



**Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores**  
**SUBCOMISSÃO DE POLÍTICA GERAL**

**PARECER DA SUBCOMISSÃO DE POLÍTICA GERAL  
SOBRE O PROJETO DE DECRETO-LEI QUE  
ESTABELECE UM REGIME EXCECIONAL E  
TEMPORÁRIO DE DETERMINAÇÃO DO PREÇO  
ANORMALMENTE BAIXO EM PROCEDIMENTOS DE  
FORMAÇÃO DE CONTRATOS DE EMPREITADA DE  
OBRAS PÚBLICAS E DE SERVIÇOS RELACIONADOS  
COM OBRAS PÚBLICAS E CRIA UM NOVO REGIME  
EXCECIONAL E TEMPORÁRIO DE LIBERAÇÃO DAS  
CAUÇÕES PRESTADAS PARA GARANTIR A  
EXECUÇÃO DE CONTRATOS DE EMPREITADA E  
SUBEMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS E DE  
SERVIÇOS RELACIONADOS COM OBRAS  
PÚBLICAS.**

**Horta, 09 de julho de 2014**

1

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES	
ARQUIVO	
Entrada <b>2084</b>	Proc. n.º <b>08.06</b>
Data: <b>01/4/07/09</b>	N.º <b>1081</b>



## **Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores**

### **SUBCOMISSÃO DE POLÍTICA GERAL**

#### **INTRODUÇÃO**

A Subcomissão de Política Geral, reunida a 09 de julho de 2014, na Horta, procedeu à apreciação, relato e emissão de parecer sobre o Projeto de Decreto-Lei que estabelece um regime excecional e temporário de determinação do preço anormalmente baixo em procedimentos de formação de contratos de empreitada de obras públicas e de serviços relacionados com obras públicas e cria um novo regime excecional e temporário de liberação das cauções prestadas para garantir a execução de contratos de empreitada e subempreitada de obras públicas e de serviços relacionados com obras públicas.

O projeto de Decreto-Lei deu entrada, na Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores no dia 30 de junho de 2014, tendo sido remetido à Comissão de Política Geral para apreciação, relato e emissão de parecer urgente até ao dia 09 de julho de 2013, por despacho de Sua Excelência a Senhora Presidente da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores.

#### **CAPÍTULO I**

##### **ENQUADRAMENTO JURÍDICO**

A pronúncia dos órgãos de governo próprio da Região Autónoma dos Açores relativamente às questões de competência dos órgãos de soberania que digam respeito à Região exerce-se por força do disposto no n.º 2 do artigo 229.º da Constituição da República Portuguesa em conjugação com o que dispõe a alínea g) do n.º 1 do artigo 7.º, a alínea i) do artigo 34.º e os artigos 116.º e 118.º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores, aprovado pela Lei n.º 2/2009, de 12 de janeiro e com o que estipula a alínea e) do artigo 42.º do Regimento da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores.

A emissão do respetivo parecer pela Assembleia Legislativa ocorre num prazo de 20 dias, nos termos do disposto no n.º 4 do artigo 118.º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores, prazo que pode ser reduzido em situações de manifesta urgência devidamente fundamentada, declarada pelo órgão de soberania, que, no caso presente, invoca a necessidade de aprovação deste projeto de diploma “por se tratar de um regime excecional e temporário.”



**Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores**  
**SUBCOMISSÃO DE POLÍTICA GERAL**

A emissão do parecer da Assembleia Legislativa cabe à comissão especializada permanente competente em razão da matéria, nos termos da alínea e) do artigo 42.º do Regimento.

Nos termos do disposto na alínea ii) do artigo 1.º da resolução da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores n.º 23/2012 de 20 de novembro, a matéria objeto da iniciativa é da competência da Comissão de Política Geral.

**CAPÍTULO II**  
**APRECIÇÃO DA INICIATIVA**  
**NA GENERALIDADE E NA ESPECIALIDADE**

**I - NA GENERALIDADE**

O projeto de Decreto-Lei ora submetido a parecer da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, no âmbito da audição dos órgãos de governo próprio, pretende estabelecer um regime excecional e temporário de determinação do preço anormalmente baixo em procedimentos de formação de contratos de empreitada de obras públicas, bem como de contratos de aquisição de serviços de projeto e consultadoria de arquitetura, de especialidades, da respetiva assistência técnica e de serviços de fiscalização de obra pública.

