

Novas Perspectivas de Contratação Pública

**“As Empreitadas de Obras Públicas em
Contexto de Mudança”**

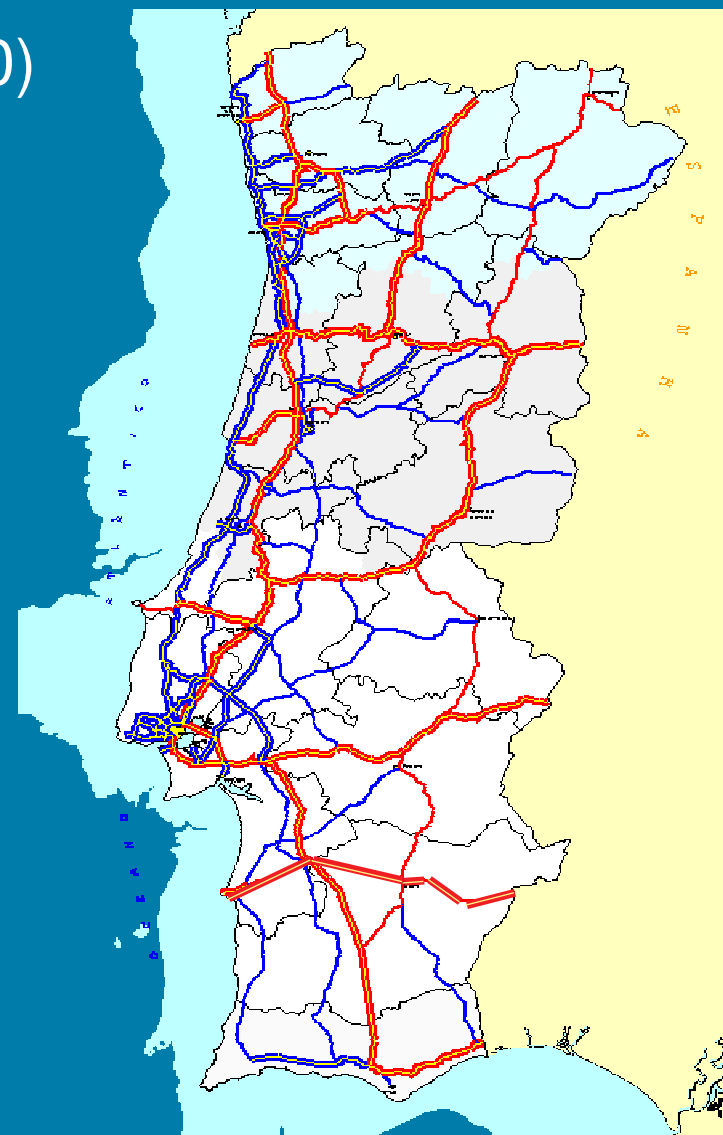
- I. Rede Rodoviária Nacional
- II. Características Relevantes do Sector
- III. Modelos de Contratação
- IV. Contratação – Actividade Actual
- V. Riscos
- VI. Resultados
- VII. Novo Paradigma: Lógica Administrativa - Lógica da Boa Gestão

I – Rede Rodoviária Nacional

I. Rede Rodoviária Nacional

Rede Rodoviária Nacional (PRN 2000)

Tipologia funcional		Extensão (km)
Rede Fundamental	IP	≈ 2535
Rede Complementar	IC	≈ 3360
	EN	≈ 4910
TOTAL		≈ 10800
Estradas Regionais	ER	≈ 4500
Total Geral		≈ 15300
(Com perfil de auto-estrada)		≈ 3200



I. Rede Rodoviária Nacional

Rede Rodoviária Nacional (PRN 2000) \approx 15300 km

Rede com Perfil de Auto-Estrada \approx 3200 km



\approx 200 km (6,25%)
Rede Não Concessionada
Operação e Manutenção
(O&M)



