



REPÚBLICA
PORTUGUESA

GABINETE DO SECRETÁRIO DE ESTADO
ADJUNTO E DAS COMUNICAÇÕES

Conferência sobre “Boas práticas, Eficiência e Transparência na Contratação Pública” – Porto, 27 de Setembro de 2019

Exmos Srs. Presidentes

da AICCOPN - Associação dos Industriais da Construção Civil e Obras Públicas do Norte, Sr. Eng. Manuel Reis Campos,

da AECOPS - Associação de Empresas de Construção e Obras Públicas e Serviços, Sr. Eng. Ricardo Pedrosa Gomes

e do OAL, Observatório das Autarquias Locais, Sr. Dr. Bartolomeu de Noronha

Distintos palestrantes convidados

Minhas Senhoras e Meus Senhores

Queria agradecer o convite para abrir esta Conferência e felicitar a organização pela pertinente escolha do mote: na verdade, reflectir sobre “boas práticas, eficiência e transparência na contratação pública” continua a ser urgente, num país que ainda nos desaponta com episódios pouco edificantes, fraudezinhas à lei, conluíus com concorrentes fictícios ou improváveis, despesa pouco eficiente ou censurável opacidade. Todos conhecemos uma história de transgressão à lei para contar. Não me consigo agora lembrar de nenhuma...

É um tema, aliás, que convoca a qualidade do desempenho dos decisores públicos, a ética empresarial privada e a do Estado – tantas vezes macerada por tratos de polé de agentes seus moralmente desqualificados ou tão só displicentes – e que mobiliza o trinómio das variáveis custo/tempo/qualidade, inerentes à avaliação da eficiência e, ainda, o valor legítimo e de confiança, propiciado pela transparência. Por palavras simples, que podiam servir de mandamento à gestão pública: o Estado deve

ser sério, deve gerir bem e deve fazê-lo de forma aberta e escrutinável pelos cidadãos e as empresas.

Sendo simples de enunciar, é, porém, complexo e árduo de executar. É verdade que o Estado não consegue ser sempre exemplar, mas não o anatemizo. Provavelmente, em 90% dos casos segue as boas práticas e os bons trâmites. Mas os 10% que a informação tabloide faz parecer a regra, injustiçam-no. Somos impiedosos. Esquecemos que temos o Estado do povo que somos. A boa notícia é que felizmente somos um povo a exigir cada vez mais de si mesmo e, por isso, cada vez mais a demandar um Estado mais são. Mais rápido. Mais prestável. Como mais qualidade de serviço. Mais social-democrata, portanto, como agora todos somos, ao que parece...

Talvez o algoritmo seja menos permeável à traficância das regras e às interpretações esotéricas da lei. Não tenho a certeza. Há sempre o programador do dito e, no fim da linha, um Tribunal de Contas afeito a juízos que podem surpreender e a demora que não surpreende, embora exaspere. Só às vezes, claro, que temos de manter diplomacia institucional e tenho lá uns processozitos à espera de visto...

Da corrupção pura e dura, à pequena artimanha processual, não raro bem intencionada e em nome da simplicidade e rapidez, ao amiguismo e a nepotismos vários, da quase irrelevante despesa pública, às sofisticadas e vultuosas parcerias público-privadas, com desafios à transparência e às contas públicas, tudo isso é enquadrado pelas regras da contratação pública. O desafio desta conferência passa por tentar perceber como é que perante o actual enquadramento legal podemos construir histórias virtuosas, legais e modelares nos princípios, e, não obstante, com objectivos de gestão atingidos.

Porque decidir bem devia ser sempre decidir incorporando a variável legal. Bem sei que decidir sempre dentro da lei não é fácil. E, às vezes, apetece mesmo insultar a mãe do legislador ou os pais, normalmente professores na faculdades de direito. Já fui uma coisa e outra. Falo por experiência própria de quem, como gestor público, tantas vezes sentiu na pele as peias e as delongas dos processos decisórios, as pressões dos interesses, a inadequação da lei às necessidades da vida das instituições e das empresas, as estapafúrdias – mas muito doutas e imaginativas - teses interpretativas dos juízes ou do Ministério Público. Nunca apanhei uma coima, mas não foi mérito meu. Pura sorte e favor dos deuses todos, dado o labirinto

normativo e a imprevisibilidade hermenêutica. O que sugiro agora é que usem uma moderna ferramenta de gestão pública: pendurar na parede à frente da vossa secretária a fotografia inspiradora do Tribunal de Contas e a do Ministério Público junto dele. E na parede lateral a da Inspeção Geral de Finanças. Na outra, a da CMVM e do Banco de Portugal... Bom, um gestor público em Portugal pode realmente ficar paralisado com tantos riscos regulatórios, tanto reporte improdutivo, tanta álea no racional do fiscalizador.

Mais seriamente, se me permitem um conselho, olhem para o fundo da vossa consciência e tentem perceber qual é a decisão recta.

