

DIVISÃO DE APOIO ÀS COMISSÕES
Comissão de Economia, Inovação,
Obras Públicas e Habitação
CEIOPH
N.º Único 663284
Entrada/saída n.º 502
Data 29 / 09 / 2020

Assembleia da República
Comissão de Economia, Inovação, Obras Públicas
e Habitação
At. Exmo. Senhor Eng. António Topa, Presidente
Palácio de S. Bento
1249-068 LISBOA

Refª 29/20

Lisboa, 28 de setembro de 2020

Assunto: 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”

Exmo. Senhor

Muito nos honra e muito agradecemos o facto de a APPC ter sido convidada para a apreciação da proposta e emissão de um parecer sobre a mesma.

Sendo a APPC, Associação Portuguesa de Projectistas e Consultores (www.appconsultores.org.pt) uma associação empresarial que representa as empresas de prestação de serviços de consultoria em engenharia, arquitetura, ambiente e economia e gestão, é nessa estrita qualidade que nos pronunciaremos sobre os temas objeto da proposta, visando sobretudo extrair a adequação das alterações propostas para os setores que representamos.

A análise que passamos a apresentar encontra-se estruturada em 3 partes, a saber:

- A - Apreciação da Proposta de Lei
- B - Discussão e clarificação da posição quanto ao regime de conceção-construção
- C - Identificação de outras matérias em que urge melhorar o CCP

A – Apreciação da Proposta de Lei

Seguiremos a ordem do clausulado da Proposta de Lei, relativamente aos aspetos que entendemos que podem impactar na atividade das empresas do setor:

Artigo 43º

Embora compreendendo a premência de reduzir prazos, não nos revemos na solução proposta.

Afigura-se-nos que, nos concursos de conceção/construção (procedimentos em que de acordo com o CCP a elaboração do Projeto de Execução é um dos aspetos da execução do contrato):

- O Caderno de Encargos deve incorporar no mínimo um Estudo Prévio. Um programa preliminar é claramente insuficiente, pelo que o parágrafo final de 43.1 deve ser, “no mínimo um Estudo Prévio” e não “apenas um programa preliminar”
- Tendo em conta o exigente trabalho de preparação do Estudo que terá de integrar a proposta dos concorrentes, deve garantir-se a valorização das melhores propostas técnicas através do ressarcimento de, pelo menos, uma parcela dos encargos incorridos na elaboração das mesmas. Assim a Entidade adjudicante tem de atribuir um valor cumulativo do preço base do concurso (sugere-se no mínimo 1%) para distribuir às melhores propostas técnicas que ficarem em 2º, 3º e 4º lugar na classificação do concurso, desde que tenham obtido uma pontuação igual ou superior a um dado limite da escala atribuída à valorização técnica das propostas. Desta forma incentiva-se

os concorrentes a apresentarem propostas e a desenvolverem as mesmas, de que resultam inegáveis benefícios para a Entidade adjudicante.

- O Concorrente (empregado) deverá desde logo, na fase de qualificação, caso a mesma exista ou então na sua proposta, designar o consultor projetista que irá elaborar o Projeto de Execução. Relativamente ao consultor deverão, igualmente, ser efetuadas exigências mínimas de capacidade técnica: experiência da empresa consultora e qualificações dos técnicos responsáveis pelas diversas especialidades que irão integrar a equipa projetista.
- A qualidade e valia técnica do Estudo a apresentar na fase de concurso deve obrigatoriamente fazer parte da grelha de avaliação da proposta, devendo estar claramente identificadas no Programa de Concurso as peças de projeto a entregar, bem como o seu grau de desenvolvimento e os atributos que são valorizados.

Para mais ampla discussão deste tema e perceção do ponto de vista da APPC deverá ser visitada a Parte B deste documento.

Artigo 70º

Análise das Propostas

A formulação prevista para que se possa adjudicar acima do preço base estipulado, salvaguardados limites e regras a cumprir, corresponde a uma ideia correta para evitar concursos “desertos”, mas será de muito difícil concretização.

Nesta matéria a verdadeira solução é que os preços base sejam adequadamente estipulados, por adição de componentes, com adequada consideração de preços e quantidades.

Faremos referência a este assunto na Parte C deste documento, quando abordarmos temas que, em nossa opinião, deveriam estar contemplados no atual projeto de revisão do CCP.

