

Estudo de caso

Diálogo concorrencial (DC)
Projecto PROMINENT MED: O caso de Mértola

Março
2023

1. Contextualização ao tipo de procedimento utilizado

1.1. Enquadramento jurídico

O diálogo concorrencial (DC) é um dos procedimentos pré-contratuais previsto na alínea f) do n.º 1 do artigo 16º do Código dos Contratos Públicos (CCP), cuja tramitação se encontra prevista nos artigos 204º a 218º do referido Código. Foi introduzido pela transposição da Diretiva 2004/18/CE que já anunciava a introdução da inovação nos contratos públicos, definindo-o como um procedimento em que qualquer operador económico pode solicitar participar e em que a entidade adjudicante conduz um diálogo com os candidatos admitidos nesse procedimento, tendo em vista desenvolver uma ou várias soluções aptas a responder às suas necessidades e com base na qual, ou nas quais, os candidatos selecionados serão convidados a apresentar uma proposta.

Este procedimento deve ser escolhido com base em critérios materiais, verificando-se, portanto, uma das seguintes situações (artigo 29.º do CCP):

- a) As suas necessidades não possam ser satisfeitas sem a adaptação de soluções facilmente disponíveis;
- b) Os bens ou serviços incluírem a conceção de soluções inovadoras;
- c) Não for objetivamente possível adjudicar o contrato sem negociações prévias devido a circunstâncias específicas relacionadas com a sua natureza, complexidade, montagem jurídica e financeira ou devido aos riscos a ela associados;
- d) Não for objetivamente possível definir com precisão as especificações técnicas por referência a uma norma, homologação técnica europeia, especificações técnicas comuns ou referência técnica;

1.2. Benefícios e oportunidades do tipo de procedimento CPI

- ❖ Aquando da impossibilidade objetiva de especificar os meios aptos a satisfazer as suas necessidades, nomeadamente em setores de atividade particularmente complexos, ficando impossibilitada da adoção do concurso público ou do concurso limitado por prévia qualificação;
- ❖ Nos casos em que as entidades conhecem as necessidades a satisfazer, mas desconhecem as soluções ou possuem um grau de clareza exíguo de ordem técnica, ou estrutura jurídica e/ou financeira do projeto que permitam a sua satisfação;
- ❖ Maior interação entre as entidades adjudicantes e o mercado, permitindo a discussão de vários aspetos das necessidades a satisfazer;
- ❖ Processo flexível que salvaguarda simultaneamente a concorrência entre operadores económicos e a possibilidade de as entidades adjudicantes dialogarem com cada um dos candidatos todos os aspetos a considerar no caderno de encargos.
- ❖ Propício à atuação da entidade adjudicante como primeiro comprador de produtos ou serviços novos no mercado ou com características de novidade substanciais.

2. Enquadramento do projeto

2.1. Identificação da necessidade

Por toda a Europa os edifícios e a iluminação pública representam uma grande parte do consumo energético. No âmbito do Interreg MED¹ surgiu a oportunidade de realização do projeto Prominent MED² centrado na otimização do desempenho energético global de edifícios de pequenos Municípios, o aumento do seu conforto térmico e a promoção de um ambiente interior mais sustentável, com vista à utilização racional de energia em edifícios públicos.

Duas entidades portuguesas presentes no Consórcio - a Comunidade Intermunicipal do Baixo Alentejo (CIMBAL)³ e a consultora IRRADIARE⁴ - através deste projeto procuraram responder à necessidade de renovação energética e melhoria de eficiência em parte do património edificado mais envelhecido do Concelho de Mértola. Optou-se pela reabilitação da Câmara Municipal de Mértola que acolhe a parte romana do Museu do Concelho, dadas as suas necessidades ao nível da correção de patologias construtivas, incremento da melhoria da qualidade do ar do edifício, aumento da utilização de energias renováveis e melhoria da eficiência dos sistemas.