Minhas Senhoras e Meus Senhores

Esta conferência elege temas deveras interessantes e fico curioso sobre como vai responder a algumas perguntas sobre o Papel da Arbitragem na Contratação Pública, o Gestor do Contrato, a consulta preliminar ao Mercado, as Barreiras à Aplicação do CCP e Perspetiva Técnico-Jurídica da Contratação Pública nas Autarquias.

Permitam-me algumas questões apenas sobre três dos tópicos. Em primeiro lugar, sobre a arbitragem. A arbitragem seria necessária se os tribunais administrativos fossem lesto? Mas, por outro lado, a arbitragem não pode defender o interesse público material melhor do que a estrita aplicação do princípio da legalidade impor? Presta-se ou não mais à influência dos interesses privados sobre os árbitros e, portanto, ao sacrifício do interesse público? Mas a morosidade dos tribunais não cria caldo para corrupçõezinhas conhecidas e o protelamento não prejudica – às vezes irremediavelmente - esse mesmo interesse? Devemos criar novas leis para curto-circuitar entidades que funcionam mal ou reformar as ditas?

Em segundo lugar, sobre a figura do gestor do contrato. O desempenho do gestor do contrato pode ser um factor decisivo para melhorar a gestão pública: não apenas nos contratos sofisticados que exigem comissões de acompanhamento e monitorização permanentes, mas, igualmente, nos contratos mais simples, que necessitam de um olhar dedicado que liberte os autarcas e decisores para as tarefas de índole não corrente. O gestor do contrato, não é um fiscal de obra, está bem de ver. E nem foi preciso lei para que eu aplicasse a figura. Podia ser uma medida de boas práticas, sem lei, mas agora temos norma e importa que seja levada a sério. E não me surpreenderá que suscite alguma resistência em virtude de acrescida

responsabilização dos designados. Mas será mera culpa “in vigilando”. Convém que a monitorização se faça, mas sem acrescentar burocracia inútil.

Em terceiro lugar, sobre a consulta preliminar ao mercado. A lei veio regular e moralizar uma prática que os autarcas bem conhecem: na preparação dos cadernos de encargos, o potencial adjudicante tem de saber o que precisa. Muitas vezes, sem saber o que o mercado oferece em geral e os preços que pratica é difícil desenhar as consultas. O contraponto é o risco de distorcer a concorrência e beneficiar os consultados com informação privilegiada. A intenção da lei foi, pois, virtuosa e creio que poderá induzir e enquadrar boas práticas, que, até então, careciam de enquadramento jurídico adequado.

Minhas Senhoras e meus Senhores

Faz agora dois anos que o Governo alterou substancialmente o Código do Contratos Públicos e é por isso ainda cedo para fazer um balanço das modificações introduzidas pelo DL 111-B/2017 ao DL n.º 18/2008.

Umás, decorrentes da transposição das Directivas europeias de 2014,¹ . Vale a pena evocar a parceria para a inovação, a adjudicação por lotes, o critério regra da proposta economicamente mais vantajosa; o regime simplificado para serviços de saúde e sociais; o conceito de trabalhos ou serviços complementares, que substitui os «trabalhos a mais» e o «suprimento de erros e omissões», velhos poços sem fundo da derrapagem financeira das obras públicas....

Outras, que visaram a simplificação, a desburocratização e flexibilização dos procedimentos, em linha com o Programa do XXI Governo Constitucional: a consagração de um regime de liberação gradual da caução; a recuperação da possibilidade de sanar a preterição de formalidades não essenciais, evitando exclusões desproporcionadas; a inclusão das pequenas

¹ (Diretiva n.º 2014/23/UE, relativa à adjudicação de contratos de concessão, a Diretiva n.º 2014/24/UE, relativa aos contratos públicos e a Diretiva n.º 2014/25/UE, relativa aos contratos públicos celebrados pelas entidades que operam nos setores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais e a Diretiva n.º 2014/55/UE, relativa à faturação eletrónica nos contratos públicos).

empreitadas de obras públicas no regime de ajuste direto simplificado (até 10 000€); o alargamento do procedimento de concurso público urgente às empreitadas cujo valor estimado dos contratos a celebrar não exceda 300 000€; o encurtamento dos prazos do ajuste direto, de 20 para 8 dias, da consulta previa a três entidades de 33 para 21 dias e do concurso público para menos de metade, de 41 para 18 dias.

Enfim, medidas de transparência, como a introdução da consulta preliminar ao mercado; um novo procedimento de consulta prévia, com consulta a três entidades, obrigatória para ajustes diretos acima dos 20.000 euros nos bens e serviços ou de 30.000 euros nas empreitadas ², a criação de um regime de resolução alternativa de litígios, com preferência pelos centros de arbitragem institucionalizados; a utilização de meios eletrónicos e, genericamente, o alargamento da utilização das plataformas eletrónicas de contratação pública; regras sobre prevenção e eliminação de conflito de interesses, incluindo membros do júri e peritos.

