



RECOMENDAÇÕES DA ORDEM DOS ENGENHEIROS PARA REDUÇÃO DOS DESVIOS DE CUSTOS E DE PRAZOS NAS EMPREITADAS DE OBRAS PÚBLICAS

Setembro de 2006



ÍNDICE

	Página
1 - Enquadramento Geral	3
2 - Identificação das Causas dos Desvios	5
3 - Recomendações	10



RECOMENDAÇÕES DA ORDEM DOS ENGENHEIROS PARA REDUÇÃO DOS DESVIOS DE CUSTOS E DE PRAZOS NAS EMPREITADAS DE OBRAS PÚBLICAS

1 - Enquadramento Geral

A optimização do investimento público, embora seja da responsabilidade dos órgãos da administração do Estado, deverá ser uma preocupação de todas as entidades com responsabilidades públicas, através de recomendações que contribuam para melhorar procedimentos e eliminar custos desnecessários, sem prejuízo do respeito por um conjunto de valores que deve regular as relações entre as partes envolvidas nos contratos, bem como a qualidade dos bens produzidos.

A execução de empreitadas de obras públicas, que tem absorvido elevados investimentos, tem vindo, desde há muitos anos, a ser objecto de notícias sobre frequentes desvios de preços e de prazos, que afectam a imagem do sector das obras públicas, resultado de auditorias das entidades com responsabilidade no controlo e fiscalização da despesa pública.

Para acentuar o ambiente de desconfiança, de tempos a tempos, a comunicação social dá conta de supostos casos de corrupção, sem que se conheça o fim de tais processos, ficando a nuvem a pairar sobre a credibilidade das entidades públicas, das empresas e de todos os profissionais que trabalham neste sector.

Parece que estes desvios são uma fatalidade, algo que tecnicamente é impossível de resolver com rigor e credibilidade, o que não é verdade, afectando também o prestígio da engenharia portuguesa que, ao longo de gerações, tem dados provas em sentido contrário.

Para quem trabalha nas áreas de projecto, de lançamento de concursos, de direcção de obras, de fiscalização e na gestão de empreendimentos, as causas dos desvios estão identificadas, e só haverá uma alteração significativa se forem modificados os procedimentos que estão na sua origem.

Por isso, a Ordem dos Engenheiros entendeu proceder a uma análise da situação e propor um conjunto de recomendações que permita sensibilizar os órgãos da administração pública, no sentido da implementação de medidas que contribuam para a resolução das questões de fundo, minimizando os referidos desvios de custos, de tempo e de qualidade.

Por mais códigos da contratação pública e medidas administrativas que se aprovem, a sua eficácia ficará muito dependente das restantes medidas tomadas a montante, numa perspectiva de prevenção, que é uma das formas mais económicas e eficazes de resolver um problema.

Recordamos que, na última revisão do regime jurídico de empreitadas de obras públicas, publicada em Março de 1999 (Decreto-Lei nº 59/99), foi estabelecido um limite máximo de 25% (artº 45º) para o valor acumulado dos trabalhos a mais, erros e omissões e os custos decorrentes de alterações dos projectos, variantes, ou alterações do plano de trabalhos.

Como era de esperar, esta disposição de pouco serviu, pois não foram tomadas medidas a montante sobre as reais causas que estão na origem dos desvios.



A entrada em vigor de um novo código da contratação, a breve prazo, deverá ser acompanhada de mudanças: na organização da administração pública, na definição dos programas preliminares dos projectos, no acompanhamento e controlo das suas diferentes fases, na qualificação dos técnicos que podem elaborar projectos, dirigir e fiscalizar obras, na identificação das peças que compõem os projectos, na maior responsabilidade pela coordenação dos projectos e na maior exigência na qualificação técnica das empresas.

