



A Nova Geração de Políticas de Habitação em Portugal e as Empreitadas de Conceção-Construção

The New Generation of Housing Policies in Portugal and Design-Build Contracts

PINTO-FARIA, José¹; MONTEIRO, Vitor²

jpf@isep.ipp.pt¹; vitor.monteiro@ccdr-n.pt².

¹Engenheiro Civil, Departamento de Engenharia Civil do Instituto Superior de Engenharia do Porto (ISEP), Porto - Portugal.

²Engenheiro Civil, Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte, IP (CCDR-Norte, IP), Porto - Portugal

Informações do Artigo

Palavras-chave:
Empreitada Conceção-Construção, Habitação Social, Código dos Contratos Públicos.

Key words:
Design-Build Contract, Social Housing, Public Procurement Code

Resumo:

A empreitada de conceção-construção (ECC) tem sido promovida pelo Estado como modelo de referência para responder ao défice habitacional no setor da habitação social em Portugal. Contudo, esta abordagem tem gerado reservas entre os principais stakeholders do setor Arquitetura, Engenharia, Construção e Operações (AECO), nomeadamente quanto à sua eficácia e ao potencial efeito discriminatório. Entre as críticas mais recorrentes destaca-se o favorecimento das grandes empresas de construção, dada a sua maior capacidade para integrar as fases de projeto e obra, em detrimento das PME. Aponta-se ainda o risco de acréscimos de custo resultantes da indefinição técnica inicial, decorrente da descrição insuficiente do empreendimento nos documentos contratuais. Este artigo visa contribuir para a clarificação da posição do setor AECO relativamente às ECC, apresentando propostas que respondam às limitações identificadas. Defende-se, em particular, o reforço do papel do Gestor do Contrato, previsto no Código dos Contratos Públicos (CCP), cuja designação deveria ocorrer numa fase inicial, por parte da entidade pública adjudicante, de modo a garantir maior qualidade na definição do Estudo Prévio e do Caderno de Encargos. Considera-se ainda viável a integração das PME no processo, como prestadoras de serviços de projeto ou subempreiteiras, promovendo uma abordagem mais inclusiva e equilibrada.

Abstract

The design-build contract (DBC) has been promoted by the Portuguese State as a reference model to address the housing deficit in the social housing sector. However, this approach has raised concerns among key stakeholders in the AECO sector, particularly regarding its effectiveness and potential discriminatory effects. Among the most frequent criticisms is the favouring of large construction companies, due to their greater capacity to integrate the design and construction phases, to the detriment of SMEs. There is also a risk of cost overruns resulting from technical uncertainty in the initial stages, due to the insufficient detail provided in the contractual documents. This paper aims to contribute to clarifying the AECO sector's position on DBC, presenting proposals that address the

identified limitations. It specifically advocates for strengthening the role of the Construction Manager, as foreseen in the Portuguese Public Procurement Code (CCP), whose appointment should occur at an early stage by the contracting public authority, ensuring better quality in the definition of the Preliminary Study and the Specifications. Furthermore, depending on the scale of the investment, the integration of SMEs is considered feasible, either as design service providers or subcontractors, promoting a more inclusive and balanced approach.

1. A Nova Geração de Políticas de Habitação em Portugal

A questão da habitação em Portugal tem sido historicamente marcada por profundas transformações sociais, económicas e políticas. Desde os primórdios da urbanização acelerada no século XX, particularmente após a Segunda Guerra Mundial, o país enfrentou desafios significativos para responder às necessidades habitacionais da sua população, sobretudo nas áreas urbanas em crescimento.

Nesse contexto, as primeiras cooperativas de habitação surgem ainda durante o Estado Novo (entre 1940-1960), como forma de colmatar a falta de habitação nas cidades, tendo um papel fundamental na promoção de soluções habitacionais acessíveis e na organização coletiva dos cidadãos em torno do direito à casa própria.

Posteriormente com a Revolução de Abril de 1974, deu-se um forte impulso às cooperativas, que passaram a ter um papel central na resposta à crise habitacional. No período pós-25 de abril, ocorreu o grande *boom* das cooperativas, sendo que o Estado passou a apoiar fortemente estas entidades com cedência de terrenos, financiamento público a juros reduzidos, e ainda, com apoio técnico e legislativo favorável.

Na década de 1990, com a redução dos apoios estatais diretos e com o aumento da oferta privada de habitação e da valorização do mercado imobiliário, acrescido de problemas de gestão e de falta de renovação geracional, muitas das cooperativas entraram em estagnação e passaram a sua atividade para a gestão dos imóveis e empreendimentos já construídos.

Nos anos 2000 a 2010, o setor continuou em retração, e a crise imobiliária de 2008 reacendeu o debate sobre os modelos alternativos de habitação, incluindo a necessidade de novos conceitos e modelos cooperativos. Nesta linha de raciocínio, assiste-se hoje em dia a uma crescente atualização dos modelos cooperativos, com base em modelos sobretudo dos países nórdicos como a Dinamarca, Holanda, Alemanha, Finlândia e Suíça, especialmente em Zurique, onde o governo municipal cede os terrenos públicos a longo prazo, para projetos de *co-housing* e de cooperativas.

