



INSTITUTO SUPERIOR DE ENGENHARIA DE LISBOA

Área Departamental de Engenharia Civil



A importância do Programa Preliminar e do Projecto no âmbito da Contratação Pública

Nuno Miguel Fradique
Licenciado em Engenharia Civil

Dissertação para obtenção do grau de Mestre em
Engenharia Civil - Edificações

Documento Definitivo

Orientador:

Mestre, Carlos Manuel Martins, Eq. Prof. Adjunto. (ISEL)

Júri:

Presidente: Mestre, Manuel Brazão Farinha, Prof. Adjunto. (ISEL)

Vogais:

Licenciado, Manuel Augusto Gamboa, Prof. Adjunto (ISEL)

Mestre, Carlos Manuel Martins, Eq. Prof. Adjunto. (ISEL)

Março de 2012

Agradecimentos

No encerramento deste trabalho impõe-se expressar alguns agradecimentos, que mais não serão do que um humilde e singelo reconhecimento pelo muito apoio de que pude desfrutar durante todo o percurso da sua elaboração.

As circunstâncias de vida de um trabalhador estudante manifestam-se por vezes duras de conciliar com a realidade dos compromissos familiares e profissionais, particularmente, como é o caso, quando por imperativos de ordem diversa, o horário de trabalho se estende bastante para além do normal período de laboração.

Não posso esconder que durante tempo que levei a realizar este trabalho fui sucessivamente atravessando várias fases, ora de entusiasmo, ora de desalento, felizmente superado quase de imediato, graças aos incentivos incondicionais que sempre me foram concedidos.

Ao Professor Carlos Martins que na sua qualidade de orientador soube sempre apontar-me as “dicas” necessárias ao desenvolvimento do meu trabalho, sem no entanto me impor corredores ou metas pré-estabelecidas, antes pelo contrário obrigando-me a encontrar e desenvolver novos caminhos. Sem o seu contributo não teria sido possível, conceber este trabalho, pelo menos nos moldes em que o mesmo se apresenta. O meu sincero obrigado.

Aos meus pais, pelo seu sempre desinteressado apoio e carinho, que sempre acreditaram em mim e souberam alimentar a minha auto-confiança.

À Carmen, minha companheira, pela sua permanente boa disposição e paciência para aceitar as minhas ausências físicas ou de humor, sempre atenta aos meus desejos e disponível para me garantir o conforto só possível de conseguir no aconchego do lar.

À EMEF S.A, por permitir o exercício da minha actividade, a reprodução de documentos internos e o acesso a dados de informação essenciais ao desenvolvimento do caso de estudo.

Resumo:

O Código dos contratos públicos (CCP) veio introduzir alguns novos conceitos, nas empreitadas de obras públicas, sobre erros e omissões e também sobre trabalhos a mais. Tais conceitos têm estado na origem de algumas polémicas envolvendo donos de obra, projectistas, fiscalizações, empreiteiros e técnicos.

Por outro, quer à luz da anterior legislação quer ao abrigo da actual os desvios de preço e prazo, em empreitadas de obras públicas, continuam a ser frequentes, dir-se-á mesmo, praticamente uma constante e frequentemente alvo nos meios de comunicação.

No âmbito desta dissertação pretende-se partilhar algumas reflexões emergentes da observação efectuada, como participante activo em diversos empreendimentos.

Verificar-se-á ao longo da mesma dissertação que nela é atribuída grande relevância ao **programa preliminar** constante do Anexo I à Portaria n.º 701-H/2008 de 29 de Julho, que dá origem ao projecto. Com efeito, este documento embora a sua designação de preliminar possa induzir em erro, levando a conferir-lhe pouca importância, é, em boa verdade, o **programa fundamental**, para um bom entendimento entre o dono de obra e o projectista e subsequentemente com o empreiteiro.

Nesta dissertação faz-se uma incursão pelos conteúdos mais relevantes do CCP, no âmbito dos desvios de preço e custo, das empreitadas de obras públicas. Proceder-se, também, a uma análise detalhada e sequencial das fases e actividades que contribuem para a concretização de uma obra pública, observando simultaneamente o papel dos diversos intervenientes.

ABSTRACT

The public procurement code (CCP) introduced some new concepts, in public works contracts, about errors and omissions and also extra works. Such concepts have led to some controversies involving work, designers, owners, contractors and technical inspectors.

On the other hand, either in the view of previous legislation or under the current one, price and schedule deviations in public works contracts, still remain frequent, or even, virtually a constant and often the target of the media front pages.

In the context of this report it is intended to share some considerations emerging from the observation, as an active participant in several undertakings. We will show throughout this report that a great deal of importance is given to the preliminary programme, such as it is defined in the annex I to the Portaria No. 701-H/2008 of 29 July, and from where the project originates. Indeed, the name of this document can be misleading, for the term “preliminary” can make it seem of little importance. In truth, it is the fundamental programme that establishes the understanding between the owner and the designer and ultimately with the contractor.

This report sets in the CCP's most relevant contents, concerning the deviations of price and cost of public works contracts. There will be also a detailed and sequential analysis of the stages and activities which contribute to the implementation of a public work, commenting at the same time the role of the different participants.

INDICE

1. OBJECTIVO	1
1.1. <i>Introdução</i>	1
1.2. <i>Metodologia de elaboração do relatório</i>	2
1.3. <i>Estrutura da dissertação</i>	3
1.4. <i>Enquadramento</i>	4
2. EVOLUÇÃO DO REGIME JURÍDICO DE EMPREITADAS DE OBRAS PÚBLICAS	7
2.1. <i>Nota introdutória</i>	7
2.2. <i>Decreto-Lei n.º 48871 de 19 de Fevereiro de 1969</i>	7
2.3. <i>Decreto-Lei n.º 235/86 de 3 de Março</i>	8
2.4. <i>Decreto-Lei n.º 405/93 de 10 de Dezembro</i>	9
2.5. <i>Decreto-Lei n.º 59/99 de 2 de Março</i>	10
2.6. <i>Código dos Contratos Públicos (CCP)</i>	13
2.7. <i>Alguns conceitos e definições</i>	21
2.7.1. <i>Contrato Público</i>	22
2.7.2. <i>Entidades Adjudicantes</i>	22
2.7.3. <i>Adjudicatário</i>	23
2.7.4. <i>Procedimentos</i>	23
2.7.5. <i>Caderno de Encargos</i>	26
2.7.6. <i>Projecto de Execução</i>	28
2.7.7. <i>Programa Preliminar</i>	29
2.8. <i>Legislação nacional complementar</i>	29
3. FORMAÇÃO DO CONTRATO	35
3.1. <i>Fases / actividades</i>	35
3.1.1. <i>Início</i>	35

3.1.2.	Peças do procedimentos	36
3.1.3.	Publicitação do procedimento.....	37
3.1.4.	Apresentação de propostas	39
3.1.5.	Relatório preliminar	40
3.1.6.	Audiência prévia e relatório final	40
3.1.7.	Celebração do contrato	41
4.	IMPORTANCIA DO PROGRAMA PRELIMINAR E DO PROJECTO NO CONTROLO DE CUSTOS	43
4.1.	<i>Considerações para a abordagem</i>	43
4.1.1.	Fundamentação	43
4.1.2.	Argumentos	43
4.1.3.	Controlo de custos	45
4.1.4.	Responsáveis perante o CCP	46
4.1.5.	Em busca dos verdadeiros responsáveis	50
5.	ELABORAÇÃO DE PROJECTOS	59
5.1.	<i>Fases / actividades</i>	59
5.1.1.	Preâmbulo	59
5.1.2.	Definições	59
5.1.3.	Programa preliminar	63
5.1.4.	Programa Base	63
5.1.5.	Estudo prévio	64
5.1.6.	Anteprojecto ou Projecto base.....	65
5.1.7.	Projecto de execução	66
6.	CASO DE ESTUDO	69
6.1.	<i>Actividade desenvolvida na EMEF</i>	69
6.2.	<i>Pensamentos a reter</i>	75
7.	RELEVÂNCIA DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA	79
7.1.	<i>Nota introdutória</i>	79

7.2. Indicadores estatísticos de contratos públicos	79
7.2.1. Número e tipo de procedimentos da contratação pública	81
7.2.2. Ajustes Directos	84
7.2.3. Concurso Público	85
7.2.4. Concurso Limitado com Prévia Qualificação	86
8. CONCLUSÕES	91
8.1. <i>Considerações Finais</i>	91
8.2. <i>Factores chave para o sucesso</i>	91
8.3. <i>Nota Final</i>	91
BIBLIOGRAFIA	93
LEGISLAÇÃO:	95
SITES DA INTERNET:	97
ANEXOS	0

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura I - Fases mais relevantes de um procedimento de adjudicação de empreitada pública.....	45
---	----

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro I – Contractos globais por natureza e ano.....	66
Quadro II - Contratos celebrados de empreitadas, projectos e fiscalizações em 2009	67
Quadro III - Contratos celebrados de empreitadas, projectos e fiscalizações em 2010.....	68
Quadro IV - Contratos celebrados de empreitadas, projectos e fiscalizações em 2011....	69
Quadro V – Análise dos desvios percentuais globais registados em 2009.....	69
Quadro VI – Análise dos desvios percentuais globais registados em 2010.....	70
Quadro VII – Análise dos desvios percentuais globais registados em 2011.....	71
Quadro VIII– Contratação pública em Portugal – projectos e empreitadas.....	76

Quadro IX – Ajustes directos – projectos e empreitadas.....	77
Quadro X – Concursos públicos – projectos e empreitadas.....	78
Quadro XI – Concursos limitados com prévia qualificação.....	79
Quadro XII – Indicadores gerais.....	80
Quadro XII – Top 10 das entidades adjudicadas.....	81
Quadro XIV – Top 10 das entidades adjudicantes.....	81
Quadro XV – Top 10 dos montantes mais elevados – empreitadas.....	82

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico I – Casos de estudo por ano.....	66
Gráfico II – Volume de contractos por natureza.....	66
Gráfico III – Distribuição de desvios por contracto e ano.....	70
Gráfico IV – Quantidade de procedimentos por natureza – contratação pública.....	70
Gráfico V – Montante da despesa por natureza de contractos – contratação pública.....	70
Gráfico VI – Montante da despesa por natureza de contractos – ajustes directos.....	77
Gráfico VII – Montante da despesa por natureza de contractos - ajustes directos.....	77
Gráfico VIII – Montante da despesa por natureza de contractos - concursos públicos..	78
Gráfico IX – Montante da despesa por natureza de contractos - concursos públicos....	78
Gráfico X – Montante da despesa por natureza de contractos - concursos limitados com pré-qualificação.....	79
Gráfico XII – Montante da despesa por natureza de contractos - concursos limitados com pré-qualificação.....	79
Gráfico XII – Distribuição quantitativa de projectos por tipo de contrato.....	85
Gráfico XIII – Distribuição da despesa em projectos por tipo de contrato.....	85
Gráfico XIV – Distribuição quantitativa de empreitada por tipo de contrato.....	86
Gráfico XV – Distribuição da despesa em projectos por tipo de contrato.....	85

Lista de Siglas

ACE – Agrupamento Complementar de Empresas;
ANCP – Agência Nacional de Compras Públicas;
AVAC – Aquecimento, Ventilação e Ar Condicionado;
CAF- Estrutura Comum de Avaliação;
CCP – Código dos Contratos Públicos;
CE – Comissão Europeia,
CEE – Comunidade Económica Europeia;
CPV – Vocabulário Comum para Compras Públicas;
EMEF - Empresa de Manutenção e Equipamento Ferroviário;
EPE – Entidade Pública Empresarial;
FEUP – Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto;
IST – Instituto Superior Técnico;
JOE – Jornal Oficial da União Europeia;
LNEC – Laboratório Nacional de Engenharia Civil;
OASRS – Ordem dos Arquitectos Secção Regional Sul;
PMO – Parque Material e Oficinas;

Palavras-chave

Contrato, Custos, Prazos, Programa Preliminar, Projecto de Execução.

Para a elaboração deste trabalho não se aderiu ao novo acordo ortográfico

1. OBJECTIVO

1.1. *Introdução*

Cada aquisição é antes de mais uma relação de troca de valores, na qual, independentemente da sua natureza, dimensão ou carácter público ou privado, se paga um determinado valor em troca de um bem ou serviço. É fundamental que esta relação se processe a contento de ambas as partes, o que só será possível se o objecto e o valor satisfizerem as expectativas de quem paga e quem recebe.

Para que se verifique que o fornecimento de um bem ou serviço seja bem sucedido é imprescindível que quem o presta compreenda exactamente aquilo que a outra parte espera vir a obter. Assim, para satisfação dos seus anseios, o adquirente terá de ter a capacidade de caracterizar em pormenor todas as vertentes e condicionamentos relativos à sua “encomenda”, recorrendo à utilização dos instrumentos que considere poderem contribuir para a perfeita definição dos seus objectivos.

No caso particular da Administração Pública, interessa ressaltar que qualquer aquisição é sempre feita utilizando recursos públicos, pelo que a negociação entre as partes deverá sempre exprimir exigências de legalidade e transparência, não podendo limitar-se a um simples “escolher e comprar”.

Na verdade as aquisições públicas e em particular a contratação de empreitadas obras públicas, desde a contratação de estudos e concepção até à contratação de empreitadas, que no âmbito deste trabalho se pretende abordar, envolvem, por vezes, um processo complexo para que seja garantido e demonstrado que a prossecução do interesse público é considerado o objectivo fundamental, boa gestão de dinheiros públicos, contratando ao mais baixo valor não descorando a funcionalidade e utilidade da coisa (obra). Ora, este objectivo só será satisfeito se forem respeitados princípios fundamentais, de entre os quais se destacam a igualdade, a imparcialidade, a concorrência e a publicidade dos actos.

Por outro lado com a adesão de Portugal à União Europeia surgiu a necessidade de transpor para a legislação nacional as directivas publicadas em 2004 (Directivas nºs 2004/17/CE e 2004/18/CE, ambas do Parlamento Europeu

e do Conselho, de 31 de Março, alteradas pela Directiva n.º 2005/51/CE, da Comissão, de 7 de Setembro, e rectificadas pela Directiva n.º 2005/75/CE, do Parlamento Europeu e da Comissão, de 16 de Novembro).

Surge, assim, o Código da Contratação Pública (CCP), aprovado pelo Decreto-Lei n.º.18/2008 de 29 de Janeiro.

O objectivo deste trabalho é demonstrar que o programa preliminar e o projecto são relevantes para que o valor final da obra não sofra agravamentos decorrentes de erros ou omissões e de trabalhos mais.

1.2. Metodologia de elaboração da dissertação

A metodologia de elaboração da presente dissertação desenvolveu-se de acordo com os seguintes procedimentos:

- Pesquisa bibliografia;
- Caracterização geral do actual regime – conceitos e definições;
- Formação do contrato – fases/actividades;
- Bases para o controlo de custos – fundamentação, argumentos e responsáveis;
- Identificação das diversas fases de elaboração de projectos e da importância do programa preliminar;
- Análise crítica de casos de estudo;
- Reflexões e conclusões;

Para concretização da metodologia acima exposta utilizaram-se as fontes de informação seguintes:

- Pesquisa de regulamentação sectorial e documentos/livros de arquivo;
- Pesquisa de regulamentação aplicável, na internet e documentos/livros de arquivo;
- Leitura e interpretação do CCP e outra legislação aplicável;
- Leitura de livros e publicações relacionadas com o tema.

1.3. Estrutura da dissertação

A presente dissertação apresenta-se estruturado em com 8 capítulos, versando cada um deles uma determinada área da envolvente do tema proposto, como adiante se especifica:

- Capítulo 1 – Procede à introdução do objectivo central e respectivo enquadramento alertando para a singular importância do programa preliminar;
- Capítulo 2 – Efectua um percurso pela evolução do Regime Jurídico de Empreitadas de Obras Públicas desde 1969 (Decreto-Lei 48871) até ao actual regime (CCP) aprovado pelo Decreto-Lei nº.18/2008 de 29 de Janeiro, referenciando e explicitando os principais conceitos, designadamente no que respeita aos contratos públicos e seus procedimentos.
- Capítulo 3 – Releva as partes fundamentais da formação do contrato, desde o seu início, passando pelas peças que formam o procedimento e culminando na celebração do contrato;.
- Capítulo 4 – Introduce a importância do programa preliminar e do projecto de execução no controlo de custos, abordando-se e fundamentando-se algumas considerações sobre a importância das peças constituintes de um procedimento e relevando-se o papel de cada um dos intervenientes;
- Capítulo 5 – Define as características necessárias ao bom desempenho na elaboração dos projectos de execução, descrevendo todas as suas fases desde o programa base assente no programa preliminar do dono de obra até à sua materialização;
- Capítulo 6 - Apresenta-se o caso de estudo, colhido na experiência adquirida nos três últimos anos na EMEF S.A., contraente publico, em que estando envolvido como responsável máximo pelo Gabinete de Gestão de Obras e Projectos, procedeu à contratação de estudos, projectos e empreitadas, assegurando a respectivo acompanhamento e supervisão, acumulando em alguns casos as funções de projectista e/ou fiscalização;

- Capítulo 7 – Alerta-se para a relevância dos montantes envolvidos na contratação pública, apresentando alguns dados estatísticos, colhidos nos sítios da internet www.base.gov.pt. e transparência-pt.org;
- Capítulo 8 – Procede ao fecho da dissertação, propriamente dito, tecendo considerações finais, referenciando pensamentos a reter e alertando para o objectivo último da presente dissertação – conceito de “encomenda” para empreitadas de obras públicas

1.4. Enquadramento

O CCP é um vasto documento multidisciplinar regulamentando a generalidade dos actos da contratação pública como sejam a locação ou aquisição de bens, a aquisição de serviços e as empreitadas de obras públicas. Consequentemente no âmbito deste trabalho apenas se irão abordar questões relacionadas com as empreitadas de obras públicas e mesmo nesta matéria a atenção será fundamentalmente direccionada para o conceito de “encomenda” acima introduzido e para as questões a ele associadas.

É pois, pegando neste conceito e interpretando-o à luz do CCP que facilmente se conclui que as obrigações de cada um dos contratantes devem ser estabelecidas em contrato revelando-se, como elemento fundamental para a sua constituição o Caderno de Encargos.

Todavia, no caso das empreitadas de obras públicas importa distinguir, de entre outras, duas fases fundamentais: o projecto e a execução da obra.

Interessa então saber quais os elementos fundamentais para uma boa definição da “encomenda”. Ora, se no caso da contratação para elaboração de projectos é fundamental que o Caderno de Encargos assente num adequado Programa Preliminar, já no caso do contrato de Empreitada o Caderno de Encargos, deverá ter subjacente um bom Projecto, devidamente pormenorizado e exaustivo, seja nos aspectos técnicos, de segurança, de ambiente ou de quaisquer condicionamentos.

Em face do exposto, no âmbito deste trabalho irá ser dedicada particular atenção a estes dois elementos, considerando-se, no entanto, útil preceder a

respectiva abordagem de um resumo da evolução histórica do regime jurídico associado às empreitadas de obras públicas, dadas as actualizações a que tem sido sujeito ao longo dos anos, visando adequá-lo à evolução dos tempos e à consequente necessidade de enquadramento e ajustamento com a realidade efectiva da sociedade e seus comportamentos.

A abordagem referida será ainda precedida de uma pequena incursão por alguns aspectos e conceitos do CCP que se considera merecerem particular relevância, face ao objectivo proposto: “Importância do programa preliminar e do projecto no controlo de custos”. Para o efeito far-se-á um percurso pelo modo como o CCP trata este tema, terminando com o contributo pessoal assente nas convicções resultantes da observação colhida durante a experiência pessoal a que no âmbito desta dissertação se aludirá.

2. EVOLUÇÃO DO REGIME JURÍDICO DE EMPREITADAS DE OBRAS PÚBLICAS

2.1. Nota introdutória

Até à publicação do Decreto-Lei de 9 de Maio de 1906, as empreitadas e os fornecimentos de obras públicas eram regulados pelas cláusulas e condições gerais publicadas em 28 de Abril de 1887 e pelas instruções de 18 de Julho do mesmo ano. O regime contido nestes diplomas ainda que constituindo a base fundamental para a adjudicação, celebração de contratos, execução e contabilidade das empreitadas e fornecimentos de obras públicas, foi sendo completado por inúmeros outros, alguns dos quais de natureza transitória.

2.2. Decreto-Lei n.º 48871 de 19 de Fevereiro de 1969

Decorridos cerca de sessenta anos e pelo acima referido, facilmente se depreende que seria manifesta a inadequação e dispersão do regime jurídico então vigente, tornando-se necessário ou até mesmo indispensável actualizá-lo e sistematizá-lo de forma satisfatória. Surge assim, o Decreto-Lei 48871 de 19 de Fevereiro de 1969, que apenas estabeleceu a nova disciplina jurídica das empreitadas de obras públicas, deixando de parte um novo regime para os fornecimentos.

Porém, ao fim de dezassete anos sobre a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 48871, tornou-se evidente a desactualização de algumas das suas disposições, facto que, aliado à necessidade de introduzir na ordem jurídica interna as regras de concorrência constantes das directivas da Comunidade Económica Europeia, nomeadamente da 71/304/CEE e da 71/305/CEE, levou a que se tenha optado por uma reformulação global do regime jurídico do contrato de empreitada de obras públicas, aproveitando ainda para reunir num só diploma toda a legislação avulsa posterior a 1969. Deste modo, no sentido de fornecer à indústria do sector das obras públicas um enquadramento jurídico adequado à realidade, surge o Decreto-Lei n.º 235/86, de 18 de Agosto de 1986

2.3. Decreto-Lei n.º 235/86 de 3 de Março

Este diploma consagrou um novo regime, onde se contemplaram as disposições da Resolução do Conselho de Ministros n.º 23/86, de 3 de Março, a consagração dos seguintes princípios:

- Reformulação das normas relativas aos prazos e regras de publicidade dos concursos;
- Eliminação de discriminações em razão da nacionalidade e da preferência pela utilização de materiais de origem nacional;
- Garantia da maior isenção das partes, definindo situações de impedimento e sanções para actuações que ponham em causa o funcionamento da concorrência;
- Eliminação da exigência de caução provisória, passando, em seu lugar, a exigir-se, em sede própria, um maior rigor no controlo das condições de acesso e permanência na actividade;
- Adopção do critério da proposta mais vantajosa como critério normal de adjudicação, prevendo-se, conjuntamente, a possibilidade de recurso a um critério que vise proteger o dono da obra contra as baixas artificiais de praça;
- Resolução das dúvidas de interpretação suscitadas, na vigência do regime anterior, pelos preceitos relativos à prova do pagamento da contribuição industrial e à contagem do prazo de mora nos atrasos dos pagamentos;
- Obrigatoriedade da tentativa de conciliação antes do recurso à via contenciosa para dirimir os conflitos emergentes;
- Obrigatoriedade de revisão de preços por alteração das circunstâncias nos contratos de empreitada de obras públicas, possibilitando-se, contudo, o afastamento do regime legal em casos especiais;
- Acesso dos concorrentes preteridos ao relatório da comissão de apreciação das propostas, com vista a tornar mais transparente o processo de escolha da proposta preferida.

Pelo acima exposto facilmente se depreende que com o Decreto-Lei n.º 235/86 de 3 de Março, se iniciou o processo tendente a dotar o sector das obras públicas de um enquadramento jurídico conforme à nova realidade decorrente da adesão de Portugal à Comunidade Europeia, nomeadamente face à necessidade de iniciar a transposição para a ordem jurídica interna de duas directivas comunitárias acima referidas.

No entanto, desde a entrada em vigor deste diploma verificaram-se sensíveis transformações económicas e sociais no âmbito da actividade da construção, a que acresceu o desenvolvimento do processo de integração europeia, traduzindo-se em evidentes repercussões na actividade, em especial as inerentes à edificação do mercado interno a partir de 1993.

Acompanhando esta evolução, a Comunidade Europeia adoptou a Directiva n.º 89/440/CEE, do Conselho, de 18 de Julho, consagrando novas medidas relativas ao processo de adjudicação de empreitadas de obras públicas, alterando a já referida Directiva n.º 71/305/CEE.

Em consequência, impunha-se adequar o regime normativo nacional às novas realidades económicas e sociais, bem como às novas disposições derivadas do direito comunitário, tendo presente que nos processos de formação e celebração de contratos de obras públicas deveriam imperar os princípios da equidade, da transparência e da modernidade, com especial incidência no equilíbrio das obrigações e deveres das partes, salvaguardando a natureza de contratos de direito público.

2.4. Decreto-Lei n.º 405/93 de 10 de Dezembro

Surge então, a 10 de Dezembro de 1993, o Decreto-Lei n.º 405/93, que atendendo aos princípios e objectivos identificados, impunha um conjunto de alterações ao regime jurídico vigente, importando ressaltar as seguintes:

- Embora o âmbito de aplicação do novo diploma às empresas públicas e às sociedades anónimas de capitais maioritariamente públicos dependesse de portaria do ministro competente, foi consagrada

obrigatoriedade da sua aplicação às concessionárias de serviços públicos, sempre que o valor da empreitada fosse igual ou superior ao estabelecido para efeitos de aplicação das directivas das Comunidades Europeias relativas à coordenação dos processos de adjudicação de empreitadas de obras públicas;

- Os diferentes tipos de concurso, atentas as disposições comunitárias em vigor, foram redefinidos e sendo-lhes conferido um novo enquadramento legal;
- O conceito e o regime dos trabalhos a mais foi clarificado, conferindo-lhes o rigor que os mesmos justificavam;
- A fixação de novos preços foi objecto de nova regulamentação, no sentido de lhe atribuir uma disciplina mais rigorosa e clara;
- O processo de concurso público foi reformulado, com intuito de autonomizar as diversas fases que o integram;
- Foi consagrada a obrigatoriedade de celebração de contrato de seguro, em condições a definir por portaria, nos casos em que os concorrentes apresentassem projecto base;
- O prazo de garantia de boa execução da empreitada foi alargado para cinco anos;
- A restituição dos depósitos, de garantia e quantias retidas durante a execução da empreitada, bem como o regime de extinção da caução, foram objecto de nova regulamentação;
- Foram consagrados, sempre que as situações assim o justificassem, os princípios orientadores e disposições fundamentais definidos pelo Código do Procedimento Administrativo, em especial no que se refere à contagem de prazos.

2.5. Decreto-Lei nº 59/99 de 2 de Março

Porém verificava-se que o Decreto-Lei n.º 405/93 de 10 de Dezembro, não contemplava, de forma adequada, as medidas relativas à coordenação dos processos de adjudicação de empreitadas de obras públicas adoptadas pela Directiva n.º 93/37/CE, do Conselho, de 14 de Junho de 1993, constatando-se

que carecia paralelamente de outras alterações, em ordem à melhor regulação do mercado de obras públicas, no sentido de tornar mais rigoroso e transparente todo o processo de concurso e à adequada transposição da Directiva n.º 93/37/CE, tendo-se posteriormente determinado a alteração legislativa global do regime jurídico das empreitadas de obras públicas, que resultou no Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março.

Este diploma, face ao regime anterior, apresentava um conjunto de inovações resultantes de imperativos do direito comunitário e de exigências de sistematização do direito interno, com vista à criação de um sistema coerente com as restantes medidas legislativas levadas a cabo no sector das obras públicas, traduzidas no novo diploma que regulava o acesso e permanência na actividade de empreiteiro de obras públicas e industrial de construção civil e na criação de um novo instituto público regulador do sector da construção – IMOPPI (Instituto do Mercado das Obras Públicas e Particulares e do Imobiliário) .

Para além da adequação da transposição da Directiva n.º 93/37/CE, novo diploma procedia também à transposição da Directiva n.º 97/52/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de Outubro, resultando num conjunto de novos aspectos relevantes e que a seguir se enunciam:

- Alargou-se o âmbito de aplicação do novo regime às concessionárias de serviço público e às sociedades de interesse colectivo que exercessem actividades em regime exclusivo ou privilégio;
- Criaram-se duas comissões, uma responsável pela qualificação dos concorrentes e a outra responsável pela análise das propostas;
- Explicitou-se a possibilidade de o concorrente apresentar proposta com preço firme, renunciando assim à revisão de preços;
- Introduzem-se alterações no regime da garantia dos contratos, traduzidas essencialmente nos seguintes aspectos:
 - Substituição da caução pela retenção de 10 % dos pagamentos a efectuar no caso de obras de valor inferior a 5000 contos;

- Aumento da caução, até 30 % do preço total do contrato, em casos excepcionais devidamente justificados e publicitados;
- Substituição da caução por contrato de seguro adequado à execução da obra pelo preço total do respectivo contrato;
- Manutenção da caução por um período de cinco anos, correspondente ao prazo de garantia;
- Regulou-se a subcontratação em obra pública, criando-se um regime para o contrato de empreitada de direito privado, derogatório do previsto no capítulo XII do título II do livro II do Código Civil, regime este que, para além das vantagens em termos de conhecimento da actividade, até para efeitos de classificação dos empreiteiros de obras públicas, se propunha criar condições de sã concorrência;
- Interditou-se a possibilidade de subempreitar trabalhos ou partes da obra de valor superior a 75 % do valor da obra;
- Consagraram-se normas reguladoras específicas para o contrato de concessão de obras públicas. Tal resultava, por um lado, de um imperativo comunitário, já que a Directiva n.º 93/37/CE continha disposições concretas sobre esta matéria (designadamente quanto às matérias de publicidade, prazo para apresentação das propostas e subcontratação), e, por outro, das próprias exigências de sistematização e coerência do direito interno, que, até ao então, apresentava uma lacuna quanto a este regime;
- Foi incluída uma disposição sobre higiene, saúde e segurança no trabalho — matérias reguladas em legislação especial —, cujo não cumprimento dava ao dono da obra o direito de rescindir o contrato;
- Foi imposta aos donos de obra a obrigatoriedade de fazer publicar no 1.º trimestre de cada ano todas as adjudicações efectuadas no ano anterior, qualquer que tivesse sido a forma conducente às adjudicações;
- Acentuou-se, com algum relevo, que foram explicitadas medidas desburocratizadoras, das quais se destacava a presunção de existência de idoneidade, capacidade técnica e capacidade

económica e financeira pela posse do certificado de classificação de empreiteiro de obras públicas adequado para a obra posta a concurso. Tal implicava um maior rigor em todo o processo de qualificação das empresas, sobretudo na verificação das condições de manutenção na actividade;

- Foi, finalmente, incluído um regime relativo ao «controlo de custos de obras públicas», o que implicava uma restrição muito significativa da possibilidade de execução de trabalhos que envolvessem aumento de custos resultantes, designadamente, de trabalhos a mais e erros ou omissões do projecto, instituindo-se mecanismos de controlo das condições para que tais trabalhos pudessem ser autorizados.