Se a legislação apenas se limitar a disposições jurídicas e administrativas, tal como tem sucedido, iremos assistir ao aumento do número de processos de irregularidades e das acções em tribunal, sem que as verdadeiras causas sejam devidamente enquadradas e tratadas.

De facto, a contratação de projectos e de empreitadas tem particularidades diferentes da contratação de outros serviços ou bens já existentes no mercado, que são mais facilmente avaliados.

Na contratação de projectos e de empreitadas existe apenas uma intenção, uma ideia, que se transformará em projecto, com base no qual os empreiteiros apresentam um preço global para a sua construção.

Cada obra corresponde a um produto novo, nunca antes produzido e, no final, a própria fábrica (o estaleiro) é vendida com o produto.

O sucesso de um empreendimento, traduzido no cumprimento do contrato, sem desvios, e satisfazendo os objectivos previamente definidos, depende: da definição rigorosa do que o dono de obra pretende, da forma como o projecto conseguir traduzir o programa preliminar, da capacidade da empresa de construção em transformar um projecto numa obra e, não menos importante, do modo como o dono de obra conseguir implementar um sistema integrado de gestão de todo o processo.

Estas noções foram identificadas pela engenharia portuguesa há muitas décadas, e como o processo para a concretização de uma obra pública era complexo, o Estado, no passado, organizou-se nesse sentido, atribuindo ao Ministério das Obras Públicas competências próprias e criando legislação de enquadramento.

A causa mais remota para se compreender o porquê dos desvios nas empreitadas de obras públicas assenta no desfasamento entre o modelo de organização do Estado para produzir obras públicas em coerência com a legislação produzida até 1974, e a forma como, nos últimos 30 anos, se reorganizou a administração pública mantendo a mesma legislação, ou procedendo, apenas, a alterações na vertente jurídica e administrativa.

O que assistimos foi ao desagregar de organismos públicos com competências especializadas, para serem substituídos por inúmeros donos de obra, apenas dignos dessa designação por terem verbas para investir na execução de empreitadas.

Esta alteração foi acompanhada da desorganização de procedimentos, por desconhecimento da arte e pelo recurso à subcontratação avulsa de serviços.

A legislação existente foi produzida noutra época e noutro contexto político, bastando recordar que, o regime que regula a actividade de construção (atribuição de alvarás de obras públicas) foi criado em 1956, a revisão de preços de empreitadas de obras públicas foi legislada em 1967, o regime jurídico de empreitadas de obras públicas foi publicado em 1969, a Portaria que regula as instruções para cálculo dos honorários dos projectos de obras públicas foi publicada em 1972 e o Decreto sobre a qualificação dos técnicos que podem subscrever projectos sujeitos a licenciamento é de 1973.



De então para cá, tudo mudou, mas mantiveram-se os mesmos diplomas produzidos até 1974, embora com algumas alterações sobre a mesma base, enquanto que o modelo de organização do Estado, que tinha estado na origem daquela produção legislativa, foi totalmente alterado.

Esta questão de fundo é determinante para se perceberem as ineficiências de gestão dos contratos de empreitadas de obras públicas.

2 - Identificação das Causas dos Desvios

Tendo em conta o exposto, passaremos a identificar algumas das causas inerentes às intervenções no processo produtivo, as quais, em nosso entender, estão na origem dos desvios verificados, apresentando-se também, um conjunto de recomendações que poderão contribuir para um maior rigor na gestão:

a) Deficiente definição dos programas preliminares dos projectos e do objecto das empreitadas.

A falta de rigor na identificação do programa preliminar que permitirá definir o objecto da empreitada e desenvolver o projecto, transfere muitas vezes para os projectistas a responsabilidade de “adivinhar” o que o dono de obra pretende.

Mais tarde, já com a empreitada em execução, o dono de obra assume a sua função decidindo proceder a alterações que permitam melhor adaptar a obra ao que gostaria que fosse, mas que não definiu na altura própria.

Surgem assim os trabalhos a mais resultantes de alterações aos projectos.