Atualmente muitas das soluções desenvolvidas nestes países focam-se bastante nas soluções sustentáveis do ponto de vista ambiental e social, num elevado nível de organização, qualidade arquitetónica e compromisso com modelos de propriedade não especulativa. Considera-se ser esta a “chave” comum para as classes médias urbanas.

Em Portugal, a mais recente Lei de Bases da Habitação (Lei n.º 83/2019, de 3 setembro) [1], estabelece o direito à habitação como um direito fundamental, definindo os princípios de política pública de habitação, incluindo habitação social e acessível. Do ponto de vista dos programas nacionais de habitação social e apoiada, identificam-se atualmente cinco instrumentos legislativos, a saber [2]:

1º) 1.º Direito – Programa de Apoio ao Acesso à Habitação (PAAH) - visa apoiar soluções habitacionais permanentes para pessoas em condições indignas de habitação (carência habitacional grave), sendo cofinanciado por fundos europeus;

2º) Programa de Arrendamento Acessível (PAA) - fomenta o arrendamento de casas a preços abaixo do mercado, dirigido a rendas médias-baixas;

3º) Programa de Apoio ao Arrendamento Jovem – Porta 65 - apoia jovens até 35 anos no pagamento de rendas habitacionais;

4º) Plano de Recuperação e Resiliência (PRR), na sua Componente C02 – Habitação, visa reforçar a oferta da habitação, financiando a construção, reabilitação e a aquisição de habitação pública e acessível até 2026;

5º) Programa Nacional de Habitação (PNH) - instrumento estratégico que organiza as medidas nacionais em torno do acesso à habitação até 2026.

A propósito desses programas nacionais de habitação social identificados, importa salientar que os organismos e entidades envolvidas nestes programas, como é o caso do Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I.P. (IHRU I.P.), das Câmaras Municipais, das Cooperativas de Habitação, da Santa Casa da Misericórdia e as Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS), entre outras, estão diretamente enquadradas nas regras da contratação pública, pois a maior parte das iniciativas implica obras públicas, aquisição de imóveis ou prestação de serviços ou subsídios públicos, os quais devem respeitar as normas do Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro [3], denominado Código dos Contratos Públicos (CCP).

O Relatório “O Parque Habitacional: Análise e Evolução | 2011-2021” [4], resultado de um estudo conjunto realizado pelo Instituto Nacional de Estatística, I.P. (INE) e pelo Laboratório Nacional de Engenharia Civil, I.P. (LNEC), identifica que:

Em 2021, o parque habitacional português totalizava 3.573.416 edifícios, dos quais quase metade (49,8%) foram construídos após 1980. A maioria destes edifícios foi construída entre 1981 e 2000 (31,9%), com 17,9% construídos neste século. Apenas

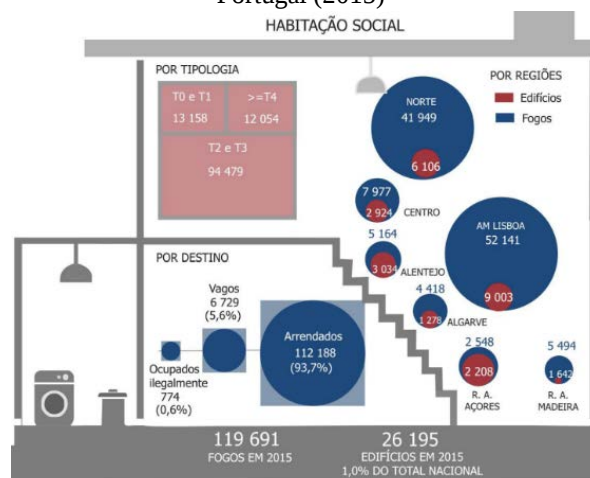
110.784 edifícios foram construídos entre 2011 e 2021, representando 3,1% do total.

Destaca-se uma redução significativa nos edifícios construídos antes de 1919, com uma diminuição de 72,9%, e nos edifícios construídos entre 1919 e 1945, que diminuíram em 42,5% desde 1981. (p. V) [4]

No inquérito realizado pelo INE em 2015, para a “Caracterização da Habitação Social” [5], foram identificados cerca 120 mil fogos de habitação social, pertencentes aos municípios e a outras entidades proprietárias e gestoras de habitação social, inseridos em 26.195 edifícios, o que representava 2% do parque habitacional total. Em Portugal, a habitação social refere-se a habitações com custos controlados destinadas a venda ou arrendamento a agregados familiares de baixos recursos [1].

A habitação social em Portugal pode ser esquematicamente caracterizada conforme figura 1, referente aos dados de 2015.

Figura 1 – Caracterização da habitação social em Portugal (2015)



Fonte: Instituto Nacional de Estatística [5]

2. O Código dos Contratos Públicos (CCP)

A publicação do CCP trouxe para Portugal uma reforma legislativa assente nas diretivas da União Europeia (UE) que, consequentemente, originou diversas alterações e retificações, de modo a ajustar-se às necessidades dos vários intervenientes no processo de contratação pública.

