

## MEMORANDO - Contributos da APPC

### REVISÃO DA DIRETIVA 2014/24 EU E COMENTÁRIOS PARALELOS AO CÓDIGO DE CONTRATOS PÚBLICOS PORTUGUÊS

#### 1) PREÂMBULO

Conforme anunciado pelo IMPIC, através do respetivo site, mas também pelo seu Presidente, Dr. Fernando Batista, em intervenções públicas, vem a APPC, Associação Portuguesa de Projectistas e Consultores divulgar, por esta via, as suas preocupações relativas à contratação pública, na medida em que a maior parte dos seus associados são empresas de consultoria na área da arquitetura, engenharia, tecnologias da construção e de prestação de serviços de consultoria em geral, lidam frequentemente com a legislação de Contratação Pública, porquanto muitos dos investimentos em Portugal, quer em infraestruturas quer em edificações, são promovidos pelo Estado.

Naturalmente que esta Associação contacta muito mais frequentemente com o Código de Contratos Públicos nacional consolidado, constante do site do IMPIC, isto é o Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, alterado (demasiadas vezes, cremos nós).

Por isso não resistimos a propor no Capítulo 1 três medidas de melhoria da atual Diretiva que consideramos essenciais para a atividade do nosso sector de prestação de serviços de arquitetura e engenharia. No capítulo 2 (de que pedimos desculpa se for considerado a despropósito, mas fica desde já o registo) enunciamos algumas medidas que nos parece que são, e, serão admitidas, pela atual e futura Diretiva, mas que por isso não pretendemos ver revertidas estas autorizações na próxima revisão da Diretiva. Entendemos, por isso, que sejam consideradas essenciais e tidas em conta em próxima revisão do CCP, sem prejuízo de então oportunamente voltarmos ao contacto com o IMPIC para melhor expormos as nossas preocupações.

Finalmente num capítulo final 3 abordamos outras medidas que nos parecem também essenciais para o equilíbrio económico do sector, mas que têm sido estipuladas sobretudo em portarias ou outra legislação secundária.

Assim quanto à revisão da Diretiva Europeia, propomos, inspirados também nos trabalhos e reflexões no quadro da Federação Europeia que integramos, a “EFCA - European Federation of Engineering Consultancy Associations”, o seguinte:

## 2) REVISÃO DA DIRETIVA EUROPEIA

### A) PROIBIÇÃO DO USO DO PREÇO MAIS BAIXO COMO CRITÉRIO ÚNICO DE ADJUDICAÇÃO EM SERVIÇOS DE NATUREZA INTELECTUAL

Um dos temas que suscita maior preocupação e contestação, entre a comunidade das empresas de engenharia e arquitetura é o uso excessivo do preço mais baixo como critério único de adjudicação em procedimentos de contratação pública. Mesmo quando outros critérios são usados para determinar a proposta economicamente mais vantajosa, o foco é essencialmente no preço.

A preferência por taxas/preços baixos em concursos e consequentemente a preferência pelo concorrente que apresenta o preço mais baixo devem ser reduzidas ao máximo ao contratar serviços de natureza intelectual/inovadores, como são os serviços de estudos e projetos de arquitetura e engenharia e os serviços de gestão, coordenação e fiscalização de obras. Os contratos de serviços intelectuais/inovadores devem ser adjudicados principalmente com base em critérios qualitativos. São serviços intelectuais/inovadores, os serviços definidos pela sua entrega imaterial e natureza intensiva em conhecimento, devendo ser distinguidos de outros serviços gerais na contratação pública para permitir critérios de adjudicação que priorizem a qualidade e a inovação em relação ao preço mais baixo. Usar o preço mais baixo como critério único ou principal desencoraja o investimento em soluções inovadoras, favorecendo ofertas de baixo custo sobre serviços de alto valor.

Quando os contratos são adjudicados exclusivamente com base no preço mais baixo, a competição tende a focar-se principalmente na redução de custos, em vez de inovação ou qualidade. Esta abordagem prejudica soluções inovadoras e melhorias de qualidade, uma vez que a inovação geralmente envolve custos iniciais mais altos em comparação com soluções padrão.

A reforma das Diretivas da UE de 2014 visava promover a inovação através da contratação estratégica. No entanto, uma parte muito significativa dos contratos (e em Portugal podemos dizer a esmagadora maioria) é ainda adjudicada com base no critério de preço mais baixo.

