



PRONÚNCIA E CONTRIBUTOS DA ORDEM DOS ENGENHEIROS

Projeto de Decreto-Lei que altera o Código dos Contratos Públicos (CCP) e a Lei n.º 30/2021, de 21 de maio, que aprova medidas especiais de contratação pública

I. Introdução

A Ordem dos Engenheiros (adiante abreviadamente designada **OEng**) tem vindo a demonstrar publicamente a sua preocupação com alguns aspetos que condicionam a boa prossecução de objetivos de qualidade, equidade e transparência aquando da contratação pública pelo Estado, mormente no que concerne aos grandes investimentos.

Destacam-se dessas preocupações:

- a deficiente quantificação do “preço-base” e respetiva responsabilização;
- a crescente litigância de concorrentes nos procedimentos concursais públicos, assim como durante a execução dos contratos, sem a respetiva salvaguarda contratual para que a sua resolução de potenciais conflitos seja célere (através de tribunais administrativos específicos, centros técnicos de arbitragem ou de “disputa”);
- a perspetiva de falta de engenheiros e de outros profissionais em Portugal para a consumação da disponibilidade orçamental para os investimentos;
- o rigor técnico e jurídico na elaboração de cadernos de encargos e programas de concurso que prejudicam a economia e a criação ou conservação de riqueza nacional em Portugal, diminuindo largamente a capacidade competitiva portuguesa.

É neste sentido que a Ordem dos Engenheiros reconhece o Projeto de Decreto-Lei que altera o Código dos Contratos Públicos (CCP) ora proposto, pois trata-se de um documento que concretiza medidas que promovem essencialmente a transparência e a celeridade, sem prejudicarem a qualidade. Alguns aspetos tidos como importantes para a engenharia e para os engenheiros encontram consagração nas normas em apreço e, por essa razão, a **OEng** congratula-se por tais concretizações. Não obstante, a **OEng** considera que haverá espaço para algumas melhorias no texto, designadamente com conteúdos acrescidos que tornam os procedimentos mais claros, responsáveis e completos, focando-se em 3 áreas essenciais da proposta:

- Constituição do Preço Base
- Empreitadas de Conceção-Construção
- Trabalhos complementares



No que diz respeito às alterações à Lei n.º 30/2021, de 21 de maio, nada temos a referir, na medida em que se trata tão-somente de incluir os projetos integrados no Plano de Recuperação e Resiliência (PRR), estendendo o prazo do final do presente ano até 2026.

II. Constituição do Preço Base

a. Dos novos artigos 57.º-A e 419.º-A

A OEng regozija-se, desde logo, pelo aditamento do artigo 57.º-A, com a epígrafe “*Documento demonstrativo da estrutura de custos do trabalho*”, na medida em que é antiga a sua posição relativamente à necessidade do dever de acautelar à exaustão a prevenção e interdição de práticas que promovam situações de *dumping* salarial (e social), pelo que, defende há anos que em todos os procedimentos deverá constar a discriminação detalhada da forma como foram calculados os Preços Base de referência, incluindo os valores dos salários que a entidade adjudicante previu no cálculo do referido Preço Base, não sendo admissíveis propostas que prevejam a prática de preços ou remunerações abaixo dos definidos na estrutura mínima de custos ora prevista nesta proposta de legislação ou que provoquem *dumping* salarial ou social.

Também resulta claro que esta disposição pretende acautelar o quadro legal da própria União Europeia, onde, quer nos considerandos, quer na redação do n.º 2 do artigo 18.º da Diretiva 2014/24/UE do Parlamento e do Conselho de 26 de fevereiro, se exige que, ao executarem os contratos públicos, os operadores económicos respeitem as obrigações aplicáveis em matéria ambiental, social e laboral estabelecidas pelo direito da União, por legislação nacional, por convenções coletivas ou pelas disposições de direito internacional em matéria ambiental, social e laboral.

Uma nota para referir que esta exigência deveria ter **caráter obrigatório**, isto é, não se considera que a entidade adjudicante deva ter apenas à sua disposição a possibilidade de exigir que as propostas sejam constituídas por um documento demonstrativo da estrutura de custos do trabalho, necessário à execução do contrato a celebrar, **mas sim impô-las**, na medida em que tal documento, constituindo condição *sine qua non*, redundaria num elemento essencial também para a formação do Preço Base.