Globalmente creio que foi uma reforma no bom sentido. Não há ainda tempo suficiente para avaliar a bondade e a eficácia destas medidas, mas cabe ao IMPIC, através do seu Conselho Consultivo e dos contributos que recolha de toda a sociedade, auxiliar o Governo na aferição sobre se a lei está a responder bem às necessidades da economia e dos bons princípios. Posso mesmo solenemente prometer e revelar que, nos últimos dias que me restam no Governo, não irei promover nenhuma reforma do Código. Bastei-me, modestamente, em dar luz verde a três Orientações Técnicas (sobre o “Preço Base”, a “Adjudicação por lotes” e a “Consulta preliminar ao mercado” e fazer aprovar uma Portaria com o Sr. Ministro Mário Centeno, melhorando o Portal BASE. ³

² Anteriormente só era obrigatório a partir do 75.000 ou 150.000 euros, respetivamente, valores que eram muito elevados, dado que em Portugal quase 90% da contratualização pública é feita por ajuste direto.

³ Através da Portaria nº284/2019 melhorou-se o Portal BASE, afinando-o como instrumento central de produção de informação estatística, adaptando-o à faturação eletrónica nos contratos públicos, e introduzindo a possibilidade de transmissão de forma agregada dos dados referentes aos ajustes diretos simplificados e a recolha de informação dos preços unitários e das quantidades. Além disso, em nome da transparência, passou a ser possível um acesso direto às peças do procedimento e a publicitar-se o número de convidados e concorrentes nas consulta prévia.

Minhas Senhoras e Meus Senhores

A adequação das regras da contratação pública vai continuar a ser posta à prova. Na verdade, no corrente ano, entre Janeiro e Agosto, registaram-se mais 2086 anúncios publicados no portal BASE, representando um aumento de procedimentos (+31%), na despesa prevista (+119%), no número de contratos (+15%), e da despesa contratada (+17%).

Estes números estão em linha com os dados da evolução do investimento público do IMPIC, veiculados pela AICCOPN: ao longo do primeiro semestre de 2019 o comportamento do mercado das obras públicas foi francamente positivo.

Quanto aos anúncios, o valor dos concursos de empreitadas de obras públicas no Diário da República cresceu até ao final de Agosto, em termos homólogos, 72%, representando um montante global de 2.858 milhões de euros. Entre eles, a construção do Hospital Central do Alentejo, com um preço base de cerca de 150 milhões de euros, a execução da Linha Circular do Metro do Porto (o troço Praça da Liberdade - Casa da Música), com um valor de 175 milhões de euros; o Prolongamento do Quebra-mar Exterior e das Acessibilidades Marítimas do Porto de Leixões, com um montante de 141 milhões de euros, e o Prolongamento das Linhas Amarela e Verde (Rato - Cais do Sodré)», do Metropolitano de Lisboa, com um valor de 120 milhões de euros.

Quanto aos contratos de empreitadas celebrados, até final de agosto, atingiram 1.542 milhões de euros, mais 5% que o verificado em 2018. As duas maiores obras contratadas são a construção de vias férreas: o sub-troço Alandroal-Linha do Leste (na Linha de Évora), no valor de 130,5 milhões de euros, e a o sub-troço Freixo-Alandroal", no montante de 74,7 milhões de euros.

Enfim, nos primeiros sete meses de 2019, foram licenciadas 9.529 obras de construção e reabilitação de edifícios habitacionais pelas Câmaras Municipais, o que traduz um crescimento de 8,4%, face às 8.790 obras licenciadas no semestre homólogo. De igual modo, o número de habitações em construções novas licenciadas até julho, registaram um crescimento de 13,3% para 13.298.

Sintetiza a AICCOPN e eu não faria melhor: “quer em termos de anúncios, quer em termos de contratos celebrados, os montantes alcançados ao longo do primeiro semestre de 2019 constituíram máximos dos últimos 7 anos, apontando para uma efetiva recuperação ao nível do investimento público”.

Minhas Senhoras e Meus Senhores

Estes números são auspiciosos. A acreditar nos políticos – e creio que este Governo mostrou que há boas razões para podermos acreditar que os Governos podem cumprir as suas promessas e até superá-las – o investimento público vai aumentar nos próximos anos: na ferrovia, nas acessibilidades ao novo aeroporto - se se confirmar a luz verde ambiental para o Montijo -, na construção/reabilitação de habitação para 26 mil famílias, ainda a viver em condições não dignas, eis objectivos de investimento público virtuoso.

Para o conseguirmos precisamos de contratar muito e de contratar bem. E de acordo com os melhores princípios. Porque precisamos deles civicamente para não atrapalhar o progresso dos números e aplicar a lei com sabedoria e sensatez. Igualdade de oportunidades, imparcialidade, transparência, concorrência, não discriminação, tutela da confiança, da boa fé, do interesse público: são princípios que devem vincular as entidades adjudicantes e que tutelam valores e interesses fundamentais de um Estado decente.

Precisamos, afinal, de ser consequentes com o mote desta Conferência: é com boas práticas, eficiência e transparência que melhor prosseguiremos uma gestão pública sã e cidadã.

Muito obrigado pela v. atenção.

Alberto Souto de Miranda

Secretário de Estado Adjunto e das Comunicações