O uso do preço mais baixo como critério promove a manutenção de salários baixos, ou seja, é mais competitiva a empresa que pior pagar aos seus colaboradores.... Competir pelo custo com base em salário reduzido dificilmente promove a qualidade ou o desenvolvimento económico. Acresce que também incentiva as empresas de consultoria a depender cada vez mais de subconsultores estrangeiros mais baratos. Como resultado, partes significativas do trabalho entregue são descartadas devido à qualidade insuficiente, embora sejam horas faturáveis contratualmente. Isso não beneficia a autoridade contratante nem a competitividade dentro da União Europeia. Além disso, essas pressões frequentemente levam a reestruturações organizacionais em que pessoal mais experiente e conhecedor se torna economicamente insustentável, levando as empresas a optar por recursos menos qualificados, mas mais acessíveis. Consequentemente, a qualidade geral e a capacidade de inovação das empresas deterioram-se ao longo do tempo.

Em conclusão a proposta da APPC é que a Diretiva simplesmente proíba a utilização do preço mais baixo como único critério de adjudicação em serviços de natureza intelectual.

## **B) PROPOSTA ECONOMICAMENTE MAIS VANTAJOSA**

Para garantir que a contratação pública resulte no máximo benefício social, alta qualidade e sustentabilidade, o princípio da proposta economicamente mais vantajosa, conforme estabelecido no Artigo 67 da Diretiva 2014/24/UE, deve ser desenvolvido e definido como único critério para serviços intelectuais /inovadores. As autoridades públicas devem ser obrigadas, já nos documentos de concurso, a declarar explicitamente os impactos e objetivos pretendidos para cada projeto ou serviço intelectual. Esses objetivos devem ser formulados através de indicadores-chave de desempenho (KPIs) claros e mensuráveis, diretamente ligados aos impactos desejados do projeto, como impacto ambiental, sustentabilidade social, nível de inovação e eficiência económica.

Ao definir claramente esses KPIs, os fornecedores têm a oportunidade de demonstrar exatamente de forma transparente e estruturada como podem contribuir para alcançar os objetivos e impactos desejados pelas autoridades. As autoridades devem então ser obrigadas a usar esses KPIs durante a avaliação das propostas, garantindo um processo de avaliação objetivo, comparável e eficaz. Esta abordagem também fortalece a ligação entre a contratação e os objetivos sociais, como desenvolvimento sustentável e inovação.

Além disso, se todos os licitantes receberem a mesma pontuação ao aplicar o critério da proposta economicamente mais vantajosa (na sigla inglesa MEAT) é evidente que a autoridade contratante falhou em conduzir uma avaliação significativa da qualidade, pois não há cenário realista em que todos os licitantes ofereçam o mesmo nível de qualidade. Em tais casos, a contratação efetivamente torna-se uma contratação de preço mais baixo, apesar da aplicação formal do MEAT. Para evitar esse resultado, a autoridade contratante não deve ser autorizada a selecionar o licitante que oferece o preço mais baixo. Em vez disso, o contratante deve ser obrigado a adjudicar o contrato ao licitante cujo preço está na mediana de todos os preços submetidos. Esta abordagem fornece um incentivo para a autoridade contratante conduzir uma avaliação de qualidade mais competente, enquanto desencoraja os licitantes de apostar no preço como fator decisivo, submetendo propostas estrategicamente baixas.

## **C) LIMITAÇÃO DA ACEITAÇÃO DE PREÇOS ANORMALMENTE BAIXOS (PAB)**

Relacionado com a necessidade de limitar o uso excessivo do preço mais baixo como critério de atribuição, está a facilidade com que os licitantes podem argumentar que o seu preço baixo deve ser admissível, tornando a regulação da Diretiva sobre propostas anormalmente baixas ineficaz. Se o preço continuar a ser um critério aceitável para serviços intelectuais/inovadores, a regulação relativa a propostas de preço anormalmente baixo deve ser mais eficaz. Neste momento, a concorrência justa está a ser erodida porque os fornecedores podem reduzir significativamente os preços durante o processo de licitação apenas para mais tarde obterem uma compensação durante o contrato. Embora a disposição possa parecer sólida em teoria, na prática recompensa os fornecedores que exploram a oportunidade de recuperar os seus custos durante o período do contrato. Os fornecedores que apresentam propostas anormalmente baixas devem estar sujeitos a uma maior carga de justificação para lhes ser adjudicado um contrato público. Além disso, conforme mencionado anteriormente, as autoridades contratantes devem ser capazes de influenciar os preços estabelecendo limiares de preço mínimo especialmente quando a avaliação é feita com base na qualidade em detrimento do preço ou custo.

