

Exma. Senhora
Dra. Mariana Vieira da Silva
Ministra da Presidência
Rua Prof. Gomes Teixeira, 2
1399-022 LISBOA

Lisboa, 6 de setembro de 2022

N/ REF^a: 69/22

Exma. Senhora Ministra da Presidência
Dra. Mariana Vieira da Silva

Através da Ordem dos Engenheiros e da Ordem dos Arquitectos tivemos conhecimento que o Governo submeteu a consulta pública a proposta de DL 32/XXIII/2022, através do qual são introduzidas alterações, designadamente ao Código dos Contratos Públicos, tendo, para o efeito, solicitado os contributos daquelas duas Ordens Profissionais.

A Associação Portuguesa de Projectistas e Consultores (APPC), por representar uma plêiade de entidades para quem a aplicação do diploma se revestirá de extrema importância, entende poder contribuir para a otimização e/ou melhoramento das soluções ali propostas, concretamente no que respeita ao novo regime de conceção-construção, por se tratar de matéria em que a APPC tem refletido e tem trabalho produzido.

É exatamente por essa razão que, ainda que não tenha sido diretamente consultada, a APPC toma a iniciativa, vertida nesta missiva, de partilhar com V. Exa. as reflexões que se seguem e colocar à sua superior consideração a oportunidade ou a conveniência de as considerar na versão final do diploma que será submetido à aprovação pelo Conselho de Ministros.

Expressamos a nossa opinião com um espírito totalmente colaborativo, dada a importância que o tema Conceção-Construção tem e sempre terá para o setor de consultoria e projeto e para os nossos associados, que representamos.

Sintetizando os pontos essenciais da reflexão que aqui partilhamos:

A) Sobre o carácter excepcional da conceção-construção

A conceção-construção como modo de contratação de obras públicas é um modelo que, se adotado indiscriminadamente, provoca uma delapidação de recursos na medida em que se obrigam, em fase de concurso, múltiplas equipas de engenharia e arquitetura a estudar um mesmo empreendimento, estudo esse alinhado com a eficiência económica da proposta a apresentar mais do que com a

qualidade global do empreendimento. Deste modo, não só não se serve integralmente o interesse público, como se delapidam recursos escassos face às necessidades com que o País se confronta. Não obstante, reconhecemos que face à situação atual de necessidade de cumprimento dos prazos de acesso aos fundos europeus, especialmente do PRR, compreende-se o alargamento da aplicação deste regime de contratação, desde que o objeto do contrato a celebrar seja bem definido e fisicamente bem delimitado, o que poderá passar pela previsão de que a sua aplicação se deverá circunscrever àquelas situações em que haja necessidade absoluta de simplificar procedimentos, para garantir financiamentos.

Igualmente importaria que o regime proposto, motivado pela circunstância específica que vamos vivendo, seja explicitamente considerado de natureza temporária, estabelecendo-se um limite temporal de vigência.

Este tema é tratado na proposta de redação alternativa que abaixo apresentamos para o número 1 do artigo.

B) Sobre os elementos a considerar no Caderno de Encargos e a entregar nas propostas

Como o artigo 43.º - A é abrangente e parece aplicar-se a todos os tipos de obras, pensamos que seria conveniente estabelecer uma diferenciação, em, pelo menos, dois tipos:

