



Comissão de Economia, Inovação, Obras Públicas e Habitação

Audição pública | 29 setembro | 14H00

Proposta de Lei n.º 41/XIV/1.ª | CCP

“Estabelece medidas especiais de contratação pública e altera o Código dos Contratos Públicos e o Código de Processo nos Tribunais Administrativos”

Comentários e contributos da Ordem dos Engenheiros

ANEXO I



ANEXO I

Proposta de Revisão do Código dos Contratos Públicos

Considerações conexas

1. Enquadramento e motivação

A lei que implementou a última revisão do Código dos Contratos Públicos (CCP) entrou em vigor há cerca de dois anos e, num momento em que a execução do investimento público é um elemento determinante para a reativação da economia nacional, é um imperativo garantir que o CCP não constitui um entrave à concretização dos projetos que estão identificados como essenciais para o País, assegurando sempre o cumprimento dos objetivos assumidos pelos normativos comunitários designadamente o aumento da transparência e a prevenção da corrupção e dos conflitos de interesses.

Os procedimentos aplicados na contratação pública são indutores do modelo de operação do mercado que regulam os muitos riscos e obstáculos existentes e podem resultar numa incapacidade de transformar o capital em bens, conduzindo ao atraso do investimento.

Este atraso pode dar-se pela forma como as regras são aplicadas, pela burocracia associada, por desajuste do preço contratado, bem como por outros fatores menos óbvios mas de natureza interdependente:

- A litigância pré-contratual inerente ao processo de concurso (o desajuste do valor dos valores base; a falta de consistência nos Cadernos de Encargos; empresas que licitam com um pressuposto de explorar os vazios legais);
- O atual modelo de definição dos preços base associado aos critérios de classificação e escolha do adjudicatário pelo preço mais baixo é indutor da dinâmica comportamental baseada no conflito;
- A presente filosofia de preços anormalmente baixos promove a descapitalização das empresas de construção e engenharia;
- A litigância contínua durante a execução do contrato incitada pela necessidade do reequilíbrio do mesmo, face ao desajuste de preço e das obrigações do projeto e do contrato assinado;
- A desconexão entre capacidade instalada nas empresas e a capacidade/competência exigida pelo projeto concursado/contratado;
- A falta de alinhamento entre os programas formativos (escolas profissionais e mesmo universidades) e os programas de investimento.

É importante reconhecer que o sector da Engenharia e Construção está em todo o território e a execução de uma empreitada constitui uma das decisões mais importantes de investimento e aplicação de capital e que dela resultam:

- ativos construídos que visam melhorar as condições da sociedade;
- a criação de emprego;
- a alimentação de uma grande cadeia de fornecedores e subcontratados;
- o aumento da competitividade, qualidade e eficácia do serviço que é prestado pela utilização da infraestrutura construída.



É necessário distinguir a natureza do produto ou serviço sujeito à contratação pública e reconhecer que existe uma diversidade elevada de entidades contratantes com recursos e competências muito diversos e por vezes insuficientes.

Estas circunstâncias tornam evidente que é necessário **um conjunto de instruções e normas técnicas** que orientem e regulem a relação entre a entidade pública que contrata e as entidades privadas que participam e executam a empreitada de obra pública desde a sua conceção até à execução e utilização.

2. Estabelecimento do Preço Base

2.1 Princípios orientadores

A contratação de serviços de engenharia e de obras, pelo volume que irá representar ao longo dos próximos anos e pela escassez de mão obra qualificada sobretudo nos domínios técnicos mais evoluídos como a ferrovia e os sistemas de metropolitano, coloca desafios específicos em face da necessidade de uma contratação pública de qualidade que permita ao Estado o cumprimento dos seus objetivos e aos prestadores de serviços desenvolver a sua atividade em condições adequadas às exigências específicas do mercado, permitindo a formação e desenvolvimento dos quadros e a estabilização do tecido empresarial.

O PB é um fator determinante fundamental da qualidade da contratação pública pelo seu caráter imperativo como limite superior do valor do contrato.

A prática corrente de usar como referência apenas a contratação de serviços análogos anteriores conduz ao sistemático aviltamento de preços, inviabilizando a contratação por preços adequados que permitam a garantia de qualidade dos serviços a produzir.

Em fases de aceleração da atividade económica e da procura e em sectores em que os recursos disponíveis, sobretudo recursos humanos, são insuficientes face à procura estimada, importa adotar metodologias de determinação dos preços base que incorporem uma visão prospetiva da evolução dos mercados e que sejam técnica e economicamente fundamentados.

Sugere-se que o CCP incorpore um dever objetivo da entidade contratante de fundamentação técnica e económica do PB, bem como de validação por entidade independente do valor determinado.

Há que avaliar se este dever deverá ser de aplicação genérica ou se apenas se deverá aplicar a obras ou projetos acima de determinados montantes.