\approx 3000 km (93,75%)
Rede Concessionada



\approx 1850 km (57,8%)
Portagem Real

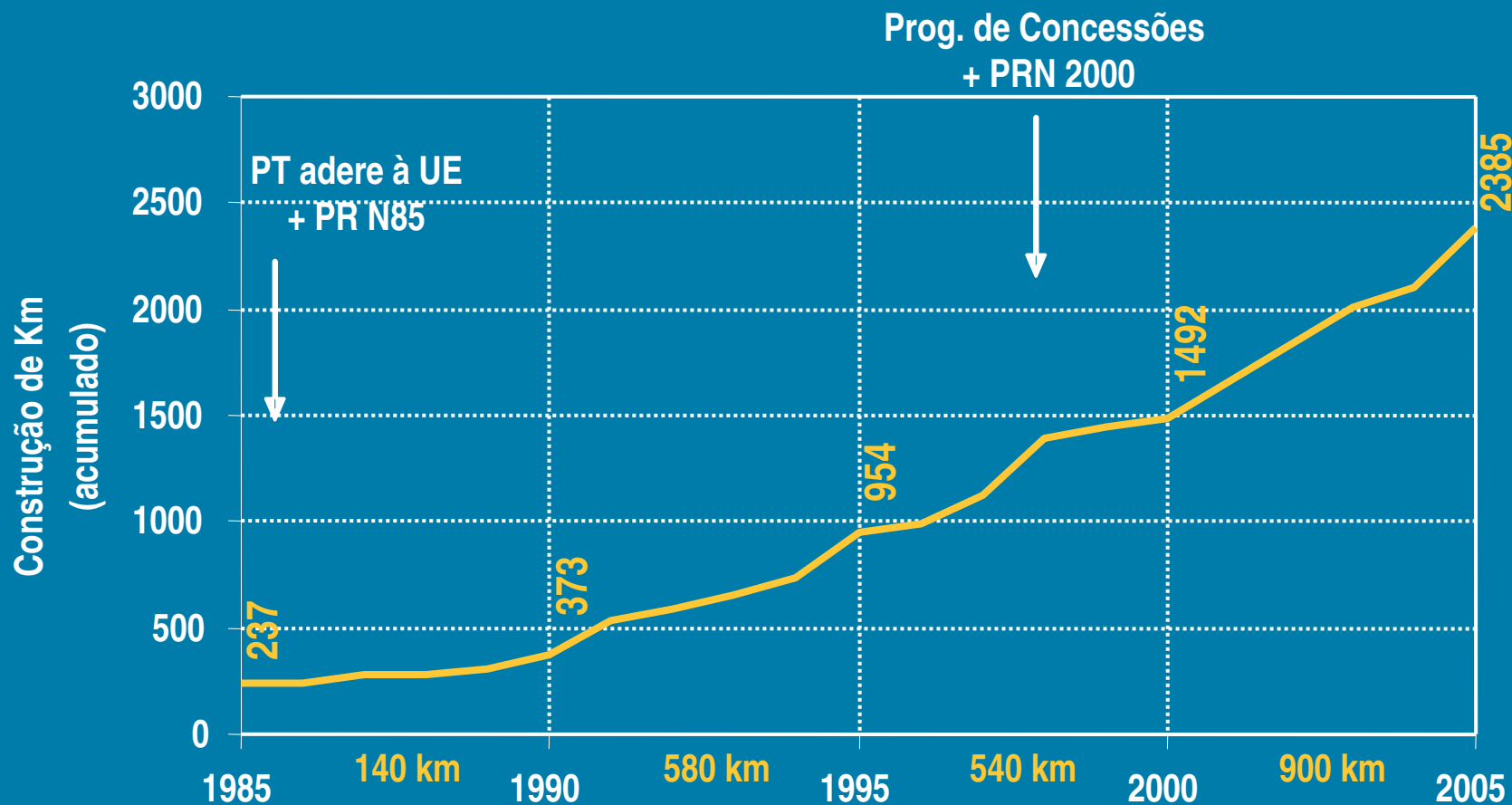


\approx 230 km (7,2%)
Sem Portagem



\approx 920 km (28,75%)
SCUT

EVOLUÇÃO DA CONSTRUÇÃO DA REDE DE AUTO-ESTRADAS



≈ 2000 km de Auto-Estradas construídos em 20 anos

II – Características Relevantes do Sector

II. Características Relevantes do Sector

- ⇒ Regulação económica/concorrência “*soft*”
- ⇒ Sector de forte investimento público
- ⇒ Regulação de importante parte da rede através do regime de concessão
- ⇒ Reduzida autonomia de recursos próprios
- ⇒ Vulnerabilidade e dependência dos poderes e dos mercados
- ⇒ Mercados heterogéneos, pouco estruturados e fortemente liberalizados

II. Características Relevantes do Sector

- ⇒ Deficiente separação entre os sistemas de gestão do tráfego e do trânsito
- ⇒ Cultura da estrada como bem do domínio público (ilimitado)
- ⇒ Carga tributária elevada: sector rodoviário representa cerca de 25% das receitas cobradas pelo estado através de impostos (ISP, IA, IVA)
- ⇒ Regulamentação técnica por proximidade
- ⇒ Regulação indirecta através do exercício dos poderes do “dono de obra”

II. Características Relevantes do Sector

- ⇒ Reduzido impacto do progresso tecnológico
- ⇒ Aproximação, num horizonte de 5-15 anos, de um forte incremento de utilização de instrumentos tecnológicos no que respeita à gestão de tráfego, cobrança electrónica de portagens e sistemas de segurança (*road pricing, electronic toll collect, V.I.I.*) – com inevitável incerteza e novos riscos
- ⇒ Emergência económica de um “mercado das viagens”, de contornos ainda pouco definidos (informação vs segurança)

III – Modelos de Contratação

- ⇒ **Administração Directa**: gestão das rodovias realizou-se através da execução da rede e das necessidades da construção e da conservação, através de meios próprios (actividade residual).

- ⇒ **Empreitadas de Obras Públicas**: intervenção do sector privado através de um mercado de empreitadas públicas, com larga história desde o **Decreto de 9 de Maio de 1906**, são aprovadas as *Cláusulas e Condições Gerais de Empreitadas e Fornecimentos de Obras Públicas*, que vieram a constituir a disciplina base das empreitadas de obras públicas, num processo legislativo de progressiva consolidação que se traduz, hoje, no **DL nº.59/99**, de 2 de Março (aprova o RJEOP - Regime Jurídico das Empreitadas de Obras Públicas), agora em processo de mudança através do futuro Código dos Contratos Públicos.