- 1) As obras de licenciamento com desfecho assegurado, inseridas em centros urbanos, com Planos Diretores Municipais em vigor, como é o caso típico dos Edifícios, designadamente os Públicos, em que pensamos que o Caderno de Encargos deve conter, no mínimo, ao invés de um programa preliminar, como é proposto, um programa-base, com todos os aspetos funcionais bem tratados e um levantamento topográfico do local a escala conveniente, apresentando os concorrentes, com a sua proposta, um Estudo Prévio.
- 2) As obras de licenciamento com desfecho não assegurado, como é o caso típico das infraestruturas, designadamente, Vias de Comunicação, Barragens e outras Obras Hidráulicas, Aeroportos, Obras Marítimas, entre muitas outras que normalmente necessitam de licenciamento ambiental. Nestes casos, os Cadernos de Encargos a patentear devem conter, no mínimo, um Estudo Prévio (incluindo elementos de base como levantamentos topográficos e batimétricos, avaliação geotécnica preliminar, estudos de tráfego quando aplicável, etc.) e o licenciamento ambiental deve estar previamente assegurado, embora eventualmente ainda em fase de apreciação, para ganho de tempo, caso em que as medidas mitigadoras que venham a ser exigidas na DIA, serão incluídas na empreitada como trabalhos complementares. Em caso algum deverá o licenciamento ambiental passar para a esfera de responsabilidade do adjudicatário. Os concorrentes deverão apresentar neste caso um Projeto-base, ou no mínimo um Estudo Prévio mais detalhado, caso em que caberá à entidade adjudicante definir no CE do concurso os aspetos específicos do EP a desenvolver adicionalmente, explicitando o detalhe do desenvolvimento pretendido, por forma a que as propostas dos concorrentes sejam comparáveis.

Tentamos incluir tudo o que referimos no número 2 do artigo abrindo três alíneas para o efeito.

C) Sobre a seleção dos concorrentes

Como muito bem prevê a redação proposta, devem ser apresentados preços diferenciados para a conceção e para a construção, e garantido que o projetista (empresas de arquitetura e/ou engenharia que conjuntamente com o construtor elaboraram a proposta) será o mesmo que elaborará o projeto de execução. No entanto, para evitar litigância, sugerimos que as propostas sejam analisadas a dois tempos pelo Júri - que deverá ter sempre pelo menos um arquiteto e/ou um engenheiro: numa primeira fase, deverão ser analisadas e classificadas as propostas técnicas; num segundo momento, deverão ser abertas as propostas de preço, feita a ponderação qualidade/preço e determinada a pontuação final. Nas obras menos complexas julgamos de considerar uma ponderação mínima da qualidade de 50%, devendo esta percentagem evoluir até aos 75% para obras mais complexas. Fazemos estas sugestões num novo número 6, que criámos, tentando torná-lo o mais simples possível com a abertura de cinco alíneas a este respeito.

D) Sobre eventual processo negocial

O eventual acolhimento das sugestões apresentadas, importará a eliminação da previsão contida na proposta de que o adjudicatário apresentará até 3 Estudos Prévios. De facto, já tendo o concorrente apresentado um Estudo Prévio na sua proposta, sobre o qual aliás orçamentou e determinou o preço com que concorreu, não poderá apresentar novos Estudos Prévios, que efetivamente sejam diferentes ou alternativas ao que incluiu na proposta e sobre o qual formou o seu preço. Diferente será seguir-se um processo negocial, com as duas ou três propostas mais bem qualificadas e serem solicitadas alterações aos Estudos Prévios ou Projetos-Base apresentados. Todavia, a adoção de uma fase de negociação irá inevitavelmente consumir mais tempo até à adjudicação o que estará em contradição com o grande objetivo de aceleração dos processos que está na base do recurso a este regime excecional de conceção-construção.

Sugerimos uma alternativa à redação proposta do número 8, por nos parecer mais adequada por permitir às Entidades Adjudicantes / Contraentes Públicos a oportunidade de se pronunciar sobre as conceções propostas pelos concorrentes, ajustando-se as mesmas aos seus conceitos e preferências, sem contender com as regras base da concorrência.

E) Sobre o regime de contratação

Parece-nos ser de clarificar o regime de suprimento de erros e omissões aplicável aos contratos a celebrar na sequência de um procedimento de conceção-construção, de modo a excluir a sua aplicação a estes contratos, salvaguardando-se aqueles erros e omissões cuja deteção não é exigível na fase de elaboração da proposta.

