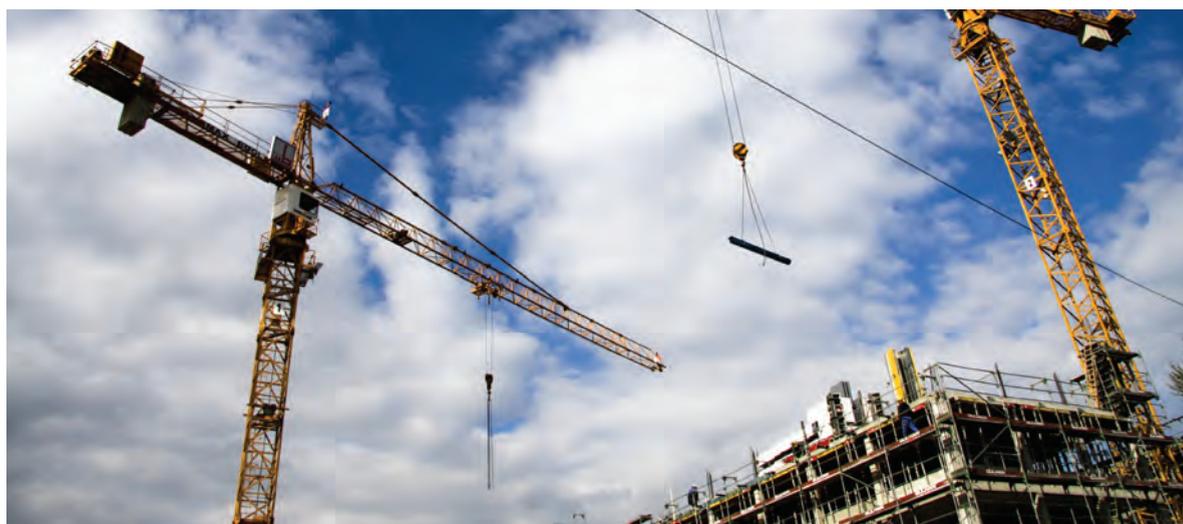


Regime de Concepção-Construção para acelerar PRR

Empreitadas. Para o melhor ou para o pior, o novo regime entrou em vigor em Dezembro apesar das dúvidas da indústria. O Decreto-Lei nº78/2022 de 7 de Novembro veio para acelerar a execução do PRR, mas expôs aquelas que são algumas das fragilidades do sector



Manuela Sousa Guerreiro

Fotos: DR

O novo regime de concepção-construção nas empreitadas entrou em vigor em Dezembro com a promessa de acelerar o ritmo de construção em Portugal e acelerar a execução do Plano de Recuperação e Resiliência. Mas, ainda que a indústria seja unânime no que diz que respeito à necessidade de simplificar procedimentos, o diploma que torna um regime que antes tinha um cariz excepcional numa prática comum, está longe de reunir o consenso.

Na véspera da entrada em vigor do novo diploma o Observatório das Autarquias Locais dedicou os seus “2os Estados Gerais do Sector da Construção em Portugal”, precisamente ao “Novo regime de Concepção-Construção nas Empreitadas”, juntando à mesma mesa quatro actores: arquitectos, engenheiros, empreiteiros e entidades públicas. Este encontro, que decorreu online “foi um princípio, porque

este é um tema nada consensual. Foi importante porque tivemos a visão dos vários actores e percebemos que entre eles há opiniões muito divergentes. Temos quem defenda este regime de contratação e dê como exemplo a prática internacional ou quem tem grandes reservas apontando-lhe os vícios”, considera Bartolomeu de Noronha, presidente do Conselho Científico do OAL, uma associação que se tem vindo a posicionar na procura de soluções para os problemas existentes, no âmbito do sistema de contratação pública, entre autarquias e o

meio empresarial.

“Não nos podemos esquecer do que é que aqui está em causa que é a necessidade de se acelerarem e simplificar os procedimentos e não pôr em risco o financiamento europeu. Mas o problema do ‘2 em 1’ é que, quando queremos maior celeridade na contratação pública, temos maior perigo de irregularidades”, reconhece Bartolomeu de Noronha.