- ➔ **Gestão Integral**: Pouco utilizado entre nós, em que o activo rodoviário construído pelo sector público é entregue à gestão privada (conservação e exploração). Ex.: VLA (Algarve). Substancialmente, podia ser em regime de concessão.
- ➔ **Parceria Público-Privada**: Contrato ou união de contratos, por via dos quais entidades privadas se obrigam, de forma duradoura, perante um parceiro público, a assegurar o desenvolvimento de uma actividade tendente à satisfação de uma necessidade colectiva, e em que o financiamento e a responsabilidade pelo investimento e exploração incumbem, num todo ou em parte, ao parceiro privado (art.º 2º, n.º 1, DL 86/2003).
- ➔ **Empreitada vs Concessão (PPP e PFI)**: Contratos de resultado, com avaliação de *performance* e partilha de riscos com o privado (sobretudo riscos de construção, tráfego/disponibilidade).

IV – Contratação - Actividade Actual

IV. Contratação - Actividade Actual

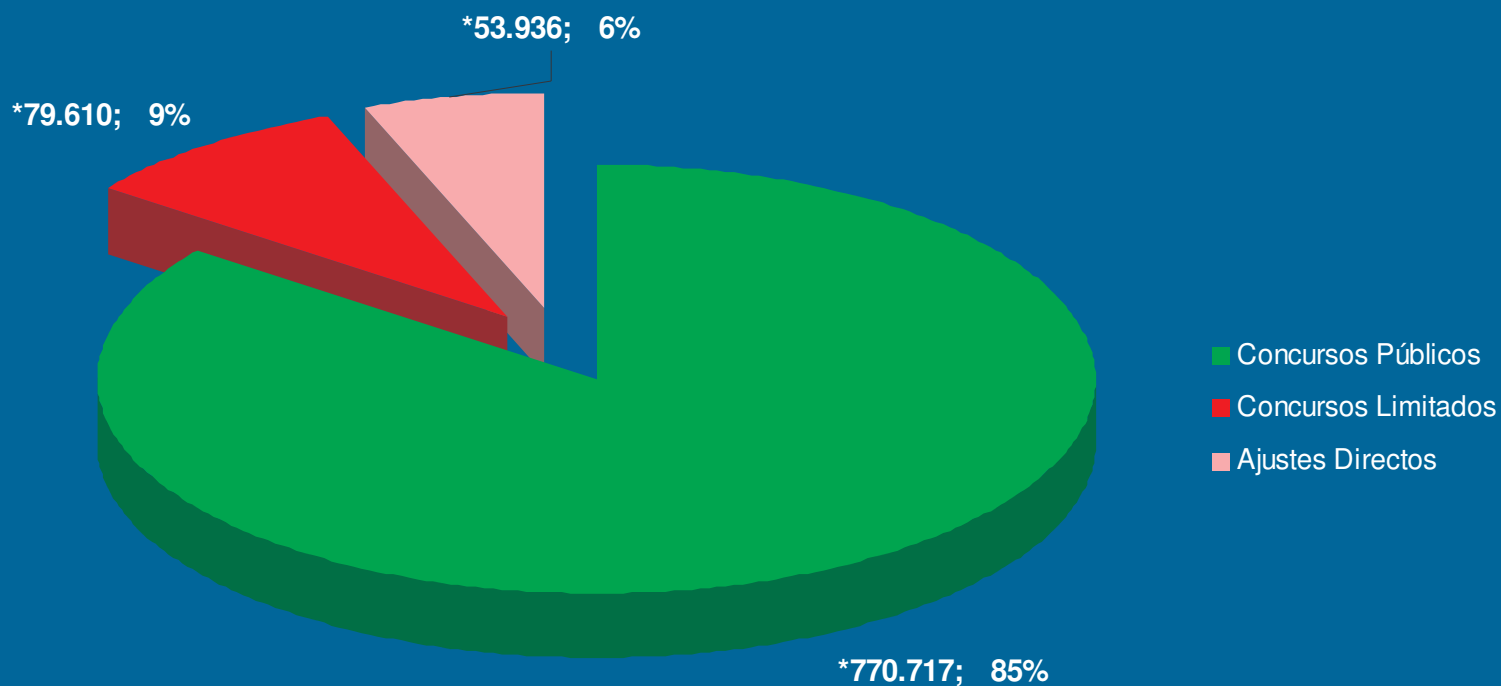
A EP tem a seu cargo um conjunto de atribuições num **universo alargado**, onde se incluem responsabilidades ao nível do planeamento, concepção, construção, conservação, operação e fiscalização da rede rodoviária nacional.

Na rede sob jurisdição e exploração directa, parte significativa da actividade de obra pública é realizada através do recurso ao contrato de **empreitada**.