Por outro lado, a falta de percepção sobre todos os trabalhos necessários para permitir a completa utilização do bem a construir, conduz a limitações e/ou omissões na definição do âmbito do projecto, com consequências na verdadeira dimensão do objecto da empreitada.

Como resultado, surgem os trabalhos complementares, os quais, apesar de não fazerem parte da empreitada, acabam por ser imprescindíveis para a utilização da obra.

Na verdade, esses trabalhos, não tendo sido incluídos no âmbito do projecto, nem no objecto da empreitada, deveriam ser executados após um outro concurso, o que não sucede pela dificuldade de partilhar a mesma área de terreno com mais do que um empreiteiro, exigindo um trabalho complementar de coordenação e também pelo atraso decorrente do prazo necessário para o lançamento de um novo concurso.

Em sentido contrário existem empreitadas que deveriam ter sido objecto de um único concurso e que são divididas em partes, condicionando a concorrência, após a primeira adjudicação, situação que conduz ao aumento global dos custos por redução da escala de cada concurso.

A soma das partes é, normalmente superior ao preço que se obteria através de uma única adjudicação.

b) Os prazos legais para os procedimentos da contratação de projectos e de empreitadas não são compatíveis com os prazos politicamente desejáveis para o cumprimento dos programas e para colocar em utilização um bem que pretende satisfazer necessidades de interesse público.

Para uma empreitada de média dimensão, (acima da classe 5), se forem cumpridos todos os procedimentos legais para a contratação do projecto, elaboração das



diferentes fases e respectiva apreciação, serão necessários cerca de 12 a 18 meses até se obter o projecto de execução aprovado para concurso.

Os procedimentos aplicáveis para a contratação de empreitadas através de concurso público (empreitadas de valor superior a 125.000 €) exigem um prazo mínimo de cerca de 9 meses até à consignação da obra.

A soma destes prazos, desde a decisão de contratar um projecto até ao início de execução da obra, deveria atingir entre 21 a 27 meses, se tudo correr bem, sem reclamações.

Como não se pode reduzir nos procedimentos administrativos, os donos de obra são conduzidos a fixar prazos mais limitados para a elaboração de projectos, dispensando, muitas vezes, o seu desenvolvimento em fases e as respectivas apreciações. Mesmo assim, como a data política para a conclusão das empreitadas é fixada segundo um calendário não técnico, os donos de obra acabam por fixar, nos programas de concurso, prazos ainda mais reduzidos para a execução das obras, condicionando os próprios empreiteiros e a qualidade dos trabalhos a realizar.

Neste contexto, a execução de trabalhos complementares da empreitada, e que exigiriam um prazo de 9 meses para um novo concurso, não compatível com o prazo de execução da obra em curso, acabam por ser realizados como trabalhos a mais da que está em curso.

c) A informação prestada pelos donos de obra aos projectistas, sobre as características dos terrenos é normalmente insuficiente.

Esta questão é particularmente sentida na correcta definição da área e das confrontações, nos levantamentos topográficos actualizado, nos estudos geotécnicos, nas ocupações e nas ligações com as redes de infraestruturas e interfaces do objecto da empreitada com a envolvente.

A falta de rigor na definição destas características implica um deficiente estudo da adaptação da nova construção ao terreno, surgindo como consequência, trabalhos a mais na fase inicial da empreitada, com destaque para os movimentos de terras e fundações.

Os trabalhos a mais resultantes da adaptação do projecto ao terreno implicam aumentos de custo e de prazo, pois, situando-se na fase inicial da obra, afectam, normalmente, o caminho crítico da empreitada.

d) Os donos de obra sujeitos ao regime jurídico de empreitadas de obras públicas, estimados em mais de 5.000, não estão, na sua maioria, habilitados com técnicos com competências para a definição dos programas preliminares dos projectos, identificação do âmbito dos trabalhos, contratação dos projectos, seu acompanhamento e lançamento dos concursos para contratação das empreitadas.