O designado setor da Arquitetura, Engenharia, Construção e Operação (AECO) reivindica, desde a entrada em vigor do CCP, uma verdadeira adaptação às especificidades da contratação pública, elegendo-o como uma das principais causas dos atrasos nas obras públicas. As sucessivas alterações e retificações introduzidas no CCP, incluindo ajustes técnicos e regulamentares não têm, no entanto, produzido os resultados esperados [6].

A temática regulada pelo CCP e pelas suas múltiplas revisões, especialmente no que diz respeito aos concursos de obras públicas, tem sido objeto de atenção desde a publicação do “Regulamento Geral das Obras Públicas do Reino” (RGOPR), aprovado pelo Decreto de 26 de agosto de 1852, o qual estabelecia regras para a adjudicação e execução de empreitadas. Mais tarde, a Portaria Régia, de 8 de março de 1861, definiu as “Cláusulas e Condições Geraes para as Empreitadas de Obras Públicas”. O objetivo sempre foi garantir os princípios fundamentais da contratação pública, com destaque para o princípio da concorrência [7].

Pretendia-se, assim, assegurar um acesso mais amplo dos concorrentes aos procedimentos concursais, permitindo a adjudicação da proposta mais vantajosa para o interesse público em geral, e para o interesse financeiro em particular.

O CCP tem aproximado o Direito da Concorrência do Direito da Contratação Pública, refletindo:

a uma preocupação crescente em prevenir que, em resultado dos procedimentos de adjudicação, decorram práticas abusivas, restritivas e anti-concorrenciais pelas entidades adjudicantes. (p. 13) [8]

3. O Regime da Conceção- Construção no Código dos Contratos Públicos

O regime de “empreitada geral” tem sido predominante nas obras públicas desde o RGOPR. Este modelo estrutura-se em duas fases principais: (i) um procedimento

concursal para a elaboração do projeto, habitualmente através de concurso público junto de entidades projetistas; e (ii) um segundo procedimento, baseado no projeto de execução, para selecionar o adjudicatário — empreiteiro ou consórcio — geralmente sem qualquer ligação institucional ao projetista.

Com o tempo, e na ausência de um regime específico para a Conceção-Construção (CC), surgiram algumas soluções pontuais que permitiram aos empreiteiros uma participação limitada na fase de conceção, sobretudo em grandes obras de infraestruturas.

A primeira referência legal significativa surge com o Decreto-Lei n.º 48871, de 19 de fevereiro de 1969 [9], que previa a possibilidade de os concorrentes apresentarem um anteprojecto [10] sempre que as obras:

Exijam grande especialização para serem projectadas ou se deseje promover a originalidade na sua concepção, o dono da obra posta a concurso poderá limitar-se a dar indicações gerais sobre o que deseja, deixando aos concorrentes a apresentação do anteprojecto.

Escolhido no concurso um anteprojecto, servirá este de base à elaboração do projecto que, depois de ser aprovado, ficará a obrigar as partes. (Art.º 7.º) [9]

Nas décadas de 1980 e 1990, o conceito de CC começa a ganhar estrutura, particularmente no contexto das Parcerias Público-Privadas (PPP), com a transposição das diretivas europeias de contratação pública.

O regime da CC foi aplicado em grandes empreendimentos públicos, em especial para as infraestruturas rodoviárias e ferroviárias, mas sem existir um regime jurídico específico.

O Decreto-Lei n.º 235/86 de 18 de agosto destaca:

1 - Quando se trate de obras cuja complexidade técnica e elevada especialização o justifique, o dono da obra posta a concurso deverá definir em

documento, de nível não inferior a programa base e com suficiente precisão, os objectivos que deseje atingir, especificando os aspectos que considere vinculativos, deixando aos concorrentes a apresentação do projecto base.

2 - Escolhido no concurso um projecto base, servirá este para a elaboração do projecto de execução, que, depois de aprovado, ficará a obrigar as duas partes. (Art.º 10.º) [11]

Em 2008, com a publicação do CCP, o regime CC é formalmente previsto. O artigo 43.º, n.º 3, estabelece:

3 - Em casos excepcionais devidamente fundamentados, nos quais o adjudicatário deva assumir, nos termos do caderno de encargos, obrigações de resultado relativas à utilização da obra a realizar, ou nos quais a complexidade técnica do processo construtivo da obra a realizar requeira, em razão da tecnicidade própria dos concorrentes, a especial ligação destes à conceção daquela, a entidade adjudicante pode prever, como aspeto da execução do contrato a celebrar, a elaboração do projeto de execução, caso em que o caderno de encargos deve ser integrado apenas por um programa preliminar. (Art.º 43.º, alínea 3) [12]

A publicação do Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, veio clarificar os critérios de adjudicação e execução para contratos em regime CC. No entanto, este regime permanece como excepcional, exigindo fundamentação específica. A Diretiva 2014/24/UE, de 26 de fevereiro [13], do Parlamento Europeu e do Conselho, reforça essa flexibilidade, afirmando:

Todavia, dada a diversidade dos contratos de empreitada de obras públicas, as autoridades adjudicantes deverão poder prever tanto a adjudicação separada como a adjudicação conjunta de contratos para a conceção e a execução de obras. A presente diretiva não tem por objetivo prescrever a adjudicação conjunta ou separada de contratos. (p. L94/66) [13]

Ou seja, a Diretiva europeia não dá qualquer indicação quanto ao regime a aplicar

para a execução das empreitadas de obras públicas.