Por forma a viabilizar uma aplicação rápida do proposto haverá que avaliar a eventual conveniência de que esta validação seja realizada por uma entidade que já exista e possa ser chamada de forma expedita.

Várias possibilidades se colocam: especialistas que mostrem interesse e estejam habilitados, as Associações Empresariais, o LNEC, Consultoras de Engenharia e Gestão, ou através das diferentes responsabilidades previstas para Engenheiros, Engenheiros Técnicos ou Arquitetos na Lei 40/2015.

Nos pontos seguintes apresentam-se sugestões/metodologias objetivas para a determinação de preços base nos diversos tipos de atividade da fileira da construção.

2.2 Instrumentos necessários

A adequada determinação do Preço Base (PB) implica que a entidade pública responsável pela sua determinação o faça com base em informação relevante de que deverá dispor de forma organizada e atualizada, por forma a poder fundamentar adequadamente o seu processo de cálculo.

Sugere-se que o CCP determine que os PB sejam calculados com base nos seguintes instrumentos:

- Preços unitários de trabalhos elementares ou parcelares constituintes dos serviços ou obras a contratar;
- Salvaguarda de condições sociais e valores salariais justos e adequados;
- Rácios de referência que permitam estimar os montantes de investimento necessários para cada tipo de empreendimento;
- Rácios de referência entre os valores dos serviços de engenharia a contratar relativamente aos montantes de investimento;
- Normas técnicas de referência, nomeadamente as relativas a rendimento e produtividade de mão de obra e equipamentos;
- Natureza e complexidade dos serviços ou obras a contratar refletidas no caderno de encargos a aplicar;
- Projeções da evolução económica do país e do sector, que permitam estimar a evolução dos preços ao longo do tempo.

A opção estratégica de investimento da entidade pública, nomeadamente o montante de investimento com a expectativa de programa base pretendido, deve estar orientado com a utilização de uma base de rácios de referência que relaciona os valores dos serviços ou das obras a contratar (valor de investimento) com tipologia, dimensão, complexidade, qualidade, local e momento em que o investimento será realizado.

O escopo da obra ou infraestrutura a levar a cabo deve estar balizado pelo valor de investimento disponível.

Assim, a definição da dimensão, qualidade, complexidade da obra resulta da consulta de rácios registados em base de dados centralizada por um instituto público (LNEC, IMPIC, por exemplo), onde deverão ser depositados pelos gestores de contratos todos os relatórios finais de empreitadas.

2.3 Processo de estabelecimento do Preço Base para os serviços de projeto e fiscalização de obras

2.2.1 Projeto e Consultoria

O CCP deverá determinar que o PB seja calculado por adição de parcelas relativas aos custos das diferentes atividades parciais a desenvolver.

Cada uma destas parcelas deverá ser calculada com base em estimativa da mão de obra necessária à realização dos estudos, refletindo as diferentes categorias e graus de especialização dos técnicos envolvidos e recorrendo a tarifas horárias que reflitam adequadamente os custos incorridos pelas empresas na formação dos preços de venda (custos diretos, indiretos ou de estrutura e margem).

O CCP deverá tornar obrigatório que do processo de concurso conste a fundamentação do PB, publicitando as estimativas de afetação consideradas, bem como as taxas horárias, salários e outros valores de referência adotadas.



2.2.2 Gestão e Fiscalização de Obras

Sugere-se que o CCP determine a adoção de metodologias para o cálculo dos preços base dos concursos para serviços de fiscalização de obras em que se identifiquem e incorporem de forma rigorosa todos os componentes do custo que há que considerar na definição dos preços, permitindo assim objetivar valores de venda adequados que permitam a contratação de técnicos qualificados em condições laborais e remuneratórias compatíveis com o quadro legal em vigor.

O modelo de cálculo, a definir em portaria específica, complementada se necessário por Orientação Técnica do IMPIC, deverá incorporar dois passos fundamentais.

Num primeiro passo determina-se um preço de referência, a ser entendido como um preço mínimo de contratação abaixo do qual não está garantido o adequado suporte de todos os custos envolvidos. Este preço de referência mínimo pode ser diretamente associado ao limiar de preço anormalmente baixo previsto na legislação em vigor. O preço de referência mínimo é determinado por adição estrita das diferentes parcelas de custo e margem de lucro que o constituem.

Num segundo passo determina-se o preço-base por majoração do preço de referência anteriormente calculado.

Importa que a metodologia a prosseguir incorpore o cálculo detalhado de todos os custos associados à mão de obra (salários, encargos sociais, custos diretos associados ao pessoal), os custos indiretos ou de estrutura das empresas (instalações, energia e água, atividade comercial, gestão, etc.) e finalmente, margem de lucro das empresas para que sejam sustentáveis e para que possam pagar impostos ao Estado com vista ao seu papel de redistribuição.