Em prestações de serviço imateriais, intelectuais e inovadores como as de consultoria de engenharia e arquitetura, como se sabe, mais de 80% dos custos, designadamente no caso de estudos, projetos, coordenação e fiscalização de obras, prendem-se com a alocação de meios humanos e muito pouco, ou quase nada, com a alocação de meios materiais. Nestas circunstâncias, quanto estão em causa prestações de serviço deste tipo, um PAB só se pode dever a duas razões, qualquer delas bastante negativa do ponto de vista da qualidade do serviço: (i) ou a insuficiente afetação de meios humanos ao serviço ou (ii) a “dumping” salarial. Confrontados com uma miríade de argumentos, mais ou menos criativos, que vão desde a existência de instalações nas proximidades do local da prestação de serviços, até a financiamentos obtidos, mas também, argumentos como a grande experiência em trabalhos da mesma natureza declarada por empresas que os não têm no seu currículo ou até, pasme-se, à justificação do PAB porque a realização de trabalhos, mesmo que sofisticados, é feita por estagiários, tudo serve para justificar um PAB e tudo tem sido aceite pelas entidades adjudicantes. A sugestão da APPC, passa por proibir limiares para o preço anormalmente baixo superiores a 10 % do preço-base em prestações de serviço de índole intelectual/inovadora e que, designadamente, em serviços de arquitetura e engenharia só se possam aceitar duas justificações para o preço ser abaixo daquele limiar, ainda que limitado a um patamar 15% abaixo do preço-base : (i) o Estudo ou Projeto posto a concurso seja uma repetição de um já concursado, ainda que em local diferente, e a proposta anormalmente baixa seja do concorrente que já executou o original; (ii) a prestação de serviço de Coordenação e/ou Fiscalização de obra posta a concurso realizar-se no concelho ou concelho limítrofe à sua sede ou estabelecimento estável, e a empresa disponha nos seus quadros, à data do concurso, pelo menos o mesmo número do máximo mensal de meios humanos a mobilizar na prestação de serviço.

### **3) COMENTÁRIOS A MEDIDAS QUE O CCP NÃO PERMITE, MAS QUE A ATUAL DIRETIVA AUTORIZA (A NOSSO VER) E QUE POR ISSO DEVEM SER MANTIDAS NA NOVA DIRETIVA**

Seguem-se, portanto, algumas situações que, no nosso entender, são permitidas pela atual Diretiva, e que devem ser permitidas na futura Diretiva, mas que não estão previstas no atual CCP e, portanto, nele devem ser incluídas em próxima revisão:

#### **A) O CONCURSO LIMITADO COM PRÉVIA QUALIFICAÇÃO E CONCURSOS ABERTOS**

Verifica-se que o concurso limitado com prévia qualificação é muito pouco utilizado pelas entidades adjudicantes em Portugal. O argumento prende-se, segundo a maior parte das entidades auscultadas, com o maior tempo de tramitação que o modelo implica, o qual, associado às pressões temporais para a execução dos investimentos, inviabiliza o recurso a este tipo de procedimento. A consequência é que, em concursos de arquitetura e engenharia importantes, designadamente de obras das categorias III ou IV, o acesso resulta incondicional, dando-se acesso aos concursos a empresas com características técnicas e financeiras extremamente dispare, muitas delas sem capacidade para a realização dos serviços concursados. Alguns concursos atenuam esta disparidade com critérios de seleção com base na proposta economicamente mais vantajosa, introduzindo critérios de seleção associados às equipas e metodologias apresentadas. A ausência de pré-qualificação determina a impossibilidade de se avaliar a experiência e capacidade do concorrente, conduzindo a situações em que as empresas concorrentes não têm nem currículo nem capacidade financeira para a realização dos serviços a que se propõem. A proposta da APPC consiste, portanto, em que o CCP determine que todos os concursos de serviços de arquitetura e engenharia para obras de categorias III ou IV, ou associados a preços-base superiores, digamos, a 250.000

