



Os Erros e Omissões em Empreitadas de Obras Públicas

DALIANA VIEIRA MARQUES

Julho de 2021

OS ERROS E OMISSÕES EM EMPREITADAS DE OBRAS PÚBLICAS

DALIANA VIEIRA MARQUES

DISSERTAÇÃO SUBMETIDA PARA SATISFAÇÃO PARCIAL DOS REQUISITOS DO GRAU

MESTRE EM ENGENHARIA CIVIL - RAMO DE GESTÃO DA CONSTRUÇÃO

Orientador: Jaime Gabriel Silva

JULHO DE 2021

Eu, Daliana Vieira Marques, estudante nº 1180391, do Mestrado em Engenharia Civil do Instituto Superior de Engenharia do Porto, declaro que não fiz plágio nem autoplágio, pelo que o trabalho intitulado “Os Erros e Omissões em Empreitadas de Obras Públicas” é original e da minha autoria, não tendo sido usado previamente para qualquer outro fim. Mais declaro que todas as fontes usadas estão citadas, no texto e na bibliografia final, segundo as regras de referência adotadas na instituição.

Porto e ISEP, 2021/07/03

A handwritten signature in black ink, reading "Daliana Vieira Marques". The signature is written in a cursive style with a large, stylized initial 'D' and a long horizontal flourish at the end.

ÍNDICE GERAL

ÍNDICE GERAL	iii
RESUMO	v
ABSTRACT	vii
AGRADECIMENTOS	ix
ÍNDICE DE FIGURAS	xi
ÍNDICE DE TABELAS	xiii
CAPÍTULO 1 INTRODUÇÃO	15
1.1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS.....	15
1.2. OBJETIVOS	17
1.3. ÂMBITO	18
CAPÍTULO 2 ENQUADRAMENTO GERAL DA GESTÃO DAS OBRAS PÚBLICAS	19
2.1. BREVE RESUMO HISTÓRICO DA GESTÃO DE OBRAS PÚBLICAS EM PORTUGAL.....	19
2.2. GESTÃO DE OBRAS PÚBLICAS	23
CAPÍTULO 3 ENQUADRAMENTO GERAL DO CCP	27
3.1. PARTE II – CONTRATAÇÃO PÚBLICA (ART. 16.º AO 277.º)	29
3.1.1. PLATAFORMAS DIGITAIS	34
3.2. PARTE III - REGIME SUBSTANTIVO DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS (ART. 278.º AO 454.º)	38
3.3. PRINCIPAIS ALTERAÇÕES TRAZIDAS PELO CCP (DL N.º 111-B/2017) EM RELAÇÃO ÀS MUDANÇAS ANTERIORES	42
CAPÍTULO 4 ERROS E OMISSÕES NOS CONTRATOS PÚBLICOS	45
4.1. CASO DE ESTUDO	51
4.1.1. PAVIMENTO DESPORTIVO REVESTIDO COM PAVIMENTO PARA PISTA DE ATLETISMO	51
4.1.2. CAMPO DE JOGOS	56
CAPÍTULO 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	63
5.1. CONCLUSÕES	63
5.2. DESENVOLVIMENTOS FUTUROS	66
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	67

RESUMO

A presente dissertação tem por objetivo analisar a problemática dos erros e omissões em empreitadas de obras públicas, bem como explorar dois casos de estudo reais em que a não-observância criteriosa do projeto, caderno de encargos e mapa de quantidades, acarretou problemas que só foram percebidos durante a execução da obra, mas que, se evitados, poderiam não só agilizar o desenvolvimento da obra como também reduzir os custos oriundos de erros e omissões. Para tanto, foi realizado um estudo dos artigos do Código dos Contratos Públicos (DL n.º 111-B/2017), especialmente aqueles pertinentes à temática em discussão, qual seja: erros e omissões. Ao investigar os casos de estudo, surgiram diversos questionamentos, os quais fomentaram a discussão em torno da qualidade do tempo do Empreiteiro/diretor de obra e dos recursos, tanto humanos como materiais, utilizados para a execução do projeto.

Palavras-chave: Erros e omissões. Empreitadas de obras públicas. Código de Contratos Públicos. Gestão de Obras Públicas.

ABSTRACT

This dissertation aims to analyze the problem of errors and omissions in public works contracts, as well as to explore two real case studies in which the careful nonobservance of the project, specifications and quantity map, resulted in problems that were only perceived during the execution of the work, but which, if avoided, could not only speed up the development of the work but also reduce the costs arising from errors and omissions. To this end, a study of the articles of the Public Contracts Code (PCC, Decree-Law 111-B/2017) was carried out, especially those pertinent to the topic under discussion, which are: errors and omissions. When investigating the case studies, several questions arose, which stimulated the discussion about the quality of the contractor's/construction director's time and the resources, both human and material, used for the execution of the project.

Key-words: Errors and omissions. Public works contracts. Public Contracts Code. Public work management.

AGRADECIMENTOS

A Deus, pela sua presença constante, por me dar equilíbrio e força o tempo todo e pelo cuidado fiel, elementos que foram fundamentais não só para a finalização do meu mestrado, mas para que eu permanecesse firme durante a caminhada da vida. Grata pelas oportunidades que me foram concedidas e por propiciar o alcance dos meus objetivos. Obrigada pela parceria, meu amigo!

À minha família, que, sem dúvida, foi peça fundamental para a finalização do meu curso, em especial ao meu pai (In Memoriam), por todo apoio a mim concedido durante minha vinda para Portugal. Seus olhos não negaram orgulho e suas mãos foram firmes ao me ajudar. Obrigada, pai.

Ao meu marido, Edson, pelo companheirismo, apoio, paciência, suporte e grande incentivo durante toda essa trajetória, dando-me força para continuar sempre em busca dos meus objetivos.

A todos os colegas que passaram por mim durante a minha trajetória no Instituto Superior de Engenharia do Porto, e amigos que foram tão importantes durante essa caminhada, em especial minha amiga Mayara, que foi tão fundamental nessa reta final. Sozinha seria uma missão quase impossível.

Ao meu orientador, Jaime Gabriel Silva, pelas contribuições pertinentes à produção do meu trabalho de conclusão de curso.

Aos meus professores do Instituto Superior de Engenharia do Porto, do Departamento de Engenharia Civil, que me inspiraram e me ajudaram, consolidando minha caminhada no mestrado, e ampliando meu campo de visão sobre o fazer pedagógico, em especial aqueles que, com seu profissionalismo e humanidade, contribuíram para minha escolha em seguir a carreira docente.

ÍNDICE DE FIGURAS

FIGURA 1 - DINÂMICA DA ESTRUTURA DOS PRINCIPAIS DIPLOMAS (CARDOSO, 2013)	22
FIGURA 2 - DIVISÃO DO CCP (ELABORAÇÃO PRÓPRIA)	29
FIGURA 3 - MUDANÇAS NO CCP (ELABORAÇÃO PRÓPRIA)	30
FIGURA 4 - ESQUEMA DAS ALTERAÇÕES REFERENTES AO ART. 40.º (ELABORAÇÃO PRÓPRIA)	32
FIGURA 5 - COMPETÊNCIAS DO IMPIC, I. P. COM BASE NO ART. 7.º DO CCP (ELABORAÇÃO PRÓPRIA)	35
FIGURA 6 - COMPETÊNCIAS DA GNS COM BASE NO ART. 8.º DO CCP (ELABORAÇÃO PRÓPRIA)	35
FIGURA 7 - PLATAFORMAS ELETRÔNICAS ATUALMENTE DISPONÍVEIS PARA CONTRATAÇÃO PÚBLICA DE ACORDO COM O IMPIC, I. P. (ELABORAÇÃO PRÓPRIA)	36
FIGURA 8- CATEGORIAS QUE DEFINEM RELAÇÕES JURÍDICAS CONTRATUAIS ADMINISTRATIVAS, DE ACORDO COM O ART. 280.º DO CCP (ELABORAÇÃO PRÓPRIA)	39
FIGURA 9 - PREÇO E PRAZO DOS TRABALHOS A MAIS, SEGUNDO O ART. 373.º DO CCP (ELABORAÇÃO PRÓPRIA)	41
FIGURA 10 - ESQUEMA DO DISPOSTO NO ART. 50.º, ALÍNEA 2 (ELABORAÇÃO PRÓPRIA)	46
FIGURA 11 - ESQUEMA ILUSTRATIVO DA MUDANÇA REFERENTE AO ART. 50. EM RELAÇÃO AO CCP (2008) (ELABORAÇÃO PRÓPRIA)	47
FIGURA 12- CONCLUSÃO DA REUNIÃO DE OBRA, APÓS TRÊS ALTERNATIVAS (ELABORAÇÃO PRÓPRIA)	58
FIGURA 13 - BLOCO PILAR UTILIZADO NA OBRA (TABELA DE PREÇOS - EMPREITEIRO 2021, P. 4)	60
FIGURA 14 - CUSTOS REAIS PARA REALIZAÇÃO DO MURO EM BETÃO ARMADO (ELABORAÇÃO PRÓPRIA)	61
FIGURA 15 - CUSTOS FINAIS PARA REALIZAÇÃO DO MURO EM BETÃO ARMADO (ELABORAÇÃO PRÓPRIA)	62

ÍNDICE DE TABELAS

TABELA 1 - ESQUEMA ILUSTRATIVO DOS ATUAIS MOMENTOS POSSÍVEIS DE RECLAMAÇÃO DE ERROS E OMISSÕES (ELABORAÇÃO PRÓPRIA)	50
TABELA 2 - COMPARAÇÃO ENTRE AS PISTAS (ELABORAÇÃO PRÓPRIA)	53
TABELA 3 - PORMENOR DE POÇO DE INFILTRAÇÃO (ELABORAÇÃO PRÓPRIA)	57
TABELA 4 - DESCRIÇÃO DO PROJETO (ELABORAÇÃO PRÓPRIA)	58
TABELA 5 - PROPOSTA 1 DESENVOLVIDA PELA REUNIÃO DE OBRA (ELABORAÇÃO PRÓPRIA)	58
TABELA 6 - PROPOSTA 2 DESENVOLVIDA PELA REUNIÃO DE OBRA (ELABORAÇÃO PRÓPRIA)	59
TABELA 7 - PROPOSTA 3 DESENVOLVIDA PELA REUNIÃO DE OBRA (ELABORAÇÃO PRÓPRIA)	59
TABELA 8 - DESCRIÇÃO DE MAPA DE QUANTIDADES (ELABORAÇÃO PRÓPRIA)	60
TABELA 9 – RESUMO DOS CUSTOS DA OBRA (ELABORAÇÃO PRÓPRIA)	62

Capítulo 1 INTRODUÇÃO

1.1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A contratação pública portuguesa sofreu, ao longo dos anos, uma profunda reforma, fundada em diversos pilares, como as diretivas da União Europeia (2014/23/UE, 2014/24/UE, que revogou a 2004/18/CE, a 2014/25/UE, que revogou a 2004/17/CE, e a 2014/55/UE) e a publicação do Código de Contratos Públicos, o qual regula todos os procedimentos que não se encontram abrangidos pelos âmbitos objetivo e subjetivo das diretivas mencionadas.

Atualmente, o CCP (na sua edição atual e publicada através do DL n.º 111-B/2017) é o principal diploma no ordenamento jurídico português responsável pela sistematização e uniformização de regimes substantivos dos contratos administrativos, criando um conjunto homogêneo de normas relativas aos procedimentos pré-contratuais públicos, uma vez que o CCP deu continuidade aos Decretos-Lei n.º 59/99, de 2 de março, n.º 197/99, de 8 de junho e n.º 223/2001, de 9 de agosto, fundamentais para a contratação pública portuguesa, garantindo segurança e estabilidade jurídica aos operadores económicos. Trata-se, portanto, do resultado de uma convergência entre as diretivas comunitárias, da uniformização dos principais regimes jurídicos existentes e da vontade política da modernização da contratação pública (MARTINS, 2019).

Uma das maiores alterações trazidas pelo CCP, e que marca essa política modernizadora, diz respeito à utilização de plataformas eletrónicas para a realização de quaisquer procedimentos que envolvam contratação pública no país. Isso porque, em seu preâmbulo, o CCP evidencia a necessidade de simplificação, desburocratização e flexibilização dos procedimentos de formação dos contratos públicos, com vista ao aumento da eficiência da despesa pública e da promoção de um melhor e mais fácil acesso aos contratos por parte dos operadores económicos (CCP, 2017). Além disso, o uso de plataformas eletrónicas foi ainda importante para facilitar a evolução do processo de reclamação de erros e omissões, que com o advento do CCP passou também a ocorrer na fase de formação de contrato (durante a elaboração das propostas), com toda a informação a ficar sediada para todos os intervenientes na plataforma eletrónica usada.

Nesse sentido, a aposta nas novas tecnologias de informação dá seguimento ao objetivo inicial de simplificação da tramitação procedimental pré-contratual, haja vista a necessária

desmaterialização da contratação pública, que obriga a criação de um sistema alternativo ao habitual formato em papel, isto é, através de comunicações em vias eletrônicas (CCP, 2017).

No que respeita às empreitadas de obras públicas, especificamente ao tema relacionado ao regime de erros e omissões, objeto de estudo da presente dissertação, a nova redação introduzida na última versão do CCP (2017) trouxe alterações significativas, de modo que esse tema se encontra agora dividido em três momentos distintos: i) Fase pré-contratual, momento em que os erros e omissões devem ser identificados e apresentados, pelos interessados, no primeiro terço do prazo de elaboração de propostas, em conformidade com o (art.º 50.º, n.º 1), que é o mesmo prazo do pedido de esclarecimentos necessários à boa compreensão e interpretação das peças do procedimento; ii) No prazo de 60 dias após a data da consignação (art. 378.º, n.º 3), em que o Empreiteiro pode reclamar sobre a existência de erros e omissões do caderno de encargos, com exceção daqueles que só possam ser detetáveis durante a execução da obra; iii) Ao longo da execução da obra, podem ainda ser reclamados erros e omissões que não pudessem ser objetivamente detectados na fase de formação do contrato, tendo o Empreiteiro o prazo de 30 dias, a contar da data em que lhe fosse exegível a sua deteção, sendo assim possível apresentar erros e omissões durante a execução da obra (art. 378.º, n.º 4).

Dessa forma, é possível inferir que o regime de identificação pré-contratual visa, por parte dos interessados, prevenir o desvio de custos na fase de execução dos trabalhos, o que importa a ambas as partes envolvidas no futuro contrato de empreitada – Dono de Obra e Empreiteiro (ANTUNES, 2018).

Assim, com a finalidade de observar e discutir as alterações trazidas pela nova redação dada ao CCP (DL n.º 111-B/2017), esta dissertação foi dividida em 5 capítulos. No primeiro capítulo, são abordadas as considerações iniciais da dissertação, bem como objetivos e âmbito do trabalho, a fim de contextualizar a pesquisa.

O segundo capítulo, intitulado “Enquadramento Geral da Gestão das Obras Públicas” traz um panorama histórico do desenrolar das obras públicas em Portugal, até à introdução do CCP, que conferiu à contratação pública um carácter mais rigoroso e transparente. Além disso, são abordadas as temáticas que envolvem especificamente a gestão de obras públicas, haja vista a complexidade da construção, bem como a alta volatilidade da mão-de-obra exigida para o seu cumprimento.

O terceiro capítulo, intitulado “Enquadramento Geral do CCP” realiza uma abordagem mais aprofundada do Código de Contratos Públicos, tomando como referência o DL n.º 111-B/2017 e encontra-se dividido em dois momentos principais, quais sejam: Parte II – Contratação Pública (art. 16.º ao 277.º), em que se dá ênfase aos artigos diretamente relacionados aos procedimentos adotados para a formação dos contratos (art. 16.º, 17.º, 18.º, 19.º, 20.º, 25.º e

40.º) e às especificações do Caderno de Encargos (art. 42.º), além de fazer uma breve explanação da utilização das plataformas eletrônicas de contratação pública; e Parte III – Regime Substantivo de Contratos Administrativos (art. 278.º ao 454.º), em que são apresentados os artigos referentes a trabalhos complementares (artigos 370.º, 371.º, 372.º, 373.º e 378.º) . Foram também pontuadas as principais mudanças trazidas pela nova redação do CCP, com o intuito de amarrar o tema abordado no capítulo.

O quarto capítulo, intitulado “Erros e omissões nos Contratos Públicos”, apresenta uma análise aprofundada do regime de erros e omissões, com ênfase nos artigos 50.º, 370.º e 378.º, com o intuito de discutir os atuais momentos possíveis de reclamação de erros e omissões. A título de contextualização, são apresentados dois casos de estudo reais em que se discute a importância da análise de erros e omissões, uma vez que a ausência de fiscalização adequada do projeto pode causar inúmeros prejuízos, os quais podem não só comprometer o desenrolar da obra, como elevar consideravelmente seu custo.

O quinto e último capítulo, intitulado “Considerações finais”, por sua vez, traz as conclusões do trabalho, bem como alguns possíveis desenvolvimentos futuros, uma vez que a temática não se esgota e há muito a ser discutido acerca desse assunto em ocasiões oportunas.

1.2. OBJETIVOS

Com o presente trabalho, pretende-se fazer um estudo do atual regime de erros e omissões dos contratos de empreitadas de obras públicas, a partir da última revisão do Código dos Contratos Públicos (CCP - D. L n.º 11-B/2017), que foi originalmente publicado através do Decreto-Lei n.º 18/2008, em 29 de janeiro, e entrou em vigor no dia 30 de julho do referido ano. Nesse sentido, propõe-se a realização de um levantamento bibliográfico sobre o tema em questão, com vista a compreender as formas de funcionamento da problemática dos erros e omissões, em obras públicas.

Neste contexto, o trabalho irá abordar sobretudo os procedimentos relativos à reclamação de erros e omissões, nos diversos momentos, ao longo das fases de formação do contrato de empreitada e de execução da obra, em que um Empreiteiro pode exercer o direito de apresentar essas reclamações, expor o que justifica o procedimento de erros e omissões em obras públicas. Desta forma, tenciona-se compreender e aprofundar os conhecimentos necessários para analisar a formulação atual do regime de erros e omissões dos contratos de empreitadas de obras públicas, além de perceber a evolução que teve ao longo dos anos, para

discutir no presente documento os impactos que os erros e omissões podem ter na gestão de um empreendimento.