Estabelece ainda um novo regime excecional e temporário de liberação das cauções prestadas para garantir a execução de contratos de empreitada e subempreitada de obras públicas, bem como de contratos de aquisição de serviços de projeto e consultadoria de arquitetura, de especialidades, da respetiva assistência técnica e de serviços de fiscalização de obra pública.

O regime excecional e temporário de determinação do preço anormalmente baixo, previsto neste diploma, aplica-se aos procedimentos de formação de contratos que se iniciem ao abrigo do Código dos Contratos Públicos (CCP), até 18 de abril de 2016, não se aplicando, nestes casos, o disposto no artigo 71.º do referido Código.

O regime excecional e temporário de liberação das cauções previsto no presente diploma, aplica-se aos contratos de empreitada e subempreitada de obras públicas celebrados, ao abrigo do CCP ou dos regimes jurídicos de empreitada de obras públicas que o antecederam, ou a celebrar, ao abrigo do CCP, até 18 de abril de



## **Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores**

### **SUBCOMISSÃO DE POLÍTICA GERAL**

2016 e ainda aos contratos de aquisição de serviços de projeto e consultoria de arquitetura, de especialidades, da respetiva assistência técnica e de serviços de fiscalização de obra pública, celebrados ou a celebrar ao abrigo do CCP, até 18 de abril de 2016.

Com o regime ora proposto, que deverá vigorar até à publicação do diploma de transposição das novas diretivas comunitárias e de revisão do Código dos Contratos Públicos, no limite até 18 de abril de 2016, pretende o proponente, por um lado, mitigar e evitar que sejam adjudicadas propostas que, apesar da sua aparente vantagem, são afinal propostas fonte de prejuízos na execução do contrato, e por outro, clarificar que não podem ser excluídas automaticamente propostas que, não obstante comportem preços anormalmente baixos, se revelam afinal sérias e congruentes.

Com esta revisão, pretende o proponente proceder assim, também, à criação de um novo regime excecional e temporário de liberação de caucões, revogando-se o anterior, com o objetivo de promover de forma mais eficaz a diminuição dos encargos emergentes para as empresas do setor com a prestação e manutenção de caucões, contribuindo dessa forma para atenuar o seu impacto na falta de liquidez financeira destas empresas e da sua dificuldade de aceder ao crédito, o que contribuirá de forma positiva para a sustentabilidade destas empresas e bem assim para os níveis de emprego por ela gerados.

Apesar das intenções atrás enunciadas, e na análise efetuada ao projeto em apreço, e embora se reconheça a necessidade de em sede de contratação pública, em particular na formação dos contratos de empreitada de obras públicas, existirem instrumentos que obstem ao surgimento de propostas de preço anormalmente baixo, principalmente em situações conjunturais de crise económica que são potenciadoras de distorções no normal funcionamento do mercado, as quais põem em causa não apenas a sã concorrência como a boa execução dos contratos.

E mesmo admitindo que os critérios estabelecidos no artigo 71.º do Código dos Contratos Públicos (CCP) possam não ser suficientes para cumprir cabalmente com tal desiderato, tanto mais sabendo-se da dificuldade das entidades adjudicantes



## **Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores**

### **SUBCOMISSÃO DE POLÍTICA GERAL**

fixarem corretamente o preço base do procedimento, desde logo pela inexistência de instrumentos que lhes permitam definir, com maior rigor e fiabilidade, tal preço.

Não obstante tudo isto, considera-se, contudo, que o estabelecimento de critérios para a determinação do preço anormalmente baixo, ainda que por via de um regime excecional, não pode, ou não deve, ignorar princípios fundamentais que regem a contratação pública, como sejam os princípios da transparência, da igualdade e da objetividade na apreciação/admissibilidade das propostas.

Constata-se, por isso, que o projeto de DL, que estabelece um regime excecional e temporário de determinação do preço anormalmente baixo em procedimentos de formação de contratos de empreitada de obras públicas e de contratos de aquisição de serviços relacionados com aqueles, não cumpre com os mencionados princípios.