Estes trabalhos, que no passado eram assegurados pelas Direcções-Gerais do Ministério das Obras Públicas, com serviços tecnicamente especializados e competentes para o cumprimento da sua missão, passaram a ser assegurados de forma desagregada e avulsa, por múltiplos institutos, direcções e serviços, sem que a componente técnica tenha sido devidamente garantida.

Perderam-se competências e a escola de muitos anos de experiência.

A descentralização das competências, bem visíveis nas autonomias administrativas e financeiras, não foi acompanhada da indispensável descentralização da competência técnica.

Todo o conjunto de saberes necessários ao acompanhamento e controlo do processo produtivo foi desagregado e tratado por pessoas sem a formação técnica adequada,



apesar da evolução tecnológica, da maior especialização das empresas de construção e do maior rigor que implementaram na gestão das empreitadas.

O aumento significativo dos advogados que acompanham a gestão de contratos, face aos engenheiros, são o sinal da valorização das disposições jurídicas e a prova da menor atenção prestada por muitos donos de obra pública às matérias de engenharia.

- e) **O reduzido investimento no projecto e no acompanhamento das diferentes fases da sua elaboração tem conduzido a uma falsa economia numa das áreas mais críticas do processo produtivo, que mais tarde se transforma em custos acrescidos em obra.**

Poupa-se no projecto para se obterem os elementos mínimos necessários para lançamento do concurso, sem a preocupação de se definir correctamente a obra a executar.

Por outro lado, a pequena e média dimensão das empresas de projecto obriga a que a sua elaboração seja dividida por várias empresas subcontratadas.

Neste contexto, a qualificação profissional dos projectistas, de acordo com as suas competências, e a coordenação dos diferentes tipos de projectos, ganham uma importância decisiva para se garantir o rigor na definição da obra.

Como o orçamento de uma empreitada depende do seu objecto, das medições de cada tipo de trabalho, e das especificações do caderno de encargos, qualquer erro ou omissão das quantidades do mapa de medições, ou na descrição da natureza dos trabalhos, conduzirá aos chamados erros e omissões do projecto, reclamados pelo empreiteiro após a consignação da obra.

A importância desta peça do projecto deveria obrigar a um conjunto de procedimentos de verificação e coordenação, bem como à identificação dos respectivos medidores.

- f) **As empresas que se apresentam a concurso para a realização de uma empreitada não têm as mesmas capacidades, apesar de possuírem o mesmo tipo de alvarás, caracterizados por categorias, subcategorias e classe.**

A credibilidade dos alvarás, enquanto certificado de competência técnica, económica e financeira das empresas de construção, embora tenha vindo a melhorar, fruto do trabalho desenvolvido pelo IMOPPI, nos últimos anos, está ainda longe de merecer um reconhecimento que traduza uma real capacidade.

Como essa presunção de capacidade não é devidamente reconhecida, os donos de obra estabelecem critérios de selecção das empresas e das propostas baseados na ponderação de diversos parâmetros, conduzindo a resultados discricionários, fruto da valorização isolada de cada factor e sub-factor.

A metodologia utilizada e as matérias valorizadas nos critérios de adjudicação apenas servem para a fase de concurso, não existindo qualquer perspectiva de avaliação e controlo dos mesmos durante a fase de execução da empreitada, ou correlação entre elas.

A forma estanke como são tratadas a fase de concurso e a fase de obra determina diferentes estratégias das empresas de construção, perante o objectivo de cada fase.

A aparente transparência resultante da ponderação de factores é uma matéria que importa questionar, pois tem conduzido a enormes arbitrariedades e à escolha de adjudicatários com mais competência para apresentar propostas do que para executarem as obras, dando assim resposta à valorização da forma e dos procedimentos, face à real capacidade e experiência das empresas.