Não podemos todavia deixar de referir desde já que estas alterações não poderão constituir um incentivo à definição de preços base “temerários”, lembrando também que o preço que mais se aproxima do preço base pode não corresponder à proposta mais bem classificada.

Artigo 71º

Preço ou custo anormalmente baixo

O ponto 1 deste artigo, ao referir-se aos preços médios obtidos em eventuais consultas ao mercado, parece sugerir que este aspeto deverá ser aplicado preferencialmente. Em nossa opinião o desvio significativo em relação à média das propostas apresentadas, constitui um fator mais interessante na medida em que é aferido pela situação concreta das restantes propostas para o mesmo serviço.

Artigo 74º

Critério de Adjudicação

Deverá ficar claro que nos procedimentos relativos à aquisição de serviços de natureza intelectual, como são aqueles cujo objeto é a contratação de serviços de consultoria, o preço não pode constituir o único fator, o que significa que a adjudicação terá sempre de ser efetuada fazendo uso da modalidade “multifator”.

Artigo 290º-A

Gestor do contrato

Concordamos com a clarificação e com o conteúdo, de que é possível contratar um gestor de contrato que não seja dos quadros da entidade Dono de obra. Alguns casos que já foram aplicados, mostraram bons resultados. Deve haver exigências específicas sobre esta entidade que pode e deve ser uma empresa, que designa especificamente um técnico para este serviço.

B- Discussão e clarificação da posição quanto ao regime de conceção-construção

O recurso ao regime de conceção- construção não se afigura uma boa solução e neste domínio a APPC recomenda vivamente que não se altere a atual legislação.

Numa análise mais circunstanciada aos benefícios e aos inconvenientes, podemos identificar os aspetos que seguidamente apresentamos.

Na verdade, o principal benefício é o aparente encurtamento de prazos. Este argumento é falacioso e resulta da circunstância de, desde que se inicia um procedimento de um empreendimento até à fase de início de obra, mediamos muitos meses.

É verdade que alguns meses são passados a elaborar o projeto, mas também é verdade que o mesmo é sempre necessário e portanto, ou é feito por encomenda de uma entidade pública ou é feito pelo empreiteiro concorrente. A poupança de tempo em teoria é o tempo necessário para contratar o projetista. Com os prazos que existem na lei atual e com os "encurtamentos" agora propostos, o tempo que se gasta na contratação dum empresa de projeto é irrisório.

O que se tem verificado na prática, são gastos de semanas pela entidade pública a produzir Cadernos de Encargos e Programas de Concurso que deviam estar padronizados e não estão, tempos de apreciação de propostas muito longos, tempos de elaboração de minutas de contrato, recurso excessivo a garantias bancárias, tempos de apreciação muito longos... arriscamo-nos a dizer que um projeto tem um prazo mais curto, que o conjunto de tempos procedimentais, parte substancial dos quais resultam da eventual falta de meios da Administração / Cliente, e de excesso de procedimentos, mal estruturados e escudados na preocupação de responsabilizar totalmente o prestador do serviço pelas omissões e imprevistos.

Um conjunto de tarefas relevantes que contribuem para a execução dum projeto, são os serviços complementares e os estudos acessórios, como a topografia, levantamento do edificado, caracterização geotécnica, estudos ambientais, e análises e aprovação dos mesmos, que acrescentam imenso tempo aos prazos gerais de execução do projeto propriamente dito. Ora estes serviços devem estar sempre do lado do cliente, ainda que a prática atual esteja a colocar parte deles ou todos nos tempos do projeto, o que pode levar à noção de que a execução dum projeto é muito demorada.

Em síntese, a economia de tempo ao passar o projeto para a responsabilidade do empreiteiro é escassa.

Pelo lado dos inconvenientes encontramos diversos aspetos negativos delicados de superar e outros por resolver.

O desperdício de recursos é notório: para apurar um vencedor dum concurso, vão ser elaborados inúmeros estudos, tantos quantos os concorrentes. Todos vão ser deitados fora salvo o do vencedor.

Se a geotecnia, topografia, levantamento do existente e de patologias, ficarem do lado do concorrente a situação ainda será pior, pois também estes trabalhos serão repetidos inúmeras vezes.

Os tempos de apreciação de propostas, por vezes não facilmente comparáveis, vão aumentar ainda mais.