4/10

euros, sejam obrigatoriamente realizados através de concurso limitado por prévia qualificação, sendo que os critérios da prévia qualificação devem atender à experiência da empresa, à capacidade técnica instalada (recursos humanos disponíveis) e à capacidade económica e financeira para realizar os serviços, nomeadamente quando lhe está associado fluxo de caixa negativo, como infelizmente acontece na maioria dos casos. Se, ainda assim, a entidade adjudicante optar por concurso aberto propomos que, nestes casos – de acordo com o que pensamos que a Diretiva Europeia permite e venha a permitir – os concursos abertos possam ter cláusulas de admissão técnicas suavemente restritivas (isto é, que possam ser admitidos concorrentes com metade da experiência do objeto do concurso – isto é, se o concurso se destina a projetar uma autoestrada de 100Km, sejam admitidos todos os concorrentes que já tenham executado pelo menos uma de 50Km) e cláusulas de admissão económico financeiras razoavelmente exigentes, com dois objetivos: desmotivar a atomização do setor e reforçar a sua capacidade exportadora.

## **B) REVISÃO DE PREÇOS**

Mais uma vez julgamos que esta problemática não tem a ver com a Diretiva, mas com a nossa legislação. A revisão ordinária de preços só existe, no CCP, para as empreitadas. Os Projetistas e Consultores viveram, neste último período de grande inflação, grandes constrangimentos por não existir para eles a possibilidade de revisão ordinária de preços no CCP. Percebendo parcialmente a gravidade da situação, o Governo tentou proceder a alguns ajustes, mas o Decreto-Lei 36/2022 de 20 de maio acerca da revisão extraordinária de preços e a portaria 74-A/2023 de 7 de março, não só não abrange os contratos de projeto, como são de aplicabilidade muito limitada, dada a visão restritiva de alguma jurisprudência, quanto às prestações de serviço de Fiscalização de Obras. Fazendo parte do mesmo setor da construção -reconhecido até como Cluster AEC- só se compreende que a prática da revisão de preços não tenha sido estendida às nossas prestações de serviço por se pensar que estas são mais curtas, quando, na verdade, tal não acontece. Desde logo, nas prestações de serviço de Coordenação e Fiscalização de Obras, mas também em projeto, porquanto internacionalmente é reconhecido que os prazos de conceção e de construção de uma obra são semelhantes, já para não falar na assistência técnica que o projetista tem de e deve prestar. Podem considerar-se formulas de revisão inspiradas nas das empreitadas, adequadamente adaptadas à estrutura de custos dos nossos serviços (maior impacto da mão de obra), mas o preferível seria que a revisão de preços de prestações de serviços de engenharia e arquitetura fosse efetuada com base na variação do índice de preços no consumidor para a região em que é prestado o serviço. Assim, a proposta da APPC é a inclusão no CCP da obrigatoriedade, em paralelo com a revisão ordinária de preços de empreitadas, da revisão ordinária de preços para prestações de serviço relacionadas com empreitadas, designadamente de prestações de serviço de engenharia e arquitetura, sejam de Estudos e Projetos e respetiva Revisão sejam de Gestão, Coordenação e Fiscalização de Obras.

## **C) REMOÇÃO DE OBSTÁCULOS À INOVAÇÃO**

A Industrialização e circularidade da construção, bem como a correspondente inovação que ambas acarretam, trazem novos desafios ao setor. A obrigatoriedade de os concursos públicos serem lançados com base em projetos de execução (excetuam-se desde a última revisão do CCP, os concursos de conceção-construção) e a tendência existente nas entidades adjudicantes para a proibição liminar de variantes, por minimalistas que sejam, são um obstáculo evidente ao desenvolvimento e à inovação. Compreende-se que a aceitação de variantes gera, naturalmente, complexidade na avaliação de propostas de empreitada. Não obstante, não se compreende por que razão nem sequer a mera adoção

