



ORDEM
DOS
ENGENHEIROS



ASSOCIAÇÃO
PORTUGUESA
DE PROJECTISTAS
E CONSULTORES

SESSÃO DE DEBATE

CÓDIGO DOS CONTRATOS PÚBLICOS
ANTEPROJETO DE REVISÃO EM DISCUSSÃO PÚBLICA

Lisboa, 13 setembro 2016

A aplicação do CCP nas Prestações de Serviços

Eng. Victor Carneiro
Presidente da APPC

APRESENTAÇÃO DA APPC

- A APPC- Associação Portuguesa de Projectistas e Consultores é uma Associação Empresarial que representa as empresas do Sector da Consultoria em Engenharia, Arquitectura, Ambiente e Economia e Gestão
- Representa cerca de 140 empresas, sendo o Sector mais adequadamente representado o da Consultoria em Engenharia
- A APPC é membro das principais Federações Internacionais do Sector, a saber:



EFCA - Federação Europeia das Associações de Consultores de Engenharia



FEACO - Federação Europeia das Associações de Condutores de Gestão



FEPAC - Federação Pan-Americana de Consultores



FIDIC - Federação Internacional de Engenheiros Consultores



ORDEM
DOS
ENGENHEIROS



SESSÃO DE DEBATE

CÓDIGO DOS CONTRATOS PÚBLICOS

ANTEPROJETO DE REVISÃO EM DISCUSSÃO PÚBLICA

Lisboa, 13 setembro 2016

Mais informação sobre a APPC pode ser encontrada em www.appconsultores.org.pt

O site inclui
diversa
informação
sobre a APPC e
as empresas que
a integram e
tem uma área
reservada que
corresponde a
informação
orientada para
as necessidades
dos seus
membros, em
diferentes
domínios

The screenshot shows the homepage of the APPC website. At the top, there is a navigation menu with links for APRESENTAÇÃO, ACTIVIDADES, ASSOCIADOS, PUBLICAÇÕES, ADMISSÃO, and LINKS. Below the menu is a large banner image of the Gardunha Tunnel with the text 'Túnel da Gardunha: um dos mais seguros da Europa' and 'Gardunha Tunnel: one of the safest tunnels in Europe'. To the right of the banner is a login area titled 'ÁREA RESERVADA' with fields for Username and Password, and a 'PESQUISA' search bar. Below the banner, there are several content sections: 'BEM-VINDO' with a date of 2015-03-24, 'DESTAQUES' featuring 'ENQUADRAMENTO LEGAL' and 'Manuais da FIDIC em língua portuguesa', and 'NOTÍCIAS' with two news items dated 2014-10-08 and 2015-01-20. On the left side, there is a sidebar with 'RSS', 'CONTACTOS', and contact information for APPC, including address, phone, fax, and email. At the bottom, there is a footer with 'Política de Privacidade', 'Sugerir site', 'Adicionar aos favoritos', 'Logótipo da APPC', and logos for efca, feaco, and FIDIC.



DADOS SOBRE AS EMPRESAS

As empresas associadas na APPC têm um volume de faturação da ordem dos 400 milhões de Euros, correspondendo a cerca de 25% do mercado. No mercado empresarialmente estruturado, a representatividade é bem superior a 30%.

- No entanto os nossos 140 associados auto avaliam-se como fazendo:
 - 85% Engenharia
 - 27% Arquitetura
 - 20% Ambiente
 - 50% Fiscalização de Obras
 - 8% Organização e Gestão
 - 6% Formação