A litigância aumentará, pois a insatisfação por ver preterida uma proposta onde se investiu muito, será grande.

Os projetistas terão que executar estudos aprofundados para sustentar o preço e a qualidade das propostas globais, com uma remuneração marginal.

Não há qualquer proteção quanto à obrigatoriedade de quem participa na fase de projeto para concurso, seja o executor das fases subsequentes, caso a proposta seja bem sucedida.

Ainda assim, esta remuneração reduzida terá que ser paga por um contrato ganhador, ou seja, esse contrato terá o seu valor aumentado quando comparado com outro com o projeto de execução patentado.

A qualidade da solução comprada ficará aquém da que existiria num modelo de projeto de execução, pois essa não vai ser a prioridade.

Não está definido quem contrata a revisão de projeto, a fazer por entidade independente, devendo em nossa opinião ser contratada pelo Dono de obra.

Os projetistas e consultores deixarão de trabalhar para o cliente final, com o inconveniente de existir mais um elo na cadeia de pagamentos. Receia-se que os pagamentos se atrasem e que as empresas já bastante estranguladas não consigam receber atempadamente.

Não existe motivação para o desenvolvimento e investimento na tecnologia e software, pois o que se pretende é baixo preço da solução com a menor qualidade aceitável como critério fundamental do empreendimento.

Num mercado limitado, onde se pretende que a engenharia portuguesa se desenvolva, seja sustentável e transmita os conhecimentos a novas gerações, não há capacidade para fazer o mesmo estudo “n” vezes por preços simbólicos, abrindo-se assim as portas às empresas ibéricas e acabando com as pequenas empresas que, pelo menos nos princípios anunciados, se pretende proteger e apoiar.

Pode-se resumir que no global o pouco tempo que em teoria poderá ser poupado, perde-se em apreciações técnicas mais complexas. Por outro lado há um sem número de inconvenientes para o cliente e para o projetista que leva a concluir que apenas em situações muito especiais se deve recorrer à figura da conceção-construção, rodeando esse procedimento de diversas cautelas para que a compra do bem tenha o justo valor e que as partes fiquem salvaguardadas.

Porém, isso já se encontra plasmado na atual lei e não encontramos nenhum ganho efetivo com a nova redação.

C- Identificação de outras matérias em que urge melhorar o CCP

Pretende-se neste capítulo contribuir para que algumas alterações que se revelam muito importantes possam ainda vir a ser estruturadas e acrescentadas à proposta em discussão. Na maior parte dos casos trata-se de propostas que a APPC vem apresentando desde há muito e que muito contribuiriam para a eficiência e eficácia da contratação e para a melhoria do ambiente de negócios do setor que representamos, essencial para a valorização da engenharia nacional e promoção da sua capacidade. Sinteticamente:

1. Escolha da melhor proposta

A seleção da melhor proposta continua a ser feita quase sempre com recurso à proposta financeiramente mais baixa, como critério único. Este procedimento na compra de serviços de natureza intelectual é lesivo dos interesses do mercado e de todos os agentes envolvidos. Fomenta o “dumping”, premeia a ignorância e prejudica o cliente. Quando se pensa que um bom negócio é comprar por baixo preço, não se considera que há consequências graves em toda a vida de um empreendimento, quando o mesmo se baseia num projeto mal pensado, mal caracterizado ou mal definido.

Há inúmeras entidades que lançam concursos referindo que o critério de seleção, é a escolha da proposta economicamente mais vantajosa (de acordo com o Código dos Contratos Públicos), e de seguida referem que a qualidade técnica vale zero e o preço 100%. Procura-se assim dar uma aparência de cumprimento da lei, embora com o objetivo de a violar.

2. Separar efetivamente a avaliação técnica da financeira

Quando são considerados os fatores preço e qualidade da proposta, como fatores que contribuem para a escolha da proposta economicamente mais vantajosa, há que evitar que o preço venha a inquirir a apreciação técnica da proposta. Para que tal aconteça, deveria ser implementado um sistema que designamos por duplo envelope (eletrónico naturalmente) e que consiste em abrir e pontuar a componente técnica sem conhecer o preço, e só depois de comunicados os resultados da avaliação da proposta técnica aos concorrentes, em momento diferente, pontuar a proposta numa operação apenas aritmética de juntar a pontuação técnica já fechada com a do preço que entretanto se conhece. Diga-se, a propósito, que a qualidade nunca deveria valer menos de 70% da pontuação total da proposta.