2.2.3 - Processo de estabelecimento do Preço Base de Empreitada | Certificação

Após a fase de contratação dos consultores para elaboração do programa base e do projeto, emerge o projeto que permite obter o detalhe suficiente para orçamentar a obra e testar, confirmar ou ajustar o PB para o concurso de empreitada.

As bases de dados e normas de construção de preços identificadas nos *instrumentos necessários* constituem o elemento essencial para a etapa definitiva de fixação do PB.

O registo de preços unitários nestas bases de dados deve resultar de processos sujeitos à livre concorrência, não os que resultam do procedimento de concurso, mas os que são extraídos na fase de obras executadas e concluídas.

Desta forma, os preços de referência têm em consideração os efeitos e impacto de alguns fatores apenas verificados em fase de execução da obra, nomeadamente a qualidade final do produto realmente acabado, os eventuais custos de derrapagem de prazo, os custos dos conflitos levantados durante a execução.

Estes preços devem ainda incorporar a revisão de preços para transportar o preço para o ano em que se realiza o investimento.

Recomenda-se por isso que seja instituída uma base de dados centralizada por um instituto público (LNEC, IMPIC ou outro), para depósito de toda a informação proveniente dos relatórios finais a cargo do(s) gestor(es) de contrato(s)''

A definição do PB num concurso de empreitada resulta de um exercício empírico no qual são somados parcelas de elementos concretos e palpáveis, compostos normalmente por materiais, equipamentos e demais meios integráveis através das necessidades de horas/homem.

Esta base empírica é também um registo de pressupostos que permite manter um fio condutor de rastreabilidade sobre a forma como foi composto e estimado o PB e torna possível confirmar se a definição estratégica e o programa funcional estão adequados ao valor de investimento disponível ou se aquela deve ser ajustada em face da ponderação de melhorias ao programa e projeto (nomeadamente com fatores relacionados com a exploração e ciclo de vida do ativo construído).

O PB determinado nestes pressupostos deve corresponder ao preço justo e, nesse entendimento, o limiar do preço anormalmente baixo não deve ser inferior a 80% daquele valor.

Uma vez que cada obra é um protótipo que resulta da conjugação de variáveis como dimensão, tipologia, complexidade, qualidade, local e momento, os materiais e a forma como são integrados variam e, por essa razão, o resultado final, atento a estes fatores, será também diverso.

Um sistema complexo de variáveis como é o caso da empreitada de obra pública deve respeitar um processo de desagregação do conjunto num somatório de variáveis facilmente identificáveis.

Atendendo a esta variabilidade exige-se o estabelecimento de um conjunto de princípios orientativos para a construção dos preços complexos que no final resultam no PB.

A aplicação deste conjunto de procedimentos, normativos e orientações para a construção dos preços complexos, exige a utilização de especialistas certificados que esteja balizado pelo cumprimento de regras e normas relacionadas com responsabilidade ética e profissional.

Assim, a instituição do Engenheiro, Diretor de Proposta (Quantidades e Orçamentos), certificado pela sua Associação Profissional, que calcula e estabelece o valor estimado do orçamento para o concurso público torna-se num elemento imprescindível (regulamentação da função e processo de implementação a definir, sempre estabelecendo paralelismo com a Lei 40/2015).

O trabalho destes Engenheiros/Diretores de Propostas, deve ser avaliado de forma contínua, para que a confiança e credibilização de todo o sistema seja crescente, combatendo a clandestinidade, o *dumping*, privilegiando a formação, a inovação e o aumento da produtividade.

3. Procedimentos de Concurso

3.1 Considerações gerais

O CCP tem imposto como modelo de referência concursos com Projeto de Execução fornecidos pelo DO, apenas permitindo em casos muito específicos o recurso ao concurso de conceção/construção.

No quadro atual, de grande exigência em termos de capacidade de realização perante o volume de investimento previsto para os próximos anos, importa facilitar o recurso a modelos de concurso que sejam mais ágeis permitindo economia de tempo nos processos, o que esta proposta de revisão do CCP contempla.

Nos concursos com Projeto de Execução do DO e por forma a viabilizar a Contratação Pública como um catalisador de inovação, importa também que o CCP distinga de forma clara o conceito de variante, as



quais são de, um modo geral, proibidas ou acarretam um risco desproporcionado para o Empreiteiro, decorrente de uma mera alteração do processo ou método construtivo.

As variantes devem ser entendidas como soluções técnicas alternativas à patenteada a concurso que implicam um julgamento/avaliação pelo DO da equivalência entre a solução patenteada e a solução proposta pelo Empreiteiro, em termos do mesmo desempenho da obra concluída.

Alternativas em termos de processos construtivos não são e não podem ser consideradas variantes e devem ser avaliadas no quadro da eficiência e economia do estaleiro e da construção.

Por outro lado, os trabalhos preparatórios mínimos e informação de base (topografia, sondagens, estudos geotécnicos, identificação de ocupações de subsolo, licenciamentos, etc.) devem constituir uma obrigação do DO e não devem ser remetidas para uma adjudicação tipo “*all in one*”, porque põem em causa a isenção e separação entre competências próprias.