Por outro lado, e na medida em que é de extrema importância a definição do Preço Base adequado, a OEng defende a respetiva responsabilização e certificação no âmbito da sua constituição, garantindo-se também junto da entidade adjudicante, designadamente ao órgão que decide contratar, uma “profissionalização” da composição deste elemento essencial, propondo-se que a fixação daquele seja certificada por profissional competente para o efeito.

- Nesta medida, propomos que o artigo 47.º, n.º 3 do CCP passe a ter a seguinte redação (negrito):
“3 - A fixação do preço base deve ser fundamentada com base em critérios objetivos, tais como os preços atualizados do mercado obtidos através da consulta preliminar prevista no artigo 35.º-A, ou os custos médios unitários, resultantes de anteriores procedimentos, para prestações do mesmo tipo, devendo tal fixação ser certificada por profissional competente no âmbito



do contrato a celebrar através de declaração emitida pela respetiva associação pública profissional.

Assim, nos casos de contratos de prestação de serviços de engenharia e de contratos de empreitadas de obras públicas, a entidade adjudicante teria toda a vantagem que os profissionais da área, designadamente engenheiros, fossem chamados à colação no momento da fixação do Preço Base, constituindo uma declaração da **OEng** elemento constitutivo da proposta, nos termos do artigo 57.º, certificando aquela definição e adicionalmente responsabilizando os profissionais com competência para o efeito, a par do órgão que decide contratar, na fixação do Preço Base.

➤ Propomos, por isso, que o artigo 57.º, n.º 1 CCP passe a ter a seguinte redação (negrito):

“1 - A proposta é constituída pelos seguintes documentos:

- a) Declaração do anexo i ao presente Código, do qual faz parte integrante;*
- b) Documentos que, em função do objeto do contrato a celebrar e dos aspetos da sua execução submetidos à concorrência pelo caderno de encargos, contenham os atributos da proposta, de acordo com os quais o concorrente se dispõe a contratar;*
- c) Documentos exigidos pelo programa do procedimento ou convite que contenham os termos ou condições relativas a aspetos da execução do contrato não submetidos à concorrência pelo caderno de encargos, aos quais a entidade adjudicante pretende que o concorrente se vincule;*
- d) (Revogada.)” / **Termo de responsabilidade de profissional competente, no âmbito do contrato a celebrar, com a definição do preço base e respetiva fundamentação, e correspondente declaração de reconhecimento de competências emitida pela respetiva associação pública profissional.***

Enaltece-se também a alteração promovida no n.º 13 do artigo 42.º (“*Caderno de encargos*”):

*“13 - Os cadernos de encargos dos procedimentos de formação de **contratos de concessão de obras públicas, de concessão de serviços públicos e de aquisição de serviços** devem incluir uma cláusula determinando a obrigatoriedade de cumprimento do disposto no artigo 419.º-A.”*

Ora, o novo artigo 419.º-A prevê normas que protegem os trabalhadores em termos de segurança laboral, desde que cumpridos determinados requisitos, o que a **OEng** considera revelador de justiça para os trabalhadores afetos.



III. Empreitadas de conceção-construção

a. Do novo artigo 43.º-A “Empreitadas de conceção-construção”

No que diz respeito ao novo regime de conceção-construção, tratando-se de um procedimento especial face àquilo que é a regra no atual CCP – por sua vez de acesso excecional à modalidade de conceção-construção – para o qual propomos a denominação de **conceção-construção colaborativa** (em vez de especial), pode ser concebido para fazer face aos ensejos de aceleração e simplificação procedimental, não se opondo a **OEng** a algumas das resoluções apresentadas, sempre salvaguardando a obrigatoriedade de apenas se recorrer ao regime de conceção-construção excecionalmente, sempre que se tratem de obras de especial complexidade ou que o prazo de investimento público assim o exija por motivos de enquadramento atempado desse investimento, situações que devem ser devida e criteriosamente justificadas ministerialmente aquando do lançamento de cada concurso de **conceção-construção colaborativa**.

Ainda assim, no caso da opção por contratos de **conceção-construção colaborativa**, a **OEng** é de opinião que esta disposição deverá ser objeto de determinados ajustes e melhorias, a saber:

Relativamente ao n.º 2 do artigo 43.º-A CCP, haverá a clarificar – prevendo expressamente e de caráter obrigatório – que a fiscalização prevista na Lei 31/2009 de 3 de julho e 40/2015 de 1 de junho se aplica, também à **conceção-construção colaborativa**, e que essa fiscalização caberá sempre à entidade adjudicante na qualidade de dono de obra, no sentido de se garantir o adequado acompanhamento e controlo do Dono de Obra em todas as fases da extensão da **conceção-construção colaborativa**.

