconveniente para o dono de obra, como atrás se demonstrou, designadamente quanto às garantias de qualidade e de desempenho, conforme da rede passiva, que não seriam possíveis de atingir ou obter pelos métodos de teste, vistoria e garantia previstos no Decreto-Lei n.º 59/99, de 02 de Março, designadamente porque o teste seria impossível de efectuar, visto a rede passiva não estar prevista na totalidade. (...)



4.º Contrato Adicional:²³

“O Consórcio adjudicatário da empresa referida em epígrafe apresentou a reclamação de erros e omissões ao abrigo do art.º 14.º do Decreto-Lei 59/99. A reclamação é apresentada em anexo.

Posteriormente, e ao abrigo do n.º 2 do art.º 14.º do Decreto-Lei 59/99, complementou essa reclamação, tal como apresentado em anexo.

Após análise da documentação, análise das respostas dos projectistas e medições conjuntas fiscalização/consórcio, chegou-se à tabela-resumo, assinada, que se anexa a esta informação, com quantidades e valores que se propõe para aceitação em processo de erros e omissões, e com os quais concordo, bem [como] o representante do Consórcio.

Relativamente aos erros de medição, de um total de 414.307,39 € reclamados propõe-se a aceitação de 247.591,84 €.

Quanto às omissões, de um total de 872.515,59 € reclamados propõe-se a aceitação de 363.627,09 €.

O valor total de erros e omissões propostos para aceitação, 611.218,93 €, corresponde a 4,57% do valor da empreitada.”²⁴

2.3 Apreciação efectuada no Relato

Apreciando o objecto e a fundamentação apresentada para a celebração dos adicionais, formularam-se então as observações infra.

A empreitada inicial rege-se pelo regime jurídico das empreitadas de obras públicas previsto no Decreto-Lei n.º 59/99, de 02.03, sendo o respectivo modo de retribuição por **preço global** e no que respeita aos movimentos de terras e execução de fundações por **série de preços**.

O art.º 14.º do DL n.º 59/99, de 02.03, permite ao empreiteiro reclamar:

- ★ Contra **erros ou omissões** do projecto, no tocante à natureza ou volume dos trabalhos, por se verificarem diferenças entre as condições locais existentes e as previstas ou entre os dados em que o projecto se baseia e a realidade.

²³ Cfr. a Informação n.º ST-SD-042/2007, de 17.08.2007.

²⁴ Resulta do parecer proferido em 11.01.2008, que se encontra apenso à Informação n.º 035/GPEARI, e no qual foi exarado o despacho autorizador da despesa, pela tutela, que “(...) 3 - Como a despesa adicional agora proposta, relativa a erros e omissões de projecto, no valor de 611.218,93€ + IVA(21%)=739.574,91€ foi cabimentada através do cap.50 e não por receitas próprias, solicitou-se à Univ. Minho o esclarecimento relativo a esta questão. Através de fax de 20.12.07 e quadro anexo, que se juntam, os Serviços da Universidade informaram que haviam pago trabalhos contratuais através de receitas próprias, pelo que tinham disponibilidade financeira em 2007 para o pagamento deste adicional.”



Tribunal de Contas

- ★ Contra erros de cálculo, erros materiais e outros erros ou emissões das folhas de medições discriminadas e referenciadas e respectivos mapas resumo de quantidades de trabalhos por se verificarem divergências entre estas e o que resulta das restantes peças do projecto.

Do mesmo modo, está previsto no n.º 2 daquele artigo, a admissão de reclamação com fundamento em erros ou omissões do projecto, desde que “(...) o empreiteiro demonstre que lhe era impossível descobri-lo mais cedo.”

O regime jurídico aplicável aos **trabalhos a mais** encontra a sua sede nos artigos 26.º e seguintes do mesmo diploma.

Da previsão do referido art.º 26.º resulta que a realização de trabalhos a mais numa empreitada só é legalmente possível se verificarem cumulativamente os seguintes requisitos:

- Esses trabalhos se destinem à realização da mesma empreitada;
- Resultem de circunstância imprevista;
- Não possam ser técnica ou economicamente separados do contrato, sem inconveniente grave para o dono da obra ou, ainda que separáveis da execução do contrato, sejam estritamente necessários ao seu acabamento.

E, tendo presente a jurisprudência²⁵ deste Tribunal, “*circunstância imprevista*”, tem sido interpretada, como “*circunstância inesperada, inopinada*”, como “*toda a circunstância que um decisor público normal, colocado na posição do real decisor não podia não devia ter previsto*”.

a) Assim, os **trabalhos “a mais”** em apreço, referentes aos **contratos adicionais n.ºs 1 a 3** resultaram:

- **1.º contrato adicional**, da necessidade da conclusão do Lote 1 o que só foi possível com a realização de parte dos trabalhos que se encontravam incluídos no Lote 2 - Biotério, o qual não tinha sido adjudicado²⁶. Os trabalhos incluídos neste adicional, relativos a “*especialidades de instalações eléctricas e mecânicas, associadas às instalações de produção ou distribuição central do*

²⁵ Vide, entre outros, o Acórdão n.º 8/2004 – Junho -8-1ª S./PL.

²⁶ Vide ofício GOA-028/08, de 11.03.2008.



edifício (Escola), designadamente postos de transformação, grupos de emergência, gestão técnica, centrais de AVAC, etc.”, embora indispensáveis para o acabamento da obra, não faziam parte do objecto do contrato de empreitada do Lote 1.

- **2.º contrato adicional**, à semelhança dos incluídos no 1.º contrato adicional, resultaram também da não construção do Lote 2 – Biotério, que tornou necessário um ajuste na distribuição interior dos espaços da Escola com vista a garantir as actividades normais da licenciatura em Ciências da Saúde nos espaços do edifício principal inserido na empreitada do Lote 1.
- **3.º contrato adicional**, da necessidade de incluir na obra parte do equipamento passivo, designadamente os bastidores e o designado (hardware), necessários para a conclusão da infra-estrutura referente à especialidade da rede de transmissão de dados.