de processos construtivos alternativos é aceite na generalidade dos casos. A industrialização da construção está intimamente relacionada com os processos construtivos, os quais são fundamentalmente determinados pela experiência e até pelos equipamentos de que cada concorrente dispõe. É, pois impossível dinamizar processos de inovação e industrialização do setor se não são admitidas variantes ou soluções alternativas nos concursos de empreitada. Este estado de coisas implica que a única solução alternativa disponível em termos de CCP, se se quiserem soluções industrializadas, seja o regime de conceção/construção, que para além do carácter temporário que lhe confere a lei, tem o inconveniente de ser demasiado aberto em termos de soluções. A alternativa pode passar por soluções existentes noutros países europeus, em que a contratação de empreitadas é feita, principalmente, com base em anteprojetos ou projetos-base, cabendo ao empreiteiro o desenvolvimento dos projetos de execução, subcontratando para o efeito projetistas especializados. Este modelo, além de facilitar a apresentação de variantes e promover o desenvolvimento do setor, tem ainda a vantagem de alinhar os interesses dos concorrentes com os do dono de obra porquanto os primeiros tenderão a focar-se na orçamentação global da obra, em lugar de se focarem na análise minuciosa do mapa de quantidades do projeto de execução fornecido pelo dono de obra na procura de oportunidades de reclamação; tal modelo pode contribuir, por isso, para uma diminuição geral da litigância. Nesta modalidade haveria que garantir que ao projetista autor do projeto-base seria obrigatoriamente consignada a assistência técnica especial –como forma de ficarem preservados os conceitos do projeto-base– pelo que o respetivo preço e condições deveriam fazer parte integrante da sua proposta. Este modelo seria aplicado com vantagens a projetos-base elaborados em BIM, pois a existência de uma plataforma colaborativa facilita o intercâmbio entre os dois Projetistas (o do projeto-base posto a concurso e o subcontratado do empreiteiro). Na verdade, a abertura desta possibilidade também irá limitar, naturalmente, a adoção do modelo de conceção/construção, podendo, assim, o Dono de Obra, garantir com maior probabilidade o que pretende. Parece também ser a forma mais óbvia de retirar todo o potencial das atuais plataformas colaborativas. A sugestão da APPC, baseada na escola francesa de obras públicas, é a criação, no CCP, de um novo regime de contratação de empreitadas, intermédio entre os atuais Concurso de Conceção/Construção e Concurso com Projeto de Execução, em que o concurso é lançado com base num anteprojecto ou projeto-base, cujo autor asseguraria a assistência técnica especial à obra (incluindo revisão do projeto de execução), ficando a elaboração da engenharia de detalhe (projeto de execução) a cargo do Empreiteiro adjudicatário.

#### **D) A JUSTIFICAÇÃO DOS PREÇOS-BASE**

Tendo deixado de existir tabelas de honorários de obras públicas, os Projetistas de arquitetura e de engenharia tiveram de se adaptar à formação do seu preço final, a partir dos tempos de afetação dos meios humanos afetos ao projeto. Este conceito demora anos a cimentar pois é exigente e requer muita experiência para prever com exatidão os tempos de ocupação da equipa técnica, mas também para avaliar os riscos de variações, quer em tempo, quer em meios. Variações estas que podem ser endógenas ou exógenas. Do mesmo modo, a avaliação de custos de estrutura das empresas desempenha papel importante. É por isso muito importante que as entidades públicas adjudicantes deem indicações sobre a forma como calculam o preço-base, não sendo, quanto a nós, suficiente fazerem-no com base em percentagens colhidas pela experiência ou através das tabelas antigas, como muitos ainda o fazem. Os preços-base devem ser, de facto, transparentes, como por exemplo o são hoje na maior parte dos concursos públicos de fiscalização de obras (considere-se o seu resultado alto ou baixo) ou nas obras públicas, onde a maior parte dos preços-base são aferidos através do cálculo do orçamento da obra elaborado pelo projetista. A apresentação de preços-base bem justificados permite que os concorrentes possam facilmente concluir se estão ou não em condições de concorrer e apresentar preço semelhante

6/10

ao preço-base. Assim, parece-nos que se deve tornar obrigatória a justificação analítica com base na explicitação dos tempos de ocupação previsionais dos meios humanos, dos meios materiais e serviços especializados subcontratados. Com esta medida pretende-se limitar a quase constante falta de justificação dos preços-base patenteados e, assim, diminuir a volatilidade dos preços. A APPC sugere que o CCP seja alterado no sentido de que, nos casos em que o preço-base não é discriminado e perfeitamente justificado analiticamente, o concurso admita automaticamente propostas com preço de 25,0% acima do preço base.