2.2. Objetivos

O edifício dos paços do Concelho de Mértola tem sob si instalado o núcleo romano do Museu, no qual uma intervenção arqueológica pôs a descoberto as ruínas de uma habitação romana. Este edifício encontra-se inserido na zona urbana da cidade, onde existe ausência de obstáculos solares e de ventos, sem sombreamentos significativos. Todavia, a climatização dos espaços é realizada através de radiadores a óleo, ventoinhas e sistemas split, não havendo renovação de ar; a cobertura é inclinada em telha com uma zona em vidro simples. Para além disso, o sistema de iluminação interior é composto por lâmpadas fluorescentes tubulares com balastro ferromagnético, lâmpadas de halogéneo e lâmpadas fluorescentes compactas. A iluminação dos diversos locais é maioritariamente comandada de forma manual e não possibilita a regulação de fluxo em função da iluminação natural, assim como as caixilharias são de madeira sem corte térmico e com vidro simples.

A CIMBAL, em representação do Município, identificou como objetivos principais a melhoria da qualidade geral do edifício, nomeadamente a monitorização dos consumos, a redução dos consumos e custos energéticos, a melhoria da qualidade ambiental e a atratividade do edifício, com vista a torná-lo mais sustentável e inteligente, sem negligenciar a sua história.

Apesar da identificação de determinadas tipologias de intervenção de melhoria, orientadas para a otimização do desempenho energético e promoção da salubridade do espaço, verificaram-se certos constrangimentos relacionados com ações típicas de implementação de energias renováveis que não são aplicáveis ao edifício, a obrigação de manutenção da estética do edifício (enquanto património histórico edificado), e o cumprimento das limitações impostas pela candidatura UNESCO e indicações dadas pelas entidades competentes.

¹ Uma iniciativa financiada pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER).

² O projeto Prominent MED visou fomentar a contratação pública para aquisição de soluções inovadoras, por forma a favorecer o crescimento verde no espaço MED, em particular em Espanha, Croácia, França, Itália e Portugal.

³ A CIMBAL é composta pelos Municípios de Aljustrel, Almodôvar, Alvão, Barrancos, Beja, Castro Verde, Cuba, Ferreira do Alentejo, Mértola, Moura, Ourique, Serpa e Vidigueira (Baixo Alentejo). Tem como missão principal a promoção do planeamento e da gestão da estratégia de desenvolvimento do território.

⁴ www.irradiare.com.

2.3. Referências de mercado

Em setembro de 2017, decorreram dois grupos focais desenvolvidos nas instalações da CIMBAL, que contaram com funcionários do Município (para salvaguarda de uma implementação futura e aceitação da solução e para a definição do âmbito e prevenção da aquisição de equipamentos/serviços desnecessários), com vista à identificação das principais necessidades.

A partir de março de 2018, a CIMBAL iniciou a fase de envolvimento com o mercado, com a apresentação do projeto-piloto aos treze Municípios que integram a CIMBAL, a verificação de limitações decorrentes das especificidades históricas do edifício e a recolha de informação sobre todas as soluções inovadoras de eficiência energética possíveis. Foi lançada uma consulta aberta ao mercado para facilitar o diálogo com potenciais fornecedores, expor as características do edifício e organizar visitas ao local.

Com vista a identificar os utilizadores finais representativos do mercado, a reconhecer ineficiências e a definir uma base robusta de especificações funcionais, em abril de 2018 foi preparada uma lista de contactos de potenciais agentes da cadeia de valor na área da eficiência energética e reabilitação urbana, e foi desenvolvido um inquérito por questionário, que consistiu na base do workshop⁵ que contou com um número significativo de empresas e outras partes interessadas. Foi também criado um website e outras redes sociais com informações sobre o projeto-piloto que potenciou feedbacks valiosos. Paralelamente, dadas as particularidades do edifício, foi produzida documentação técnica de auditoria e análises de consumo energético e de verificação de limitações técnicas, que serviram de base à construção das especificações técnicas do caderno de encargos.

2.4. Escolha do procedimento pré-contratual

Com base na análise de mercado realizada, a entidade adjudicante não se encontrava objetivamente em condições de definir os meios técnicos capazes de responder às necessidades supraidentificadas, nem de delinear, em termos suficientemente precisos, a estrutura jurídica e financeira inerente ao contrato a celebrar. Para além disso, o edifício, a par das suas características arquitetónicas singulares e da sua inserção geográfica, apresenta especificidades relacionadas com o regulamento energético para as quais a maioria das tecnologias tradicionais não pode ser implementada. Com efeito, ao tratar-se de uma solução previsivelmente “complexa”, foi escolhido o procedimento de diálogo concorrencial (DC).

