



Ministério do Planeamento e das Infraestruturas

Proposta de decreto regulamentar cria o Conselho Superior de Obras Públicas

Parecer da Ordem dos Engenheiros

Introdução

No passado dia 26 de julho, o Gabinete de Sua Exa, o Ministro do Planeamento e das Infraestruturas remeteu à Ordem dos Engenheiros a proposta do decreto regulamentar que cria o Conselho Superior de Obras Públicas (CSOP), para efeitos de apreciação daquele diploma por esta Associação Profissional, que está previsto integrar o Conselho Plenário deste órgão consultivo do Governo, tendo solicitado que os eventuais comentários sejam remetidos até ao dia 3 de agosto.

Assim, vem a Ordem dos Engenheiros pronunciar-se nos termos que seguem, tendo, para o efeito, dividido a sua apreciação em 3 pontos:

1. Considerandos e Comentários
2. Apreciação genérica da proposta
3. Proposta de diploma – Comentários ao seu articulado

1. Considerandos e comentários

A Ordem dos Engenheiros congratula-se com a apresentação de uma proposta de decreto regulamentar que visa a criação de um “renovado” CSOP, o que só pode ser interpretado como um sinal claro de que o Governo pretende que o lançamento de novas grandes obras públicas possa passar a ser escrutinado por uma *solução orgânica e funcional, com representação plural, que emita parecer obrigatório sobre os programas de investimento e projetos de grande relevância*.

Igualmente subscrevemos a referência à necessidade de *obtenção de consensos alargados e consequente estabilidade e continuidade dos investimentos*, já que este desígnio deve prevalecer em detrimento dos ciclos políticos.

No essencial, a proposta tem aspetos positivos, onde é evidente uma preocupação de inclusão, procurando que os principais *players* sejam chamados a participar, mas também tem aspetos que, em nossa opinião, são criticáveis e que fragilizam a proposta, como adiante veremos.



De acordo com a sua Natureza (Artigo 2º), o CSOP é *um órgão independente de consulta em matéria de infraestruturas, designadamente aeroportuárias, rodoviárias, ferroviárias, portuárias, ambientais, energéticas e de comunicações, que funciona junto do membro do Governo responsável pela área das obras públicas.*

Ou seja, um órgão cuja atuação vai ser fundamentalmente direcionada para áreas de engenharia e investimentos conexos.

Contudo, apesar deste desígnio, a sua composição orgânica não previu uma participação proporcional ou uma suficiente representação dos engenheiros e da engenharia, o que merece ser repensado.

De acordo com o Artigo 5º, o CSOP é composto por um presidente, um conselho plenário, um conselho permanente e por comissões técnicas, composição que abordaremos mais adiante.

Ao CSOP caberá, pois, *emitir parecer de carácter técnico, económico e financeiro sobre os projetos que sejam submetidos à sua apreciação e tem como missão coadjuvar o Governo na preparação de decisões sobre os programas de investimento e projetos de grande relevância.*

Nessa linha, **registamos que o parecer é obrigatório, mas não é vinculativo, o que**, embora compreendendo as motivações subjacentes, **nos merece algumas reservas**, pelas consequências que poderão advir do eventual não acatamento de um parecer desta entidade, tanto mais que, segundo percebemos, o funcionamento do CSOP será pautado pela transparência, pois os pareceres serão públicos, assim como as declarações de voto (Artigo 15º).

Nesta proposta de diploma, propõe o Governo ⁽¹⁾ que os programas de investimento e projetos de grande relevância com **o valor superior a 75 milhões de euros**, terão de obter parecer prévio obrigatório, não vinculativo a emitir pelo CSOP.

⁽¹⁾ de acordo com o Artigo 4º (Competência):

*1 - Compete ao CSOP emitir **parecer prévio obrigatório, não vinculativo**, sobre:*

*a) Os **programas de investimento e os projetos de valor superior a € 75 000 000, que sejam aprovados por deliberação do Conselho de Ministros;***

b) O que lhe for solicitado pelo membro do Governo responsável pela área das obras públicas, designadamente:

i) Estudos e projetos de construção, exploração, transformação e conservação das infraestruturas aeroportuárias, rodoviárias, ferroviárias, portuárias, ambientais, energéticas e de comunicações;

ii) Planos gerais e programas preliminares de obras públicas relativas a infraestruturas a realizar por conta do Estado ou com o concurso ou subsídio do Estado, que sejam aprovados por deliberação do Conselho de Ministros.

c) Todos os assuntos para os quais as leis e regulamentos exijam o seu parecer.

....

Assim, verifica-se que o valor do limiar de apreciação obrigatória pelo CSOP (75 M€) é superior ao valor de referência da regulamentação europeia dos fundos europeus para os designados Grandes Projetos (50 M€).