Outras soluções poderiam ser propostas “se houvesse mais conhecimento e mais recursos técnicos”. O problema não é novo, tal como a solução agora adop-

tada não é estranha à indústria, sendo comumente adoptada nas empreitadas privadas e noutros mercados internacionais.

“O sector da construção é um sector que se modernizou pouco. O próprio CCP é de 2009. Assistimos hoje a novas formas de construção e novos modelos e nós não estamos a acompanhar, mas este não é um problema exclusivamente português, outros países europeus também sentem estas dificuldades. Continuamos a utilizar os mesmos mecanismos que sabemos que não funcionam, mas teimamos em usar”, sublinha o responsável do OAL.

Agenda

Os próximos Estados Gerais do Sector da Construção, organizados pelo Observatório das Autarquias Locais têm lugar já no próximo dia 9 de Fevereiro. O encontro, que decorre online, tem como tema “15 anos da publicação do Código dos Contratos Públicos. Um bom ou mau Código para as entidades públicas e empresas da fileira da Construção?”. Uma oportunidade para construtoras, juristas e entidades públicas fazerem um ponto de situação da contratação pública e dos principais entraves e dificuldades que se verificam.

Ainda em Fevereiro, mas ainda sem data marcada, decorrerá um segundo encontro técnico para analisar as situações de cheias e inundações em meio urbano, verificadas recentemente em Lisboa e Porto.

DOS MAUS PROJECTOS, À CONCORRÊNCIA ESTRANGEIRA

A Ordem dos Arquitectos foi uma das vozes mais críticas ao diploma. Para esta ordem profissional “a solução que se apresenta é especialmente gravosa e fortemente limitadora do acesso à encomenda de projecto, sendo preteridos serviços de dezenas de milhares de projectistas – arquitectos e engenheiros – em favor de construtoras de maior dimensão e maior capacidade técnica e financeira”. Em nota enviada à comunicação social,

antes da publicação do diploma, a OA sublinha que “simplificação e desburocratização não podem ser sinónimos de desresponsabilização, pelo que não devemos olhar para o projecto como um dispêndio de tempo e dinheiro, mas antes como um investimento na qualidade e na sustentabilidade do processo construtivo. Deixar todo o processo a cargo das empresas de construção terá um custo posterior de difícil avaliação, mas que se advinha elevado para o interesse público”, defendem.

Sobre a capacidade das empresas, sobretudo as de menor dimensão, em concorrerem aos concursos num regime de conceção-construção, o presidente do Conselho Científico do OAL relembra que “há um problema de fundo pior. Vamos ter um grande volume de obra pública, numa altura em já se sentem constrangimentos provocados pela falta de mão de obra. Pelo que neste contexto, as empresas irão ser mais criteriosas e irão escolher muito bem os concursos aos quais vão concorrer”, afirma Bartolomeu de Noronha. Nesta equação, o know how, a proximidade à obra, numa perspectiva de redução de custos de estaleiro e logísticos, também serão condicionantes a ter em conta na hora de concorrer a concursos públicos. **C**

“Não nos podemos esquecer do que é que aqui está em causa que é a necessidade de se acelerarem e simplificar os procedimentos e não pôr em risco o financiamento europeu. Mas o problema do 2 em 1 é que, quando queremos maior celeridade na contratação pública, temos maior perigo de irregularidades”

OPINIÃO

Empreitadas de conceção-construção: da exceção à regra, por ora, até 2026



Isabel Moraes Cardoso
Sócia AMMC Legal

Foi publicado a 7 de novembro de 2022, o Decreto-Lei n.º 78/2022, que alterou as medidas especiais de contratação pública aprovadas pela Lei n.º 30/2021, de 21 de maio, criando um regime especial e transitório de empreitadas de conceção-construção, o qual, de acordo com o Governo, possibilitará a “eliminação de dispêndios de tempo e recursos desnecessários”, inserindo-se assim no conjunto das reformas introduzidas em 2021 no sentido da simplificação e agilização procedimentais com vista a acelerar o investimento público.