Dada a relevância direta para o setor da habitação e numa perspetiva de simplificação dos procedimentos e de aceleração dos processos de contratação e reforço da transparência e eficiência, o Governo publicou a Lei n.º 30/2021, de 21 de maio [14], e o seu aditamento em 2022, com as “Medidas Especiais de Contratação Pública” (Decreto-Lei n.º 78/2022, de 7 novembro) [15], tornaram possível o recurso ao regime CC — agora designado Empreitada de Conceção-Construção (ECC) — independentemente do valor do contrato, nomeadamente para obras financiadas por fundos europeus como o Plano de Recuperação e Resiliência (PRR).

Esta lei permite, até 31 de dezembro de 2026, a utilização de procedimentos pré-contratuais simplificados para contratos destinados à promoção de habitação pública ou de custos controlados, introduzindo, por exemplo, o ajuste direto simplificado para contratos de empreitadas de obras públicas até determinados valores, o que facilita a contratação de obras de habitação sem os trâmites habituais do CCP.

No entanto, os contratos celebrados ao abrigo desta Lei n.º 30/2021 estão sujeitos a fiscalização concomitante pelo Tribunal de Contas, devendo ser comunicados no prazo de 10 dias úteis após a sua celebração.

Em suma, as alterações ao CCP visaram a desburocratização e agilização dos procedimentos de contratação pública, com impacto direto na execução de projetos habitacionais.

4. A Empreitada de Conceção-Construção na Habitação Pública: Desafios, Oportunidades e Propostas para a sua Integração nos Concursos Públicos

Diante das crescentes necessidades de “habitação pública” em Portugal, e com a criação do Regime Especial de Conceção-

Construção, permite-se que a entidade adjudicante, contrate, num único procedimento, quer a elaboração do projeto de execução, quer a execução da obra, sem necessidade de fundamentação específica, ao contrário do que exigia o regime geral previsto no CCP.

Este Decreto-Lei, estabelece um regime especial e transitório aplicável a determinadas obras, nomeadamente:

- Projetos que estejam inseridos no PRR ou financiado por fundos europeus semelhantes;
- A entidade adjudicante respeite os princípios da concorrência, transparência e qualidade técnica;
- Estejam enquadradas nos objetivos de acelerar investimentos estruturais prioritários para o país.

Do ponto de vista da tipologia das empreitadas de obras públicas, este regime especial, aplica-se essencialmente a obras de:

- Transição climática e digital;
- Resiliência de infraestruturas;
- Habitação;
- Saúde;
- Educação, entre outros setores prioritários;

e desde que: (i) O caderno de encargos inclua um estudo-prévio; (ii) Seja adotado o critério de adjudicação "multifator", com fatores objetivos, incluindo o preço da conceção e da execução da obra e (iii) O contrato não seja considerado misto para efeitos do artigo 32.º do CCP.

Assim, a ECC, ou *Design & Build*, constitui uma solução eficaz, possibilitando maior celeridade na resposta às necessidades habitacionais, conforme já observado em países como França, onde o *Code de la Commande Publique* regula o seu uso, desde que existam razões técnicas ou imperativos de eficiência económica, como exigências de desempenho energético e ambiental, necessidade de estreita coordenação entre

projeto e obra, ou exigência de soluções tecnológicas inovadoras [16].

A título de exemplo, destacam-se os empreendimentos desenvolvidos em regime de Conceção-Construção-Manutenção em Reabilitação Energética de Habitação Social em França, onde ficou demonstrado:

- Poupanças energéticas superiores às metas iniciais;
- Redução dos prazos de execução em comparação com modelos tradicionais;
- Custos comparáveis aos de empreendimentos convencionais;
- Melhoria na cooperação entre os *stakeholders*, com garantias de desempenho energético através de sistemas de bónus e penalizações [17].

4.1 Vantagens da ECC nos Empreendimentos Habitacionais

A adoção da ECC permite uma abordagem mais integrada e ágil dos concursos públicos, atribuindo aos concorrentes a responsabilidade tanto pela conceção como pela execução da obra. Este modelo viabiliza a redução de prazos e de custos administrativos para a entidade pública adjudicante, além de permitir ao adjudicatário adotar soluções adaptadas à realidade do setor, como a construção modular e pré-fabricada, promovendo a eficiência energética e a sustentabilidade.

Nos concursos públicos para ECC, é fundamental garantir justiça, transparência e a satisfação das necessidades da comunidade. Para tal, os procedimentos devem ser bem estruturados, com um âmbito claro, objetivos definidos e especificações técnicas precisas, através do Programa do Procedimento, do Caderno de Encargos, do Programa Preliminar e do Estudo-Prévio. A sustentabilidade deve estar salvaguardada, tanto na seleção de materiais quanto nos critérios de eficiência energética e do ciclo de vida útil dos mesmos.

Os prazos definidos para a execução do projeto (ao nível do projeto de execução) e da

obra devem ser realistas, e os critérios de avaliação das propostas precisam estar claramente especificados, assegurando a seleção das melhores soluções para todo o ciclo de vida do empreendimento. Entre os critérios de avaliação, devem constar: inovação, sustentabilidade, eficiência energética, prazo de execução e custo global.