⁵ O objetivo do *workshop* consistiu em receber das partes interessadas observações e sugestões úteis, por meio de inquérito por questionário, de forma a adquirir um conhecimento mais completo do mercado e desenvolver o processo de consulta. As empresas interessadas foram convidadas a responder ao questionário, no qual foi solicitada informação sobre o perfil da empresa, apresentação de equipamentos, incluindo uma breve caracterização da solução e a inclusão de requisitos técnicos para a instalação, garantias, preços por unidade, referências e pessoas de contacto.

3. Recursos necessários

O projeto obteve um apoio financeiro da União Europeia de 85% (FEDER – 2.292.491,65 euros). O orçamento CIMBAL foi de 376.115 euros, tendo obtido um apoio financeiro público regional adicional de cerca de 15% desse valor.

No que respeita aos recursos humanos envolvidos foram afetos dois técnicos da CIMBAL para gestão do projeto e para suporte financeiro. Foram ainda contratados quatro consultores externos nas especialidades de energia, jurídico, património histórico, e contratação pública de inovação, tendo, em certas etapas, recorrido a outros recursos externos. O valor associado a estas contratações foi de cerca de 15 mil euros.

4. Visão geral do procedimento

A CIMBAL lançou um primeiro diálogo concorrencial a 20 de setembro de 2018, o qual terminou a 22 de outubro de 2018, uma vez que apenas dois operadores económicos apresentaram a sua candidatura, o que nos termos do Código dos Contratos Públicos impede o prosseguimento do procedimento (cfr. n.º 2 do artigo 206.º). Com efeito, em Portugal é necessário contar com um mínimo de três candidatos para iniciar um diálogo concorrencial.

No sentido de apelar a uma maior participação dos operadores económicos, foi desenvolvida uma mais eficaz campanha de comunicação intensiva por parte da entidade adjudicante. Com efeito, o procedimento foi relançado dois meses depois, em 14 de dezembro de 2018. Quatro operadores económicos apresentaram a sua candidatura, tendo três deles sido qualificados e convidados a apresentar a sua solução.

Foram assim ultrapassados os constrangimentos que levaram ao insucesso do primeiro diálogo concorrencial possibilitando a identificação de potenciais fornecedores dispostos a participar e aprender com o processo. Esta comunicação com os fornecedores foi de extrema importância para o sucesso deste novo procedimento e para esclarecer as dúvidas dos operadores económicos, não tendo havido necessidade de proceder à alteração de nenhuma das peças do procedimento.

O DC integrou as três fases previstas no CCP, aplicando os seguintes prazos:

- a) 1.ª FASE - apresentação das candidaturas e qualificação dos candidatos – até 30 dias após a publicação do anúncio em DRE;
- b) 2.ª FASE – apresentação das soluções e diálogo com os candidatos qualificados – até 30 dias após finda a 1.ª fase;
- c) 3.ª FASE – apresentação e análise das propostas e adjudicação – até 40 dias após o envio do convite.

O procedimento de DC decorreu até ao final de agosto de 2019, tendo o contrato sido assinado em dezembro de 2019. Na fase de qualificação os candidatos apresentaram na sua candidatura documentação relativa à sua experiência e posteriormente a sua proposta de solução. A solução escolhida propunha-se cumprir todas as especificidades advindas do facto de ser um edifício histórico, tendo este objetivo sido atingido.

