



A Sua Excelência o  
Ministro da Economia e do Emprego  
Rua da Horta Seca  
1200 – 221 Lisboa

Excelência,

A FEPICOP – Federação Portuguesa da Indústria da Construção e Obras Públicas, na qualidade de representante e em defesa dos legítimos interesses das empresas filiadas nas associações que a integram, permite-se trazer novamente à consideração de Vossa Excelência a matéria respeitante à adjudicação a propostas de preço anormalmente baixo, questão central para o regular funcionamento do mercado e para a promoção de uma sã concorrência, que assume particular relevância num momento como o atual, em que o setor da construção vive a maior crise de que há memória.

#### **Conjuntura actual da construção**

Segundo dados divulgados na análise de conjuntura da FEPICOP referente ao passado mês de outubro, a quebra das carteiras de encomendas das empresas portuguesas é de -43% no terceiro trimestre de 2012, registando um decréscimo contínuo desde o segundo trimestre de 2011, sendo que em todos os segmentos de atividade envolvendo o conjunto de donos de obra pública (Administração Central, Administração Local, Regiões Autónomas e Outras Entidades), o volume de obras lançadas a concurso decresceu significativamente até outubro de 2012, em termos homólogos.

De acordo com a mesma fonte, eram cerca de 100 mil os desempregados oriundos da construção e inscritos nos centros de emprego do IEFP em outubro de 2012 (representando 15,8% do total de 633,7 mil desempregados inscritos no centro de emprego), os processos de insolvência de empresas de construção já ultrapassaram os mil e a procura dirigida à construção regista quebras nunca antes observadas, traduzindo-se na inexistência de obras asseguradas a partir de abril de 2013.

Numa conjuntura adversa como a acima descrita, às empresas de construção que ainda lutam para sobreviver têm que ser garantidas condições de sã concorrência no âmbito da

  
1



contratação pública, condições essas que não são de todo asseguradas quando se continua a permitir a adjudicação reiterada a propostas de preços anormalmente baixos, como atualmente sucede.

### **Adjudicações tendo por base o fator preço das propostas apresentadas no ano de 2012**

A realidade presente tem demonstrado que a crise do setor está a potenciar, de forma alarmante e exponencial, o aviltamento dos preços das propostas apresentadas nos poucos procedimentos que são lançados. Com efeito, perante a escassez de obras e na tentativa de se manterem em atividade, as empresas baixam continuamente os preços das suas propostas, utilizando um expediente com consequências devastadoras para o tecido empresarial, mas também para os donos de obra públicos, que ficam expostos ao elevado risco de incumprimento contratual.

Esta prática configura uma clara distorção do mercado e traduziu-se, ao longo dos primeiros 10 meses de 2012, em adjudicações de concursos de obras públicas por valores, em média, 20% inferiores ao preço base do procedimento (cf. anexo 1).

Acresce a esta realidade, o facto de mais de 50% da totalidade de concursos adjudicados no período referido terem sido contratados a valores inferiores, em mais de 20%, ao preço base, com quase 10% do total dos contratos adjudicados a registarem um diferencial superior a 40% do preço base do procedimento.

Atendendo a que o preço base é definido pelo legislador como o “preço máximo que a entidade adjudicante se dispõe a pagar” pela execução do contrato (cf. n.º 1 do artigo 47º do CCP), devendo como tal refletir o custo real aproximado da obra, pode concluir-se que a apresentação de propostas com preços que se distanciam desproporcionadamente daquele se traduziu, até ao final de outubro de 2012 e num universo de 1.314,3 milhões de euros lançados a concurso, numa diminuição de 259 milhões de euros na faturação das empresas.

Esta realidade é, aliás, o reflexo de um mercado em processo de fragmentação, fruto de uma crise prolongada e muito profunda que leva as empresas, em desespero, a adotar práticas insustentáveis e suicidas que, caso se mantenham, levarão o setor da construção ao colapso.



### **Efeitos negativos para a economia da prática atual**

As consequências para o país desta prática generalizada e aceite de adjudicação de propostas de preços excessivamente baixos são profundamente negativas.

Desde logo, para os donos de obras públicas, há um risco acrescido de:

- 1) Incumprimento na execução das obras, com as consequências negativas no respetivo custo, podendo verificar-se a necessidade de lançamento de novo concurso, com eventual desperdício dos trabalhos já efetuados e/ou dos custos já incorridos;
- 2) Não cumprimento dos prazos, com adiamentos sucessivos das datas de entrega das obras, comprometendo-se as expetativas e objetivos iniciais;
- 3) Perda de qualidade, com acréscimos nos custos futuros de manutenção e reparação.