Empreitadas adjudicadas	
2002	848
2003	415
2004	181
2005	450
2006	247

IV. Contratação - Actividade Actual

Formas de Atribuição: Adjudicação por tipo/ valor (2002 a 2006^{**})

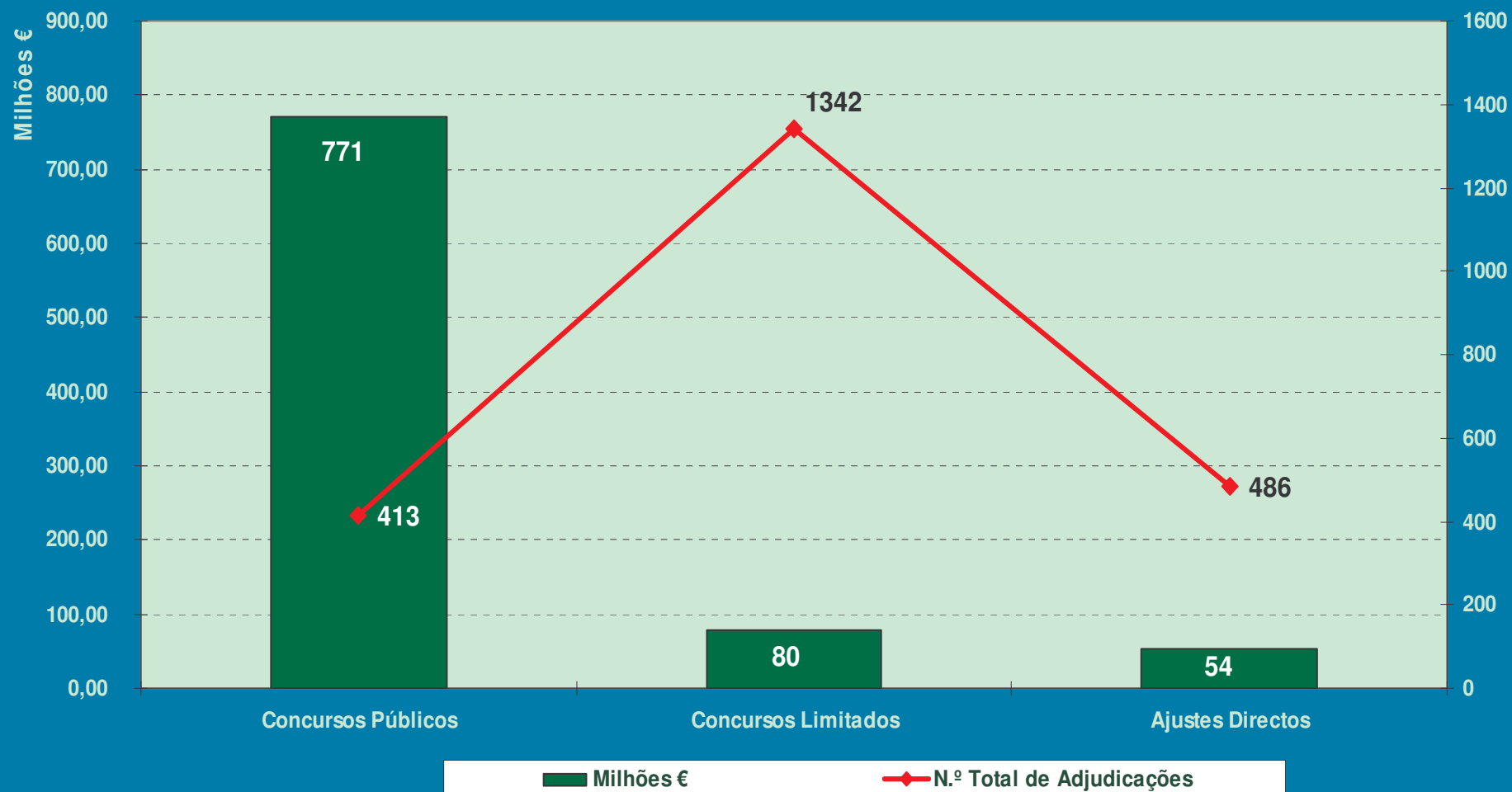


* Milhares de €

** até 30 de Setembro

IV. Contratação - Actividade Actual

Total de Empreitadas Adjudicadas



Empreitadas: Principais Problemas e Constrangimentos

➡ Na formação do contrato

- Massificação dos documentos exigidos nos procedimentos
- Longo período desde o anúncio à adjudicação (prazos longos levam à fuga dos concursos)
- Aplicação das regras de competências e autorizações do DL197/99, às empreitadas

➡ Na execução do contrato

- Deficiências dos projectos (erros e omissões)
- Problemas de gestão e deficiência dos recursos técnicos dos empreiteiros (não é só nos donos-de-obra)
- Tendência recente no mercado de mudança de negócio:
da obra para a litigância – ganhar no conflito
- Mercados com propostas mais baixas, geram também mais pedidos de alteração aos contratos (alteração de prazos, preços, custos, ...)