- Propomos, assim, que o novo artigo 43.º-A, n.º 2 CCP passe a ter a seguinte redação (negrito):

*“2 - O caderno de encargos **deve definir os resultados esperados deve ser integrado por um Estudo Prévio e as propostas devem ser constituídas por um programa base, por parte do Adjudicante, competindo a elaboração do projeto de execução ao adjudicatário” e a respetiva fiscalização prevista na Lei 31/2009 de 3 de julho e na Lei 40/2015 de 1 de junho, à entidade adjudicante.***

Por sua vez, é entendimento da **OEng** que este n.º 2 deve ser excecionado através de um outro (novo) número intercalar que estabeleça as regras das peças a entregar por cada interveniente – “dono de obra/entidade adjudicante” e “projetista+empreiteiro/concorrente” – nos procedimentos em que estejam em causa obras de grande envergadura, complexidade técnica, volume de investimento ou dimensão. Ou seja, dito de outro modo, não pode a entidade adjudicante bastar-se com a entrega de um mero programa preliminar quando a obra é mais complexa e, conseqüentemente, pressupõe uma série de requisitos que não podem ser fornecidos por quem irá projetar e executar a obra, na medida em que não tem condições para o fazer. Neste caso deve ser definido o estudo prévio pela entidade adjudicante (arquitetura no caso de edificação e engenharia nos restantes casos), assim como a imposição da incorporação da equipa técnica projetista em fase de concurso.



- Propomos, portanto, que o novo artigo 43.º-A CCP, tenha um (novo) número entre os ns.º 2 e 3, com a seguinte redação (negrito):

(n.º...) No caso de obras de grande dimensão, nomeadamente as que exijam avaliação de impacte ambiental, o caderno de encargos deverá ser integrado também por um estudo prévio detalhado, cabendo à entidade adjudicante promovê-lo, competindo a elaboração do projeto de execução ao adjudicatário.

Quanto ao n.º 3 do artigo 43.º-A CCP, a **OEng** concorda com o conteúdo obrigatório dos elementos mencionados ser o fixado na Portaria n.º 701-H/2008, de 29 de julho, na medida em que a salvaguarda da qualidade dos projetos garante e facilita, desde logo, a execução da obra. Não obstante, a **OEng** considera que é fundamental que se preveja a obrigatoriedade da entrega de todos os projetos necessários à execução da obra, nomeadamente de arquitetura e engenharia – no caso da habitação – e de todas as especialidades de engenharia – nas restantes obras -, nos termos constantes do anexo ii da Portaria n.º 701-H/2008, de 29 de julho, incluindo os subgrupos elencados no mesmo anexo, isto é, deve ser exaustivo relativamente a todas as obras ali previstas.

- Propomos, conseqüentemente, que o novo artigo 43.º-A, n.º 3 CCP passe a ter a seguinte redação (negrito):

“3 - O conteúdo obrigatório dos elementos referidos no número anterior é fixado nos termos da portaria” n.º 701-H/2008, de 29 de julho, “referida no n.º 7 do artigo 43.º,” sendo ainda obrigatória a entrega de todos os projetos relativos às obras constantes do anexo ii daquela portaria, incluindo os subgrupos elencados no mesmo anexo, os termos de responsabilidade dos projetistas e o respetivo reconhecimento profissional pela sua associação profissional.

Por seu turno, neste novo regime de **conceção-construção colaborativa**, para a **OEng** também é essencial que a fixação do Preço Base tenha o selo de qualidade de um profissional competente para o efeito e, neste caso, porque se está no âmbito da prestação de serviços de projetos de engenharia e empreitadas de obras, tal deve incorporar claramente as competências dos engenheiros. A **OEng** encontra-se disponível para colaborar com o Governo, elaborando uma declaração que venha a ter que integrar a proposta, como elemento obrigatório e constitutivo daquela nos termos do artigo 57.º, daí resultando a certificação da fixação do Preço Base pelo facto de tal ser realizado por profissionais competentes e devidamente reconhecidos pela respetiva associação pública profissional, a par do órgão que decide contratar.

- Propomos, então, que o novo artigo 43.º-A, n.º 4 CCP passe a ter a seguinte redação (negrito):

“4 - O preço base definido no caderno de encargos deve discriminar separadamente os montantes máximos que a entidade adjudicante se dispõe a pagar pela execução das prestações correspondentes à conceção e à execução da obra”, devendo tal fixação ser certificada por profissional



competente no âmbito do contrato a celebrar através de declaração emitida pela respetiva associação pública profissional.