1.3. ÂMBITO

Os erros e omissões são uma temática pertinente à realização de obras como um todo. Entretanto, torna-se necessário esclarecer que o âmbito do trabalho se limita a uma análise das obras públicas, uma vez que em obras particulares os Donos de Obra podem adotar diferentes procedimentos para minimizar ou mesmo eliminar os impactos económicos decorrente de erros e omissões, de uma forma menos complexa do que a que o CCP adota. Note-se, contudo, que os procedimentos previstos no CCP resultam de este código assumir, como é lógico que assim aconteça, obrigações de transparência e de igualdade de tratamento dos interessados, como convém em contratação pública.

Nomeadamente, os Donos de Obra particulares podem solicitar aos concorrentes que entenderem (o melhor ou os melhores classificados ou mesmo todos) a apresentação de reclamações de erros e omissões, numa fase prévia à assinatura do contrato, e escolher depois qual o concorrente a que preferem adjudicar a obra, já com a garantia de terem sido sanados, pelo menos todos os erros e omissões detetáveis antes da execução. Esse é o motivo por que não se pretende aprofundar, na dissertação, a análise dos procedimentos adotados para erros e omissões em obras particulares.

Capítulo 2 ENQUADRAMENTO GERAL DA GESTÃO DAS OBRAS PÚBLICAS

2.1. BREVE RESUMO HISTÓRICO DA GESTÃO DE OBRAS PÚBLICAS EM PORTUGAL

O início da industrialização em Portugal se deu em meados do século XIX quando, por meio do Decreto de 30 de agosto de 1852, foi criado o Ministério das Obras Públicas, Comércio e Indústria, responsável pelos setores de obras públicas, transportes terrestres e assuntos econômicos (CARDOSO, 2013). Até 1902, a legislação sobre o assunto foi sendo adaptada e atualizada de acordo com o contexto da época, a exemplo das Portarias de 14 de abril de 1856 (Regulamento para a administração das obras públicas, contabilidade, e pagamento das despesas e sua fiscalização), de 19 de março de 1861 (Instruções para as arrematações de obras públicas) e de 28 de abril de 1887 (cláusulas e condições gerais de empreitadas de obras públicas) (CARDOSO, 2013).

Posteriormente, o Decreto de 09 de maio de 1906 veio substituir a Portaria de 28 de abril de 1887, modificando as cláusulas e condições gerais de empreitadas de obras públicas com vistas a ajustar as prescrições regulamentares para atender aos interesses do Estado sem, com isso, prejudicar os direitos legais dos Empreiteiros e fornecedores (CARDOSO, 2013). Ainda de acordo com Cardoso (2013), o Decreto de 9 de maio de 1906 permitiu igualmente a harmonização das prescrições estabelecidas em relação aos pagamentos de obras públicas nas condições gerais da Administração Pública.

O desenrolar das obras públicas em Portugal ao longo das décadas evidenciou a necessidade de mais uma transformação na legislação, que surgiu com a aprovação do Decreto-Lei n.º 48.871, de 19 de fevereiro de 1969, constituído na época por 226 artigos, que instaurou o regime jurídico de obras públicas. Logo em seu art. 1.º resta evidenciado que este diploma tinha como propósito regulamentar as empreitadas de trabalhos de construção, reconstrução, restauro, reparação, conservação ou adaptação de bens imóveis que corresse total ou parcialmente por conta do Estado ou de Instituto Público Autónomo, no território continental e insular (CARDOSO, 2013).

O diploma de 1969 sofreu algumas alterações, como a realizada pelo Decreto-Lei n.º 109, de 08 de abril de 1982, o qual visou a simplificação de algumas formalidades processuais e acelerou o início das obras a partir da introdução de prazos na fase de consignação da obra (SANTOS, 2016). Durante os 17 anos de vigência do DL n.º 48.871/1969 houve a necessidade de

nova mudança na legislação, uma vez que algumas determinações estavam desatualizadas e foram estabelecidas outras regras de concorrência dispostas nas diretivas 71/304/CEE e 71/305/CEE da Comunidade Económica Europeia (CEE) (CARDOSO, 2013).

Assim, com o objetivo de realizar uma reformulação geral no regime jurídico de contrato e empreitada de obras públicas, fornecendo ao setor das obras públicas um enquadramento jurídico moderno e adequado à realidade do país, foi aprovado o Decreto-Lei n.º 235/86, de 18 de agosto de 1986, constituído por 236 artigos. Em 1988, com o objetivo de introduzir melhorias no que diz respeito à contratação pública, foram aprovados os Decretos-Lei n.º 99 e n.º 100, ambos de 23 de março. Tais decretos foram responsáveis pela criação de um conselho e um regime jurídico de acesso e permanência na atividade da construção civil e obras públicas (SANTOS, 2016).

Em 1993, devido às transformações económicas e sociais relacionadas à atividade de construção, bem como à adesão de Portugal à CEE, que tinha ocorrido em 1986, foi introduzido o Decreto-Lei n.º 405/93, de 10 de dezembro. Esse DL visava, portanto, adequar o regime às novas disposições introduzidas pela Diretiva n.º 93/37/CEE (SANTOS, 2016), após ter sido revogada a Diretiva n.º 71/305/CEE. No entanto, no período que compreende 1993-1999, houve diversas mudanças legislativas na Europa, de modo que Portugal teve que adaptar sua legislação às Diretivas n.º 93/37/CEE e n.º 97/52/CEE, que levaram à revogação do DL n.º 405/93, introduzindo o DL n.º 59/99, de 02 de março, cujo objetivo era aprimorar a regulação do mercado de obras públicas, tornando o processo de concurso mais rigoroso e transparente (CARDOSO, 2013).

Dentre os aspetos mais relevantes trazidos pelo DL n.º 59/99 estão a criação de duas comissões, sendo uma responsável pela qualificação dos concorrentes e a outra pela análise das propostas; alterações no regime da garantia dos contratos; criação de um regime para o contrato de empreitada de direito privado, a fim de propiciar condições de sã concorrência com as obras públicas; consagração de normas reguladoras específicas para o contrato de concessão de obras públicas em matéria de publicidade, prazo para apresentação das propostas e subcontratação, bem como exigências de sistematização e coerência do direito interno; desburocratização do concurso de obras públicas; e a inclusão de um regime relativo ao “controle de custos de obras públicas”, que implica uma restrição da possibilidade de execução de trabalhos que envolvam aumento de custos resultantes de trabalhos a mais e erros ou omissões do projeto (CARDOSO, 2013).

O DL n.º 59/99 trouxe, portanto, inovações resultantes de imperativos do direito comunitário e de exigências de sistematização do direito interno, com o intuito de criar um sistema coerente com as medidas legislativas adotadas pelo setor de obras públicas. Além disso,

em relação às obras públicas, este diploma teve como aspetos relevantes o alargamento do âmbito de aplicação do regime às concessionárias de serviço público, bem como a criação de duas comissões, uma responsável pela qualificação dos concorrentes e outra pela análise das propostas, como supracitado. No que se refere às alterações do regime da garantia dos contratos, houve uma mudança significativa em relação ao pagamento da caução, para o caso de obras com valor inferior a 5000 contos e outros casos excepcionais, por exemplo (DL n.º 59/99).

As medidas desburocratizadoras implantadas pelo regime, ademais, implicaram maior rigor em todo o processo de qualificação das empresas, uma vez que foi implementado um regime de “controlo de custos de obras públicas”. Nesse âmbito, uma das alterações mais importantes trazidas por este DL está relacionada ao art. 45.º, o qual define que caso o valor acumulado durante a execução de uma empreitada exceda 25% do valor do contrato, o Dono da Obra não poderá, sob nenhuma hipótese, autorizar a realização de trabalhos a mais, alterações do projecto da iniciativa do Dono da Obra ainda que decorrentes de erro ou omissão do mesmo ou trabalhos resultantes de alterações ao projecto, variantes ou alterações ao plano de trabalhos, da iniciativa do Empreiteiro.

Ainda no que se refere ao controlo de custos de obras públicas, ficou estabelecido no referido DL que, caso o valor dos trabalhos exceda 15% do valor do contrato de empreitada, ou se tal valor acumulado for igual ou superior a um milhão de contos, a entidade competente para a realização da despesa inicial só poderá emitir decisão favorável à realização da nova despesa mediante proposta do Dono da Obra devidamente fundamentada e instruída com estudo realizado por entidade externa e independente (DL n.º 59/99).

Nesse sentido, pode-se afirmar que a implementação do Decreto-Lei n.º 59/99 introduziu alterações oriundas das normativas dadas pela Comunidade Europeia, as quais aliadas às demais medidas legislativas em vigor, deram origem a esse novo diploma que disciplina o acesso e a permanência na atividade de Empreiteiro de obras públicas e industrial da construção (CARDOSO, 2013). Consequentemente, foi criado um novo instituto público regulador a partir do Decreto-Lei n.º 60/99, de 02 de março, nomeado Instituto dos Mercados de Obras Públicas e Particulares e do Imobiliário (IMOPPI).

Foi a partir do DL n.º 59/99 que ficou definido, por meio do art. 1º, o conceito de obra pública como quaisquer obras de construção, reconstrução, ampliação, alteração, reparação, conservação, limpeza, restauro, adaptação, beneficiação e demolição de imóveis, que sejam executadas por conta de um Dono de Obra pública. Ainda de acordo com o referido artigo, as obras públicas poderiam ser executadas por empreitada, concessão e administração direta

(CARDOSO, 2013). Note-se que a conceção, neste DL, ainda é idêntica ao revogado DL n.º 405/93, de 10 de dezembro.

A Figura 1 abaixo, elaborada por Cardoso (2013), representa a evolução da estrutura dos principais diplomas relacionados às obras públicas, no período que compreende a implementação do Decreto de 9 de maio de 1906 até o DL n.º 59/99:

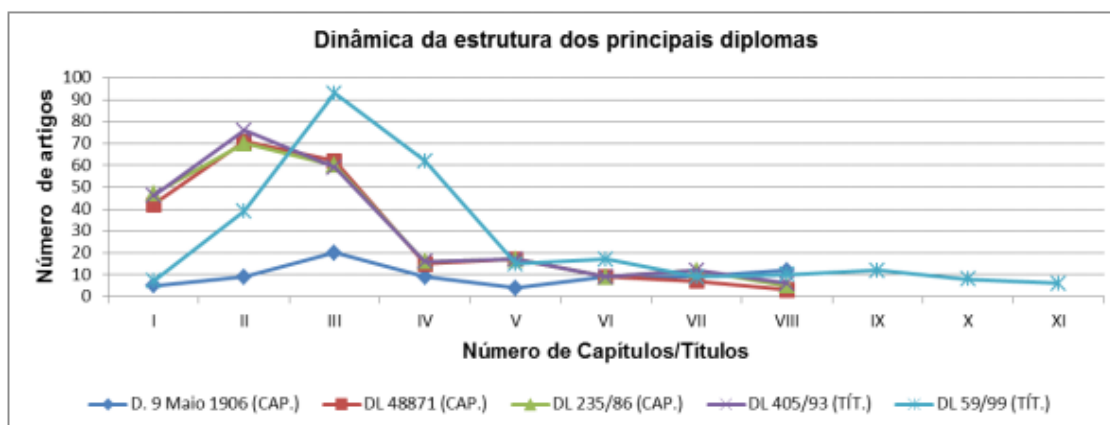


Figura 1 - Dinâmica da estrutura dos principais diplomas (CARDOSO, 2013)

Ao analisar o gráfico, pode-se perceber que a estrutura do Decreto de 9 de maio de 1906, em termos de capítulos, manteve-se durante 87 anos (1906-1993), registrando as alterações mais importantes na organização e descrição de alguns artigos. O referido decreto esteve em vigor por 63 anos, sendo, portanto, o diploma que regulou por maior período a elaboração de procedimentos concursais de obras públicas em Portugal. As curvas referentes aos Decretos-Lei n.º 48.871/69, 235/86 e 405/93 evidenciam que a estrutura dos artigos e capítulos são praticamente idênticas, demonstrando apenas pequenas alterações na organização e descrição de alguns artigos (CARDOSO, 2013).

Posteriormente, ainda em 1999, foi introduzido o Decreto-Lei n.º 197, de 8 de junho, o qual aprovou um novo regime jurídico para realização de despesas públicas e contratação pública relativa à aquisição de bens e serviços móveis (SANTOS, 2016). De acordo com esta autora, os procedimentos a observar na contratação de empreitadas e na prestação de serviços nos setores de água, energia, transporte e telecomunicações foram estabelecidos pelo Decreto-Lei n.º 223/2001, de 9 de agosto. Em 2004, foram publicadas novas Diretivas Comunitárias (n.º 2004/17/CE e n.º 2004/18/CE), em 31 de março, aprovadas pelo Parlamento Europeu, que levando os Estados Membros e nomeadamente Portugal a repensar uma nova legislação com vistas a desburocratizar, modernizar, uniformizar e elevar a transparência dos processos ao nível da Europa no que diz respeito à formação de contratos em obras públicas (SANTOS, 2016).

Dessa forma, após 4 anos de formulação dessa nova legislação, ao longo do ano de 2007 foi apresentado um código que defendia profundas alterações na contratação pública, além de apresentar soluções inovadoras a nível tecnológico e na fase de formação de contratos. Assim, em 29 de janeiro de 2008, foi aprovado o Decreto-Lei n.º 18/2008, o qual introduziu o Código de Contratos Públicos (CCP), que entrou em vigor em 30 de julho do mesmo ano.

De acordo com o legislador, o CCP é o primeiro diploma que trata de um duplo objeto, seja na área da atividade contratual, seja na administração, de modo que se trata de um documento histórico nos dois âmbitos mencionados. Ademais, teve também a função de alinhar a legislação nacional com as Diretivas Comunitárias (2004/17/CE e 2004/18/CE) supracitadas e que foram alteradas pela Directiva n.º 2005/51/CE, de 7 de setembro e retificada pela Directiva 2005/75/CE, de 16 de novembro (CARDOSO, 2013). Este diploma reuniu, portanto, um conjunto de normas relativas aos procedimentos pré-contratuais públicos, rompendo com algumas práticas tradicionais portuguesas que não se justificavam ou que careciam de ajustes.

Assim, é possível afirmar que o CCP contempla uma linha de continuidade em relação à matriz da contratação pública dos principais diplomas que lhe antecederam, entre eles o DL 59/99, de 2 de março, o DL 197/99, de 8 de junho, e o DL 223/2001, de 9 de agosto, visando a garantia da estabilidade jurídica aos agentes económicos.

A aprovação do Código de Contratos Públicos (CCP, Decreto-Lei n.º 18/2008), em Portugal, foi importante para a evolução do direito administrativo nacional, principalmente no que diz respeito à atividade contratual da Administração (CCP, 2008). Isso porque a implementação do CCP sistematizou e uniformizou regimes substantivos dos contratos administrativos, diminuindo a burocracia necessária para a realização dos contratos públicos, ao mesmo tempo em que possibilitou maior transparência acerca das informações sobre a contratação pública no país.

2.2. GESTÃO DE OBRAS PÚBLICAS

A definição mais rigorosa e sistematizada dos procedimentos que devem ser tomados no que diz respeito às empreitadas de obras públicas, isto é, aquelas de iniciativa estatal, encontra-se estabelecida na legislação específica das obras públicas, nomeadamente Código de Contratos Públicos (CCP). De acordo com o referido documento, considera-se obra pública o resultado de quaisquer trabalhos de construção, reconstrução, ampliação, alteração ou

adaptação, conservação, restauro, reparação, reabilitação, beneficiação e demolição de bens imóveis executados por conta de um contraente público (CCP, 2017, art. 343.º, n.º 2).

Atualmente, a complexidade da construção aumentou significativamente em virtude das crescentes exigências da sociedade relacionadas ao conforto, preocupações ambientais e segurança do trabalho, o que exigiu dos intervenientes a aquisição de determinados conhecimentos capazes de ampliar sua formação e informação (PEREIRA, 2014). Com esse crescimento urbano atrelado ao desenvolvimento de novas tecnologias, o mercado da construção tornou-se bastante competitivo nos últimos tempos, motivo pelo qual o uso do planeamento e da gestão contratual nas obras tornam-se indispensáveis para que as empresas de construção sejam competitivas e executem empreendimentos que sejam concluídos dentro do prazo e do custo previsto e de acordo com as normas de qualidade, segurança e ambiente exigidas (ANASTÁCIO, 2019).

A alta volatilidade de mão-de-obra exigida para a construção de uma obra a torna uma atividade complexa, a qual exige uma série de processos, que devem ser bem definidos e planeados, para que se atinja o produto final conforme o acordado. Esse planeamento deve ser realizado na fase inicial, antes da assinatura dos contratos, para que a obra seja desenvolvida com o mínimo de problemas possível, evitando assim transtornos. Por isso, na gestão dos contratos devem ser levados em consideração aspetos como o escopo do projeto, a pretensão do cliente, os prazos, a qualidade pretendida, entre outros, o que exige, portanto, um planeamento adequado (ANASTÁCIO, 2019).

Na gestão de obras públicas, para além da necessidade da correta execução do objeto, é preciso seguir com rigor a legislação e jurisprudência vigentes, a fim de que a obra adquira não só aspetos técnicos comuns à execução do objeto, mas também relacionados à gestão de pessoas, atividades, contrato, pleitos existentes, recursos e prazos.

Nesse sentido, para garantir a regularidade do contrato, quer pelo contratante, quer pelo contratado, faz-se imprescindível compreender os pleitos e seus suportes legais. Isso porque, apesar da importância de se garantir a qualidade especificada, o prazo e os custos previstos no momento da contratação de uma obra, no decorrer de sua execução podem ocorrer falhas de projeto, problemas legais ou com fornecedores, ou até mesmo mudanças de valores de mercado oriundas de políticas externas que podem interferir na manutenção e pertinência da obra.

A gestão de obras públicas surgiu, portanto, como uma espécie de coordenação obrigatoriamente exercida pelos Donos de Obra públicos, a partir do Decreto-Lei n.º 48.871, de 19 de fevereiro de 1969, a qual se traduz num suporte (interno ou externo) ao Dono da Obra, sendo este responsável não só pelo cumprimento do planeamento físico-financeiro, mas

também pela manutenção do nível de qualidade previsto nas peças do procedimento e, em particular, no projeto e o caderno de encargos patenteados a concurso. Trata-se, portanto, de uma atividade de mediação entre o Dono da Obra e o Empreiteiro (BUREAU VERITAS, 2021).