## **E) A LITIGÂNCIA**

A litigância é um problema do CCP, e julgamos que é tão grave em empreitadas como em prestações de serviço, pois no fundo as margens são proporcionais. Entre empresas do nosso setor, isto é, de arquitetura e engenharia, a litigância é mais frequente na sequência de concursos públicos e adjudicações contestáveis, mas também acontece durante a prestação de serviços. No primeiro caso, as medidas que vierem a ser adotadas para os empreiteiros podem ser adotadas para nosso setor, desde que incluída, no nosso caso, pelo menos, a medida que adiante apresentamos relativa à abertura de propostas a dois tempos. Nos casos em que a litigância exista durante a prestação de serviço, parece-nos mais adequado que aquela seja dirimida em tribunais arbitrais que para além de serem mais rápidos, não sobrecarregam tribunais comuns. A APPC sugere que em prestações de serviço de arquitetura e engenharia, as eventuais litigâncias que ocorram durante a prestação de serviço sejam dirimidas em tribunais arbitrais, dado o relativo baixo montante face ao valor global do investimento e a rapidez de resolução dos conflitos, ultrapassando assim a conhecida morosidade dos tribunais comuns.

## **F) PROJETO E FISCALIZAÇÃO PELA MESMA ENTIDADE**

Existe grande controvérsia, sobre as vantagens e as desvantagens de ser o projetista também o responsável pela fiscalização da obra que projetou. Na indústria e no setor privado são frequentemente a mesma entidade, muitas vezes com vantagens, pois o projetista tende a defender melhor o seu projeto do que um terceiro e possui mais dados para propor alternativas válidas. O CCP proíbe o projetista de concorrer à fiscalização da obra que projetou, por considerar que detém uma vantagem competitiva por ter elaborado as peças do projeto. Esta vantagem competitiva é inexistente sempre que a entidade adjudicante impõe ao projetista uma equipa técnica. Por outro lado, e pelas razões já enumeradas, não parece haver qualquer inconveniente- até por não ser o responsável pelo projeto de execução, quando é o projetista do estudo prévio no caso de concursos de conceção/construção ou do anteprojecto no caso de concursos no âmbito da medida proposta no capítulo “Remoção de obstáculos à Inovação” acima – que seja também o responsável pela fiscalização. Um certo alívio da restrição atual, ainda que temporária e ao jeito de ensaio, pode ser vantajoso, pois não só responsabiliza mais o projetista, como reforça a abertura do mercado à concorrência. Nestas condições a APPC sugere a inclusão no CCP de uma regra que permita que o projetista possa concorrer a concursos de fiscalização de obras nos casos em que:

- 1) A entidade adjudicante defina a equipa técnica e as respetivas afetações e não admita variantes;
- 2) Seja o autor do Estudo prévio de um concurso de conceção/construção;
- 3) Seja o autor do Projeto-Base de um concurso lançado nos moldes acima sugeridos em 3C).

## **G) RESTABELECIMENTO DA REPARTIÇÃO DO BENEFÍCIO EM ALTERNATIVA MAIS ECONÓMICA**

Os concursos de empreitada são atualmente remunerados por série de preços com montante global máximo fixo. Existe ainda uma regra que impede o Estado de pagar qualquer trabalho não realizado. A conjugação destas duas regras implica que é impossível remunerar a inovação ou a otimização de soluções ou métodos construtivos. No caso de um Empreiteiro identificar uma solução que permita construir de forma mais económica uma determinada obra ou componente de construção, não existem mecanismos que lhe permitam capitalizar a mais-valia assim gerada, nem a repartir com o cliente. O processo é pernicioso, porquanto o Empreiteiro não só não tem qualquer incentivo à poupança ou otimização, como é objetivamente prejudicado se a adotar. A solução é o restabelecimento no CCP de um modelo de repartição de mais-valias entre o Cliente e Empreiteiro, que seja mutuamente benéfico.