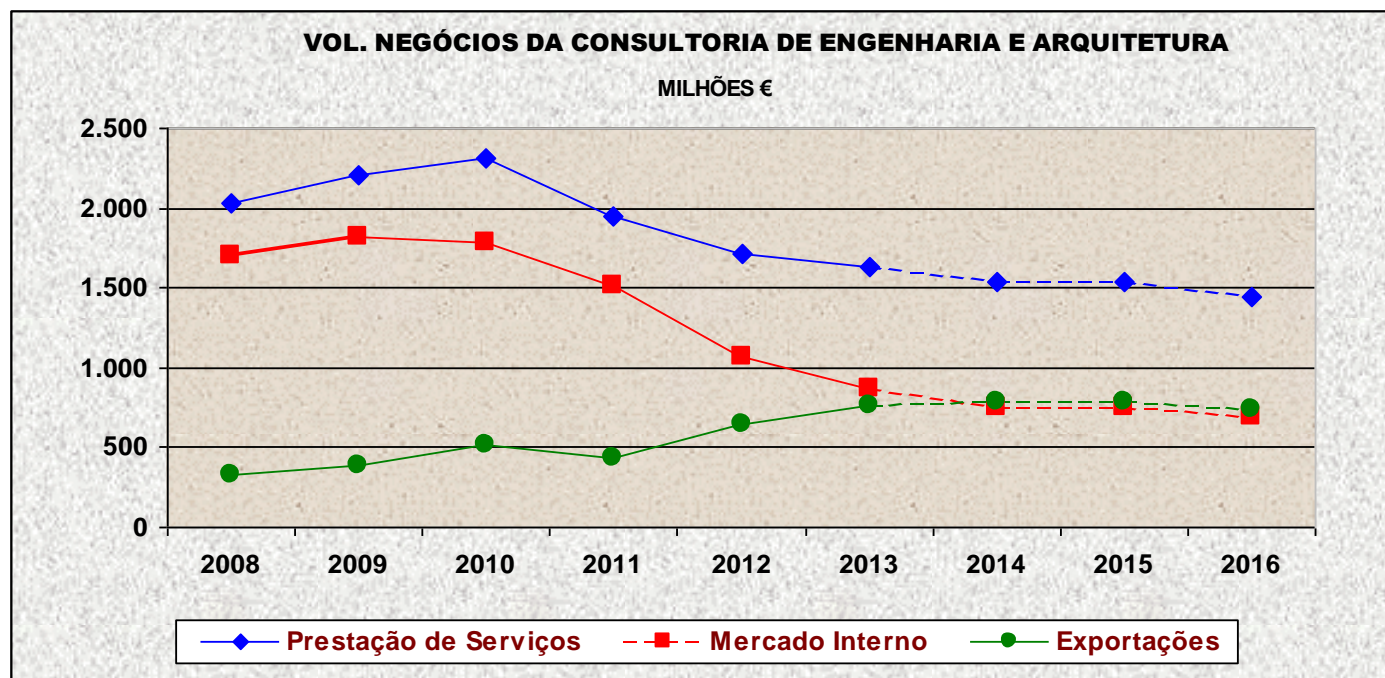
Pelo que a representatividade da APPC é essencialmente junto das empresas de consultoria de engenharia onde julgamos que representamos 40% do mercado



- As exportações representam mais de 65% desse valor facturado. A atividade internacional é ainda superior, pois muitas empresas trabalham em articulação, designadamente com filiais localizadas nos principais mercados
- Os mercados típicos de Exportação são os Palops e o Magreb
- Algumas das empresas associadas têm volume de atividade internacional superior a 80-90% do seu volume de vendas
- As empresas mais pujantes facturam em termos consolidados mais de 30 milhões de euros/ano

DADOS SOBRE AS EMPRESAS

Tomando os dados nacionais, pode ver-se um gráfico com a evolução da prestação de serviços total, do mercado doméstico e das exportações:



Os dados relativos a 2014 não se encontram estruturados da mesma forma, mas sabe-se que a redução da atividade foi da ordem dos 6,2% em relação a 2013. As exportações conquistaram mais 2,2 pontos percentuais de peso relativo.