Considerou-se, pelo atrás exposto, que as razões que deram origem aos trabalhos adicionais em questão não consubstanciavam a ocorrência de circunstâncias imprevistas surgidas no decurso da obra, uma vez que todos eles se justificavam pelo facto de não ter sido efectuada a adjudicação do Lote 2 (situação esta que *“teve por base razões de cabimentação orçamental”* como já era indicado no Programa do concurso que era susceptível de ocorrer) e, assim sendo, os mesmos não eram enquadráveis no art.º 26.º do DL n.º 59/99.

- b)** Relativamente ao **4.º adicional**, o mesmo rege-se pelo disposto no art.º 14.º do DL n.º 59/99, atendendo a que respeita a erros e omissões de projecto de empreitada, detectados pelo adjudicatário e reclamados dentro do prazo legal.

No caso vertente, os trabalhos tiveram a sua origem quer em **erros de medição** do projecto colocado a concurso, quer em **omissões**.

No primeiro caso, estavam em causa divergências entre as peças do projecto, em particular no que se referia às quantidades inicialmente previstas no mapa-resumo e as que resultavam das peças desenhadas do projecto, nomeadamente, alvenarias, carpintarias, serralharias, revestimentos, acabamentos, instalações de águas e de águas residuais. Quanto às omissões, reportavam-se a trabalhos que eram



Tribunal de Contas

necessários à exequibilidade de alguns elementos do projecto, mas que não constavam do mesmo.

Considerou-se, assim, que os trabalhos supra descritos eram susceptíveis de se enquadrarem no art.º 14.º, n.º 1, alínea b), do DL n.º 59/99, de 02.03.

No que concerne aos trabalhos reclamados pelo consórcio ao abrigo do n.º 2 do art.º 14.º, daquele diploma, os mesmos reportavam-se a trabalhos identificados no projecto mas cuja especificação técnica e modo de execução se encontravam omissos e só foram definidos pelo dono da obra no decorrer da empreitada (constituição da parede do alçado da biblioteca, constituição do revestimento da parede dos pátios, acessos dos “falsos” dos auditórios e das cisternas, tubagem do abastecimento dos radiadores, juntas de dilatação, execução de vigas e de muro, vidros de caixilhos interiores foscos, rede de incêndios, chapa de aço em portas de corta-fogo, curso de elevadores da escada E3), como se pode extrair das reclamações apresentadas pelo consórcio, nomeadamente, em 22.11.2005, 23.03.2006 e 14.07.2006.

Do mesmo modo, os trabalhos supra descritos eram susceptíveis de se enquadrar no art.º 14.º, n.º 2, do DL n.º 59/99, de 02.03.

IV – AUTORIZAÇÃO DOS ADICIONAIS E IDENTIFICAÇÃO DOS INDICIADOS RESPONSÁVEIS

Os trabalhos adicionais que se consideraram ilegais em sede de Relato e que constituem o objecto dos contratos adicionais n.ºs 1, 2 e 3, foram aprovados pelas deliberações do Conselho Administrativo da Universidade do Minho, de 28.09.2006 e 15.03.2007, respectivamente, no montante de € 359.275,90 (1.º Adicional), € 47.318,58 (2.º Adicional) e € 79.183,04 (3.º Adicional) nas quais estiveram presentes e votaram favoravelmente:

Conselho Administrativo da Universidade do Minho	1.º Adicional	2.º e 3.º Adicional
António José Marques Guimarães Rodrigues - Reitor	✓	✓
Manuel José Magalhães Gomes Mota – Vice-Reitor	✓	✓
Acílio Silva Estanqueiro Rocha – Vice-Reitor	✓	✓
Fernando Lavrador Ventuzelos - Director de Serviços da Direcção Financeira e Patrimonial	✓	✓



Conselho Administrativo da Universidade do Minho	1.º Adicional	2.º e 3.º Adicional
Luís Carlos Ferreira Fernandes - Director de Serviços da Direcção de Recursos Humanos	✓	✓
Pedro Daniel Couto Soares - Presidente da Associação Académica da Universidade do Minho		✓

A realização da despesa inerente aos três contratos adicionais foi autorizada, respectivamente, por despachos de 18.04.2007 (1.º adicional) e 05.08.2007 (2.º e 3.º adicionais), do Ministro da Ciência, Tecnologia e do Ensino Superior, José Mariano Gago de acordo com as Informações datadas de 23.01.2007 e 30.06.2007, subscritas pelo Eng.º Sérgio Duarte com parecer da Directora de Serviços Eng.ª Maria Helena Arranhado Carrasco Campos.

V – AUDIÇÃO DOS RESPONSÁVEIS

1. Alegações apresentadas pelos indiciados responsáveis

No exercício do direito de contraditório, aqueles indiciados responsáveis e informantes apresentaram, num documento único, por todos subscrito, alegações de que, a seguir, se transcrevem ou sintetizam as consideradas relevantes.