Na versão atualmente em vigor do CCP o conceito de conceção/construção, sobretudo quando aplicado às obras de infraestruturas, na realidade tem-se pautado por se tratar da inclusão de projetos de engenharia de detalhe no contrato de empreitada, projetos esses que, no essencial, apenas desenvolvem e detalham estudos previamente desenvolvidos e patenteados pelo DO.

Não se trata pois de verdadeira conceção de soluções, porquanto a maioria das vezes as mesmas já estão suficientemente estabilizadas nos processos patenteados a concurso.

Acresce que na maioria das situações é exigido que, em fase de concurso, os concorrentes desenvolvam e apresentem nas suas propostas, estudos de engenharia, muitas vezes de grande detalhe, o que obriga a que se multipliquem as equipas a estudar em simultâneo cada obra posta a concurso neste modelo, com evidente desperdício dos recursos do país e de um esforço desproporcionado dos concorrentes.

Importa por isso neste enquadramento, propor novos modelos de contrato e clarificar os conceitos de:

- Conceção / Construção integral
- Conceção / Construção com projeto de execução pelo Adjudicatário
- O projeto variante
- O desenvolvimento do projeto de execução (pelo adjudicatário)

Muitos dos processos que são designados como “**Conceção / Construção**”, são na realidade, como se referiu acima, “**Conceção / Construção com projeto de execução**”¹ a fornecer pelo empreiteiro.

Para que possamos entender melhor as diferenças, importa caracterizar o exemplo típico em que é imprescindível a aplicação do modelo integral de “conceção/construção”: uma central térmica, uma obra marítima, determinados tipos de obras de arte com geotecnia.

Este tipo de empreitada está totalmente condicionado (ou quase) à competência e capacidade do próprio concorrente.

Por isso no concurso de **Conceção/construção Integral** são colocadas em concorrência diferentes tecnologias e diferentes projetos, onde os pontos comuns a cumprir por todos os concorrentes são o cumprimento dos parâmetros de performance e resultado que a infraestrutura deve atingir.

Quando a entidade pública lança a concurso uma obra com um projeto base (ou estudo prévio) da sua autoria, equivalente ao projeto de licenciamento, e solicita que o concorrente apresente o

¹ A “Conceção / Construção com projeto de execução” contempla a elaboração dos projetos de execução com base nos estudos prévios ou projeto base do dono de obra.



desenvolvimento do projeto de execução do projeto principal e/ou o desenvolvimento dos projetos e a execução das restantes especialidades, estamos perante uma proposta de **“conceção/construção com projeto de execução”**.

Nesta modalidade não é exigível que o candidato desenvolva o projeto em fase de concurso, mas requer a apresentação do lado do DO de memórias e programas que definam os requisitos e parâmetros a respeitar pelo projeto de execução a elaborar pelo adjudicatário.

Em fase de concurso o candidato deve apresentar elementos suficientemente esclarecedores da proposta, mas não lhe é exigido que apresente nesta fase o projeto.

Em qualquer concurso de conceção construção deve estar prevista a existência de um diálogo similar ao do diálogo concorrencial para esclarecer a proposta dos concorrentes melhor classificados.

A proposta ou projeto variante, aplica-se quando já existe um Projeto de Execução detalhado da autoria da entidade pública e se admite que a apresentação de um projeto variante pode trazer vantagens.

Exemplo: o Projeto de Execução detalhado da autoria da entidade pública prevê a execução da estrutura do edifício em betão armado, mas é admitida a apresentação de projeto e proposta variante com uma solução estrutural metálica ou híbrida de madeira e betão.

Como não é viável a entidade encomendar a realização de projetos das três soluções, ao usar a solução do projeto patenteado para o concurso consegue a partir dessa solução estabelecer as características e performance esperada, deixando ao concorrente a possibilidade de apresentar uma solução variante que atinga a mesma performance.

O **“desenvolvimento do projeto de execução pelo adjudicatário”** é o processo no qual se permite que o adjudicatário desenvolva o projeto detalhado e os projetos técnicos, tendo desta forma oportunidade para aplicar o seu *know how* e garantir a exequibilidade da solução final que lhe permite assumir a responsabilidade do produto construído.

O desenvolvimento do projeto permite adequá-lo às competências e capacidade instalada nas empresas, tirando partido das apostas na formação e capacitação realizadas junto dos seus colaboradores e parceiros, bem como dos equipamentos específicos de que dispõe.

O CCP deverá incluir uma obrigatoriedade de que o desenvolvimento do Projeto de Execução, quando a cargo Adjudicatário, seja realizado por equipa/entidade devidamente capacitada para o efeito, devendo em fase de concurso essa entidade ser explicitamente declarada pelos concorrentes e ser objeto de avaliação no processo concursal.