F) Sobre as compensações por elaboração da proposta

A elaboração destas propostas exige um esforço muito significativo dos projetistas e empreiteiros, uma vez que se veem compelidos a executar, normalmente em pouquíssimo tempo, projetos fiáveis para que a cotação a efetuar pelo empreiteiro seja correta - além de assumirem riscos de não adjudicação que podem ir desde o não pagamento total do serviço prestado (se o construtor optar por não apresentar proposta não participando no concurso) ao pagamento parcial (se este participar). Por esta razão a concorrência costuma retrair-se e restringe-se a uns poucos consórcios de Construtores e Projetistas. No sentido de motivar a concorrência e de garantir aos projetistas o ressarcimento, pelo menos em parte do esforço efetuado, sugere-se que aos concorrentes que ficarem em 2.º, 3.º e, eventualmente, 4.º lugar, seja atribuída uma compensação monetária na

proporção da valia técnica das propostas (acima de uma pontuação mínima pré-definida em Caderno de Encargos).

Introduzimos esta sugestão na alínea e) do novo número 6.

G) Sobre a Revisão do Projeto

Sugere-se que a Revisão do Projeto de Execução seja atribuída ao autor do Programa-Base ou Estudo Prévio que integrar o Caderno de Encargos, consoante os casos acima mencionados, pelo que no concurso para a seleção deste consultor deve ser incluído o serviço de Revisão de Projeto, desde a adjudicação da conceção-construção até à elaboração do relatório final de aprovação do projeto, de modo a que este serviço esteja tanto quanto possível integrado no planeamento da empreitada, e não prejudique a sua evolução, uma vez que o Revisor terá oportunidade de seguir a par e passo a realização do projeto. Se o Dono da Obra entender, também poderá incluir serviços independentes de apoio à análise das propostas da empreitada de conceção-construção.

Introduzimos um número 10 para assegurar a realização e a qualidade da Revisão de Projeto.

Assim, de modo a contemplar as observações acima, sugerimos as seguintes alterações ao articulado proposto:

Artigo 43.º-A

Empreitadas de conceção-construção

1 - Para além dos casos previstos no n.º 3 do artigo anterior, *designadamente naqueles em que seja necessária a aceleração de procedimentos de formação de contratos de empreitada de obras públicas, por razões de garantia de financiamento*, a entidade adjudicante pode prever, como aspeto da execução do contrato a celebrar, a elaboração do projeto de execução, observando-se o disposto nos números seguintes.

2 - O caderno de encargos deve ser integrado por *um estudo prévio e as propostas devem ser constituídas por um anteprojecto, ou, no mínimo, por um estudo prévio mais detalhado do que o patente a concurso, consoante a natureza do objeto do contrato a celebrar*, competindo a elaboração do projeto de execução ao adjudicatário.

- a) *No caso de edifícios urbanos, a edificar em zonas com PDM aprovado, o caderno de encargos pode ser instruído por um programa base e as propostas devem incluir, no mínimo, um estudo prévio.*
- b) *No caso de infraestruturas, o caderno de encargos será instruído por um estudo prévio aprovado ambientalmente ou, no mínimo, já submetido a ALA e as propostas devem incluir um projeto-base, ou no mínimo um Estudo Prévio mais detalhado, caso em o caderno de encargos incluirá os aspetos específicos do EP a desenvolver adicionalmente, explicitando o detalhe do desenvolvimento pretendido.*
- c) *O caderno de encargos deve incluir os elementos de base mínimos necessários, isto é, levantamentos topográficos e batimétricos a escala conveniente, avaliação geológica e geotécnica, estudos de tráfego, ELA, DLA e medidas mitigadoras, para além de outros elementos pertinentes e que determinem espacial e fisicamente a obra, consoante o que seja aplicável.*

3 - O conteúdo obrigatório dos elementos referidos no número anterior é fixado nos termos da portaria 701-H/2008 de 29 de julho

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 o preço base da conceção situar-se entre 6% e os 12% do preço base da execução da obra, sendo os valores mais altos aplicáveis aos casos em que a conceção envolva arquitetura e engenharia.

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 subfactores que o densificam ser estritamente objetivos, garantir uma adequada comparabilidade das propostas e incluir, pelo menos o preço relativo à conceção e o preço relativo à execução da obra.