3. Regulação do mercado

O mercado tem que ser regulado, respeitando a concorrência. Hoje, um cidadão que constitua uma empresa unipessoal e que se habilite a um concurso de projeto pode ganhá-lo, e se for o preço o critério único, ainda será mais simples de o conseguir, sem dar quaisquer garantias de conhecer nada do serviço que se pretende adquirir. Este aspeto é lesivo da concorrência leal e justa e prejudica o mercado, a sociedade, o erário público e o tempestivo cumprimento dos objetivos propostos.

4. Qualificação Prévia

Um procedimento adequado seria o recurso à pré-qualificação técnica e financeira como forma de proteger as empresas e os Donos de Obra que estão interessados no cumprimento dos contratos. De notar que este tipo de procedimento não invalida que dentro dos pré-qualificados, as consultas sejam decididas pela qualidade específica da proposta e pelo preço proposto.

5. O fornecedor como entidade que tem que cobrir todas as incertezas

É usual que os Donos de Obra produzam cadernos de encargos defensivos e ao arrepio da lei. Com efeito, é constante encontrar artigos que passam para o fornecedor do serviço todo o risco pelo que está omissa, o que é inaceitável. Se existirem imprevistos, ou se pela natureza do serviço só mais tarde é que se saberá se há ou não necessidade dum trabalho, não parece adequado que o risco fique todo do lado do proponente, sendo que a sua responsabilidade é nula. Exemplo típico é o de definir que se for necessário um Estudo de Impacte Ambiental, o mesmo deve estar incluído na proposta. Deveria ser dada especial atenção a obras especiais como túneis, em que as condições de conhecimento prévio da realidade e da envolvente do projeto são de difícil avaliação a priori. Neste caso, existe um documento desenvolvido pela OE, APPC e CPT, que visa introduzir retificações em função dos cenários geotécnicos, definidos em três níveis de risco.

6. Atualização tecnológica

As empresas portuguesas podem correr o risco de se atrasarem tecnologicamente em relação a congéneres europeias e não só. Enquanto não houver incentivos objetivos à modernização concreta dos meios técnicos, como seja o uso do BIM, as empresas não têm motivação para trabalhar no mercado nacional em termos mais avançados. Ao não o fazerem, perdem a capacidade de exportar serviços, onde têm sido conhecidas pela qualidade dos seus recursos humanos. Concretizando, não há motivação para investir em formação, aluguer de licenças de software, aquisição de hardware, etc., se, em concorrência num mercado com regras desiguais, isso constitui apenas um sobrecusto na formação do preço, logo um muito provável insucesso no concurso.

7. Revisão de Projetos

Um outro aspeto, de natureza diferente, tem a ver com o enorme atraso na regulamentação da Revisão de Projetos. Desde há muito que o Código dos Contratos Públicos releva que uma boa parte dos projetos deve ser objeto de revisão. Todavia, não se encontra ainda regulamentado o conteúdo da denominada revisão de projetos e a sua implementação não é, por isso, obrigatória. Adicionalmente, é sabido que o então INCI (hoje IMPIC) apresentou uma proposta de Portaria em 2014. Somos de opinião que seria extremamente importante regulamentar e implementar o quadro legal da revisão de projetos.

8. Qualificação das empresas

Não nos parece possível ter bons projetos sem seleção, que em nossa opinião deve ser prévia. O recurso à pré-qualificação deve ser sistemático. Há que regular uma atividade, que embora não pese excessivamente nos grandes números da produção sectorial, influencia e muito os investimentos em toda a infraestrutura do país, a sua manutenção, durabilidade- aspetos quase nunca abordados- e naturalmente a qualidade e a racionalização dos recursos, sem esquecer a sustentabilidade, o ambiente em geral, e outros tantos aspetos. Na prática nada disto é relevado no momento de selecionar o concorrente à prestação dum serviço que está na origem dum bem caro e duradouro. Parece evidente portanto que as entidades públicas se rodeiem de algum cuidado logo numa fase prévia de admissibilidade e que no mínimo seja dada primazia à qualidade mínima dos concorrentes, verificando que só pode apresentar proposta quem tem competência para tal e não quem lê o DR e lhe apetece arriscar com o dinheiro do erário público.