Mesmo quando já existe um Projeto de Execução detalhado da autoria da entidade pública o adjudicatário pode apresentar as adaptações ao projeto para garantir que a solução projetada é exequível, adequando o projeto aos seus métodos de execução².

Por exemplo, a execução das casas de banho com recurso a módulos prefabricados não é uma variante nem uma alternativa, mas apenas um método de execução.

O desenvolvimento do projeto de execução pelo adjudicatário é também apelidada de “pré-construção” sendo este o momento em que o empreiteiro desenvolve o modelo digital BIM (cuja base desejavelmente já deve vir no projeto a cargo do DO).

² Métodos de execução, é o mesmo que “desenvolvimento do projeto de execução pelo adjudicatário”, consistindo no desenvolvimento de Projetos de Execução patenteados pelo Dono de obra



Importa que o CCP incorpore uma obrigatoriedade progressiva do desenvolvimento de modelos BIM em todas as obras públicas relevantes.

É também durante este processo que é efetuada a compatibilização das diversas disciplinas e especialidades e é também nesta fase que se desenvolve o detalhe da construção, incorporando a sequência e processo de execução dos trabalhos, levando em consideração as soluções técnicas disponíveis, os materiais e produtos que o empreiteiro tem integrados no seu processo industrial e as competências humanas e técnicas para as quais treinou o seu pessoal e as suas redes de parceiros.

Realizar uma empreitada não se reduz a um mero exercício de adição de recursos e pessoas que cumprem uma lista de competências.

Numa indústria de protótipos em que é necessário agilidade porque não existem duas obras iguais, o elemento comum e estável tem de ser a equipa e os respetivos processos e mecanismos de trabalho e de colaboração.

3.2 Seleção do procedimento para contratação de empreitadas

Cada instrumento tem o seu contexto e ambiente de aplicação e por essa razão torna-se necessário existência de um Guião técnico para auxiliar na escolha do procedimento adequado de contratação.

Modelos de contratação tratados neste documento:

- Concurso “clássico” com projeto de execução detalhado da autoria da entidade pública
- Diálogo Concorrencial
- Concurso de Conceção/Construção

3.2.1 Concurso “Clássico”

Atualmente o **Concurso “Clássico”** pressupõe que em fase de projeto foram analisadas exaustivamente as condições locais (geotécnicas nomeadamente) e que o projeto foi desenvolvido com um nível de detalhe e pormenor elevado, assumindo neste caso o empreiteiro o papel de um mero executor.

A aplicação deste modelo pressupõe que:

- o projeto está num nível de detalhe elevado;
- a integração e compatibilidade das soluções está comprovada;
- existem experiência e responsabilidade inequívocas de quem projetou a solução;
- os tempos de desenvolvimento, aprovisionamento e aplicação são compatíveis com os prazos de execução da obra e os custos da cadeia logística de abastecimento estão incorporados e refletidos no valor estimado para o PB ou seja, as soluções foram estudadas e escolhidas sem desvalorizar ou desconsiderar os custos e prazos de *sourcing* e *procurement*.

Limitações do modelo clássico:

- Importa salientar que neste modelo a equipa de projeto tem uma maior responsabilidade que o empreiteiro em comparação com os outros modelos.
- Num contexto de grande variabilidade como é o caso Português, existe uma ausência de escala e de produtos standard, por isso a aplicação de um modelo rígido balizado por um projeto detalhado,

impõe constrangimentos à execução e limita o aproveitamento dos recursos endógenos existentes na região.

- Os modelos de contratação tradicional em que cada parte desenvolve a sua componente de forma isolada e estanque (sem o mecanismo de adaptação de projeto aos métodos de execução do empreiteiro) fomenta a relação baseada no confronto e conflito.

No Concurso “clássico” com projeto de execução detalhado da autoria da entidade pública, o projeto de execução detalhado clarifica inequivocamente o objeto a executar.

No entanto, as mesmas soluções bem definidas que trazem transparência ao processo de execução da empreitada, acarretam por outro lado constrangimentos no contexto do nosso mercado caracterizado pela ausência de uma indústria normalizada que disponibiliza soluções acessíveis a todos os empreiteiros.

A capacidade e competência industrial varia de empreiteiro para empreiteiro e de região para região, por isso seria impossível ao projetista escolher soluções levando em consideração as redes logísticas e cadeias de abastecimento disponíveis no mercado, assim como levar em consideração as competências humanas existentes localmente e em cada empresa.

Assim, neste modelo de procedimento de concurso deve ser admitido:

- O desenvolvimento dos processos construtivos pelo adjudicatário (métodos de execução);
- A apresentação de propostas/projetos variantes.

A admissão destes dois mecanismos permite aplicar a industrialização como a ferramenta para aumentar a eficiência do sector da construção, sendo essencial para esta transição que o adjudicatário possa apresentar os seus métodos construtivos, que lhe permitem a adoção de processos industriais de prefabricação e construção *off-site* tornando possível a transformação da empreitada num processo de industrial integrado que termina com a montagem de componentes *on-site*.