Em uma obra de construção civil a gestão não pode ser entendida como um tema isolado, uma vez que depende de um grupo de intervenientes para que seja executada. Assim, a tarefa de gestão está ligada a uma estratégia que visa materializar os objetivos finais que se pretende alcançar e, conseqüentemente, definir um conjunto de medidas que concretizem os propósitos definidos. No entanto, o conceito de gestão é vasto, a depender das interpretações de diversos autores (RIBEIRO, 2011).

De acordo com Faria (2008), o exercício da gestão é mais a atitude do homem dos tempos modernos que ambiciona resolver um número cada vez maior de problemas práticos, tendo em vista melhorar as condições de vida material e alargar o seu poder, do que a utilização de procedimentos científicos para administrar uma empresa. A atividade das empresas e profissionais ligados à Construção Civil, como qualquer outra, tem como objetivo último a obtenção de remunerações e lucros realizando obras, de modo que é fundamental controlar de forma eficiente os principais recursos básicos: mão de obra, materiais, equipamentos, subcontratos e dinheiros.

Na perspectiva de Matos (2013), a gestão faz parte de um ciclo dinâmico e flexível, o qual tem início a partir de um planeamento que inclui a definição de objetivos, a estratégia a ser adotada e a quantificação dos recursos necessários. A execução da obra, por sua vez, segue mediante a afetação de recursos e gestão dos mesmos. Ainda, complementa-se o ciclo de controle baseado em medições, relatórios e resolução de problemas com eventual tomada de medidas corretivas.

Nesse contexto, torna-se necessário incluir o conceito de direção, visto que está diretamente ligado à gestão de pessoas. Trata-se de uma atividade intimamente relacionada à condução e coordenação de pessoal durante a execução de um determinado plano de trabalho. Dirigir uma obra surgiu a partir da necessidade de dominar a habilidade de conseguir com que um grupo subordinado de colaboradores execute determinada tarefa, seja em termos organizacionais relativos a um cargo administrativo, seja em termos laborais, recorrendo à força de trabalho (RIBEIRO, 2011).

Para tanto, além do conhecimento legislativo e da jurisprudência, o diretor de obra necessita estar munido de diversas capacidades para motivar seus subordinados durante a execução de qualquer tarefa, que vão muito além do simples ato de dar ordens e instruções para a equipa. Segundo Ribeiro (2011), o sucesso de uma empreitada está intimamente ligado ao estilo de liderança adotado pelo diretor de obra, que pode ser democrático, que valoriza as

relações humanas e o trabalho em equipa, ou autocrático, que enfatiza o trabalho do subordinado, focando no desempenho e na necessidade de cumprir metas. Dessa forma, para que a direção de uma obra seja eficiente, é preciso que haja um equilíbrio entre a direção democrática e a autocrática, visto que ambas possuem fatores que favorecem o desenrolar da obra.

Capítulo 3 ENQUADRAMENTO GERAL DO CCP

A adoção de procedimentos de controle interno eficazes, no que diz respeito à gestão de recursos, faz-se necessária independentemente de sua natureza, seja pública ou privada, especialmente em se tratando do risco associado à aquisição de bens e serviços. No que tange à gestão pública, para além da preocupação com a boa gestão, é fundamental a transparência nos procedimentos adotados, os quais se encontram respaldados pelo Código de Contratos Públicos (CCP), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, que é, dentro do ordenamento jurídico, o instrumento responsável pela formalização dos contratos administrativos.

O Código de Contratos Públicos (CCP) concentra em um só documento legal os contextos jurídicos de âmbito nacional e comunitário, de modo que as regras implementadas pelo CCP se aplicam às matérias relacionadas com a aquisição de serviços, de empreitadas de obras públicas, de locação ou aquisição de bens móveis, concessão de obras e serviços públicos, precisando a definição de parceria público-privada (COSTA, 2009). Trata-se, portanto, de um código que abrange toda a legislação acerca da contratação pública, o qual possui como objetivos fundamentais a atualização constante da legislação no que se refere às diretivas comunitárias, bem como a possibilidade de uma sistematização racional e uniformização dos regimes substantivos dos contratos administrativos (SANTOS, 2016).

Sendo assim, pode-se afirmar que o CCP é um diploma que regula duas grandes matérias, a formação e a execução de contratos públicos, ou seja, por um lado, diz como é que os contratos públicos podem ser celebrados, estabelecendo as regras dos procedimentos que dão origem a um contrato público, e, por outro lado, disciplina, umas vezes de forma imperativa, outras vezes de forma complementar, aspetos muito importantes da execução do contrato, nomeadamente as obrigações e os poderes das partes, o incumprimento, a modificação do contrato, entre outros (SILVA, 2018).

Desde sua implementação em 2008, o CCP sofreu 9 alterações significativas, até a sua alteração mais recente, resultado da publicação do Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, que introduziu na legislação portuguesa as diretivas europeias 2014/23/UE (sobre adjudicação de contratos de concessão), 2014/24/UE e 2014/25/UE (ambas sobre contratos públicos, as quais revogam as Diretivas 2004/18/CE e 2004/17/CE, respectivamente), as três de 26 de fevereiro, e 2014/55/UE (sobre faturação eletrónica nos contratos públicos), de 16 de abril. Dentre as principais alterações resultantes da adoção das diretivas supracitadas, destacam-se:

- Alargamento do regime de contratos entre entidades públicas;
- Criação da parceria para inovação, um novo procedimento para compra de produtos ou serviços inovadores;
- Promoção da adjudicação de contratos em lotes, com o intuito de incentivar a participação de pequenas e médias empresas;
- Criação de regras simplificadas para contratos de valor superior a 750.000 euros para serviços de saúde, sociais e outros relacionados a serviços administrativos na área social, educação, saúde, coletivos (sociais e pessoais), inclusive aqueles prestados por organizações sindicais, políticas, de juventude e outras organizações associativas prestadas por entidades religiosas, administrativas e também das administrações públicas prestadas à comunidade internacional;
- Introdução da fatura eletrónica nos contratos públicos;
- Substituição das noções de “trabalhos a mais” e “trabalhos de suprimento de erros e omissões” por trabalhos ou serviços complementares;
- Determinou-se que, a partir da data de publicação do anúncio, todas as peças do procedimento devem estar disponíveis gratuitamente na plataforma eletrónica de contratação pública;
- Definiu-se que o critério regra para adjudicação passou a ser o da proposta economicamente mais vantajosa, que tem por base o preço ou custo e a melhor relação qualidade-preço
- Retomou-se a possibilidade de corrigir os erros de uma proposta que não tenha cumprido alguma formalidade não essencial, de modo a evitar exclusões desproporcionadas que prejudiquem o interesse público (IMPIC, 2021).

Apesar disso, ainda é possível adjudicar pelo preço mais baixo, quando esse for o critério mais adequado. Nesse caso, a regra usada para fixar o critério do preço anormalmente baixo é alterada, e a avaliação é feita a partir da comparação com a média dos preços das outras propostas a admitir, possibilitando, ainda, recorrer a outros critérios adequados ao caso concreto. Por esse motivo, o preço anormalmente baixo deixa de estar indexado a um preço base para comparação (IMPIC, 2021).

É possível afirmar que a última alteração realizada no CCP (DL n.º 111-B/2017) buscou cumprir, dessa forma, as obrigações derivadas das diretivas europeias, simplificando, desburocratizando e flexibilizando os procedimentos de formação dos contratos públicos. Com isso, tem-se um aumento da eficiência da despesa pública, oriunda de uma boa gestão que opera de forma eficaz e com transparência.

O CCP consagra, ademais, as alterações plasmadas na Declaração de Retificação n.º 36-A/2017, de 30 de outubro, e no Decreto-Lei n.º 33/2018, de 15 de maio, e encontra-se dividido em 5 partes, como pode ser observado no esquema abaixo:

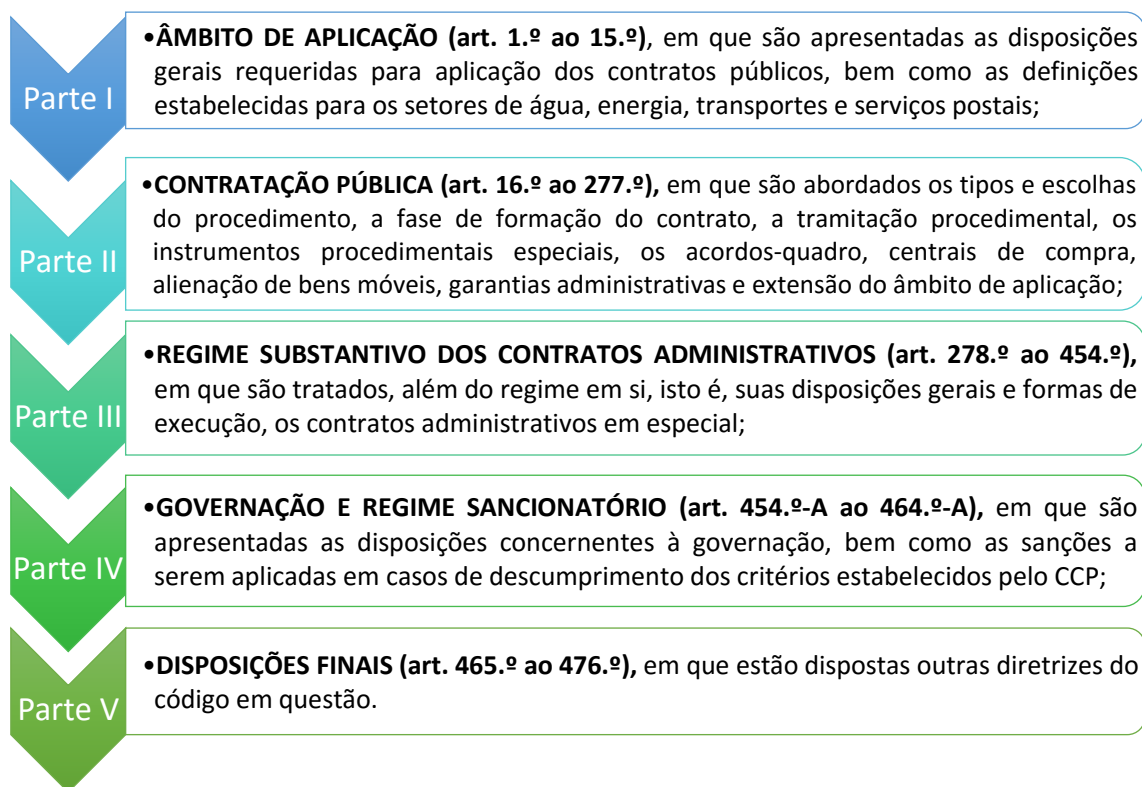


Figura 2 - Divisão do CCP (elaboração própria)

Para fins desta dissertação, serão mais aprofundados diversos aspetos contidos nas partes II (contratação pública) e III (regime substantivo dos contratos administrativos), considerando-se a versão mais recente do CCP (DL n.º 111-B/2017), com o intuito de explicar o funcionamento do CCP à luz dos artigos presentes no documento.

3.1. PARTE II – CONTRATAÇÃO PÚBLICA (ART. 16.º AO 277.º)

O procedimento da contratação pública, quando comparado à privada, possui maior rigor, haja vista que a contratação privada desfruta de maior liberdade formal devido à possibilidade de as partes conjugarem e criarem modelos contratuais com grande flexibilidade. A fase procedimental da contratação pública é rigorosamente regulada pela lei, de modo que a gestão destes procedimentos pré-contratuais se destina a produzir todas as especificações:

programa de concurso, caderno de encargos, especificações técnicas, e todas as demais necessárias à execução do procedimento (SILVA, 2018).

Além disso, por se tratar de um processo que exige o envolvimento de um número considerável de entidades, requer intensa e contínua troca de documentos, tais como anúncio, peças de procedimento, esclarecimentos, candidaturas, lista de concorrentes, propostas, dentre outros. Até a publicação do DL n.º 111-B/2017, a troca dos documentos era feita por fax ou correio postal, necessidade que foi reduzida em virtude da criação das plataformas eletrônicas de contratação. Para fins deste trabalho dissertativo, será dada ênfase aos artigos que se referem às obras públicas.

O art. 16.º do CCP (2017) apresenta os procedimentos para a formação de contratos. Nele é possível observar um aumento do número de procedimentos possíveis de serem adotados pelas entidades adjudicantes em relação à redação anterior do documento. Atualmente, são 7 os procedimentos. O esquema abaixo ilustra essa mudança:

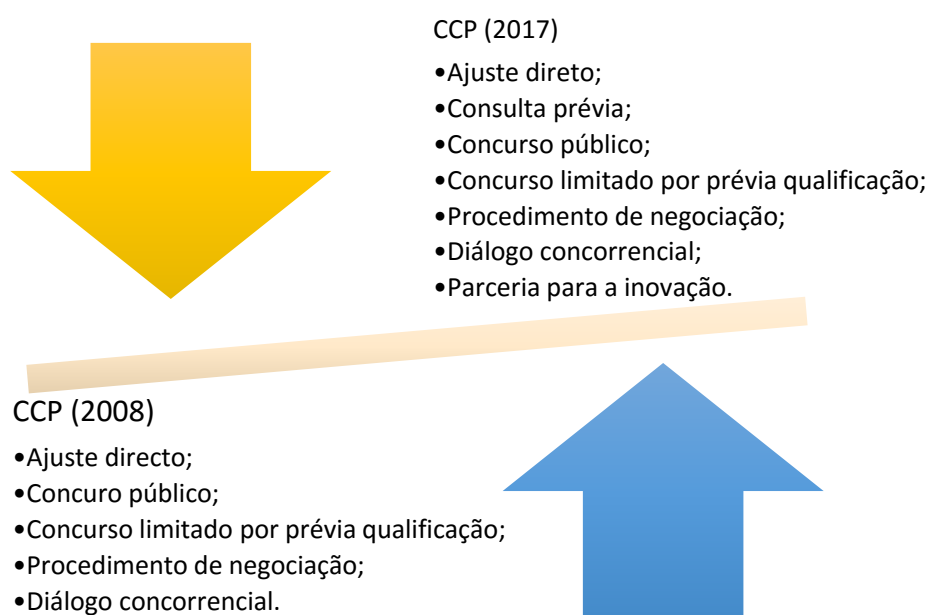


Figura 3 - Mudanças no CCP (elaboração própria)

Note-se que as alterações trazidas pelo DL n.º 111-B/2017 dizem respeito ao novo procedimento que permite a aquisição de produtos e/ou serviços inovadores, bem como a consulta prévia, que voltou a ter autonomia após a concretização do Programa Nacional de Reformas. No que concerne às prestações típicas abrangidas pelos contratos, independentemente de sua designação ou natureza, mantiveram-se empreitada de obras públicas, concessão de obras públicas e serviços públicos, locação ou aquisição de bens móveis, aquisição de serviços e sociedade, de modo que não houve alterações nesse âmbito.

O art. 17.º apresenta o valor do contrato, o qual sofreu alterações consideráveis. Em matéria de obras públicas, o referido artigo prevê que o valor do contrato deve incluir o custo da obra e o valor total dos bens móveis e serviços postos à disposição do adjudicatário por parte da entidade adjudicante. Ademais, importa salientar que nos acordos-quadro e nos sistemas de aquisição dinâmicos, deve ser levado em consideração o valor máximo de todos os contratos previstos ao seu abrigo. Por sua vez, no caso das parcerias para a inovação, o valor a ser considerado é o valor das atividades de investigação e desenvolvimento que estejam presentes em todas as etapas da parceria prevista, assim como dos bens, serviços ou obras a serem desenvolvidos e adquiridos no final da parceria. O artigo deixa claro também que o valor estimado do contrato deve ser fixado com base em critérios objetivos.

O art. 18.º, que trata sobre a escolha do procedimento, não sofreu alterações. Em contrapartida, o art. 19.º, que trata especificamente sobre a escolha do procedimento de formação de contratos de empreitadas de obras públicas, sofreu importantes mudanças. De acordo com a nova redação deste artigo, quando houver publicação de anúncio no Jornal Oficial da União Europeia, deverá ser realizado concurso público ou concurso limitado por prévia qualificação, qualquer que seja o valor do contrato, contudo, nos casos em que não houver publicação de anúncio no referido jornal, o valor do contrato deverá ser inferior ao limiar referido na alínea a) do n.º 3 do art. 474.º, isto é, 5.225.000€. Quando o valor do contrato for inferior a 150.000€, deverá ser realizada consulta prévia, com convite a pelo menos 3 entidades, e quando o valor do contrato for inferior a 30.000€, ajuste direto.

O art. 20.º em muito se assemelha ao 19.º, a exceção dos valores dos contratos, haja vista que estes se referem à escolha do procedimento de formação de contratos de locação ou de aquisição de bens móveis e serviços. Assim, mantém-se o concurso público ou limitado por prévia qualificação, independentemente do valor do contrato, quando houver publicação de anúncio no Jornal Oficial da União Europeia, mas quando não houver, o valor do contrato passa a ser inferior aos limiares referidos nas alíneas b) ou c) do n.º 3 do art. 474.º, ou seja, 135.000€ para contratos adjudicados pelo Estado e 209.000€ para contratos adjudicados por outras entidades. Além disso, a consulta prévia, com convite a pelo menos 3 entidades, deverá ser realizada nos casos em que o valor do contrato seja inferior a 70.000€ e ajuste direto para contratos com valor inferior a 20.000€.

O art. 25.º apresenta a escolha do ajuste direto para a formação de contratos de empreitadas públicas. Nesses casos, as obras novas que consistam na repetição de obras similares objeto de contrato anteriormente celebrado pela mesma entidade adjudicante (de forma cumulativa) devem celebrar o contrato com a entidade com que tenham celebrado o contrato inicial, que deve ter sido realizado em menos de 3 anos. Ademais, precisam estar em

conformidade com um projeto base em comum, e o anúncio do procedimento deve ter sido publicado no Jornal Oficial da União Europeia, desde que o somatório do valor estimado do contrato (ajuste direto e preço contratual) seja igual ou superior ao limiar estabelecido na alínea a) do n.º 3 do art. 474.º, equivalente 5.225.000€.