Entendemos suscitar esta questão uma vez que a maioria dos projetos de obras públicas enquadra-se mais neste limiar, ou seja, sem limitar a intenção, deixamos a sugestão poder ficar ao critério discricionário do Ministro com o pelouro das Obras Públicas consultar o CSOP para os projetos entre 50 M€ e 75M€, sendo obrigatório a partir deste valor, dado fazer sentido indexar o valor do limiar do CSOP ao da regulamentação europeia para os grandes projetos.

Ainda de acordo com a mesma proposta de diploma, o **Presidente do CSOP** *é designado pelo Conselho de Ministros, sob proposta do membro do Governo responsável pela área das obras públicas, com um mandato com a duração de 4 anos e é renovável por iguais períodos. Quando exerça o cargo em exclusividade, o presidente é equiparado, para efeitos remuneratórios, ao cargo de direção superior de 1.º grau, ...*

Embora retomemos o assunto no Ponto 2. deste documento, **não podemos deixar de manifestar a nossa estranheza pelo facto de um lugar desta natureza não ter limitação do número de mandatos**, independentemente do mérito de quem o vier a ocupar, o que seguramente não será um princípio salutar, sobretudo em um órgão que pretende substituir o “antigo CSOP” onde estas práticas eram tão criticadas.

Estamos, pois, crenes de que a omissão à limitação de mandatos terá sido seguramente um lapso, a ser corrigido.

Por outro lado, em relação ao formato, organização e competências do CSOP, a Ordem dos Engenheiros entende referir:

Conselho Plenário (Artigo 7º)

Está previsto que a Ordem dos Engenheiros integre este Conselho Plenário, aliás o único lugar onde tem previsto assento permanente, que é composto pelo presidente do CSOP e os demais membros do conselho permanente (6 membros) e por 19 representantes de entidades, num total de 25 membros.

Como já referido, é evidente a preocupação de incluir e de procurar que os principais *players* se vejam chamados a participar, sendo que a muitas destas entidades faltará a visão da “engenharia”.

Por estas razões, entendemos, desde já, manifestar alguma apreensão em relação à efetiva operacionalidade de um Conselho desta natureza, que tem competências muito relevantes ⁽²⁾, e que integra representantes com formações, interesses e missões tão díspares.

(²) Compete ao conselho plenário:

a) Apreciar e deliberar sobre os pareceres e propostas que lhe sejam submetidos pelo conselho permanente, num prazo que não deve ser superior a 90 dias;

b) Acompanhar a execução dos pareceres e propostas, através da elaboração, de um relatório de atividades relativo ao ano anterior, até ao final do primeiro trimestre de cada ano;

c) Pronunciar-se sobre outros assuntos que lhe sejam submetidos pelo presidente ou por um terço dos seus membros.



Conselho Permanente (Artigo 9º)

O Conselho Permanente, a quem compete, entre outras coisas, *elaborar e remeter ao conselho plenário, para discussão e aprovação, propostas dos pareceres e das pronúncias previstos*, tem a seguinte composição:

- a) O presidente do CSOP;*
- b) O presidente do Laboratório Nacional de Engenharia Civil, I.P., com faculdade de delegação;*
- c) O diretor-geral do Território, com faculdade de delegação;*
- d) O coordenador da Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos, com faculdade de delegação;*
- e) Duas personalidades de reconhecido mérito indicadas pelo Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas e pelo Conselho Coordenador dos Institutos Superiores respetivamente.*

Sem prejuízo do mérito das personalidades e do conhecimento técnico global deste Conselho, e de outrem a quem possam recorrer, **registamos novamente a falta de profissionais de engenharia, com visões independentes e que sejam conhecedores de processos de seleção, avaliação custo/benefício, planeamento, enquadramentos, opções, soluções e quadros de financiamento, problemas da contratação e execução de obras e de custos da operação e manutenção e, sobretudo, de análise de risco inerentes aos grandes investimentos e obras públicas.**

Com efeito, o Conselho Permanente, tal como está previsto, corre o risco de, pelo menos perante a opinião pública, ver a sua autonomia e independência algo condicionada e limitada, pois à exceção dos dois representantes das Universidades e Politécnicos, todos os seus membros, em maioria, são nomeados pelo Governo.

Obviamente que não está em causa o carácter ou a independência destas individualidades, mas entendemos que a solução só ficaria a ganhar com mais representantes da sociedade civil, como por exemplo, um representante das Ordens Profissionais, preferentemente da área da engenharia, e um a três “sábios”, a indicar, por exemplo, pelo Conselho Plenário, mas de forma a totalizar um número ímpar.