2.6. Código dos Contratos Públicos (CCP)

No entanto, a conjuntura não é estática e como tal surge a necessidade de mais uma vez se proceder à adequação do quadro legislativo à realidade conjuntural do sector, concretizando-se no Código dos Contratos Públicos aprovado pelo Decreto-Lei nº.18/2008 de 29 de Janeiro, cujo preâmbulo introdutório se reveste de inegável importância para o perfeito esclarecimento da amplitude e fundamentação do novo regime jurídico, pelo que para além de em Anexo A à presente dissertação, se juntar a respectiva transcrição, se reproduz em seguida um pequeno extracto de alguns conceitos que se afigura merecerem maior destaque:

1 - O presente decreto-lei aprova o Código dos Contratos Públicos (CCP), que estabelece a disciplina aplicável à contratação pública e o regime substantivo dos contratos públicos que revistam a natureza de contrato administrativo.

.....No plano da investigação e desenvolvimento, o CCP prescreve que relativamente a contratos de valor igual ou superior a (euro) 25 000 000 o adjudicatário é obrigado a elaborar um ou vários projectos de investigação e desenvolvimento directamente relacionados com as prestações que constituem o objecto desse contrato, a concretizar em território nacional, pelo próprio ou

por terceiros, de valor correspondente, em regra, a pelo menos 1 % do preço contratual;

- (i) No plano da permeabilidade à evolução tecnológica e às possibilidades oferecidas pelas vias electrónicas, o CCP adequa o regime da contratação pública às exigências da actualidade, maxime às impostas pelo e-procurement e pelas novas exigências decorrentes da Estratégia Nacional de Compras Públicas Ecológicas;*
- (ii) No plano da própria evolução jurídica e sua articulação com áreas conexas, o CCP procura, entre outras coisas, ajustar o regime da contratação e da execução dos contratos por ele abrangidos às técnicas de financiamento hoje em dia correntes, sobretudo no domínio dos contratos de concessão, avultando, naturalmente, as de project finance,.*

.....

O presente Código introduz uma maior exigência ao nível da qualificação dos candidatos, em sede de concurso limitado e de procedimento de negociação, criando dois modelos de qualificação:

- (i) O modelo simples, que corresponde à verificação do preenchimento de requisitos mínimos de capacidade técnica e de capacidade financeira fixados no programa do procedimento;*
- (ii) O modelo complexo, que assenta num sistema de selecção de um número pré-definido de candidatos qualificados segundo o critério da maior capacidade técnica e financeira, através da utilização de um rigoroso modelo de avaliação das respectivas candidaturas. Ambos os modelos de qualificação garantem uma verdadeira e própria avaliação das capacidades técnica e financeira dos candidatos, implicando a emissão de um juízo valorativo sobre as mesmas - não se bastando apenas, como actualmente, com uma mera verificação documental.*

Do exposto resultam duas preocupações conexas a que o CCP procura dar resposta cabal:

- (i) *Por um lado, é imperioso garantir que a enunciação e publicitação dos factores e eventuais subfactores que densificam o critério de adjudicação, bem como dos respectivos coeficientes de ponderação, se faça em moldes conformes com os princípios da igualdade, da concorrência, da imparcialidade, da proporcionalidade, da transparência, da publicidade e da boa fé, parâmetros que reconhecidamente dominam as tramitações procedimentais pré-contratuais;*
- (ii) *Por outro lado, é fundamental assegurar a observância daqueles mesmos princípios ao longo da fase de avaliação das propostas, assim como durante as diligências que a preparam ou que se lhe seguem.*

.....

O CCP recebe ainda a figura de origem comunitária designada por sistemas de aquisição dinâmicos. Tratam-se de sistemas totalmente electrónicos destinados a permitir às entidades adjudicantes a celebração de contratos de aquisição de bens ou de serviços de uso corrente, entendendo-se por tal aqueles bens e serviços cujas especificações técnicas são estandardizadas.

.....

4 - A abrir o título ii da parte iii do Código («Contratos em especial») encontra-se o capítulo referente ao contrato de empreitada de obras públicas - que se mantém, naturalmente, como um contrato administrativo por determinação da lei - resultante de uma redução substancial do título iv («Execução da empreitada») do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março.

.....

Como principais linhas de força do capítulo das empreitadas de obras públicas, sublinham-se as seguintes:

- (i) *Abandono da tradicional tricotomia «empreitada por preço global, por série de preços ou por percentagem», sem prejuízo de a entidade adjudicante poder desenhar as empreitadas com qualquer desses figurinos;*

- (ii) *Clarificação do mecanismo de representação das partes e reforço dos poderes do director de fiscalização da obra (antigo «fiscal da obra»);*
- (iii) *Uniformização do regime de garantias administrativas do empreiteiro relativamente a eventos que devam ser formalizados em auto;*
- (iv) *Previsão de um observatório das obras públicas, ainda que dependente de lei especial que o crie e discipline, através do qual se monitorizarão os aspectos mais relevantes da execução dos contratos de empreitadas de obras públicas;*
- (v) *Consagração da regra de que incumbe ao dono da obra (e, no caso de empreitadas integradas em concessões, ao concedente, salvo estipulação em contrário) o procedimento administrativo de expropriação, constituição de servidões e ocupação de prédios necessários à execução dos trabalhos, ficando igualmente sob sua responsabilidade o pagamento das indemnizações devidas;*
- (vi) *Previsão da regra segundo a qual as expropriações devem estar concluídas, na sua totalidade, antes da celebração do contrato, salvo quando o número de prédios a expropriar associado ao prazo de execução da obra tornem esta obrigação manifestamente desproporcionada;*
- (vii) *Circunscrição dos casos em que se admite consignação parcial;*
- (viii) *Racionalização, por via de limitações acrescidas por comparação com o que resultava do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, do regime dos trabalhos a mais, que passam a depender de pressupostos mais apertados e deixam de incluir os trabalhos necessários ao suprimento de erros e omissões;*
- (ix) *Redefinição do regime da responsabilidade por erros e omissões, que passa a assentar na regra de que o empreiteiro assume tal responsabilidade quando tenha a obrigação contratual ou pré-contratual de elaborar o programa ou o projecto de execução, excepto quando aqueles erros ou omissões sejam induzidos pelos elementos elaborados ou disponibilizados pelo dono da obra;*
- (x) *Limitações acrescidas em matéria de subempreitadas;*
- (xi) *Reformulação substancial do regime de garantia da obra, que passa a variar consoante se trate de defeitos relativos a elementos construtivos estruturais (10 anos), a elementos construtivos não estruturais ou a*

instalações técnicas (5 anos) ou a equipamentos afectos à obra mas dela autonomizáveis (2 anos);

- (xii) Previsão de um relatório final da obra;*
- (xiii) Clarificação do regime de extinção do contrato pelo dono da obra e pelo empreiteiro.*

Interessa ressaltar que o legislador num esforço de homogeneização e coerência legislativa entendeu complementar, em 29 de Julho de 2009, este Diploma com um conjunto de Portarias reguladoras e fundamentais para adequada sua aplicabilidade, as quais em seguida se identificam e resumidamente se caracterizam:

- **701-A/2008** - Estabelece os modelos de anúncio de procedimentos pré-contratuais previstos no Código dos Contratos Públicos a publicar no Diário da República;
- **701-B/2008** - Nomeia a comissão de acompanhamento do Código dos Contratos Públicos e fixa a sua composição;
- **701-C/2008** - Publica a actualização dos limiares comunitários;
- **701-D/2008** - Aprova o modelo de dados estatísticos;
- **701-E/2008** - Aprova os modelos do bloco técnico de dados, do relatório de formação do contrato, do relatório anual, do relatório de execução do contrato, do relatório de contratação e do relatório final de obra;
- **701-F/2008** - Regula a constituição, funcionamento e gestão do portal único da Internet dedicado aos contratos públicos (Portal dos Contratos Públicos);
- **701-G/2008** - Define os requisitos e condições a que deve obedecer a utilização de plataformas electrónicas pelas entidades adjudicantes, na fase de formação dos contratos públicos, e estabelece as regras de funcionamento daquelas plataformas;
- **701-H/2008** - Aprova o conteúdo obrigatório do programa e do projecto de execução, bem como os procedimentos e normas a

adoptar na elaboração e faseamento de projectos de obras públicas, designados «Instruções para a elaboração de projectos de obras»;

- **701-I/2008** - Constitui e define as regras de funcionamento do sistema de informação designado por Observatório das Obras Públicas;
- **701-J/2008** - Define o regime de acompanhamento e fiscalização da execução dos projectos de investigação e desenvolvimento e cria a respectiva comissão.

Apesar deste Diploma (CCP) ser, em certa medida, bastante recente, foi já objecto de diversas actualizações que a seguir se enumeram, indicando-se resumidamente o objectivo de cada uma delas:

- **Rectificação n.º 18-A/2008, de 28/03** - Rectifica o Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro, do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, que aprova o Código dos Contratos Públicos, publicado no Diário da República, 1.ª série, n.º 20, de 29 de Janeiro de 2008
- **Lei n.º 59/2008, de 11/09** - Aprova o Regime do Contrato de Trabalho em funções públicas
- **Decreto-Lei n.º 223/2009, de 11 de Setembro** - Altera o Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro, que aprovou o Código dos Contratos Públicos, prorrogando até 31 de Outubro de 2009 a possibilidade de os documentos que constituem a proposta ou a candidatura poderem ser apresentados em suporte papel
- **Decreto-Lei n.º 278/2009, de 02 de Outubro** - Procede à segunda alteração ao Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro, com vista a garantir a flexibilidade da sua aplicação às actividades de investigação e desenvolvimento em instituições científicas e de ensino superior
- **Lei n.º 3/2010, de 27/04** - Estabelece a obrigatoriedade de pagamento de juros de mora pelo Estado pelo atraso no cumprimento de qualquer obrigação pecuniária

- **Despacho n.º 32639-A/2008** - atribui as funções de entidade supervisora das plataformas electrónicas previstas no Código dos Contratos Públicos ao Centro de Gestão da Rede Informática do Governo;
- **Decreto-Lei n.º 131/2010 de 14 de Dezembro** - Introduz o mecanismo do anúncio voluntário de transparência, modifica o regime da invalidade de actos procedimentais de formação de contratos administrativos, clarifica a aplicação de regras do Código dos Contratos Públicos, procede à quinta alteração ao Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro, e transpõe a Directiva n.º 2007/66/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de Dezembro, que altera as Directivas n.os 89/665/CEE, do Conselho, de 21 de Dezembro, e 92/13/CEE, do Conselho, de 25 de Fevereiro, no que diz respeito à melhoria da eficácia do recurso em matéria de adjudicação de contratos públicos.

Importa aqui referir que a versão aprovada por este Decreto-Lei (n.º. 131/2010) entrou em vigor no recente dia 13 de Janeiro de 2011, pelo que, dada a sua actualidade, se entende merecer que se proceda aqui à transcrição do respectivo sumário:

“O presente decreto-lei aprova medidas aplicáveis ao regime da contratação pública, destinadas a conferir maior simplicidade e transparência aos procedimentos pré-contratuais regulados no Código dos Contratos Públicos (CCP).

Assim, em primeiro lugar, o presente decreto-lei simplifica as regras aplicáveis aos contratos a celebrar no âmbito da implementação e funcionamento da Rede Nacional de Cuidados Integrados, bem como no âmbito dos acordos de cooperação a celebrar entre o Estado e instituições particulares de solidariedade social, nos termos do artigo 39.º do Decreto-Lei n.º 119/83, de 25 de Fevereiro. Em qualquer um destes casos, dispensa-se o adjudicatário do cumprimento de formalidades associadas ao processo de contratação, garantindo-se um procedimento mais simples e uma maior celeridade na

prestação dos serviços sociais em causa, sem prejuízo da manutenção das exigências necessárias para garantir a transparência.

Em segundo lugar, o presente decreto-lei garante que todas as empreitadas destinadas a executar projectos de investimento no sector agrícola e desenvolvimento rural no âmbito do Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER), contratadas até à data da entrada em vigor do CCP, beneficiam do regime consagrado no Decreto-Lei n.º 130/2006, de 7 de Julho, cujo âmbito de aplicação estava limitado apenas a algumas.

Finalmente, o presente decreto-lei transpõe integralmente a Directiva n.º 2007/66/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de Dezembro, designada «Directiva Recursos», que altera as Directivas n.os 89/665/CEE, do Conselho, de 21 de Dezembro, e 92/13/CEE, do Conselho, de 25 de Fevereiro, introduzindo novas regras em matéria de contratação pública destinadas a conferir maior transparência à utilização de procedimentos pré-contratuais.

Para a concretização destes objectivos, procede-se a modificações ao regime da contratação pública ao nível das regras de formação de contratos e da sua invalidade consequente.

Assim, ao nível das regras da formação de contratos, na decorrência das obrigações impostas pela transposição da Directiva acima referida, introduz-se no CCP o mecanismo do anúncio voluntário de transparência. Este mecanismo representa a introdução de maior transparência no regime da contratação pública, passando a garantir que, mesmo nos casos em que não tenha sido publicado um anúncio no Jornal Oficial da União Europeia antes do lançamento de um procedimento de formação de contrato, seja publicitada a respectiva decisão de adjudicação, permitindo aos terceiros interessados conhecer essa decisão antes da outorga do contrato e reagir atempadamente contra a sua celebração, se for caso disso.

Ao nível do regime aplicável à invalidade consequente de contratos, introduzem-se no CCP novas regras para os casos em que haja incumprimento das normas que determinam a publicação do anúncio do lançamento do procedimento pré-contratual no Jornal Oficial da União Europeia, bem como das normas que consagram um prazo de suspensão mínimo de 10 dias entre a

notificação da decisão de adjudicação e a outorga do contrato, já constantes do CCP.

Mantendo a possibilidade de afastar o efeito anulatório do contrato, tal como estabelecido pelas regras gerais do n.º 4 do artigo 283.º do CCP, este novo regime vem acrescentar que, nestes casos, esse efeito anulatório apenas pode ser afastado ou limitado para o futuro se a decisão judicial ou arbitral que o determine aplicar sanções alternativas, seja impondo a redução da duração do contrato, seja determinando o pagamento de uma sanção pecuniária.

Adicionalmente, clarificam-se ainda as obrigações de informação por parte dos organismos nacionais perante a Comissão Europeia”.

- **Decreto-Lei n.º 143-A/2008, D.R. n.º 143** - estabelece os termos a que deve obedecer a apresentação e recepção de propostas, candidaturas e soluções no âmbito do Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro;

2.7. Alguns conceitos e definições

O Código da Contratação Pública (CCP) apresenta-se articulado em cinco grandes grupos, que a seguir se identificam:

- **Parte I - Âmbito de aplicação** (art.º1.º a 15.º)
Estabelece a disciplina aplicável à contratação pública e ao regime dos contratos públicos
- **Parte II - Contratação pública** (art.º16.º a 277.º)
Abrange desde o lançamento do processo do concurso e a sua realização, até à selecção do adjudicatário
- **Parte III - Regime substantivo dos contratos administrativos** (art.º 278.º a 454.º)
Trata da realização e acompanhamento dos respectivos contratos
- **Parte IV - Regime contra-ordenacional** (art.º455.º a 464.º)
Não aplicável às prestações típicas do contrato de empreitada de obras públicas
- **Parte V - Disposições finais** (art.º465.º a 473.º)

Anexos

2.7.1. Contrato Público

O art. n.º 1 da Directiva Comunitária n.º 2004/18/CE define Contratos Públicos como sendo *“os contratos a título oneroso, celebrados por escrito entre um ou mais operadores económicos e uma ou mais entidades adjudicantes, que têm por objecto a execução de obras, o fornecimento de produtos ou a prestação de serviços na acepção da presente directiva.”*

Segundo o CCP, são todos aqueles que independentemente da sua designação e natureza, pública ou privada, sejam celebrados pelas entidades adjudicantes previstas na legislação (n.º 2 do art. 1.º).

2.7.2. Entidades Adjudicantes

Entende-se por Entidade Adjudicante o Dono da Obra na fase de formação do contrato e, uma vez este celebrado, passa a designar-se por Contraente.

Como Entidades Públicas Adjudicantes consideram-se os seguintes dois grupos:

Grupo A: Estado, Regiões Autónomas (Açores e Madeira), Autarquias Locais, Institutos Públicos, Fundações Públicas, Associações Públicas e Associações de que façam parte uma ou mais das entidades referidas anteriormente desde que sejam maioritariamente financiadas por estas, estejam sujeitas ao seu controlo de gestão ou tenham um órgão de administração, de direcção ou de fiscalização cuja maioria dos titulares seja, directa ou indirectamente designada pelas mesmas;

Grupo B: Pessoas Colectivas (públicas ou privadas) criadas para satisfazer necessidades de interesse geral e sejam maioritariamente financiadas pelas entidades referidas no Grupo A, estejam sujeitas ao seu controlo de gestão ou tenham um órgão de administração, de direcção ou de fiscalização cuja maioria dos titulares seja, directa ou indirectamente designada pelas mesmas (Decreto-Lei 18/2008).

2.7.3. Adjudicatário

A designação de Adjudicatário ou de Empreiteiro é conferida à entidade responsável pela execução do contrato de empreitada mas está associada à fase de execução propriamente dita, pois, ao longo do processo, vai tomando sucessivamente várias designações função da fase em que o mesmo se encontra:

- **Convidado** – Se recebe convite por parte do adjudicante;
- **Entidade interessada** – Se, sob alguma forma, manifestar interesse no processo;
- **Candidato** – Se participa em qualquer processo por apresentação de candidatura;
- **Concorrente** – Se participa em qualquer procedimento de formação de contrato mediante apresentação de uma proposta;

2.7.4. Procedimentos

O CCP designa por Procedimentos o conjunto das acções desenvolvidas pela Entidade Adjudicante que visam culminar no estabelecimento de um contrato, cuja definição se rege pela sua Parte II, na qual se enumeram diversos tipos de Procedimento a eleger em função de regras específicas aplicáveis a cada caso associadas à natureza, complexidade e valor do contrato, como adiante se apresenta:

Ajuste Directo – Segundo o art. 112.º do CCP é o procedimento em que a entidade adjudicante convida directamente uma ou mais entidades à sua escolha a apresentar proposta, podendo com elas negociar aspectos da execução do contrato a celebrar. Trata-se de um procedimento simplificado, direccionado para contratos de menor valor, cujos limiares são de :

1. Empreitadas:
 - a. Geral: $\leq 150.000,00$ €;
 - b. nº2 artº2 : $\leq 1.000.000,00$ €;
2. Locação ou Aquisição de bens materiais e aquisição de serviços:
 - a. Geral : $\leq 75.000,00$ €;

- b. Planos Projectos de Engenharia ou Arquitectura : $\leq 25.000,00$ €;
- c. nº2 artº 2 : $\leq 193.000,00$ €

Concurso Público - É o procedimento mais aberto sendo aplicável a qualquer valor estimado do contrato e permitir que qualquer interessado que reúna os requisitos exigidos apresente a sua proposta, conforme art. 130.º a 161.º do CCP).

O anúncio é publicitado no Diário da República e posteriormente pode ser divulgado através de publicação em plataforma electrónica, quando a entidade adjudicante pretenda publicitar o concurso no Jornal Oficial da União Europeia, e deve fazê-lo conforme o modelo constante do anexo II do Regulamento (CE) n.º 1564/2005, da Comissão, de 7 de Setembro.

Concurso Limitado por prévia qualificação - É o procedimento, definido nos art. 162.º a 192.º do CCP, frequentemente adoptado em obras de grandes dimensões. Aplica-se para qualquer valor estimado do contrato e rege-se, com as necessárias adaptações, pelas disposições que regulam o concurso público.

- A qualificação dos candidatos pode assentar em dois modelos:
- Modelos simples de qualificação, os candidatos são qualificados quando preenchem os requisitos mínimos de capacidade técnica e financeira, fixados no programa do procedimento;
- Modelo complexo de qualificação, corresponde a um sistema de selecção de um número pré-definido de candidatos, não inferior a 5, os candidatos são qualificados segundo o critério da maior capacidade técnica e financeira, através da utilização de um modelo de avaliação. O programa do concurso deve indicar o modelo de qualificação adoptado e, se assentar no sistema de selecção, deve indicar o modelo de avaliação dos candidatos e o número de candidatos a qualificar.

Procedimento de Negociação - Regulamentado pelos art. 193.º a 203.º do CCP Caracteriza-se pela existência de uma fase de negociação do conteúdo do contrato com uma ou várias empresas seleccionadas. O processo é idêntico ao do concurso limitado por prévia qualificação.

É, no entanto, de notar que este tipo de procedimento só é admissível nas obras públicas quando:

- A obra é objecto de concurso público, limitado por prévia qualificação ou diálogo concorrencial, e as propostas tenham sido todas excluídas (neste caso, só pode ser seguido passado 6 meses da decisão da exclusão de todas as propostas);
- A obra se destine a fins de investigação;

Diálogo Concorrencial - Apenas pode ser adoptado quando o contrato a celebrar seja particularmente complexo, impossibilitando a adopção do concurso público ou do concurso limitado por prévia qualificação, conforme estabelecem os art. 204.º a 218.º do CCP.

- Consideram-se particularmente complexos os contratos relativamente aos quais, o adjudicante não está em condições de (art. 11º da Directiva 2004/18/CE):
 - Definir a solução técnica mais adequada à satisfação das necessidades;
 - Definir os meios técnicos capazes de responder aos objectivos;
 - Estabelecer de forma clara e precisa a estrutura jurídica e/ou financeira do contrato a celebrar.

O nº 5 do Artigo 1º da Directiva 2004/18/CE define Acordo-Quadro como o contrato celebrado entre uma ou várias entidades adjudicantes e um ou mais operadores económicos, com vista a disciplinar relações contratuais futuras, nomeadamente em matéria de preços e, se necessário, de quantidades previstas, a estabelecer ao longo de um determinado período de tempo (4 anos), mediante a fixação antecipada dos respectivos termos (art. 251.º a 259.º - Parte II do CCP).

As entidades adjudicantes só podem celebrar acordos quadro através de dois tipos de modalidades (art. 252.º do CCP):

1. Com um único empreiteiro, quando neles estejam suficientemente especificados todos os aspectos da execução dos contratos a celebrar a seu abrigo que sejam submetidos à concorrência pelo caderno de encargos. O conteúdo dos contratos (por recurso a ajuste directo) deve

corresponder às condições contratuais estabelecidas no acordo quadro, não sendo necessária a elaboração de um caderno de encargos.

2. Com vários empreiteiros, quando neles não estejam totalmente contemplados ou não estejam suficientemente especificados os aspectos da execução dos contratos a celebrar ao seu abrigo que sejam submetidos à concorrência pelo caderno de encargos. A entidade adjudicante deve dirigir aos co-contratantes do acordo quadro que reúnam as condições necessárias para a execução das prestações objecto desses contratos um convite à apresentação de propostas concretas. Neste procedimento, a selecção dos candidatos, que satisfaçam critérios de selecção/admissibilidade de proposta numa primeira fase, permite posteriormente, poder realizar contratos por ajuste directo se todos os termos contratuais estiverem estipulados no acordo-quadro, ou por novo concurso aberto a participantes no acordo, se tais termos não estiverem totalmente estipulados no Caderno de Encargos do acordo-quadro.

2.7.5. Caderno de Encargos

O CCP atribui particular importância a este elemento conferindo-lhe elevada relevância independentemente do Procedimento em que o mesmo se integre. Trata-se do documento que contém, devidamente ordenado por artigos, as cláusulas gerais e técnicas a incluir no contrato a celebrar, ou seja, consiste num projecto de contrato, prevendo as obrigações e deveres entre o adjudicatário e o adjudicante (art. 42.º).

O caderno de encargos tem o objectivo de antecipar as cláusulas do contrato a outorgar e de identificar os parâmetros que limitam os aspectos da execução do contrato. Para além de regular matérias nucleares do contrato, tais como o objecto, os direitos e obrigações das partes, o preço, a sua revisão, o prazo de execução, as garantias de cumprimento e o regime sancionatório de incumprimento, especifica os aspectos técnicos do modo de execução da empreitada alicerçado no projecto de execução.

Deste modo a importância do caderno de encargos no universo da actividade contratual justifica especiais cautelas na fixação de conteúdos para os elementos que integram a “solução da obra”.

Só com tais cautelas será possível estabelecer um bom Caderno de Encargos que inevitavelmente terá de assentar num bom projecto de execução.

Revela-se aqui de particular e significativa importância o papel do dono da obra na sua interacção com o projectista, pois, por muito qualificado que este seja, só poderá elaborar um projecto e atender a todos desígnios daquele, se forem previa e concretamente definidas todas as expectativas e condicionamentos, o que dever ser feito mediante a elaboração de um programa preliminar exaustivo, tanto quanto possível e cuja responsabilidade de elaboração é do Dono de Obra.

O caderno de encargos deve especificar, entre outras informações para além dos aspectos técnicos, também aspectos de natureza administrativa que digam respeito à execução do contrato a celebrar como, prazos, formas de remuneração, tipo de seguros, etc..

Salienta-se que nas obras públicas não é permitida a introdução no caderno de encargos de especificações técnicas que mencionem produtos de fabrico ou proveniência determinada, ou processos especiais que tenham por efeito favorecer ou eliminar determinadas empresas.

Por outro lado é de notar que o CCP remete para aos empreiteiros a responsabilidade de identificarem nas suas propostas os erros e omissões detectados no caderno de encargos. O n.º 1 do artigo 61.º, impõe que os erros e omissões detectados no caderno de encargos pelos interessados sejam apresentados ao órgão competente para a decisão de contratar até ao termo do quinto sexto do prazo fixado para a apresentação das propostas.

O CCP prevê ainda para o caderno de encargos, a elaboração de listas com situações que podem vir a ocorrer e provocadas por factores exógenos, por exemplo, pluviosidade elevada nos meses de inverno, ocasionando a necessidade de trabalhos adicionais, tais como, drenagens complementares do solo ou equipamentos adicionais para terraplenagens. Para tais listas, será possível fixar o limite máximo de acréscimo de custo da empreitada, permitindo

assim contratualizar alguns riscos, por exemplo, 5% do valor do contrato, que será encargo do empreiteiro (Tavares, 2008).

Por último e não menos importante impõe-se referir que o caderno de encargos de uma Empreitada de Obras Públicas deve integrar elementos da solução da obra, ou seja, documentos que especificam os termos a que deve obedecer a obra a executar, sendo elemento fundamental o Projecto de Execução. Já no que ao Projecto de Execução diz respeito, constitui seu elemento fundamental o Programa Preliminar, cuja responsabilidade cabe ao Dono da Obra.

2.7.6. Projecto de Execução

É um documento elaborado pelo autor do projecto, composto por peças escritas e desenhadas, que deve ser de fácil e clara interpretação por parte dos intervenientes na execução da obra, destinado a facultar todos os elementos necessários à definição rigorosa dos trabalhos a executar (Portaria n.º 701-H/2008, de 29 de Julho).

Nas **peças escritas** do projecto de execução integram-se todos os elementos escritos que fazem parte do projecto, de que são exemplo a memória descritiva e justificativa, os cálculos demonstrativos e justificativos das diversas especialidades (estabilidade, contenções, águas, esgotos, electricidade, ventilação, condicionamento térmico e acústico, etc.), medições pormenorizadas dos diversos elementos da obra, mapa de quantidades dos trabalhos a realizar; estimativa da obra com base em preços unitários aplicados às quantidades de trabalho; condições e especificações técnicas relativamente aos elementos da obra e à obra no seu todo.

As **peças desenhadas** do projecto de execução devem integrar todos os elementos gráficos necessários à correcta execução da obra desde a sua localização implantação, características geométricas e dimensionais traduzidas em plantas, alçados, cortes, pormenores construtivos e de acabamento, etc. e ainda eventuais trabalhos acessórios, sempre que a eles haja lugar, como sejam os acessos provisórios e a afectação ou desvio de infra-estruturas e serviços afectados.

2.7.7. Programa Preliminar

De acordo com a Portaria 701-H, que estabelece para cada tipo de obra os requisitos dos programas preliminares, este documento é fornecido pelo dono de obra ao projectista para a definição dos objectivos, características orgânicas e condicionamentos financeiros da obra, bem como dos respectivos custos e prazos de execução a observar.

O Programa preliminar deve conter, além de elementos específicos constantes da legislação e regulamentação aplicável, outros elementos, consoante a obra a projectar, designadamente os objectivos e características gerais da obra, dados sobre a localização do empreendimento, elementos topográficos, cartográficos e geotécnicos, levantamento das construções existentes e das redes de infra-estruturas locais, coberto vegetal, características ambientais e outros eventualmente disponíveis, a escalas convenientes. Deve ainda conter dados básicos relativos às exigências de comportamento, funcionamento, exploração e conservação da obra, tendo em atenção as disposições regulamentares, bem como estimativa de custo e respectivo limite dos desvios e, eventualmente, indicações relativas ao financiamento do empreendimento, indicando ainda os prazos gerais para a elaboração do projecto e para a execução da obra.