O art. 40.º aborda os tipos de peças do procedimento para formação de contratos. A nova redação dada pelo DL n.º 111-B/2017 trouxe importantes alterações em relação às seguintes peças do procedimento dos contratos, as quais podem ser observadas no esquema abaixo:



Figura 4 - Esquema das alterações referentes ao art. 40.º (elaboração própria)

Importa salientar que as peças do procedimento devem ser aprovadas pelo órgão competente para a decisão de contratar. Ademais, o artigo ressalta que, nos concursos de conceção, os termos de referência são parte das peças do procedimento. Em casos de divergência, as indicações constantes do programa do procedimento, do caderno de encargos e da memória descritiva prevalecem sobre as indicações do anúncio, e as peças do procedimento prevalecem sobre as indicações constantes da plataforma eletrónica de contratação.

O artigo 42.º traz as especificações acerca do caderno de encargos, que é a peça do procedimento que contém as cláusulas que devem estar presentes no contrato a ser celebrado, as quais podem consistir numa mera fixação de especificações técnicas e numa referência a outros aspetos essenciais da execução desse contrato, nos casos de manifesta simplicidade. No que diz respeito aos aspetos do contrato submetido à concorrência, é possível fixar os respetivos parâmetros base a que as propostas estão vinculadas, que podem estar relacionados a quaisquer aspetos da execução do contrato (preço a pagar ou a receber pela entidade adjudicante, sua revisão, prazo de execução, dentre outros), e devem ser definidos através de limites mínimos ou máximos, consoante os casos.

Nos casos em que o contrato não estiver submetido à concorrência, também devem ser fixados limites mínimos ou máximos a que as propostas estão vinculadas. A diferença entre os contratos submetidos ou não à concorrência, nesse sentido, está relacionada ao fato de que aqueles submetidos à concorrência são objeto de avaliação de acordo com o critério de adjudicação, enquanto aqueles que não são submetidos à concorrência não são objeto de avaliação e classificação. Além disso, o artigo ressalva que os aspetos da execução do contrato podem estar relacionados a condições de natureza social, ambiental ou que se destinem a favorecer medidas de promoção da igualdade de gênero e salarial no trabalho, o aumento da participação das mulheres e inclusão de pessoas no mercado de trabalho, bem como conciliação entre vida profissional e familiar dos trabalhadores.

Importa salientar que, nos termos da lei, o contrato de empreitada integra o Caderno de Encargos e este o respectivo Projeto de Execução, que inclui o Mapa de Quantidades e de Preços, resultado das peças escritas e desenhadas (ANTUNES, 2018). Trata-se, portanto, da realização prática daquilo que o Dono da Obra pretende, e que deve estar explícito na decisão de contratar ou no programa preliminar. Assim,

O art. 50.º é de grande relevância para a elaboração deste trabalho, pois diz respeito a esclarecimentos, retificação e alteração das peças procedimentais. Trata-se de um dos artigos que sofreu maior alteração com a implementação do DL 111-B/2017 e, por estar diretamente ligado ao tema principal desta dissertação, erros e omissões, será melhor abordado em capítulo posterior.

3.1.1. PLATAFORMAS DIGITAIS

Com a aprovação do CCP (D. L n.º 18/2008), mais especificamente a partir do dia 1 de novembro de 2009, a utilização de plataformas eletrónicas tornou-se obrigatória, substituindo o formato em papel, utilizado, até então, em contratações públicas. Nesse sentido, conforme Santos (2016), as Plataformas Eletrónicas de Contratação Pública são serviços tecnológicos que fornecem os meios e serviços informáticos necessários ao funcionamento dos procedimentos eletrónicos de contratação pública nacional, de modo que todas as aquisições feitas por entidades públicas devem, portanto, ser realizadas exclusivamente por meios eletrónicos.

Inicialmente as plataformas eletrónicas tinham que ser certificadas por uma entidade supervisora, qual seja o Centro de Gestão da Rede Informática do Governo (CEGER), entretanto, não existia ainda uma entidade fiscalizadora, nem mesmo sanções a serem aplicadas a quem porventura desrespeitasse as regras impostas pelo CCP. Em 2008, logo após a aprovação do CCP, foi sancionado o DL n.º 143-A/2008, de 25 de julho, que estabelecia os termos a que devia obedecer a apresentação e recepção de propostas, candidaturas e soluções no âmbito do Código dos Contratos Públicos, o qual veio a ser revogado, mais tarde, pela Lei n.º 96/2015.

Em vista disso, em 17 de agosto de 2015, foi aprovada a Lei n.º 96/2015, a qual regula a disponibilização e utilização das plataformas eletrónicas de contratação pública, transpondo os artigos 29.º da Diretiva 2014/23/UE, art. 22.º e o anexo IV da Diretiva 2014/24/UE e o art. 40.º e o anexo V da Diretiva 2014/25/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, revogando o D. L n.º 143-A/2008, de 25 de julho. Tal modificação teve por objetivo, portanto, estabelecer os requisitos e as condições a que as plataformas eletrónicas devem obedecer e a obrigação de interoperabilidade com o Portal dos Contratos Públicos e com os outros sistemas de entidades públicas.

Dentre as principais alterações trazidas pela referida lei, para além das definições dadas a termos como “acesso”, “empresa gestora”, “interoperabilidade”, “plataforma eletrónica”, “serviço de certificação eletrónica” e “submissão da proposta”, “submissão da candidatura” ou “submissão da solução” (conforme art. 2.º), estão: o estabelecimento de que a lista atualizada das plataformas eletrónicas licenciadas, bem como das respetivas empresas gestoras, deveriam ser publicadas nos sítios na internet do IMPIC, I. P. e do Gabinete Nacional de Segurança (GNS) e no Portal dos Contratos Públicos (art. 4.º) e a livre escolha das plataformas eletrónicas, assim como dos prestadores e dos serviços de certificação eletrónica (artigos 5.º e 6.º respectivamente) por parte da entidade adjudicante.

Com a publicação da lei, como observou-se, o IMPIC, I. P. passou a ser designado como entidade licenciadora, de monitoração e fiscalizadora (art. 7.º), e o Gabinete Nacional de Segurança (GNS) como entidade credenciadora das Plataformas Eletrónicas de Contratação Pública (art. 8.º). Ao IMPIC, I. P. compete, designadamente:

Lei n.º 96/2015 Art. 7.º n.º 2	a) Coadjuvar o membro do Governo da tutela na definição das linhas estratégicas relacionadas com a contratação pública eletrónica, incluindo a emissão de pareceres e a elaboração de projetos de legislação neste domínio;
	b) Emitir as licenças necessárias ao exercício da atividade de gestão de plataformas eletrónicas;
	c) Assegurar a monitorização e o acompanhamento da atividade das plataformas eletrónicas, nomeadamente através da elaboração de relatórios estatísticos;
	d) Assegurar a fiscalização da atividade das plataformas eletrónicas.

Figura 5 - Competências do IMPIC, I. P. com base no art. 7.º do CCP (elaboração própria)

Nota-se que o IMPIC, I. P. passou a ser responsável pelo licenciamento das entidades gestoras de plataformas eletrónicas, bem como pela aplicação de sanções (contraordenações), além das competências de fiscalização, por meio da realização de auditorias, e cumprimento da lei. Assim, consagrou-se, pela primeira vez, um regime de fiscalização e sancionatório, a cargo do IMPIC, I. P. e do GNS, que podem, a todo o tempo, e sem aviso prévio, proceder ou mandar proceder a auditorias às plataformas eletrónicas, elaborando, depois, relatórios fundamentados com as respetivas conclusões (IMPIC, 2021). Ao GNS, por sua vez, compete, para além de outras atribuições previstas na presente lei:

Lei n.º 96/2015 Art. 8.º n.º 2	a) Credenciar os auditores de segurança das plataformas eletrónicas;
	b) Credenciar, na marca nacional e grau confidencial, os membros dos órgãos da administração e fiscalização, os empregados e representantes das empresas gestoras com acesso aos atos e instrumentos de gestão das mesmas, os sócios da sociedade e, tratando-se de sociedade anónima, os acionistas com participação igual ou superior a 10/prct. do capital da sociedade;
	c) Credenciar as plataformas eletrónicas;
	d) Elaborar normas técnicas;
	e) Identificar as normas internacionais aplicáveis, designadamente previstas no n.º 3 do artigo 43.º e no n.º 5 do artigo 52.º

Figura 6 - Competências da GNS com base no art. 8.º do CCP (elaboração própria)

Atualmente, de acordo com a lista disponibilizada pelo IMPIC, existem 5 plataformas eletrónicas de contratação pública, todas pertencentes a empresas privadas. São elas:



Figura 7 - Plataformas Eletrónicas atualmente disponíveis para contratação pública de acordo com o IMPIC, I. P. (elaboração própria)

A utilização de plataformas eletrónicas visa, portanto, suportar todos os procedimentos aquisitivos públicos, desde o ajuste direto ao concurso público, para todo o tipo de bens, serviços e empreitadas, de modo que caracterizam-se como serviços de base prestados pelas plataformas eletrónicas aos operadores económicos: a) o acesso aos procedimentos e às peças do procedimento publicadas; b) o envio de mensagens por meio da plataforma eletrónica; c) o envio de mensagens de correio eletrónico para todos os intervenientes na fase de formação de contratos, sempre que a comunicação for obrigatória; d) pedidos de esclarecimentos e listas de erros e omissões; e) a submissão de candidaturas, propostas e soluções; f) as pronúncias em audiência prévia; g) reclamações e impugnações; h) decisão de adjudicação; i) a entrega de documentos de habilitação; e j) a visualização de todas as mensagens e avisos criados pelas entidades adjudicantes a que, nos termos da lei, deva ter acesso (IMPIC, 2021).

Segundo Tavares (2011), as vantagens associadas às plataformas eletrónicas estão ligadas a fatores como a facilidade com que as propostas podem ser comparadas por cada

atributo e critério eletronicamente, comparando documentos. Além disso, dá-se a possibilidade de a comunicação e as negociações acontecerem em tempo real, aumentando a competitividade, ao mesmo tempo em que todas as informações disponibilizadas são publicadas em local conhecido, na plataforma, facilitando o acesso a todos os intervenientes, como resultado da demanda pela transparência. Nomeadamente, as plataformas possibilitam, dessa forma, a transferência, substituição, eliminação, classificação e seleção de documentos, interagindo com os restantes intervenientes na CPE.

No que diz respeito ao concurso público, as plataformas eletrónicas devem seguir alguns passos. Em primeiro lugar, a publicidade de um concurso se dá por meio da publicação oficial no Diário da República Eletrónico e, eventualmente, sendo obrigatório acima de determinados valores do contrato (por exemplo, nas empreitadas, para obras acima de cerca de 5 milhões €), mas opcional abaixo deles, no Jornal Oficial da União Europeia - responsabilidade da Imprensa Nacional - Casa da Moeda (INCM). Após a publicação, as plataformas eletrónicas realizam, então, a interligação entre as entidades fornecedoras/concorrentes e a entidade adjudicante, garantindo o registro e ordenação sequencial de todos os que se registrem na plataforma, o qual termina por ser uma condição prévia para obtenção dos documentos.

O carregamento das propostas obriga à encriptação e assinatura eletrónica de cada um dos ficheiros, assim como a submissão final. Após o fecho do prazo limite de submissão das propostas pelos interessados, o Júri pode aceder às propostas para iniciar a sua análise e avaliação, com vista a ordená-las e selecionar a mais vantajosa, à luz dos critérios definidos. Passada a análise das propostas, a entidade adjudica o procedimento e solicita os documentos de habilitação, findando a responsabilidade concernente à plataforma eletrónica (COMPORTA, 2016).

De acordo com Santos (2016), o intuito principal da exigência das plataformas eletrónicas de contratação pública na lei portuguesa diz respeito, portanto, ao aumento da confidencialidade e transparência das compras públicas, a partir da premissa de que a entidade adjudicante só terá acesso aos concorrentes e suas propostas no final do prazo de apresentação das mesmas, o que, por um lado, aumenta a competitividade e, por outro, diminui a corrupção de ambas as partes (entidade adjudicante e concorrentes/interessados). Efetivamente, a utilização de plataformas eletrónicas de contratação pública e transacionais promovem a desmaterialização dos procedimentos aquisitivos, contribuindo para uma maior eficiência administrativa, uma vez que reduzem custos e tempos de tramitação, o que possibilita melhor gestão dos recursos disponibilizados (Secretaria-Geral Ministério das Finanças, 2021).

3.2. PARTE III - REGIME SUBSTANTIVO DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS (ART. 278.º AO 454.º)

A lei portuguesa, por meio do CCP, mais especificamente a Parte III, referente ao regime substantivo dos contratos administrativos, qualifica expressamente determinados contratos como contratos administrativos, designadamente os contratos de empreitada de obras públicas, concessão de obras públicas e de serviços públicos, aquisição e locação de bens móveis e aquisição de serviços. O regime substantivo dos contratos administrativos difunde a prevalência dos poderes do contraente público, em virtude das razões de interesse público, ao nível das regras de modificação ou resolução dos contratos e das normas que regulam o incumprimento.

A publicação do diploma DL n.º 111-B/2017, como supracitado, trouxe consigo a transposição das Diretivas de 2014, de modo que, pela primeira vez, as Diretivas contêm normas sobre a execução e resolução de contratos públicos, elemento que determinou que a transposição se estendesse para a parte III do CCP. A intervenção legislativa em questão diz respeito à alteração de 39 artigos, além do acréscimo de outros 15 artigos e revogação de 12 disposições normativas (CARVALHO, 2018).

Dentre os elementos fundamentais que regem os contratos administrativos, estão a convergência de vontade entre dois ou mais interessados, da qual decorrem efeitos jurídicos, direitos e obrigações, além da licitude do objeto e da inexistência de vícios que maculem o objeto pactuado (SILVA, 2020). Trata-se, portanto, de um acordo de vontades bilateral ou plurilateral, sujeito a um regime substantivo de direito administrativo, isto é, um acordo de vontades entre duas ou mais partes, pelo qual estas regulam os seus interesses perante a lei.

De acordo com o artigo 280.º, n.º 1, do CCP (D. L n.º 111-B/2017), a parte III aplica-se aos contratos sujeitos à parte II que configurem relações jurídicas contratuais administrativas, entendidas como acordo de vontades, independente da sua forma ou designação, em que pelo menos uma das partes seja um contraente público e que se integre em qualquer uma das seguintes categorias:

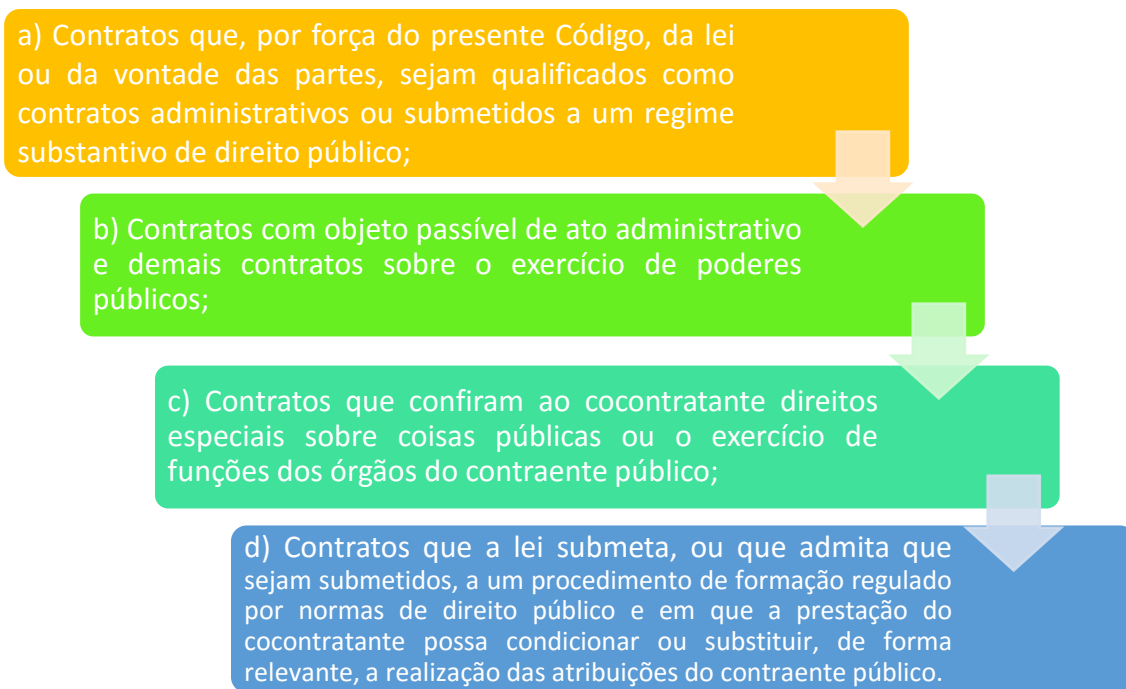


Figura 8- Categorias que definem relações jurídicas contratuais administrativas, de acordo com o art. 280.º do CCP (elaboração própria)

Apesar disso, o CCP não se restringe aos contratos abrangidos pelas diretivas, aplicando-se, tendencialmente, a todo e qualquer contrato celebrado pelas entidades adjudicantes nele previstas e cujo objeto abranja prestações que estão ou sejam suscetíveis de estar submetidas à concorrência de mercado. Nesse contexto, as entidades adjudicantes sujeitas ao CCP passaram a ter, portanto, uma maior margem de liberdade na escolha de procedimentos mais simplificados (MADEIRA, 2015).

Em seu art. 281.º, o CCP representa, por sua vez, uma resposta mais equilibrada às preocupações do legislador, uma vez que delimita que o contraente público não pode assumir direitos ou obrigações manifestamente desproporcionados ou que não tenham conexão material direta com o fim do contrato. A ideia de proporcionalidade, no entanto, encontra-se presente em outras disposições do CCP, tais como no n.º 2, art. 303.º, em que se dispõe, a propósito dos poderes de direção e fiscalização do contraente público, que estes devem salvaguardar a autonomia do co-contratante, limitando-se ao estritamente necessário à prossecução do interesse público, e no n.º 4, art. 283.º, em matéria da invalidade do contrato.

