ANÁLISE E CONTRIBUTOS AO PTRR

13/03/2026

INTRODUÇÃO E ENQUADRAMENTO

Na reunião com a equipa responsável pela redação do PTRR ficou claro que o documento deve ser entendido menos como um instrumento financeiro ("PRR") e mais como uma estratégia para acelerar duas prioridades: (i) aumentar a resiliência de Portugal perante fenómenos naturais e disrupções sistémicas e (ii) transformar o país numa economia e Estado mais modernos.

A APPC adota este enquadramento e foca-se em medidas habilitadoras que permitam a execução rápida e com rigor nas áreas onde a fileira de arquitetura e engenharia é determinante.

Estrutura do documento: comentários organizados pelos três pilares do PTRR (Recuperação, Resiliência e Transformação).

As propostas de natureza habilitadora (processos, contratação, licenciamento, capacidade técnica) são tratadas sobretudo no Pilar Resiliência, por permitirem executar enquanto se recupera e facilita a execução após a recuperação.

1. COMENTÁRIOS AO PILAR RECUPERAÇÃO

Sem prejuízo do âmbito amplo deste pilar, a contribuição da APPC centra-se na capacidade de execução (qualidade do projeto, celeridade procedimental e transparência pública da recuperação).

1.1. TRANSPARÊNCIA: REPORTE PÚBLICO DA EVOLUÇÃO DA RECUPERAÇÃO

No contexto de emergência, a legislação excecional produzida pelo Governo para a recuperação do "comboio de depressões" e o próprio CCP permitem simplificar e acelerar a adjudicação e execução de trabalhos, quando devidamente aplicados. O principal problema - que alimenta críticas públicas diárias - não parece ser a falta de meios legais, mas a ausência de informação pública estruturada sobre a evolução da recuperação dos danos.

Rua Tenente Espanca, 3 - 4º A - 1050-220 Lisboa - Portugal • Tel.: (351) 213 580 785 (chamada para a rede fixa) • info@appconsultores.org.pt • www.appconsultores.org.pt

Proposta objetiva (mínimo operacional):

Publicar periodicamente um ponto de situação por concelho (e por freguesia quando justificado), com: novos pedidos; pedidos concluídos; pedidos em curso e prazo médio estimado; entidade responsável e contacto institucional único.

1.2. RECONSTRUIR MELHOR NA RECUPERAÇÃO: REPARAR VS RELOCALIZAR EM ZONAS DE RISCO

A APPC recomenda que o PTRR clarifique o limiar de ambição admissível entre mera reparação e aumento efetivo de resiliência/transformação. Um exemplo decisivo é a intervenção em habitações localizadas em leitos de cheia: deve o Estado comparticipar a reparação no mesmo local ou incentivar/financiar a relocalização para fora do leito de cheia? Adicionalmente, deve evitar-se a reposição de situações de baixo conforto térmico.

Proposta objetiva (regra de decisão):

- Classificação objetiva do risco (cartografia oficial e verificação local) e níveis de elegibilidade.
- Regra de prioridade à relocalização/solução alternativa quando o risco seja elevado e recorrente, com compensação proporcional.
- Apoio técnico e procedimento simplificado para escolha de solução (reparar/relocalizar), com prazos vinculativos.
- Salvaguardas de equidade e mecanismos de recurso rápidos.

2. COMENTÁRIOS AO PILAR RESILIÊNCIA (o que há a fazer enquanto se recupera)

A Resiliência é o pilar que permite executar: remover bloqueios, reduzir litigância e garantir decisões proporcionais ao risco. É aqui que se devem concentrar as reformas de processo (CCP, licenciamento, controlo e responsabilização) e medidas de segurança estrutural.