Por outro lado, o desenvolvimento do projeto de execução por parte do adjudicatário permite uma total integração da metodologia *Building Information Modelling* (BIM) [10], alinhando-se com a estratégia de digitalização e modernização do setor AECO, e respondendo às recomendações da legislação [18]. O recurso ao BIM promove a eficiência, a transparência e a sustentabilidade nos processos de planejamento e construção.

Adicionalmente, a responsabilidade do projeto de execução conferida ao adjudicatário viabiliza a adoção de soluções técnicas ajustadas aos seus próprios métodos de execução, promovendo maior compatibilidade entre especialidades, bem como:

o detalhe da construção, incorporando a sequência e processo de execução dos trabalhos, levando em consideração as soluções técnicas disponíveis, os materiais e produtos que o empreiteiro tem integrados no seu processo industrial e as competências humanas e técnicas para as quais treinou o seu pessoal e as suas redes de parceiros. (p. 9) [19]

A entidade adjudicante deve validar o projeto de execução, conforme os termos contratuais, possibilitando o início da construção.

4.2 O Papel do Gestor do Contrato

O Gestor do Contrato (GC), previsto na revisão do CCP, pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto [12], é responsável pelo acompanhamento contínuo da “fase de execução do contrato”. Deverá ser designado entre os recursos da entidade adjudicante, podendo, em situações excecionais e devidamente fundamentadas, ser contratado a

um terceiro, nos termos da Lei n.º 30/2021, de 21 de maio [14].

Embora a legislação não defina claramente o momento da nomeação do GC, a sua intervenção deveria estender-se à “fase de formação do contrato”, abrangendo:

- *A fase do planeamento, da consulta preliminar ao mercado, da manifestação da necessidade, da obtenção dos instrumentos financeiros necessários, dos pareceres prévios vinculativos;*
- *A fase do início do procedimento até ao momento da resposta por parte dos operadores económicos através da apresentação de propostas ou de candidaturas;*
- *A fase da análise e avaliação das propostas até ao momento da adjudicação ou da revogação da decisão de contratar;*
- *A fase da conclusão do procedimento, que abarca o período entre a notificação da adjudicação até à celebração do contrato.* (p.3 [20])

A intervenção do GC desde a “fase de formação do contrato”, pode contribuir decisivamente para a redução de ambiguidades nos processos concursais, para a prevenção de sobrecustos e para a melhor definição técnica dos requisitos do empreendimento. Essa abordagem favorece o alinhamento entre os objetivos da entidade adjudicante e as soluções propostas pelos concorrentes, promovendo a qualidade, a sustentabilidade e a eficiência global do investimento público.

Neste contexto, a integração do GC numa ECC, desde a “fase de formação do contrato” poderá evidenciar as seguintes vantagens:

- Melhor alinhamento de objetivos: Garantir que os objetivos estratégicos da entidade adjudicante estejam claros e coerentes com as exigências técnicas e financeiras, evitando incongruências futuras;
- Redução de ambiguidades: Clarificar requisitos e critérios técnicos que, se mal definidos, podem gerar interpretações divergentes por parte dos concorrentes;

- Prevenção de sobrecustos: Contribuir na avaliação crítica das soluções propostas, antecipando riscos de custo durante a execução, especialmente útil na ECC, onde o empreiteiro tem mais liberdade no projeto de execução;
- Eficiência no acompanhamento: Facilitar no acompanhamento da execução, resolução de litígios e fiscalização, porque conhece bem os objetivos e as decisões tomadas ao longo do processo;
- Promoção da sustentabilidade: Permitir a avaliação e a integração dos critérios de sustentabilidade desde as fases iniciais, influenciando escolhas de materiais, eficiência energética e durabilidade das soluções.

Note-se que a legislação portuguesa não estabelece, de forma direta e expressa, uma habilitação académica ou profissional mínima específica para o GC nas ECC, mesmo no âmbito do Decreto-Lei n.º 78/2022, de 7 de novembro [15].

No entanto, com base em legislação e práticas comuns, especialmente no contexto da execução de obras públicas, na maioria das vezes aplicam-se os seguintes princípios e normas:

- A entidade adjudicante deve ser exigente ao nível da capacidade técnica e idoneidade, devendo designar um GC com qualificações técnicas e experiência compatível com a natureza e complexidade do contrato a celebrar;
- Por outro lado, e não havendo habilitação mínima definida por lei, deve exigir que o GC tenha formação adequada à natureza do contrato de empreitada (normalmente licenciatura em engenharia civil, arquitetura ou áreas afins).

Demonstrativo da importância do GC, apresenta-se no Anexo A uma tabela (Tabela 1) com uma visão de comparação das atribuições do GC público na Empreitada Tradicional (ET) versus Empreitada de Conceção-Construção (ECC).

4.3 Resistências à Implementação da ECC

A implementação da ECC em Portugal tem enfrentado resistência por diversos motivos, entre os quais se destacam:

- A tradição de utilização da “empreitada geral”, com projetos de execução fornecidos pela entidade adjudicante;
- A carência de recursos e competências técnicas nas entidades adjudicantes;
- A indefinição legislativa quanto aos critérios e limites para a adoção da ECC, abrindo margem à sua aplicação:

estar no livre-arbítrio das entidades adjudicantes optar pelo lançamento de procedimento de empreitada de conceção-construção (p. 4 [19]).

e não, apenas, para os empreendimentos necessários para a resposta à necessidade de habitação de promoção pública.