O art. 370.º diz respeito aos trabalhos complementares. São designados trabalhos complementares aqueles que cuja espécie ou quantidade não esteja prevista no contrato. Tais trabalhos podem se dar em decorrência de diversos fatores. Esses trabalhos complementares englobam os casos de trabalhos destinados ao suprimento de erros e omissões, que acabam por

ocasionar aumento no custo da obra, tanto para o Dono de Obra como para o Empreiteiro. Trata-se de um dos artigos de maior relevância para a elaboração deste trabalho, uma vez que está diretamente ligado à temática principal de erros e omissões. Por esse motivo, será melhor explorado em capítulo posterior.

O art. 371.º aborda a obrigação de execução de trabalhos a mais, que está diretamente relacionada à atividade do Empreiteiro. Segundo a redação do artigo, n.º 1, o Empreiteiro tem obrigação de executar os trabalhos a mais desde que tal lhe seja ordenado por escrito pelo Dono da Obra e lhe sejam entregues as alterações aos elementos da solução da obra que forem necessárias à sua execução, quando os mesmos tenham integrado o caderno de encargos relativo ao procedimento de formação do contrato. Ainda, de acordo com o n.º 2, o Empreiteiro não está sujeito à obrigação prevista anteriormente quando optar por exercer o direito de resolução do contrato ou quando o Empreiteiro não disponha dos meios humanos ou técnicos indispensáveis para a execução de trabalhos a mais de espécie diferente dos previstos no contrato ou da mesma espécie de outros nele previstos, mas a executar em condições diferentes.

Na sequência, o art. 372.º trata da recusa da execução de trabalhos complementares. Conforme o referido artigo, o Empreiteiro pode, num prazo de 10 dias a contar da receção da ordem do Dono da Obra de execução dos trabalhos complementares, dela reclamar, fundamentalmente, nos casos em que não disponha dos meios humanos ou técnicos indispensáveis para a sua execução ou, ainda, quando os trabalhos complementares resultem de circunstâncias não previstas (cf. art. 370.º, n.º 2) ou imprevisíveis (cf. art. 370.º, n.º 4).

Após receber a reclamação, o Dono da Obra deve apreciá-la também num prazo de 10 dias e, quando considerar injustificada a não execução dos trabalhos, ele pode notificar o Empreiteiro com, pelo menos 5 dias de antecedência, ou optar pela execução dos trabalhos complementares diretamente ou por intermédio de terceiro, nos casos em que o Empreiteiro tenha manifestado de forma perentória a intenção de não os executar. Nas situações em que o Dono da Obra notifique o Empreiteiro dentro do prazo de 5 dias, e mesmo assim ele não dê início à execução dos trabalhos, o Dono da Obra pode aplicar-lhe uma sanção pecuniária compulsória por cada dia de atraso ou, como citado, optar pela execução dos trabalhos diretamente ou por intermédio de terceiro.

O art. 373.º trata de preço e prazo dos trabalhos a mais, os quais, na ausência de estipulação contratual, são fixados nos seguintes termos:

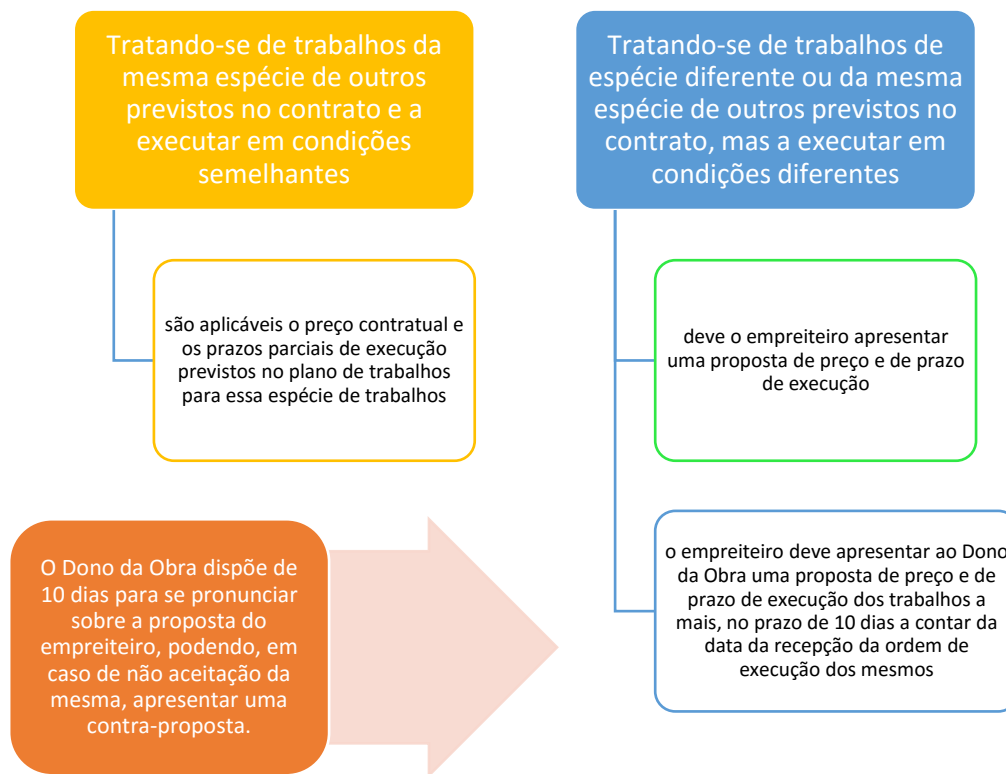


Figura 9 - Preço e prazo dos trabalhos a mais, segundo o art. 373.º do CCP (elaboração própria)

Caso o Dono da Obra não efetue nenhum tipo de comunicação com o Empreiteiro dentro do prazo previsto, isto é, dentro de 10 dias, considera-se, para efeitos do CCP, que a proposta do Empreiteiro foi aceite. Ademais, sem prejuízo do disposto no art. 372.º, enquanto não houver acordo sobre todos ou alguns preços, ou sobre o prazo de execução dos trabalhos complementares, estes serão executados e pagos com base na contra-proposta do Dono da Obra, efectuando-se, nesse caso, a correspondente correcção, acrescida dos juros de mora devidos.

Outro artigo muito importante é o 378.º, que diz respeito à responsabilidade pelos trabalhos complementares. Segundo a redação dada ao artigo mencionado, o Dono da Obra é responsável pelo pagamento dos trabalhos complementares cuja execução ordene ao Empreiteiro. O Empreiteiro, por sua vez, é responsável pelos trabalhos complementares que tenham por finalidade o suprimento de erros e omissões do projeto de execução por ele elaborado, exceto quando estes sejam induzidos pelos elementos elaborados ou disponibilizados pelo Dono da Obra. Assim, dentro do prazo de 60 dias da data de consignação total ou da primeira consignação parcial, o Empreiteiro deve reclamar sobre a existência de erros ou omissões do caderno de encargos, salvo aqueles detetados durante a obra, sob pena de

responsabilidade de suportar metade do valor dos trabalhos complementares de suprimento de tais erros ou omissões.

Ainda, o Empreiteiro é responsável pelos trabalhos complementares que se destinem ao suprimento de erros ou omissões que não podendo objetivamente ser detetados na fase de formação do contrato, também não tenham sido por ele identificados no prazo de 30 dias a contar da data em que lhe fosse exigível a sua deteção. Nos casos em que os erros ou omissões decorram do incumprimento de obrigações de conceção assumidas por terceiros, o Dono da Obra, por um lado, fica obrigado a exercer o direito que lhe assista de ser indemnizado por parte destes terceiros, e por outro lado, o Empreiteiro fica sub-rogado no direito de indemnização que assiste ao Dono da Obra perante esses terceiros até ao limite do montante que deva ser por si suportado em virtude do disposto no n.º 3 e n.º 4. A responsabilidade dos terceiros é limitada ao triplo dos honorários a que tenham direito ao abrigo do respetivo contrato, salvo se a responsabilidade em causa tiver resultado de dolo ou de negligência grosseira no cumprimento das suas obrigações.

3.3. PRINCIPAIS ALTERAÇÕES TRAZIDAS PELO CCP (DL N.º 111-B/2017) EM RELAÇÃO ÀS MUDANÇAS ANTERIORES

Em virtude do exposto, é possível discorrer sobre algumas mudanças importantes trazidas pela nova redação dada ao CCP, a fim de pontuar o que foi discutido no presente capítulo.

Outra modificação importante diz respeito ao preço base, que deve ser necessariamente definido no caderno de encargos e fundamentado em critérios objetivos (art. 47.º) e à fixação de um preço ou custo anormalmente baixo, que da mesma maneira deve ser fundamentado, bem como os critérios que presidiram a essa fixação, designadamente os preços médios obtidos na consulta preliminar ao mercado, se tiver existido (SOUSA, 2017). Assim, de acordo com o art. 71.º do novo regime, resta eliminado o critério legal (supletivo) para a determinação automática do preço anormalmente baixo por referência ao preço base, permanecendo sem previsão o método de determinação das propostas que devem ser qualificadas como anormalmente baixas e ficando a critério da entidade adjudicante definir ou não esse limiar nas peças do procedimento.

O ajuste direto, por sua vez, passou a ser o único procedimento não concorrencial, diferente do que se tinha antigamente, quando se tratava do único procedimento sem público apelo à concorrência, que podia ser um procedimento concorrencial, e a consulta prévia foi reintegrada ao CCP, agora denominada “ajuste direto concorrencial”. Nesses casos, o valor do contrato para empreitadas de obras públicas passou a ser relativo a valores inferiores a € 30.000 para ajuste direto e inferiores a € 150.000 para consulta prévia.

Uma das alterações mais importantes trazidas nesta dissertação está relacionada ao regime dos esclarecimentos, retificações e alteração das peças do procedimento (art. 50.º), motivo pelo qual será aprofundada em capítulo posterior. No entanto, cabem considerações acerca dos prazos fixados nesta matéria. Conforme o n.º 1 do novo art. 50.º mencionado, durante o primeiro terço do prazo fixado para a apresentação das propostas, os interessados devem agora solicitar os esclarecimentos sobre as peças do procedimento e apresentar a lista de erros e omissões. Até ao termo do segundo terço do prazo fixado para a apresentação das propostas ou até ao prazo fixado no convite ou no programa de concurso, o órgão competente para a decisão de contratar, por sua vez, deve prestar os esclarecimentos e pronunciar-se sobre os erros e omissões, considerando-se rejeitados todos os que, até ao final daquele prazo, não sejam expressamente aceites.

Em seu n.º 7, fica estabelecido que o órgão competente para a decisão de contratar proceda, oficiosamente, à retificação de erros ou omissões, bem como à prestação de esclarecimentos, até ao termo do segundo terço do prazo fixado para a apresentação das propostas ou até ao prazo fixado no convite ou no programa de concurso ou, ainda, até ao final do prazo de entrega de candidaturas ou propostas, devendo o prazo para a apresentação ser prorrogado, no mínimo, por período equivalente ao do atraso verificado, independentemente de implicar, ou não, alteração de aspetos fundamentais (SOUSA, 2017).

Trabalhos a mais e trabalhos de suprimento de erros e omissões foi substituído pelo novo regime de trabalhos ou serviços complementares, que são aqueles cuja espécie ou quantidade não esteja prevista no contrato. Nesse aspeto, a redação dada ao CCP traz uma divisão entre os resultantes de circunstâncias não previstas e os de circunstâncias imprevisíveis ou que uma entidade adjudicante diligente não pudesse ter previsto (SOUSA, 2017). Nos casos resultantes de circunstâncias não previstas, a execução pode ser ordenada desde que o preço desses trabalhos ou serviços, somado aos anteriores de mesma natureza, não exceda 10% do valor do preço contratual. Além disso, o somatório do preço contratual com o preço desses trabalhos ou serviços não pode exceder os limites da escolha do procedimento, e a execução de trabalhos ou serviços complementares não pode implicar um aumento considerável de custos

para o Dono da Obra. Em relação a circunstâncias imprevisíveis, a diferença está no valor do preço dos trabalhos, que não pode exceder 40% do valor do preço contratual.

Além dessas mencionadas, há outras alterações referentes à consulta preliminar ao mercado (art. 35.º-A), à criação da figura do gestor do contrato (art. 290.º-A), cuja função é acompanhar permanentemente a sua execução, ao procedimento de negociação e diálogo concorrencial, à parceria para inovação (art. 301.º-A), à adjudicação por lotes (art. 46.º-A), às mudanças em matéria de impedimentos, de análise, avaliação e exclusão de propostas (art. 70.º e 72.º), dentre outras.

Capítulo 4 ERROS E OMISSÕES NOS CONTRATOS PÚBLICOS

Uma das temáticas de maior impacto dentro dos contratos públicos diz respeito ao regime de suprimento de erros e omissões, uma vez que a revisão que o CCP teve, através do Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, gerou novas alterações, nesse regime, com impactos significativos na gestão dos empreendimentos públicos. Compreendem-se as modificações introduzidas na legislação, que têm em vista melhorar o processo de apresentação de reclamações de erros e omissões pelos Interessados (potenciais concorrentes) e da sua apreciação pela Entidade Adjudicante, na fase de formação do contrato, além da criação de um novo momento de reclamação de erros e omissões no início da empreitada, bem como a transparência e concorrência na contratação pública, em virtude da necessidade de se garantir a legalidade e regularidade na utilização de recursos públicos.

Apesar de não se tratar de um tema novo, visto que já estava presente nos Regimes Jurídicos de Empreitadas de Obras Públicas anteriores ao CCP, cuja última versão foi o Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de março, gerou forte impacto desde logo com a introdução do CCP, em 2008, o qual foi responsável pela adoção de soluções inovadoras para a problemática concernente à formação de contratos e execução de obras (SANTOS, 2016).

De acordo com Simões (2014), pese embora tratar-se de um trabalho que aborda uma versão do CCP anterior à que está atualmente em vigor, a ocorrência de derrapagens financeiras e desvios de prazos são elementos comuns às empreitadas de obras públicas, dada a complexidade das obras e a diversidade de áreas de projeto e de responsáveis/projetistas. A temática dos erros e omissões não é alheia a esse problema, sendo que na versão anterior do CCP já se colocavam as questões do seu impacto na gestão dos empreendimentos. Ocorreu, no entanto, uma alteração significativa na forma de serem apresentadas as reclamações de erros e omissões ao Dono de Obra, com a entrada em vigor do atual CCP.

Na versão do CCP de 2008, o revogado art. 61.º (agora art. 50.º) possuía uma lógica intrínseca, que foi radicalmente alterada pela nova redação do CCP (2017), segundo a qual os interessados, por um lado, e a entidade adjudicante, por outro, analisariam e retificariam tudo o que fosse necessário durante o período destinado a pedidos de esclarecimento. Somente após esta clarificação os interessados apresentavam a lista dos erros e omissões. A partir da alteração realizada em 2017, passou a existir no CCP a obrigação de, no mesmo prazo (primeiro terço do prazo fixado para elaboração das propostas), os interessados apresentarem o seu conjunto de pedidos de esclarecimento e a lista identificativa de erros e omissões das peças do procedimento (ANTUNES, 2018).

De acordo com o Decreto-Lei n.º 111-B/2017, fica estabelecido, por meio do art. 50.º, que no primeiro terço do prazo fixado para a apresentação das propostas, os interessados podem solicitar os esclarecimentos necessários à boa compreensão e interpretação das peças do procedimento e, no mesmo prazo, devem apresentar uma lista na qual identifiquem, expressa e inequivocamente, os erros e as omissões das peças do procedimento por si detetados, diferente do que previa o revogado artigo 61.º, segundo o qual os erros e omissões detetados poderiam ser apresentados até ao termo do quinto sexto do prazo fixado para a apresentação das propostas.

De acordo com as alíneas do n.º 2, do art. 50.º, do CCP, consideram-se erros e omissões das peças do procedimento, para efeitos desse Código, os que digam respeito a:

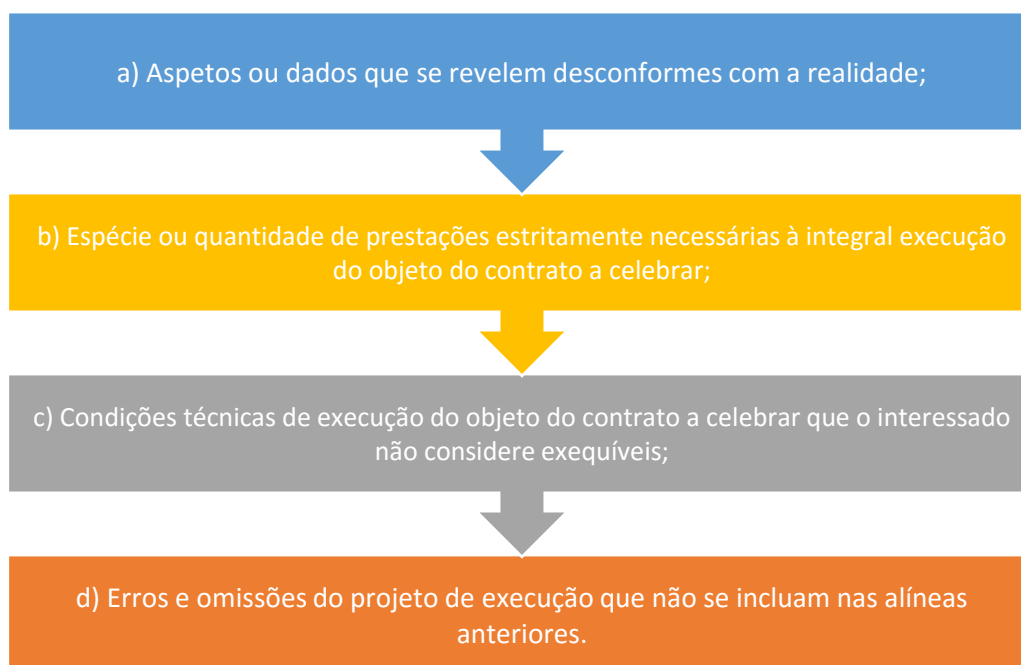


Figura 10 - Esquema do disposto no art. 50.º, alínea 2 (elaboração própria)

De acordo com o n.º 3 do mesmo artigo, a lista que deverá ser apresentada ao órgão competente para a decisão de contratar deverá identificar, expressa e inequivocamente, os erros e omissões do caderno de encargos detetados, com exceção dos referidos na alínea d) supracitada, bem como aqueles que somente pudessem ser detetados na fase de execução do contrato, atuando com a diligência objectivamente exigível diante das circunstâncias concretas.