V - Riscos

Principais Áreas de Risco

Planeamento:

- Plurianualidade da programação é frequentemente interrompida
- Alterações ao planeamento da execução da rede
- Interferências com outras infra-estruturas e serviços conexos
- Intervenção dos Municípios e autarquias em diversos planos/momentos
- Peso e complexidade das exigências ambientais interferem com a programação

Concepção/projecto:

- Qualidade dos projectos: ausência de normas de qualidade para o acompanhamento, revisão e certificação de projectos
- Acesso ao mercado dos projectistas: sistema livre e concorrencial não funciona sem regras mínimas de qualidade (controlo público do acesso?)
- Legislação desactualizada (algumas normas por actualizar há mais de 20 anos)

Principais Áreas de Risco

Financiamento:

- Anualidade do orçamento nem sempre é ajustável ao planeamento da rede
- Alterações aos pressupostos do financiamento condicionam regulação sã e livre dos princípios do mercado (projectistas e empreiteiros sabem apenas o que têm em cada momento, não podendo planear os seus recursos e actividades)
- Instabilidade do modelo de financiamento, assegurado por via orçamental.

VI – Resultados

Área da Construção

- Valores de adjudicação inferiores ao preço base
- Custos dos desvios a decrescer
- Custos finais mais baixos

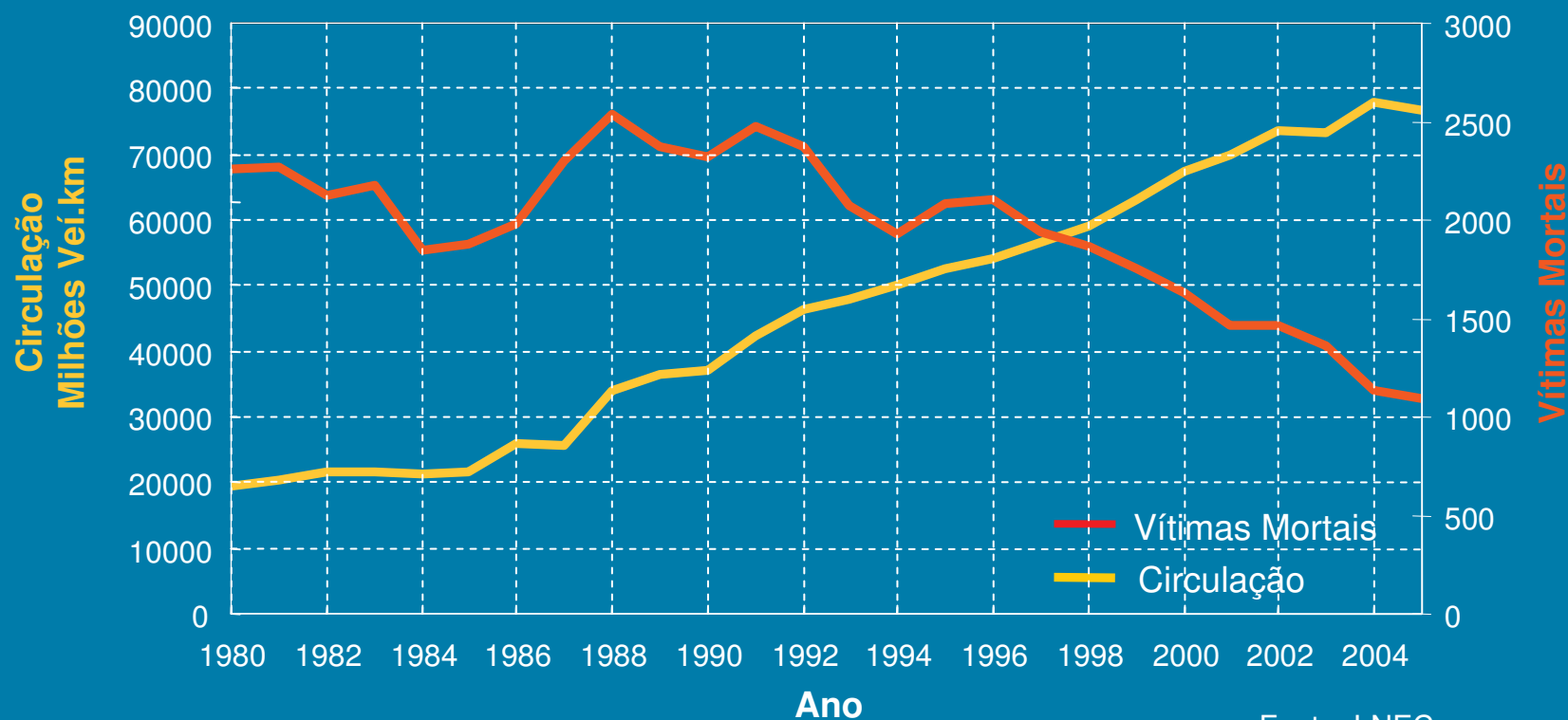
OBRAS ABERTAS E A ABRIR AO TRÁFEGO	VALOR DO CONCURSO (Milhões €) (1)	VALOR DE ADJUDICAÇÃO (Milhões €) (2)	ADICIONAL (Milhões €) (3)	DESVIO % (ADIC VS ADJ) (4) = (3) / (2)	ADJUDICAÇÃO + ADICIONAL (Milhões €) (5) = (2) + (3)	DESVIO % (ADJ+ADIC VS CONC.) (6) = (5) / (1)
2006	264	219	14	+ 6.34	233	- 11,63
2005	156	136	11	+ 7.93	147	- 5,94
2004	206	199	15	+ 7.58	214	+ 3,65
2003	162	142	15	+ 10.78	157	- 2,72