2.1. CCP: FISCALIZAÇÃO PROPORCIONAL AO RISCO E DECISÃO SEM PARALISIA

Uma fiscalização prévia desenhada para evitar a corrupção “em absoluto” não só não produz esse efeito, como tem como contrapartida uma demora excessiva dos processos e custos processuais elevados, incluindo custos por falta de decisão que paralisam e atrasam o sistema e, em particular, o investimento público. A fiscalização deve ser

Rua Tenente Espanca, 3 - 4º A - 1050-220 Lisboa - Portugal • Tel.: (351) 213 580 785 (chamada para a rede fixa) • info@appconsultores.org.pt • www.appconsultores.org.pt

proporcional ao risco: mais intensa nos casos de maior risco e mais leve nos casos de menor risco, com rastreamento e responsabilização efetivas.

Propostas objetivas:

- Vias procedimentais simplificadas para intervenções padrão e repetitivas, com prazos claros e decisões rastreáveis.
- Mecanismos especializados e céleres de resolução de litígios em contratação e execução.
- Regras claras de responsabilização para evitar paralisia decisória por medo de multas e imputações pessoais.

2.1.1. SERVIÇOS INTELECTUAIS (ARQUITETURA E ENGENHARIA): PRIMAZIA DA QUALIDADE

A contratação pública de serviços intelectuais (projeto, coordenação, fiscalização e consultoria técnica) deve valorizar a qualidade técnica acima do preço. Concursos centrados no preço degradam a qualidade do projeto, transferem riscos e, no fim, aumentam custos ao longo do ciclo de vida das obras e reduzem a resiliência das infraestruturas.

Referência comparada (Espanha): o Tribunal Supremo espanhol (21.01.2026) qualificou de forma inequívoca os serviços de engenharia como prestações de carácter intelectual para efeitos da contratação pública e anulou um concurso por atribuir 55% da pontuação ao preço, reafirmando que, nestes serviços, os critérios de qualidade devem prevalecer.

Propostas objetivas:

- Proibir o monofator preço em serviços intelectuais designadamente no domínio da arquitetura e engenharia e assegurar que a avaliação técnica tem peso superior ao do preço (qualidade acima do preço).
- Desenvolver a técnica do “duplo envelope” (primeiro a avaliação técnica/qualidade e só depois a abertura do preço), designadamente através das plataformas eletrónicas de contratação pública, por ser a única forma de garantir que o avaliador não é influenciado pelo preço e retirar ao responsável o estigma de adjudicar a uma proposta que não seja a mais barata, mantendo a primazia na qualidade.

Rua Tenente Espanca, 3 - 4º A - 1050-220 Lisboa - Portugal • Tel.: (351) 213 580 785 (chamada para a rede fixa) • info@appconsultores.org.pt • www.appconsultores.org.pt

2.1.2. TRABALHOS COMPLEMENTARES: EVITAR QUE A OBRA PARE

Em muitos casos, a obra fica parada enquanto se toma uma decisão que envolve custos, por receio de dirigentes e técnicos de aprovarem trabalhos indispensáveis, temendo sanções (incluindo do Tribunal de Contas) ou imputações pessoais. Muitas vezes, a falta de decisão implica custos adicionais de paralisação do estaleiro e outros; ou seja, o Dono da Obra acaba por suportar os custos da indecisão.

Propostas objetivas (simples e operacionais):

- Definir uma regra clara: quando o trabalho complementar é indispensável para concluir a obra com segurança e funcionalidade, deve existir um procedimento rápido e documentado para aprovação.
- Criar um modelo simples de decisão ("nota técnica padrão") com quatro itens: por que é indispensável; alternativa (se existe); impacto em prazo/custo; validação técnica.
- Fixar prazos máximos de decisão (aprovação ou recusa fundamentada), para impedir paralisações por falta de decisão.

2.2. RESPONSABILIZAÇÃO: MULTAS E IMPUTAÇÕES PESSOAIS PARALISAM A DECISÃO

A APPC chama a atenção para um fenómeno que, na prática, paralisa muitas obras: o receio da decisão por parte de dirigentes e técnicos da Administração Pública devido ao risco de multas e imputações pessoais. A responsabilidade individual do decisor público não deve ser mais gravosa do que a de um decisor privado: no privado existem seguros e a responsabilização incide primariamente sobre a organização (administração/gestão), sem prejuízo de sancionar dolo ou negligência grave.