Conforme o n.º 5 do art. 50.º, por sua vez, o órgão competente para a decisão de contratar pode pronunciar-se até o segundo terço do prazo fixado para a apresentação das propostas, acerca dos erros e omissões identificados pelos interessados, ou até ao prazo fixado

no convite ou no programa de concurso, rejeitando-se, assim, aqueles que até o final do prazo não tenham sido expressamente aceitos pelo referido órgão.

Ademais, o referido artigo estabelece, no seu ponto n.º 8, que os esclarecimentos, retificações e as listas com a identificação dos erros e omissões detetados pelos interessados devem ser disponibilizadas na plataforma eletrónica utilizada pela entidade adjudicante, junto às peças do procedimento que se encontrem patente para consulta. Todos os interessados devem ser notificados desse facto. Em caso de divergência, os esclarecimentos e as retificações prevalecem sobre as peças do procedimento a que dizem respeito.

É possível observar, portanto, que a nova alteração trouxe uma mudança que pode ocasionar alguma confusão ao processo, uma vez que deixou de existir, para os interessados, a possibilidade da prévia clarificação de alguns aspetos das peças do procedimento, que, até então, poderiam ser corrigidas, evitando a identificação de um erro ou omissão, mas que agora passam a ser identificadas como erro ou omissão em virtude da concomitância dos prazos (ANTUNES, 2018). O esquema abaixo ilustra a mudança realizada pelo novo CCP (2017), no que diz respeito ao novo artigo 50.º:

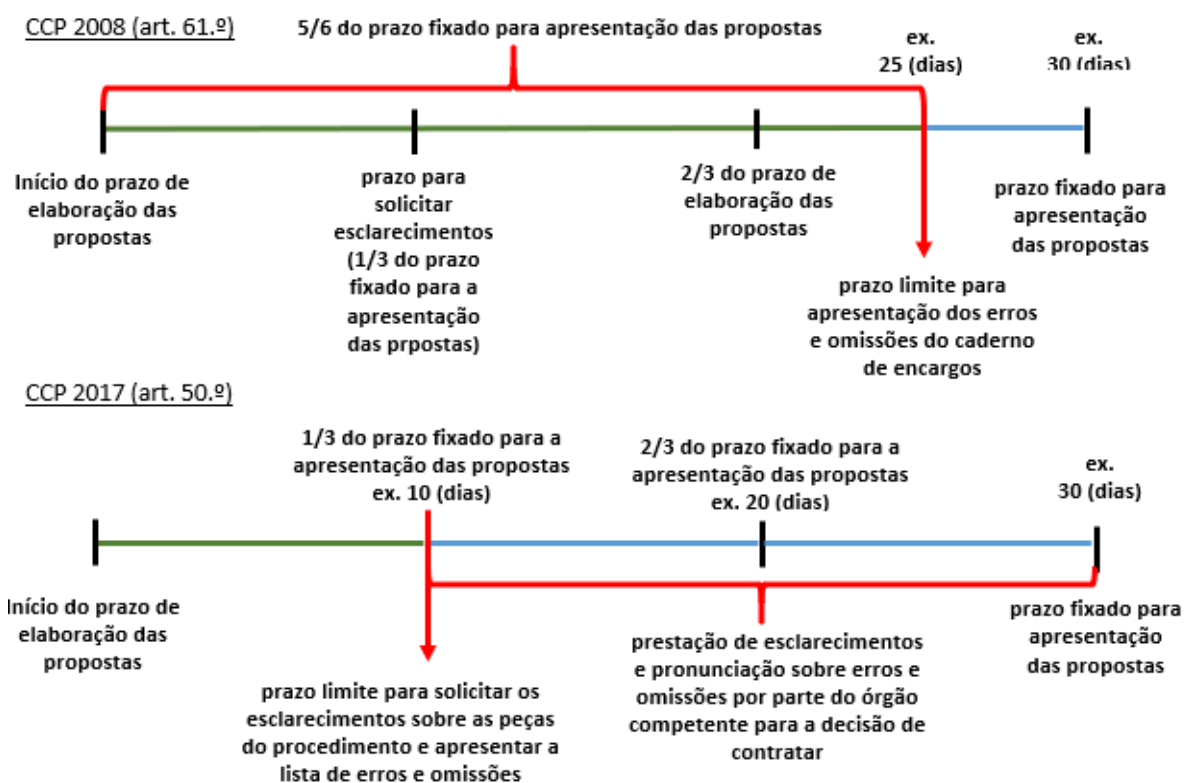


Figura 11 - Esquema ilustrativo da mudança referente ao art. 50. em relação ao CCP (2008) (elaboração própria)

O art. 370.º diz respeito aos trabalhos complementares, até então denominados “trabalhos a mais”, designação dada pelo CCP (2008). Em decorrência da realização de trabalhos não previstos, cuja origem pode se dar em decorrência de diversos fatores e cuja execução venha a ser aprovada pelo Dono da obra, os valores contratuais das empreitadas de obras públicas podem, e muitas vezes são frequentemente aumentados. Como mencionado, estes tipos de trabalhos são designados trabalhos complementares, os quais resultam ou de erros e omissões dos projetos, de dados de campo errados, ou de estudos e omissões geotécnicos e geológicos deficientes, quando não ausentes (ANTUNES, 2018).

Segundo o referido artigo, definem-se como trabalhos complementares aqueles cuja espécie ou quantidade não esteja prevista no contrato, de modo que o Dono da obra pode ordenar a sua execução ao Empreiteiro desde que, de forma cumulativa: a) Não possam ser técnica ou economicamente separáveis do objeto do contrato sem inconvenientes graves e impliquem um aumento considerável de custos para o Dono da obra; b) O preço desses trabalhos, incluindo o de anteriores trabalhos complementares igualmente decorrentes de circunstâncias não previstas, não exceda 10 % do preço contratual; e c) O somatório do preço contratual com o preço atribuído aos trabalhos complementares não exceda os limites previstos na alínea d) do artigo 19.º, quando o procedimento adotado tenha sido o ajuste direto, na alínea c) do mesmo artigo, quando o procedimento tenha sido o da consulta prévia ou na alínea b) do artigo 19.º, quando o procedimento adotado tenha sido o concurso público ou o concurso limitado por prévia qualificação sem publicação do respetivo anúncio no Jornal Oficial da União Europeia.

Nos termos do CCP de 2008, bem como da legislação anterior, os trabalhos a mais apenas poderiam ser aqueles que surgissem da verificação de uma situação imprevista ocorrida durante a execução da obra, cuja verificação não devesse ser prevista em momento anterior ao patenteamento do projeto de execução (ANTUNES, 2018). A nova redação dada ao art. 370.º suscitou uma divergência doutrinal e jurisprudencial em relação à previsibilidade ou imprevisibilidade dos trabalhos a mais, uma vez que, de um lado, defende-se trabalhos a mais como aqueles que decorrem de circunstâncias imprevistas ou imprevisíveis, e que consequentemente, resultando de circunstâncias previsíveis, não podem ser executados, e de outro, entende-se trabalhos a mais como decorrentes de situações imprevistas que, apesar de previsíveis, não foram tidas em consideração (ANTUNES, 2018).

O art. 378.º conservou boa parte da redação dada pela primeira versão do CCP (2008). Na versão do CCP de 2008 e posteriores alterações introduzidas antes da versão que entrou em vigor a 1 de janeiro de 2018 (D.L nº 11-B/2017), o processo de reclamação de erros e omissões esgotava-se na fase de formação do contrato, exceto, como resultava do n.º 4 do art. 378.º

conjugado com o n.º 2 do revogado art. 61.º, ambos da versão do CCP anterior à atualmente em vigor, para os erros e omissões que “os interessados, atuando com a diligência objetivamente exigível em face das circunstâncias concretas, apenas pudessem detetar na fase de execução do contrato”.

Nesse aspeto, note-se que resulta tanto da versão anterior como da atual do CCP, pelo n.º 4 do art. 378.º (que sofreu apenas ligeiras adaptações), que após a formação do contrato, subsistia e subsiste a possibilidade do Empreiteiro adjudicatário reclamar erros e omissões, que justificadamente não fossem detetáveis antes do momento da sua execução, desde que os identificasse “no prazo de 30 dias a contar da data em que lhe fosse exigível a sua deteção”. Contudo, na atual versão do CCP, passou a existir mais uma etapa no processo de identificação de erros e omissões. Com efeito, o n.º 3 do art. 378.º do CCP em vigor, estipula que “o Empreiteiro deve, no prazo de 60 dias contados da data da consignação total ou da primeira consignação parcial, reclamar sobre a existência de erros e omissões do caderno de encargos, salvo dos que só sejam detetáveis durante a execução da obra, sob pena de ser responsável por suportar metade do valor dos trabalhos complementares de suprimento desses erros e omissões”. Ora esta etapa não existia nas versões do CCP que vigoraram desde 2008 até 31 de dezembro de 2017.

No entanto, esta abordagem veio retomar a prática que existiu durante muitos anos nos anteriores Regimes Jurídicos de Empreitadas de Obras Públicas, o último dos quais foi o publicado através do DL n.º 59/99, já referido. De referir, contudo, que antes de 2008, não existia o procedimento de identificação dos erros e omissões durante a fase de elaboração das propostas, que passou a existir com o advento do CCP. Como tal, o novo CCP, acrescentou mais uma etapa de tratamento dos erros e omissões, juntando à etapa de reclamação desses erros e omissões, na fase de formação do contrato, pelos interessado (potenciais concorrentes, em fase de preparação de propostas) e à etapa (que aliás sempre existiu antes de depois do advento do CCP) de eventuais reclamações em fase de execução do contrato, pelo Empreiteiro, um etapa de reclamação desses erros e omissões na fase inicial da obra, também obviamente pelo Empreiteiro.

No esquema abaixo, ilustram-se os atuais momentos possíveis de reclamação de erros e omissões.

Tabela 1 - Esquema ilustrativo dos atuais momentos possíveis de reclamação de erros e omissões (elaboração própria)

Momento	Descrição
1º Momento:	Momento em que os erros e omissões devem ser identificados pelos concorrentes na fase pré-contratual, no artigo 50.º do CCP "no primeiro terço do prazo fixado" os interessados precisam solicitar esclarecimentos para boa compreensão das peças dos procedimentos e no mesmo prazo apresentar lista de erros e omissões; diferentemente do que sucedia na versão anterior do CCP, os concorrentes passam agora a ter que apresentar a lista de erros e omissões no mesmo prazo do pedido de esclarecimentos necessários à boa compreensão e interpretação das peças de procedimento.
Quem reclama:	Todos os interessados
2º Momento:	De acordo com o artigo 378º do CCP no viés da responsabilidade pelos trabalhos complementares no âmbito dos contratos de empreitada de obras públicas, impõe o seu n.º 3 ao empreiteiro o dever de, no prazo de 60 dias contatos da data de consignação, "reclamar sobre a existência de erros ou omissões do CE, salvo dos que só sejam detetáveis durante a execução da obra".
Quem reclama:	Adjudicatário
3º Momento:	No Artigo 378 n.º 4 do CCP "no prazo de 30 dias a contar da data em que lhe fosse exigível a sua deteção", pressupondo que tais erros e omissões não podiam "objetivamente ser detetados na fase de formação de contrato".
Quem reclama:	Adjudicatário

Diante do exposto, cabem algumas considerações, especialmente acerca do primeiro momento em que, após a alteração, no primeiro terço do prazo fixado, devem ser realizados concomitantemente a lista de erros e omissões e os pedidos de esclarecimento por parte dos interessados. Isso porque, ao mesmo tempo em que uma empresa preocupada em fazer uma análise mais criteriosa dos erros e omissões terá mais oportunidades de verificar adequadamente o projeto e o mapa de quantidades, por exemplo, isso pode gerar um certo comodismo, ou até mesmo um desleixo da parte daquelas que não tiverem o mesmo compromisso.

A diminuição de erros e omissões é de interesse tanto do Dono de Obra quanto do Empreiteiro, uma vez que a não-observância desses aspetos pode ocasionar inúmeros prejuízos, principalmente no valor da obra, gerando custos muito elevados para ambos. Antes da alteração, havia um momento específico para pedir esclarecimentos e outro para apresentar a lista de erros e omissões, e, ainda assim, devido à quantidade de obras que ficam sob a responsabilidade do diretor de obra, que muitas vezes opera sozinho, muitos erros e omissões que poderiam ser evitados, terminam por acarretar prejuízos posteriores. Uma questão importante, nesse sentido, diz respeito ao percentual de erros e omissões. Terá a alteração influenciado positiva ou negativamente? Talvez uma análise criteriosa dos projetistas pudesse

minimizar esses impactos. Esses dados, no entanto, só poderão ser colhidos em momento posterior, a partir de uma investigação futura das obras.

4.1. CASO DE ESTUDO

No presente subcapítulo serão abordados alguns problemas reais para percebermos que quando não damos a devida importância às análises de erros e omissões, pode nos passar algo que venha a tornar a obra muito dispendiosa. Vale salientar que os prejuízos financeiros podem gerar consequências tanto para o Dono de Obra quanto para o Empreiteiro que vai executá-la. Assim, com o intuito de verificar na prática as consequências da não-observância de elementos fundamentais que podem comprometer o desenrolar da obra e originar até mesmo prejuízos, serão apresentados dois casos de estudo reais.

Por motivo de confiabilidade, não serão fornecidas informações que contemplem nome da empresa ou nome da obra que será, aqui, elemento de estudo, de modo que, para referir determinada obra, serão utilizadas as denominações “Dono de Obra” e “Empreiteiro”. Importa ressaltar que este subcapítulo não tem por função trazer soluções prontas, mas suscitar questionamentos que possam contribuir para ações que visem minimizar os erros e omissões em contratos públicos, considerando-se a complexidade que envolve a execução de obras públicas.

4.1.1. PAVIMENTO DESPORTIVO REVESTIDO COM PAVIMENTO PARA PISTA DE ATLETISMO

Obra: 001

Prazo: 70 dias

Obra lançada por meio de Concurso Público, a qual o Empreiteiro ganhou em virtude de apresentar a proposta economicamente mais vantajosa, determinada pela melhor relação qualidade-preço. Em resumo, a proposta apresentava trabalhos preliminares, movimentos de terras, pavimentos, obras acessórias e drenagem. Referente ao processo dessa obra, não houve reclamações de erros e omissões ou pedidos de esclarecimento, quer seja por parte do Dono de Obra, quer seja por parte dos concorrentes.

Para essa obra, foram pedidas, em CE (Caderno de Encargo), especificações para fornecimento e instalação de uma pista de atletismo, que apresentava o nome de um determinado modelo ou equivalente no descritivo. Importante esclarecer que o termo “equivalente” significa que não precisa ser determinada marca mencionada e que há outras soluções disponíveis no mercado.

Todavia, no caso em análise, não foi realizada pelo Empreiteiro uma análise criteriosa em nenhuma das fases para reclamar erros e omissões e, com isso, não foi possível verificar que, na verdade, a pista em questão continha especificações muito peculiares, como o fato de que só havia uma empresa no mundo que fabricava e fornecia o material especificado, por exemplo. Em virtude disso, houve uma disparidade quando foram realizadas as análises da pista equivalente, que seria proposta pelo Empreiteiro com as características contidas na pista requerida em CE.

Contextualização da obra:

Antes da instalação do pavimento desportivo, há uma estrutura que fica por baixo e é constituída por uma camada de sub-base de agregado britado de granulometria extensa (ABGE), com 0,18m de espessura, uma camada de base betuminosa, mencionada como um AC20 no CE, e um revestimento de pavimento para pista de atletismo do tipo X, com 13,5mm, de cor azul claro, P21, da marca X (no CE continha o modelo da pista que o Dono de Obra queria), ou equivalente.

Durante a execução da obra, o Dono de Obra (DO) pediu que fosse aplicado um AC10, que seria exatamente mais ideal que o AC20, visto se tratar de uma aplicação de pavimento desportivo. O Empreiteiro cumpriu a determinação e, por se tratar de um problema contido no CE, as despesas relacionadas à troca do material ficaram a cargo do DO.

O CE, mais uma vez, foi claro ao solicitar o tipo do elemento a ser instalado, ou equivalente, e, considerando-se o comportamento uniforme do pavimento, o piso desportivo para pista de atletismo a instalar deveria ser pré-fabricado em rolos, calandrado e vulcanizado, com 13,5mm de espessura e com um coeficiente de absorção de energia (KA) garantido de 38%. O piso deveria, ainda, ser certificado de acordo com a norma EN 14877 e aprovado pelo IAAF Classe 1 e outras especificações técnicas que serão demonstradas a seguir.

Entretanto, após diversas tentativas, reuniões exaustivas, envios de fichas técnicas e certificações, pois a pista tinha que ser certificada, para mostrar que o elemento proposto era equivalente e que cumpria as condições técnicas requeridas, a equipa envolvida com a obra

encontrou um pormenor, e que melhor será visto na Tabela 2 abaixo, onde consta a comparação entre as pistas.