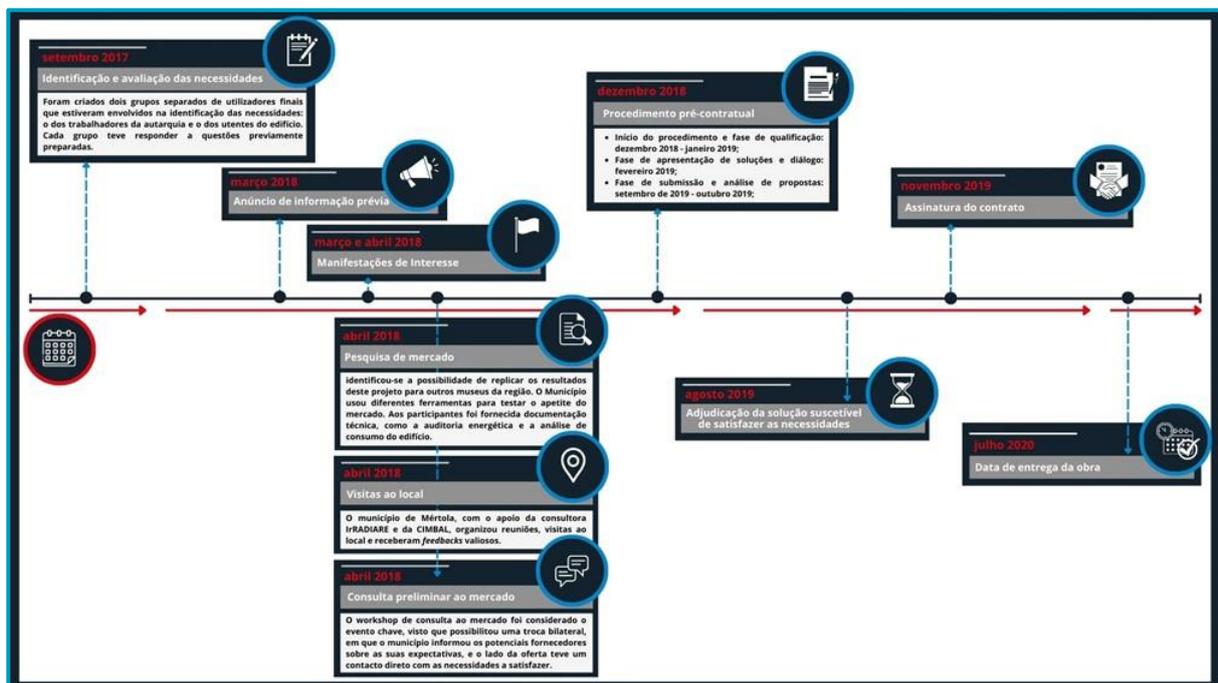


Figura 1 - Fases de desenvolvimento do procedimento de diálogo concorrencial, entre 2017 e 2020.

4.1. Cláusulas técnicas do caderno de encargos/Memória Descritiva

Procurou-se soluções inovadoras de eficiência energética, nomeadamente através de materiais e sistemas funcionais, tendo em conta as particularidades e restrições do edifício histórico, sujeito a regras específicas, e uma abordagem e procedimento de implementação inovadores e replicáveis. Tal como suposto, o caderno de encargos foi construído com base na informação obtida na fase de diálogo com os concorrentes. Em sede de memória descritiva foram identificadas necessidades, tipologias de intervenções de melhoria e constrangimentos. Em particular, delineou-se oportunidades de otimização da performance energética, de aumento do conforto térmico e de promoção da salubridade do espaço, em particular a correção de patologias construtivas, a redução de necessidades energéticas, a utilização de energias renováveis e a melhoria de eficiência dos sistemas.

4.2. Requisitos, critérios de seleção e de adjudicação

Para a fase de apresentação das candidaturas e qualificação dos candidatos, a CIMBAL desenhou um modelo complexo de qualificação. Os requisitos de qualificação foram os seguintes:

- ❖ Apresentação de evidência de ter estado envolvido em contratos de eficiência energética;
- ❖ Apresentação de evidência de ter estado envolvido em intervenções em edifícios integrados em centro histórico;
- ❖ Comprovativo de que dispunha de corpo técnico qualificado;
- ❖ Apresentação de evidência de capacidade tecnológica;
- ❖ Apresentação de modelo organizacional estruturado;

❖ Apresentação de modelo de controlo de qualidade e/ou certificação de qualidade

Foi desenhada uma matriz de avaliação dos fatores que densificam o critério de qualificação, constituída por cinco fatores, que a seguir se elencam. No que respeita ao fator Experiência (40%) foi valorizada a descrição detalhada do *curriculum vitae* da empresa, em particular no que respeita ao desenvolvimento de projetos em matéria de eficiência energética e/ou reabilitação urbana com evidência discriminada dos serviços fornecidos nos últimos anos. O segundo fator a considerar foram os Recursos Humanos (25%) onde foi valorizada a formação específica nas áreas core. A Capacidade tecnológica (15%) indicou a necessidade de documentação de soluções tecnológicas previamente desenvolvidas relacionadas com eficiência energética e/ou reabilitação urbana. O quarto fator, associado ao Modelo Organizacional (10%) respeitou à informação acerca do planeamento e distribuição de tarefas e responsabilidades. Por último, foi valorizado o fornecimento de informação e documentação relativa a procedimentos de Controlo de Qualidade (10%).