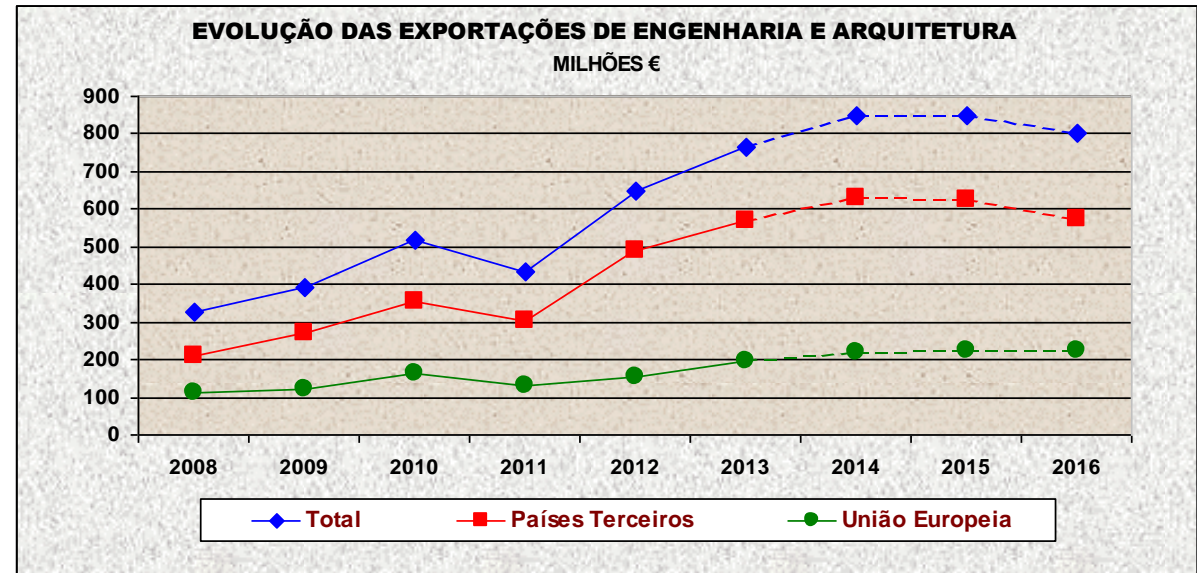
- Em 2015, ainda sem dados disponíveis, antecipamos alguma estabilização
- A evolução das exportações não foi suficiente para compensar a drástica redução do mercado interno, resultando numa quebra da atividade global da ordem dos 37,5%
- Desde 2010, a retração das vendas por trabalhador foi de aproximadamente 19%
- O nº de empresas reduziu-se 20% e o pessoal ao serviço cerca de 19%
- O mercado interno continua a degradar-se, embora a menor ritmo, e as exportações parecem ter estabilizado
- Sem mercado interno e oportunidades de qualificação de equipas, é muito difícil manter condições para uma atitude concorrencial no exterior

MERCADOS INTERNACIONAIS

- A Engenharia e Arquitectura sempre tiveram horizontes muito para além de Portugal
- Encontram-se empreendimentos com participação portuguesa um pouco por todo o Mundo
- Na atualidade, sabe-se que o Sector Empresarial vem trabalhando com maior intensidade na África de Expressão Portuguesa

>> Os dados oficiais existentes apenas permitem ver a distribuição das exportações do Sector entre os países da União Europeia e Países Terceiros

>> Em 2014 as exportações reforçaram o seu peso relativo em 2,2 pontos percentuais





CONSTATAÇÕES

As empresas dispõem de capacidades importantes e uma longa prática de trabalhar de acordo com os melhores padrões internacionais.

Nas últimas 3 décadas, as empresas tiveram a oportunidade de trabalhar activamente na melhoria e modernização das infraestruturas em Portugal.

Portugal apresenta atualmente infraestruturas modernas e de qualidade, mostrando a capacidade de desenvolver soluções de acordo com o "estado da arte".

De acordo com o Relatório de Competitividade Global / Fórum Económico Mundial, Portugal (2015-2016) encontra-se classificado na 38ª posição, mas classifica particularmente bem em alguns critérios, a saber:

- 23º em infraestruturas
- 26º em prontidão tecnológica
- 26º no Ensino Superior e Formação
- 28º em Inovação



Desdobrando alguns critérios respeitantes às Infraestruturas, em termos de qualidade:

- 15ª posição em infraestrutura geral
- 4ª posição em estradas
- 25ª posição em infraestruturas ferroviárias
- 25ª posição em infraestruturas portuárias
- 24ª posição em infraestruturas aeroportuárias
- 31ª posição em qualidade do fornecimento de eletricidade

Isto é :

- A) Somos melhores na Engenharia e Construção que a média do País**
- B) As empresas portuguesas do Sector foram decisivas na modernização destas infraestruturas.**
- C) Foi uma fase de grande investimento no desenvolvimento das equipas de trabalho, com forte componente de inovação, mas... acabou-se**



E aqui se colocam as grandes questões que aqui nos trazem:

- Os Investidores / compradores de serviços de consultoria de engenharia e arquitetura privados, vêm aproveitando a rarefação do mercado para aproveitar enormes “descontos” de preço, embora preservando a qualidade dos serviços que pretendem receber
- As entidades adjudicantes públicas, pese embora a sua responsabilidade acrescida, “afundam” ainda mais as condições de contratação
- Ignorando a qualidade das prestações propostas, reduzem o critério de seleção ao mais baixo preço
- A prazo, muitos empreendimentos verão a sua qualidade, a sua vida útil, a sua economia de manutenção e a sua adequação à utilização prevista, comprometidas
- O que adiante referiremos tem a ver sobretudo com as compras públicas, que, pela tradição e volume, têm assumido sempre, também, um papel de regulação do mercado