2.3. REVISÃO DE PROJETO: PUBLICAÇÃO URGENTE DA PORTARIA E CLARIFICAÇÃO DE RESPONSABILIDADES

A revisão de projeto é instrumento essencial de qualidade e redução de risco. A APPC sublinha a urgência na publicação da Portaria de Revisão de Projeto, para dar enquadramento legal claro, tornar a revisão exequível e reduzir insegurança quanto a responsabilidades. Atualmente muitas revisões são inoportunas por tardias ou intervêm em aspetos de conceção geral já aprovados anteriormente, como se rever implicasse rever decisões de base já estabilizadas.

Rua Tenente Espanca, 3 - 4º A - 1050-220 Lisboa - Portugal • Tel.: (351) 213 580 785 (chamada para a rede fixa) • info@appconsultores.org.pt • www.appconsultores.org.pt

Princípios operacionais para a revisão (exequível):

- Definir com rigor o objeto e o alcance de uma revisão de projeto.
- Delimitar responsabilidade do revisor de forma proporcional (o revisor emite parecer, não substitui o autor do projeto).
- A revisão deve terminar com a emissão do parecer final; não deve incluir assistência técnica.
- Correções não são impostas pelo revisor; a conformidade com o parecer é exigida pelo Dono de Obra, se assim o entender.

2.4. CÓDIGO DA CONSTRUÇÃO E SIMPLEX/LICENCIAMENTOS: ACELERAR POR FASES E CLARIFICAR A VERSÃO INICIAL

A APPC concorda com a necessidade de um Código da Construção que consolide legislação dispersa. Contudo, admitindo que a entrega integral pode demorar vários anos, recomenda-se um modelo de aceleração por fases, com resultados úteis no curto prazo.

Propostas objetivas para acelerar o Código:

- Entregas faseadas (módulos): publicar primeiro os capítulos com maior impacto operacional (procedimentos, segurança estrutural, reabilitação, interfaces com licenciamentos).
- Consolidação provisória imediata: repositório oficial único da legislação técnica aplicável, com versões consolidadas e remissões claras.
- Guias e listas de verificação nacionais para municípios e entidades licenciadoras, reduzindo interpretações divergentes durante a transição.
- Unidade técnica dedicada com metas trimestrais e reporte público do progresso e dos bloqueios.

Simplex/licenciamentos:

É urgente uma nova versão do Simplex: não apenas para introduzir novos prazos e conceitos, mas também para clarificar e tornar aplicável a versão inicial, reduzindo interpretações divergentes e atrasos.

Separar processos em "caminhos" diferentes consoante o risco/impacto:

- Baixo risco (intervenção simples, impacto limitado) → procedimento curto e rápido;

Rua Tenente Espanca, 3 - 4º A - 1050-220 Lisboa - Portugal • Tel.: (351) 213 580 785 (chamada para a rede fixa) • info@appconsultores.org.pt • www.appconsultores.org.pt

- Alto risco (impacto ambiental relevante, segurança estrutural crítica, grande valor) → procedimento mais exigente, mas com fases claras e prazos.
- Interoperabilidade de dados e "não pedir ao requerente o que o Estado já tem"; prazos vinculativos e rastreabilidade de decisões.

2.5. LICENCIAMENTO AMBIENTAL: DECISÃO MULTICRITÉRIO COM MATRIZ DE PESOS

Para obras estruturantes, a celeridade depende de licenciamento mais previsível. A APPC recomenda decisões multicritério transparentes, com matriz pública de ponderações entre descritores e mitigação/compensação proporcional. Em termos práticos: os descritores distintos não podem ter automaticamente o mesmo peso. Por exemplo, à proteção de uma colónia de morcegos não pode ser dado o mesmo peso que à segurança da circulação humana ou à proteção de populações e infraestruturas críticas.