Área da Conservação

ANO	VALOR INICIAL (Milhares de €)	VALOR ADICIONAL (Milhares de €)	DESVIO
2001	352.072	27.025	+ 7,68%
2002	104.249	4.744	+ 4,55%
2003	162.705	7.370	+ 4,53%
2004	124.872	6.086	+ 4,87%
2005	266.625	1.094	+ 0,41%
2006	81.890	0,01	0%
TOTAL	1.092.413	46.319	

AUMENTO DA CIRCULAÇÃO E REDUÇÃO DA SINISTRALIDADE RODOVIÁRIA

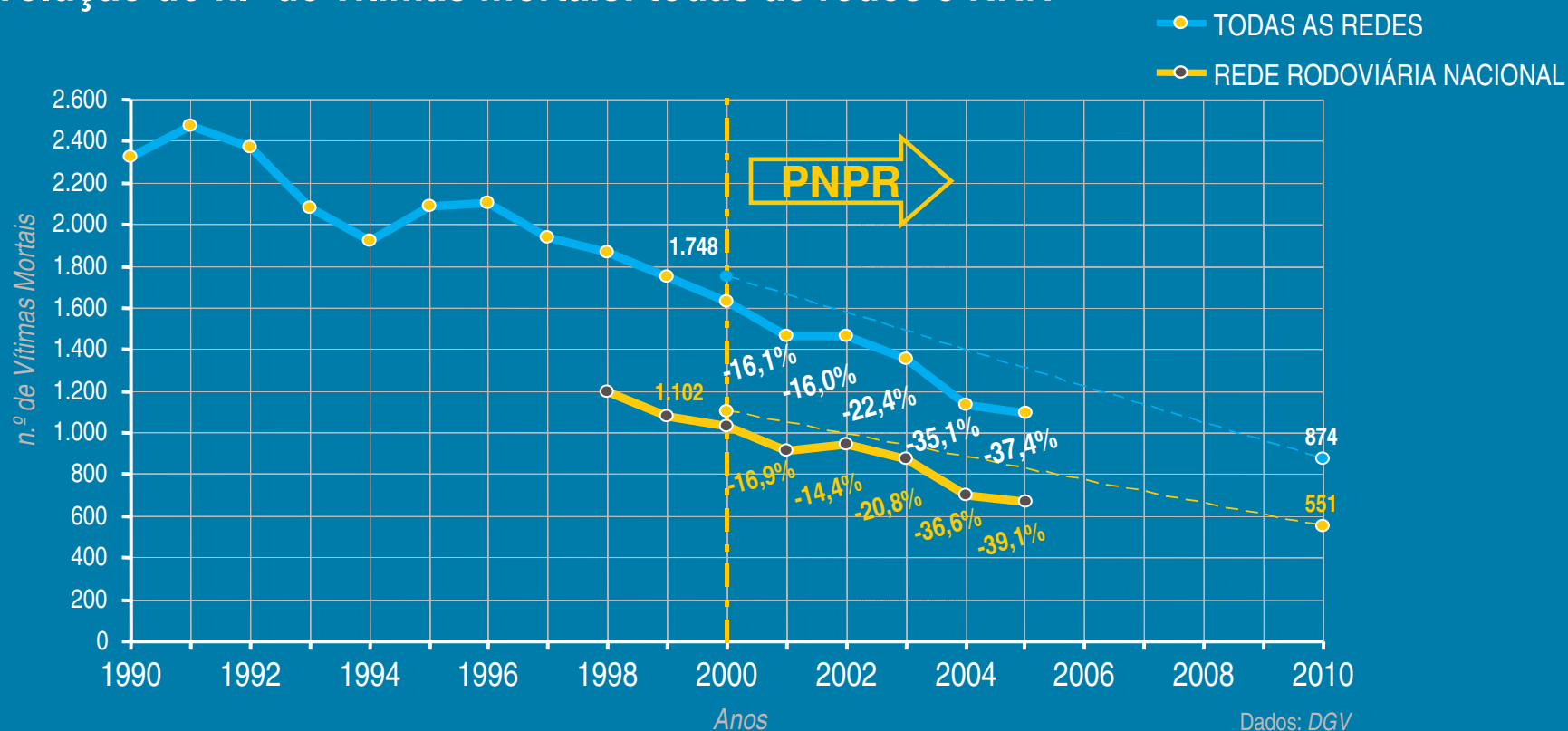
1980-2005: EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE VÍTIMAS MORTAIS E DA CIRCULAÇÃO