2.8. Legislação nacional complementar

- **Lei n.º 3/2010, de 27 de Abril:** Estabelece a obrigatoriedade de pagamento de juros de mora pelo Estado pelo atraso no cumprimento de qualquer obrigação pecuniária
- **Resolução da Assembleia da República n.º 17/2010, de 1 de Março:** Transparência nos contratos públicos
- **Decreto-Lei. nº 319/2009, de 3 de Novembro:** Transpõe para a ordem jurídica interna a Directiva n.º 2006/32/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de Abril, relativa à eficiência na utilização final de energia e aos serviços energéticos públicos e que visa incrementar a relação custo-eficácia na utilização final de energia.

- **Portaria n.º 1379/2009, de 30 de Outubro:** Regulamenta as qualificações específicas profissionais mínimas exigíveis aos técnicos responsáveis pela elaboração de projectos, pela direcção de obras e pela fiscalização de obras.
- **Despacho nº 23411/2009, de 26 de Outubro:** Nomeação dos quatro elementos da comissão de acompanhamento e fiscalização dos projectos de investigação e desenvolvimento - CAF, representantes dos Ministérios das Obras Públicas, Transportes e Comunicações e da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior
- **Decreto-Lei. nº 307/2009, de 23 de Outubro:** No uso da autorização concedida pela Lei n.º 95-A/2009, de 2 de Setembro, aprova o regime jurídico da reabilitação urbana.
- **Portaria n.º 1265/2009, de 16 de Outubro:** Primeira alteração à Portaria n.º 701-B/2008, de 29 de Julho, que nomeia a comissão de acompanhamento do Código dos Contratos Públicos e fixa a sua composição.
- **Decreto-Lei n.º 278/2009, de 2 de Outubro:** Procede à segunda alteração ao Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro, com vista a garantir a flexibilidade da sua aplicação às actividades de investigação e desenvolvimento em instituições científicas e de ensino superior
- **Despacho nº21286/2009, de 22 de Setembro:** Define as condições em que a Unidade Ministerial de Compras do Ministério dos Negócios Estrangeiros assume a condução dos procedimentos de contratação das aquisições de bens e serviços.
- **Decreto-Lei n.º 223/2009, de 11 de Setembro:** Altera o Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro, que aprovou o Código dos Contratos Públicos, prorrogando até 31 de Outubro de 2009 a possibilidade de os documentos que constituem a proposta ou a candidatura poderem ser apresentados em suporte papel

- **Portaria nº 959/2009, de 21 de Agosto:** Aprova o formulário de caderno de encargos relativo aos contratos e empreitadas de obras públicas e revoga a Portaria n.º 104/2001, de 21 de Fevereiro
- **Despacho 18806/2009, de 14 de Agosto:** Define as condições em que a Unidade Ministerial de Compras do Ministério da Economia e da Inovação assume a condução dos procedimentos de contratação das aquisições de bens e serviços.
- **Despacho 18689/2009, de 13 de Agosto:** Define as condições em que a Unidade Ministerial de Compras do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social assume a condução dos procedimentos de contratação das aquisições de bens e serviços.
- **Decreto Legislativo Regional n.º 15/2009/A, de 6 de Agosto:** Altera o Decreto Legislativo Regional n.º 34/2008/A, de 28 de Julho, que aprova as regras especiais da contratação pública na Região Autónoma dos Açores. .
- **Regulamento nº 330/2009, de 30 de Julho:** Regulamento do Sistema Nacional de Compras Públicas
- **Decreto Legislativo Regional nº 14/2009/A, de 29 de Julho:** Regime excepcional de liberação da caução nos contratos de empreitadas de obras públicas.
- **Despacho 16922/2009, de 23 de Julho:** Define as condições em que a Unidade Ministerial de Compras do Ministério da Cultura assume a condução dos procedimentos de contratação das aquisições de bens e serviços.
- **Lei n.º 31/2009, de 3 de Julho:** Aprova o regime jurídico que estabelece a qualificação profissional exigível aos técnicos responsáveis pela elaboração e subscrição de projectos, pela fiscalização de obra e pela direcção de obra, que não esteja sujeita a legislação especial, e os deveres que lhes são aplicáveis e revoga o Decreto n.º 73/73, de 28 de Fevereiro.
- **Despacho 13481/2009, de 9 de Junho:** Define as condições em que a Unidade Ministerial de Compras do Ministério do Ambiente, do

Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional assume a condução dos procedimentos de contratação das aquisições de bens e serviços.

- **Despacho nº 13477/2009, de 9 de Junho:** Define as condições em que a Unidade Ministerial de Compras do Ministério das Finanças e da Administração Pública assume a condução dos procedimentos de contratação das aquisições de bens e serviços.
- **Despacho nº 13478/2009, de 9 de Junho:** Centralização na ANCP das categorias de bens e serviços associados ao Parque de Veículos do Estado (PVE)
- **Deliberação n.º 1377/2009, de 14 de Maio:** Código dos Contratos Públicos e Decreto -Lei n.º 34/2009, de 6 de Fevereiro.
- **Portaria nº 420/2009, de 20 de Abril:** Procede à revisão das categorias de bens e serviços cujos acordos quadro e procedimentos de contratação da aquisição são celebrados e conduzidos pela Agência Nacional de Compras Públicas, E. P. E. (ANCP)
- **Despacho nº 10224/2009, de 14 de Abril:** Define as condições em que a Unidade Ministerial de Compras do Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas assume a condução dos procedimentos de contratação das aquisições de bens serviços
- **Decreto Lei nº 88/2009, de 9 de Abril:** Procede à quarta alteração ao Decreto-Lei n.º 290-D/99, de 2 de Agosto, que estabelece o regime jurídico dos documentos electrónicos e da assinatura digital, e à primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 116-A/2006, de 16 de Junho, que cria o Sistema de Certificação Electrónica do Estado.
- **Despacho nº 8551/2009, de 26 de Março:** Define as condições em que a Unidade Ministerial de Compras do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações assume a condução dos procedimentos de contratação das aquisições de bens e serviços.
- **Decreto Lei nº 69-A/2009, de 24 de Março:** Estabelece as normas de execução do Orçamento do Estado para 2009.

- **Despacho nº 8293/2009, de 24 de Março:** Determina a condução dos procedimentos de contratação que tenham por objecto ou efeito a aquisição de bens e serviços abrangidos nas categorias identificadas em lista anexa ao presente despacho conjunto ou noutras categorias cuja centralização venha a ser considerada estratégica para o Ministério da Justiça
- **Portaria nº 287/2009, de 20 de Março:** Define as categorias de bens e serviços abrangidas na competência da Unidade Ministerial de Compras do Ministério da Educação.
- **Decreto-Lei n.º 34/2009:** estabelece medidas excepcionais de contratação pública aplicáveis aos procedimentos de concurso limitado por prévia qualificação e de ajuste directo destinados à formação de contratos de empreitada de obras públicas, de concessão de obras públicas, de locação ou aquisição de bens móveis e de aquisição de serviços, necessários para a concretização de medidas nos seguintes eixos prioritários: Modernização do parque escolar; Energias renováveis, eficiência energética e redes de transporte de energia; Modernização da infra -estrutura tecnológica – Redes Banda Larga de Nova Geração; Reabilitação urbana;

3. FORMAÇÃO DO CONTRATO

3.1. Fases / actividades

3.1.1. Início

O procedimento de formação de qualquer contrato envolve um conjunto de actividades das quais em seguida se apresentam, as mais importantes e vinculativas, pela ordem sequencial da sua concretização:

- Elaboração e aprovação das peças do procedimento
- Publicitação do procedimento
- Apresentação de propostas
- Análise de propostas e relatório preliminar
- Audiência prévia e relatório final
- Celebração do contrato

O procedimento inicia-se com a decisão de contratar, a qual cabe ao órgão competente para autorizar a despesa inerente ao contrato a celebrar, conforme estabelecido no art. 36º. do CCP.

Para escolha do tipo de procedimento a adoptar deverá ter-se em conta, que sempre que estejam em causa prestações que susceptíveis de estar submetidas à concorrência de mercado como empreitada ou concessão de obras públicas, concessão de serviços públicos, locação ou aquisição de bens móveis, aquisição de serviços e sociedade dever-se-ão adoptar um dos procedimentos previstos no art. 16º do CCP e são o ajuste directo; concurso público, concurso limitado por prévia qualificação, procedimento de negociação e o diálogo concorrencial.

É de referir que a escolha de procedimentos de ajuste directo, de concurso público ou de concurso público limitado condiciona o **valor do contrato** a celebrar cujos limiares constam dos artº.s 19º e 20º do CCP, mas foram entretanto rectificadas com aplicação a partir de 1 de Janeiro de 2010 pelo Regulamento (CE) 1177/2009, aprovado pela Comissão Europeia em 30 de Novembro e cuja aplicação é directa no CCP, não sendo necessária a adopção de qualquer norma interna ou a publicação da transposição para o direito nacional.

Salvaguarda-se, no entanto, que o artigo 23º do CCP, a escolha do procedimento nos termos do disposto nos artigos 24º a 30º do CCP, prevê a celebração de contratos de qualquer valor quando estejam em causa **critérios materiais**.

O CCP admite ainda o outras regras de escolha do procedimento, dispostas nos artigos 31º a 33º do CCP, relativamente à formação de contratos de concessão de obras públicas, concessão de serviços públicos, bem como contratos de sociedade, qualquer que seja o valor do contrato a celebrar, devendo ser adoptado concurso público ou concurso limitado por **prévia qualificação ou procedimento de negociação**.

No caso de contratos mistos, a entidade adjudicante deve reger-se pelo previsto no artigo 32º do CCP cuja ideia principal é que, a escolha dos procedimentos atrás referidos só permite a formação de contratos mistos cujo valor seja inferior ao mais baixo limiar que seria aplicável caso a entidade adjudicante optasse por contratos separados, para a aquisição das diferentes prestações em causa.

3.1.2. Peças do procedimentos

O procedimento de formação do contrato é instruído com diversas peças, cujo tipo é definido do art. 40º. do CCP e carecem de aprovação pela mesma entidade que o determinou:

- **No ajuste directo**, o convite à apresentação das propostas e o caderno de encargos, sem prejuízo do disposto no artigo 128.º;
- **No concurso público**, o programa do procedimento e o caderno de encargos;
- **No concurso limitado por prévia qualificação**, o programa do procedimento, o convite à apresentação das propostas e o caderno de encargos;
- **No procedimento de negociação**, o programa do procedimento, o convite à apresentação das propostas e o caderno de encargos;

- **No diálogo concorrencial**, o programa do procedimento, o convite à apresentação das soluções, o convite à apresentação das propostas, a memória descritiva e o caderno de encargos;
- **Nos concursos de concepção**, os termos de referência constituem a única peça do procedimento, sendo aprovados pelo órgão competente para a decisão de seleccionar um ou vários trabalhos de concepção.

3.1.3. Publicitação do procedimento

Elaboradas e aprovadas as peças do procedimento de formação do contrato entra-se na fase de publicitação o que deverá ser feito na plataforma electrónica utilizada pela entidade adjudicante, mediante “template” legalmente definido para o efeito, dos quais constam os seguintes campos de preenchimento obrigatório:

- **Objecto do contrato** – Cabe aqui proceder à identificação do objecto, mediante a adopção de um título que o caracterize, ainda que de forma genérica e sucinta.
- **Tipo do contrato** – É sob este título que se identifica o tipo de contrato público a estabelecer no âmbito do procedimento: contrato de empreitada, contrato de prestação de serviços, etc.
- **Classificação CPV do objecto do contrato** – É um vocabulário assente numa estrutura de códigos em árvore de até 9 algarismos (um código de 8 algarismos e um algarismo de controlo) associados a uma designação que descreve o tipo de fornecimentos, obras ou serviços objecto do contrato. As entidades adjudicantes deverão tentar seleccionar o código que melhor se adequa à sua aquisição. Ainda que, por vezes, as entidades adjudicantes tenham de seleccionar diversos códigos, é importante que seleccionem somente um código para o título do anúncio de concurso.

- **Prazo limite de entrega das propostas** – O prazo para a apresentação das propostas é fixado livremente de acordo com o art. 63º do CCP, devendo ser tido em conta o tempo necessário à sua elaboração, em função da natureza, das características, do volume e da complexidade das prestações objecto do contrato a celebrar, em especial dos aspectos da sua execução submetidos à concorrência pelo caderno de encargos.
- **Preço base** - É o preço máximo que a entidade adjudicante se dispõe a pagar pela execução de todas as prestações que constituem o objecto do contrato. Isto quer dizer que na realidade o preço base é o preço “tecto”, acima do qual as propostas serão excluídas. Igualmente serão excluídas as propostas que apresentem um valor anormalmente baixo, cujo limite é fixado nas peças do procedimento, em regra traduzido por uma percentagem do preço base.
- **Escolha do procedimento** - Nos termos do art. 38.º do CCP a decisão de escolha do procedimento de formação do contrato cabe ao órgão competente para a decisão de contratar e deve ser fundamentada de acordo com as regras fixadas no mesmo Código.
- **Escolha das entidades a convidar** - Naturalmente esta escolha só se verifica quando se trate de ajuste directo ou de concurso limitado por prévia qualificação. Tratando-se de concurso público os eventuais interessados poderão apresentar desde que satisfaçam as condições e habilitações exigidas nas peças do procedimento.
- **Designação do júri do procedimento** - Nos termos do número 1 do artigo 67.º do CCP, compete ao órgão competente para a decisão de contratar, nomear o júri, ao qual compete a realização dos actos previstos no número 1 do artigo 69.º. Cabe aqui identificar os membros do júri com identificação das funções afectas a cada um.

- **Delegação de competências** – A entidade contratante deve indicar neste campo a matéria delegado no júri do procedimento, designadamente a competência para nomear peritos ou consultores, nos termos do número 6 do artigo 68.º, bem como nos termos do n.º.2 do mesmo artigo, decidir sobre erros e omissões detectados no caderno de encargos e ainda nos termos do número 2 do artigo 69.º prestar esclarecimentos sobre as peças do procedimento, decidir sobre a prorrogação do prazo limite de entrega das propostas e sobre a classificação de documentos que as constituem.
- **Observações complementares** – Por último cabe referir a existência da possibilidade de introduzir quaisquer esclarecimentos complementares que a entidade contratante entenda dever prestar como por exemplo a referência a quaisquer correcções ou revisões do caderno de encargos ou outra peça do procedimento.

3.1.4. Apresentação de propostas

Entra-se seguidamente na fase de apresentação das propostas o que tem de obrigatória e directamente ser feito na plataforma electrónica utilizada pela entidade adjudicante, o mesmo sucedendo com os documentos que constituem as propostas variantes.

A recepção das propostas é registada com referência às respectivas data e hora, sendo entregue aos concorrentes um recibo electrónico comprovativo dessa recepção.

Recorda-se que é nesta fase que os interessados devem apresentar uma lista na qual identifiquem:

- Aspectos ou dados que se revelem desconformes com a realidade;
- Espécie ou quantidade de prestações estritamente necessárias à integral execução do contrato;
- Condições técnicas de execução do objecto do contrato que o concorrente não considere executáveis.

3.1.5. Relatório preliminar

Recebidas as propostas passa-se à respectiva **análise**, em todos os seus atributos, representados pelos factores e subfactores que densificam o critério de adjudicação, e termos ou condições.

Feita a análise das propostas e tendo em conta a aplicação do critério de adjudicação, o júri elabora fundamentadamente um **relatório preliminar**, no qual deve propor a ordenação das mesmas e no qual constará no relatório preliminar a que se refere o número anterior, o júri deve também propor, fundamentadamente, a exclusão das propostas por qualquer dos motivos previstos nos n.os 2 e 3 do artigo 146.º, aplicáveis com as necessárias adaptações, bem como das que sejam apresentadas em violação do disposto na parte final do n.º 1 do artigo anterior e ser feita referência aos esclarecimentos prestados pelos concorrentes nos termos do disposto no artigo 72.º

3.1.6. Audiência prévia e relatório final

Elaborado o relatório preliminar o júri envia-o a todos os concorrentes, fixando-lhes um prazo, para que se pronunciem, por escrito, ao abrigo do direito de audiência prévia.

Cumprido o prazo destinado à audiência prévia, o júri elabora um relatório final fundamentado, no qual pondera as observações dos concorrentes efectuadas ao abrigo do direito de audiência prévia, mantendo ou modificando o teor e as conclusões do relatório preliminar, podendo ainda propor a exclusão de propostas se verificar, nesta fase, a ocorrência de qualquer dos motivos previstos no CCP.

Se resultar alteração da ordenação das propostas constante do relatório preliminar, o júri procede a nova audiência prévia, restrita aos concorrentes interessados.

Cabe seguidamente proceder à notificação, acompanhada do relatório final de análise das propostas, da decisão de adjudicação que deverá processar-se em

simultâneo, a todos os concorrentes. Paralelamente o órgão competente para a decisão de contratar deve notificar o adjudicatário para:

- Apresentar os documentos de habilitação exigidos;
- Prestar caução, se esta for devida, indicando expressamente o seu valor;
- Confirmar no prazo para o efeito fixado, se for o caso, os compromissos assumidos por terceiras entidades relativos a atributos ou a termos ou condições da proposta adjudicada.

3.1.7. Celebração do contrato

É de extrema importância alertar para a obrigatoriedade de publicitação, no portal da Internet dedicado aos contratos públicos, dos elementos referentes à formação e execução dos contratos públicos e ainda quando o procedimento de formação do contrato tenha sido publicitado através de anúncio publicado no Jornal Oficial da União Europeia, a entidade adjudicante deve enviar ao Serviço de Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, no prazo de 30 dias após a adjudicação, um anúncio conforme modelo legalmente definido.

Chegada a altura de celebração do contrato deverá ser este ser reduzido a escrito sendo a respectiva minuta aprovada pelo órgão competente para a decisão de contratar depois de comprovada a prestação da caução pelo adjudicatário e através da elaboração de um clausulado em suporte papel ou em suporte informático com a aposição de assinaturas electrónicas e devendo conter os seguintes elementos:

- A identificação das partes e dos respectivos representantes, assim como do título a que intervêm, com indicação dos actos que os habilitem para esse efeito;
- A indicação do acto de adjudicação e do acto de aprovação da minuta do contrato;
- A descrição do objecto do contrato;
- O preço contratual ou o preço a receber pela entidade adjudicante ou, na impossibilidade do seu cálculo, os elementos necessários à sua determinação;

- O prazo de execução das principais prestações objecto do contrato;
- Os ajustamentos aceites pelo adjudicatário;
- A referência à caução prestada pelo adjudicatário;
- Se for o caso, a classificação orçamental da dotação por onde será satisfeita a despesa inerente ao contrato, a realizar no ano económico da celebração do mesmo ou, no caso de tal despesa se realizar em mais de um ano económico, a indicação da disposição legal habilitante ou do plano plurianual legalmente aprovado de que o contrato em causa constitui execução ou ainda do instrumento, legalmente previsto, que autoriza aquela repartição de despesa.

E fazem sempre parte integrante do contrato, independentemente da sua redução a escrito:

- Os suprimentos dos erros e das omissões do caderno de encargos identificados pelos concorrentes, desde que esses erros e omissões tenham sido expressamente aceites pelo órgão competente para a decisão de contratar;
- Os esclarecimentos e as rectificações relativos ao caderno de encargos;
- O caderno de encargos;
- A proposta adjudicada;
- Os esclarecimentos sobre a proposta adjudicada prestados pelo adjudicatário.

Se a entidade adjudicante considerar conveniente, o clausulado do contrato pode também incluir uma reprodução do caderno de encargos.

4. IMPORTANCIA DO PROGRAMA PRELIMINAR E DO PROJECTO NO CONTROLO DE CUSTOS

4.1. Considerações para a abordagem

4.1.1. Fundamentação

No âmbito desta dissertação, procedeu-se ao estudo dos conceitos gerais e teóricos dos instrumentos da contratação pública introduzidos pelo Código dos Contratos Públicos, tentando associá-los à observação colhida durante a experiência pessoal ao longo de mais de dez anos de actividade profissional, durante os quais como participante activo, com responsabilidades que mercê da alternância de Entidade Empregadora variaram umas vezes como representante do Empreiteiro outras como Projectista e mais recentemente, desde a entrada em vigor do CCP, como representante do Dono de Obra (Entidade Pública).

4.1.2. Argumentos

São conhecidas as “derrapagens” de obra pelo aumento significativo dos custos e dos prazos de execução. Tratando-se de obra pública é sempre o contribuinte que de forma directa ou indirecta acaba por os suportar, muitas vezes acrescidos com custas e juros de longos processos judiciais em consequência de litígios entre a Entidade Contratante e o Concessionário.

Para além dos custos também a imagem dos responsáveis técnicos, políticos e do próprio País resulta prejudicada, pois, é frequente os meios de comunicação social divulgarem casos de obras cujo preço ou prazo duplicou ou triplicou relativamente aos valores originalmente anunciados. Contrariamente ao que se poderá depreender de tais notícias é inegável que o País dispõe de um bom leque de técnicos capazes e devidamente habilitados para o exercício das suas funções sejam elas de projecto ou de obra, independentemente da sua natureza e dimensão.

Então onde está a causa de tais “derrapagens”? Esta é a questão fundamental que no âmbito da presente dissertação se pretende abordar. Para o efeito, tal como foi referido no início da presente dissertação, far-se-á um percurso pelo

modo o CCP trata este tema, terminando com o contributo pessoal assente nas convicções resultantes da observação já referenciada.

Também neste espírito, efectuando-se uma busca pelas opiniões individuais ou colectivas de profissionais de craveira relevante no sector da construção e empreitadas de obras públicas, facilmente se encontram alertas lançados sobre algumas das causas que mais frequentemente concorrem para os desvios de custos, designadamente as relacionadas com a qualidade dos projectos, como a seguir se exemplifica:

Ordem dos Arquitectos

“in *Arquitectura e Vida*”, outubro de 2008

A OA – SRS condena o incumprimento do novo CCP, concebido no sentido de resolver as preocupações que existiam com a Encomenda Pública designadamente com as derrapagens de custos, prazos e qualidade, que o recurso a procedimentos como o de “concepção construção” tendiam a gerar em empreitadas de obras publicas.

José Dinis Silvestre, Mestre em Eng. Civil pelo IST

“in *Arquitectura e Vida*”, Janeiro de 2006

“A prevenção de anomalias em qualquer tipo de elemento construtivo deve ser iniciada a montante, ou seja na fase de projecto do edifício. Como tal, devem ser evitados nesta fase do processo construtivo quaisquer tipo de falhas na concepção que ponham em causa a durabilidade desse elemento, e nomeadamente, dos Revestimentos Cerâmicos Aderentes...”

“...à incorreta escolha de materiais em caderno de encargos...”;

“escolha de materiais incompatível, ..., ou não adequada à utilização...”;

“A resistência ao desgaste e ao choque dos ladrilhos prescritos para aplicação em pavimentos deverá ter em consideração o tipo de utilização.”;

“... 62% das anomalias ocorrem devido a um erro de projecto...”;

Manual de aplicação de revestimentos cerâmicos

“edição FEUP”, Março de 2003

“..., em geral, se pode considerar que a causa resulta de um erro de concepção ou mais frequente, de uma omissão de concepção.”

Arquitecto Manuel Salgado

“Congresso Nacional da Engenharia a de Estruturas – LNEC” Julho de 2002

“A qualidade estética e ambiental das obras é já hoje em dia um parâmetro de apreciação imprescindível em qualquer realização de obra pública ou privada, juntando-se assim os objetivos de funcionalidade, segurança e economia”

Prof. José Cavaleira, INTEMAC

“Congresso Nacional da Engenharia a de Estruturas – LNEC” Julho de 2002

“Reconhece-se que, no projecto e na execução de obras de engenharia, as responsabilidades são consequência das funções atribuídas a cada um dos intervenientes. A introdução de designações do tipo “técnico responsável...” deve ser abolida pois é geradora de ambiguidade e conflitos. Todos os intervenientes devem ser responsáveis pelos actos que executam”.

4.1.3. Controlo de custos

O CCP não apresenta específica e objectivamente um sistema de controlo de custos propriamente dito. Estabelece no entanto alguns mecanismos traduzidos em limites quantitativos classificando os desvios financeiros da obra em trabalhos a mais e em erros ou omissões do caderno de encargos.

Trabalhos a mais - Segundo o CCP (art. 370º) são trabalhos a mais aqueles cuja espécie ou quantidade não esteja prevista no contrato que se tenham tornado necessários à execução da mesma obra na sequência de uma circunstância imprevista e ainda que não possam ser técnica ou economicamente separáveis do objecto do contrato sem inconvenientes graves para o dono da obra ou, embora separáveis, sejam estritamente necessários à

conclusão da obra. Interessa, porém, referir que o mesmo CCP estabelece no seu art.378º que o conceito de trabalhos a mais não integra os trabalhos de suprimento de erros e omissões.

Erros e omissões - O CCP não apresenta uma definição precisa e objectiva do conceito de erros e omissões do Caderno de Encargos, embora esta questão se apresente diversas vezes referenciada, tais referências dizem respeito apenas às limitações e obrigações relativas ao seu suprimento. Depreende-se, assim, que de uma forma genérica correspondem a imprecisões ou insuficiências do caderno de encargos ou do projecto que dele faz parte integrante, com base na interpretação do artº.61º, do CCP, que cita como erros e omissões

- Aspectos ou dados que se revelem desconformes com a realidade; ou
- Espécie ou quantidade de prestações estritamente necessárias à integral execução do objecto do contrato a celebrar; ou
- Condição técnica de execução do objecto do contrato a celebrar que o interessado não considere exequíveis;

4.1.4.Responsáveis perante o CCP

Sucedo que o CCP veio introduzir uma profunda alteração nesta matéria, remetendo para o empreiteiro a responsabilidade pela identificação de erros e omissões na fase pré-contratual de apresentação de propostas. Trata-se de uma alteração significativa que responsabiliza o empreiteiro em 50% do valor dos erros e omissões do Caderno de Encargos não detectados por si, quando esta detecção era exigível na fase pré-contratual. O empreiteiro é também responsável em 100 % pelos erros e omissões do Caderno de Encargos que não tenham sido por si identificados no prazo de 30 dias após a data em que fosse exigível a sua detecção, sendo ainda responsável pelos erros e omissões do Caderno de Encargos quando lhe incumba a elaboração do projecto de execução.

Parece, assim, resultar que se imputa ao empreiteiro a responsabilidade pelos erros e omissões do Caderno de Encargos, quando a elaboração deste, compete ao dono de obra ou ao projectista por este contratado.

Ainda neste âmbito deve-se referir o facto de que até à fase contratual a empreitada afigura-se como uma empreitada de certa forma equiparada ao antigo conceito de valor global, por outro lado, em fase de execução do contrato assemelha-se a uma empreitada pelo antigo conceito de empreitada por série de preços, o que pode induzir algumas complicações na conta corrente da empreitada, Este conceito resulta da interpretação aos artigos nºs 377º e 378º, em que o dono de obra deve proceder à medição de todos os trabalhos executados, incluindo os trabalhos não previstos no projecto ou devidamente ordenados pelo Dono da Obra.

Interessa então saber a quem cabe a responsabilidade pelas imprecisões ou insuficiências. Certo é que na opinião do Empreiteiro caberá naturalmente ao Dono da Obra e este por sua vez tenderá a esquivar-se atribuindo-a ao abrigo do nº 4 do art.378º ao empreiteiro ou ao abrigo do nº 7 art.378º ao projectista por si contratado, se for este o caso.

Pelo exposto, facilmente se depreende que estão criadas condições propícias à existência de conflitos, de resolução complicada, frequentemente demorada e com prejuízos na conclusão do empreendimento nos prazos e custos estabelecidos.

Reflexão – Importa interiorizar o pensamento de que mais importante do que suportar os desvios de custo ou prazo e de responsabilizar uma ou outra das partes é tentar perceber quais as causas que lhes deram origem, colhendo daí ensinamentos e aproveitar a experiência para em casos futuros corrigir. Interessa resolver ou eliminar as causas em vez de lamentar as consequências e é sabido que se tivermos uma mente aberta podemos aprender mais com os nossos erros do que com os nossos êxitos.

Interessa, então, identificar as causas, os seus porquês, os factos ou circunstâncias que conduziram à sua existência. Para tal será necessário analisar todo o percurso desde que é manifestada a intenção de realizar uma

obra até à sua conclusão. Trata-se de um percurso longo, atravessando múltiplas fases e envolvendo um significativo número de actores que vão desde os decisores políticos até aos executantes da obra, passando por tantos outros, designadamente técnicos das entidades públicas, projectistas, etc.