Por parte do dono de obra também se verifica uma intervenção isolada dos agentes que participam em cada fase, não havendo qualquer fio condutor do processo. Finalmente, em obra encontram-se um conjunto de técnicos que desconhecem os antecedentes e que têm apenas o projecto como único fio condutor de todo o processo.

E por isso, esta peça acaba por ser utilizada como arma de fundamentação das reclamações.

- g) **Por parte da administração pública, embora com excepções, não existe, por norma, a gestão integrada do processo produtivo, através da intervenção da figura designada por gestor do empreendimento.**

Este deveria ser o responsável pela condução técnica do empreendimento, o fio condutor, desde a definição do programa do projecto até à identificação das condições de exploração da obra, após a sua conclusão, respondendo pelos resultados, como gestor de um investimento.

No modelo actual, cada serviço acompanha uma parcela do processo e a soma das partes conduz a um custo mais elevado do que seria obtido através da gestão global.

- h) **A elevada concorrência no sector, decorrente da existência de um excessivo número de empresas de construção, legalmente com a mesma capacidade definida pela posse do alvará, determina a apresentação de preços muito baixos na fase de concurso, para, posteriormente, se procurar recuperar na fase de execução da obra o que, justamente, deveria ter sido incorporado no preço proposto.**

A falta de rigor nos elementos fornecidos pelo dono de obra, os erros e omissões dos projectos, as alterações e os trabalhos complementares são, naturalmente, estudados pelas empresas de construção, para com base na legislação existente minimizarem as consequências dos baixos preços propostos na fase de concurso.

É justo reconhecer que, muitos desses trabalhos a mais de diferente natureza, deveriam ter sido incluídos no objecto da empreitada, caso o projecto e a empreitada tivessem sido devidamente definidos.

Em termos de custo, na perspectiva da despesa pública, estes trabalhos, ditos a mais, não o são verdadeiramente, embora sejam classificados como tal, porque são indispensáveis para a execução da obra.

O verdadeiro custo acrescido resulta da necessidade de se negociarem novos preços, em condições diferentes das que seriam apresentadas na fase do concurso, consequentes prorrogações de prazos e acréscimo das revisões de preços.

- i) **Os concursos concepção - construção são uma modalidade que tende a ampliar as causas dos desvios anteriormente referidos, uma vez que os concursos são lançados, apenas, com um estudo prévio dos projectos, que deverão ser desenvolvidos pelos empreiteiros e com base no qual apresentam um preço.**

A definição do programa do projecto, das características dos terrenos, a avaliação e negociação das propostas e a capacidade técnica dos donos de obra são alguns dos factores críticos com consequências nos posteriores desvios das empreitadas.

A opção de lançamento de concursos concepção - construção exige uma maior preparação técnica dos donos de obra, maior rigor na negociação do contrato e na definição do projecto de execução.

Os custos decorrentes da fase de manutenção e exploração da obra deverão ser tidos em conta nos critérios de apreciação das propostas.



- j) O controlo da despesa pública que tem centrado a sua análise nos desvios de custo e de prazos durante a execução da empreitada tem omitido a apreciação sobre uma outra elevada componente da despesa, os custos de manutenção e exploração durante a fase de utilização da obra.

Os custos com o desgaste dos materiais inadequados para as soluções, os consumos de energia, os custos dos consumíveis, da manutenção dos equipamentos electromecânicos, da vigilância e o comportamento global das obras, dependem das soluções dos projectos e das técnicas construtivas. Ignorar este aspecto, como tem sido geralmente corrente, é um erro que não pode continuar a ser praticado.

Cada vez mais os custos de construção serão uma pequena parcela dos custos a suportar durante a utilização da obra.

A política de controlo da despesa pública deveria contar com essa componente que afectará os recursos futuros.

Em conclusão: as razões dos desvios são conhecidas, embora variando de projecto para projecto.