3.2.2 Diálogo Concorrencial

O modelo de Diálogo Concorrencial, é ainda pouco utilizado, mas apresenta vantagens quando se pretende atingir mais rapidamente a implementação da empreitada de obra pública.

O DO define o programa funcional, a performance e os resultados esperados. Os consultores e projetistas materializam o programa num estudo prévio ou projeto base – uma solução de referência – no qual são agregados um conjunto de especificações e requisitos de performance que devem ser cumpridos pelo projeto de execução.

Os concorrentes qualificados, (o CCP determina como mínimo de 3, mas deveria ser equacionada a passagem à fase final de apenas 2) para a fase final de “Diálogo Concorrencial”, apresentam a proposta técnico-económica à qual se segue um processo iterativo de esclarecimentos às propostas em discussão.

Selecionada a solução/proposta pela entidade pública decorre um processo de licitação dos concorrentes com vista á seleção do Adjudicatário que assumirá a responsabilidade pelo processo de execução e desenvolvimento do projeto para atingir os resultados e performance acordados.

Desde a fase de elaboração da solução de referência a cargo da entidade pública, até à aprovação do projeto de execução já em fase de empreitada, decorrem várias etapas.

As etapas pressupõem a existência de interfaces onde se proporciona a oportunidade de validar em cada momento de “entrega” o cumprimento dos requisitos estabelecidos na etapa anterior. Cada etapa subsequente acrescenta, desenvolve e detalha a etapa anterior permitindo-se desta forma um processo conformativo e evolutivo de adaptação até atingir o equilíbrio dos 3 fatores interdependentes que determinam aquilo que a entidade pública vai contratar: Âmbito, Preço e Prazo (“triângulo de ferro”).

O procedimento de “Diálogo Concorrencial” acontece neste processo conformativo e evolutivo de esclarecimento e adaptação realizado com os dois concorrentes selecionados.

Este é o procedimento de concurso que permite o total “desenvolvimento do projeto de execução detalhado” com responsabilidade do empreiteiro adjudicatário.

Neste modelo a integração do adjudicatário é realizada logo desde a fase inicial em que existe apenas o projeto base e não existem projetos de detalhe bons para execução e, em fase de concurso, os concorrentes previamente qualificados são convidados a apresentar uma proposta económica que responde aos requisitos de performance definidos pelo projeto base.

Na proposta é incorporado o custo de desenvolvimento do projeto de execução detalhado e dos demais projetos técnicos.

A análise e validação técnica dos projetos de execução detalhados deve estar incluída no âmbito dos serviços contratados ao autor do estudo prévio ou projeto base da solução de referência patenteada pelo DO.

Caso a empreitada permita a separação dos trabalhos preliminares (estaleiro, escavações, etc.) que possam ser executados antes da aprovação do projeto de execução detalhado e dos projetos técnicos, então o arranque dos trabalhos pode ocorrer em paralelo ao desenvolvimento do projeto de execução.

3.2.3 Conceção/Construção

Como vimos acima o modelo de **conceção/construção** tem duas modalidades de aplicação distintas:

- **Conceção/construção Integral** – conforme exposto acima, este tem uma aplicabilidade mais limitada e deve ser aplicado quando a execução de um projeto base está prejudicada por depender de tecnologias e soluções técnicas que cabem à entidade executante apresentar. Esta modalidade requer que os candidatos apresentem as suas propostas de solução em fase de concurso.
- **Conceção/construção com projeto de execução pelo Adjudicatário** – Nesta modalidade, existe um estudo prévio ou projeto base onde estão (muito bem) definidos os elementos essenciais da empreitada.

O candidato é chamado a apresentar a proposta de conceção / construção, não tendo necessidade de apresentar o referido projeto em fase de concurso, contrariamente à Conceção/construção Integral em que tem de apresentar projetos base das áreas de especialidade essenciais para a compreensão e definição da sua proposta.

O candidato deve explicitar o preço e prazo para executar o projeto de execução que fica a seu cargo.

Caso existam partes do projeto completas que permitam o arranque dos trabalhos, o desenvolvimento dos projetos de execução das restantes partes do projeto pode ocorrer em paralelo com o início dos trabalhos.

Quando é estipulado nos elementos de concurso um projeto base da área principal que caracteriza o essencial do objeto (o projeto de arquitetura num edifício; o projeto de estrutura numa obra de arte), as restantes especialidades de projeto podem ser objeto desta modalidade de conceção / construção com projeto de execução, a desenvolver pelo adjudicatário, sendo necessária a existência em fase de concurso de requisitos explícitos – critérios de projeto - englobando resistência, durabilidade, custo de ciclo de vida, exigências funcionais, etc. a observar no projeto de execução.