## **H) GESTÃO DE TRABALHOS COMPLEMENTARES**

A gestão dos trabalhos complementares é de tal forma complexa que impede o avanço das obras e é sistematicamente geradora de atrasos. A conjugação de um procedimento complexo com uma regra do CCP que impede qualquer pagamento de trabalhos complementares que não tenham sido previamente reconhecidos e aprovados como tal, gera um risco desproporcional para o contratante privado, que o obriga a parar a prestação de serviços porquanto não pode realizar trabalhos complementares em discussão que não lhe serão pagos por terem sido realizados antes de aprovados. Estas regras provocam grande conflitualidade na gestão dos projetos, até porque, como é natural em face das responsabilidades pessoais que enfrentam, os funcionários não estão disponíveis para assumir compromissos de pagamento de trabalhos complementares sem que disponham da necessária cobertura das respetivas tutelas e até, por vezes, do próprio Tribunal de Contas. A sugestão da APPC é que se volte ao sistema do 59/99.

## **4) OUTRAS MEDIDAS A INCLUIR NO CCP OU EM LEGISLAÇÃO ESPECÍFICA**

### **A) ABERTURA DE PROPOSTAS A DOIS TEMPOS OU, MAIS CORRENTEMENTE, “SISTEMA DO DUPLO ENVELOPE”**

A experiência vem demonstrando que, mesmo nos concursos em que a avaliação das propostas é feita segundo o critério da proposta economicamente mais vantajosa, com avaliação pela qualidade técnica e pelo preço, a maior parte dos concursos é ganha pelos concorrentes que apresentam o preço mais baixo. Por um lado, porque, de facto é o critério mais objetivo, por outro, porque o decisor público, hoje individualmente responsabilizado e altamente desprotegido na sua missão, sente grande desconforto quando não adjudica ao preço mais baixo. Para tornar os concursos mais transparentes, permitindo uma seleção pela qualidade e sem a influência do conhecimento prévio do preço, evitando-se o desconforto do agente do Estado e a litigância, a APPC propõe que, em prestações de serviços de índole intelectual, se utilize o sistema de abertura das propostas a dois tempos. Como se sabe, este sistema, muito utilizado pela banca multilateral e outras instituições internacionais, caracteriza-se essencialmente por abrir as propostas técnicas num primeiro tempo, classificando-as e divulgando a classificação, e, num segundo momento, abrir as propostas de preço, procedendo de seguida à classificação ponderada final. Este sistema retira ao decisor o estigma da responsabilidade da decisão de adjudicação, ao classificar tecnicamente as propostas sem conhecimento do preço. A avaliar pela experiência das multilaterais, na

8/10

prática é altamente desincentivador da litigância. Segundo constatamos, o CCP é omissivo relativamente a esta possibilidade, mas, indiretamente, proíbe-a ao obrigar à utilização de plataformas eletrónicas, que segundo nos informam não estão preparadas para esta prática de abertura de propostas a dois tempos. Em face do exposto, a APPC sugere que, em concursos de consultoria de índole intelectual – situação mais geral - ou em concursos de prestação de serviços de arquitetura e engenharia - mais restritos - a abertura das propostas se realize em dois tempos. Isto é, a abertura da proposta técnica em primeiro lugar, classificando e divulgando a classificação técnica, seguida da abertura das propostas de preço, determinando-se finalmente a classificação de cada proposta e a ordenação dos concorrentes. Nos casos das prestações de serviço de arquitetura e engenharia, admitimos que se possa restringir a obrigatoriedade do recurso a esta modalidade às prestações de serviço de obras das categorias III e IV, ou a determinados montantes de preço-base, digamos acima de 250.000 euros. Mais se sugere, aliás em linha com a legislação europeia, que seja simplesmente proibido, como já se referiu no capítulo 2, sobre a revisão da Diretiva Europeia, o recurso ao critério monofator preço.

## **B) REVISÃO DE PROJETO**

A Revisão de Projeto é obrigatória para obras das categorias III e IV, mas não existe portaria que a regule. A regulação desta atividade é importante porque muitas vezes os objetivos não são atingidos e as eventuais correções não se fazem devido à pressão para lançar a obra, por incompatibilidades entre o projetista e revisor ou porque os objetivos da revisão não foram bem definidos.