Numa primeira versão do diploma, o novo regime alterava o Código dos Contratos Públicos (CCP) nesta matéria, o que mereceu objeções várias, mormente do Tribunal de Contas, que o qualificou “difícilmente compaginável com as garantias de ampla concorrência e de ponderação de custo-benefício”, tendo o Governo optado por o inserir no âmbito das medidas excecionais aplicáveis no âmbito dos procedimentos pré-contratuais em matéria de projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus, incluindo os integrados no Plano de Recuperação e Resiliência, de promoção de habitação e descentralização, de tecnologias de informação e conhecimento, de saúde e apoio social, de execução do Programa de Estabilização Económica, de gestão de combustíveis no âmbito do Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais, bem como de bens agroalimentares, tendo por isso, para já, uma natureza temporária até 31 de dezembro de 2026, período no qual será avaliado o respetivo impacto.

O legislador veio, assim, tornar regra nas matérias acima referidas, o regime constante do n.º 3 do artigo 43.º do CCP, que estabelece que as empreitadas de conceção-construção – nas quais a entidade adjudicante pode prever como aspeto da execução do contrato a celebração, a elaboração do projeto de execução e a realização da obra –, apenas são aplicáveis em casos excecionais devidamente fundamentados em que o cocontratante tenha que assumir obrigações de resultado relativas à utilização da obra ou em situações de complexidade técnica do processo construtivo da obra a realizar. Tendo presente que até 2026, a esmagadora maioria das empreitadas (de obras públicas ou em contratos financiados) se destinam à execução de projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus, este regime irá tornar-se a regra, o que justifica os fundados receios de afetação do princípio de concorrência, que justificam a excecionalidade do regime do CCP, a qual radica, consensualmente, nas

limitações que do mesmo decorrem em matéria de concorrência por potenciar a redução do universo dos concorrentes com o conseqüente risco do agravamento do resultado financeiro do concurso.

O novo regime, aplicável nas referidas áreas sem necessidade de fundamentação e independentemente do valor do contrato, tem como contrapeso a exigência de o caderno de encargos conter, obrigatoriamente, o estudo prévio e não somente o programa preliminar, o que significa que cabe à entidade adjudicante elaborar, por si ou por recurso ao mercado o estudo prévio; a obrigação desta mesma entidade adjudicante discriminar, separadamente, o preço base para a conceção e o preço base para a execução da obra e, ainda, a aplicação obrigatória de um critério de adjudicação multifatorial, devendo os fatores e eventuais subfatores 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.

Estas diferenças relativamente ao regime de conceção-construção do CCP derivam, a nosso ver, das conseqüências da limitação da concorrência que este tipo de empreitadas acarreta, quer por o universo dos concorrentes ser sempre mais limitado pelas especiais exigências de qualificação técnica dos respetivos quadros, parecendo-nos que tenderá a favorecer operadores económicos de maior dimensão e com capacidades técnicas específicas ou a concentração por via de agrupamentos entre empresas projetistas e empresas de construção, quer pelas exigências acrescidas que impõe ao nível da definição e da aplicação dos fatores e subfactores de avaliação das propostas, em especial, quanto à respetiva qualidade, o que implicará júris devidamente qualificados para a respetiva avaliação. Atendendo à fraca capacitação técnica em matéria de projeto das entidades públicas, tendencialmente, estas optarão por procedimentos concorrenciais para a elaboração do estudo prévio, o que pode frustrar as expectativas de celeridade que justificam este regime. Não obstante, a qualidade e a completude do estudo prévio são essenciais para que esta medida excecional não dê azo a derrapagens financeiras, por aplicação do regime da responsabilidade pelos trabalhos complementares que tenham por finalidade o suprimento de erros e omissões. **C**

A Autora escreve segundo o Novo Acordo Ortográfico