Com efeito, no artigo 71.º do CCP o conceito de “preço anormalmente baixo” é definido em função do preço base (ou, em alternativa, ainda que por referência ao preço base, em função de um valor indicado no convite ou no programa do procedimento), sendo aquele – o preço base – estabelecido pela entidade adjudicante. Nestes termos, a verificação de um preço anormalmente baixo nunca depende dos valores das propostas que tenham sido apresentadas pelos concorrentes no procedimento. Este princípio, com o qual se concorda, encontra-se plasmado numa das regras fundamentais que regem a avaliação das propostas, segundo a qual a avaliação da proposta não pode depender, direta ou indiretamente, dos atributos de outras propostas (cfr., n.º 4 do artigo 139.º do CCP).

Sucedo que no projeto de decreto-lei em análise o critério da determinação do preço anormalmente baixo passa a ser definido supletivamente com base no valor das propostas apresentadas e de forma distinta para os casos em que sejam apresentadas duas ou mais do que duas propostas, ou seja, a qualificação de um preço anormalmente baixo passa a estar dependente do valor das propostas entregues e, portanto, já não do preço base ou de um valor indicado pela entidade adjudicante. Nestas circunstâncias, parece-nos evidente que o critério compromete inapelavelmente os princípios acima enunciados, porquanto, de facto, por um lado, os concorrentes deixam de poder conhecer antecipadamente qual é efetivamente o limiar do preço anormalmente baixo e, por outro lado, esse limiar passa a depender



## **Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores**

### **SUBCOMISSÃO DE POLÍTICA GERAL**

do atributo “preço” das propostas apresentadas, ou seja, a qualificação do preço de uma proposta como “anormalmente baixo” surge por via da aproximação ou distanciamento à proposta de preço mais elevado, no caso de só haver duas propostas, ou em relação a um valor correspondente à média aritmética dos preços de todas as propostas, no caso de haver mais do que duas propostas.

Constata-se, assim, uma incoerência entre o critério de determinação do preço anormalmente baixo insito no artigo 3.º do projeto de decreto-lei em análise e o propósito que lhe está subjacente. Com efeito, embora no n.º 1 do preceito se reduza para 30% o percentual previsto nas alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 71.º do CCP, ou seja, se diminua a amplitude do limiar a partir do qual a proposta é considerada de preço anormalmente baixo, paradoxalmente, e contrariamente ao que se prevê no CCP, não se confere margem de manobra à entidade adjudicante para, pelo menos, poder definir, por referência ao preço base do procedimento, um valor que corresponda a uma percentagem inferior a 30%. Por outras palavras, num regime que pretende ser mais apto a prevenir os efeitos ou as consequências advenientes de propostas com preços anómalos não se compreende que o legislador impeça a entidade adjudicante de definir, ainda que por referência ao preço base do procedimento, o limiar do preço anormalmente baixo num valor que corresponda a uma percentagem inferior a 30%.

Também não se afigura razoável o disposto no n.º 4 do artigo 3.º do projeto de diploma em análise, na medida em que confere à entidade adjudicante, de forma totalmente discricionária, a liberdade de avaliar se uma proposta deve ser considerada de preço anormalmente baixo, mesmo que esta não o seja por aplicação dos critérios objetivos previstos nos n.ºs 1 a 3. Na nossa opinião, o preceito “in casu” é demasiado subjetivo e, como tal, fere os já referidos princípios da transparência, da igualdade e da objetividade na apreciação/admissibilidade das propostas.

#### **II – NA ESPECIALIDADE**

Pelo que ficou dito, propõe-se que o regime ora proposto não deve aplicar-se à Região Autónoma dos Açores. Assim sendo, propõe-se a eliminação da segunda parte do n.º 1 e o n.º 2 do artigo 10.º.



**Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores**  
**SUBCOMISSÃO DE POLÍTICA GERAL**

**CAPÍTULO III**  
**PARECER**

A Comissão de Política Geral deliberou, por maioria, com os votos desfavoráveis do PS e do PSD e com as abstenções do CDS-PP e do BE, dar parecer desfavorável ao projeto de Decreto-Lei que **“estabelece um regime excecional e temporário de determinação do preço anormalmente baixo em procedimentos de formação de contratos de empreitada de obras públicas e de serviços relacionados com obras públicas e cria um novo regime excecional e temporário de liberação das cauções prestadas para garantir a execução de contratos de empreitada e subempreitada de obras públicas e de serviços relacionados com obras públicas”**.

Horta, 09 de julho de 2014

**O Relator**

**Cláudio Lopes**

O presente relatório foi aprovado por unanimidade.

**O Presidente**

**Jorge Costa Pereira**