Tabela 2 - Comparação entre as pistas (elaboração própria)

Especificações contidas em CE	Proposta
"[...]piso desportivo para pista de atletismo a instalar deverá ser pré-fabricado em rolos, calandrado e vulcanizado, com 13,5 mm de espessura [...]"	Pista de corrida de borracha pré-fabricada com 13 mm de espessura.
"[...]coeficiente de absorção de energia (KA) garantido de 38%."	Tem no mínimo 38% a 0°C e no máximo 41% a 50°C. A 23°C tem 40%
"[...]certificado de acordo com a norma EN 14877 e aprovado pelo IAAF Classe 1."	Conforme certificado enviado, em que todos os parâmetros exigidos pela EN14877 foram cumpridos
"Fabricado por dois estratos com diferentes características biomecânicas vulcanizados entre si a quente constituindo um único pavimento homogéneo isento de PVC e halógenos tóxicos (cloro, flúor, etc.)."	Em conformidade com as especificações técnicas do produto enviado e sua fabricação e certificado enviado e com certificação RoHs
"A superfície, estrato superior, deverá ter uma espessura de 6,5 mm com acabamento tipo "PISTA", anti deslizante, tanto em seco como em molhado, [...]"	Estrato superior com espessura de 4 mm.
"O estrato inferior de 7 mm, deverá dispor de uma estrutura tipo colmeias, de formas HEXAGONAIS inclinadas [...]"	Estrato inferior com espessura de 9 mm.
Uma vez instalado o pavimento, devem ser atendidos os seguintes requisitos mínimos: absorção de energia (Ka): $\geq 38\%$ e deformação Vertical: ≥ 2 mm.	De acordo com o IAAF test report à temperatura de 0 °C tem Ka=38% e deformação vertical de 2,00mm e à temperatura de 23 °C tem Ka=40% e deformação vertical de 2,30mm.
O pavimento deve ainda possuir certificado de "resíduos não perigosos" e terá de ser produzido de acordo com a norma UNI EN ISO 9001.	Apresenta Certificado RoHs, diretiva adotada pela Comunidade Europeia que certifica a não utilização de resíduos perigosos. Apresenta Norma EN ISO 9001.
O pavimento a executar terá de cumprir os requisitos da IAAF para homologação de uma instalação de classe 1.	Pavimento certificado acima dos padrões mínimos da IAAF, pelo que terá, obrigatoriamente, classe 1. Mais, já foi instalado em pelo menos 58 edifícios públicos e privados, destacando-se "Jiangxi Shangyao Olympic Center", "Guandong Huizhou 75200 Troop", "Xingzhong Stadium", entre muitos outros.

Na tabela acima é possível perceber, por meio da comparação dos dois elementos, características que favorecem mais a pista proposta do que a que consta no CE (e outras nem tanto), mas que, de modo geral, cumpria bem os requisitos que o Dono de Obra queria. No entanto, há 3 diferenças encontradas, as quais foram marcadas com uma cor diferente de propósito, e que são cruciais para que a pista que consta em CE seja, de fato, construída.

A análise realizada suscitou questões como: o que leva o DO a propor, em CE, uma pista com especificações que apenas um fornecedor no mundo possui? Quando o CE estipula determinada marca ou modelo e, em seguida, faz uso do termo “equivalente”, esse equivalente existe para que assim seja proposto e não prejudique as valias técnicas pretendidas? Nesse caso, o proposto poderia ser aceito sem problemas?

Para além das diferenças de espessura, o sistema hexagonal que é pedido em CE é patenteado por essa única empresa, que fornece e fabrica a pista, e isso não pode conferir especial desempenho ou considerar-se maior valia de mercado livre face aos padrões exigidos pela IAAF/WA¹, órgão que gere o atletismo a nível mundial. Vale ressaltar que a pista proposta para o DO (Dono de Obra) atendia aos padrões exigidos pela IAAF/WA e todos os demais requisitos contidos em CE, de modo que os únicos requisitos que não foram cumpridos dizem respeito a um elemento único no mercado. Isto posto, conclui-se que, apesar da aparência de abertura, o procedimento é fechado à concorrência.

Contudo, a não avaliação criteriosa de erros e omissões gerou excessivo custo com que o Empreiteiro teve que arcar, o que fomenta outros questionamentos, como, por exemplo, a possibilidade de investir em recursos humanos, já que durante o processo o tempo para posicionamento é curto, garantindo assim que esses profissionais possam exercer suas funções com qualidade, uma vez que as consequências oriundas da não-observação adequada do CE podem atingir elevadas proporções, como o que aconteceu neste estudo de caso. Ademais, é possível questionar também: será que se alguma empresa tivesse pedido esclarecimento ou feito reclamação sobre o produto pedido, o Dono de Obra teria de dar abertura aos produtos equivalentes ou iria para tribunal?

As tentativas iniciais de negociação acerca da implantação da pista e a consequente demora nessas negociações levaram a um atraso substancial da obra, visto que a instalação do pavimento depende de diversos fatores e outros trabalhos para sua implementação, incluindo questões climáticas. Dessa forma, mesmo com a obra ainda não concluída, nesse momento em fase final, encontra-se com 146 dias de atraso, já que os prazos previstos no contrato são contínuos, correndo em sábados, domingos e dias feriados. Além disso, os custos finais deixaram

¹ A World Athletics, antiga Associação Internacional de Federações de Atletismo - IAAF

a obra no negativo, para o Empreiteiro, em pelo menos 7%, pois o elemento em questão tinha o maior peso financeiro no mapa de quantidade, o que terminou por ocasionar prejuízos financeiros ao Empreiteiro.

No contexto da presente dissertação, considera-se que numa situação deste tipo, um concorrente ao concurso público em causa, caso tivesse verificado que não havia nenhum produto absolutamente equivalente ao tipo de pista especificado no CE, para precaver os aspetos financeiros da sua proposta, poderia optar por: i) apresentar um pedido de esclarecimento, durante o primeiro terço do prazo para apresentação das propostas ou das candidaturas, esperando que a entidade adjudicante esclarecesse se o produto alternativo era considerado equivalente ou não (e concluindo assim a sua proposta em função disso); ii) apresentar uma reclamação de E+O (erros e omissões), considerando que não era possível aplicar a designação de "equivalente", dado que o CE definia uma solução, ou seja, uma pista de corrida de borracha pré-fabricada com espessura única para a qual na realidade não havia nenhum produto equivalente no mercado.

Esta última opção poderia ser tecnicamente discutível, mas forçaria eventualmente o DO a tomar uma posição. A opção i), referente ao pedido de esclarecimento, poderia não apresentar uma resposta clara, o que continuaria a deixar os concorrentes numa posição de incerteza, que, conseqüentemente, não facilitaria a decisão sobre com que preços unitários orçamentar o artigo em causa (com o preço da solução que não tinha qualquer concorrência, e por isso muito mais cara, ou com o preço de uma alternativa mais concorrencial, mas que podia não cumprir o CE).

Todavia, mesmo após a discussão acima, temos ainda algumas questões, como, por exemplo, o DO responde ao esclarecimento no fim de 2/3 do prazo e o Empreiteiro já não pode ter tempo para se defender com a reclamação de E+O, pois teve que apresentá-las no primeiro 1/3 do prazo; há ainda outra hipótese, com interesse, que é a de que o Empreiteiro apresente um pedido esclarecimento e, ao mesmo tempo, uma reclamação de E+O sobre o mesmo artigo. Conclui-se, a partir disso, a importância de os concorrentes dominarem plenamente toda a temática dos E+O, como forma de melhor se defenderem na elaboração das suas propostas.

4.1.2. CAMPO DE JOGOS

Obra: 002

Prazo: 134 dias

A respetiva obra foi objeto de concurso público e, diferente do caso de estudo anterior, aqui os problemas aconteceram devido à dissonância entre o mapa de quantidade e os projetos. Em resumo, havia trabalhos preparatórios, demolições, movimento de terras, relvado, rede de águas pluviais, rede de rega, pavimento, instalação elétrica, vedações, equipamentos desportivos e marcações. Referente ao processo dessa obra, não houve reclamações de erros e omissões, porém houve pedido de esclarecimentos.

Contextualização da obra:

Em sede de esclarecimento, ao abrigo do número 1 do artigo 50º do CCP, foram solicitados esclarecimentos por uma empresa interessada, a qual pedia esclarecimento acerca da altura de tout-venant a adotar, uma vez que o mapa de quantidade refere uma espessura de 15 + 15 cm e, nas Condições Técnicas, uma espessura total de 0.40m. Em resposta, o júri entendeu que deveria considerar a indicação do mapa de quantidades, que refere que a espessura a considerar deveria ser 15 + 15 cm.

Outro interessado solicitou os seguintes esclarecimentos:

1. No articulado não referia a tela, mas no CE pede como um dos documentos a apresentar a ficha da tela drenante proposta;

Resposta do júri: todos os materiais referidos em CE e em articulado fazem parte dos materiais a colocar em obra, nesse sentido a tela drenante deve ser considerada e deve ser apresentada a sua ficha (aquando da execução da empreitada).

2. No artigo 4.1.1 do mapa de quantidades e no CE, refere que a relva tem de ter classificação FIFA Quality, no entanto, no artigo 4.1.2 do mesmo mapa de quantidades, pedem a obtenção do Certificado FIFA Quality Pro, de modo que a questão seria qual deverá ser considerada para efeito de elaboração da proposta técnica.

Resposta do júri: Em 4.1.1 do mapa de quantidade, é solicitado que a relva a aplicar tenha o certificado FIFA Quality Pro, ou seja, quando do concurso, a relva tem que cumprir esse parâmetro apresentado através de ensaios de laboratório devidamente credenciado pela FIFA. Em 4.1.2 do mapa de quantidade, é solicitado que, após a execução do relvado, sejam efetuados ensaios de campo para obtenção do certificado FIFA QUALITY PRO, através de laboratório devidamente credenciado pela FIFA.

Outro interessado solicita as peças desenhadas do Projeto de Arquitetura. Nos artigos 7.5, 7.7.3 e 7.7.4 do Mapa de Quantidades, indica “de acordo com o definido no projecto de arquitectura” ou “da folha de desenho n.º 8 do projecto de arquitectura”, no entanto, não estão disponíveis nas peças de concurso esses elementos. Além do mais, são solicitadas as características do furo artesiano a executar, como o diâmetro e a profundidade de perfuração. Em consonância com a resposta prestada pelo projetista, o júri disponibiliza os desenhos 7 e 8, que esclarecem as dúvidas suscitadas pelo interessado. No que diz respeito aos esclarecimentos do furo, o mesmo deverá ter uma profundidade de até 100m e um diâmetro de 10”, e o negativo até aos 10m será executado em tubo de 190mm, e dos 10m até aos 100m em tubo 140 mm em PVC.

É sempre importante manter um bom relacionamento de diálogo entre o DO e o Empreiteiro, para que as negociações não sejam demasiado longas e, com isso, penalizarem o andamento da obra, onde ambos podem sair prejudicados. Houve alguns deslizes no projeto que fizeram com que o DO arcasse com os prejuízos e outros que ficaram por conta do Empreiteiro.

A começar pelas redes, foi necessário haver três alterações para que fosse possível chegar a um consenso sobre a execução de dois poços de infiltração, já que o desenho dizia uma coisa e, abaixo, havia um pequeno descritivo que dizia outra. Em outras palavras: quem fez a orçamentação se atentou pelo desenho, porém isso era causa de pedido de esclarecimento para saber se era para ser executado o que estava no desenho ou o que dizia o descritivo logo abaixo do desenho. Esse tipo de problema deixaria de acontecer caso houvesse uma análise criteriosa do projeto, os prejuízos financeiros ficando por conta do Empreiteiro.

No desenho de projeto, havia argolas de saneamento e, por cima, um cone excêntrico, tudo alinhado, e o descritivo logo abaixo dizia:

Tabela 3 - Pormenor de Poço de Infiltração (elaboração própria)

DIÂMETRO INTERIOR MÍNIMO (m)	PROFUNDIDADE DE CAIXA
2.00	mín. 3.00

Note-se que não há cone com mais de 1,20m de diâmetro, ou seja, não era possível executar o que dizia o desenho anexo ao que ia abaixo descrito, pois ambos diziam respeito a coisas distintas. Sem fazer pedido de esclarecimento, a orçamentação optou pelo que dizia o desenho. No momento em que isso foi levado para a reunião de obra, não havia possibilidade de se fazer um poço com menos de dois metros de diâmetro, de modo que, após três alternativas, chegou-se à conclusão abaixo:

Poço de infiltração com diâmetro mín. de 2.00 m e profundidade mín. de 3,00 (ALTERAÇÃO 3)

Os materiais são:
 Argola de saneamento c/ Ø2000x500
 Tampa FF C250
 Cone Excêntrico Ø1000x600

Figura 12- Conclusão da reunião de obra, após três alternativas (elaboração própria)

Nesta opção, a tampa em betão para redução para o cone seria executada em obra, sendo essa alternativa mais vantajosa para a obra.

O próximo objeto de estudo é a Vedação interior. No projeto constava que seriam executados muros laterais com 1.40m de altura e 248.4m de comprimento, todavia, houve alterações que levaram à redução do comprimento do muro para 231.08m. Resumidamente, o projeto apresentava, em relação ao fornecimento e execução de muro em betão armado e o mapa de quantidade:

Tabela 4 - Descrição do projeto (elaboração própria)

Descrição	Unidade	Quantidade
Fornecimento e execução de muretes laterais com altura considerada de 1,4 m.	ml	214,8

Foram realizadas diversas reuniões e, a cada semana, era proposto algo para ser analisado e validado pelo Coordenador de Projeto e pela Engenheira da Câmara. Visando a importância desse item, serão mostradas, mais adiante, as propostas desenvolvidas até ser aceito o que seria executado finalmente.

Tabela 5 - Proposta 1 desenvolvida pela reunião de obra (elaboração própria)

Descrição	Unidade	Quantidade
PROPOSTA 1: Execução de muro em blocos normal com 1,00 m; Execução de pilar de 6m em 6m (Armadura: 4Ø12 (a dobrar na base de assentamento) e Ø6//15 (p/ estribo), Dimensão: 20x15cm); Execução de viga de coroamento 2Ø8 com 20x10cm	m	214,8

O muro tinha 248.4m de comprimento por 1.40m de altura e não tinha nenhum pilar para fazer o travamento do muro, pois o que dizia em projeto era um muro todo em betão armado. Sendo assim, foi verificada a necessidade de fazer o que descreve a Tabela 5 acima, por questão de segurança, de modo que foi proposta a redução do muro. No entanto, essa proposta não foi aceita, já que não foi proposto reboco e a imagem que ficaria, portanto, seria de um muro mal acabado.

Em virtude disso, foi realizado outro estudo em conjunto, a partir do qual a equipa chegou à segunda proposta, ilustrada pela Tabela 6 abaixo:

Tabela 6 - Proposta 2 desenvolvida pela reunião de obra (elaboração própria)

<u>Descrição</u>	<u>Unidade</u>	<u>Quantidade</u>
PROPOSTA 2: Execução de muro em blocos normal com 0,80 m; Execução de pilar de 6m em 6m (Armadura: 4ø12 (a dobrar na base de assentamento) e ø6//15 (p/ estribo), Dimensão: 20x15cm).	m	214,8

Devido a questões orçamentárias da obra, deu-se continuidade à ideia de redução da altura do muro e foi retirada a viga de coroamento, porém o mesmo dilema relativo à não proposição do reboco se manteve, o que levaria à imagem de um muro mal acabado. Assim, após pesquisa de mercado realizada pelo DO, foi encontrada uma solução que considera tanto a segurança quanto a estética da obra, conforme disposto na Tabela 7 abaixo:

Tabela 7 - Proposta 3 desenvolvida pela reunião de obra (elaboração própria)

<u>Descrição</u>	<u>Unidade</u>	<u>Quantidade</u>
PROPOSTA 3: Execução de muro em blocos normal com 0,80 m; Execução de pilar com bloco pilar 500x200x200 mm de 6m em 6m (Armadura: 4ø12 (a dobrar na base de assentamento).	m	214,8

Assim, em vez de construir pilares de 6m em 6m com cofragem, agora os pilares serão construídos com bloco pilar 500x200x200mm e aço preenchido com betão feito em obra, de modo a garantir a segurança na construção e resolver a problemática do muro mal acabado. A Figura 13 abaixo ilustra o bloco pilar utilizado na obra.



Figura 13 - Bloco Pilar utilizado na obra (Tabela de preços - Empreiteiro 2021, p. 4)

O próximo objeto de estudo também diz respeito à vedação, agora exterior. No projeto constava que a vedação exterior seria em betão armado e, por cima, aplicação de painel metálico, porém o mapa de quantidade informava que o mesmo elemento seria executado com blocos de cimento. O muro tinha, no projeto, uma altura considerada 50cm abaixo do perfil do terreno e 124.2 m². Resumidamente, o projeto apresentava, em relação à execução de muro em betão armado e o mapa de quantidade:

Tabela 8 - Descrição de Mapa de Quantidades (elaboração própria)

Descrição	Unidade	Quantidade
Fornecimento e execução de muro de blocos de cimento sobre respetiva viga lintel de betão armado.	m2	124,2

Esse item não gerou qualquer divergência com o Dono de Obra, visto que o que estava em mapa de quantidade tinha prevalência e, por conta disso, o muro será executado em bloco de cimento. Entretanto, nesse caso também serão necessários outros custos, uma vez que, como não será muro em betão armado, outros ajustes nos prumos metálicos, que são elementos constituintes da vedação exterior, deverão ser feitos.

Na Figura 14 abaixo serão mostrados os custos reais que deveriam ter sido feitos para o muro em betão armado e que, por dissonância de informações entre os projetos e o mapa de quantidade, acabaram por gerar outros custos e ajustes para que fosse executado um muro em blocos de cimento. As telas do software CCS a seguir informam onde é possível ver os custos que seriam considerados para execução do muro em betão armado.