Mas também para a economia em geral, provocando:

- 1) Atrasos ou interrupção nos pagamentos, gerando efeitos em cascata ao nível dos fornecedores e subempreiteiros;
- 2) Explosão do crédito mal-parado junto do setor financeiro, o qual, em julho de 2012, atingia os 3,9 mil milhões de euros, cerca de 18% do total de 21,8 mil milhões de euros de crédito total concedido pela banca ao setor da construção;
- 3) Destruição acelerada dos recursos e dos ativos empresariais que, numa luta pela sobrevivência no mercado, aceitam produzir abaixo do custo, com consequências muito negativas no curto, médio e no longo prazo, em termos de emprego, de capital, de valor acrescentado e de contribuição do setor para o produto nacional.

Num breve exercício de quantificação e tomando como base a estimativa da produção do segmento das obras de engenharia civil para 2012 (cerca de 7 mil milhões de euros), pode inferir-se que o desvio médio de -20% entre o valor de referência das empreitadas e o respetivo montante de adjudicação conduzirão, no futuro, a uma quebra que poderá rondar os 1,4 mil milhões de euros na faturação anual das empresas de construção. Um montante desta ordem de grandeza poderá refletir-se numa diminuição de cerca de 35 mil



trabalhadores afetos a este tipo de obras, número este que, por aplicação do fator multiplicador do emprego da construção na economia (1 posto de trabalho na construção gera 3 postos de trabalho na economia) determinará uma redução de 110 mil postos de trabalho na economia, por ano.

### **O regime previsto no Código dos Contratos Públicos (CCP)**

Sendo certo que o cenário de crise potencia a apresentação de propostas com preços manifestamente baixos, importa referir mais uma vez que tal prática é agravada porque a legislação em vigor o permite. De facto, é hoje evidente a total ineficácia do regime previsto no Código dos Contratos Públicos, nos termos do qual e em termos genéricos, se considera de preço anormalmente baixo a proposta que apresente um preço total inferior em 40% ao preço base do procedimento (cf. artigo 71.º).

Além da percentagem de 40% ser excessiva e, por isso, manifestamente desadequada, acrescem as seguintes práticas de distorção da concorrência que se têm vindo a verificar:

- o facto de o preço base do procedimento ser definido como um valor máximo que as propostas não podem ultrapassar sob pena de exclusão (cf. n.º 1 do artigo 47.º e alínea d) do n.º 1 do artigo 70.º do CCP), tem permitido que as entidades adjudicantes fixem preços base irrealistas apenas com o único intuito de por essa via controlarem a despesa;
- a aplicação errónea do critério da proposta economicamente mais vantajosa, designadamente com a atribuição da pontuação máxima a propostas de valor igual ou inferior a 60% do preço base, dando azo, por um lado, ao “esmagamento” generalizado dos preços de todas as propostas e, por outro lado, à neutralização do próprio fator preço, uma vez que as propostas tendem a ter todas um valor igual ou muito próximo daquele montante predeterminável. Acresce que, nos casos em que as propostas apresentam um preço igual, tem sido adotado como “critério de desempate” a data e hora de apresentação da proposta, sendo adjudicada aquela que tiver sido apresentada mais cedo, solução esta desprovida de racionalidade.

Em face do exposto pode concluir-se pela total ineptidão do regime vigente em termos de critério de adjudicação de propostas e no combate à prática de preços anormalmente



baixos, acabando a experiência por comprovar o que a FEPICOP repetidamente tem afirmado quer nos pareceres formulados em sede de discussão pública do projeto do CCP, quer no âmbito da Comissão de Acompanhamento da aplicação do CCP, quer em diversas exposições enviadas ao Governo.

### **Proposta de regime excecional de combate à prática de preços excessivamente baixos**

Partindo-se do princípio, explanado pelo legislador do CCP, de que o preço base reflete o custo real da execução da obra e verificando-se que tal preço se encontra frequentemente subestimado em resultado da crise, em concreto, solicita-se que passe a ser considerado que o preço total resultante de uma proposta é anormalmente baixo quando seja 20% ou mais inferior ao preço base do procedimento.

De modo a obviar aos efeitos negativos acima referidos, que se traduz num dos gravíssimos obstáculos com que se depara o setor da construção, a adoção da medida ora proposta deve assumir um carácter imediato, ainda que excecional e transitório. Solicita-se, assim, a publicação urgente deste regime, independentemente do facto do CCP ter de vir a ser alterado até 30 de junho de 2014, em virtude da revisão da diretiva comunitária relativa aos contratos públicos.