9. Seguro de responsabilidade civil

Os prestadores de serviços devem ter obrigatoriamente um seguro de responsabilidade civil profissional que envolva toda a sua atividade, pelo menos no território português.

Contudo, não parece correto delapidar recursos financeiros escassos a subscrever apólices adicionais contrato a contrato, como exige um dos principais organismos públicos, sem benefício nenhum nem para o Dono de Obra nem para o prestador de serviços. Quanto muito ganha a seguradora que cobra duas vezes, a atividade global e a específica, e o broker de seguros na sua comissão. Não estamos em época de desperdiçar recursos. Por outro lado, o valor do seguro tem que ser proporcionado com o valor do contrato, atendendo ainda que o risco e o montante de um eventual erro está muito aquém do custo de obra. Deve ainda existir um teto máximo da responsabilidade civil, exigida, sob pena de as seguradoras rejeitarem esse seguro, o que num mercado limitado como o nosso pode ser um problema insanável.

10. Divisão em lotes

No nº 2 do artigo 46º-A o limite para a divisão por lotes é muito baixo, sobretudo se atendermos que hoje um projeto é feito por uma equipa multidisciplinar muito vasta, que chega a ter 12 especialistas diferentes. Sugere-se a passagem do limite nos casos de estudos e projetos para 250 000€.

11. Caução

No artigo 295, para efeitos de libertação da caução, a prestação de serviços de engenharia e arquitetura deve considerar-se incluída no ponto 3, evitando dificuldades de interpretação e dualidade de critérios.

12. Faseamento de pagamentos e valorização das fases

No Programa de concurso, o faseamento de pagamentos dum serviço em geral e do projeto em particular, deve aproximar-se tanto quanto possível do real valor da prestação ou fase de pagamento, evitando que o consultor/ projetista, receba muito tardiamente o valor do trabalho entretanto desenvolvido, ou pior, que projetos que não se concluem em obra tenham uma verba reservada para a assistência técnica totalmente desajustada, não só do seu real valor, como também do preconizado na portaria 701-H. Por fim a litigância tende a aumentar sempre que um serviço é interrompido a meio e se confunde a valorização do trabalho com a forma de o pagar preconizada em Programa de Concurso ou Caderno de Encargos.

13. Preço base

Há que ter um enorme rigor no estabelecimento do preço base dum procedimento, pois seguramente que esse preço base irá influenciar as fases subsequentes. A prática recente tem mostrado que preços base demasiado baixos têm levado a concursos desertos, com o inconveniente evidente de adiamento do investimento que por vezes perde por isso financiamentos, o que tem graves consequências para as populações. Diversos exemplos destes prejuízos podem ser apresentados, desde edifícios sociais para realojamento, até escolas, em que um novo processo de contratação pode significar mais um ano letivo sem escola nova ou reabilitada, ou centro de saúde adiado, etc.

Na opinião da APPC as entidades contratantes devem sustentar o seu preço base, fazendo os cálculos dos valores dia de recursos humanos e meios a alocar ao serviço, tal como o fazem os concorrentes. A fixação do preço base deve, pois, resultar da consideração da quantidade e preço unitário das componentes a incorporar, em diferentes especialidades de qualificações e trabalhos a incorporar no serviço final.

A nota justificativa do preço base deve ser parte integrante das peças concursais.

14. Proposta de preço

A nota justificativa dos preços da proposta a apresentar pelos concorrentes deve conter um mapa semelhante ao usado pela entidade adjudicante para justificar o seu preço base, permitindo assim monitorizar em fase de análise de propostas a adequabilidade dos preços propostos, sendo esta uma forma objetiva de identificar os preços anormalmente baixos e não os aceitar.

São estes, pois, os comentários da APPC à Proposta que nos foi dada a apreciar. Estamos naturalmente ao dispor e muito interessados em poder continuar a acompanhar este assunto e assim poder contribuir para a melhoria do quadro regulamentar e do ambiente de negócios.

Grato pela atenção dispensada, apresento-lhe, Senhor Deputado, os melhores cumprimentos, com os votos de que esta iniciativa seja bem sucedida.

A DIREÇÃO DA APPC



Jorge Meneses
Presidente