Para facilidade de análise do que anteriormente se explicitou representam-se em seguida, embora de forma pouco ambiciosa e pormenorizada, a interligação e organização sequencial das fases mais relevantes de um Procedimento de Adjudicação de Empreitada Pública, assinalando-se os respectivos responsáveis, os critérios que norteiam a sua execução e o respectivo “output”

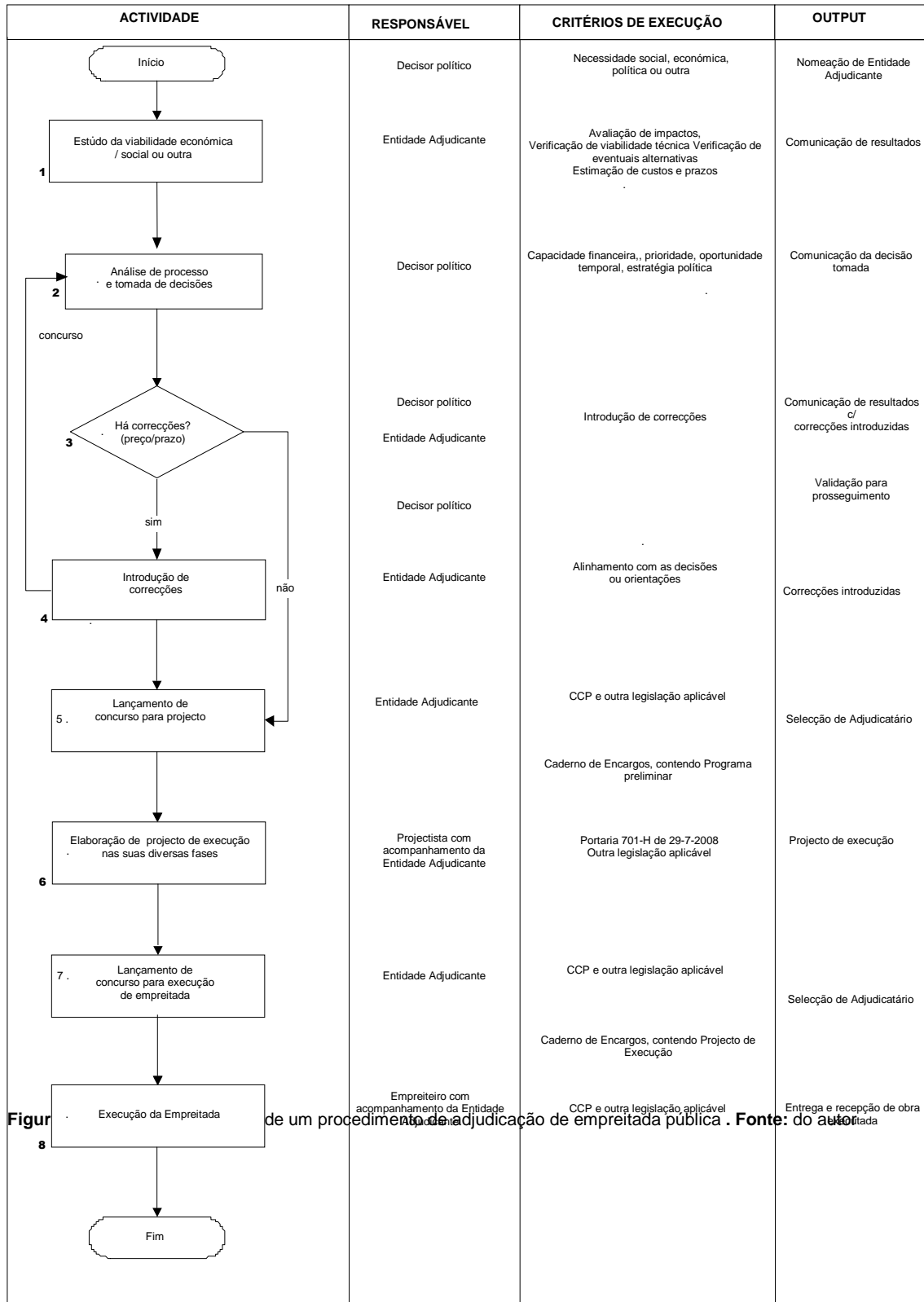


Figura 1 - Fluxograma de um procedimento de adjudicação de empreitada pública. Fonte: do autor

4.1.5. Em busca dos verdadeiros responsáveis

Tome-se, então como referência o quadro anteriormente citado:

- **Início** (Actividade 1 fig.1) – Surge a vontade de realizar determinado empreendimento, em consequência de motivações cuja origem poderá ser ditada por inúmeras razões. Certo é que, pelo menos nas obras de maior vulto financeiro ou de maior visibilidade, são na maioria das vezes determinadas pelo poder político. No entanto, tratando-se de uma obra pública, a responsabilidade de a concretizar, irá inevitavelmente ser afectada a um organismo público, seja ele a própria administração central, um instituto, uma empresa pública, ou outra entidade, que poderá até ser criada exclusivamente para esse efeito.

Estando ainda nesta fase embrionária, a entidade responsável, procede normalmente a uma primeira avaliação genérica dos impactos emergentes da realização do empreendimento, designadamente ambientais e sociais. Verifica a viabilidade técnica do empreendimento nos moldes propostos e a existência de eventuais alternativas que se afigurem mais vantajosas por implicarem menores impactos negativos ou envolverem menores custos. Do resultado desta prospecção inicial é então dado conhecimento à tutela política, para análise, decisão e orientação a tomar nos passos seguintes.

Não parece que até aqui, possam surgir elementos causadores da existência de trabalhos a mais ou de erros e omissões do Caderno de Encargos, a menos que os estudos tivessem sido efectuados por técnicos menos habilitados ou pouco experientes, facto que se afigura pouco plausível, ou ainda se por qualquer razão os estudos foram realizados de forma mais leviana, imposta por prazos ou custos demasiado constringidos.

- **Análise e decisão pela tutela política** (Actividade 2 a 4 da fig.1) – Em face dos elementos recebidos procede então o poder político a uma análise, muitas vezes relevando factores de carácter orçamental e temporal, relegando para segundo plano os de carácter técnico. Frequentemente é imposta a compressão de prazos e de custos não consentânea com a realidade física da obra que se pretende edificar.

Razões de carácter orçamental ou de oportunidade e estratégia política ditam frequentemente estes factores. É sabido que muitas vezes a vontade de anunciar ou inaugurar um certo empreendimento dentro de determinado ciclo temporal são determinantes referenciando valores de preço e prazo pouco realistas.

Parece ser aqui que podem começar a existir elementos causadores da existência de trabalhos a mais ou de erros e omissões do Caderno de Encargos. Para satisfazer a vontade da tutela as Entidades Públicas vêm-se na contingência de ter de refazer estudos anteriormente apresentados alinhando-os com a orientação política, com consequências que só bastante mais tarde (em fase de execução) acabam por emergir.

- **Projecto de execução** (Actividade 5 e 6 da fig.1) – Uma vez determinada a continuidade do processo inicia-se em seguida o Procedimento com vista a realizar o Projecto de Execução. Para o efeito a Entidade Contratante procede à constituição do respectivo processo nos moldes estabelecidos no CCP. Para o efeito, entre outros documentos, elabora um Caderno de Encargos do qual faz parte integrante o Programa Preliminar já anteriormente referido. Não é demais voltar a referir a importância do Programa Preliminar, pois, pode-se afirmar que efectivamente é aqui que a “obra” começa. É aqui que o Dono da Obra tem de identificar todos os seus objectivos, expectativas e identificar o mais pormenorizadamente possível todos os condicionamentos. Infelizmente é frequente verificarem-se demasiadas insuficiências e indefinições nos Programas Preliminares, seja pela urgência imposta superiormente ao início do processo, seja por algum facilitismo por parte da Entidade Contratante que entende remeter para os Projectistas algumas tarefas e responsabilidades que lhe dizem respeito. Recorde-se que o Contrato para elaborar o Projecto de Execução também é, em si mesmo, um Contrato Público. Ora também aqui as indefinições do Caderno de Encargos resultam naturalmente em desvios de preço e prazo, que se irão reflectir nos valores globais do Empreendimento. Por outro lado também a imposição de prazos demasiado comprimidos para elaborar e apresentar o Projecto de Execução numa determinada data, estabelecida

por motivos estratégicos, pode originar alguma ausência de adequada pormenorização e certamente de uma coordenação global dos diferentes projectos de especialidade, resultando em trabalhos acessórios com conseqüente reflexo nos custos e prazos, obrigando por vezes até à alteração sequencial das tarefas constantes do Plano de Trabalhos.

Em face do que aqui foi dito parece pouco razoável que, de acordo com o CCP, se obrigue o Empreiteiro a efectuar uma revisão de projecto, dispondo de prazos de apresentação das propostas muito curtos e associados igualmente em alguns casos a projectos de complexidade elevada. Estas questões só poderão ser ultrapassadas se o Dono de Obra tiver capacidade para adaptar os prazos à complexidade da Obras, independentemente dos interesses políticos, evitando assim os trabalhos a mais em fase de execução do contrato. Mas será este um objectivo demasiado utópico? Provavelmente será. Mas, como “há males que vêm por bem”, pode ser que o actual “período de crise” sirva para moralizar, um pouco, esta e outras questões.

Não será, porém de atribuir ao decisor de carácter político a causa de todos os males. Existem naturalmente outros factores que interessa identificar, pois, só assim poderão ser assumidos os cuidados indispensáveis a que sejam tomados em devida conta e adoptadas as medidas conducentes ao seu adequado tratamento.

São exemplo de algumas causas que determinam trabalhos a mais para corrigir erros e omissões dos projectos:

- o Compressão de preços e prazos – Este factor contribui frequentemente para a tentação de dispensa de projectos de execução devidamente completos e até mesmo avançar para o procedimento de adjudicação da empreitada e para esta propriamente dita assentando apenas em anteprojectos. Resultarão naturalmente insuficiências nas especificações técnicas e condições de execução, não estando devidamente alinhada a utilização de novos materiais ou equipamentos com os métodos ou processos construtivos correntes;

- o Falta de coordenação do projecto – Esta função foi recentemente definida na lei nº 31 / 2009, de 2 de Julho. No entanto, verifica-se que nem sempre é efectuada, ou no caso de o ser, fica aquém do desejável, pois, é frequente a incompatibilidade entre as diferentes peças escritas e desenhadas do projecto, não só resultante de especialidades diferentes, como também com alguma frequência entre as peças escritas e desenhadas de uma mesma especialidade;
- o Pouca valorização do projecto (baixos honorários, em vez de maior exigência na qualidade) – O critério de selecção, por imposição do CCP, assenta normalmente no factor preço. Ora a actual situação do mercado em que a oferta é francamente superior à procura, leva a uma concorrência algo desmedida. Por vezes, os preços apresentados por alguns projectistas são de tal forma baixos, que apenas servirão para ajudar a pagar os custos fixos e não chegando para os cobrir. É de salientar que com alguma frequência se assiste a valores de propostas situadas muito próximo ou mesmo coincidentes com 50% do valor base, por ser este o limite inferior abaixo do qual a proposta não será aceite, por conter um preço anormalmente baixo; Numa tentativa de minimizar custos os projectistas recorrem frequentemente a técnicos recém formados ou ainda em formação, que não dispõem do conhecimento, que só a experiência pode dar, e, confere a quem o tem uma capacidade indispensável para identificar as implicações ou restrições que surgem, por vezes, associadas a algumas soluções menos correntes;
- o Estrutura e dimensão das empresas projectistas – A recente evolução técnica e tecnológica, bem como as novas disposições legais e ambientais tem propiciado a existência de múltiplas especialidades e conseqüentemente a necessidade de técnicos de áreas bem diversas, que tendo em conta as dificuldades de mercado já referido não é fácil reunir numa só empresa de projectos. Recorre-se, em alternativa, à subcontratação de outros gabinetes para estudarem e elaborarem alguns projectos específicos. Resulta, pois, que só uma coordenação

- de projectos, atenta e eficaz poderá detectar e colmatar os pontos de conflito que inevitavelmente surgirão;
- o Soluções técnicas dos projectos – A existência de soluções técnicas ou incompletamente definidas ou indevidamente compatibilizadas com outras especialidades. Não raramente sucede que embora sejam consideradas prumadas técnicas (courettes) que asseguram as comunicações e distribuição vertical, mas não estão devidamente salvaguardados os percursos horizontais a percorrer pelas diferentes infra-estruturas. Por outro lado que as soluções constantes dos projectos não salvaguardam ou pormenorizam devidamente certas necessidades de carácter técnico, funcional, estético tornado imprescindível a introdução de trabalhos acessórios não previstos. É sem dúvida onde a falta coordenação do projecto se faz sentir com alguma acuidade;
 - o Incapacidade técnica dos donos de obra para contratar e acompanhar a elaboração de projectos – Eis aqui uma questão que também se revela importante, pois, a verificar-se resulta, desde logo, num deficiente programa preliminar, que como já anteriormente foi dito constitui o elemento fundamental para que o projecto possa satisfazer todas as expectativas da entidade adjudicante. Acresce que a falta de acompanhamento na execução do projecto associada a um mau programa preliminar, facilitará a existência de desvios relativamente aos objectivos, acabando inevitavelmente por emergir só em fase de execução de obra.
 - o Insuficiências e omissões de projecto – Outra situação que surge com indesejável frequência são os projectos de execução incompletos, não referenciando ou tomando em linha de conta condicionamentos importantes de entre os quais são exemplo a falta de identificação de locais de vazadouro e de manchas de empréstimo, dos serviços afectados e desvios a efectuar, de relatório geotécnico e adequado projecto de fundações e contenção, bem como a ausência de estudos

hidrológicos e de pré-investigação arqueológica do local de implantação de todo o estaleiro.

É fundamental salientar que os exemplos acima apontados, não são mais do que o resumo de situações que com alguma frequência se verificam e conduzem a desvios de preço e prazo na execução de uma obra. Mas interessa também recordar que não basta eliminar as causas de desvios de preço e prazo para que o projecto possa ser considerado um “bom projecto”. Outros factores, não incluídos no âmbito desta dissertação contribuem para a qualidade do projecto, designadamente pela eleição de soluções de adequado enquadramento e valor estético e arquitectónico valorizadas por uma justa funcionalidade, comodidade e indispensável durabilidade.

Retomando novamente a Portaria 701-H/2008, por ser o objecto legal, eleito para fundamentação do presente trabalho, verifica-se que incrementa a exigência para os graus de pormenorização na execução e de qualidade dos projectos, impondo paralelamente a obrigatoriedade de assistência técnica durante a execução da obra, quando se trate de projectos especiais ou complexos.

Por outro é importante tomar em linha de conta que o projecto tem de conter “elementos da solução de obra” têm de ser referenciados no pormenorizado Programa Preliminar, cuja responsabilidade de elaboração é do Dono de Obra.

Programa Preliminar (Actividade 5 da fig.1) – Esta é sem dúvida a peça fundamental desta dissertação e no âmbito do qual se pretende conferir-lhe particular atenção. Quando é tomada a decisão de contratar um projectista e se inicia o respectivo procedimento é importante aglutinar um conjunto de decisões e instrumentos relevantes para a contratação. De entre estes instrumentos destaca-se o Caderno de Encargos, cujo papel é fundamental para a perfeita definição da obra e seus condicionantes, minimizando as surpresas e os desvios de preço, prazo e qualidade.

Na alínea a) do nº1 do artº 43 do CCP determina-se que o caderno de encargos do procedimento de formação do contrato deve integrar “programa”. Dever-se-á entender que o sentido lato deste termo é definido por correspondência ao conceito de programa preliminar constante do Anexo I à Portaria n.º 701-H/2008, de 29 de Julho: “documento fornecido pelo dono de obra ao projectista para definição dos objectivos, características orgânicas e funcionais e condicionamentos financeiros da obra, bem como dos respectivos custos e prazos de execução a observar”

Interessa destacar que o programa preliminar definido no artigo 2.º da mesma Portaria deve conter os seguintes elementos, definição de todas as necessidades do utilizador e condicionamentos:

- a) Objectivos da obra;
- b) Características gerais da obra, referindo o âmbito da intervenção: interiores, exteriores, tipos de utilização e funcionalidades;
- c) Dados sobre a localização do empreendimento;
- d) Elementos gráficos disponíveis designadamente, topográficos, cartográficos e geotécnicos, levantamento das construções existentes e das redes de infra-estruturas locais, coberto vegetal, características ambientais e outros eventualmente disponíveis, a escalas convenientes;
- e) Os diferentes tipos de utentes do edificio, a natureza das suas actividades e interligações;
- f) A ordem de grandeza das áreas, volumes, e funcionalidade pretendidas para o edificio e sua interligação;
 - a. Produção
 - b. Serviços
 - c. Armazenamento
 - d. Apoios
- g) As necessidades genéricas do mobiliário, máquinas, equipamentos, instalações, instrumentos e aparelhagem e as eventuais condições específicas de ambiente exigidas
 - a. Isolamento térmico;

- b. Renovação de ar;
 - c. Condicionamento acústico
 - d. Condições de iluminação e incidência solar;
- h) Identificação dos níveis de qualidade, disponibilidade, redundância e autonomia pretendidos e ligações a redes ou sistemas exteriores, relativamente a:
- a. Energia eléctrica;
 - b. Segurança;
 - c. Comunicações;
- i) Indicação dos níveis e protecção pretendidos contra:
- a. Intrusão;
 - b. Incêndios;
- j) Indicação dos níveis de qualidade e conforto pretendidos quanto a:
- a. Condicionamento acústico
 - b. Sistemas de aquecimento
 - c. Ventilação e ar condicionado (AVAC)
 - d. Controlo Termo-higrométrico;
- k) Identificação de zonas especiais em termos de cargas térmicas ou parâmetros críticos de funcionamento;
- l) Indicação dos condicionamentos ao nível da emissão sonora de instalações e equipamentos, segundo o critério de incomodidade e de exposição máxima
- m) Produção de resíduos Urbanos e Industriais, com caracterização qualitativa e quantitativa dos resíduos produzidos;
- n) Imposições relativas a condicionamentos de impacte ambiental
- o) Dados básicos relativos às exigências de comportamento, funcionamento, exploração e conservação da obra, tendo em atenção as disposições regulamentares;
- p) Estimativa de custo e respectivo limite dos desvios e, eventualmente, indicações relativas ao financiamento do empreendimento;
- q) Indicação geral dos prazos para a elaboração do projecto e para a execução da obra.

Na mesma portaria regulam-se de forma exaustiva as diversas fases de elaboração de um projecto em função das diversas especialidades e das categorias das obras a que respeitam. Os projectos das diferentes especialidades e muito particularmente os de Engenharia Civil, de Engenharia Mecânica e de Engenharia Eléctrica e Electrónica, devem conter um programa de monitorização do funcionamento das instalações e de previsões sobre Manutenção durante a vida útil do edifício com os respectivos custos. Este ponto muitas vezes não é exigido pelo Dono de Obra de modo a poder avaliar quais os custos de ir ter durante a exploração do edifício, e tomar decisões sobre quais os tipos de materiais e equipamentos a colocar de modo a poder garantir a sua manutenção e operacionalidade do edifício. Não será demais insistir na particular importância, como já anteriormente referido, do papel do Dono de Obra a quem, mais uma vez se repete, cabe apresentar o Programa Preliminar. Com vista a facilitar esta tarefa considerou-se útil apresentar um memorando tomando como referência a já referida Portaria n.º 701-H/2008, de 29 de Julho, sistematizando-se os preceitos a satisfazer em jeito de “check list”, nos quadros que constituem o anexo B, à presente dissertação.

5. ELABORAÇÃO DE PROJECTOS

5.1. Fases / actividades

5.1.1. Preâmbulo

O n.º 1 do artigo 43.º do CCP estabelece que o caderno de encargos do procedimento de formação dos contratos de empreitadas de obras públicas deve ser integrado por um programa e um **projecto de execução**, admitindo-se, apenas em casos excepcionais, que o projecto de execução possa ser elaborado pelos concorrentes.

Surge, assim, a portaria n.º 701-H/2008 de 29 de Julho, na qual entre outros aspectos se destaca a orientação definida para o ajustamento e definição das diversas fases de projecto, visando o seu aperfeiçoamento e o desenvolvimento dos requisitos mínimos.

O projecto envolve diversas fases a seguir indicadas, podendo, algumas delas, ser dispensadas de apresentação formal, por especificação do caderno de encargos ou acordo entre o Dono da Obra e o Projectista:

- Programa base;
- Estudo prévio;
- Anteprojecto;
- Projecto de execução e Assistência técnica.

E, é tomando como “guia” este diploma que se procede à elaboração da peça fundamental “programa preliminar” que integra o procedimento de contratação de projectista.

Note-se que ao falar em projectista está-se a utilizar a interpretação do termo geral, pois, na realidade o que se pretende é contratar uma empresa ou grupo de especialistas capazes de resolver e satisfazer as exigências inerentes às diversas especialidades

5.1.2. Definições

A mesma portaria apresenta no seu art. 1º um conjunto de definições, de extrema relevância para o adequado diálogo técnico entre os diversos

participantes, pelo que para além de se recomendar vivamente a sua leitura e interpretação, se torna impossível resistir à tentação de, as transcrever em seguida, tendo em vista o objectivo da presente dissertação:

- *«Anteprojecto», ou «Projecto base», o documento a elaborar pelo Projectista, correspondente ao desenvolvimento do Estudo prévio aprovado pelo Dono da Obra, destinado a estabelecer, em definitivo, as bases a que deve obedecer a continuação do estudo sob a forma de Projecto de execução;*
 - *b) «Assistência técnica», as prestações acessórias a realizar pelo Projectista perante o Dono da Obra, sem prejuízo do cumprimento de outras obrigações legais ou contratuais que lhe incumbam, que visam, designadamente, assegurar a correcta execução da obra, a conformidade da obra executada com o projecto e com o caderno de encargos e o cumprimento das normas legais e regulamentares aplicáveis. A Assistência Técnica consiste, entre outras actividades, na prestação de informações e esclarecimentos, bem como no acompanhamento da execução da obra, a prestar pelo Coordenador de Projecto e pelos Autores do Projecto ao Dono da Obra, ou quando previsto, ao empreiteiro geral, a qual deve realizar -se, sempre que for solicitado, ou quando tal se revele necessário, e preferencialmente, de forma presencial, podendo ocorrer:*
 - *durante a fase de preparação do procedimento de formação de um contrato público;*
 - *durante a fase de formação do contrato público, em particular durante a apreciação das propostas, visando nomeadamente a correcta interpretação do projecto e a escolha do adjudicatário;*
ou
 - *durante a execução da obra;*
- *«Assistência técnica especial», os serviços complementares a prestar, quando contratualmente previstos, pelo Projectista ao Dono da Obra, visando a apreciação da qualidade de equipamentos, elementos ou ensaios ligados à execução da obra, à sua monitorização ou manutenção, bem como à recepção da obra;*
- *«Autor do projecto», o técnico que elabora e subscreve, com autonomia, o projecto, os projectos parcelares ou parte de projecto e subscreve as declarações e os termos de responsabilidade respectivos, devendo, nos*

projectos que elaboram, assegurar o cumprimento das disposições legais e regulamentares aplicáveis;

- *«**Coordenador do projecto**», o técnico a quem compete, satisfazendo as condições exigíveis ao autor de projecto, garantir a adequada articulação da equipa de projecto em função das características da obra, assegurando a participação dos técnicos autores, a compatibilidade entre os diversos projectos necessários e o cumprimento das disposições legais e regulamentares aplicáveis a cada especialidade;*
- *f) «**Coordenador de segurança e saúde em fase de projecto**», a pessoa singular ou colectiva, que executa, durante a elaboração do projecto, as tarefas de coordenação em matéria de segurança e saúde, previstas na legislação aplicável podendo também participar na preparação do processo de negociação da empreitada e de outros actos preparatórios da execução da obra, na parte respeitante à segurança e saúde no trabalho;*
- *g) «**Dono da Obra**», o dono de obra pública ou entidade adjudicante tal como definido no Código dos Contratos Públicos ou o concessionário relativamente a obra executada com base em contrato relativamente a obra executada com base em contrato de concessão de obra pública;*
- *h) «**Empreendimento**», o conjunto de uma ou mais obras integradas para uma determinada função ou objectivo.*
- *i) «**Equipa de projecto**», a equipa multidisciplinar, tendo por finalidade a elaboração de um projecto contratado pelo Dono da Obra ou especialmente regulamentado por lei ou previsto em procedimento contratual público, constituída por vários autores de projecto e orientada por coordenador de projecto, cumprindo os correspondentes deveres;*
- *j) «**Estudo prévio**», o documento elaborado pelo Projectista, depois da aprovação do programa base, visando a opção pela solução que melhor se ajuste ao programa, essencialmente no que respeita à concepção geral da obra;*
- *l) «**Peças do projecto**», os documentos, escritos ou desenhados que caracterizam as diferentes partes de um projecto:*
- *m) «**Programa base**», o documento elaborado pelo Projectista a partir do programa preliminar resultando da particularização deste, visando a verificação da viabilidade da obra e do estudo de soluções alternativas, o qual, depois de*

aprovado pelo Dono da Obra, serve de base ao desenvolvimento das fases ulteriores do projecto;

- **n) «Programa preliminar»**, o documento fornecido pelo Dono da Obra ao Projectista para definição dos objectivos, características orgânicas e funcionais e condicionamentos Diário da República, 1.^a série — N.º 145 — 29 de Julho de 2008 5106-(39) financeiros da obra, bem como dos respectivos custos e prazos de execução a observar; corresponde ao programa previsto no artigo 43.º do CCP.
- **o) «Programa de reconhecimento»**, o documento que integra as acções de prospecção, medição e ensaio das condições existentes;
- **p) «Projectista»**, a entidade singular ou colectiva que assume a responsabilidade pela elaboração de projecto ou programa, no âmbito, ou tendo em vista, a realização de um procedimento pré -contratual público;
- **q) «Projecto»**, o conjunto de documentos escritos e desenhados que definem e caracterizam a concepção funcional, estética e construtiva de uma obra, compreendendo, designadamente, o projecto de arquitectura e projectos de engenharia;
- **r) «Projecto de ampliação»**, o projecto com base numa construção existente que visa ampliar a capacidade de utilização, com o correspondente aumento da área de construção ou do volume da obra;
- **s) «Projecto de demolição»**, o projecto com base numa construção existente que visa a sua total ou parcial destruição;
- **t) «Projecto de execução»**, o documento elaborado pelo Projectista, a partir do estudo prévio ou do anteprojecto aprovado pelo Dono da Obra, destinado a facultar todos os elementos necessários à definição rigorosa dos trabalhos a executar;
- **u) «Projecto de reabilitação»**, o projecto com base numa construção existente que tem por objectivo fundamental repor ou melhorar as suas condições de funcionamento;
- **v) «Projecto de reforço»**, o projecto com base numa construção existente que visa conferir -lhe maior capacidade;
- **x) «Projecto de remodelação»**, o projecto com base numa construção existente tendo em vista introduzir quaisquer alterações incluindo as mudanças de utilização;

- **z) «Projecto variante»**, o projecto elaborado no todo ou em parte como alternativa a outro já existente, sem modificação dos seus objectivos e condicionantes;
- **aa) «Revisão do projecto»**, a análise crítica do projecto e emissão dos respectivos pareceres, por outrem que não o Projectista;
- **bb) «Revisor do projecto»**, a pessoa singular ou colectiva devidamente qualificada para a elaboração desse projecto e distinta do autor do mesmo;
- **cc) «Telas finais»**, o conjunto de desenhos finais do projecto, integrando as rectificações alterações introduzidas no decurso da obra e que traduzem o que foi efectivamente construído.

5.1.3. Programa preliminar

Este tema cuja abordagem inicial é objecto do art. 2º da portaria n.º 701-H/2008 de 29 de Julho, foi já anteriormente tratado na presente dissertação, considerando-se, ser dispensável tecer aqui novas considerações, restando apenas insistir que se considera constituir o alvo fundamental da presente dissertação, dado constituir o verdadeiro “alicerce” do empreendimento.

5.1.4. Programa Base

O Programa base deve ser apresentado de forma a proporcionar ao Dono da Obra a compreensão clara das soluções propostas pelo projectista, com base nas indicações expressas no programa preliminar, contendo designadamente as informações relativas a:

- Esquema da obra e programação das diversas operações
- Definição dos critérios gerais de dimensionamento
- Indicação dos condicionamentos principais relativos à ocupação do terreno, nomeadamente os legais, topográficos, urbanísticos, geotécnicos, ambientais, em particular, os térmicos e acústicos;
- Peças escritas e desenhadas e outros elementos informativos necessários para o perfeito esclarecimento do Programa base, eventuais as alternativas em função das condições de espaço, técnicas, de custos e de prazos;

- Estimativa geral do valor da obra, tomando em conta os encargos mais significativos com a sua realização e análise comparativa dos custos de manutenção e consumos da obra nas soluções propostas;
- Descrição sumária das opções relacionadas com o comportamento, funcionamento, exploração e conservação da obra
- Informação sobre a necessidade de obtenção de elementos topográficos, geológicos, geotécnicos, hidrológicos, climáticos, características da componente acústica do ambiente, redes de infra-estruturas ou de qualquer outra natureza que interessem à elaboração do projecto, bem como sobre a realização de estudos em modelos, ensaios, maquetes, trabalhos de investigação e quaisquer outras actividades ou formalidades que podem ser exigidas, quer para a elaboração do projecto, quer para a execução da obra.

5.1.5. Estudo prévio

De acordo com o art.5º da portaria n.º 701-H/2008 de 29 de Julho, o estudo prévio desenvolve as soluções aprovadas no Programa base, sendo constituído por peças escritas e desenhadas e por outros elementos informativos, de modo a possibilitar ao Dono da Obra a fácil apreciação das soluções propostas pelo Projectista e o seu confronto com os elementos constantes naquele, devendo ainda conter pelo menos os elementos seguintes:

- Memória descritiva e justificativa, incluindo capítulos respeitantes a cada um dos objectivos relevantes do estudo prévio;
- Elementos gráficos elucidativos sob a forma de plantas, alçados, cortes, perfis, esquemas de princípio e outros elementos, em escala apropriada;
- Dimensionamento aproximado e características principais dos elementos fundamentais da obra;
- Definição geral dos processos de construção e da natureza dos materiais e equipamentos mais significativos;
- Análise prospectiva do desempenho térmico e energético e da qualidade do ar interior nos edifícios no seu conjunto e dos diferentes sistemas activos em particular;

- Análise prospectiva de desempenho acústico relativa, nomeadamente, à propagação sonora, aérea e estrutural, entre espaços e para o exterior;
- Estimativa do custo da obra e do seu prazo de execução.

5.1.6. Anteprojecto ou Projecto base

O Anteprojecto, ou Projecto base, a que alude o art.6º da mesma portaria, desenvolve a solução do Estudo prévio aprovado, sendo constituído por peças escritas e desenhadas e outros elementos de natureza informativa que permitam a conveniente definição e dimensionamento da obra, bem como o esclarecimento do modo da sua execução, como sejam:

- Memórias descritivas e justificativas da solução adoptada, incluindo capítulos especialmente destinados a cada um dos objectivos especificados para o anteprojecto, onde figuram designadamente descrições da solução orgânica, funcional e estética da obra, dos sistemas e dos processos de construção previstos para a sua execução e das características técnicas e funcionais dos materiais, elementos de construção, sistemas e equipamentos;
- Avaliação das quantidades de trabalho a realizar por grandes itens e respectivos mapas;
- Estimativa de valor actualizada;
- Peças desenhadas a escalas convenientes e outros elementos gráficos que explicitem a localização da obra, a planimetria e a altimetria das suas diferentes partes componentes e o seu dimensionamento bem como os esquemas de princípio detalhados para cada uma das Instalações Técnicas, garantindo a sua compatibilidade;
- Identificação de locais técnicos, centrais interiores e exteriores, bem como mapa de espaços técnicos verticais e horizontais para instalação de equipamentos terminais e redes.
- Os elementos de estudo que serviram de base às opções tomadas, de preferência constituindo anexos ou volumes individualizados identificados nas memórias;
- Programa geral dos trabalhos.