Propostas objetivas:

- Adotar uma matriz de pesos entre descritores (biodiversidade/habitats; clima; segurança hídrica; risco; paisagem; etc.).
- Aprovar com mitigação e compensação proporcionais quando o impacto seja mitigável; reduzir medidas desproporcionadas que gerem litigância.
- Reforçar capacidade técnica e prazos vinculativos nas entidades licenciadoras; rastreabilidade das decisões.

2.6. RESILIÊNCIA SÍSMICA: MEDIDAS DE BAIXO CUSTO E ALTO IMPACTO

Medidas propostas (objetivas):

- Verificação aleatória de projetos estruturais: 1 em cada 10 (10%), por revisores qualificados, com foco reforçado em zonas de maior risco.
- Fiscalização aleatória da execução estrutural em obra: 10% de obras novas e reabilitações.
- Inventário e avaliação da vulnerabilidade sísmica do edificado existente – começar por edifícios e acessos críticos (hospitais, bombeiros, escolas, pontes, vias de evacuação) e infraestruturas estratégicas.

Rua Tenente Espanca, 3 - 4º A - 1050-220 Lisboa - Portugal • Tel.: (351) 213 580 785 (chamada para a rede fixa) • info@appconsultores.org.pt • www.appconsultores.org.pt

2.7. PROTEÇÃO CIVIL: EXERCÍCIOS ANUNCIADOS, COOPERAÇÃO INTERNACIONAL E CADEIAS DE COMANDO

- Anunciar publicamente, com antecedência, o programa anual de exercícios (principalmente exercícios no terreno), calendário, objetivos e entidades envolvidas.
- Publicar, após cada exercício, um resumo de lições aprendidas e medidas corretivas (o que mudou, porquê e quando).
- Divulgar contactos, missões técnicas e intercâmbios com países/regiões que tenham vivido fenómenos/situações relevantes, incluindo a síntese do que foi observado e incorporado.
- Publicar uma análise periódica (sumária) das capacidades de resposta: meios disponíveis, pontos críticos e cadeias de chefia/coordenação operacionais em cenário pós-sismo.
- Reforçar transparência em programas municipais de vulnerabilidade (edifícios avaliados, classificação e medidas planeadas).

3. COMENTÁRIOS AO PILAR TRANSFORMAÇÃO

A transformação rápida deve concentrar-se em instrumentos com efeito transversal: o BIM como infraestrutura nacional e qualificação do mercado de serviços intelectuais para elevar a qualidade e a capacidade de entrega.

3.1. BIM: CALENDARIZAÇÃO POR ENTIDADES ATÉ 2030 E FORMAÇÃO FACILITADA

- Calendarizar a adoção BIM até 2030 por entidades adjudicantes (setor público), com metas anuais e escalonamento por tipologia/valor.
- Definir, para cada entidade, um plano de capacidade BIM (equipa, processos, ferramentas e critérios de validação) e publicar o calendário de implementação.
- Programa nacional de formação facilitada e certificada por perfis/atores: decisores e gestores públicos; donos de obra e gestores de ativos; projetistas; fiscalização; empreiteiros e subempreiteiros; operação e manutenção.
- Garantir condições para adesão das PME: apoios para formação e atualização tecnológica e oferta formativa por módulos (curta e prática).

Rua Tenente Espanca, 3 - 4º A - 1050-220 Lisboa - Portugal • Tel.: (351) 213 580 785 (chamada para a rede fixa) • info@appconsultores.org.pt • www.appconsultores.org.pt

3.2. QUALIFICAÇÃO DO MERCADO: SINQAE

SINQAE = Sistema Nacional de Qualificação de Empresas de Arquitetura e Engenharia. Objetivo prático no contexto do PTRR: reduzir tempos de procedimento e aumentar a qualidade, usando uma qualificação permanente (SINQAE) em vez de mecanismos individuais.