Após a apresentação de 4 considerações breves quanto às conclusões constantes no Relato, os alegantes expõem o denominado “histórico da empreitada”, do qual se salienta:

“(…)

5.1. A resolução do Conselho de Ministros n.º 140/98, datada de 19/11/1998, publicada no Diário da República – I Série B, n.º 280 de 4/12/1998, determinava, no ponto dois do seu articulado, “a criação de um novo curso de licenciatura em Medicina” na Universidade do Minho (...);

5.2. O contrato de desenvolvimento, assinado em 17/02/2000, entre Sua Excelência o Ministro da Educação da altura e o então Reitor da Universidade do Minho, estipulava, entre outras coisas, que o prazo de vigência deste contrato terminava a 31/12/2007 e que o número de alunos a admitir, em cada ano lectivo, para esta licenciatura pela Universidade do Minho, seria de 50 alunos antes da conclusão das instalações definitivas e de 100 alunos após aquela conclusão (...);



- 5.3. *No mesmo documento, estava estabelecido que a área útil das instalações definitivas da futura ECS seria de 10.850 m², e que a Universidade do Minho se comprometia a “dotar a Escola de Ciências da Saúde do equipamento necessário ao pleno desenvolvimento dos seus objectivos”*
- 5.4. *A 8/05/2000, cerca de três meses após a assinatura do referido contrato de desenvolvimento, o Ministério da Educação, através da Direcção-Geral do Ensino Superior, após apreciação do programa preliminar da Escola de Ciências da Saúde (ECS), remetido pela Universidade do Minho, comunicava à Universidade (...) que, “após a análise do programa preliminar, deve a Universidade ponderar, no projecto a elaborar, um maior número de alunos, com o implícito acerto de áreas”;*
- 5.5. *Através do ofício GID.VRT-56/02, de 12/03/2002 (...) a Universidade do Minho(UM) remeteu para aprovação da tutela o projecto de execução da ECS, solicitando, ao mesmo tempo, a necessária autorização para abertura do procedimento administrativo aplicável para a adjudicação da empreitada de construção da escola.*
- 5.6. *Ainda no mesmo ofício, a UM apresentou um resumo dos indicadores físicos e financeiros do projecto de execução, onde referia o valor global do orçamento do projecto de execução (14.513.357,12 €), bem como as áreas brutas globais das componentes funcionalmente mais relevantes do projecto, a saber:*

Edifício 17315 m²;

Biotério 992 m²;

Zonas técnicas 1186 m²;

Parqueamento exterior coberto 1370 m²;

Arranjos exteriores 21275 m².

(...)

- 5.8. *Pelo ofício com a ref.^a DSR/DRFísicos/03, de 11/03/2003, (...) a Direcção-Geral do Ensino Superior notificou a Universidade do Minho da decisão de Sua Excelência o Ministro da Ciência e do Ensino Superior, datada de 17/02/2003, concordante com a informação n.º 10/03 da Assessoria do gabinete ministerial e da qual se transcrevem os seguintes pontos das conclusões:*

“Assim, considerando:

- a) as implicações resultantes da reformulação ou revisão do Projecto de Execução apresentado à DGESup, quer em termos*



de custos quer em termos do normal desenrolar das actividades lectivas e de investigação a partir do próximo ano lectivo;

b) que o acréscimo de área (sem Biotério) não deverá implicar o aumento do financiamento previsto no respectivo Contrato de Desenvolvimento, para além do montante resultante da actualização de preços e da taxa do IVA, ou seja, 20,674 milhões de Euros;

propõe-se a aprovação do Projecto de Execução e a autorização da abertura de concurso para a empreitada referente:

ao Edifício da ESCS

às zonas técnicas

ao estacionamento

ao Biotério, devendo o Caderno de Encargos prever para este caso a apresentação de proposta em separado, ficando a respectiva adjudicação condicionada à submissão à autorização da Tutela de proposta de financiamento alternativo ao Orçamento de Estado.”

(...)”

Relativamente à estruturação do objecto da obra, vêm alegar o seguinte:

“(...)”

6.6. *Efectivamente, a ECS não está organizada em dois volumes diferenciados (edifícios), mas sim, num volume único, de planta quadrangular e pátio interior, onde se distinguem, funcionalmente, duas alas principais no edifício (Ala Norte e Ala Sul), cabendo, aos restantes dois lados da planta quadrangular, a ocupação com espaços administrativos, sociais e gabinetes. A Ala Norte é a ala de investigação e a Ala Sul, a ala pedagógica. A Ala Norte não tem planta rectangular perfeita, tal como a Ala Poente, visto que inclui um volume mais excêntrico associado ao Biotério e, no caso da Ala Poente, essa excentricidade está associada aos volumes dos chillers e zonas técnicas (...).”*

Relativamente aos **2 primeiros adicionais**, mais se alega que:

“(...)”



8. *Os trabalhos incluídos no âmbito dos 1.º e 2.º Contratos Adicionais foram classificados pela Universidade do Minho como “trabalhos a mais”, nos termos do art.º 26.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, considerando o conceito “circunstâncias imprevisíveis” nele referido, como sendo aquelas em que “um decisor normal colocado na posição de real decisor, não podia nem devia ter previsto”.*
9. *O conceito de “circunstâncias imprevistas” tem sido entendido por esse Douto Tribunal como “nuclear” não podendo:*
 - *visar a correcção de deficiências do projecto inicial, não abrangidas pelas disposições sobre erros e omissões;*
 - *introduzir melhorias no projecto inicial ditadas por razões de oportunidade, e não necessidade;*
 - *construir verdadeiras obras novas;*
 - *constituir alterações propostas pelo empreiteiro nos termos do art.º 30.º do DL 59/99, de 2 de Março.*
10. *A análise da lista de preços unitários apensa a cada documento, referente aos 1.º e 2.º Contratos Adicionais, permite concluir, salvo melhor opinião, que não se verifica neste caso nenhuma das situações referidas acima.*
11. *Como anteriormente foi acentuado, a ECS não se desenvolve em dois edifícios, mas sim num único. Pelo que, para dar cumprimento à decisão do Ministro da Tutela, (...), e às disposições legais em vigor, foi decidido usar a figura dos lotes.*
12. *O Lote 1, foi organizado com interrupção de algumas das infra-estruturas principais do edifício, transferindo-se a sua continuidade para o então designado Lote 2 (Biotério) que incluía também tarefas ou trabalhos específicos e associados àquele espaço funcional.*
13. *Este procedimento foi adoptado porque a Universidade do Minho não estava autorizada a rever o projecto de execução, como já foi referido, mas apenas a desencadear um procedimento em que um conjunto de trabalhos ficasse com a adjudicação pendente da garantia de obtenção de financiamento.*
14. *Tratando-se de uma ala única do edifício, onde as principais infra-estruturas têm traçados ao longo dos plenos dos tectos falsos dos corredores, nos pisos técnicos intermédios, dos laboratórios de maior complexidade, e traçados verticais em courettes, reunindo-se todas em espaços de produção técnica central comuns (água fria, água quente, ar, iluminação normal) e espaços de gestão e segurança comuns (iluminação de emergência, gestão técnica de AVAC, centrais de segurança), houve, para alguns artigos do orçamento do projecto de execução, que separar as quantidades de*



trabalho de algumas infra-estruturas, sistemas e equipamentos centrais.