A indústria da construção é uma atividade integradora de outras indústrias. Nesse papel integrador são aproveitados os recursos endógenos, é valorizada a formação e competência dos recursos humanos existentes, é promovida a criação de capacidade instalada e é desenvolvida a competência de coordenação e gestão.

Se pretendemos inovação e desenvolvimento de competências e capacidade instalada, temos de privilegiar o funcionamento integrado, e, se pretendemos uma indústria de construção responsável e capaz de trazer para a mesa os conceitos de sustentabilidade e eficiência devemos permitir que o desenvolvimento do “saber fazer” seja incorporado no processo de conceção através da sua participação na fase de desenvolvimento do projeto.

3.3 Concursos de projeto e fiscalização

Procedimento de concurso recomendado

À semelhança das melhores práticas internacionais, e em concordância com as diretivas europeias, sugere-se que os procedimentos concursais para a contratação de serviços intelectuais – projetos e fiscalização - incorporem obrigatoriamente:

- Uma fase de qualificação técnica e curricular das empresas, por forma a garantir-se que quem se contrata está efetivamente habilitado a realizar a prestação de serviços em causa;
- A apresentação das propostas técnica e financeira em envelopes separados, sendo a proposta financeira aberta apenas após a conclusão e divulgação da avaliação da proposta técnica, eliminando assim eventual enviesamento na avaliação das propostas pelo conhecimento *ab initio* dos preços;
- A adoção do critério da proposta economicamente mais vantajosa como critério de avaliação de propostas, proibindo explicitamente a adoção de peso nulo para a componente técnica, prática lamentável que se observa frequentemente.
- A definição de um limiar mínimo na nota de qualificação e apreciação técnica a atingir para poder passar à fase de admissão de abertura das propostas financeiras;
- A definição de limites apertados para o limiar do preço anormalmente baixo, desincentivando o aviltamento de preços e conseqüente degradação dos serviços prestados.

Metodologia de qualificação dos concorrentes e avaliação das propostas

Sugere-se que o CCP indique metodologias de referência para a qualificação dos concorrentes bem como para a avaliação de propostas.

Propõe-se que na avaliação sejam considerados:

- Qualificação dos concorrentes:
 - Critérios relativos à capacidade económica e financeira dos concorrentes
 - Critérios relativos à experiência dos concorrentes
 - Critérios relativos à capacidade técnica dos concorrentes (quadro de pessoal)
- -Avaliação das propostas:
 - Critérios objetivos e que não ofereçam dúvidas
 - Critérios relativos à qualificação e experiência da equipa técnica a mobilizar
 - Critérios relativos ao conhecimento e metodologia proposta de abordagem do caso em concurso
 - Critérios exatos relativos ao preço

Importa que o CCP proíba explicitamente a adoção de qualquer metodologia de avaliação de propostas que conduza, na prática, a que seja o preço o único parâmetro de avaliação, salvo raras e justificadas exceções.

3.4 Concursos de Empreitada

3.4.1 Concursos “clássicos” (com projeto de execução do DO)

Metodologia de qualificação dos concorrentes e avaliação das propostas

Quando a contratação da empreitada está associada a um projeto detalhado, ganha relevância a importância da escolha do empreiteiro de entre uma seleção de candidatos que claramente preencham a capacidade técnica e económica necessária.

Assim, o mecanismo qualificação prévia é particularmente importante neste modelo.

- Apesar de ser patenteado a concurso um projeto de detalhe elevado, deve ainda assim ser admitido ao empreiteiro que apresente os seus “métodos de execução”; e um “projeto variante” quando vantajoso e definido pela entidade pública, devendo explicitar claramente a diferença entre variantes e métodos construtivos, nos termos do que se apresentou acima;
- As propostas devem ser sujeitas a um procedimento de dois envelopes que consta da proposta da Ordem dos Engenheiros.
- O peso do preço neste modelo deve ter maior peso que o técnico, mas o fator preço não deve ser o único critério.
- 80% do Preço Base.

3.4.2 Concursos de “Diálogo Concorrencial”

Metodologia de qualificação dos concorrentes e avaliação das propostas

- Tal como no caso da modalidade de “**Conceção/construção com projeto de execução pelo Adjudicatário**” este modelo é aplicável em processos onde se pretende maior rapidez e flexibilidade de adaptação das soluções técnicas e métodos de execução ao “saber fazer” e capacidade instalada da entidade executante, sem prejuízo desta ter de responder cabalmente a um conjunto de especificações e requisitos de performance que devem estar patentes no projeto de execução apresentado por esta.