O novo Código da Contratação Pública poderá vir a melhorar algumas disposições que têm agravado a actual situação, mas não poderá substituir uma gestão mais profissional e tecnicamente mais rigorosa por parte dos donos de obra.

Se apenas se insistir em modelos administrativos desligados da realidade, com uma teorização de procedimentos mais exigente, visando uma maior transparência, surgirão cada vez mais litígios, mais processos e menos obras.

Por isso é que na gestão dos contratos há cada vez menos engenheiros e mais especialistas em procedimentos, que obviamente não têm como objectivo realizar a obra, mas explorar as consequências da não conformidade administrativa.

Mudar o sistema obriga a começar pela administração pública, suas regras, perfis dos técnicos adequados para a gestão dos empreendimentos, percebendo que a contratação de um projecto e, em consequência, de uma empreitada, não poderá ser feita da mesma maneira do que a encomenda de material de escritório.

A certificação da asneira é o resultado do cumprimento irrepreensível dos procedimentos formais, com total omissão da avaliação dos conteúdos que são indispensáveis para a qualidade das obras, mas que exige técnicos competentes com carreiras valorizadas e reconhecidas.



3 - Recomendações

Como medidas que consideramos imprescindíveis para minimizar as causas dos desvios nas empreitadas de obras públicas entendemos de recomendar:

- a) **Maior exigência na qualificação profissional dos técnicos que podem ser responsáveis pela subscrição dos projectos, licenciamento, direcção e fiscalização de obras e coordenação de segurança, em fase de projecto e de obra.**

Na situação actual, a qualificação profissional dos técnicos que podem ser responsáveis pela elaboração de projectos apenas está regulada através do Decreto 73/73, de 28 de Fevereiro, aplicando-se apenas às obras sujeitas a licenciamento municipal.

Para as obras públicas não existe qualquer exigência de qualificação dos técnicos que intervêm nas diferentes fases dos processos.

Esta omissão poderia compreender-se em 1973, numa época em que o dono de obra pública era o Ministério das Obras Públicas, o qual, por tradição e cultura de procedimentos, era muito exigente na selecção dos responsáveis técnicos, com destaque para os engenheiros.

Na prática, cada dono de obra faz, ou não, as exigências de qualificação profissional que entender, podendo existir projectos de engenharia elaborados por não engenheiros, tal como o mesmo se pode verificar na direcção de obras, na fiscalização e na coordenação de segurança.

A falta de rigor nas exigências profissionais e nas consequentes responsabilidades é o primeiro factor indutor dos processos de desresponsabilização que têm conduzido aos desvios que são conhecidos.

A Ordem dos Engenheiros apresentou ao Governo, em finais de 2004 e posteriormente, em Maio de 2004, uma proposta de revisão do Decreto 73/73, alterando o seu âmbito de intervenção, tendo como objectivo a melhoria da qualidade e do rigor das obras, a qual poderá ser consultada no portal da Ordem (www.ordemengenheiros.pt).

A propósito da discussão na Assembleia da República da revisão parcelar do Decreto 73/73, a Ordem dos Engenheiros, após audiência, entregou à Comissão de Trabalho e Segurança Social, um documento síntese sobre este tema.

- b) **Definição da qualificação profissional para o exercício das funções de coordenador de segurança, em fase de projecto e de obra.**

Apesar do Decreto-Lei no 273/2003, de 29 de Outubro, que rege a segurança nos estaleiros, definir as funções de coordenador de segurança, ainda não foi publicada legislação nesse sentido.

Em Maio de 2004 a Ordem dos Engenheiros apresentou ao Ministério do Trabalho uma proposta (que poderá ser consultada no portal da Ordem) como resposta a um projecto elaborado pelos serviços daquele Ministério e publicado no Boletim do Trabalho e Emprego, em 13 de Maio de 2004.