### **Efeitos positivos para a economia da adoção do regime proposto**

A aproximação dos valores de adjudicação ao novo limiar de -20% (ao invés de -40%) para consideração de uma proposta como sendo de preço anormalmente baixo, corresponderá a uma recuperação de 6,5% na faturação das empresas que laboram no mercado das obras públicas.

Tendo em conta que atualmente e como referimos, se verifica uma quebra de 1.400 milhões de euros na faturação das empresas, com uma perda potencial de 35 mil postos de trabalho diretos e 110 mil no total da economia, a presente proposta da FEPICOP permitirá um acréscimo de cerca de 500 milhões de euros/ano na atividade do setor e no produto nacional, bem como a manutenção de 14 mil postos de trabalho diretos na construção e 42 mil no total da economia.



Certos da bondade e legitimidade que reconhecerá à preocupação que trazemos junto de Vossa Excelência e convictos de que não deixará, com a urgência que a situação impõe, de atuar no sentido da publicação imediata de um mecanismo idóneo de combate à prática de preços anormalmente baixos, colocamo-nos inteiramente ao dispor para a colaboração que entenda necessária e apresentamos a Vossa Excelência os nossos melhores e mais respeitosos cumprimentos.

O Presidente da Direção

(Ricardo Pedrosa Gomes)

S/00159/07-12-2012





## Anexo

### CONCURSOS DE OBRAS PÚBLICAS

Número e valor das adjudicações efectuadas em Portugal, até final de outubro de 2012 e respectivos valores base

Comparação entre Valores de adjudicação e respectivos valores Base	Nº concursos	Soma de Preços Base (€)	Soma de Valor Adjud. (€)	Soma das diferenças face ao Valor Base (€)	Média das Diferenças Com base no valor (%)
V.adjud = V.base:	7	8.708.027,60	8.708.027,60	0,00	0,0
V.adjud inferior ao V.base: até 10%	196	352.723.341,82	336.680.770,17	-16.042.571,65	-4,6
V.adjud inferior ao V.base: entre mais de 10% e até 20%	289	370.371.992,09	312.053.548,91	-58.318.443,18	-15,8
V.adjud inferior ao V.base: entre mais de 20% e até 30%	260	288.389.683,84	215.965.546,30	-72.424.137,54	-25,1
V.adjud inferior ao V.base: entre mais de 30% e até 40%	242	252.949.444,42	161.628.457,79	-91.320.986,63	-36,1
V.adjud inferior ao V.base: entre mais de 40% e até 50%	62	20.636.952,04	11.591.398,56	-9.045.553,48	-43,8
V.adjud inferior ao V.base: em mais de 50%	23	20.545.074,87	8.721.926,65	-11.823.148,22	-57,6
<b>Totais</b>	<b>1.079</b>	<b>1.314.324.516,68</b>	<b>1.055.349.675,98</b>	<b>-258.974.840,70</b>	<b>-19,7</b>

### Estrutura (%)

	(%) do total	(%) do total	(%) do total	(%) do total
V.adjud = V.base:	0,6	0,7	0,8	0,0
V.adjud inferior ao V.base: até 10%	18,2	26,8	31,9	6,2
V.adjud inferior ao V.base: entre mais de 10% e até 20%	26,8	28,2	29,6	22,5
V.adjud inferior ao V.base: entre mais de 20% e até 30%	24,1	21,9	20,5	28,0
V.adjud inferior ao V.base: entre mais de 30% e até 40%	22,4	19,2	15,3	35,3
V.adjud inferior ao V.base: entre mais de 40% e até 50%	5,7	1,6	1,1	3,5
V.adjud inferior ao V.base: em mais de 50%	2,1	1,6	0,8	4,6

Fontes: BI e AECOPS

### Da leitura do quadro acima pode concluir-se que

- 1) Nos primeiros dez meses de 2012 foram adjudicados 1.079 concursos de obras públicas, os quais, tendo sido lançados por um montante global de 1.314,3 milhões de euros, foram adjudicados por 1.055,3 milhões de euros, um montante 259 milhões de euros inferior à soma dos respectivos valores base.
- 2) Em 2012, 99,4% dos concursos públicos foram adjudicados por montantes inferiores aos respectivos valor base. Em média, o diferencial entre os valores base e os valores de adjudicação rondou os 20%.
- 3) Em 2012, 54% dos concursos foram adjudicados a valores inferiores, em mais de 20%, aos respectivos valores base, correspondendo a uma quebra de 185 milhões de euros na respectiva facturação das empresas (em 583 milhões lançados a concurso)
- 4) No universo analisado, 8% dos concursos foram adjudicados por valores inferiores em mais de 40% aos respectivos valores base (por preços anormalmente baixos), correspondendo a um diferencial de 21 milhões de euros face aos 41 milhões de euros de facturação potencial associada a estes concursos.