6 - Na análise das propostas apresentadas pelos concorrentes deverá ser adotada a seguinte metodologia:

- a) *As propostas devem ser organizadas de forma que a proposta técnica possa ser aberta e classificada antes da proposta de preço e sem que este seja conhecido.*
- b) *Após análise e classificação da proposta técnica, os concorrentes deverão ser notificados da pontuação obtida.*
- c) *Procede-se, então, à abertura das propostas de preço, sendo feita a ponderação e a classificação final de imediato, divulgado aos concorrentes o resultado, incorporando o relatório de avaliação das propostas técnicas elaborado na primeira fase pelo Júri.*
- d) *O Júri do concurso deve integrar pelo menos um arquiteto e/ou um engenheiro, sendo este da especialidade que predomine no objeto do contrato a celebrar.*
- e) *Os concorrentes que apresentarem as propostas técnicas classificadas em 2.º, 3.º e 4.º lugares receberão, a título de compensação de participação e na proporção das respetivas classificações, uma equivalente a 75% do preço base estabelecido no caderno de encargos para a fase de conceção.*
- f) *A equipa projetista de arquitetura e/ou engenharia do adjudicatário é obrigatoriamente composta pela equipa responsável pelos elementos de projeto integrados na proposta e não pode ser alterada ao longo de todo o processo, até à receção provisória da obra, salvo caso de força maior devidamente justificado.*

7 - O contrato a celebrar não é considerado um contrato misto para os efeitos do disposto no artigo 32.º.

8 - Em casos excepcionais devidamente fundamentados, o contraente público, pode pedir aos concorrentes que tiverem apresentados as propostas técnicas classificadas nos três primeiros lugares, ajustamentos às soluções apresentadas, fixando um novo prazo para a apresentação da proposta técnica ajustada e de uma nova proposta de preço, se aplicável, retomando-se a fase de análise técnica das propostas.

9 - Desde que essa possibilidade se encontre prevista no caderno de encargos, o contraente público pode decidir não aprovar o projeto de execução realizado pelo adjudicatário, caso em que o contrato cessa e o cocontratante tem direito ao pagamento de uma compensação no montante igual ao preço base da conceção fixado no caderno de encargos, acrescido de custos efetivamente suportados pelo adjudicatário com a gestão do contrato.

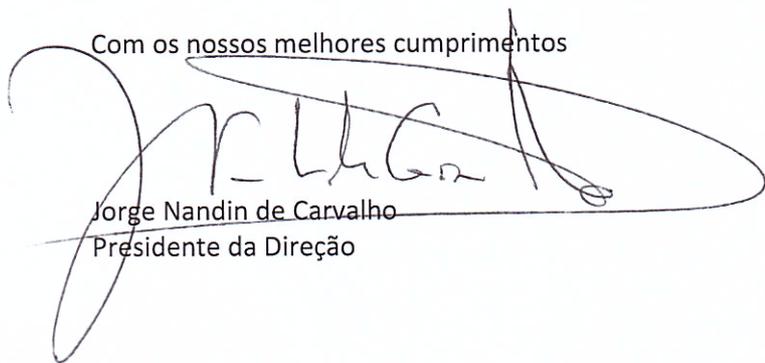
10 - Os responsáveis pelos estudos que integram o caderno de encargos, isto é, programa-base ou estudo prévio, serão os responsáveis pela realização da revisão do projeto de execução da empreitada de conceção-construção, devendo o respetivo contrato com o contraente público prever desde logo este serviço.

Finalmente, sensibilizar V. Exa. para o facto de, nalguns trabalhos de conceção-construção, a questão das expropriações ser de extrema relevância, devendo merecer um tratamento especial, quer do ponto de vista dos custos (que terão de ser sempre suportados pelo Estado) quer da libertação dos terrenos para estaleiro das obras e da sua influência no normal desenvolvimento dos trabalhos.

Creia-nos, Senhora Ministra, tomámos a iniciativa de lhe expormos estas nossas ideias, pelo profundo conhecimento que temos do setor que representamos e das preocupações das nossas associadas. Fazemo-lo por respeito a estas e por entendermos que certamente tomará todos os contributos como bem-vindos.

Ficamos à inteira disposição de V. Exa. para em reunião de trabalho melhor explicitar as propostas apresentadas, bem como para qualquer esclarecimento que entenda necessário.

Com os nossos melhores cumprimentos



Jorge Nandin de Carvalho
Presidente da Direção