A SITUAÇÃO QUE TEMOS VIVIDO

DIRETIVA COMUNITÁRIA DE 2004

CCP de 2008

- O atual CCP, que entrou em vigor em 2008, funda-se na Diretiva da União Europeia de 2004
- O CCP foi muito para além da Diretiva e em muitos casos bem
- A contratação eletrónica, por exemplo, foi um avanço positivo, muito embora tenham posteriormente ocorrido abusos das entidades gestoras das plataformas eletrónicas, alguns resolvidos, outros ainda a merecer atenção
- A transparência de procedimentos foi também um aspeto positivo, se bem que consideremos excessivo que todas as componentes da proposta técnica sejam de livre acesso a todos os participantes, designadamente as componentes metodológicas e aspetos inovadores, que podem ser facilmente copiados e apropriados por outros agentes do mercado
- Todavia, os grandes problemas têm residido nos métodos de avaliação das propostas e no limiar do preço anormalmente baixo



- Começando pelo PAB, ele tornou-se efetivamente o “preço tabelado” proposto pela entidade que lança o concurso. O CCP de 2008 dizia isso? É claro que não, mas a prática efetiva tornou-se essa. Porque será que isso aconteceu?
- A resposta é simples e óbvia. Acontece assim porque, muito embora o método da proposta economicamente mais vantajosa já estivesse prevista no código de 2008 e fosse o método recomendado para esta natureza de serviços, a maior parte dos procedimentos são lançados tendo como critério único de avaliação o fator preço, outorgando-se os contratos ao preço mais baixo
- Nem sempre é a legislação que está mal, mas sim a interpretação que dela se faz
- Importará também rever a questão das incompatibilidades, eliminando “excessos de transparência e de imparcialidade” que têm contribuído para a diminuição das oportunidades no mercado sem trazerem efetivos ganhos para o interesse público
- É esta a situação que importa reverter, aproveitando a oportunidade de evolução do CCP face à transposição da Diretiva Comunitária sobre compras públicas de 2014



TRANSPOSIÇÃO DA DIRETIVA EUROPEIA DE 2014

ANTEPROJETO DE REVISÃO DO CCP de 2016

- **O Anteprojeto contempla alguns aspetos bastante positivos para o nosso setor, como sejam:**
 - **DEMONSTRAÇÃO DA FORMA DE CONSTRUÇÃO DO PREÇO BASE**
 - Deve ser evidenciada na documentação de concurso a forma de construção do preço base
 - Tal exigência, a ser bem aplicada, deve usar uma tabela de quantidades e preços que seja o suporte das propostas de preço e da sua análise
 - Por aqui se poderá ver os itens em que as propostas submetidas à concorrência se afastam dos pressupostos evidenciados na documentação de concurso
 - Através desta evidência se poderá aquilatar até que ponto algumas propostas poderão conter preços anormalmente baixos



- **Mas, atenção:**

- O Anteprojeto recomenda que o preço base seja construído com base nos preços de referência de concursos anteriores
- Ora, tal raciocínio, correto em termos teóricos, não pode ser utilizado na atual realidade concreta
- Os preços têm vindo a ser esmagados, pelo que não refletem a realidade dos custos suportados pelos operadores económicos
- Importa relacionar melhor o preço base a construir com base em verdadeiras situações de mercado a funcionar



- **Em suma:**

- Evidenciar a forma de construção do preço base é uma importante evolução, devendo corresponder a uma expressão quantitativa e não a uma mera declaração
- Tal evolução poderá representar um “despertar” de consciências para os nefastos efeitos do aviltamento dos preços que tem estado presente em praticamente todos os procedimentos lançados e outorgados nos últimos anos
- Será razoavelmente simples, para qualquer avaliador, conhecedor e bem intencionado, extrair conclusões sobre eventuais preços impossíveis ou anormalmente baixos, pelo que representam em termos de incapacidade real de execução, imediata ou a muitíssimo curto prazo