No volume construtivo do designado Biotério, foi feito um seccionamento virtual (...), para dar cumprimento aquela determinação ministerial.

- 15. Foi devido à natureza desta separação virtual, que, no concurso realizado, a Universidade do Minho impôs os mesmos requisitos de admissão aos concorrentes para o Lote 1 e para o Lote 2 porque, de facto havia somente um projecto e onde a separação criada (Lote 2), embora traduzindo um encargo contratual potencialmente muito inferior ao do Lote 1, não respeitava, por esse facto, a trabalhos de menor complexidade e exigência tecnológica, exactamente porque se tratava da área mais complexa da Escola.*
- 16. As soluções alternativas que se colocavam à Universidade do Minho, estando impedida de rever o projecto de execução, no que respeita à lista de trabalhos a incluir no Lote 1, foram liminarmente afastadas, em virtude de importarem maiores inconvenientes, como seria um empolamento irreal dado a parte dos trabalhos ou mesmo uma sobre quantificação dos trabalhos a concurso (se a UM tivesse considerado duplamente os trabalhos incluídos no 1.º e 2.º adicional, que, já constando do Lote 2, seriam incluídos também na lista de quantidades constante do processo do concurso do Lote 1) com risco de se violarem as regras da contratação pública.*
- 17. A opção pela abertura de um procedimento administrativo próprio, atempadamente, para a selecção de adjudicatário para a execução dos trabalhos estritamente necessários à operacionalidade da escola (constantes dos Contratos Adicionais 1.º e 2.º), e obrigatoriamente antes da realização dos ensaios e vistorias para a recepção provisória da empreitada relativa ao Lote 1, colocava a Universidade do Minho, na qualidade de dono da obra, com a obrigação de gerir as responsabilidades pelo desempenho dos sistemas de segurança da escola e outras infra-estruturas de exploração, num cenário contratual desequilibrado, visto que grande parte dos trabalhos da maioria destes sistemas se incluem no âmbito das responsabilidades contratuais do contrato respeitante ao Lote 1, e só uma parte diminuta e não representativa, deveria ser realizada no âmbito deste procedimento alternativo.*
- 18. Situação diversa da anterior seria a adjudicação da totalidade dos trabalhos incluídos no Lote 2 (biotério), visto que, embora mantendo-se a necessidade de compatibilidade tecnológica dos sistemas (com os trabalhos do Lote 1), o peso relativo dos trabalhos por especialidade no Lote 2 é superior (cerca de 1.500.000 €, no Lote 2, por oposição de cerca de 400.000 €, considerados no 1.º e 2.º adicionais), conferindo ao novo contrato (Lote 2) uma posição negocial adequada, no contexto atrás referido.*



19. A alternativa abordada no ponto 17, não permitiria concerteza assegurar a compatibilidade tecnológica dos sistemas, tendo em conta o cumprimento dos princípios da contratação pública, isto é, sem obrigatoriedade de “**marcas comerciais**”, entre trabalhos contratualmente dispersos, de um mesmo sistema, onde surgem situações em que um dos contratos contempla a central de comando (1.º adicional) e o outro a maioria generalizada dos restantes trabalhos (Lote 1). Ou, em que um dos contratos inclui o equipamento de produção de energia socorrida e o respectivo quadro eléctrico de distribuição (1.º adicional), e, outro, os restantes quadros eléctricos e a rede de distribuição (Lote 1). Trata-se de situações de gestão particularmente difícil, sobretudo numa escola de ciências médicas, onde a fiabilidade de alguns sistemas, na ala da investigação, poderia decidir a integridade física dos seus utilizadores.
20. Por outro lado, do ponto de vista dos interesses gerais e da defesa do interesse público, a probabilidade de, no âmbito de procedimento autónomo, obter proposta mais vantajosa para este conjunto de trabalhos adicionais (cujos preços unitários são os constantes na respectiva proposta da empresa adjudicatária para o Lote 2 do concurso realizado em 2003), do que as propostas obtidas no âmbito do primeiro procedimento de concurso público internacional para o Lote 2, seria reduzida, visto que a relação qualidade/preço tem maior probabilidade de obter valores do interesse do dono de obra no primeiro procedimento, do que num procedimento autónomo como o atrás referido.
21. Acresce dizer que não se afigura concorrencialmente justa a abertura de um procedimento desta natureza, onde as opções sobre materiais e equipamentos estariam “**dependentes da sua compatibilidade técnica**” com as opções já instaladas e construídas relativamente ao Lote 1, ficando o futuro adjudicatário, “**limitado**” na sua liberdade de negociação de fornecedores, se pretendesse assegurar os melhores resultados para o dono de obra.
22. Em rigor, a Universidade do Minho não podia prever como possível que iria ser impedida de construir as instalações definitivas da ECS o que comprometeria a oferta da licenciatura em ciências médicas na sua totalidade, impondo a reformulação do seu programa científico e académico, uma vez que assumiria o compromisso de “dotar a Escola de Ciências da Saúde do equipamento necessário ao pleno desenvolvimento dos seus objectivos”(alínea b) do artigo 8.º do contrato de desenvolvimento.
23. Nesta circunstância, tinha que considerar que “a não viabilização financeira da construção do Biotério (Lote 2 no decurso do prazo do contrato de desenvolvimento, celebrado com a Tutela”, só podia ser configurada com uma “**circunstância imprevista**”, já que, afinal, se traduzia no incumprimento dos pressupostos básicos



definidos e aprovados, ao mais alto nível, e que, no limite, iriam afectar os resultados e o mérito científico e pedagógico programados para esta licenciatura e para a ESC, em 1998”.