Por outro lado, nesta composição vislumbramos a possibilidade uma eventual existência de conflitos de interesses em alguns dos seus membros, cujos vínculos à administração pública poderão limitar a sua liberdade de atuação, o que interesse acautelar a nível regimental.



Comissões técnicas (Artigo 11º)

Na linha do que atrás criticámos, verificamos que, neste modelo, estas Comissões são a única janela para poder ser corrigida a “falta de engenharia” e dar o devido relevo à intervenção dos engenheiros neste modelo de CSOP.

As comissões técnicas são constituídas por especialistas com qualificações e experiência nas áreas relevantes em função dos relatórios solicitados, em número não superior a quatro membros, e por um coordenador.

A composição das comissões técnicas deve assegurar a diversidade de conhecimentos técnicos adequados à análise do projeto em causa.

Todavia, na sua constituição verifica-se a algum desequilíbrio devido ao peso da administração pública, como segue:

- *Um dos especialistas a que se refere o n.º 1 é indicado pela Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos.*

A comissão técnica pode ser constituída:

- *a) Por técnicos pertencentes a organismos sob tutela do membro do Governo responsável pela área das obras públicas ou organismos das áreas governativas diretamente relacionadas com os projetos;*
- *b) Por técnicos contratados, designadamente ao abrigo do disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 27.º do Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo Decreto Lei n.º 18/2008, de 31 de agosto, na sua redação atual.*

No que respeita a estes técnicos contratados, a proposta (n.º 8 do Artigo 11º) vai no sentido de que, os técnicos referidos na alínea b) do número anterior podem ser escolhidos de entre aqueles que figurem em listas a fornecer para o efeito pelas ordens profissionais que estão representadas no CSOP.

Tal significa, que a Ordem dos Engenheiros terá de constituir uma bolsa de membros habilitados para o efeito, pelo que atempadamente o Conselho Permanente deverá definir o perfil dos engenheiros a que pensa vir a recorrer.

Assim, sendo verdade que os Engenheiros foram, embora de forma difusa, contemplados nesta possibilidade, tal não retira a nossa avaliação em relação ao verdadeiro papel que a Engenharia deve ser chamada a prestar neste “renovado” Conselho Superior de Obras Públicas.

Finalmente, recordamos que, em junho de 2012, a Ordem dos Engenheiros elaborou e publicou um Documento Orientador intitulado “Seleção e Avaliação de Investimento Público”, que foi profusamente distribuído pelo Governo e entidades públicas, que plasma alguns dos princípios que continuamos a defender em relação a muitas das competências do CSOP e, por isso, recomendamos vivamente a sua leitura e, se necessário, colaboraremos na sua atualização.



2. Apreciação genérica da proposta

Em termos gerais, a maior lacuna que apontamos a esta proposta é a falta de peso da “Engenharia” num Conselho Superior de Obras Públicas que se pretende que delibere e emita pareceres relativos a investimentos e obras públicas (Artigo 2º - Natureza), o que, convenhamos, é um contrassenso.

Certamente que não esperaríamos um modelo semelhante ao do “extinto e anterior CSOP”, que funcionou até 2011 e que, apesar da forma como era constituído e do seu modelo de funcionamento, tão valorosos e esclarecidos contributos prestou ao País, e que era, na essência, unicamente composto por engenheiros, sobretudo em fim de carreira, mas esta proposta conduz-nos ao oposto, ou seja, uma muito fraca presença e participação da Engenharia e dos engenheiros.

Neste aspeto, a Ordem dos Engenheiros esperava muito mais e vê defraudadas as suas expetativas.

Finalmente, embora admitamos a possibilidade de estarmos errados, em todo o texto não encontramos uma única referência a “análise de risco” e muito menos à intenção de aplicação desta inevitabilidade aos investimentos previstos.

3. Proposta de diploma – Comentários ao seu articulado

Sem prejuízo e na linha do que anteriormente referimos, é nosso entendimento detalhar alguns aspetos do articulado da proposta do decreto regulamentar que cria o CSOP, como segue, e onde os comentários e contributos se encontram assinalados com letra de cor azul:

Artigo 6.º

Presidente

1 - O presidente é designado pelo Conselho de Ministros, sob proposta do membro do Governo responsável pela área das obras públicas.

2 - O mandato do presidente tem a duração de 4 anos e é renovável por iguais períodos.

Defendemos a limitação de mandatos, não superior a dois consecutivos, ou seja, um máximo de permanência de 8 anos no lugar, pois entende ser contraproducente que a Presidência do CSOP possa ser eternizada, tanto mais que o cargo é remunerado e por designação direta, e não se antevê que venham a existir muitos investimentos nas condições previstas.

A bem da transparência e rejuvenescimento de ideias e orientações na governação do CSOP, o número de mandatos deve, pois, ser limitado.