Item	Description	Quantity	Unit	Selling rate	None	Total Rate
V00123a	Fornecimento e execução de muro de blocos de cimento sob	124,2	m2			= 118,27
8/alt_BA	Fornecimento e execução de muro de blocos de cimento so...	124,2	m2	Stored: 09 jun 21 Recalc: required MacroQty: 0,000	M - MATERIAL: S - SUBEMPREIT:	55,23 63,03
-----Betão Armado-----						
[L]=248,18 m1 Extensão total do muro a executar						
1)Betão						
[VL]=(0,5*0,3) m3/m1 Volume de betão do Lintel ?[VL]=0,15						
[VM]=(0,5*0,2) m3/m1 Volume de betão do Muro ?[VM]=0,10						
[VB]=([VL]+[VM]) m3/m1 Volume de betão total ?[VB]=0,25						
2)Material						
#	18EC3050 Betão C25/30 D22 S3 XC0	67,30	m3+2%waste+5%ensaios	=		36,01
=	APPLIED FACTOR	*	[L]*[VB]/124,2 m2			36,01
2)Aplicação						
4CIV01	Aplicação de Betão	8,00	m3*[L]*[VB]/124,2 m2	=		4,00
1)Aço						
2)Viga lintel						
[AV]=50 kg/m3 Consumo Aço na viga lintel						
#	1ACV500 Varão aço A500 NR	0,62	/kg	=		9,82
1ACV999	Arame de atar	0,80	/kg*0,01	=		0,13
4CIV03	Aço	0,25	/kg	=		3,87
=	APPLIED FACTOR	*	[AV]+5% desperdício*[VL]*[L]/124,2 m2			13,82
2)Muro						
[AM]=70 kg/m3 Consumo Aço no Muro						
#	1ACV500 Varão aço A500 NR	0,62	/kg	=		9,16
1ACV999	Arame de atar	0,80	/kg*0,01	=		0,12
4CIV03	Aço	0,25	/kg	=		3,61
=	APPLIED FACTOR	*	[AM]+5% desperdício*[VM]*[L]/124,2 m2			12,90
1)Cofragem						
2)Sapatas						
[CS]=((0,3*2)/[VL]) m2/m3 Densidade de cofragem em sapatas ?[CS]=4,00						
4CIV02s	Cofragem sapatas	13,00	m2*[CS]*[VL]*[L]/124,2 m2	=		15,59
2)Elevação						
[CE]=((0,5*2)/[VM]) m2/m3 Densidade de cofragem no muro ?[CE]=10,00						
4CIV02e	Cofragem elevação	18,00	m2*[CE]*[VM]*[L]/124,2 m2	=		35,97

Figura 14 - Custos reais para realização do muro em betão armado (elaboração própria)

Com isso, de acordo com a Figura 15 abaixo, os custos finais seriam:

Item	Bill description	Unit	Bill quantity	Net	
				Rate	Amount
alt_BA	Fornecimento e execução de muro de blocos de cimento sobre respetiva viga lintel de betão armado, com base a arrancar da viga lintel de fundação, cujo topo é considerado 50cm abaixo do perfil do terreno, incluindo todos os trabalhos e materiais necessários à correta execução da tarefa.	m2	124,2	118,27	14.689,06

Figura 15 - Custos finais para realização do muro em betão armado (elaboração própria)

Para este artigo, havia sido previsto, em mapa de quantidade, o valor de 2.493,94€. É possível observar a enorme diferença de custos com que a Câmara teria que arcar, fora outros encargos, que ficaram em torno de, pelo menos, uns 12.195,12€, caso eles quisessem que o muro em betão armado fosse mesmo executado, o que não foi o caso.

Em resumo, dos itens acima estudados, de acordo com a Tabela 9 abaixo, tem-se:

Tabela 9 – Resumo dos custos da obra (elaboração própria)

EM RESUMO		
Descrição	Custos a mais gerados	Quem paga
Execução de muro em blocos normal com 0,80 m; Execução de pilar com bloco pilar 500x200x200 mm de 6m em 6m (Armadura: 4φ12 (a dobrar na base de assentamento)).	616,47 €	Câmara
Poço de infiltração com diâmetro mín. de 2.00 m e profundidade mín. de 3,00.	-	Ninguém paga, pois foi feito a redução de 4 poços para 2, nesse caso a Câmara deixa de receber pela redução dos poços para não ter que pagar.
Colocação de painel metálico na vedação exterior com alteração de prumos e sem proteção costeira.	1.249,80€	Câmara

TOTAL: 1 866,27 €

Embora sejam só dois casos de estudo, resta clara a importância de uma análise criteriosa em relação aos erros e omissões, pois os desvios financeiros ocasionados por tal impasse ficam, diversas vezes, a encargo do Empreiteiro, ainda que, em alguns casos, gerem custos também para o DO. Além disso, tem-se a demora nas negociações, o que, conseqüentemente, termina sendo também um prejuízo financeiro, pois quando interferimos no cronograma físico da obra, automaticamente o cronograma financeiro também é prejudicado.

Capítulo 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

5.1. CONCLUSÕES

O sistema de contratação pública é fundamental para uma boa gestão e para uma boa política de concorrência, por meio dos seus princípios jurídicos, mesmo tendo em conta uma regulação mais extensa por parte do diploma do CCP ou mesmo das diretivas comunitárias. A contratação pública constitui, nesse sentido, um instrumento privilegiado de intervenção económica das entidades, haja vista que as empreitadas de obras públicas são um motor económico importante para o país.

O CCP regula não apenas a fase de formação dos contratos públicos, mas também a fase de execução daqueles que revistam a natureza de contrato administrativo. O regime de contratação pública estabelecido na Parte II do CCP aplica-se, como discutido no capítulo 3 da presente dissertação, à formação dos contratos públicos, isto é, a todos aqueles contratos que, independentemente da sua designação ou natureza, sejam celebrados por uma entidade adjudicante, mediante atos administrativos.

A esse respeito cabem algumas considerações, haja vista que aos contratos sujeitos à Parte II do CCP são aplicáveis aspetos do regime substantivo constante da Parte III, como os regimes de invalidade, de limites à modificação e de cessão da posição contratual e de subcontratação. Nesse sentido, uma possível crítica pode estar relacionada à transposição das diretivas, que poderiam ter sido pensadas de forma mais inovadora, com vistas à promoção de uma contratação pública sustentável e responsável, o que não ocorreu apesar da alteração trazida pelo DL n.º 111-B/2017.

Em relação à temática de erros e omissões, trata-se de um conceito que sempre foi motivo de preocupação do legislador nacional. No entanto, apesar de o CCP (2017) trazer alterações importantes nesse sentido, como foi discutido no capítulo 4, há muitas questões a serem debatidas ainda. Analisando-se os casos de estudo foi possível perceber, como era de se esperar, que a ausência de uma análise mais criteriosa dos projetos e mapa de quantidades levou a erros ou omissões que, apesar de possíveis de serem evitadas, só foram percebidas durante a execução da obra, o que afetou no cronograma de trabalho e, conseqüentemente, nos custos da obra.

Em casos muito específicos, pode ser difícil salvaguardar os direitos do Empreiteiro na fase de reclamação de E+O realizada durante a elaboração da proposta e, quando levantados

depois em fase de obra, as únicas vias possíveis para o Empreiteiro se defender seria levar o assunto a um processo arbitral ou a tribunal. Com exceção dos Empreiteiros muito grandes, essas vias continuam a ser desinteressantes para o Empreiteiro, face à demora da resolução dos casos e aos custos associados. Mas também há que relevar que ainda existe pouco hábito, no nosso país, de se usarem esses tipos de mecanismos, até pela posição que alguns Donos de Obra podem ter em relação a pequenos ou médios Empreiteiros.

A nível pessoal, durante o processo de pesquisa e escrita desta dissertação, em virtude da complexidade que envolve as empreitadas de obras públicas, por muitas vezes me senti desmotivada, apesar do constante interesse relacionado à atividade por mim exercida nas obras. O desenvolvimento deste trabalho contribuiu imensamente tanto para minha vida acadêmica quanto profissional, haja vista a necessidade de um olhar, uma análise mais crítica aos projetos e mapas de quantidades, o que foi viabilizado especialmente em virtude do trabalho que exerço nas obras.

A realização desta pesquisa suscitou diversos questionamentos, os quais não se pretende responder de maneira normativa, ou mesmo absoluta, mas sim contribuir com algumas reflexões acerca da temática em questão. Em virtude da situação exposta nos casos de estudo, um dos questionamentos diz respeito a possíveis formas de minimizar os impactos dos erros e omissões nas empreitadas em geral, públicas ou particulares, tanto na perspetiva dos Donos de Obra quanto dos Empreiteiros.

Com o intuito de responder a esse questionamento, considerou-se a possibilidade de minimizar os impactos de erros ou omissões, na perspetiva do Dono da Obra, a partir da contratação de bons projetistas, tendo em vista o curto prazo para pedidos de esclarecimento e erros ou omissões. No entanto, a aquisição de novos membros para a equipa gera custos, de modo que se pergunta: o investimento em mão-de-obra e recursos humanos de qualidade vale a pena em face da possibilidade de arcar com os altos custos oriundos de erros e omissões dos projetos?

A elaboração dos projetos são um problema muito sério em Portugal devido às falhas na sua elaboração, além de não se tratar de um trabalho bem remunerado. Na perspetiva do Empreiteiro, e nesse sentido faço uso do meu local de fala como Empreiteiro atuante em obras públicas no país, o investimento em mão-de-obra é imprescindível, uma vez que a orçamentação não dá conta de suprir todas as demandas necessárias. O diretor de obra termina por ficar sobrecarregado, haja vista a quantidade de obras em que atua concomitantemente, de modo que, na minha concepção, a existência de um profissional qualificado para realizar a análise minuciosa dos projetos minimizaria os impactos de erros ou omissões nas obras.

A esse questionamento, pode-se alinhar outro que está relacionado à viabilização da contratação de um profissional qualificado, um setor especializado ou mesmo uma equipa responsável pela análise dos erros e omissões, a depender da dimensão e correspondente preço da obra. No contexto de obras muito grandes, em que há uma verba relativamente alta, existe o investimento em um setor responsável, nomeadamente o preparador de obra. No entanto, para obras menores, talvez esse tipo de investimento se torne inviável.

A título de ilustração, como foi possível observar no caso de estudo, a obra ficou negativa em cerca de 7% do valor da obra, o que é um custo demasiadamente alto para uma obra de pequeno porte. Nesse sentido, mantém-se o questionamento, quem sabe para trabalhos futuros, acerca da possibilidade de criação de um setor responsável para exercer essa atividade dentro de obras menores. Talvez a resposta esteja, como supracitado, em voltar o olhar para o diretor de obra, que, devido à enorme quantidade de obras com que trabalha, o que demanda a resolução de muitas questões burocráticas, termina por perder muito tempo, o que, muitas vezes, prejudica a atenção voltada ao projeto.

Outro questionamento oriundo das investigações diz respeito à melhor forma de gerir os recursos para que uma obra não se torne excessivamente onerosa para cada uma das partes. Tomando por base a minha experiência, é possível afirmar que se trata de um caminho bastante complexo. Isso porque, muitas vezes, os orçamentos são feitos e as obras são executadas muito depois desse momento. O aço (ferro) e o betuminoso, por exemplo, variam muito de preço, o que faz com que o orçamento de um ano anterior esteja completamente desatualizado em relação ao momento presente, isto é, muito acima do que foi orçado inicialmente. Nesse caso especificamente, consegue-se o equilíbrio financeiro ao final, porque é de conhecimento geral a variação no valor dos materiais.

Nesse contexto, é preciso pensar em alternativas que tragam a mesma qualidade técnica do projeto, sem prejudicar nem o Dono de Obra com materiais de baixa qualidade, nem o Empreiteiro, que muitas vezes tem de arcar com custos muito elevados em virtude da instabilidade do mercado. Sugere-se, portanto, pensar na flexibilização ao trabalhar os elementos, principalmente aqueles mais instáveis em relação ao mercado. É preciso estar sempre vigilante no que diz respeito às obras, fazendo medições para verificar se a quantificação do material a ser pedido é necessária, estudar o projeto, dentre outras atitudes que podem diminuir os custos das obras.

Um último questionamento está ligado à possibilidade de existirem empresas especializadas que prestem o serviço de análise de erros e omissões a Empreiteiros. Na verdade, esse questionamento surgiu como resposta à necessidade de uma equipa, ou ao menos um profissional qualificado para análise do projeto, caderno de encargo e mapa de quantidades. A

meu ver trata-se de uma possibilidade interessante, uma vez que o custo não seria tão elevado quanto a manutenção de uma equipa dentro da empresa especializada nesse assunto, a menos que a empresa possua muitas demandas de obras. Nesse caso, seria interessante que o mercado, nomeadamente através dos Empreiteiros e das suas associações, fosse gerador do surgimento de empresas deste tipo.

5.2. DESENVOLVIMENTOS FUTUROS

Neste ano, a nova redação trazida pelo CCP (2017) está completando 3 anos. No entanto, a discussão apresentada não pretendeu em momento algum esgotar os questionamentos acerca do CCP e da contratação pública como um todo, pelo contrário. É certo que há ainda muito a ser feito. Refletindo acerca desta questão, pode-se considerar a possibilidade de realizar, futuramente, uma pesquisa que vise investigar a fundo a percentagem de erros e omissões resultantes da primeira fase (formação de contratos) e a percentagem de erros e omissões resultantes da segunda fase (execução de contratos).

Nesse sentido, para obter estas informações, seria necessário, para a primeira fase, verificar todas as quantidades, em cada concurso, e multiplicá-las pelos preços unitários da proposta do adjudicatário, a fim de verificar qual é a percentagem que isso representa em relação ao total do contrato que venha a ser adjudicado. Na segunda fase, seria preciso fazer uma recolha de dados dos Donos da Obra no IMPIC, I.P, haja vista que são confrontados com erros e omissões na fase posterior à consignação. Nesse aspeto, seria interessante fazer uso de uma estatística que respondesse a quanto isso representa em termos de variação de erros e omissões.

Sendo assim, como desenvolvimentos futuros, seria interessante realizar um trabalho em conjunto com o IMPIC, I. P., a instituição de ensino e os Donos da Obra, uma vez que, desse trabalho, poderiam surgir dados úteis a uma análise de erros e omissões considerando os momentos citados anteriormente. Acredita-se que esse trabalho seria muito enriquecedor para verificar se os erros e omissões vão diminuir daqui em diante ou não.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANASTÁCIO, Juliana Santos Pereira. A Importância do Programa de Trabalhos na Gestão Contratual de Empreitadas. Escola de Tecnologia e de Gestão: Instituto Politécnico de Bragança, 2018-2019. Mestrado em Engenharia da Construção.

Antunes, José Manuel de Oliveira. Código dos Contratos Públicos – novo regime de trabalhos complementares e erros e omissões. 4.ª ed. Edições Almedina, S.A, 2018.

BUREAU VERITAS. Fiscalização e gestão de obras (qualidade, custos e prazos). Portugal. Extraído do respetivo site, consultado em 11.02.2021, através do endereço: <https://www.bureauveritas.pt/os-nossos-servicos/servicos-de-construcao/fase-de-viabilidade-de-projeto-e-de-construcao-0>

CARDOSO, João António Farinha. Procedimentos e dinâmicas inerentes ao processo dos concursos públicos e à realização de “Empreitadas de Obras Públicas, em Portugal”. Instituto Superior de Engenharia de Lisboa: novembro de 2013. Trabalho de Relatório de Estágio de natureza científica para obtenção do grau de Mestre em Engenharia Civil na área de Especialização de Edificações.

CARVALHO, Raquel. Principais novidades do regime substantivo dos contratos – invalidades e modificações objetivas e subjetivas. In: ESTORNINHO, Maria João et al. Contratos Públicos. Jurisdição Administrativa e Fiscal. Centro de estudos judiciais, abril de 2018.

COMPORTA, Joana Borges. Avaliação de modelos e impactos na Contratação Pública Eletrónica. Instituto Superior Técnico de Lisboa: Departamento de Engenharia Civil, 2016. Dissertação para obtenção do grau em mestre em Engenharia Civil.

COSTA, Rita Silva. Análise do Regime de Erros e Omissões dos Contratos de Empreitadas de Obras Públicas. Instituto Superior Técnico, Universidade Técnica de Lisboa: Departamento de Engenharia Civil, 2009. Dissertação para obtenção do grau de mestre em Engenharia Civil.

Diário da República. Decreto-Lei n° 59/99, de 02 de março. Aprova o novo regime jurídico das empreitadas de obras públicas, 1999.

Diário da República. Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto. Código de Contratos Públicos - CCP, 2008.

FARIA, José Amorim. *Gestão de Obras e Segurança*. AFEUP: Porto, 2008.

Instituto dos Mercados Públicos do Imobiliário e da Construção (IMPIC). Alteração ao CCP - publicação em Diário da República, 2021. Extraído do respetivo site, consultado em 26.04.2021, através do endereço: <https://www.impic.pt/impic/pt-pt/noticias/novo-ccp-publicacao-em-diario-da-republica>

MADEIRA, Daniela Filipa Ferreira. Aplicação do código dos contratos públicos nos procedimentos associados às compras na perspetiva do controlo interno. Instituto Politécnico de Tomar: Escola Superior de Gestão de Tomar, 2015. Dissertação de Mestrado em Auditoria e Análise Financeira.

MARTINS, Jessica Cardoso. A modernização da Contratação Pública em Portugal: as Plataformas Eletrónicas. Instituto Universitário de Lisboa: Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas, 2019. Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Políticas Públicas.

MATOS, Artur Jorge C. de. Gestão e Fiscalização de Obras Públicas Modelo de Controlo de Custos. Universidade de Aveiro: Departamento de Engenharia Civil, 2013. Dissertação apresentada à Universidade de Aveiro para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do Grau de Mestre em Engenharia Civil.

PEREIRA, Telmo Dias. *Gestão de projeto e contratação de empreitada de obras*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2014. ISBN: 978-989-26-0816-7.

RIBEIRO, Rui Pedro Carvalho de Araújo Moreira. Processos e Procedimentos de Direção de Obras - Caso Prático da Subconcessão do Pinhal Interior. Universidade do Porto: Faculdade de Engenharia, 2011. Dissertação submetida para satisfação parcial dos requisitos do grau de Mestre em Engenharia Civil - Especialização em Construções.

SANTOS, Ana Isabel de Sousa. Erros e Omissões nas Empreitadas de Obras Públicas. Instituto Superior de Engenharia do Porto: outubro de 2016. Dissertação submetida para satisfação parcial dos requisitos do grau de Mestre em Engenharia Civil - Ramo de Gestão da Construção.

Secretaria-Geral Ministério das Finanças. Plataformas Eletrónicas, 2021. Extraído do respetivo site, consultado em 12.06.2021, através do endereço: <http://www.sgmf.pt/unidade-ministerial-de-compras/plataformas-eletr%C3%B3nicas/>

SILVA, Carla Baptista. Manual de Procedimentos - Contratação Pública de Bens e Serviços. Objeto 2 do SIADAP 2017-2018. Universidade do Minho: Escola de Engenharia.

Simões, Isabel Cristina Neves. Impacte do Código dos Contratos Públicos – trabalhos a mais, erros e omissões, 2014. Dissertação de mestrado, Universidade de Aveiro, Portugal.

Sousa, Luís Verde de. As principais alterações ao Código dos Contratos Públicos, 2017. Ordem dos Advogados - Conselho Regional de Lisboa.

Tavares, Luís Valadares. A strategy to reduce public expenditure based on e-tendering and procurement business intelligence: the case of Portugal, 2011. Lisboa: European Vortal Academy.