5.1.7. Projecto de execução

Ainda na mesma portaria o seu art.7º regula que o Projecto de execução seja o desenvolvimento do Projecto base aprovado, sendo constituído por um conjunto coordenado das informações escritas e desenhadas de fácil e inequívoca interpretação por parte das entidades intervenientes na execução da obra, obedecendo ao disposto na legislação e regulamentação aplicável, devendo conter:

- Memória descritiva e justificativa, incluindo a disposição e descrição geral da obra, evidenciando quando aplicável a justificação da implantação da obra e da sua integração nos condicionamentos locais existentes ou planeados; descrição genérica da solução adoptada com vista à satisfação das disposições legais e regulamentares em vigor; indicação das características dos materiais, dos elementos da construção, dos sistemas, equipamentos e redes associadas às Instalações Técnicas;
- Cálculos relativos às diferentes partes da obra apresentados de modo a definirem, pelo menos, os elementos referidos na regulamentação aplicável a cada tipo de obra e a justificarem as soluções adoptadas;
- Medições e mapas de quantidade de trabalhos, dando a indicação da natureza e da quantidade dos trabalhos necessários para a execução da obra;
- Orçamento baseado nas quantidades e qualidades de trabalho constantes das medições;
- Peças desenhadas de acordo com o estabelecido para cada tipo de obra na regulamentação aplicável, devendo conter as indicações numéricas indispensáveis e a representação de todos os pormenores necessários à perfeita compreensão, implantação e execução da obra;
- Condições técnicas, gerais e especiais, do caderno de encargos.

Como corolário do anteriormente dito deve referir-se que um **Projecto** deverá conter pelo menos os seguintes projecto parcelares devidamente coordenados:

- Arquitectura;
- Engenharia Civil (Estabilidade incluindo contenções periféricas, Abastecimento Água Fria e Quente, Rede Drenagem de águas, Comportamento Térmico, Comportamento Acústico);
- Ambiente;
- Engenharia Mecânica;
- Engenharia Electrotécnica e Electrónica;
- Arranjos Exteriores
- Acessibilidades

Todos os projectos deverão conter Memória Descritiva com descrição das soluções adoptadas, cálculos e desenhos de pormenor, Mapas de Quantidades de Trabalho bem definidos, discriminados, com as unidades de medição devidamente adoptadas devidamente interligados com as Especificações Técnicas, normalmente atribui-se um código no Mapa que deverá corresponder a um código nas Especificações Técnicas. As cláusulas Jurídicas deverão estar inseridas num único documento e que apenas refere os aspectos importantes legais por onde se rege a empreitada, com responsabilidades por parte do Dono de Obra e Empreiteiro

As especificações Técnicas (Condições Técnicas) deverão conter no mínimo o seguinte:

- As características técnicas mínimas que devem reunir os produtos, equipamentos e sistemas que se incorporem de forma permanente no edifício projectado, assim como as suas condições de fornecimento, as garantias de qualidade e o controlo de recepção que se deve realizar.
- As características técnicas de cada unidade de obra, com indicação das condições para a sua execução e as verificações e controlos a realizar para comprovar a sua conformidade com o indicado no projecto. Serão discriminadas as medidas a adoptar durante a execução da obra e durante a utilização e manutenção do edifício, para assegurar a

compatibilidade entre os diferentes produtos, elementos e sistemas construtivos.

- As verificações e os ensaios funcionais que se devem realizar para comprovar as prestações finais do edifício.

6. CASO DE ESTUDO

6.1. *Actividade desenvolvida na EMEF*

Como caso de estudo considerou-se interessante eleger a experiência colhida pelo autor da presente dissertação no desempenho da actividade profissional como responsável pelo Gabinete de Obras e Projectos de uma Empresa de capitais públicos (EMEF – Empresa de Manutenção de Equipamento Ferroviário, SA), consequentemente sujeita às regras do CCP.

A actividade exercida no domínio acima referido envolve um vasto leque de actividades que embora dispersas, contribuem para um mesmo fim – construção, reabilitação e manutenção de instalações – distribuindo-se desde a participação no estudo do “layout” inicial até à conclusão da obra (chave na mão), atravessando todas as fases indispensáveis à sua concretização como sejam o projecto e a obra, nas vertentes da respectiva concepção, gestão, coordenação e fiscalização.

Foram assim estabelecidos e concretizados diversos contratos por ajuste directo.

Nas próximas páginas apresentam-se de forma pormenorizada em tabelas de leitura directa a identificação de cada um dos 41 contratos acima referidos, com indicação das empresas adjudicatárias e os correspondentes valores de adjudicação, valor final e ainda os desvios verificados caso a caso.

TIPO DE CONTRATO	ANO			TOTAL
	2009	2010	2011	
Projectos, Fiscalização e Coordenação de obras	3	5	-	8
Fornecimento e montagem de equipamentos	4	2	-	6
Empreitadas de construção civil	15	6	6	27
	22	13	6	41

Quadro I – Contratos globais por natureza e ano

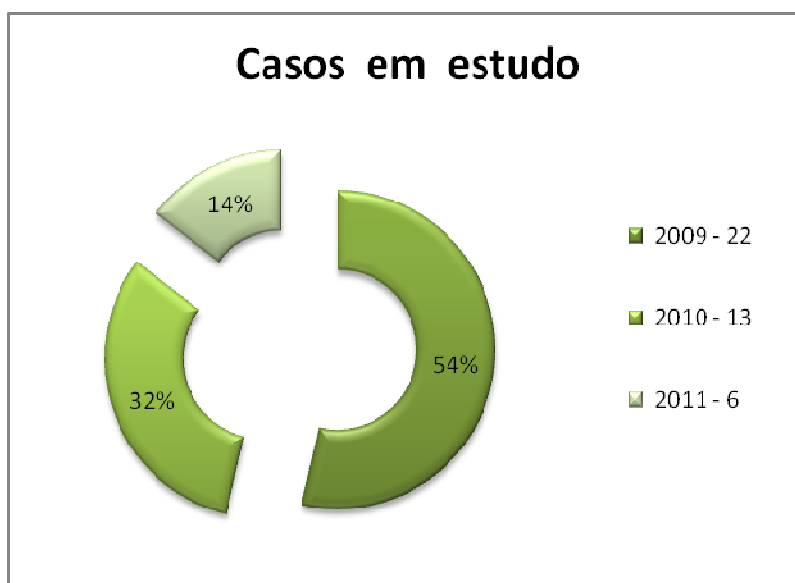


Gráfico I – Casos de estudo por ano

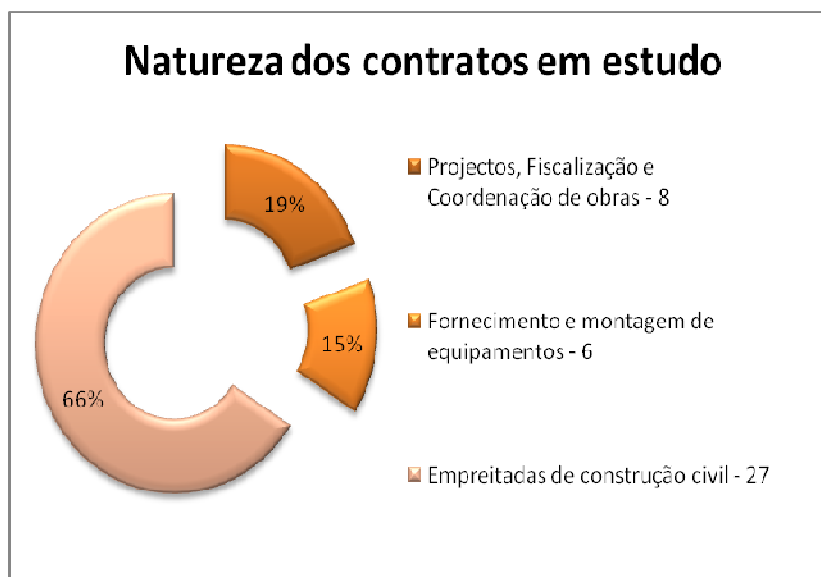


Gráfico II – Volume de contractos por natureza

EMPREITADAS BENS E SERVIÇOS						
DESIGNAÇÃO		ADUDICATÁRIO	Valores			
LOCAL	ACÇÃO		BASE	ADJUDIC.	FINAL	% de desvio
Amadora - Serviços - centrais	Adaptação das instalações existentes - futuros escritórios EMEF	ASC, Engenharia e Construção	200.000,00 €	128.778,17 €	129.480,00 €	0,54%
Amadora - Serviços - centrais	Novo Edifício Logística e outros serviços	Sit Modular	200.000,00 €	196.000,00 €	198.500,00 €	1,28%
Amadora - Serviços - centrais	Demolição construção existente entre o edifício da administração e o novo edifício logística	SolisEng	5.000,00 €	4.724,60 €	4.724,60 €	0,00%
Amadora - Serviços - centrais	Mudanças conde redondo para Amadora	Urbanos	25.000,00 €	17.875,00 €	17.875,00 €	0,00%
Amadora - Serviços - centrais	Armários para novo edifício de logística	Enfort	30.000,00 €	27.455,00 €	27.455,00 €	0,00%
Amadora - Serviços - centrais	Aparelhos de AC para o novo edifício de logística	Arelasse	25.000,00 €	19.668,00 €	19.668,00 €	0,00%
Amadora - Serviços - centrais	Jardim de Cobertura - ROOF GARDEN	Sunenergic	25.000,00 €	16.793,80 €	16.793,00 €	0,00%
Amadora - Serviços - centrais	Nova zona de transição entre o edifício logística e o edifício administração	Sit Modular	10.000,00 €	8.950,00 €	8.950,00 €	0,00%
Amadora - Serviços - centrais	Instalação de rede de dados, fibra optica e activos de rede - serviços centrais	ReferTelecom	30.000,00 €	29.600,00 €	26.600,00 €	-10,14%
Amadora - Serviços - centrais	Projecto de Execução - Reconversão, recuperação e inovação de um antigo edifício de armazém para industria de artes gráficas	Tetraprojecto	25.000,00 €	19.750,00 €	19.750,00 €	0,00%
Amadora - Serviços - centrais	Empreitada - Reconversão, recuperação e inovação de um antigo edifício de armazém para industria de artes gráficas	ASC, Sociedade de Construções, Lda	900.000,00 €	844.859,64 €	920.000,00 €	8,89%
Amadora - Serviços - centrais	Empreitada - Centro de lavagens automoveis - Amadora	SolisEng, Sociedade de Construções e Engenharia, Lda	25.000,00 €	19.826,50 €	19.826,50 €	0,00%
Amadora - Serviços - centrais	1ª Fase - Gabinetes e Laboratório - Empreitada de Adaptação, remodelação e beneficiação de interiores nas futuras instalações para a unidade de inovação e tecnologia ferroviária (UITF) – EMEF - Amadora	Nortejuvil, Sociedade de Construções, Lda	125.000,00 €	117.787,60 €	117.787,60 €	0,00%
Amadora - Serviços - centrais	Empreitada - Substituição da Cobertura das instalações onde foram realizadas Obras de remodelação, readaptação e criação do Centro de Telegestão da UITF	Nortejuvil, Sociedade de Construções, Lda	60.000,00 €	37.153,00 €	36.243,00 €	-2,45%
Amadora - Serviços - centrais	2ª Fase - Centro de Telegestão e Sala de Crise - Empreitada de Adaptação, remodelação e beneficiação de interiores nas futuras instalações para a unidade de inovação e tecnologia ferroviária (UITF) – EMEF - Amadora	Nortejuvil, Sociedade de Construções, Lda	100.000,00 €	86.859,77 €	85.109,77 €	-2,01%
Amadora - Serviços - centrais	Empreitada de Fornecimento e Montagem de Pavimento Técnico para Centro de Telegestão e Sala de Crise	Finupe, Engenharia de Acabamentos	15.000,00 €	8.292,50 €	8.120,60 €	-2,07%
ML - Campolide	Empreitada - Substituição de alimentação eléctrica ao edifício do Torno de Fosso	João Jacinto Tomé, S.A - Electricidade e Mecânica	60.000,00 €	39.972,24 €	39.972,24 €	0,00%
ML - Stª Apolónia	Empreitada - Substituição de canalização de abastecimento de águas às instalações oficiais Stª Apolónia.	Larcher de Brito Construções, Lda.	20.000,00 €	16.820,00 €	16.820,00 €	0,00%
POE - Entrocamento	Empreitada - Reparação de Caminho de Rolamento de Trasnbordador	Conspronel - Construção Civil e Projectos, Lda	15.000,00 €	12.105,75 €	12.105,75 €	0,00%
POE - UNP - Entrocamento	Empreitada - Adaptação de Armazém para escritórios e execução de pavilhão	Conspronel - Construção Civil e Projectos, Lda	170.000,00 €	153.985,80 €	153.985,80 €	0,00%
POE - UNP - Entrocamento	Projecto de Execução - Elaboração de Projectos de todas as especialidade, destinados à construção de uma unidade de produção de vagões	Tetraprojecto, Serviços de Engenharias	206.000,00 €	126.500,00 €	126.500,00 €	0,00%
POE - Entrocamento	Projecto de Execução Projectos de todas as especialidades - Ampliação da Oficina de rodados	Tetraprojecto, Serviços de Engenharias	25.000,00 €	22.500,00 €	22.500,00 €	0,00%
		Total	1.746.000,00 €	1.956.257,37 €	2.028.766,86 €	3,71%

Quadro II - contratos celebrados de empreitadas, projectos e fiscalizações em 2009

EMPREITADAS BENS E SERVIÇOS						
DESIGNAÇÃO		ADUDICATÁRIO	Valores			
LOCAL	ACÇÃO		BASE	ADJUDIC.	FINAL	% de desvio
POE - Entrocamento	Empreitada - Trabalhos de Construção Civil de Conservação, Manutenção e reabilitação de instalações	Ecoedifica	500.000,00 €	500.000,00 €	321.000,00 €	-35,80%
POE - Entrocamento	Fiscalização e Coordenação de Segurança em fase de obra - Trabalhos de Construção Civil de Conservação, Manutenção e Reabilitação de instalações	Jerfi	30.000,00 €	25.200,00 €	25.200,00 €	0,00%
POE - Entrocamento	Empreitada - Modernização de Instalações - Serviços Administrativos - Oficina de Motorizados	Nortejuvil, Sociedade de Construções Lda.	180.000,00 €	148.895,12 €	148.895,12 €	0,00%
POE - Entrocamento	Fiscalização e Coordenação de Segurança em fase de obra - Modernização e Instalações - serviços Administrativos - Oficina de Motorizados.	Jerfi	6.000,00 €	4.800,00 €	4.800,00 €	0,00%
POE - UNP - Entrocamento	Empreitada - Instalações Eléctricas - Alimentação de Robot de Soldadura	Antonio Dias Vieira, Construção Civil e Instalações	15.000,00 €	12.917,00 €	12.917,00 €	0,00%
POE - Entrocamento	Fornecimento e Montagem de uma Câmara de Pintura e Secagem	Vitalino J. Costa Lda. Equipamento de Pintura e	250.000,00 €	170.750,00 €	170.750,00 €	0,00%
POE - Entrocamento	Empreitada - Trabalhos de Construção Civil e Instalações Eléctricas para Câmara de Pintura	Nortejuvil, Sociedade de Construções Lda.	55.000,00 €	42.311,22 €	42.298,22 €	-0,03%
POE - Entrocamento	Projectos - Ampliação, Remodelação e Adaptação de uma nave para Manutenção de Material Rebocado de Mercadorias	Fase, Estudos e Projectos, S.A	35.000,00 €	29.000,00 €	29.000,00 €	0,00%
POE - Entrocamento	Fornecimento de Montagem de Diversos equipamentos Hoteleiros e reorganização de Equipamentos Existentes	Mundotel, Equipamentos Hoteleiros	45.000,00 €	33.640,00 €	31.243,33 €	-7,12%
POE - Entrocamento	Empreitada - Instalações Eléctricas - Reabilitação e Adaptação das actuais instalações elétricas do refeitório Sul	Engtel, Instalações de Energia e Telecomunicações	30.000,00 €	15.474,59 €	15.474,59 €	0,00%
POE - SIMEF - Entrocamento	Projectos - Coordenação Geral, e Elaboração de Projectos para a Construção de um PMO - ACE EMEF / SIEMENS	Pengest, Planeamento, Engenharia e Gestão S.A	200.000,00 €	79.000,00 €	79.000,00 €	0,00%
POE - SIMEF - Entrocamento	Fiscalização e Coordenação de Segurança e Saúde em Obra - Construção de um PMO e Adapatações Oficianis pata PMO - ambos EMEF / SIEMENS ACE	Fase, Estudos e Projectos, S.A	60.000,00 €	30.000,00 €	30.000,00 €	0,00%
POE - SIMEF - Entrocamento	Empreitada - Construção de um PMO - ACE EMEF / SIMENES - Concepção Construção de Estrutura Pré-Fabricada - Fase I Toscos	Precore, Préfabricação e Reparação, SA	700.000,00 €	676.677,60 €	676.677,61 €	0,00%
		Total	2.106.000,00 €	1.768.665,53 €	1.587.255,87 €	-10,26%

Quadro III - contratos celebrados de empreitadas, projectos e fiscalizações em 2010

EMPREITADAS BENS E SERVIÇOS						
DESIGNAÇÃO		ADUDICATÁRIO	Valores			
LOCAL	ACÇÃO		BASE	ADJUDIC.	FINAL	% de desvio
POE - UNP - Entroncamento	Empreitada para reabilitação e reforço das instalações eléctricas na ala norte da oficina de Carruagens no Parque Oficial do Entroncamento	Engtel	15.000,00 €	11.394,91 €	11.394,91 €	0,00%
ML - Campolide	Empreitada de Adaptação Oficinas para o Novo Torno de Fosso Pos - Campolide	Nortejuvil	95.000,00 €	75.917,32 €	75.917,32 €	0,00%
POE - SIMEF	Empreitada de Construção de Estrutura pré-fabricada de betão relativamente aos toscos correspondentes à construção de um PMO no Entroncamento, Fase I	Precore, pré-fabricação, construção e reparação S.A	700.000,00 €	660.022,73 €	660.022,73 €	0,00%
POE-SIMEF	Concepção Construção de trabalhos de Via, Catenária e Sinalização - PMO no Entroncamento - Fase II	Ferrovias e Construções S.A	1.500.000,00 €	1.251.598,67 €	1.251.598,67 €	0,00%
PMO-SIMEF	Empreitada de Construção Civil, Acabamentos e Instalações Especiais -	A. Batista de Almeida S.A.	1.350.000,00 €	1.320.000,00 €	1.313.266,01 €	-0,51%
		Total	3.660.000,00 €	3.318.933,63 €	3.312.199,64 €	- 0,01 €

Quadro IV - contratos celebrados de empreitadas, projectos e fiscalizações em 2011

O conjunto significativo de contratos estabelecidos ao abrigo do CCP que integram o caso de estudo em apreço permitem proceder a uma avaliação qualitativa e quantitativa dos desvios de custo obtidos, sendo que tais valores induzem de forma simples e directa o nível de qualidade dos projectos de execução e da gestão da obra.

Assim, nos quadros que se seguem apresenta-se um resumo dos desvios de custo efectivos que se verificaram nos contratos realizados no triénio 2009/2011, bem como os respectivos valores e correspondente desvio padrão.

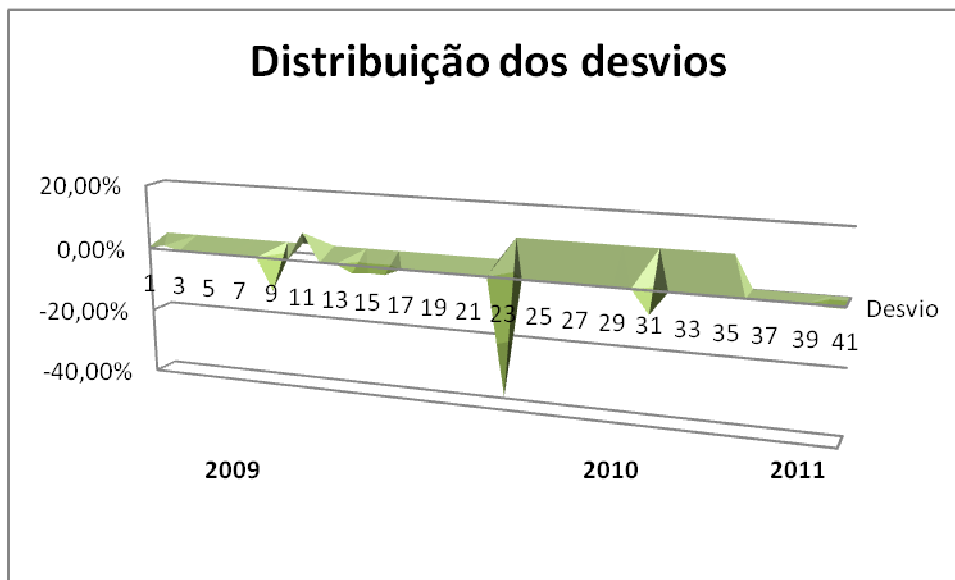
Análise dos desvios percentuais registados																												
obras realizadas no ano de 2009																												
Tipo de caso	Quant.	Percent	Desvios											Médio	Padrão													
			efectivos																									
Todos	22	100,0%	0,54%	1,28%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	-10,14%	0,00%	8,89%	0,00%	0,00%	-2,45%	-2,01%	-2,07%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	1,4%	3,1%		
Trabalhos	a mais	3	13,6%	0,54%	1,28%								8,89%														3,5%	4,6%
	sem alteração	14	63,6%	T+	T+				T-	T-		T+				T-	T-	T-									-	-
	a menos	5	22,7%						0,00%		-10,14%					-2,45%	-2,01%	-2,07%									-2,7%	-3,9%

Quadro V – Análise dos desvios percentuais globais registados em 2009

Análise dos desvios percentuais registados																				
obras realizadas no ano de 2010																				
Tipo de caso	Quant.	Percent	Desvios																Médio	Padrão
			efectivos																	
Todos	13	100,0%	-35,80%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	-0,03%	0,00%	-7,12%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	5,6%	9,96%
Trabalhos	a mais	0	0,0%																-	-
	sem alteração	10	76,9%	T-						T-		T-							-	-
	a menos	3	23,1%	-35,80%						-0,03%		-7,12%							-14,3%	-18,9%

Quadro VI – Análise dos desvios percentuais globais registados em 2010

Análise dos desvios percentuais registados																				
obras realizadas no ano de 2011																				
Tipo de caso	Quant.	Percent	Desvios																Médio	Padrão
			efectivos																	
Todos	6	100,0%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	-0,51%	-0,51%										0,227%	0,263%
Trabalhos	a mais	0	0,0%																-	-
	sem alteração	4	66,7%						T-	T-									-	-
	a menos	2	33,3%						-0,51%	-0,51%									0,0%	0,0%

Quadro VII – Análise dos desvios percentuais globais registados em 2011

Gráfico III – Distribuição de desvios por contracto e ano

Numa breve análise do gráfico acima, confrontando a observação com os dados constantes dos quadro de valores anteriormente apresentados rapidamente se infere que os desvios mais significativos emergem de trabalhos a menos.

Tal situação deve-se ao facto de uma prática profissional responsável, atenta e proactiva, altamente recomendável em todas as empreitadas e em particular nas de manutenção e reabilitação, cujo andamento dos trabalhos permite por vezes reaproveitar elementos existentes, cuja rentabilização não se encontrava prevista no projecto de execução.

Naturalmente esta atitude e possibilidade resulta facilitada quando o projectista ou equipa de projectistas coincidem com a entidade fiscalizadora. Nos casos em que tal não se verifica, é indispensável a estreita ligação e constante diálogo entre ambos. Só assim será possível detectar e actuar em tempo útil para a concretização de soluções que tecnicamente correctas resultem em menores custos.

6.2. Pensamentos a reter

A experiência colhida durante a concretização dos exemplos anteriores constitui um alicerce para a interiorização de um conjunto de preocupações fundamentais para a boa gestão de um empreendimento, merecendo ser salientadas as seguintes:

Bom empreiteiro – Espera-se que o próprio mercado tendo em conta as novas regras de transparência e concorrência normalize um sector, onde nem sempre são os mais qualificados e habilitados a colher os frutos da sua capacidade experiência. Note-se que o CCP impõe restrições À eleição de um candidato em detrimento de outro com base no factor experiência. Ao empreiteiro cabe a responsabilidade pela materialização da obra nas condições estabelecidas, produzindo com níveis de qualidade adequados.

Bom acompanhamento de obra – O CCP atribui particular importância à função “assistência técnica” atribuída ao projectista e que efectivamente se afigura de extrema relevância, pois aliada à função do coordenador geral do

projecto que igualmente lhe é conferida pelo CCP, tem certamente a seu favor o factor importante de ser, pelo menos à partida, o detentor do conhecimento mais profundo do caderno de encargos, projecto e especificações.

Mas nesta matéria á também não menos importante o papel do dono de obra que deverá directamente ou através de técnicos, por si contratados, exercer fiscalização cuidada.

Não sendo a função de fiscalização pacífica é importante que esta se exerça com a flexibilidade e capacidade de diálogo para a boa compreensão de que os objectivos são comuns e essenciais para o êxito do empreendimento e consequente satisfação dos envolvidos.

Bom caderno de encargos – Esta peça fundamental para o sucesso da boa execução do contrato, deve conter, com exactidão todas as especificações e definições com ele relacionadas, sem lugar a deficiências, erros, omissões, que a existirem, deverão ser atempadamente corrigidos e devidamente esclarecidos, antecipando e eliminando dificuldades e conflitos muitas vezes resultantes da realidade de que o trabalho em obra, se bem que seja a continuidade do projecto feito no gabinete, tem características marcadamente diferentes, pois trata-se de materializar uma ideia.

Bom projecto de execução – Para a existência de um bom caderno de encargos reveste-se de particular importância o papel do projecto de execução, pois é este elemento que deverá conter todas as peças escritas e desenhadas que esclarecem o pormenor e o conjunto da obra que se pretende materializar. Resumindo, é ao projecto de execução que incumbe, no âmbito do caderno de encargos, definir todos os aspectos técnicos e de execução pelos quais se regulará a empreitada. Importa assim, que este seja suficientemente pormenorizado e específico de modo a que não resultem dúvidas ou erros de interpretação com natural reflexo no decurso da empreitada. As eventuais insuficiências ou imprecisões do projecto podem induzir sobrecustos e/ou alargamento de prazos.

Resulta como natural que também aqui caberia fazer alguma referência à necessidade de um bom projectista. Entende-se, no entanto, que se trata de

uma função enquanto contraente idêntica à do empreiteiro e consequentemente resulta aplicável o anteriormente referido a propósito de um bom empreiteiro

Bom programa preliminar – Este elemento cuja elaboração é da responsabilidade do dono de obra, é no fundo o primeiro elemento da cadeia que conduz ao objectivo final que é a execução da empreitada. É neste documento que o dono da obra deve especificar os seus objectivos e expectativas de forma clara e precisa, de modo a dotar o projectista do perfeito conhecimento da envolvente geral e de pormenor da tarefa ou conjunto de tarefas que lhe são cometidas. Um programa preliminar genérico, sem objectivos e condicionamentos perfeitamente estabelecidos, pode originar um projecto que não responde inteiramente aos propósitos estabelecidos, apresentando desvios muitas vezes só identificáveis em fase de obra, com consequente aumento de custos e prazos.

No decurso da experiência já anteriormente referida foi dedicada particular relevância à elaboração dos programas preliminares que estiveram na origem de alguns projectos de execução, que culminaram em bons resultados do controlo de custos e prazos nas empreitadas que lhes sucederam.

Nos anexos C a F, a título de exemplo e como complemento ao anteriormente exposto, juntam-se os programas preliminares que serviram de base à formação dos procedimentos que suportaram alguns contratos para elaboração de projectos e que a seguir se enumeram:

Anexo C: Projecto de execução - Reconversão, recuperação e inovação de um antigo edifício de armazém para indústria de artes gráficas

Anexo D: Projecto de execução - Elaboração de projectos de todas as especialidades, destinados à construção de uma unidade de produção de vagões – 2008;

Anexo E: Elaboração de projectos para a construção de um PMO - ACE EMEF / SIEMENS – 2009;

Anexo F: Projectos - Ampliação, remodelação e adaptação de uma nave para manutenção de material rebocado de mercadorias – 2009

7. RELEVÂNCIA DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA

7.1. Nota introdutória

De acordo com as conclusões do 4º Congresso Nacional da Contratação Pública Electrónica, os contratos públicos constituem uma despesa anual com aquisição de bens, serviços e obras que se estima em 16% do PIB. Resulta , assim, que qualquer pequena economia neste âmbito, assume relevância considerável, particularmente tendo em conta a actual situação de dificuldades económicas e financeiras, do país.

Com a entrada em vigor do novo diploma sobre esta matéria (CCP), surgiram novas regras, em boa parte bem diferentes das anteriores e fundamentalmente na melhoria significativa da transparência e das boas regras da livre concorrência, face à imposição de recurso a plataforma electrónica. A utilização da plataforma electrónica não sendo, por si só, o garante da boa administração dos dinheiros públicos, permite no entanto averiguar, publicitar e contribuir para uma melhor execução orçamental, com reflexo directo nos bolsos dos contribuintes.

7.2. Indicadores estatísticos de contratos públicos

Dentro do espírito de transparência anteriormente citado, é hoje fácil obter elementos sobre os valores dos contratos públicos, com indicação da sua natureza, prazo, e entidades contraentes.