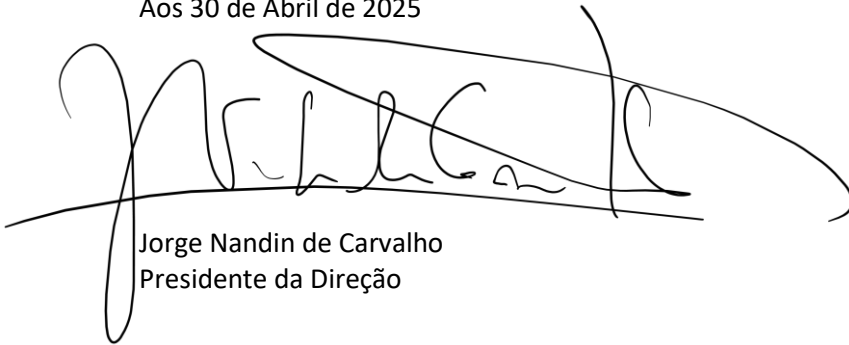
É necessário definir bem os objetivos da revisão, esclarecer quem tem capacidade para rever o projeto de outro e, tratando-se muitas vezes de projetos pluridisciplinares, é absolutamente necessário que o revisor já tenha projetado e disponha de equipas de projeto das especialidades decisivas do projeto que vai rever, quando se deve iniciar a revisão, o que pode ser questionado ou não (por exemplo ao rever um projeto de execução não se deve questionar as fases anteriormente aprovadas, nomeadamente um traçado de uma estrada ou um programa de um hospital) e quais as responsabilidades do revisor. A regulação desta atividade pode passar por uma prévia qualificação de Projetistas Revisores, eventualmente com um sistema de qualificação segundo as várias especialidades, concebido pelo LNEC, similar ao que existe atualmente para os Gestores de Qualidade. Sobre estes temas, a APPC dispõe de bastante trabalho elaborado tendo já sugerido textos para uma portaria específica ao IMPIC. Nestas condições a APPC sugere que se aproveite tão rapidamente quanto possível uma portaria de regulação da Revisão de Projetos e um correspondente sistema de qualificação de revisores. (NOTA: O anterior Governo limitou neste momento (fim de abril 2025) as decisões de gestão já propôs um projeto de portaria sobre este tema a que demos as nossas sugestões no princípio deste ano).

## **C) INCENTIVOS À PROFISSÃO DE ENGENHARIA E ARQUITECTURA**

A construção debate-se hoje com grandes dificuldades de recrutamento de mão-de-obra. Especialmente o nosso setor, por remunerar pior os seus técnicos do que o fazem os empreiteiros ou as consultoras internacionais, tem dificuldade em reter os seus melhores elementos, que “fogem” para estas empresas ou para o estrangeiro. Estamos em crer, sinceramente, que no Cluster AEC é o setor da consultoria de engenharia e arquitetura o que tem maior dificuldade em remunerar condignamente os seus técnicos, dada a sua atomização e a total ausência de incentivos à criação de empresas mais robustas. A atomização traduz-se numa competitividade extrema no setor, designadamente pelo preço e nunca pela qualidade,

com o conseqüente aviltamento de preços e a espiral negativa nos salários, relativamente a outras áreas no mesmo cluster. Tudo isto com evidentes repercussões na perda de atratividade do setor. Uma das formas de mobilizar jovens seria possibilitar-lhes estágios remunerados em serviços de fiscalização de obras, pois dada a sua exigente formação e agilidade na utilização de ferramentas digitais, substituem, por vezes com vantagens, outros elementos, designadamente técnicos fiscais, cuja formação é sempre muito baseada sobretudo na experiência. A solução passa, portanto, por criar equipas mistas, incorporando, em simultâneo, técnicos formados em boas escolas superiores de engenharia e arquitetura – jovens engenheiros e arquitetos - e técnicos formados essencialmente pela experiência - fiscais. Este conceito não tem sido adotado pela maior parte dos clientes públicos, os quais persistem na exigência sistemática para serviços de fiscalização de técnicos com o mínimo 5/10 anos de experiência. Nestas condições, tal como se faz na formação em medicina, a APPC sugere que em prestações de serviço de fiscalização de obras se abra a possibilidade de incorporação nas equipas de técnicos com até 2 anos de experiência, em número não superior ao número de fiscais mobilizados, o que aliás naturalmente já acontece no sector de Estudos e Projetos.

Aos 30 de Abril de 2025



Jorge Nandin de Carvalho  
Presidente da Direção