Quanto ao **3.º adicional**, foi alegado que:

“ (...)

24. (...)

i) não consubstanciam uma distorção da concorrência, e por isso não violam os princípios da contratação pública, visto que, os preços unitários se referem aos preços unitários da proposta do adjudicatário para o Lote 2, obtidos na sequência de concurso público internacional (os preços unitários dos trabalhos adicionais ou são preços contratuais (Lote 1) ou são preços unitários da proposta da empresa adjudicatária para o Lote 2, confirmadamente inferiores, aos da proposta melhor classificada pela Comissão de Análise para o Lote 2);

(...)

vi) não visaram a execução do Lote 2 (Biotério), mas apenas dos trabalhos interrompidos no Lote 1 e que eram essenciais ao funcionamento da escola no enquadramento desse mesmo Lote (Escola de Ciências da Saúde sem Biotério).

(...)

25. *O contrato designado como 3.º Contrato Adicional, respeita a trabalhos associados à infra-estrutura de voz e dados da ESC. Esta área tem tido, nos últimos anos, evoluções muito significativas. O dimensionamento desta infra-estrutura tem sofrido alterações, quer nas metodologias de cálculo da velocidade de transmissão de dados, quer na capacidade de transmissão, quer ainda na protecção dos dados, na fiabilidade do seu funcionamento, na sua segurança geral, etc.*

26. *No caso das instalações universitárias deve ainda acrescentar-se a tudo isto as alterações funcionais mais recentes, resultante da Declaração de Bolonha, as alterações aos modelos de ensino e aprendizagem, do e-learning, e outras, que obrigam hoje as universidades a repensar profundamente a forma como planeiam e utilizam os seus espaços.*

27. *Neste tipo de infra-estrutura o wireless, assim como outras opções associadas às políticas do Campus Virtual, têm trazido para o espaço universitário mudanças muito profundas.*

Importa ainda acrescentar que, em paralelo com as alterações nos requisitos funcionais de utilização, houve mudanças e desenvolvimentos significativos na tecnologia e na regulação dos mercados, procurando-se obter melhores garantias sobre a



qualidade e fiabilidade dos serviços prestados pelos diferentes operadores (instaladores, fabricantes, distribuidores ou operadores de sinal).

(...)

29. *Ora, no caso presente, os estudos de viabilidade e planeamento do projecto de investimento tiveram início a partir de 1998.*

O programa preliminar data de 2000 e o projecto de execução de 2002.

30. *O projecto de execução dava já resposta aos objectivos definidos pela Universidade em 2000, sobre esta matéria. Tratava-se de objectivos enquadráveis nas definições funcionais planeadas, tendo em conta as tecnologias e os procedimentos de cálculo usados à data, para a concepção destas redes. O projecto incluía o dimensionamento da estrutura passiva da rede, isto é, toda a cablagem e as tomadas terminais nos locais de utilização.*

Sendo ainda um equipamento da designada área passiva da rede, os bastidores não estavam quantificados na lista de preços unitários do contrato de empreitada considerando-se, no âmbito do projecto de execução, que seriam instaladas ao mesmo tempo que os equipamentos terminais (telefones, etc).

(...)

32. *Contudo, nos últimos anos, o mercado foi-se organizando e os operadores tentaram reduzir os problemas e as reclamações dos seus clientes relativamente aos serviços por eles prestados começando a surgir fabricantes que “acreditam” determinadas entidades para procederem à “certificação” das redes passivas instaladas nos edifícios.*

Esta certificação, realizada após um conjunto de testes e ensaios normalizados, garante a qualidade e a fiabilidade da parte passiva da rede, mesmo que esta ainda não disponha de equipamentos terminais e de sinal de transmissão (parte activa). Para além dos benefícios em termos de mercado em geral para os donos da obra, esta valência vem responder a um conjunto de conflitos e preocupações que no passado surgiram quando, após a colocação dos equipamentos activos, se verificavam falhas de funcionamento e transmissão, e a responsabilidade por essas falhas variava entre o instalador (parte passiva) e o fornecedor (parte activa), vendo-se o dono da obra sem condições para a resolução destes problemas e, sobretudo, com graves problemas de rendimento e eficácia do investimento que tinha sido feito.

33. *Os bastidores, considerados aqui como trabalho adicional (3.º adicional), constituem um equipamento dimensionado e calculado no âmbito do projecto de execução. Não se tratou de calcular o que não estava calculado, ou de corrigir o que estava feito. Tratou-se*



de uma opção de contratação dos trabalhos projectados que, neste caso, tinha assumido a compra dos bastidores em conjunto com os telefones e demais equipamentos da parte activa da rede.

- 34.** *De resto, a experiência demonstra-nos que a maioria destas opções de projecto está associada à forma como os mercados se organizam como é o caso, por exemplo, das redes interiores de gás natural dos edifícios cuja instalação, dentro do edifício, é contratada até aos designados pontos de distribuição interior (ramais principais) e é certificada até esses pontos (tubagem de maior diâmetro e pressão de funcionamento). No contrato de empreitada são considerados trabalhos até estes pontos e os restantes ramais, previstos no projecto até aos pontos efectivos de utilização (bancadas, hottes, etc), só podem ser executados no âmbito dos contratos de fornecimento de mobiliário, depois de se ter garantido a certificação do projecto de execução e se ter obtido, do instalador da empreitada, a certificação da designada “rede primária” do edifício.*

(...)