Posteriormente, em Fevereiro de 2006, os Senhores Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações e o Ministro do Trabalho, nomearam um grupo de trabalho para revisão do Regulamento de Segurança da Construção de 1958 e do regulamento da actividade de coordenador de segurança e saúde em projecto e durante a execução da obra, dando um prazo de 120 dias para a elaboração das propostas.



A Ordem dos Engenheiros nomeou um representante para esse grupo, contudo, até à data, ainda não foi chamado para qualquer reunião, continuando a ser possível nomear para coordenador de segurança, em fase de projecto e de obra, pessoas com formações académicas muito diferenciadas, mas sem a qualificação necessária para a prática de actos de engenharia, apesar de estar em causa o projecto de obra e a sua execução.

- c) **Definição das qualificações profissionais exigidas aos agentes da administração pública responsáveis pela definição de programas preliminares de projectos, preparação dos elementos técnicos a incluir nos processos de concurso, verificação e aprovação dos projectos, fiscalização de obras e gestão de empreendimentos.**

Na proposta de revisão do Decreto 73/73 está consignada a sua aplicação aos agentes da administração pública, dentro do princípio da paridade de competências entre os técnicos envolvidos, única forma de garantir uma administração pública mais qualificada e preparada para a gestão e controlo do investimento público.

Até final do ano é intenção da Ordem dos Engenheiros apresentar uma proposta para a criação das carreiras de engenharia nos municípios e na administração pública central.

- d) **Maior rigor na definição das peças que devem obrigatoriamente fazer parte dos projectos e na forma de apreciar e aprovar cada fase.**

Para a contratação de projectos ainda se continua a utilizar a Portaria de 7 de Fevereiro de 1972, designada por "Instruções para cálculo dos honorários de projectos de obras públicas.

A Ordem dos Engenheiros, em conjunto com a Associação Portuguesa de Projectistas e Consultores, apresentou uma proposta para revisão daquela Portaria, transformando-a num Decreto e numa Portaria regulamentadora dos conteúdos dos projectos e tabelas de honorários, a título de recomendação.

Após discussão e negociação com o Conselho Superior de Obras Públicas e Transportes, foi acordada a proposta de decreto a submeter à aprovação do Governo, encontrando-se em fase de conclusão a proposta relativa à Portaria regulamentadora dos conteúdos dos diferentes tipos de projectos e respectivas fases.

- e) **Maiores exigências nos quadros que conferem capacidade técnica às empresas de construção para a obtenção de alvarás.**

O Decreto-Lei nº 12/2004, de 9 de Janeiro, que alterou as disposições legais para o exercício da actividade de construção, continua a ser pouco exigente na definição dos quadros técnicos das empresas.

Para a obtenção de alvarás até à classe 5 não são necessários engenheiros nos quadros das empresas, apenas o sendo a partir da classe 6.

Para a obtenção de alvará da classe 9, correspondente a obras de valor ilimitado, apenas são exigidos 6 engenheiros e 6 engenheiros técnicos, o que é manifestamente insuficiente para a garantia da competência técnica que o alvará deveria conferir.

Em consequência, existem mais de 90 empresas titulares de alvarás da classe 9, o que distorce a concorrência do sector e torna mais vulnerável o dono de obra perante o risco de contratar uma empresa que legalmente é reconhecida, mas que na realidade não dispõe dos meios necessários.

A Ordem dos Engenheiros já solicitou ao IMOPPI a revisão da legislação, de forma a elevar as exigências de quadros técnicos das empresas de construção.