Considera-se, por outro lado, que sendo adotado o critério de adjudicação na modalidade multifator (cfr. n.º 5 do art.º 43.º-A CCP), haverá que evidenciar a necessidade de pontuar separadamente e em momentos diferentes a qualidade da proposta e o preço da proposta, de forma a valorizar sem condicionamento de decisão sobre o preço, a solução técnica mais favorável, privilegiando-se critérios que favoreçam propostas de origem local ou regional e que apresentem soluções estruturadas e inovadoras, designadamente através de projetos colaborativos; construção modular; projetos ambientalmente sustentáveis (execução de obra ou incorporação de materiais e produtos “amigos do ambiente” e de baixa pegada carbónica).

Ora, apenas será possível aos júris dos procedimentos dar a devida relevância (e correspondente pontuação) à qualidade das propostas se tal análise e pontuação forem cindidas e autonomizadas do fator preço. Para tal, a **OEng** propõe que, em primeiro lugar, sejam analisadas as propostas sem se conhecer o fator preço, realizando-se uma primeira pontuação apenas atinente ao fator qualidade e, num momento posterior, serem conhecidos os respetivos preços, pontuando-se este fator a final.

Outro aspeto importante a ter em linha de conta será a necessidade – ou dir-se-á até imprescindibilidade – de distinguir e garantir uma adequada comparabilidade das propostas no que respeita ao que especificamente se trata da conceção e correspondentes custos/preços, designadamente aos técnicos responsáveis pelos projetos, daquilo que, por seu turno, se refere à construção e também aos correspondentes técnicos responsáveis e custos/preços, assim como, por exemplo, aos custos/preços com materiais a utilizar. Isto é, a par da distinção do preço relativo à conceção quanto ao preço relativo à execução da obra, para efeito de comparabilidade, também deve ficar assente que os montantes alocados a cada fase caberão aos correspondentes custos inerentes às diferentes fases (conceção e construção). O que aqui se pretende salvaguardar é, na verdade, que o preço contratual venha a ser alocado devidamente aos projetistas vs. ao empreiteiro, naquilo em que for o âmbito de atuação de cada um, mesmo em casos de agrupamentos de concorrentes ou subcontratação.

- Propomos, então, que o novo artigo 43.º-A, n.º 5 CCP passe a ter a seguinte redação (negrito):

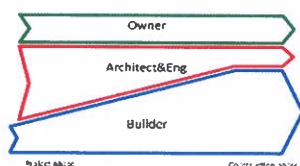
“5 - A modalidade do critério de adjudicação é a referida na alínea a) do n.º 1 do artigo 74.º, devendo os fatores e eventuais subfatores que o densificam ser estritamente objetivos, garantir uma adequada comparabilidade das propostas e incluir de forma detalhada o preço relativo à conceção e o preço relativo à execução da obra”, evitando a centralidade no construtor e privilegiando critérios técnicos, a par do documento demonstrativo da estrutura de custos do trabalho necessário, quer para a fase de conceção (por tipo de projeto) quer para a fase de execução da obra (por normativo específico de fichas e rendimentos), distinguindo igualmente os intervenientes (empresas) e a responsabilidade técnica inerente (responsáveis profissionais reconhecidos pelas respetivas associações



profissionais) para cada uma das fases valorizadas em fases distintas da seguinte forma:

- a) Critérios de preço
- a1) Conceção (fases de projeto detalhadas)
 - Projeto de Arquitetura (caso se aplique)
 - Projetos de Engenharia
 - a2) Construção
 - Valor de obra
 - Valor de risco, imprevistos e contingências
- b) Critérios de qualidade
- b1) Integração de projeto na construção

IPD: INTEGRATED PROJECT DELIVERY



b2) Conceção (projeto colaborativo)

- Equipa projetista de Arquitetura (caso se aplique)
Arquiteto Principal = sénior reconhecido pela OArq
- Equipa projetista de Engenharia(s)
Engenheiro(s) Principal = sénior(es) reconhecido(s) pela OEng

b3) Construção

- Definição de equipa técnica da obra
Engenheiro(s) Principal = sénior(es) reconhecido(s) pela OEng
- Definição da Solução de obra
- Critérios de inovação, modelos colaborativos, sustentabilidade, novas tecnologias, construção modelar, construção 4.0, desmaterialização da construção, etc.