- 36.** *Com a inclusão destes equipamentos na empreitada, a UM procurou garantir os benefícios de qualidade e fiabilidade resultantes da certificação que poderia obter para a parte passiva da rede, e obviar a eventuais problemas ou conflitos no futuro que colocassem em causa o investimento já feito nesta infra-estrutura.*

- 37.** *Em resumo, também relativamente a este 3.º Contrato Adicional é convicção dos signatários que os trabalhos dele constantes:*

i) não consubstanciam uma distorção da concorrência, e por isso não violam os princípios da contratação pública, mas, pelo contrário, procuram dar cumprimento aos modelos actuais de organização dos mercados;

ii) não visaram a correcção de deficiências do projecto inicial, não abrangidas pelas disposições sobre erros e omissões;

iii) não procuraram introduzir melhorias no projecto inicial ditadas por razões de oportunidade, e não necessidade (os trabalhos contratados já estavam no projecto inicial);

iv) não constituem verdadeiras obras novas;

v) não constituíam alterações às propostas do empreiteiro nos termos do art.º 30.º do DL 59/99, de 2/03.

- 38.** *Relativamente quer ao 1.º e 2.º Contratos Adicionais, quer relativamente a este 3.º Contrato Adicional, entendem os signatários que se tratava de trabalhos a mais cuja espécie ou quantidade não foi prevista ou incluída no contrato, se destinavam à realização da mesma empreitada, se tornaram necessários na sequência de circunstância imprevista, que não podem ser técnica ou economicamente separados do contrato, sem inconveniente*



grave para o dono da obra e que, ainda que separáveis do contrato, são estritamente indispensáveis ao seu acabamento.

(...)

Pelo que, confiando no elevado critério de Justiça de V.^a Exa., solicitam a alteração das Conclusões constantes do Relato com o consequente arquivamento dos processos de infracção financeira nelas referidos.”

2. Apreciação das alegações

Como se verifica da análise das alegações, os indiciados responsáveis vieram reiterar que os trabalhos objecto do **1.º e 2.º adicional**, os quais se reportam a infra-estruturas (iluminação, segurança e AVAC) associadas às instalações de produção e distribuição central do edifício (Escola), tinham sido considerados no designado Lote 2 (Biotério), não adjudicado, mas tornaram-se necessários para permitir o funcionamento da obra integrada no Lote 1.

Embora a Universidade do Minho argumente que não estava autorizada a rever o projecto de execução da sua autoria e remetido para aprovação da tutela em 12.03.2002, importa esclarecer que também é verdade que era, desde logo, do seu conhecimento que a adjudicação do espaço destinado ao Biotério (Lote 2) dependia da autorização da tutela e de financiamento alternativo ao Orçamento de Estado²⁷, ou seja, não existia a certeza de que a obra aí prevista podia ser executada.

Ora, desenvolvendo-se a Escola de Ciências da Saúde, num único edifício e estando a execução do Biotério (lote 2) dependente de financiamento, a UM aquando da elaboração do projecto de execução, deveria também ter salvaguardado as consequências derivadas da hipótese da sua não adjudicação, projectando desde logo uma alternativa para os sistemas de segurança e as demais infra-estruturas de exploração, por forma a que a ligação fosse viável e compatível com os equipamentos a instalar no Bióterio (lote 2).

Relembre-se que no anúncio do concurso público internacional para a adjudicação da empreitada da ECS, se especificava a divisão da empreitada em dois lotes e, simultaneamente, que “*os concorrentes [deviam] apresentar proposta de preço para o*

²⁷ Vide ponto 5.8 do contraditório.



conjunto dos lotes a concurso”. Ora, esta redacção que não era clara quanto à possibilidade de adjudicação por lotes²⁸, mas que foi o que se veio verificar, vem confirmar a interligação existente entre todos os trabalhos, pelo que, tendo sido desde logo equacionada a possibilidade de não adjudicação de uma parte da obra, também poderia, por hipótese, ter sido exigido aos concorrentes a apresentação de uma proposta com variante ao projecto (para todos os trabalhos necessários ao funcionamento “normal” do edifício, objecto do Lote 1 – nomeadamente, instalações eléctricas e mecânicas -, caso não se efectivasse a adjudicação do Lote 2).

No que concerne ao objecto do **3.º contrato adicional**, trabalhos associados à infraestrutura de voz e dados da ECS, a UM alegou inicialmente que na referida infraestrutura apenas tinham sido consideradas as tomadas terminais e a cablagem de interligação até aos bastidores, sendo necessário para a conclusão da mesma serem considerados os bastidores da rede estruturada e a respectiva certificação, sem os quais não seria possível ao dono da obra garantir um funcionamento adequado da rede nas componentes de passiva e activa. Ou seja, no contrato inicial não estava contemplado nem o equipamento activo nem a totalidade do passivo (designadamente os citados bastidores e respectivo hardware).

Em fase de contraditório, os alegantes vieram acrescentar que este equipamento, nos últimos anos, tem sido objecto de evoluções muito significativas (velocidade e capacidade de transmissão, protecção e segurança de dados), bem como de alterações funcionais resultante da Declaração de Bolonha e alterações às políticas Campus Virtual, as quais tem sofrido mudanças muito profundas.

Alegam, ainda, que os bastidores não estavam quantificados na lista de preços unitários do contrato da empreitada inicial, mas dimensionados e calculados no projecto de execução, datado de 2003, prevendo-se, que os mesmos seriam comprados e instalados ao mesmo tempo que os telefones e demais equipamentos da parte activa da rede.