- Garantia de capacidade técnica e económica através de qualificação técnica incluindo equipa projetista do concorrente
- Seleção de número limitado de participantes no diálogo concorrencial
- Os concorrentes selecionados (o CCP determina como mínimo de 3, mas deveria ser equacionado a passagem à fase final de apenas 2) para a fase final de “Diálogo Concorrencial” apresentam a proposta técnico-económica á qual se segue um processo iterativo de esclarecimentos à proposta até a decisão final.
- Julgamento/avaliação pelo DO das propostas, em termos de desempenho dos fatores diferenciadores da proposta (âmbito, escopo, durabilidade, funcionalidade, preço e prazo).
- Remunerar o envolvimento dos concorrentes perdedores.
- Selecionada a solução/proposta pela entidade pública decorre o processo de licitação dos concorrentes com vista á seleção do Adjudicatário que assumirá a responsabilidade pelo processo industrial de execução, e desenvolvimento do projeto para atingir os resultados e performance acordados.
A análise e validação técnica dos projetos de execução detalhados deverá envolver-o autor do projeto base.

3.4.3 Concursos de conceção/construção

Como anteriormente referido, propõem-se dois modelos de conceção/construção que diferem de forma significativa do que tem sido a prática corrente em que se chama conceção/construção a um modelo de contratação em que a engenharia de detalhe é transferida para o Adjudicatário e aos concorrentes é exigido que apresentem estudos detalhados com as suas propostas.

Entende-se que este é um modelo desadequado e incompatível com uma gestão adequada dos recursos do País. Ainda assim, e admitindo que tais práticas se possam manter, sugere-se no mínimo a incorporação do que se propõe em seguida.

Em concursos de conceção-construção com estudo prévio patentado pelo DO importa garantir que o adjudicatário reúne as capacidades e competências necessárias , pelo que o conceito deverá ser o de que se trata de contratar um equipa mista – construtor e projetista – que atenda no seu conjunto às necessidades identificadas.

Nesse sentido propõe-se que, no caso de concurso de conceção/construção com Estudo Prévio do DO e, por conseguinte, com estudos de engenharia de detalhe a cargo Empreiteiro, o CCP determine:

- a. A existência de uma fase de Qualificação Prévia técnica e económica, incorporando a equipa projetista do concorrente, recorrendo a critérios análogos aos que se apresentaram acima;
- b. Avaliação de propostas com base em avaliação técnica e económica (proibir o preço como único critério, proibindo também explicitamente a adoção de peso nulo para a componente técnica);
- c. Critérios de avaliação técnica direcionados para a qualidade intrínseca das soluções e da respetiva sustentabilidade;
- d. Não admitir preços abaixo de 80% do Preço Base;



- e. Remunerar os estudos apresentados a concurso pelos concorrentes perdedores que atinjam uma nota técnica pré-determinada.

Como se referiu entende-se que não é adequado exigir a entrega de projetos em fase de concurso, sendo que a conceção /construção deve recorrer aos dois modelos propostos anteriormente, a saber: **Conceção/construção Integral** ou **Conceção/construção com projeto de execução pelo Adjudicatário**.

Em qualquer destes casos o CCP deverá determinar:

- a. A existência de uma fase de Qualificação Prévia técnica e económica, incorporando a equipa projetista do concorrente, recorrendo a critérios análogos aos que se apresentaram acima;
- b. A avaliação de propostas com base em avaliação técnica e económica, proibindo o preço como único critério e também proibindo explicitamente a adoção de peso nulo para a componente técnica);
- c. Critérios de avaliação técnica direcionados para a qualidade intrínseca das soluções e da respetiva sustentabilidade;
- d. Não admitir preços abaixo de 80% do Preço Base.
- e. Remunerar os estudos apresentados a concurso pelos concorrentes perdedores que atinjam uma nota técnica pré-determinada.

4.3 - Do presente para o futuro:

O perfil e papel do Gestor de Contratos Públicos

Não há nem deve haver sobreposição entre as funções de gerir e de fiscalizar: o gestor dos contratos públicos fica ligado a toda a execução do contrato e a segunda, o diretor de fiscalização da obra, além de se apresentar em apenas uma das espécies legalmente previstas - empreitadas de obra pública - de contratos administrativos, fica limitado ao objeto do contrato, tendo assim uma dimensão muito menor do que o gestor dos contratos.

Procurando-se uma gestão contratual exigente e precisa, imediata e eficiente, o Gestor do Contrato, designado pelo contraente público, deverá ter um amplo conhecimento da legislação aplicável, nomeadamente do regime dos contratos públicos, bem como, das matérias relativas ao objeto do contrato e sobre os instrumentos financeiros que o regem.

Devendo o representante do contraente público, Gestor do Contrato, conhecer as necessidades que o contrato pretende suprir e deverá o mesmo integrar o júri do procedimento de contratação, com vista à celebração do contrato, que se pretende executar (gerir), conhecendo o contrato em presença e os objetivos que a execução do mesmo pretende satisfazer.

Quanto ao Gestor de Contrato Público, a redação proposta para o Artigo 290.º-A, define e melhora substancialmente as funções que são esperadas e permite que em casos excecionais, devidamente fundamentados, o contraente público pode contratualizar a gestão do contrato com um terceiro.