- **PROPOSTA ECONOMICAMENTE MAIS VANTAJOSA**

- A adoção do critério da proposta economicamente mais vantajosa na avaliação é um passo muito importante:
 - O CCP de 2008 coincidiu no tempo com a significativa redução do investimento
 - Sobreveio a “regra” da contratação pelo mais baixo preço
 - O aviltamento dos preços e a destruição de valor permaneceram todos estes anos
- O Anteprojeto consagra a regra da proposta economicamente mais vantajosa, **não deixando dúvidas no seu texto e no seu espírito, como a única que pode ser aplicada a serviços de consultoria portadores de conhecimento e com conteúdo intelectual relevante**
- Serviços de consultoria com inexata definição das características do output final não podem ser avaliadas exclusivamente com base no preço



- **OS PROBLEMAS FICAM RESOLVIDOS? PENSAMOS QUE NÃO**

- Importa que mude o racional mental e atitude de todos quantos formam o mercado
- Importa que o Regulador produza um conjunto de orientações que possam ser também usadas como guiões interpretativos
- Não basta dizer que tem de ser usado o critério da proposta economicamente mais vantajosa. É preciso “balizar” os contornos da sua aplicação
- A APPC defende que deve ser estabelecido coeficiente de ponderação de 70 a 80% para a avaliação da componente técnica ou qualitativa da proposta e de 20 a 30% para a proposta de preço



AVALIAÇÃO QUALITATIVA – CRITÉRIOS

- **A avaliação técnica deve centrar-se nos aspetos que valorizam o potencial de sucesso e que garantam um maior e tempestivo grau de controlo do adquirente sobre o empreendimento a erigir, designadamente:**
 - Qualidade dos recursos humanos afetos à equipa técnica
 - Metodologia de abordagem
 - Interpretação do Caderno de Encargos expressa no Plano de trabalhos proposto
 - Plano de afetação dos recursos humanos e materiais propostos
 - Plano de Avaliações e Aprovações intermediárias da evolução dos trabalhos; Plano de entregas de componentes essenciais
 - Prazos propostos para a entrega das componentes intermediárias e finais



- Entende a APPC ser de incentivar a escolha da melhor proposta pelo que na avaliação técnica não se deverão permitir classificações semelhantes nos vários critérios e subcritérios, entre os diversos concorrentes
- APPC recomenda vivamente a adoção do sistema de duplo envelope, o qual, ao separar os momentos de avaliação técnica e do preço, certamente que se traduzirá num reforço da qualidade das contratações e de correto desempenho técnico dos elementos das equipas de avaliação
- É um passo essencial para que a mudança apontada no Anteprojeto possa concretizar-se efetivamente, quebrando a “preguiça” de avaliação e as más práticas que têm estado presentes no mercado



O SISTEMA DE DUPLO ENVELOPE – GARANTE DE QUALIDADE E INDEPENDÊNCIA

- Propomos que seja utilizado o sistema de “duplo envelope”, um técnico e outro financeiro ou de preço
- Em contextos de alguma fragilidade dos adquirentes, por falta de preparação, de enquadramento ou por limitações legais, acredita-se que a separação do momento de avaliação da proposta técnica e da proposta de preço pode ser vantajosa
- A avaliação da proposta técnica desconhecendo o preço associado (mas existindo um preço máximo fixado) confere maior credibilidade e rigor à avaliação
- Os resultados dessa avaliação da proposta técnica são comunicados aos concorrentes
- Procede-se depois à abertura e avaliação da proposta financeira ou de preço



- Garante-se assim a independência da avaliação técnica, no desconhecimento do preço, evitando-se o desconforto da pontuação técnica, com prévio conhecimento do preço
- Conquista-se qualidade potencial dos serviços a adquirir, ganhando qualidade no *procurement*
- Consegue-se eficiência na gestão de recursos públicos
- Abre-se espaço para a inovação nas técnicas e processos
- Caminha-se para a aquisição de competências acrescidas por parte dos adquirentes e prestadores.



Concluindo

- Não podemos desperdiçar esta oportunidade para inverter o ciclo de má contratação pública que tem estado presente no mercado nos últimos anos
- Importa privilegiar critérios de qualidade na contratação
- Sistemas de infraestruturas e edificações não podem ver o seu projeto avaliado pelo preço. Virão a ser utilizadas por 20, 50 ou mais anos, não são de consumo imediato. Os efeitos de uma boa contratação do projeto refletem-se na economia do empreendimento ao longo do seu ciclo de vida
- A atitude dos compradores e avaliadores tem vindo a desconsiderar a avaliação da qualidade das propostas presentes em concursos
- A adoção do sistema de “duplo envelope” em serviços desta natureza é um importante suporte para garantir o privilégio da qualidade na contratação, assegurando a melhor relação qualidade-preço