Outras críticas incluem:

- Desconhecimento técnico: Falta de compreensão quanto aos benefícios da ECC, gerando hesitação por parte dos *stakeholders*;
- Risco na qualidade: A centralização da conceção e execução no adjudicatário pode comprometer a qualidade técnica e a responsabilização por falhas;
- Custos imprevistos: Apesar dos riscos serem, em teoria, transferidos ao adjudicatário, pode haver falhas no controlo técnico;
- Dificuldades na coordenação: Barreiras na comunicação entre equipas técnicas e resistências à colaboração;
- Concorrência reduzida: Pequenas e médias empresas (PME) podem ser excluídas por falta de capacidade de gestão integrada;
- Foco excessivo no preço: Critérios de adjudicação baseados exclusivamente no preço;
- Ineficiência nos concursos: Requisição de estudos detalhados por todos os

concorrentes provoca desperdício de recursos e sobrecarga técnica [21].

Como solução, propõe-se a adoção de anteprojetos com orçamento-base, seguido de um diálogo técnico com os concorrentes melhor classificados, restringindo o desenvolvimento do projeto de execução apenas a estes.

4.4 Propostas para a Melhoria da Integração da ECC

A Lei nº 30/2021, de 21 de maio [14], complementada pelo Decreto-Lei nº 78/2022, de 7 de novembro [10], determina a inclusão de um Estudo-Prévio (da responsabilidade da entidade adjudicante) no Caderno de Encargos. No entanto, persiste a omissão na lei quanto ao nível de detalhe exigido aos concorrentes na fase de proposta.

Todavia, a legislação é omissa quanto ao nível de detalhe exigido aos concorrentes na fase de apresentação da proposta, nomeadamente em termos da definição e desenvolvimento do projeto (projeto-base; projeto de execução; projeto de pormenor / especialidades), peças fundamentais para a avaliação das propostas, originando por vezes, diversas dificuldades práticas e jurídicas à entidade adjudicante, a saber: (i) níveis de detalhe muito diferentes, o que origina dificuldades de comparação / avaliação, aumentando o risco de contestação e impugnação; (ii) a inexistência de um referencial claro de avaliação técnica, deixa aos júris dos concursos uma ampla margem de discricionariedade; (iii) riscos de adjudicação a propostas inviáveis e; (iv) dificuldades na fiscalização e execução da obra.

Sugerem-se algumas propostas de mitigação de problemas:

- A nomeação de GC e júri com competências técnicas ajustadas ao empreendimento;
- Editais que assegurem transparência, qualidade e uma concorrência justa;

- Documentação clara e objetiva, com definição precisa dos pressupostos do concurso;
- Adoção de critérios como:
 - Programa funcional detalhado (tipologias, acessibilidade, conforto) ajustado à comunidade;
 - Sustentabilidade e desempenho ambiental, com exigência de certificações ou critérios baseados em normas internacionais (ex.: Passivhaus, “*Leadership in Energy and Environmental Design*” (LEED), a “*Building Research Establishment Environmental Assessment Method*” (BREEAM));
 - Parâmetros urbanísticos de integração no território;
 - Projetos em BIM, com definição de níveis de desenvolvimento e interoperabilidade no Caderno de Encargos, para facilitar o controlo técnico da entidade adjudicante;
 - Plano de manutenção, operação e desconstrução.

O preço base deverá ser definido separadamente para projeto e obra, com referência a uma base de dados regional de preços unitários de construção. Uma má definição deste valor poderá resultar em “concursos públicos desertos” ou “concursos vazios” [22]. Este valor servirá como parâmetro de comparação entre propostas e ajustará o perfil dos concorrentes à escala do projeto. Ou seja, de acordo com a legislação [23], será definida a qualificação profissional exigível aos técnicos, quer ao nível da elaboração e subscrição dos projetos, quer ao nível da direção da obra, incluindo a segurança e saúde no trabalho.

O critério de adjudicação não deve centrar-se apenas no preço, mas na Proposta Economicamente Mais Vantajosa (PEMV), ponderando: qualidade do projeto, inovação, sustentabilidade, prazo e custo. A título de exemplo, a ponderação dos fatores para a valorização da PEMV, numa proposta de um empreendimento de habitação pública, poderá apresentar o seguinte critério:

- Qualidade: 40%;
- Sustentabilidade: 30%;
- Prazo: 20%;
- Preço: 10% preço.

Por fim, propõe-se a elaboração de um Plano de Gestão da Comunicação, liderado pelo GC, assegurando transparência nas decisões e facilitando a integração entre as equipas da entidade adjudicante e do adjudicatário.

5. Conclusões

A empreitada de conceção-construção (ECC) poderá representar uma resposta eficaz às exigências da nova geração de políticas de habitação pública em Portugal, desde que todos os *stakeholders* estejam alinhados e preparados para uma transformação nos procedimentos.