Fonte: LNEC

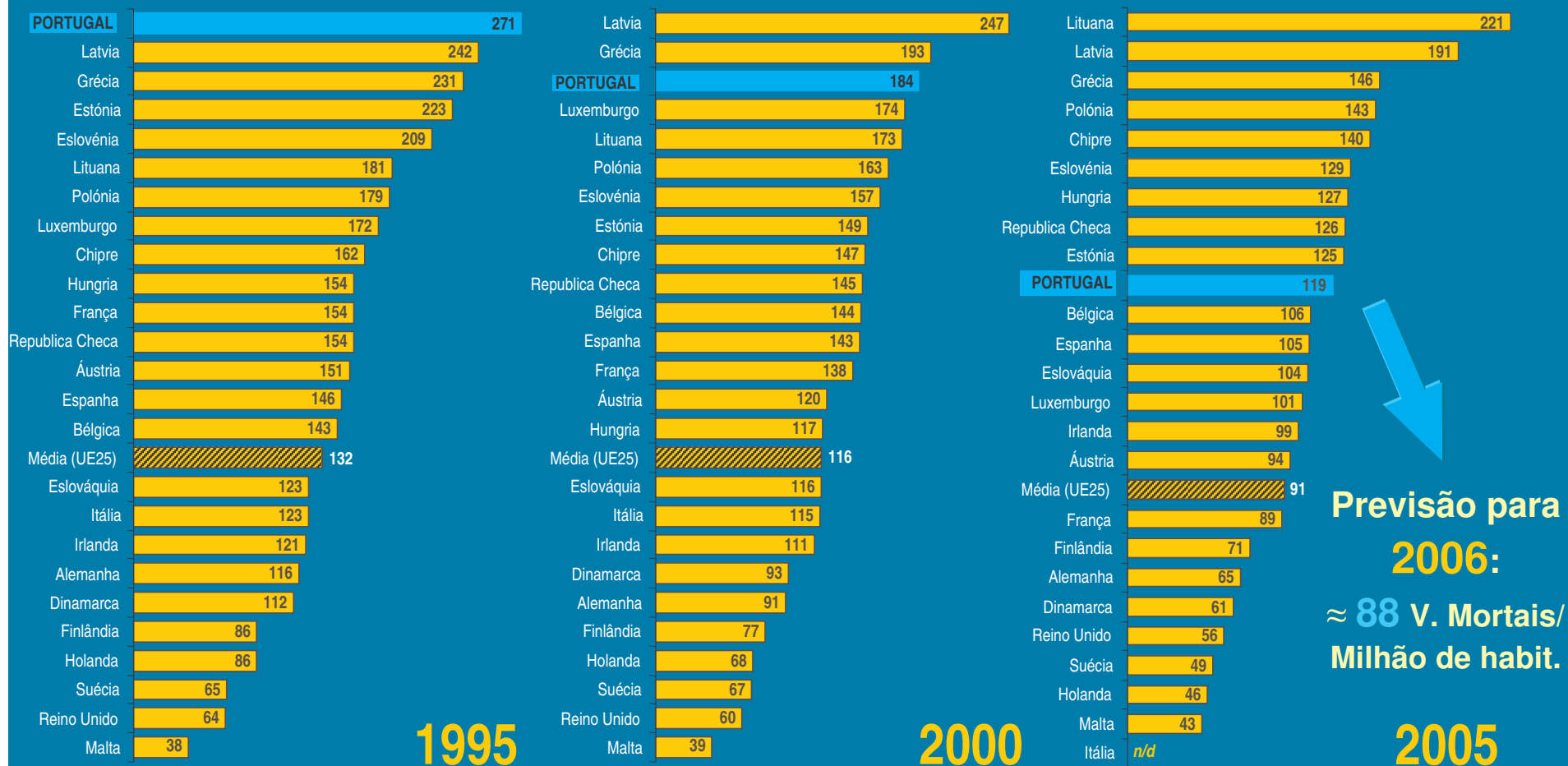
1985–2005: A circulação aumentou 4 vezes; as vítimas mortais reduziram 50%

Plano Nacional de Prevenção Rodoviária Evolução do n.º de vítimas mortais: todas as redes e RRN



De Jan. a Out. de 2006 registou-se uma redução $\approx 27\%$ (877 \Rightarrow 645 VM) em relação a período homólogo de 2005

1995-2005: Evolução da sinistralidade nos Estados Membros (UE25) – (nº mortos/milhão hab.)



Fonte: CARE- Community Road Accident Database

VII – Novo Paradigma: Lógica Administrativa Lógica da Boa Gestão

VII. Novo Paradigma: Lógica Administrativa - Lógica da Boa Gestão

1.- Quadro Geral



O processo de reorganização da Administração do Estado prevê, no âmbito MOPTC, a criação de dois Institutos Públicos:

- INIR (Instituto das Infra-estruturas Rodoviárias)
- ITI (Instituto dos Transportes Terrestres)

(DL nº 210/2006, de 27 de Outubro, que aprova a Lei Orgânica do MOPTC)



Esta orientação faz antever a separação entre a função de regulação e de operação, entre o INIR e a EP. Esta ideia estava presente no Programa do Governo



Previsão de um novo modelo de gestão e financiamento das rodovias, de acordo com o Programa do Governo e os princípios políticos definidos pelo MOPTC