3 - Nas suas ausências e impedimentos, o presidente é substituído pelo membro do Conselho por si designado.



4 - Quando exerça o cargo em exclusividade, o presidente é equiparado, para efeitos remuneratórios, ao cargo de direção superior de 1.º grau, previsto na Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro, na sua redação atual.

Artigo 7.º

Conselho plenário

Tendo em conta o articulado proposto, a Ordem dos Engenheiros entende que, para uma efetiva presença das entidades previstas nas alíneas j) a r) do nº 1 deste Artigo 7º, a redação deverá ser alterada conforme proposta que segue:

2- Para os membros previstos nas alíneas j) a r) é designado um suplente, **que poderá substituir o representante permanente nos seus impedimentos e impossibilidades de estar presente nas reuniões deste conselho.**

A aceitação desta redação complementar que a Ordem dos Engenheiros propõe, interioriza na plenitude a condição de suplente e permitirá que as faltas referidas no nº do Artigo 8º pudessem ser supridas pela presença do “representante suplente”, o que garantirá de forma mais adequada a presença da instituição em que integra o Conselho Plenário.

Igualmente as consequências e motivos para perdas de mandato previstas na alínea d) do nº1 e na alínea b) do nº 2 do Artigo 10º (Estatuto dos membros do conselho plenário e do conselho permanente), seriam ultrapassáveis caso ficasse plasmado que o “suplente” pode suprir as ausências do membro efetivo.

Nestes termos, a redação da **parte aplicável do articulado do Artigo 10º deverá ser ajustada** em conformidade como se propõe:

2 - Os membros do conselho plenário e do conselho permanente perdem o mandato caso:

- a) Sejam condenados por sentença transitada em julgado por crime incompatível com o exercício do mandato, nos termos da lei aplicável;
- b) Faltem injustificadamente a duas reuniões sucessivas **e que não se tenham feito representar pelo membro suplente, quando previsto.**

Em relação ao nº 4 - Os membros do conselho plenário, com exceção do presidente, exercem funções por um período de quatro anos, não renovável, e tomam posse perante aquele – alertamos para o facto de os ciclos eleitorais e os mandatos na Ordem dos Engenheiros serem de 3 anos, o que deve suceder em outros casos, pelo que a redação terá de ser adequada a estas especificidades.

Artigo 8.º

Funcionamento do conselho plenário

Face aos considerandos e às propostas de redação formuladas em relação à redação do Artigo 7º, a Ordem dos Engenheiros propõe o seguinte ajustamento:



1 - mantém-se

2 – mantém-se

3 - mantém-se

4 - As faltas às reuniões devem, quando previsíveis, ser previamente comunicadas e justificadas ao presidente, bem como a indicação da substituição pelo suplente, quando previsto.

Artigo 9.º

Conselho permanente

4 - Compete ao conselho permanente:

.....

f) Aprovar os pedidos de contratação a que se referem a **alínea b) do n.º 5 do artigo 11.º** (que não existe) e o artigo 13.º;

A Ordem dos Engenheiros alerta para o facto de dever tratar-se de uma gralha, pois deveria pretender referir-se à **alínea b) do n.º 6 do artigo 11.º**.

Artigo 10.º

Estatuto dos membros do conselho plenário e do conselho permanente

Comentários e sugestões já referidos nas propostas do Artigo 7º, como se transcreve:

Nestes termos, a redação da **parte aplicável do articulado do Artigo 10º deverá ser ajustada em conformidade como se propõe:**

2 - Os membros do conselho plenário e do conselho permanente perdem o mandato caso:

a) Sejam condenados por sentença transitada em julgado por crime incompatível com o exercício do mandato, nos termos da lei aplicável;

b) Faltem injustificadamente a duas reuniões sucessivas e que não se tenham feito representar pelo membro suplente, quando previsto.

Artigo 13.º

Estudos e pareceres

Para além de a numeração dos Pontos deste Artigo estar errada, importa precisar a forma como será feita a contratação.

Assim, propõe-se:

~~3~~— 1. O coordenador da comissão técnica pode solicitar, fundamentadamente, ao conselho permanente a contratação de estudos e pareceres externos.

~~4~~-2. Caso aprove a contratação prevista no número anterior, compete ao conselho permanente enviar o pedido à entidade responsável pelo projeto em causa, a qual suporta os encargos e custos inerentes, **devendo assegurar os inerentes procedimentos de contratação pública**.



ORDEM
DOS
ENGENHEIROS

Esperando que os contributos da Ordem dos Engenheiros possam contribuir para a melhoria da proposta e que as nossas sugestões sejam acatadas, ficamos ao dispor para o que eventualmente seja necessário detalhar e/ou complementar.

Lisboa, 31 de julho de 2018

O Bastonário

Carlos Mineiro Aires