Finalmente, no que diz respeito aos ns.º 7 e 8 do artigo 43.º-A, a **OEng** está em profundo desacordo com a solução preconizada, uma vez que não traz qualquer vantagem no âmbito da aceleração do processo, bem antes pelo contrário, e, por outro lado, consubstancia uma oneração desproporcionada para o cocontratante, não menos arriscada para o contraente público. É necessário compreender que o contraente público tem de pretender interessar o mais possível os potenciais concorrentes e que, para isso, tem de exigir a máxima qualidade das propostas com o menor dos investimentos que, de forma compatibilizada, tenha para tal de ser feito. A apresentação de propostas pelos concorrentes, com o número de procedimentos concursais que estarão a decorrer paralelamente, públicos e privados, tem, portanto, de cingir-se a grande objetividade, elevada exigência conceptual, garantia de qualidade de materiais e de execução, para além de demonstração da durabilidade da construção e da minimização de todos os fatores de sustentabilidade e ambientais. Tal nunca se compadece com a obrigatoriedade da apresentação de três diferentes estudos prévios, até porque, na esmagadora maioria dos casos, os concorrentes têm uma preferência de solução e as restantes duas soluções





seriam apenas para não serem excluídos do procedimento. Qualquer outra interpretação é de quem não tem a menor experiência na apresentação de propostas ou da gestão complexa e dificuldades que os concorrentes enfrentam, de toda a natureza. Assim, ainda que se preveja o direito a uma compensação no montante fixado no caderno de encargos, nem a contraente pública beneficia nem os concorrentes são incentivados para se concentrarem numa única e boa proposta. – cujo valor ainda para mais não tem qualquer limite máximo, deixando a entidade adjudicante numa posição fragilizada e com uma margem reduzida para decidir não aprovar qualquer dos três estudos prévios impostos ao cocontratante –, não fará sentido que já em fase final/posterior à formação do contrato, o contrato venha a cessar.

- Propomos, então, que o novo artigo 43.º-A, ns.º 7 e 8 CCP passem a ter a seguinte redação (negrito):

“7 - Em casos excecionais devidamente fundamentados e desde que previsto no caderno de encargos, o contratante público pode delegar no concorrente, para efeitos de elaboração do projeto de execução, a submissão do Estudo Prévio.

8 - O contraente público pode decidir não aprovar o Estudo Prévio a que se refere o número anterior, com fundamentos técnicos e conceptuais especificamente detalhados e justificados, caso em que o contrato cessa e o cocontratante tem direito ao pagamento de uma compensação no montante fixado no caderno de encargos, mas nunca inferior ao equivalente a 4% do valor do preço-base.”

IV. Trabalhos complementares

Sem prejuízo do proposto, quanto à definição de trabalhos complementares, não obstante a intenção de concertação com as Diretivas de 2014, o facto de serem utilizados conceitos de tal modo indeterminados e vagos pode gerar maior incerteza e litigância, pelo que, sugere-se uma delimitação daquilo que é possível considerar como *“altamente inconveniente ou provoque um aumento considerável de custos”* ainda que a título meramente indicativo.

V. Conclusão

Com os contributos acima a **OEng** considera que os procedimentos no âmbito do CCP terão certamente melhorias que beneficiam tanto as entidades adjudicantes como os concorrentes/cocontratantes.

Pese embora a Ordem dos Engenheiros entenda que a Conceção-Construção tenha especificidades próprias já anteriormente previstas na legislação, entende igualmente que, pelas razões invocadas, a mesma poderá ser utilizada em determinadas soluções de contratação pública (devidamente explicitadas pelo proponente e comentadas pela **OEng** acima e denominada de **Conceção-Construção Colaborativa**), pelo que devem ser asseguradas premissas de transparência adequadas e que salvaguardam a individualidade das partes no seu todo e a capacidade técnica inerente.



A Ordem dos Engenheiros verifica, nesta proposta e na questão da definição do preço base, um maior cuidado na condução de políticas públicas que possam diminuir o risco de utilização de preços especialmente baixos na contratação pública, promovendo assim a equidade e a criação de equilíbrios económicos que possam trazer vantagens competitivas para Portugal.

Finalmente, a Ordem dos Engenheiros coloca-se como um parceiro do Estado e do Governo na obtenção de soluções que permitam uma melhor definição dos processos e que potenciem o desenvolvimento e afirmação do nosso país, estando sempre disponível para essa interação que é, também, a sua função.

Lisboa, 16 de agosto de 2022

Fernando Manuel de Almeida Santos
Bastónio