Assim, à semelhança do relatório síntese da contratação pública em Portugal 2010, publicado pelo Instituto da Construção e do Imobiliário, I.P., elaborou-se um pequeno relatório unicamente constituído por quadros resumo, onde se referenciam apenas contratos relacionados com o tema do presente Trabalho Final de Mestrado.

Os números e montantes respeitantes à contratação pública, apresentados como resultado desta pesquisa, emergem dos elementos comunicados pelas entidades adjudicantes ao Portal BASE, nos termos da lei, registados até Agosto de 2011 .

Para facilidade de pesquisa e de coerência com o objectivo em vista, foram utilizados os códigos internacionais do vocabulário comum para contratos públicos CPV, que a seguir se indicam:

- **Para projectos:**

71000000-8] Serviços de arquitectura, construção, engenharia e inspecção

71200000-0] Serviços de arquitectura e afins

71300000-1] Serviços de engenharia

71400000-2] Serviços de arquitectura paisagística e planeamento urbano

- **Para empreitadas:**

45000000-7] Construção

45100000-8] Preparação dos locais para construção

45200000-9] Obras de construção total ou parcial e de engenharia civil

45300000-0] Instalações em edifícios

45400000-1] Obras de acabamento de edifícios

Considerou-se útil recolher e organizar os dados informativos segundo a sua distribuição, resultando em diversos quadros diferenciados:

- Dados relativos ao volume global de contratos públicos;
- Dados relativos ao volume de contratos públicos por ajuste directo;
- Dados relativos ao volume de contratos públicos por concurso público;
- Dados relativos ao volume de contratos públicos por concurso limitado com pré-qualificação.

A obrigação das entidades adjudicantes de comunicarem ao portal base.gov os contratos celebrados na sequência de um procedimento de ajuste directo, prevista no art. 127º do CCP, constitui uma inovação, promovendo a transparência na boa gestão dos dinheiros públicos

7.2.1. Número e tipo de procedimentos da contratação pública

Contratação pública em Portugal (projectos e empreitadas)				
Tipo de contrato	Quantidade de procedimentos	%	Montante da despesa	%
Projectos	8.056	26	311.193.524€	9
Empreitadas	22.484	74	3.257.870.868€	91
Total	30.540	100	3.569.064.392€	100

Quadro VIII- Contratação pública em Portugal – projectos e empreitadas - Fonte: Portal base.gov

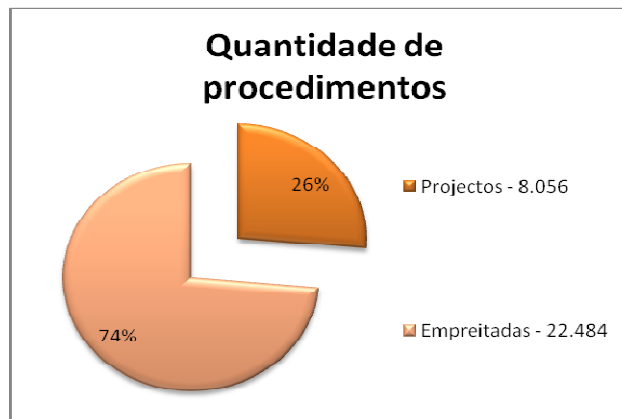


Gráfico IV – Quantidade de procedimentos por natureza – contratação pública

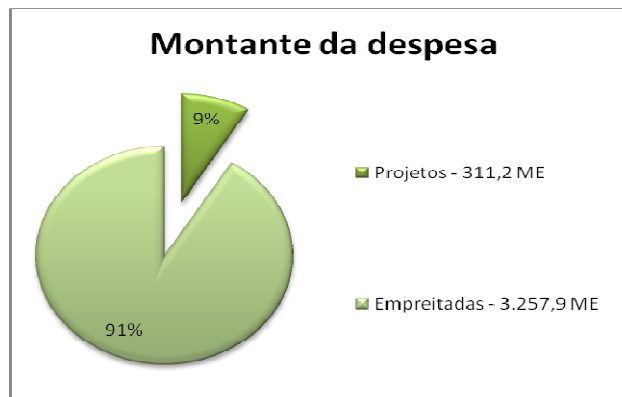


Gráfico V – Montante da despesa por natureza de contractos – contratação pública

Até à data do levantamento, desde a obrigatoriedade de utilização de plataformas electrónicas e comunicações ao portal base.gov, a contratação de serviços de arquitectura e engenharia (projectos) e empreitadas atingiu um montante de cerca de 3,5 mil milhões em 30.540 procedimentos efectuados. As empreitadas de obras públicas representam 74% do número de procedimentos e 91% em termos de despesa.

Tomando como referência os dados estatísticos anteriormente apresentados, merece proceder-se a uma análise global do peso de cada um dos tipos de procedimento utilizado no âmbito dos contratos estabelecidos, quer em quantidade de procedimentos quer no montante das despesas.

Assim, temos no caso dos projectos, a distribuição representada nos gráficos seguintes:

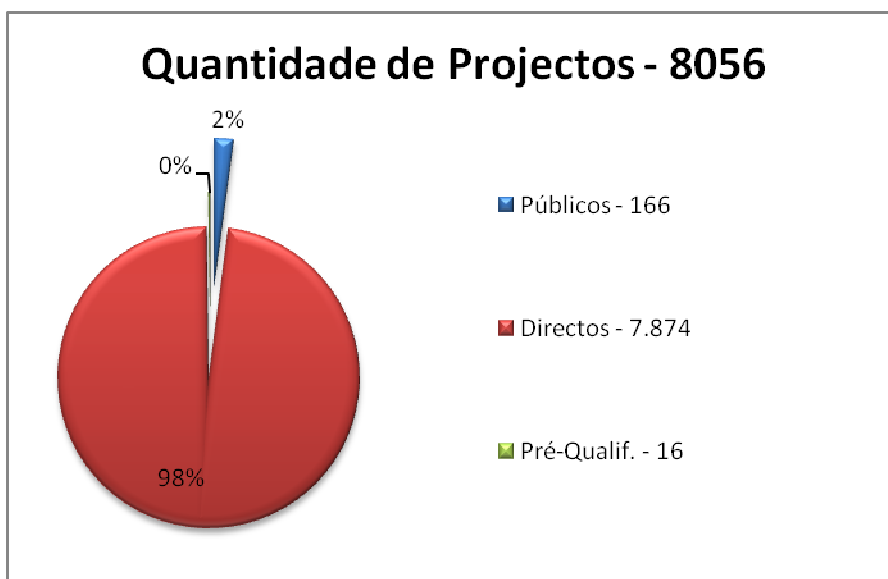


Gráfico XII – Distribuição quantitativa de projectos por tipo de contrato

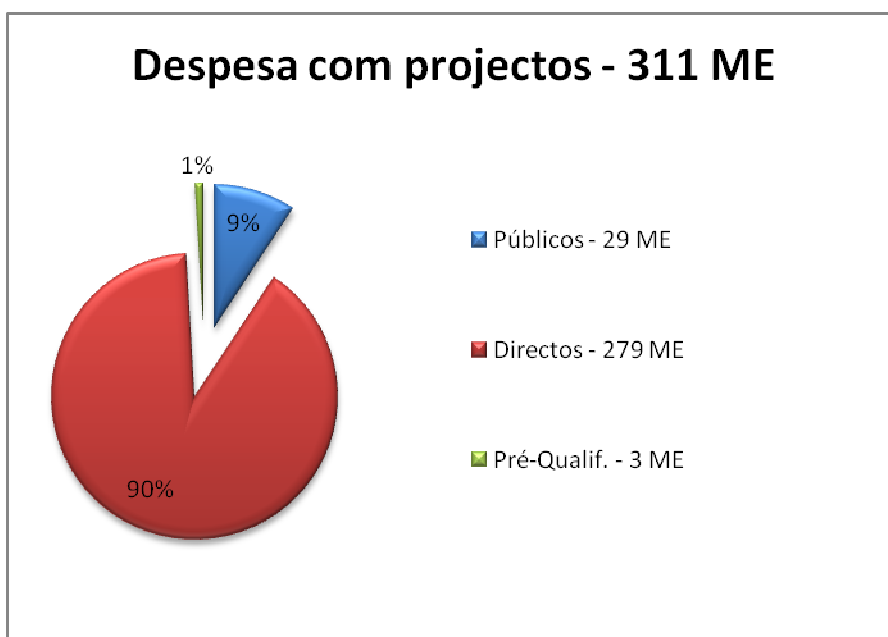


Gráfico XIII – Distribuição da despesa em projectos por tipo de contrato

Analogamente para o caso das empreitadas resulta a seguinte distribuição:

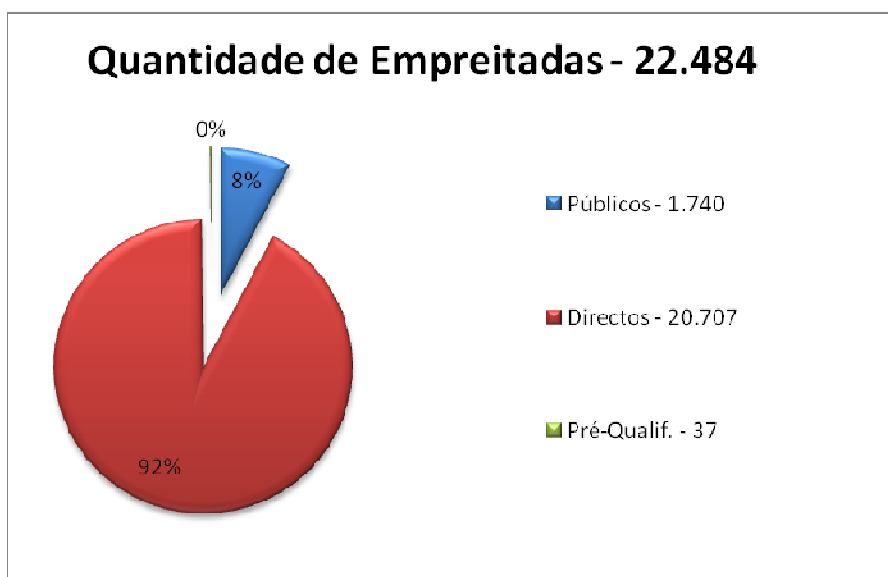


Gráfico XIV – Distribuição quantitativa de empreitada por tipo de contrato

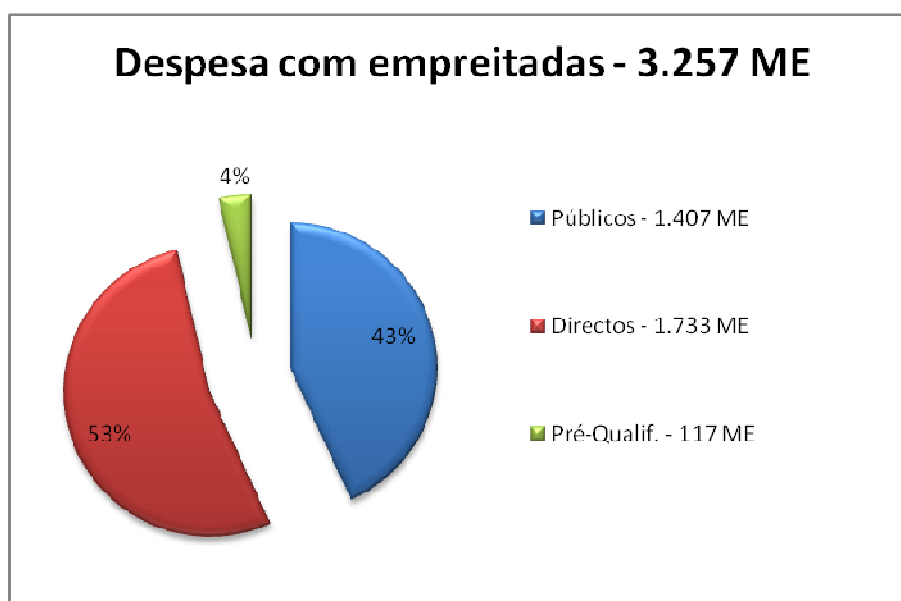


Gráfico XV – Distribuição da despesa em projectos por tipo de contrato

Pela análise dos gráficos apresentados facilmente se conclui que o procedimento substancialmente mais frequente é o ajuste directo.

Por outro lado verifica-se que o recurso a procedimentos de concurso limitado por pré-qualificação é só muito raramente utilizado.

O recurso a ajustes directos, em tão significativa percentagem indicia a tendência dos Donos de Obra para seleccionar, logo na fase pré-contratual, empreiteiros e projectistas que lhes assegurem garantia de boa execução.

Entende-se que nestes casos, em larga escala, o valor da proposta seja o critério principal para a adjudicação.

7.2.2. Ajustes Directos

Ajustes Directos Comunicados ao Portal base.gov (projectos e empreitadas)				
Tipo de contrato	Quantidade de procedimentos	%	Montante da despesa	%
Projectos	7874	28	279.324.027€	14
Empreitadas	20707	72	1.733.462.768€	86
Total	28581	100	2.012.786.795€	100

Quadro IX – ajustes directos – projectos e empreitadas Fonte: Portal base.gov

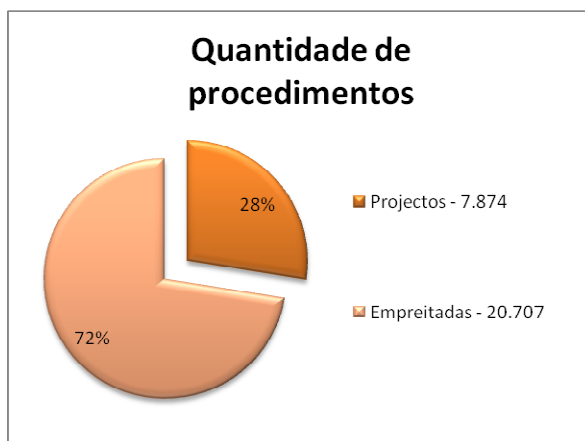


Gráfico VI – Quantidade de procedimentos por natureza – ajustes directos

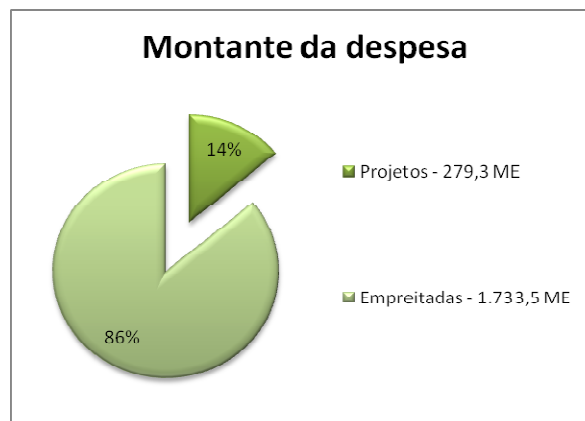


Gráfico VII – Montante da despesa por natureza de contractos - ajustes directos

Até à data do levantamento foram comunicados ao portal, pelas entidades adjudicantes, 28 581 contratos de Projectos e Empreitadas num montante de despesa no total global de aproximadamente 2 mil milhões de euros

7.2.3. Concurso Público

Concursos Públicos Comunicados ao Portal base.gov (projetos e empreitadas)				
Tipo de contrato	Quantidade de procedimentos	%	Montante da despesa	%
Projectos	166	9	28.998.309€	2
Empreitadas	1740	91	1.406.804.234€	98
Total	1906	100	1.435.802.543€	100

Quadro X – concursos públicos – projectos e empreitadas -Fonte: Portal base.gov

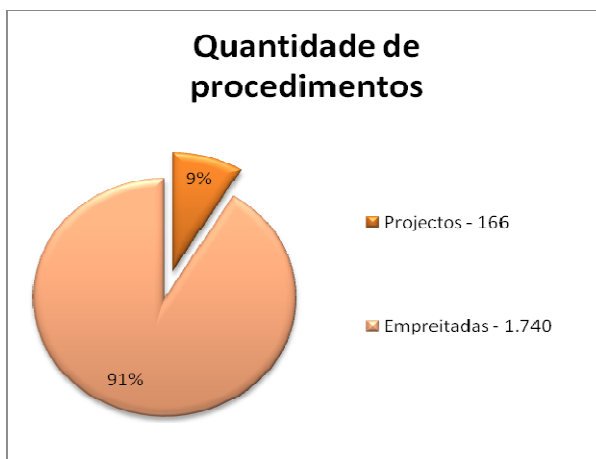


Gráfico VIII – Quantidade de procedimentos por natureza - concursos públicos

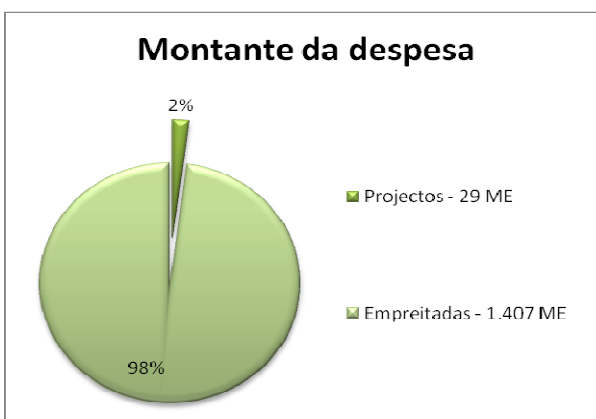


Gráfico IX – Montante da despesa por natureza de contractos - concursos públicos

Comparando estes valores com os relativos por ajuste directo, verifica-se que o peso dos projectos é aqui percentualmente bastante inferior.

7.2.4. Concurso Limitado com Prévia Qualificação

Concursos Limitados com pré-qualificação Comunicados ao Portal base.gov (projectos e empreitadas)				
Tipo de contrato	Quantidade de procedimentos	%	Montante da despesa	%
Projetos	16	30	2.871.188€	2
Empreitadas	37	70	117.603.866€	98
Total	53	100	120.475.054€	100

Quadro XI – concursos limitados com prévia qualificação - Fonte: Portal base.gov

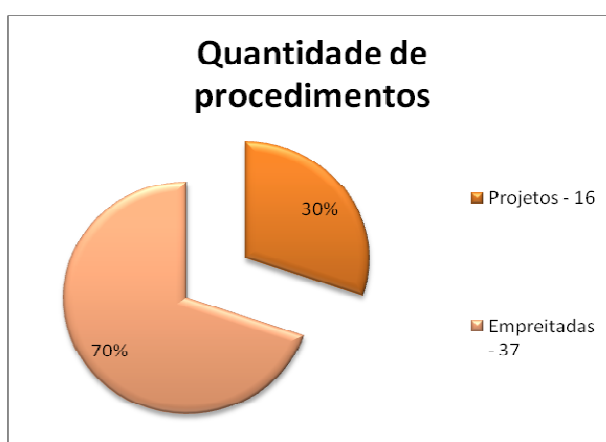


Gráfico X – Quantidade de procedimentos - concursos limitados com pré-qualificação

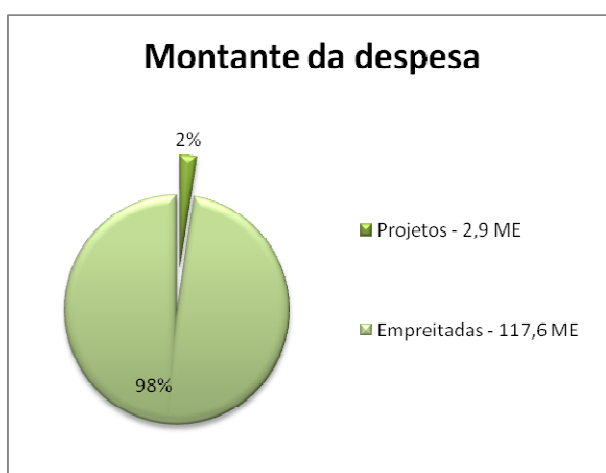


Gráfico XI – Montante da despesa por natureza de contractos - concursos limitados com pré-qualificação

Outros indicadores

Ainda dentro do referido espírito de transparência considera-se interessante dar aqui por reproduzidos um conjunto de dados estatísticos sobre contratos públicos, recolhidos no sítio da internet da Associação Nacional para o Software Livre (ANSOL) para apoiar a transparência na administração pública portuguesa.

Assim, apresentam-se em seguida algumas tabelas de “10 Mais” efectuadas com base em dados recolhidos em 27 de Abril de 2011:

Indicadores gerais	
Indicador	Valor
Número de Registos	199296
Número de Entidades Adjudicantes	3083
Número de Entidades Adjudicadas	38463
Montante total	5.953.571.681,49 €
Montante máximo	85.841.880,00 €
Montante mínimo	0,00 €
Mediana	8.995,00 €
Montante médio	29.873,01 €
Desvio Padrão	249.163,33 €

Quadro XII – indicadores gerais

Top 10 das entidades adjudicadas	
Entidade	Montante
OPWAY – Engenharia, Lda	87.621.801,72 €
HCI- Construções, S.A.	52.881.890,01 €
Petróleos de Portugal – Petrogal, S.A.	47.657.337,61 €
Roche Farmacêutica Química, Lda.	43.467.806,66 €
Sanofi Pasteur M S D	32.013.454,14 €
AVELINO FARINHA & AGRELA, S.A.	30.017.646,56 €
Construções Gabriel A.S. Couto, S.A.	29.268.179,00 €
ABB – Alexandre Barbosa Borges, SA	28.075.213,41 €
GILEAD SCIENCES, LDA	26.728.284,19 €
Gertal – Companhia Geral de Restaurantes e Alimentação, S.A.	24.214.578,94 €
Despesa total correspondente:	401.946.192,24 €

Quadro XII – Top 10 das entidades adjudicadas

Top 10 das entidades adjudicantes	
Entidade	Montante
Sub-Região de Saúde de Santarém	142.421.685,52 €
Secretaria Regional do Equipamento Social – Direcção Regional de Edifícios	111.690.694,21 €
Câmara Municipal de Lisboa	107.518.199,64 €
Instituto de Gestão Financeira e de Infra-Estruturas da Justiça, I.P.,	97.225.269,75 €
Parque Escolar E.P.E.	90.592.633,18 €
Sub-Região Saúde de Braga	78.291.810,52 €
Academia da Força Aérea – Força Aérea Portuguesa	68.149.070,23 €
Câmara Municipal de Matosinhos	60.303.388,01 €
Instituto do Emprego e Formação Profissional, I.P.	59.765.788,87 €
Câmara Municipal de Gondomar	55.013.119,53 €
Despesa total correspondente:	870.971.659,47 €

Quadro XIV – Top 10 das entidades adjudicantes

Top 10 dos montantes mais elevados

Registo / ID	Data	Ent. Adjudicante	Ent. Adjudicada	Objecto	Montante
210233	11-01-2011	Instituto de Gestão Financeira e de Infra-Estruturas da Justiça, I.P.	OPWAY- Engenharia, SA	Empreitada de concepção/construção das Novas Instalações da Polícia Judiciária	85.841.880,00 €
163289	06-01-2011	APS - Administração do Porto de Sines S.A	Conduril - Construtora Duriense SA.	Prolongamento para sul do actual Molhe Leste	32.432.990,00 €
251735	12-05-2011	Rede Ferroviária Nacional - REFER E.P	Vias Y Construciones S.A, Construções Gabriel A.S. Cousto S.A, Electren S.A	Empreitada de reabilitação das infra-estruturas ferroviárias , no âmbito do sistema de mobilidade do Mondego	29.039.776,41 €
104119	28-05-2010	Metropolitano de Lisboa E.P	Aeroestações ACE	Execução de Acabamentos e Instalações especiais da linha Vermelha entre o Oriente e o Aeroporto	25.205.329,55 €
246097	27-10-2011	APDL - Administração dos Portos do Douro e Leixões S.A	Ferreira - Construção S.A, OPWAY - Engenharia S.A	Empreitada de Construção do Edifício do Terminal de Cruzeiros de Leixões / Pólo de Mar da Universidade do Porto	24.850.000,00 €
25899	12-05-2011	Rede Ferroviária Nacional - REFER E.P	Domingos da Silva Teixeira S.A, Isolux Engenharia S.A, Corsán - Corviam Construcción S.A, Darsolux S.A	Empreitas integrada no âmbito do sistema de Moilidade do Mondego	22.694.395,54 €
140497	19-02-2010	Banco de Portugal	HCI - Construções S.A	Obras de reestruturação	19.838.449,96 €
1340429	12-05-2011	Rede Ferroviária Nacional - REFER E.P	Obrecol, S.A	Modernização da Linha do Norte e Quadruplicação da Linha de Cintura para compatibilização com as novas infra-estruturas da rede de alta velocidade.	19.049.590,00 €
164652	14-05-2010	Rede Ferroviária Nacional - REFER E.P	Ferrovias E construções S.A, Somafel - Engenharia e Obras Ferroviárias S.A, Ferrupo, Construções e Técnicas	Construção de via férrea, electrificada com 29Km.	18.889.438,64 €
225776	16-06-2011	Frente Tejo S.A	Mota-Engil, engenharia e construção S.A, FDO construções S.A	Empreitada de Construção e Instalações Especiais do Novo Museu dos Coches	15.850.000,00 €
Despesa total correspondente:					207.849.970,10 €

Quadro XV – Top 10 dos montantes mais elevados - empreitadas

8. CONCLUSÕES

8.1. *Considerações Finais*

Em jeito de conclusão entende-se referir, que o CCP apresentando um considerável conjunto de virtualidades é, porém, um documento extenso, de interpretação complexa em diversas especialidades, que tem estado na origem de diversos pareceres e debates entre individualidades de elevado e conceituado valor nesta matéria.

Não se pretende, assim, ter a veleidade de com o presente trabalho poder abordar todas as questões emergentes do referido diploma. Pretende-se, apenas, dar um singelo contributo na convicção de que qualquer achega, poderá ser relevante, para o propósito final – evitar desvios de custo e prazo na execução dos contratos públicos, em particular nos de empreitadas.

8.2. *Factores chave para o sucesso*

Dentro da ambição que constitui o propósito fundamental do presente trabalho - empreitada sem desvios de preço e prazo, veja-se então o que é necessário:

- Elaboração de boas bases para elaboração do programa preliminar, tendo como suporte o preenchimento do Anexo B;
- Elaboração de um programa preliminar nos termos previstos e enunciados em 2.7.7 – programa preliminar, pag. 29, com o contributo do utilizador;
- Acompanhamento pelo Dono de Obra junto do projectista na elaboração dos projectos em todas as suas fases;
- Caderno de encargos elaborado nos termos previstos e enunciados em 2.7.5 – Caderno de Encargos, pag. 26
- Fixar prazos para apresentação das propostas dos empreiteiros de acordo com a complexidade e especificidade da empreitada;
- Bom empreiteiro;
- Qualidade no acompanhamento de obra, pelo Dono de Obra apoiando-se, conforme os casos, numa fiscalização

8.3. Nota Final

Entende-se denominar desta forma aquele que é na realidade o objectivo primeiro e fundamental da presente dissertação, ou seja a **importância do programa preliminar no controlo de custos e prazos**, pois é certo que se os desvios não são eliminados por um **BOM* programa preliminar e um bom projecto**, serão seguramente acrescidos por um **MAU programa preliminar e mau projecto**.

Entenda-se por um bom programa preliminar aquele que satisfaça os requisitos enunciados em 2.7.7 – programa preliminar, pag. 29 tomando como referência as orientações fixadas no anexo B.

Entenda-se por um bom projecto de execução aquele que satisfaça os requisitos enunciados em 5.1.7 – Projecto de execução, pag. 66.

BIBLIOGRAFIA

Andrade da Silva, Jorge (1973) – **Regime Jurídico das Empreitadas de Obras Públicas – Com comentários e anotações, programa de concurso, caderno de encargos, legislação complementar e índices**, Porto, ATHENA;

Andrade da Silva, Jorge (1997), **Regime Jurídico das Empreitadas de Obras Públicas, 5ª Edição Anotada e Comentada**, Almedina, Coimbra

Andrade da Silva, Jorge (2009) – **Código dos Contratos Públicos – Comentado e Anotado**, Almedina, Coimbra;

Amaral e Almeida, João (2011), **Contratação de serviços e de empreitadas de obras públicas**, Conferência EPUL – Contratação Pública, 2011, Lisboa.

Catela, Miguel (2011), **Código dos Contratos Públicos**, Sessão “Código dos Contratos Públicos – experiência de 2 anos de vigência”, Ordem dos Engenheiros, 2011, Lisboa.

Código do Procedimento Administrativo (2004). Almedina, Coimbra;

Dinis, Silvestre, José (2006), Durabilidade de RCA – **Influência da concepção**, revista Arquitetura e Vida, pag. 82-87, Janeiro 2006;

Furtado, António (2011), **Controlo de Custos na Execução do Contrato de Empreitada de Obra Pública**, Conferência EPUL – Contratação Pública, 2011, Lisboa

Flor, et al. (2008). **Manual prático de gestão da construção**. Verlag Dashöfer.

Gonçalves, Arnaldo (1986) – **O Novo Regime Jurídico das Empreitadas de Obras Públicas, Comentado e acompanhado dos actos comunitários da CEE no domínio das empreitadas de obras públicas**, Lisboa, Rei dos Livro;

M. Grandão Lopes, Jorge (2011) , **Especificação técnica dos projectos e a proibição de referência a marcas**, Conferência EPUL – Contratação Pública, 2011, Lisboa;

Manuel Oliveira Antunes, José (2011), **Trabalhos a mais e erros e omissões dos projectos**, Conferência EPUL – Contratação Pública, 2011, Lisboa;

Pinho, Manuel (2009) – **Aspectos Práticos Técnico / Jurídicos da Empreitada de Obras Publicas** – Dislivro, Coimbra;

Meneses, Jorge (2011), **Experiência de dois anos de vigência do CCP**, Sessão “Código dos Contratos Públicos – experiência de 2 anos de vigência”, Ordem dos Engenheiros, 2011, Lisboa.

Pedrosa Gomes, Ricardo (2011), **Visão das Empresas de Construção**, Sessão “Código dos Contratos Públicos – experiência de 2 anos de vigência”, Ordem Engenheiros, 2011, Lisboa.