Resulta do alegado que as circunstâncias que justificam estes trabalhos adicionais não surgiram de forma inopinada no decurso da execução contratual, antes ficou logo

²⁸ Vide Decisão n.º 385/05, de 28.04.2005, proferida no Processo n.º 310/05. E determinou que cada concorrente apresentasse obrigatoriamente propostas em separado, quer para o Lote 1, quer para o Lote 2.



Tribunal de Contas

previsto nos documentos concursais que a aquisição e instalação deste equipamento seria feito, autonomamente, num momento posterior da execução da obra, como veio a acontecer.

Conclui-se, pois, na sequência do relatado, que as razões que motivaram a realização de todos estes trabalhos adicionais podiam e deviam ter sido previstas pelo dono da obra aquando da elaboração do projecto inicial que concursou para a execução da empreitada. Ou seja, dos argumentos apresentados não resulta evidenciado que a necessidade de executar os trabalhos adicionais tenha ocorrido na sequência de uma “circunstância imprevista”. Ora, como se refere, entre outros, no Acórdão n.º 29/05-15.Nov-1.ªS.PL, “*Ponto é que essa necessidade [de trabalhos a mais] tenha ocorrido na sequência de uma “circunstância imprevista” (...). Circunstância imprevista é toda a circunstância que um decisor público normal, colocado na posição do real decisor não podia nem devia ter previsto*”. Nos casos em apreço foi, assim, desrespeitado o disposto no art.º 26.º do DL n.º 59/99, de 02.03.

Nestes termos, a adjudicação dos trabalhos do 1.º adicional, no valor de € 359.275,90, deveria ter sido precedida de **concurso público ou limitado com publicação de anúncio** de acordo com o normativo legal emanado pela **alínea a) n.º 2 do art.º 48.º do citado diploma**.

O concurso público, quando obrigatório e se mostre verificado o circunstancialismo constante do Relatório – adopção do procedimento denominado de ajuste directo quando o procedimento a adoptar deveria ser o concurso público – é elemento essencial da adjudicação, pelo que a sua preterição é geradora de nulidade da mesma (art.º 133.º, n.º 1, do Código do Procedimento Administrativo); nulidade que se transmite ao contrato (art.º 185.º, n.º 1, do CPA).

Relativamente aos trabalhos objecto do 2.º e 3.º adicional, que foram aprovados na mesma data e sem que se verifiquem circunstâncias que justifiquem a sua autonomização, a sua adjudicação, atento o seu montante, € 126.501,62 (€ 47.318,58 e € 79.183,04), deveria, igualmente, ter sido precedida de concurso público ou limitado com publicação de anúncio, nos termos supracitados.



VI – RESPONSABILIDADE FINANCEIRA

Indiciam os autos, face aos elementos probatórios ínsitos neste Relatório, incluindo o alegado em sede de contraditório, que os eventuais responsáveis violaram o disposto nos art.ºs 26.º e 48.º, n.º 2, alíneas a) e b), do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, o que é susceptível de consubstanciar duas infracções previstas e punidas pelo art.º 65.º, n.º 1, alínea b) e n.º 2, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com a redacção dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto – segmento autorização da despesa.

Cada uma destas infracções é sancionável com multa, num montante a fixar pelo Tribunal, para cada um dos responsáveis, entre os limites, mínimo de 15 UC²⁹ (€ 1.335,00, para o ano 2006 e € 1.440,00, para o ano 2007) e máximo de 150 UC (€ 13.350,00 para o ano 2006 e € 14.400,00, para o ano 2007), fixados nos n.ºs 2 a 4 do artigo 65.º daquela lei.

Contudo, dos elementos probatórios carreados para os autos, apesar de se indiciar suficientemente o elemento objectivo da supra identificada infracção, não resulta que aquela foi praticada com dolo, em qualquer das suas formas, atendendo, designadamente, ao facto de, nesta situação em concreto, ser convicção do Tribunal de que os eventuais responsáveis, não obstante as condições que foi aprovada a abertura do concurso público, tinham razões suficientes para crer que o financiamento para a totalidade da obra (Lotes n.ºs 1 e 2) lhes poderia ser atribuído pela tutela e, ainda, pelo facto de não terem sido encontrados registos de recomendação ou censura enquadráveis nas alíneas b) e c) do n.º 8 do artigo 65º da supra citada Lei n.º 98/97, em relação ao organismo e aos eventuais responsáveis.

VII – PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Tendo o processo sido submetido a vista do Ministério Público, à luz dos n.ºs 4 e 5 do artigo 29º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, republicada em anexo à Lei nº 48/2006, de 29 de Agosto, emitiu aquele ilustre magistrado douto parecer no qual conclui o seguinte:

²⁹ O valor da Unidade de Conta (UC) em 2006 é de € 89,00. Para o triénio de 2007/2009 esse valor foi fixado em € 96,00.



“(...) Perante os elementos recolhidos nos autos, afiguram-se-nos inteiramente correctas e pertinentes as observações formuladas pelos auditores no projecto de relatório, quanto à qualificação dos trabalhos incluídos nos três primeiros adicionais, que legalmente não podem ser classificados como “trabalhos a mais”, para efeitos do seu enquadramento no art.º 26º da Lei n.º 59/99, pelo que as respectivas adjudicações deveriam ter obedecido aos procedimentos que a lei estabelecia.

Efectivamente, não ocorreu qualquer circunstância imprevista, inopinada, que obrigasse à sua realização, tanto mais que tinham sido previstos, mas não faziam parte do projecto relativo ao lote 1.

5. *Questão que poderá colocar-se, em termos de eventual relevação de responsabilidades, que o Tribunal não deixará de ponderar, é a de saber se era exigível que, perante a mera incerteza de financiamento para a construção do lote 2, os responsáveis deveriam ter equacionado essa hipótese, desde logo exigindo, no âmbito do concurso para o lote 1, que os concorrentes apresentassem proposta, com variante ao projecto, onde fossem contemplados os trabalhos de instalações eléctricas e mecânicas, de forma a assegurar o funcionamento normal e autónomo do edifício da Escola.*

Com efeito, será de realçar que a condição (financiamento), de que dependia a execução do lote 2, era de natureza política, competindo exclusivamente à Tutela e que só posteriormente terá sido definida.