Proposta:

- Para reduzir tempos de procedimento, substituir a pré-qualificações caso a caso por concursos públicos com qualificação através do SINQAE, mantendo exigência de capacidade técnica/financeira e experiência.

3.3. SEGUROS E REVISÃO DE PREÇOS

- Seguros de responsabilidade civil contratados pelas empresas (não por indivíduos) com mínimos (capital seguro e condições) adequados ao risco.
- Revisão ordinária de preços em contratos de projeto e fiscalização (indexação ao IPC) para estabilidade e previsibilidade.

3.4. GESTÃO DE PROJETOS E GESTÃO DE EMPREENDIMENTOS: REFORÇO DE CAPACIDADE TÉCNICA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Em sectores chave da Administração Pública, em particular na administração local, verifica-se uma escassez de quadros técnicos de arquitetura e engenharia com experiência suficiente para preparar, lançar, coordenar e acompanhar investimentos com a velocidade e o rigor exigidos pelo PTRR.

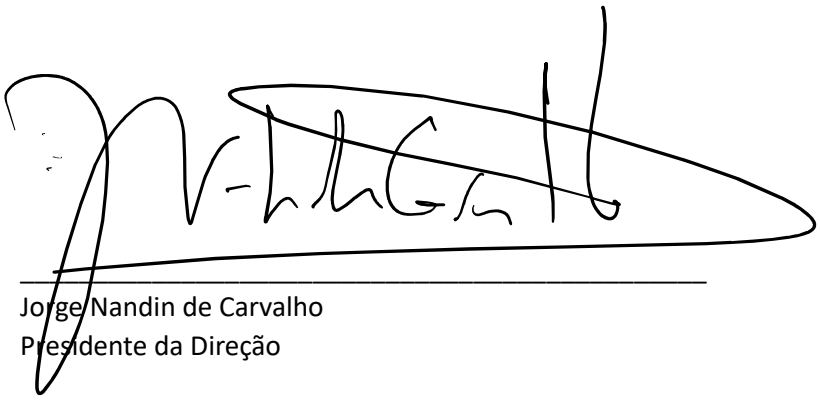
O documento deve, por isso, admitir de forma clara a adjudicação/subcontratação, pela Administração Pública, da totalidade ou de componentes de funções de Gestão de Projetos e/ou de Gestão de Empreendimentos, sempre com objetivos contratuais bem definidos de qualidade, custo e prazo, indicadores de desempenho e responsabilidade inequívoca pela coordenação e pelo reporte.

Propostas objetivas:

- Permitir o recurso a equipas externas qualificadas para assegurar, total ou parcialmente, funções de programação, coordenação, controlo de custos, planeamento, gestão de interfaces, gestão de risco, apoio à contratação e acompanhamento da execução.
- Começar por projetos menos complexos, com modelos-piloto, metas mensuráveis e avaliação *ex post* dos resultados.

Rua Tenente Espanca, 3 - 4º A - 1050-220 Lisboa - Portugal • Tel.: (351) 213 580 785 (chamada para a rede fixa) • info@appconsultores.org.pt • www.appconsultores.org.pt

- Aumentar progressivamente a complexidade dos projetos e empreendimentos abrangidos à medida que a eficácia do modelo se comprove em termos de qualidade técnica, cumprimento de custos e respeito pelos prazos.
- Definir cadernos de encargos-tipo, métricas de desempenho e regras claras de articulação entre Dono de Obra, gestores externos e equipas internas, evitando sobreposição ou diluição de responsabilidades.
- Garantir a transferência de conhecimento aos serviços públicos, para que esta solução complemente e reforce a capacidade instalada da Administração, em vez de a substituir de forma acrítica.



Jorge Nandin de Carvalho
Presidente da Direção

Rua Tenente Espanca, 3 - 4º A - 1050-220 Lisboa - Portugal • Tel.: (351) 213 580 785 (chamada para a rede fixa) • info@appconsultores.org.pt • www.appconsultores.org.pt