Revista Arquitectura e Vida, pag. 12, Outubro de 2008

Romano Martinez, Pedro, (1996) – **Contratos em Especial**, Lisboa, Universidade Católica Editora;

Sintra Nunes, João (2011), **Visão do Dono de Obra** – Parque Escolar E.P.E., Sessão “Código dos Contratos Públicos – experiência de 2 anos de vigência”, Ordem Engenheiros, 2011, Lisboa.

Santo, Fernando (2011), **Como Contratar trabalhos para corrigir, na fase de obra, erros de concepção dos projectos**, Conferência EPUL – Contratação Pública, 2011, Lisboa;

Spínola, Ricardo (2011), **Contratação de Empreitadas em Regime Misto**, Conferência EPUL – Contratação Pública, 2011, Lisboa

Valadares Tavares, Luís. (2008) – **A Gestão das Aquisições Públicas: Guia de Aplicação dos Código dos Contratos Públicos Decreto – Lei 18/2008 –** Empreitadas, Bens e Serviços, OPET;

Legislação:

Decreto-Lei n.º 48871 de 19 de Fevereiro de 1969

Decreto-Lei n.º 235/86 de 3 de Março

Decreto-Lei n.º 405/93 de 10 de Dezembro

Decreto-Lei n.º 59/99 de 2 de Março de 1999

Decreto Lei n.º 18 / 2008, 29 de Janeiro

Código dos Contratos Públicos;

Decreto-Lei n.º 442/91 de 15 de Novembro (CPA)

Portaria n.º 701-A/2008, de 29 de Julho

Portaria n.º 701-B/2008, de 29 de Julho

Portaria n.º 701-C/2008, de 29 de Julho

Portaria n.º 701-D/2008, de 29 de Julho

Portaria n.º 701-E/2008, de 29 de Julho

Portaria n.º 701-F/2008, de 29 de Julho

Portaria n.º 701-G/2008, de 29 de Julho

Portaria n.º 701-H/2008, de 29 de Julho

Portaria n.º 701-I/2008, de 29 de Julho

Portaria n.º 701-J/2008, de 29 de Julho

Rectificação n.º 18-A/2008, de 28/03

Lei n.º 59/2008, de 11/09

Decreto-Lei n.º 223/2009, de 11 de Setembro

Decreto-Lei n.º 278/2009, de 02 de Outubro

Lei n.º 3/2010, de 27/04

Despacho n.º 32639-A/2008, (Presidência do Conselho de ministros e Ministérios das Finanças e da Administração da Administração Pública, das Obras Públicas, Transportes e Comunicações e da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior).

Decreto-Lei n.º 131/2010 de 14 de Dezembro

Decreto-lei n.º 143-A/2008, D.R. n.º 143

Lei n.º 3/2010, de 27 de Abril

Resolução da Assembleia da República n.º 17/2010, de 1 de Março:

Decreto-Lei. n.º 319/2009, de 3 de Novembro

Portaria n.º 1379/2009, de 30 de Outubro
Despacho n.º 23411/2009, de 26 de Outubro, (Ministérios das Obras Públicas, Transportes e Comunicações e da Ciência, Tecnologia e ensino Superior)
Decreto-Lei. n.º 307/2009, de 23 de Outubro
Portaria n.º 1265/2009, de 16 de Outubro
Decreto-Lei n.º 278/2009, de 2 de Outubro
Despacho n.º 21286/2009, de 22 de Setembro, (Ministérios do Negócios estrangeiros e das Finanças e da Administração Pública)
Decreto-Lei n.º 223/2009, de 11 de Setembro
Portaria n.º 959/2009, de 21 de Agosto
Despacho 18806/2009, de 14 de Agosto, (Ministérios das Finanças e da Administração Pública e da Economia e da Inovação)
Despacho 18689/2009, de 13 de Agosto, (Ministérios das Finanças e da Administração Pública e da Economia e da Inovação)
Decreto Legislativo Regional n.º 15/2009/A, de 6 de Agosto
Regulamento n.º 330/2009, de 30 de Julho
Decreto Legislativo Regional n.º 14/2009/A, de 29 de Julho.
Despacho 16922/2009, de 23 de Julho, (Ministério das Finanças e da Administração Pública e da Cultura)
Lei n.º 31/2009, de 3 de Julho
Despacho 13481/2009, de 9 de Junho, (Ministérios das Finanças e da Administração Pública e do Ambiente, do Ordenamento do Território e do desenvolvimento regional)
Despacho n.º 13477/2009, de 9 de Junho, (Ministérios das Finanças e da Administração Pública)
Despacho n.º 13478/2009, de 9 de Junho, (Ministérios das Finanças e da Administração Pública)
Deliberação n.º 1377/2009, de 14 de Maio.
Portaria n.º 420/2009, de 20 de Abril)
Decreto Lei n.º 88/2009, de 9 de Abril
Despacho n.º 8551/2009, de 26 de Março, (Ministérios das Obras Públicas, Transportes e Comunicações e da Ciência, Tecnologia e ensino Superior)
Decreto Lei n.º 69-A/2009, de 24 de Março
Portaria n.º 287/2009, de 20 de Março
Decreto-Lei n.º 34/2009

Sites da internet:

www.base.gov.pt/ , Setembro 2011

www.transparencia-pt.org , Dezembro 2011

<http://www.priberam.pt/> , Julho de 2011

<http://www.ordemengenheiros.pt/>, Maio de 2011

<http://www.epul.pt/>, Abril de 2011

<http://oop.inci.pt/>, Setembro de 2011

http://simap.europa.eu/index_pt.htm, Dezembro de 2011

<http://www.inci.pt>, Dezembro de 2011

ANEXOS

ANEXO A

Extracto do CCP

1 - O presente decreto-lei aprova o Código dos Contratos Públicos (CCP), que estabelece a disciplina aplicável à contratação pública e o regime substantivo dos contratos públicos que revistam a natureza de contrato administrativo.

Trata-se do primeiro diploma com um tal duplo objecto no ordenamento jurídico português, assumindo-se, por isso, como um importante marco histórico na evolução do direito administrativo nacional e, em especial, no domínio da actividade contratual da Administração. Para além do objectivo de alinhamento com as mais recentes directivas comunitárias, a cuja transposição aqui se procede, o CCP procede ainda a uma nova sistematização e a uma uniformização de regimes substantivos dos contratos administrativos atomizados até agora.

Em primeiro lugar, o CCP procede à transposição das Directivas n.os 2004/17/CE e 2004/18/CE, ambas do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de Março, alteradas pela Directiva n.º 2005/51/CE, da Comissão, de 7 de Setembro, e rectificadas pela Directiva n.º 2005/75/CE, do Parlamento Europeu e da Comissão, de 16 de Novembro. A propósito do cumprimento desta obrigação comunitária, o CCP cria um conjunto homogéneo de normas relativas aos procedimentos pré-contratuais públicos, pelo que o seu conteúdo vai além da mera reprodução das regras constantes das referidas directivas. Na verdade, o CCP envolve não só a transposição e concretização dessas regras, na medida em que o legislador comunitário reservou para o legislador nacional, em vários domínios, uma margem de livre decisão (que importa exercer, nuns casos, em sintonia com a melhor tradição portuguesa e, noutros casos, rompendo com práticas do passado que se não justificavam ou careciam de ajustamentos), mas também a regulação de todos os procedimentos que não se encontram abrangidos pelos âmbitos objectivo e subjectivo das directivas, mas que não deixam, por isso, de revestir a natureza de procedimentos pré-contratuais públicos - pelo que devem beneficiar de um tratamento legislativo integrado.

Em segundo lugar, o CCP desenha também uma linha de continuidade relativamente aos principais regimes jurídicos actualmente em vigor (em especial, os Decretos-Leis n.os 59/99, de 2 de Março, 197/99, de 8 de Junho, e 223/2001, de 9 de Agosto, que têm constituído a matriz da contratação pública portuguesa nos últimos anos), de forma a garantir segurança e estabilidade jurídica aos operadores económicos. Simultaneamente, o CCP representa um esforço de modernização, visível, aliás, a três níveis fundamentais: (i) no plano da investigação e desenvolvimento, o CCP prescreve que relativamente a contratos de valor igual ou superior a (euro) 25 000 000 o adjudicatário é obrigado a elaborar um ou vários projectos de investigação e desenvolvimento directamente relacionados com as prestações que constituem o objecto desse contrato, a concretizar em território nacional, pelo próprio ou por terceiros, de valor correspondente, em regra, a pelo menos 1 % do preço contratual; (ii) no plano da permeabilidade à evolução tecnológica e às possibilidades oferecidas pelas vias electrónicas, o CCP adequa o regime da contratação pública às exigências da actualidade, maxime às impostas pelo e-procurement e pelas novas exigências decorrentes da Estratégia Nacional de Compras Públicas Ecológicas; (iii) no plano da própria evolução jurídica e sua articulação com áreas conexas, o CCP procura, entre outras coisas, ajustar o regime da contratação e da execução dos contratos por ele abrangidos às técnicas de financiamento hoje em dia correntes, sobretudo no domínio dos contratos de concessão, avultando, naturalmente, as de project finance, acquisition finance e asset finance.

Em terceiro lugar, o CCP - enquanto instrumento de codificação da disciplina aplicável à contratação pública e do regime substantivo dos contratos administrativos, motivado pela necessidade de uniformização de regras dispersas, de regulamentação de vazios jurídicos, de simplificação procedimental e de modernização legislativa - prossegue o objectivo de introduzir um maior rigor e celeridade em matéria de contratação pública e de execução de contratos administrativos, tendo em conta a relevância da actividade administrativa contratualizada, bem como a indispensabilidade do controlo da despesa pública.

2 - No que diz respeito à disciplina aplicável à contratação pública, destaca-se o respectivo âmbito objectivo: a fase de formação dos contratos, qualquer que

seja a sua designação e a sua natureza administrativa ou privada, a celebrar pelas entidades adjudicantes. A referida disciplina aplica-se, em especial, à formação de contratos cujo objecto abranja prestações que, designadamente em razão da sua natureza ou das suas características, bem como da posição relativa das partes no contrato ou do contexto da sua própria formação, estão ou sejam susceptíveis de estar submetidas à concorrência de mercado. Nesta cláusula geral cabem os contratos típicos regulados pelas directivas comunitárias, bem como os contratos de concessão de serviços e de sociedade, em relação aos quais o CCP autonomiza, designadamente, o regime substantivo.

Acresce, ainda, a este propósito, uma opção que se reveste de especial importância: a inaplicabilidade das regras da contratação pública à fase de formação de contratos quando se verificarem os pressupostos de (i) a entidade adjudicante exercer sobre a actividade da entidade adjudicatária, isoladamente ou em conjunto com outras entidades adjudicantes, um controlo análogo ao que exerce sobre os seus próprios serviços e de (ii) a entidade adjudicatária desenvolver o essencial da sua actividade em benefício de uma ou de várias entidades adjudicantes que exerçam sobre ela o referido controlo análogo (a comumente designada contratação in house).

Relativamente ao âmbito subjectivo de aplicação das regras da contratação pública, a novidade fundamental diz respeito à rigorosa transposição da noção comunitária de «organismo de direito público» - introduzida de forma a acompanhar o entendimento que tem sido veiculado pela jurisprudência comunitária e portuguesa. Promove-se, pois, a sujeição das entidades instrumentais da Administração Pública às regras dos procedimentos pré-contratuais públicos. Concretamente, inclui-se no âmbito subjectivo de aplicação qualquer pessoa colectiva que, independentemente da sua natureza pública ou privada, tenha sido criada especificamente para satisfazer necessidades de interesse geral, sem carácter industrial ou comercial, e que seja financiada maioritariamente pelas entidades adjudicantes do sector público administrativo tradicional ou esteja sujeita ao seu controlo de gestão ou tenha um órgão de administração, direcção ou fiscalização cujos membros sejam em mais de metade designados, directa ou indirectamente, por aquelas entidades. Acrescentando-se, a título explicativo, que são consideradas pessoas

colectivas criadas especificamente para satisfazer necessidades de interesse geral, sem carácter industrial ou comercial, aquelas cuja actividade económica se não submeta à lógica do mercado e da livre concorrência.

Em relação aos procedimentos pré-contratuais, o CCP procede a uma redução do seu número e da sua diversidade, uniformizando a nomenclatura e regras procedimentais aplicáveis. Concretamente, prevêem-se apenas os seguintes procedimentos: ajuste directo, negociação com publicação prévia de anúncio, concurso público, concurso limitado por prévia qualificação e diálogo concorrencial. Eliminam-se, desta forma, os procedimentos que se revelam menos consentâneos com a concorrência ou cujas diferenças em face dos demais não justificariam, apesar disso, a respectiva autonomização (nomeadamente o concurso limitado sem apresentação de candidaturas ou sem publicação de anúncio, a negociação sem publicação prévia de anúncio e a consulta prévia).

Por outro lado, o CCP revê em alta os limites relativos ao valor do contrato em função do procedimento pré-contratual adoptado. Considera-se estratégico pôr fim à actual banalização dos procedimentos de tramitação mais pesada e complexa (designadamente o concurso público e o concurso limitado). Para efeitos da determinação do valor do contrato, consagra-se um sistema que impeça as actuais disfunções relacionadas com o método assente nas estimativas (que só excepcionalmente é permitido). Assim sendo, afirma-se a regra de que a escolha do procedimento condiciona o valor do contrato a celebrar - entendido este último como o valor máximo do benefício económico que, em função do procedimento adoptado, pode ser obtido pelo adjudicatário com a execução de todas as prestações que constituem o objecto contratual.

Relativamente à escolha dos procedimentos em função de critérios materiais, o legislador nacional surge à partida condicionado pelas directivas comunitárias - pelo menos acima dos limiares por elas previstos e para os contratos a elas sujeitos - restando, por isso, uma reduzida margem de opção legislativa. Adicionalmente, foram criadas regras especiais para a escolha do procedimento em função do tipo de contrato a celebrar ou da respectiva entidade adjudicante.

O presente Código introduz uma maior exigência ao nível da qualificação dos candidatos, em sede de concurso limitado e de procedimento de negociação, criando dois modelos de qualificação: (i) o modelo simples, que corresponde à verificação do preenchimento de requisitos mínimos de capacidade técnica e de capacidade financeira fixados no programa do procedimento; e (ii) o modelo complexo, que assenta num sistema de selecção de um número pré-definido de candidatos qualificados segundo o critério da maior capacidade técnica e financeira, através da utilização de um rigoroso modelo de avaliação das respectivas candidaturas. Ambos os modelos de qualificação garantem uma verdadeira e própria avaliação das capacidades técnica e financeira dos candidatos, implicando a emissão de um juízo valorativo sobre as mesmas - não se bastando apenas, como actualmente, com uma mera verificação documental.

O CCP versa ainda, com inovação e rigor, sobre as regras essenciais atinentes à metodologia de avaliação das propostas. Trata-se, como é sabido, de uma vertente crucial no domínio da formação dos contratos públicos. Na verdade, os factores que densificam o critério de adjudicação constituem a pedra angular de qualquer programa de concurso, pelo que a sua enunciação e publicitação reveste-se de inegável importância, tanto para os concorrentes (que com base em tais factores delinearão, de uma forma ou de outra, a respectiva estratégia e apresentarão, de um modo ou de outro, os seus argumentos concursais) quanto para a entidade adjudicante (posto que é à luz desses factores que se há-de evidenciar a proposta economicamente mais vantajosa na óptica do interesse prosseguido).

Do exposto resultam duas preocupações conexas a que o CCP procura dar resposta cabal: (i) por um lado, é imperioso garantir que a enunciação e publicitação dos factores e eventuais subfactores que densificam o critério de adjudicação, bem como dos respectivos coeficientes de ponderação, se faça em moldes conformes com os princípios da igualdade, da concorrência, da imparcialidade, da proporcionalidade, da transparência, da publicidade e da boa fé, parâmetros que reconhecidamente dominam as tramitações procedimentais pré-contratuais; (ii) por outro lado, é fundamental assegurar a observância daqueles mesmos princípios ao longo da fase de avaliação das

propostas, assim como durante as diligências que a preparam ou que se lhe seguem.

Nesta linha, a metodologia de avaliação deve, desde logo, constar do programa do procedimento, nomeadamente com a enumeração dos factores e subfactores que densificam o critério de adjudicação, acompanhados das respectivas ponderações, no sentido de garantir os apontados princípios gerais.

Além disso, tanto para efeitos de admissão e exclusão de candidaturas e de propostas, quanto para efeitos da sua avaliação e classificação, confere-se especial importância aos respectivos aspectos que relevem dos âmbitos social e ambiental - de resto, no seguimento das orientações perfilhadas pelas directivas comunitárias que se transpõem. Ou seja, é desejável que os requisitos mínimos de qualificação dos candidatos, bem como os factores que densificam o critério de adjudicação e ainda os aspectos vinculados do caderno de encargos dos procedimentos reflectam, ponderem e valorizem preocupações sociais e ambientais relacionadas com o objecto do contrato a celebrar. Aliás, a já referida Estratégia Nacional de Acção de Compras Públicas Ecológicas estabelece igualmente metas e objectivos para a Administração, no que se refere à introdução de critérios ambientais no procedimento de aquisição de bens e serviços pelo Estado.

Em relação às peças do procedimento, destaca-se a previsão expressa de que as cláusulas do caderno de encargos relativas aos aspectos da execução do contrato submetidos à concorrência podem fixar os respectivos parâmetros base a que as propostas estão vinculadas. Os parâmetros base - que podem respeitar ao preço a pagar pela entidade adjudicante, ao prazo de execução das prestações objecto do contrato ou às suas características técnicas ou funcionais - devem ser definidos através de limites mínimos ou máximos e funcionam como delimitadores da concorrência, determinando a exclusão das propostas cujas condições os ultrapassem.

A este propósito merece especial destaque a figura do preço base, definido como o preço máximo que a entidade adjudicante se dispõe a pagar pela execução de todas as prestações que constituem o objecto do contrato a

celebrar. O preço base corresponde (i) ao valor fixado no caderno de encargos como parâmetro base (ii) ao valor máximo do contrato a celebrar permitido pela escolha do procedimento (quando não é efectuada em função de critérios materiais), ou (iii) ao valor máximo até ao qual o órgão competente, por lei ou por delegação, pode autorizar a despesa inerente ao contrato a celebrar - consoante o que for mais baixo.

O CCP prossegue o objectivo da simplificação da tramitação procedimental pré-contratual através da aposta nas novas tecnologias de informação. Introduce-se, a título principal, uma adequada participação procedimental através de meios electrónicos. É fundamental, num quadro em que o Governo pretende promover a desburocratização, que a contratação pública seja desmaterializada - o que obriga, entre outras coisas, à criação de um sistema alternativo ao clássico papel, fundando as comunicações em vias electrónicas. Desta forma, assegura-se ainda um importante encurtamento dos prazos procedimentais, tanto reais quanto legais.

Por fim, o CCP acolhe a quase totalidade das mais recentes novidades introduzidas pelas directivas comunitárias em matéria de contratação pública, de entre as quais se destacam: o procedimento de diálogo concorrencial, os leilões electrónicos, os acordos quadro, as centrais de compras e os sistemas de aquisição dinâmicos.

O procedimento de diálogo concorrencial pode ser adoptado quando o contrato a celebrar, qualquer que seja o seu objecto, seja particularmente complexo, impossibilitando a adopção do concurso público ou do concurso limitado por prévia qualificação. Para este efeito, consideram-se particularmente complexos os contratos relativamente aos quais seja objectivamente impossível definir (i) a solução técnica mais adequada à satisfação das necessidades da entidade adjudicante com o contrato a celebrar (ii) os meios técnicos aptos a concretizar a solução já definida pela entidade adjudicante, ou (iii) a estrutura jurídica ou financeira inerentes ao contrato a celebrar. A adopção do procedimento de diálogo concorrencial destina-se, assim, a permitir à entidade adjudicante debater, com os potenciais interessados na execução do contrato a celebrar, os aspectos carecidos de definição. Destaca-se, a este propósito, que a impossibilidade objectiva de definir os referidos aspectos não pode, em

qualquer caso, resultar da carência efectiva de apoios de ordem técnica, jurídica ou financeira de que a entidade adjudicante, usando da diligência devida, possa dispor.

O leilão electrónico constitui uma fase facultativa a que entidade adjudicante pode recorrer nos procedimentos de concurso, quando esteja em causa a formação de contratos de locação ou de aquisição de bens móveis ou de contratos de aquisição de serviços. O leilão electrónico destina-se a permitir aos concorrentes melhorar, progressivamente, os atributos das suas propostas, relativos a aspectos da execução do contrato a celebrar submetidos à concorrência pelo caderno de encargos - desde que este fixe os parâmetros base desses aspectos e desde que tais atributos sejam definidos apenas quantitativamente e a sua avaliação seja efectuada através de uma expressão matemática. De acordo com os imperativos comunitários, no decurso do leilão electrónico, a entidade adjudicante não pode divulgar, directa ou indirectamente, a identidade dos concorrentes que nele participam.

O CCP acolhe também a figura do acordo quadro a celebrar pelas entidades adjudicantes, isolada ou conjuntamente, com uma única entidade (quando se encontrem suficientemente especificados todos os aspectos da execução dos contratos a celebrar ao seu abrigo) ou com várias entidades (quando o acordo quadro tenha por objecto a aquisição futura de diferentes lotes ou quando os aspectos da execução dos contratos a celebrar ao seu abrigo não estejam todos contemplados ou não se encontrem suficientemente especificados). Acrescenta-se que, em qualquer caso, a celebração de um acordo quadro deve mostrar-se adequada aos fins a prosseguir pela entidade adjudicante, bem como ao tipo de obras, bens ou serviços em causa, sendo vedada a sua utilização nos casos em que impeça, restrinja ou falseie a concorrência.

O CCP prevê ainda que as entidades adjudicantes possam criar centrais de compras, igualmente sujeitas às disposições do presente Código, destinadas a: (i) adjudicar propostas em sede de procedimentos pré-contratuais destinados à formação de contratos de empreitada de obras públicas, de locação ou de aquisição de bens móveis e de aquisição de serviços, a pedido e em representação das entidades adjudicantes; (ii) adquirir bens móveis ou serviços destinados a entidades adjudicantes, nomeadamente por forma a promover o

agrupamento de encomendas de bens ou serviços; (iii) celebrar acordos quadro, também designados por contratos públicos de aprovisionamento, que permitam a posterior formação de contratos ao seu abrigo, por ajuste directo, por parte das entidades adjudicantes.

O CCP recebe ainda a figura de origem comunitária designada por sistemas de aquisição dinâmicos. Tratam-se de sistemas totalmente electrónicos destinados a permitir às entidades adjudicantes a celebração de contratos de aquisição de bens ou de serviços de uso corrente, entendendo-se por tal aqueles bens e serviços cujas especificações técnicas são estandardizadas.

Por fim, consagrou-se a possibilidade de a entidade adjudicante recorrer, nos procedimentos de formação de contratos de concessão de obras públicas ou de concessão de serviços públicos, a uma fase de negociações, após uma primeira avaliação das propostas.

3 - Quanto à matéria relativa ao regime substantivo dos contratos públicos, a primeira nota que importa realçar prende-se com a circunstância da parte iii do CCP apenas se aplicar aos contratos públicos que revistam a natureza de contrato administrativo, deixando-se, desta forma, à margem do mesmo instrumentos contratuais cuja fase de formação se encontra sujeita às regras estabelecidas na parte ii do CCP.

Assinalada a inexistência de sobreposição de âmbitos objectivos de aplicação entre as partes ii e iii do CCP, importa ter presente a segunda opção de fundo relativamente à parte iii e que se relaciona com o facto de esta assentar numa estrutura bipartida. Assim, por um lado, integra a parte iii do Código um núcleo de normas comum a todos os contratos que revestem a natureza de contrato administrativo (revogando-se, deste modo, os artigos 178.º a 189.º do Código do Procedimento Administrativo) - título i da parte iii - e, por outro lado, nela é especialmente regulada a disciplina jurídica aplicável a certos tipos contratuais em particular - título ii da parte iii: empreitada de obras públicas, concessão de obras públicas e de serviços públicos, aquisição e locação de bens móveis e aquisição de serviços.

O regime estabelecido na parte iii do Código reflecte ainda uma filosofia de reforço claro e deliberado da autonomia contratual das partes, denotando-se,

neste contexto, uma predominância evidente de normas de carácter supletivo. Outra marca das grandes opções estruturais relativas à parte iii prende-se com a tendência desregulamentadora (visível, nomeadamente, no domínio das empreitadas de obras públicas) que acompanha, aliás, a óptica anteriormente realçada.

*No que concerne ao título i da parte iii do Código («Contratos administrativos em geral»), a primeira nota vai para a preocupação de preservação do *quid specificum* dos contratos administrativos, perceptível através dos seguintes aspectos: (i) recorrente apelo aos imperativos de interesse público (por exemplo, na modificação e resolução contratuais); (ii) manutenção de importantes poderes do contraente público durante a fase de execução do contrato administrativo; (iii) criação de figuras como a da partilha de benefícios; (iv) criação de regras especiais para as situações de incumprimento do contraente público; (v) introdução de normas que versam, directa ou indirectamente, a repartição de risco entre as partes contratantes.*

Numa lógica de maior rigor na gestão dos recursos públicos, a regulamentação do título i da parte iii imprime, igualmente, uma maior responsabilização de todos os intervenientes nas relações contratuais administrativas. Assim, foram criadas regras de incentivo à boa gestão de recursos financeiros públicos e privados (como as normas relativas aos adiantamentos de preço, à revisão de preços e à liberação da caução) e regras relativas à repartição de responsabilidade durante a fase de execução (destaca-se, quanto a este aspecto, o regime do incumprimento contratual, da cessão e da subcontratação).

*Por último, de entre as principais inovações do CCP, não pode deixar de se destacar a criação de regulamentação adequada de alguns aspectos das técnicas de *project finance*, *acquisition finance* e *asset finance*, que se cruzam com a actividade de contratação pública. Na verdade, esta técnica de obtenção de recursos financeiros para financiamento de projectos, recorrentemente utilizada na Europa e em Portugal (especialmente quando associada a parcerias públicas-privadas consubstanciadas em contratos de concessão) e sem a qual muitos avultados investimentos ao serviço do desenvolvimento do País não teriam sido possíveis, não encontrava qualquer reflexo ao nível da*

legislação ordinária, o que gerava um conflito entre as técnicas contratuais ditadas, sobretudo, pela prática do project finance e as regras legais relativas à contratação pública, de raiz essencialmente comunitária. O novo CCP veio, assim, pôr um termo à divisão entre a prática e a legislação no que respeita a alguns fenómenos generalizados com o project finance e combinou a necessária rigidez das normas destinadas à salvaguarda da concorrência garantida pela parte ii do Código com as recorrentes garantias exigidas pelas entidades financiadoras do projecto que, no sucesso deste vêm a fonte quase exclusiva de retribuição do investimento suportado. Destaca-se, portanto, a este respeito, o enquadramento legal atribuído aos direitos de step in e step out, a regulamentação das alterações societárias e o regime construído a propósito do exercício do direito de sequestro da concessão (este último já no título ii da parte iii do Código).

4 - A abrir o título ii da parte iii do Código («Contratos em especial») encontra-se o capítulo referente ao contrato de empreitada de obras públicas - que se mantém, naturalmente, como um contrato administrativo por determinação da lei - resultante de uma redução substancial do título iv («Execução da empreitada») do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março. Essa redução é fruto, em primeiro lugar, de se considerar como uma solução menos boa a disciplina minuciosa do contrato de empreitadas de obras públicas, como vem sendo tradicional entre nós há várias décadas. Essa disciplina minuciosa contribuiu para a cristalização de um regime que se deveria pretender dinâmico, transformou a lei em «contrato normativo» e, sobretudo, retirou aos sujeitos das relações contratuais um espaço de decisão que deveria ser deles por excelência. A redução operada resulta ainda, em segundo lugar, da ideia rectora do CCP, particularmente do objectivo de o construir sobre títulos e capítulos equilibrados e com uma estrutura tão homogénea quanto possível e, ainda, do objectivo de remeter para a respectiva parte geral (título i da parte iii) tudo o que se deva considerar próprio da teoria geral dos contratos públicos e não tanto exclusivo dos contratos de empreitada de obras públicas.

Assim, regista-se desde já que uma parte importante do aludido título iv do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, surge com uma nova sistematização no título i da parte iii do Código, sendo que muitas outras regras inscritas naquele diploma deixam de ter reflexo legal no Código, passando o respectivo conteúdo

a depender da autonomia do dono do concurso - que as acolherá, ou não, no caderno de encargos - e, ainda que com todas as limitações de que a mesma consabidamente padece, da liberdade contratual das partes - que as inserirão, ou não, no clausulado contratual.

Como principais linhas de força do capítulo das empreitadas de obras públicas, sublinham-se as seguintes: (i) abandono da tradicional tricotomia «empreitada por preço global, por série de preços ou por percentagem», sem prejuízo de a entidade adjudicante poder desenhar as empreitadas com qualquer desses figurinos; (ii) clarificação do mecanismo de representação das partes e reforço dos poderes do director de fiscalização da obra (antigo «fiscal da obra»); (iii) uniformização do regime de garantias administrativas do empreiteiro relativamente a eventos que devam ser formalizados em auto; (iv) previsão de um observatório das obras públicas, ainda que dependente de lei especial que o crie e discipline, através do qual se monitorizarão os aspectos mais relevantes da execução dos contratos de empreitadas de obras públicas; (v) consagração da regra de que incumbe ao dono da obra (e, no caso de empreitadas integradas em concessões, ao concedente, salvo estipulação em contrário) o procedimento administrativo de expropriação, constituição de servidões e ocupação de prédios necessários à execução dos trabalhos, ficando igualmente sob sua responsabilidade o pagamento das indemnizações devidas; (vi) previsão da regra segundo a qual as expropriações devem estar concluídas, na sua totalidade, antes da celebração do contrato, salvo quando o número de prédios a expropriar associado ao prazo de execução da obra tornem esta obrigação manifestamente desproporcionada; (vii) circunscrição dos casos em que se admite consignação parcial; (viii) racionalização, por via de limitações acrescidas por comparação com o que resultava do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, do regime dos trabalhos a mais, que passam a depender de pressupostos mais apertados e deixam de incluir os trabalhos necessários ao suprimento de erros e omissões; (ix) redefinição do regime da responsabilidade por erros e omissões, que passa a assentar na regra de que o empreiteiro assume tal responsabilidade quando tenha a obrigação contratual ou pré-contratual de elaborar o programa ou o projecto de execução, excepto quando aqueles erros ou omissões sejam induzidos pelos elementos elaborados ou disponibilizados pelo dono da obra; (x) limitações acrescidas em

matéria de subempreitadas; (xi) reformulação substancial do regime de garantia da obra, que passa a variar consoante se trate de defeitos relativos a elementos construtivos estruturais (10 anos), a elementos construtivos não estruturais ou a instalações técnicas (5 anos) ou a equipamentos afectos à obra mas dela autonomizáveis (2 anos); (xii) previsão de um relatório final da obra; (xiii) clarificação do regime de extinção do contrato pelo dono da obra e pelo empreiteiro.