As entidades adjudicantes terão de adotar um novo paradigma, materializado na elaboração de documentação-tipo - incluindo Programas do Procedimento, Cadernos de Encargos, Programas Preliminares e Estudos Prévios - devidamente adaptada às necessidades específicas de cada comunidade com carências habitacionais. Esta abordagem permitirá acelerar a preparação e o lançamento dos procedimentos concursais. Paralelamente, o envolvimento do Gestor do Contrato desde a “fase de formação do contrato” será essencial para assegurar uma melhor coordenação e interoperabilidade entre todas as fases do processo.

O setor Arquitetura, Engenharia, Construção e Operações (AECO) deverá fomentar parcerias entre empresas, integrando as PME) nas respostas aos concursos de ECC, em função das exigências técnicas de cada projeto. A seleção de PME por distrito poderá dinamizar a economia local, desde que estas estejam capacitadas para incorporar novas tecnologias e metodologias construtivas, evitando assim a sua exclusão em benefício das grandes empresas do setor.

A adoção de sistemas construtivos modulares e pré-fabricados, com foco na eficiência energética e na sustentabilidade, deve constituir um dos eixos centrais das propostas apresentadas. Esta estratégia não só vai ao encontro das exigências dos programas de financiamento europeus, como também contribui para uma maior durabilidade, qualidade e racionalização de custos no domínio da habitação pública.

Referências

- [1] PORTUGAL. *Lei n.º 83/2019*, de 3 de setembro. Lei de bases da habitação. Estabelece as bases do direito à habitação e as incumbências e tarefas fundamentais do Estado na efetiva garantia desse direito a todos os cidadãos, nos termos da Constituição Portuguesa. Diário da República n.º 168/2019, Série I de 2019-09-03, páginas 11 – 33. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/83-2019-124392055>. Acesso em: 21 mar. 2025.
- [2] SANTOS, A., BRANCO-TEIXEIRA, M. *Políticas de Habitação Acessível no Norte de Portugal e na Europa*. ISBN: 9789897882159. Edição de Vida Económica - Grupo Editorial SA, janeiro de 2025.
- [3] PORTUGAL. *Decreto-Lei n.º 18/2008*, de 29 de janeiro. Estabelece a disciplina aplicável à contratação pública e o regime substantivo dos contratos públicos que revistam a natureza de contrato administrativo. Diário da República n.º 20/2008, Série I de 2008-01-29, páginas 753 – 852. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/18-2008-248178>. Acesso em: 21 mar. 2025.
- [4] INE. Instituto Nacional de Estatística. *O Parque Habitacional: Análise e Evolução | 2011-2021* - ISBN 978-989-25-0707-1- Instituto Nacional Estatística (INE). Disponível em: www.ine.pt. Acesso em: 28 mar. 2025.

- [5] INE. Instituto Nacional de Estatística. *Caracterização da Habitação Social em Portugal – 2015*. Disponível em: www.ine.pt. Acesso em: 28 mar. 2025.
- [6] PORTAL BASE. Disponível em: <https://www.base.gov.pt/base4>. Acesso em: 21 mar. 2025.
- [7] ARQUIVO NACIONAL TORRE DO TOMBO. Disponível em: <https://digitalq.arquivos.pt/details?id=4229940>. Acesso em: 21 mar. 2025.
- [8] *Os Princípios da Contratação Pública: O princípio da concorrência*. Publicações CEDIPRE Online - 34, Coimbra, setembro de 2018. Disponível em: <http://www.cedipre.fd.uc.pt>. Acesso em: 21 mar. 2025.
- [9] PORTUGAL. *Decreto-Lei n.º 48871*, de 19 de fevereiro de 1969. As empreitadas e os fornecimentos de obras públicas. Diário do Governo n.º 42/1969, Série I de 1969-02-19, páginas 166 – 195. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/48871-1969-527418>. Acesso em: 21 mar. 2025.
- [10] PORTUGAL. *Portaria n.º 255/2023*, de 7 de agosto. «Instruções para a elaboração de projetos de obras», e a classificação de obras por categorias. Diário da República n.º 152/2023, Série I de 2023-08-07, páginas 18 – 108. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/portaria/255-2023-216770690>. Acesso em: 21 mar. 2025.
- [11] PORTUGAL. *Decreto-Lei n.º 235/86*, de 18 agosto. Alteração do Regime do Contrato de Empreitadas e Fornecimentos de Obras Públicas. Diário da República n.º 188/1986, Série I de 1986-08-18, páginas 2036 – 2074. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/235-1986-218893>. Acesso em: 21 mar. 2025.
- [12] PORTUGAL. *Decreto-Lei n.º 111-B/2017*, de 31 de agosto. Alteração ao Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, e transpõe as Diretivas n.ºs 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE, todas do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014 e a Diretiva n.º 2014/55/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril de 2014. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/111-b-2017-108086621>. Acesso em: 21 mar. 2025.
- [13] EUROPA. *Diretiva 2014/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho*, de 26 de fevereiro de 2014. Relativa aos contratos públicos e que revoga a Diretiva 2004/18/CE. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0024>. Acesso em: 08 abr. 2025.
- [14] PORTUGAL. *Lei n.º 30/2021*, de 21 de maio. Medidas especiais de contratação pública e altera o Código dos Contratos Públicos, aprovado em anexo ao Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, o Código de Processo nos Tribunais Administrativos, aprovado em anexo à Lei n.º 15/2002, de 22 de fevereiro, e o Decreto-Lei n.º 200/2008, de 9 de outubro. Disponível em: <https://files.dre.pt/1s/2021/05/09900/0000200039.pdf>. Acesso em: 21 mar. 2025.
- [15] PORTUGAL. *Decreto-Lei n.º 78/2022*, de 7 novembro. Altera a Lei n.º 30/2021, de 21 de maio, que aprova medidas especiais de contratação pública, o Código dos Contratos Públicos e o Decreto-Lei n.º 60/2018, de 3 de agosto, que procede à simplificação de procedimentos administrativos necessários à prossecução de atividades de investigação e desenvolvimento. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/78-2022-203083713>. Acesso em: 21 mar. 2025.