- f) **Obrigatoriedade de revisão dos projectos de empreitadas de obras públicas.**
Foi apresentada à Ordem dos Engenheiros uma proposta, elaborada pelo Conselho Superior de Obras Públicas e Transportes, para tornar obrigatória a revisão de projectos, e na qual se prevêem três níveis de apreciação e em função do valor estimado da empreitada.
Apesar do documento merecer um estudo mais aprofundado, consideramos que se torna necessário implementar essa disposição e associá-la ao seguro obrigatório de projecto, medida também prevista na proposta de revisão do decreto 73/73 apresentada pela Ordem.
- g) **Especificação dos custos estimados para a exploração e manutenção da obra, durante a sua vida útil.**
Este factor deveria ser considerado na apreciação dos projectos e das propostas apresentadas em concurso para a execução das empreitadas.
A concepção da obra deverá identificar o seu custo em duas fases, a de construção e de utilização.
- h) **Maior intervenção do Laboratório Nacional de Engenharia Civil no apoio técnico aos donos de obra pública nas fases anteriores à execução da obra.**
Esta participação deveria garantir acções preventivas correctoras de situações que, mais tarde, poderão acabar por exigir a intervenção daquela instituição em comissões de inquérito, diagnóstico dos erros cometidos e definição das soluções a implementar.
- i) **Recurso à contratação dos serviços de consultoria externa para as funções descritas como causadoras de desvios das empreitadas, dada a impossibilidade de muitos donos de obra terem técnicos com competências adequadas para tais intervenções.**
- j) **Produção de documentos técnicos de boas práticas, com o apoio do LNEC, das Universidades e dos Institutos Politécnicos, para servirem de referencia às entidades responsáveis pela condução dos processos de contratação de projectos e de empreitadas de obras públicas.**
- k) **Centralização das matérias relativas ao sector da construção no Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações e atribuição a um organismo dependente daquele Ministério das funções de coordenação das diferentes iniciativas legislativas, com a participação dos intervenientes do sector.**
- l) **Revisão integrada de toda a legislação do sector da construção, compatibilizando procedimentos, garantindo coerência e clarificando as obrigações legais.**
Actualmente encontram-se em estudo, ou já foi apresentado, um conjunto de propostas para a revisão da legislação do sector da construção, para além dos diplomas já referidos, dos quais destacamos:
- A proposta de revisão do Regulamento Geral das Edificações Urbanas, que data de Agosto de 1951;
 - O diploma sobre os Resíduos da Construção;
 - Estudo de proposta sobre a qualificação dos técnicos responsáveis pela elaboração de planos de ordenamento do território;



- Estudo de proposta de Decreto-lei sobre a qualificação profissional dos coordenadores de segurança, em fase de obra e de projecto, bem com do regulamento de segurança nos estaleiros;

Entendemos que, sem um tratamento integrado do sector da construção, em termos da legislação, das qualificações técnicas dos intervenientes e das empresas e de um maior profissionalismo na gestão dos processos, não será possível melhorar significativamente os resultados.

Pelo contrário, um maior rigor no controlo e na fiscalização dos actos, por parte dos órgãos competentes acentuará o número das irregularidades, dos processos litigiosos e dos desvios.

Apesar da identificação dos procedimentos menos correctos que contribuem para os desvios na execução das empreitadas poder deixar uma imagem menos favorável do sector das obras públicas e dos seus intervenientes, é justo reconhecer que também existem boas práticas, entidades competentes e excelentes profissionais que provam, através da prática de muitos anos que é possível fazer melhor e mudar a cultura existente.

A Ordem dos Engenheiros, enquanto instituição com poderes delegados pela Assembleia da República, e fazendo parte da administração autónoma do Estado, está disponível para colaborar com os Órgãos da Administração Pública, e em particular com o Tribunal de Contas, na análise dos conceitos técnicos e dos procedimentos que envolvem as auditorias aos processos, procurando também sensibilizar as diversas entidades para a necessidade de se introduzirem alterações significativas a montante dos procedimentos em análise.

Só uma acção preventiva que envolva os diferentes intervenientes e que os sensibilize para as responsabilidades de cada acto e suas consequências a jusante dos processos poderá reduzir significativamente os resultados negativos das práticas correntes.

Lisboa, 11 de Setembro de 2006

Fernando Ferreira Santo
Bastonário da Ordem dos Engenheiros