Naturalmente que a disciplina do contrato de empreitada de obras públicas beneficia ainda das linhas de força do regime substantivo geral dos contratos administrativos vertido no título i da parte iii do CCP.

5 - No que respeita ao regime substantivo dos contratos administrativos, realça-se ainda que o CCP contém, pela primeira vez em Portugal, uma disciplina geral sobre concessões de obras públicas e de serviços públicos, sendo que a maior parte das regras são comuns a estes dois tipos contratuais. Note-se ainda que as disposições gerais em matérias concessórias são subsidiariamente aplicáveis ao contrato de concessão de exploração de bens do domínio público.

A regulamentação em causa inspira-se amplamente na prática contratual existente entre nós neste domínio, solidificada sobretudo desde o início dos anos 90 do século passado.

Em geral, deixa de ser necessária lei de habilitação específica para cada concessão e o legislador preserva a autonomia das partes para a disciplina específica de cada relação concessória. Para além disso, a regulamentação aplicável às concessões é norteada, como se viu supra, pela preocupação de adequação às técnicas, hoje em dia comuns, de project finance, acquisition finance e asset finance.

Quanto a aspectos a valer igualmente para as concessões de obras e para as de serviços públicos, realçam-se os seguintes: i) prevê-se que o prazo de vigência do contrato deve ser fixado em função do período de tempo necessário para amortização e remuneração; ii) o contrato deve implicar uma significativa e efectiva transferência do risco para o concessionário; iii) os direitos e as obrigações do concedente e do concessionário com base legal

são clarificados; iv) estabelece-se que o contrato pode atribuir ao concessionário o direito a prestações económico-financeiras pelo concedente, mas apenas se as mesmas não ofenderem as regras comunitárias e nacionais de concorrência, forem essenciais à viabilidade económico-financeira da concessão e não eliminarem a efectiva e significativa transferência do risco da concessão para o concessionário; v) consagra-se um regime uniforme de sequestro, resgate e resolução pelo concedente. A regulação de aspectos específicos de um e de outro tipo contratual é relativamente reduzida, seja porque as disposições gerais consomem o essencial, seja porque o título i da parte iii é aplicável e dispensa, neste capítulo, disciplina mais exaustiva.

6 - No campo da aquisição e locação de bens e aquisição de serviços, o primeiro tópico a destacar prende-se com a inclusão dos contratos de aquisição de bens móveis, de locação de bens e de aquisição de serviços no rol dos contratos administrativos por determinação legal. Todos os contratos desse tipo celebrados por um contraente público passam a ser considerados contratos administrativos e a seguir o regime especial estabelecido neste capítulo e no título i da parte iii.

Merece ainda menção o facto de a definição de aquisição de bens móveis incluir os contratos que envolvem a aquisição de bens que vão ser fabricados pelo contraente particular, que normalmente são tratados como contratos de aquisição/fornecimento, mas que, de acordo com a orientação tradicional, integrar-se-iam no conceito de empreitada (civil). Correspondem tais contratos aos «contratos de fabrico».

Neste domínio, consagra-se um conjunto reduzido de normas injuntivas especiais aplicáveis à execução de contratos administrativos com este objecto, designadamente, normas relativas a (i) conformidade dos bens a fornecer; (ii) obrigações do fornecedor em relação aos bens entregues; (iii) resolução pelo contraente público, estabelecendo-se, aqui, um prazo especial de três meses de mora na entrega dos bens findo o qual o contraente público pode resolver o contrato. Consagra-se, por outro lado, um conjunto (mais alargado) de normas supletivas especiais aplicáveis à execução de contratos administrativos com este objecto, designadamente: (i) normas relativas ao acompanhamento do fabrico; (ii) local e condições de entrega de bens; (iii) encargos gerais do

fornecedor, com licenças, taxas, impostos, prestação de cauções, etc.; (iv) continuidade de fabrico; (v) direitos de propriedade industrial; (vi) resolução pelo fornecedor, estabelecendo-se que esta não determina a repetição das prestações já realizadas. Por último, estende-se a aplicação a estes contratos de aquisição de bens móveis o disposto na lei que disciplina os aspectos relativos à venda de bens de consumo e das garantias a ela relativas, no que respeita à responsabilidade e obrigações do fornecedor e do produtor e aos direitos do consumidor.

Quanto ao contrato de locação de bens móveis que revista natureza de contrato administrativo, estabelece-se um conjunto de normas injuntivas, especiais relativamente ao regime da locação estabelecido no Código Civil: (i) indemnização por mora do contraente público nos pagamentos; (ii) cedência do gozo e sublocação do bem locado; (iii) resolução pelo contraente público, estabelecendo-se, aqui, um prazo especial de três meses de mora no cumprimento de obrigações de manutenção ou reparação pelo locador, findo o qual o contraente público pode resolver o contrato. Prevê-se ainda, supletivamente, um conjunto de obrigações de reparação e manutenção que impendem sobre o locador privado.

Por fim, a disciplina do contrato de aquisição de serviços assenta fundamentalmente numa remissão, com as necessárias adaptações, para o disposto em sede de contratos de aquisição de bens móveis.

Este ponto muitas vezes não é exigido pelo Dono de Obra de modo a poder avaliar quais os custos que irá ter durante a exploração do edifício, e tomar decisões sobre quais os tipos de materiais e equipamentos a colocar de modo a poder garantir a sua manutenção e operacionalidade do edifício. Não será demais insistir na particular importância, como já anteriormente referido, do papel do Dono de Obra a quem, mais uma vez se repete, cabe apresentar o Programa Preliminar. Com vista a facilitar esta tarefa considerou-se útil apresentar um memorando tomando como referência a já referida Portaria n.º 701-H/2008, de 29 de Julho, sistematizando-se os preceitos a satisfazer em jeito de “check list”, como se apresenta nas próximas páginas:

Anexo B

Memorando para elaborar o programa preliminar

Memorando sistematizado para preparação dos elementos do Programa preliminar da responsabilidade do Dono da Obra (Portaria 701-H/2008 de 29 de Julho)						
Referências da Portaria 701-H/2008						Observações
						Aplicável
						SIM NÃO
SECÇÃO I	Edifícios	Caracterização genérica	Artigo 15.º	a)	Os diferentes tipos de utentes do edifício, a natureza e a medida das respectivas actividades e as suas interligações;	
				b)	As características evolutivas das funções a que o edifício se deve adequar;	
				c)	A ordem de grandeza das áreas e volumes, as necessidades genéricas de mobiliário, máquinas, instalações, instrumentos e aparelhagem e as eventuais condições específicas de ambiente exigidas, designadamente, isolamento térmico, renovação de ar, condicionamento acústico, condições de iluminação e incidência solar;	
				d)	O reconhecimento geotécnico do terreno nos termos definidos pelo Autor do projecto no Programa base.	
SECÇÃO II	SUBSECÇÃO I	Instalações, equipamentos e sistemas de águas e esgotos.	Artigo 22.º	a)	Identificação dos pontos de ligação às redes exteriores e condicionalismos a considerar, nomeadamente no que se refere a cotas, diâmetros, pressões e caudais.	
				b)	Imposições relativas a materiais, acessórios, dispositivos de utilização e equipamentos sanitários.	
				c)	Condicionamentos à localização das instalações edos equipamentos de águas e esgotos e enquadramento em relação à arquitectura a às restantes especialidades.	
				d)	Imposições relativas à eficiência hídrica dos dispositivos e aparelhos.	
				e)	Imposições relativas à eficiência hídrica do edifício.	
				f)	Identificação dos níveis de conforto pretendidos para os sistemas.	
				g)	Condicionamentos a nível de manutenção e exploração a que os sistemas devem obedecer.	
SECÇÃO II	SUBSECÇÃO II	Instalações, equipamentos e sistemas eléctricos.	Artigo 28.º	a)	Identificação de aspectos específicos do edifício ou zonas do edifício, em termos de energia eléctrica, ambiente, utilização, segurança e outros e ligações a redes ou sistemas exteriores.	
				b)	Condicionamentos à localização dos equipamentos e das instalações necessárias ao seu funcionamento.	
				c)	Identificação dos níveis de qualidade, disponibilidade, redundância e autonomia pretendidos.	
				d)	Condicionamentos a nível de manutenção, exploração e expansão.	
SECÇÃO II	SUBSECÇÃO III	Instalações, equipamentos e sistemas de comunicações.	Artigo 34.º	a)	Identificação de aspectos específicos do edifício ou zonas do edifício, nomeadamente no que se refere a comunicações, ambiente, utilização, segurança e ligações a redes ou sistemas exteriores.	
				b)	Condicionamentos à localização dos equipamentos e das instalações necessárias ao seu funcionamento.	
				c)	Identificação dos níveis de qualidade, disponibilidade, redundância e autonomia pretendidos.	
				d)	Condicionamentos a nível de manutenção, exploração e expansão.	
SECÇÃO II	SUBSECÇÃO IV	Instalações, equipamentos e sistemas de aquecimento, ventilação e ar condicionado (AVAC).	Artigo 40.º	a)	Identificação geral dos níveis de qualidade, disponibilidade, redundância e autonomia, pretendidos;	
				b)	Indicação do tipo de usos previstos bem como das respectivas áreas e densidades de ocupação previsíveis;	
				c)	Identificação do nível de classificação energética pretendido;	
				d)	Identificação de zonas especiais do edifício, cujo funcionamento se afaste significativamente da situação normal em termos de perfil de cargas térmicas, exigências de controlo termohigrométrico ou qualidade do ar ou dos parâmetros críticos de funcionamento;	
				e)	Condicionamentos à localização de equipamentos, relativamente ao próprio edifício, bem como a outras construções, nomeadamente em termos visuais, de ruído, e de qualidade do ar interior e exterior;	
				f)	Condicionamentos a nível de exploração, acesso e manutenção dos sistemas e equipamentos;	
				g)	Disponibilidade local de redes urbanas de frio e de calor;	
				h)	Estratégia para a definição do regime de propriedade horizontal	
				i)	Orçamento previsional do investimento.	

Referências da Portaria 701-H/2008				Aplicável		Observações		
				SIM	NÃO			
SECÇÃO II	SUBSECÇÃO V	Instalações, equipamentos e sistemas a gás	Artigo 46.º	a)	Condicionamentos regulamentares dos componentes dos sistemas, nomeadamente quanto à localização das instalações e dos equipamentos a gás, e enquadramento em relação à arquitectura a às restantes especialidades.			
				b)	Identificação dos pontos de ligação à rede de distribuição exterior e condicionamentos a considerar, nomeadamente no que se refere a pressões e caudais.			
				c)	Identificação dos níveis de conforto pretendidos para a edificação.			
SECÇÃO II	SUBSECÇÃO VI	Instalações, equipamentos e sistemas de transporte de pessoas e cargas.	Artigo 52.º	a)	Identificação do tipo, ou tipos, de uso previsto, bem como das respectivas áreas, e densidades de ocupação previsíveis.			
				b)	Indicação genérica sobre o nível de qualidade do sistema de transporte de pessoas, nomeadamente no que respeita a ascensores, escadas e tapetes rolantes.			
				c)	Identificação de zonas especiais do edifício onde esteja prevista uma ocupação de maior densidade e para as quais se prevejam acessos verticais independentes.			
				d)	Condicionamentos de instalação, nomeadamente em termos da cêrcea dos edifícios e da localização das casas das máquinas.			
				e)	Informação sobre os percursos, no que respeita à altura e número de pisos servidos e população associada a cada núcleo.			
				f)	Orçamento previsional da obra.			
SECÇÃO II	SUBSECÇÃO VII	Sistemas de Segurança Integrada.	Artigo 58.º	a)	Identificação do tipo ou tipos de uso previsto, bem como das respectivas áreas e densidades de ocupação previsíveis.			
				b)	Identificação de zonas especiais do edifício, onde estejam previstas actividades ou ocupações de maior risco.			
				c)	Indicações sobre a proximidade existente ou previsível de outros edifícios ou actividades de maior risco.			
				d)	Condicionamentos à utilização ou localização de sistemas e equipamentos de detecção e combate a incêndios.			
				e)	Indicação dos níveis pretendidos de protecção contra intrusão, roubo.			
				f)	Disponibilidade para ligação a redes exteriores de água para incêndio (hidrantes exteriores).			
				g)	Orçamento previsional do investimento.			
SECÇÃO II	SUBSECÇÃO VIII	Sistemas de gestão técnica centralizada	Artigo 64.º	a)	Identificação do tipo, ou tipos, de uso previstos, bem como das respectivas áreas e densidades de ocupação.			
				b)	Indicação de soluções de monitorização, registo e controlo do funcionamento das instalações que, para além das obrigações regulamentares, devem ser consideradas.			
				c)	Indicação de outros sistemas de gestão de monitorização ou exploração, que possam vir a ser considerados e com os quais se deverá eventualmente prever interligação. Diário da República, 1.ª série — N.º 145 — 29 de Julho de 2008 5106-(53)			
				d)	Orçamento previsional da obra.			
SECÇÃO II	SUBSECÇÃO IX	Condicionamento Acústico	Artigo 70.º	a)	Indicação das características da componente acústica do ambiente exterior e outros, como extracto do Mapa de Ruído, eventualmente disponíveis.			
				b)	Indicação dos condicionamentos ao nível da emissão sonora de instalações e equipamentos, segundo o critério de incomodidade e de exposição máxima.			

Referências da Portaria 701-H/2008				Aplicável		Observações	
				SIM	NÃO		
SECÇÃO III	Pontes, Viadutos e Passadiços	Caracterização genérica	Artigo 76.º	a)	Condicionamentos em planta e perfil longitudinal do traçado da via onde a obra de arte se insere.		
				b)	No caso de pontes, os condicionamentos hidráulicos a observar e os elementos necessários ao cálculo da secção de vazão, incluindo perfil longitudinal do curso de água, perfil transversal no local de atravessamento e perfis transversais em número suficiente e convenientemente distanciados.		
				c)	Perfil transversal tipo a adoptar na obra de arte, explicitando no caso de obras ferroviárias o tipo de via utilizar.		
				d)	Elementos topográficos relativos ao local da obra, designadamente levantamento a clássico à escala 1/500 e, no caso de pontes, levantamento batimétrico.		
				e)	Classe de ponte ou viaduto, fixada em conformidade com o definido na regulamentação em vigor, ou as características específicas a considerar como acção de base da sobrecarga.		
				f)	Critérios gerais do projecto, designadamente, velocidade base, rampa máxima, raio mínimo, concordâncias convexas e côncavas e distâncias de visibilidade no caso da directriz e da rasante não se encontrarem definidas.		
				g)	No caso de pontes, as imposições quanto a tirante de ar e à navegabilidade do curso de água.		
				h)	No caso de viadutos ou de passadiços, os condicionamentos rodoviários ou ferroviários das vias a cruzar, nomeadamente no que se refere a gabarito ou a características do obstáculo a transportar.		
				i)	Recolha e interpretação dos elementos geológicos e geotécnicos disponíveis e reconhecimento geológico da superfície do local com identificação de eventuais pontos.		
				j)	Imposições relativas aos aspectos estéticos, de integração paisagística e urbanística, definindo eventual obrigatoriedade de intervenção de especialistas nestes domínios.		
				l)	Imposições relativas a condicionamentos de impacto ambiental.		
				m)	Imposições relativas a iluminação pública e decorativa, definindo eventual obrigatoriedade de intervenção de especialistas nestes domínios.		
				n)	Imposições quanto à utilização da obra por instalações de abastecimento público de água, esgoto, telefones, electricidade ou outras.		
				o)	Condicionamentos complementares, nomeadamente, zonas de edificação, de paragem e de estacionamento e de serviços especiais.		
SECÇÃO IV	Estradas	Caracterização genérica	Artigo 83.º	a)	Pontos obrigatórios de passagem e aglomerados a servir.		
				b)	Características geométricas ou níveis de serviço e dados de tráfego suficientes para a sua determinação.		
				c)	Normas e outros documentos normativos a observar.		
				d)	Plano rodoviário nacional, estatuto das estradas nacionais e outros diplomas legais do sector rodoviário.		
				e)	Planos directores municipais.		
				f)	Outros instrumentos de planeamento e ordenamento legalmente eficazes.		
				g)	Imposições relativas a condicionamentos de impacto ambiental e outros.		
SECÇÃO V	Caminhos -de -Ferro	Caracterização genérica	Artigo 89.º	1-	Os projectos de caminhos -de -ferro compreendem projectos específicos, os quais são objecto desta secção, e projectos cujos elementos especiais se encontram integrados em outras secções.		
				2-	Devem ser realizados na fase de Estudo Prévio, o Estudo de Impacte Ambiental e a respectiva consulta pública, seguidos da publicação da Declaração de Impacte Ambiental (DIA), sem a qual o projecto não poderá evoluir para a fase seguinte.		
				3-	O Projecto de Execução deverá ser acompanhado pelo Relatório de Conformidade Ambiental do Projecto de Execução (RECAPE), sem a aprovação do qual a obra não pode ter início.		
				4-	São projectos específicos os constantes nas seguintes Subsecções:		
				a)	Subsecção I — Via férrea.		
				b)	Subsecção I — Catenária.		
				c)	Subsecção I — Faseamento construtivo.		

Referências da Portaria 701-H/2008				Aplicável		Observações	
				SIM	NÃO		
SECÇÃO V	SUBSECÇÃO I	Via Férrea	Artigo 90.º	a)	Directriz sobre base cartográfica à escala 1:25.000, identificando os pontos obrigatórios de passagem e estações.		
				b)	Esquema geral de estações e de outros feixes de linhas e respectivos comprimentos úteis.		
				c)	Velocidade de projecto.		
				d)	Níveis de segurança e conforto e características geométricas ou dados de tráfego suficientes para a sua determinação.		
				e)	Características do comboio tipo, designadamente: curva de potência, dimensões e peso por eixo.		
				f)	Definição do armamento de via.		
				g)	Outros critérios, disposições e documentos normativos a respeitar.		
				h)	Plano de reclassificação e supressão de passagens de nível.		
				i)	Estudo de exploração.		
				j)	Imposições relativas a condicionamentos de impacte ambiental.		
				l)	Informação sobre o número de alternativas a estudar nas fases subsequentes, nomeadamente nos estudos de novos traçados sujeitos a Avaliação de Impacte Ambiental.		
SECÇÃO V	SUBSECÇÃO II	Catenária	Artigo 96.º	a)	Velocidade a praticar na linha ou nos vários troços da linha.		
				b)	Características pretendidas para as instalações fixas de tracção eléctrica e para os diversos equipamentos.		
				c)	Normas e especificações a que deve obedecerem o equipamento e a organização do projecto de execução.		
SECÇÃO V	SUBSECÇÃO III	Faseamento Constitutivo	Artigo 102.º	a)	Estudo de exploração.		
				b)	Condições de exploração mínimas desejáveis, a garantir durante a execução da obra.		
				c)	Outras restrições ou condicionantes a observar.		
				d)	Identificação das equipas Projectistas envolvidas e das entidades a actuar ou com responsabilidades na zona objecto de intervenção.		
SECÇÃO VI	Aeródromos	Caracterização genérica	Artigo 108.º	1-	Os projectos de aeródromos compreendem projectos específicos objecto desta secção e projectos objecto de outras secções, não obstante a sua valência aeronáutica, como sejam os projectos de instalações de terminais de passageiros e de carga, instalações de apoio à navegação aérea e torre de controlo, instalações meteorológicas, acessos rodo e ferroviários, passagens superiores e inferiores, estacionamento de viaturas, instalações de socorro, hangares e outros equipamentos aeronáuticos, redes telefónicas, eléctricas, de hidrantes, de combustíveis, de gás de esgotos.		
				2-	São projectos específicos os constantes nas seguintes subsecções:		
				a)	Subsecção I — Área operacional do lado ar, constituída pelas pistas, caminhos de circulação e plataformas de estacionamento, incluindo as respectivas bermas de segurança;		
				b)	Subsecção II — Apoio à navegação aérea, compreendendo a sinalização luminosa, as ajudas à navegação aérea e a central eléctrica de emergência.		
SECÇÃO VI	SUBSECÇÃO I	Área Operacional	Artigo 109.º	a)	Tipologia do aeródromo e condições do seu funcionamento.		
				b)	Normas internacionais ICAO e outras disposições que devam ser observadas.		
				c)	Instrumentos de gestão territorial aplicáveis, nomeadamente planos de ordenamento e planos director municipal.		
				d)	Disposições relativas a condicionamentos de impacte ambiental e outros.		
SECÇÃO VI	SUBSECÇÃO II	Apoio à navegação aérea	Artigo 115.º	a)	Tipologia de aeródromo e condições do seu funcionamento.		
				b)	Normas internacionais ICAO e outras disposições que devam ser observadas.		
				c)	Critério de exploração.		
				d)	Imposições relativas a condicionamentos de impacte ambiental e outros.		

Referências da Portaria 701-H/2008				Aplicável		Observações	
				SIM	NÃO		
SECÇÃO VI	SECÇÃO VII	Obras Hidráulicas	Artigo 121.º	a)	Fins e objectivos a atingir, designadamente, abastecimento, rega, produção de energia, controlo de cheias, caudais e imposições ambientais e outros usos e volumes associados.		
				b)	Localização e limites para estudo de alternativas de implantação. Elementos sobre condicionamentos de implantação e traçado.		
				c)	Elementos e estudos de base disponíveis, nomeadamente, climáticos, hidrológicos, geológicos e ambientais.		
				d)	Outros critérios, disposições e documentos normativos a respeitar.		
				e)	Imposições relativas a condicionamentos de impacte ambiental.		
SECÇÃO VIII	Túneis	Caracterização genérica	Artigo 127.º	1-	São elementos especiais do Programa preliminar:		
				a)	a) Justificação e objectivos da obra subterrânea.		
				b)	b) Condicionamentos do traçado da via onde a obra subterrânea se insere, em planta e perfil longitudinal.		
				c)	c) Elementos topográficos relativos aos corredores alternativos.		
				d)	d) Secção tipo ou exigências dimensionais a adoptar.		
				e)	e) Critérios gerais de projecto, designadamente, velocidade base e raio mínimo no caso da directriz e a rasante não se encontrarem definidas.		
				f)	f) Documentação disponível sobre o maciço e as condições geológicas e hidrogeológicas locais.		
				g)	g) Reconhecimento geológico de superfície, se existir.		
				h)	h) Informação sobre a ocorrência de nascentes que possam ser afectadas pela construção.		
				i)	i) Imposições relativas a condicionamentos de impacto ambiental.		
				j)	j) Limitações relativas à utilização de explosivos.		
				l)	l) Imposições relativas a aspectos estéticos, de integração paisagística e urbanística, nomeadamente no que se relaciona com o tratamento dos emboquilhamentos.		
				m)	m) Imposições quanto à utilização da obra por instalações de abastecimento público, designadamente de água, esgotos, telefones, electricidade e gás.		
				n)	n) Indicação dos requisitos mínimos de segurança.		
2-	Para os túneis da rede rodoviária nacional, com extensão superior a 500 m, aplica -se o Decreto -Lei n.º 75/2006, de 27 de Março.						
SECÇÃO IX	Abastecimento e Tratamento de Água	Caracterização genérica	Artigo 133.º	a)	Horizonte de projecto.		
				b)	Caracterização dos aglomerados a abastecer.		
				c)	Caracterização das origens e da qualidade de água a utilizar, com especificação das análises e ensaios a realizar bem como a identificação das entidades a quem compete a execução das mesmas.		
				d)	Características das captações e resultados dos ensaios de caudal eventualmente efectuados.		
				e)	Consumos actuais, urbanos e industriais e outros elementos disponíveis, nomeadamente de projecção referentes a população e caudais no ano de horizonte de projecto.		
				f)	Tipo de distribuição a utilizar em cada aglomerado. 5106-(66) Diário da República, 1.ª série — N.º 145 — 29 de Julho de 2008		
				g)	Relação dos prédios a abastecer, tipo e características da sua ocupação e população a servir.		
				h)	Imposições relativas a condicionamentos de impacte ambiental.		

Referências da Portaria 701-H/2008				Aplicável		Observações	
				SIM	NÃO		
SECCÃO X	Drenagem e Tratamento de Águas Residuais	Caracterização genérica	Artigo 139.º	a)	Horizonte de projecto.		
				b)	Caracterização dos aglomerados e ou área a servir.		
				c)	Situação actual dos aglomerados e ou área a servir quanto ao abastecimento de água e drenagem de águas residuais domésticas, industriais e pluviais, bem como quanto ao tratamento de águas residuais.		
				d)	Indicação das infra -estruturas existentes de drenagem e ou de tratamento de águas residuais.		
				e)	Condicionamentos especiais que possam resultar das exigências de drenagem e ou de tratamento conjunto de águas residuais industriais, com ou sem pré -tratamento, eventualmente existentes ou de instalação previsível, nomeadamente:		
				i)	Tipos de indústrias.		
				ii)	Caracterização qualitativa e quantitativa das águas residuais industriais, incluindo variações previsíveis aolongo do tempo.		
				iii)	Regulamentos locais ou regionais de exploração ou de descarga de águas residuais industriais na rede de drenagem.		
				f)	Meio receptor da descarga do efluente da rede de drenagem ou da instalação de tratamento, actuais ou previsíveis, bem como as principais características, nomeadamente quanto a utilizações nas proximidades, caudais de estiagem e características bioquímicas.		
g)	Imposições relativas a condicionamentos de impacte ambiental.						
SECCÃO XI	Resíduos Urbanos e Industriais	Caracterização genérica	Artigo 145.º	a)	Horizonte de projecto.		
				b)	Caracterização dos aglomerados e actividades industriais a servir.		
				c)	Caracterização qualitativa e quantitativa dos resíduos produzidos, se disponível.		
				d)	Imposições relativas a condicionamentos de impacte ambiental.		
SECCÃO XII	Obras Portuárias e de Engenharia Costeira	Caracterização genérica	Artigo 151.º	a)	Objectivos e o programa de necessidades.		
				b)	Instrumentos de ordenamento e planeamento legalmente eficazes.		
				c)	Caracterização das condições operacionais.		
				d)	Faseamento previsional do empreendimento.		
				e)	Condições de exploração a garantir durante a execução da obra e outras condicionantes ou restrições a observar.		
				f)	Caracterização das condições topográficas, hidrográficas, de agitação marítima, de ventos, correntes e marésna área de intervenção.		
				g)	Recolha e interpretação dos elementos geológicos e geotécnicos existentes sobre o local de intervenção.		
				h)	Normas ou documentos normativos a respeitar.		
				i)	Imposições relativas a condicionamentos de impacte ambiental.		
SECCÃO XIII	Espaços Exteriores	Caracterização genérica	Artigo 157.º	a)	Inserção contextual e relações funcionais, figurativas e simbólicas daí emergentes;		
				b)	Fisiografia do terreno;		
				c)	Aspectos microclimáticos, nomeadamente de exposição a ventos, ensombramentos e radiação recebida;		
				d)	Capacidade de carga da área de intervenção e seu zonamento;		
				e)	Características pedológicas;		
				f)	Vegetação existente, sua identificação, dimensionamento e estado sanitário;		
				g)	Enquadramento regulamentar da área de intervenção e outras condicionantes à intervenção;		
				h)	Síntese de condicionamentos devidos a infra -estruturas;		
				i)	Aspectos hidrológicos, nomeadamente o equilíbrio hídrico e a qualidade da água;		
				j)	Caracterização da componente acústica do ambiente;		
				l)	Imposições relativas a condicionamentos de impacte ambiental.		
				m)	Identificação de aspectos específicos da área de intervenção, em termos de energia eléctrica, em particular no que respeita à sua produção e consumo, comunicações, segurança e outros.		

Referências da Portaria 701-H/2008				Aplicável		Observações		
				SIM	NÃO			
SECÇÃO XIV	Produção, transformação, transporte e distribuição de Energia eléctrica	Caracterização genérica	Artigo 163.º	a)	Plano ou programa técnico, económico, financeiro e outros em que se insere a obra.			
				b)	Outros instrumentos de planeamento e ordenamento legalmente eficazes.			
				c)	Imposições relativas a condicionamentos, nomeadamente de implantação e traçado, impacte ambiental, integração ou interligação com outras infra -estruturas existentes ou a construir.			
				d)	Condicionamentos a nível de manutenção, exploração e expansão.			
				e)	Imposições regulamentares.			
SECÇÃO XV	Redes de comunicações	Caracterização genérica	Artigo 169.º	a)	Plano ou programa técnico, económico, financeiro e outros em que se insere a obra.			
				b)	Outros instrumentos de planeamento e ordenamento legalmente eficazes.			
				c)	Imposições relativas a condicionamentos de projecto, nomeadamente de implantação e traçado, impacte ambiental, integração ou interligação com outras infra -estruturas existentes ou a construir.			
				d)	Condicionamentos a nível de manutenção, exploração e expansão.			
				e)	Imposições regulamentares.			
Informações complementares								