Acresce, em todo o caso, que sem aquelas instalações a Escola não poderia funcionar, como parece concluir-se dos elementos do processo.

6. *Um outro aspecto a considerar, no plano da responsabilização dos membros do Conselho Administrativo, prende-se com o valor dos trabalhos autorizados para os 2º e 3º adicionais, dado que o montante abrangido pela correspondente deliberação se situa abaixo do limiar estabelecido no art.º 19, al. a), do C.C.P., o que, por força do princípio consagrado no n.º 2 do art.º 2º, do Código Penal, levará a que a infracção correspondente não seja de considerar punível.”*



VIII - CONCLUSÕES

Face ao teor do Relatório e ao parecer do Ministério Público, impõe-se extrair-se as seguintes conclusões:

- a) Os trabalhos que constituem o objecto dos adicionais n.ºs 1 a 3, assim como a fundamentação apresentada para a sua execução, não permitem considerar que os mesmos são legalmente “**trabalhos a mais**”, porquanto, seria necessário que decorressem de “circunstâncias imprevistas” e reunissem os demais requisitos do artigo 26.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, o que, conforme decorre do exposto no presente Relatório, não se verifica;
- b) Atento o valor do 1.º contrato adicional (**€ 359.275,90**), a sua adjudicação deveria ter sido precedida de concurso público ou limitado com publicação de anúncio, de acordo com a alínea a) n.º 2 do art.º 48.º do DL n.º 59/99, de 02.03;
- c) De igual modo, a adjudicação dos 2.º e 3.º adicionais, atenta a soma dos seus montantes (€ 126.501,62) deveria ter sido precedida de concurso público ou limitado com publicação de anúncio;
- d) Os responsáveis pela autorização dos trabalhos em apreço encontram-se identificados no ponto IV deste Relatório;
- e) Com aquela actuação, os referidos responsáveis violaram o disposto nos artigos 26.º, n.º 1, e 48.º, n.º 2, alíneas a) e b), todos do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, incorrendo em responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da alínea b) – segmento autorização da despesa – do n.º 1 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com a redacção dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, a efectivar através de processo de julgamento de responsabilidade financeira [n.º 3 do art.º 58.º e 79.º, n.º 2, e 89.º, n.º 1, alínea a), todos da mesma Lei].
- f) A eventual condenação neste tipo de responsabilidade financeira implica o pagamento de multa, num montante a fixar pelo Tribunal dentro dos limites estabelecidos no n.º 2 do artigo 65.º da citada Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.



Tribunal de Contas

IX - DECISÃO

Os Juízes do Tribunal de Contas, em Subsecção da 1.^a Secção, nos termos do art.º 77.º, n. 2, alínea c), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, republicada em anexo à Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, decidem:

- a) Aprovar o presente Relatório que evidencia ilegalidades na adjudicação dos trabalhos adicionais e identifica os responsáveis no ponto IV;
- b) Relevar a responsabilidade financeira sancionatória, ao abrigo do n.º 8 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 48/2007, de 29 de Agosto e 35/2007, de 13 de Agosto, dado estar suficientemente indiciado que a infracção só pode ser imputada aos seus autores a título de negligência;
- c) Recomendar à Universidade do Minho rigor na elaboração e controlo dos projectos de execução de obras públicas e o cumprimento dos condicionalismos legais, designadamente no que respeita à admissibilidade de trabalhos a mais no quadro legislativo vigente – art.º 370.º e seguintes do Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo DL n.º 18/2008, de 29.01;
- d) Fixar os emolumentos devidos pela Universidade do Minho em € 1.716,40 (mil setecentos e dezasseis euros e quarenta cêntimos), ao abrigo do estatuído no n.º 1 do art.º 10.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo DL n.º 66/96, de 31.05, na redacção introduzida pelo art.º 1.º da Lei n.º 139/99, de 28.08;
- e) Remeter cópia do Relatório:
 - ★ Ao Exmo. Senhor Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, Prof. Doutor José Mariano Gago;
 - ★ Ao Exmo. Reitor da Universidade do Minho, Prof. Doutor António Rodrigues;
 - ★ A cada um dos demais responsáveis a quem foi notificado o Relato, os Prof. Doutores Manuel Mota e Acílio Rocha, o Dr. Fernando



Tribunal de Contas

Ventuzelos, o Dr. Luís Fernandes, o Sr. Pedro Soares e, ainda, aos Eng^{os} Sérgio Duarte e Maria Helena Carrasco Campos;

★ Ao Excelentíssimo Juiz Conselheiro da 2.^a Secção responsável pela área do Ensino Superior;

f) Remeter o processo ao Ministério Público nos termos do n.º 4 do art.º 29.º da Lei n.º 98/97, de 26.08;

g) Após as notificações e comunicações necessárias, divulgar o Relatório na Internet.

Lisboa, 7 de Julho de 2009

OS JUÍZES CONSELHEIROS

HELENA FERREIRA LOPES - Relatora

ANTÓNIO SANTOS SOARES

HELENA ABREU LOPES



FICHA TÉCNICA

<i>Equipa Técnica</i>	<i>Categoria</i>	<i>Serviço</i>
<i>Coordenação da Equipa</i> <i>Ana Luísa Nunes</i> <i>e</i> <i>Helena Santos</i>	<i>Auditora-Coordenadora</i> <i>Auditora-Chefe</i>	<i>DCPC</i> <i>DCC</i>
<i>Marília Lindo Madeira</i> <i>e</i> <i>Célia Prego Alves</i>	<i>Técnicas Verificadoras</i> <i>Superiores</i>	<i>DCC</i>