2. - Contratação Pública

Novo Código dos Contratos Públicos, em transposição da Directiva 2004/18/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31.Março.2004 (e alterações)

Cria oportunidade para rever os regimes legais de contratação, **oportunidade** para introduzir melhorias no regime, sobretudo que permitam melhores condições para identificar, mitigar e alocar riscos:

Desafios globais:



Melhor gestão dos custos de oportunidade (donos-de-obra):

>>> gastar bem e obter melhores resultados



Melhor gestão dos custos de responsabilidade (empreiteiros):

>>> ganhar em fazer melhor e com eficiência

Novos Desafios na Contratação

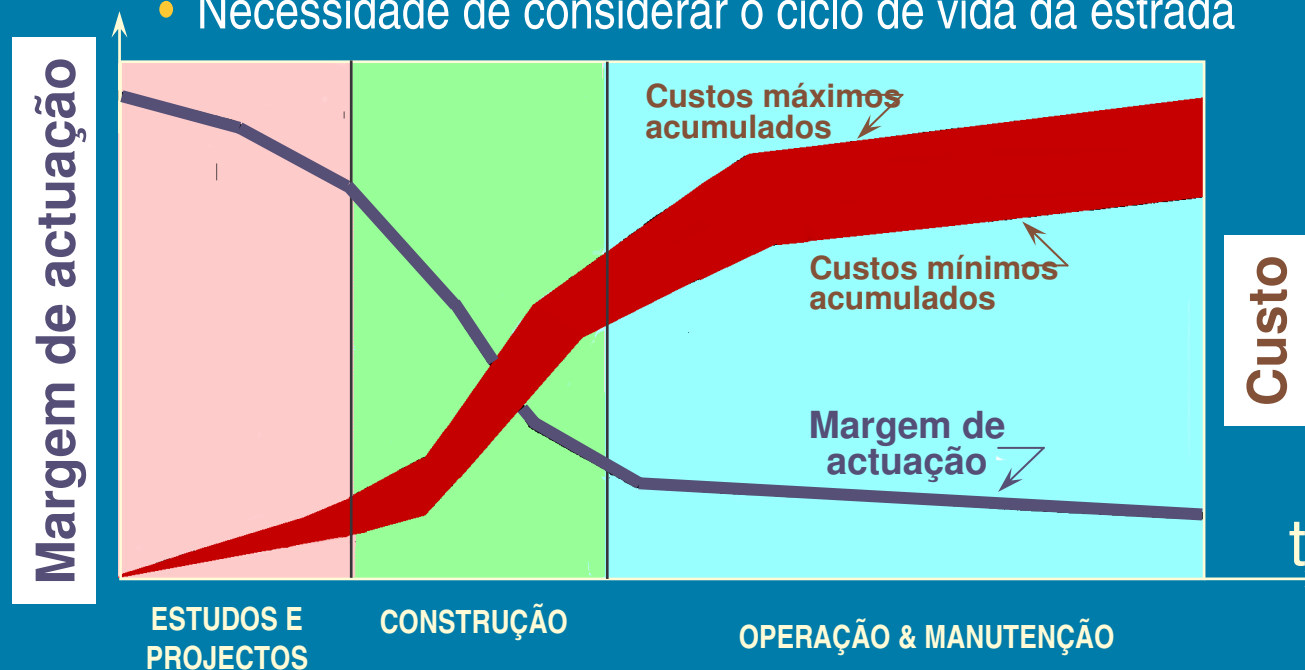
1. Simplificação Administrativa regimes mais simples de qualificação dos concorrentes
2. Melhoria das regras de acesso e permanência no mercado (certificação dos empreiteiros/projectistas)
3. Mais informação e transparência do mercado (publicitar a informação, acessibilidade tecnológica, *benchmarking* nos mercados)

VII. Novo Paradigma: Lógica Administrativa - Lógica da Boa Gestão

4. MELHORIA DA QUALIDADE DOS PROJECTOS RODOVIÁRIOS

ESPECIFICIDADE DO PROJECTO RODOVIÁRIO

- Variabilidade das condições
- Multidisciplinaridade
- Realização por fases: progressividade da tomada de decisões
- Necessidade de considerar o ciclo de vida da estrada



VII. Novo Paradigma: Lógica Administrativa - Lógica da Boa Gestão

A CONSTRUÇÃO DE UM NOVO PARADIGMA:

A necessidade de um Novo Modelo de Gestão para os Contratos

➤ Actualmente, a discussão já não pode estar apenas nos desvios mas sim na eficiência e equidade dos resultados obtidos e do cumprimento de objectivos.

Urge reforçar:

- ➔ **Valores** – desenvolver a **confiança** no sistema para todos (Estado, cidadãos, mercados, investidores, utilizadores)
- ➔ **Orientação** para os **resultados**: lógica da actividade vai sendo progressivamente substituída pela lógica da *performance* (resultado)
- ➔ Reforçar a **segurança** e a **qualidade** do serviço, como funções públicas essenciais para os cidadãos e a sociedade

Muito Obrigado