- [16] FRANÇA. *Code de la Commande Publique*, de 5 dezembro de 2018. Código da Contratação Pública, que entrou em vigor em 1 abril 2019. Disponível em: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000037701019. Acesso em: 08 abr. 2025.
- [17] SALCEDO R., TADEO B., STRAUB, A.; RUIZ L., ANGELA; GALIÈGUE, YVES. *Energy Efficiency in French social housing renovations via design-build-maintain*. 2014. Disponível em: <https://journals.open.tudelft.nl/abe/article/view/6606>. Acesso em 15 mar. 2025.
- [18] PORTUGAL. *Decreto-Lei n.º 10/2024*, de 08 de janeiro. Procede à reforma e simplificação dos licenciamentos no âmbito do urbanismo, ordenamento do território e indústria. Diário da República n.º 5/2024, Série I de 2024-01-08, páginas 5 – 52. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/78-2022-203083713>. Acesso em: 21 mar. 2025.
- [19] *Parecer sobre o Projeto de Decreto-Lei que altera o Código dos Contratos Públicos e a Lei n.º 30/2021, de 21 de maio, que aprova medidas especiais de contratação pública*. Ordem dos Arquitetos – Conselho Diretivo Nacional. setembro 2022. Disponível em: <https://arquitectos.pt/documentos/1660823883I7vRV8ev4Gp30BX9.pdf>. Acesso em: 21 mar. 2025.
- [20] *Manual do Gestor dos Contratos Públicos*. Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção, I.P., janeiro 2025. Disponível em: <https://www.base.gov.pt/Base4/medi>
<a/it3gfpm�/manual-do-gestor-dos-contratos-p%C3%BAblicos--1-%C2%AA-edi%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acesso em 21 mar. 2025.
- [21] *Proposta de Lei n.º 41/XIV/1.ª | CCP | Contributos da Ordem dos Engenheiros | ANEXO I* | 27 setembro 2020. Disponível em: https://www.ordemdosengenheiros.pt/fotos/posicoes_oficiais/ccp_proposta_de_lei_41_xiv_1_comentariosoe_anexo1_27_setembro_2020_1304656130655760f409cf4.pdf. Acesso em: 21 mar. 2025.
- [22] SANTOS, P., *Guia para a direção de obras e principais dificuldades das obras públicas*. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil) – Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro, Vila Real, 2019. Disponível em: <https://repositorio.utad.pt/entities/publication/a9a9a4bc-4aa4-44ac-a443-7ee268aa8823>. Acesso em: 22 jul. 2025.
- [23] PORTUGAL. *Lei n.º 31/2009*, de 3 de julho. Estabelece a qualificação profissional exigível aos técnicos responsáveis pela elaboração e subscrição de projetos, pela fiscalização de obra e pela direção de obra, que não esteja sujeita a legislação especial, e os deveres que lhes são aplicáveis. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/lei/2009-67357038>. Acesso em: 8 abr. 2025.

Anexo A – Tabela 1

Tabela 1 – Comparação das Atribuições do Gestor do Contrato público na Empreitada Tradicional (ET) vs. Empreitada de Conceção-Construção (ECC)

Atribuições do GC	ET	ECC
Envolvimento na fase de projeto	---	- Desde o Estudo Prévio e Programa Preliminar.
Validação do projeto de execução	---	- Validação do projeto de execução entregue pelo adjudicatário.
Coordenação entre projeto e obra	- Limitada.	- Fundamental para garantir compatibilidade entre a solução do projeto e a obra.
Gestão de riscos	- Focada na fase de obra.	- Do projeto de execução à obra, com análise de riscos desde a apresentação da proposta.
Interação com o adjudicatário	- Predominantemente na fase de obra.	- Desde a apresentação da proposta até à conclusão do projeto de execução e da obra.
Acompanhamento técnico	- Centrado na fiscalização da obra.	- Acompanhamento contínuo e integrado do desenvolvimento do projeto de execução e obra.
Controlo de qualidade	- Durante a fase de obra.	- Desde o projeto de execução até à entrega definitiva da obra.
Planeamento e cronograma	- Acompanhamento do Plano de Trabalhos aprovado para a fase de obra.	- Acompanhamento do Plano de Trabalhos aprovado para as fases do projeto de execução e obra.

Fonte: Autor (baseado em [20])