No que concerne ao critério de adjudicação escolhido para este DC, a CIMBAL optou pelo da proposta economicamente mais vantajosa assente na melhor relação qualidade-preço, densificado por fatores e subfactores atinentes ao objeto do DC, tendo o preço uma ponderação de apenas 10%.

- ❖ Fator 1 – Características Técnicas (90%)
 - Subfator 1.1 – Qualidade técnica das propostas (35%)
 - Subfator 1.2 – Caráter inovador da proposta (20%)
 - Subfator 1.3 - Potencial de redução dos consumos (25%)
 - Subfator 1.4 - Garantias de desempenho (10%)
- ❖ Fator 2 – Preço (10%).

5. Resultados e respetivo impacto

Foi implementada uma solução inovadora que contou com um conjunto de medidas incrementais para a melhoria do desempenho energético e a reabilitação do edifício histórico, tendo em conta as suas especificidades, que consistiram: *i)* na substituição da caixilharia existente por uma nova caixilharia e melhoria das características solares dos vidros; *ii)* na substituição das lâmpadas atuais e instalação de LED'S para iluminação; e *iii)* na substituição do equipamento atual para climatização. O principal impacto respeita à redução da fatura energética e dos consumos. Após nova auditoria energética constatou-se melhorias consideráveis na qualidade ambiental do edifício, tendo sido preservada a sua história e atratividade.

6. Próximos passos

A experiência adquirida pela utilização deste diálogo concorrencial foi integrada na central de compras por forma a ser, no futuro, utilizada ao nível da região do Alentejo.

7. Duração prevista vs. duração efetivada

O projeto apresentou desvios temporais consideráveis face ao previamente estipulado, o que obrigou a um pedido de prorrogação do projeto de seis meses. Uma vez que na primeira fase apenas responderam duas empresas, o procedimento foi relançado dois meses depois. Devido aos *timings* do processo de adjudicação, deu-se início às obras com um atraso de quatro meses. Os trabalhos terminaram em julho de 2020, embora o planeamento temporal previsse a sua conclusão em janeiro de 2020 (atraso de seis meses), o que não aconteceu devido a atrasos nos fornecimentos de materiais da empreitada, uma vez que a mesma decorreu durante o Verão.

8. Principais dificuldades e/ou riscos encontrados

- ❖ O facto de em Portugal a promoção de um procedimento pré-contratual para uma compra de inovação ser um conceito muito recente. Este facto tornou difícil a tarefa de encontrar especialistas nacionais em compras públicas de inovação e a implementação da fase de consulta ao mercado. Além disso, foi igualmente difícil encontrar as soluções inovadoras possíveis de implementar num edifício histórico. Estas características estruturais destes edifícios criaram complexidade e geraram alguns atrasos
- ❖ A incerteza, relutância e a inexperiência com compras complexas conduziram ao alcance de respostas insuficientes por parte do mercado e ao subsequente relançamento do concurso, prolongando a duração do processo de aquisição. Esta fase foi particularmente morosa devido à fragmentação do mercado nacional no setor da reabilitação urbana sustentável;
- ❖ Dificuldade em encontrar, a nível municipal, profissionais com conhecimento suficiente para avaliar, propor e decidir ações no domínio da eficiência energética, particularmente em aspetos como a identificação de prazos de entrega e preço. Esta limitação foi ainda mais veemente dada a reduzida dimensão do Concelho e o modesto orçamento para a adoção do procedimento;
- ❖ Dificuldade em encontrar um equilíbrio apropriado entre a satisfação de necessidades através de soluções específicas, o que poderá excluir o uso de procedimentos de soluções inovadoras, e necessidades mais funcionais que possam ser satisfeitas por soluções mais inovadoras.
- ❖ O excesso de especificações detalhadas e excessivamente prescritivas, a não aceitação de certas variantes, a ausência de abertura a ideias não solicitadas tenderam a bloquear a criatividade de potenciais fornecedores.
- ❖ O valor do preço base do procedimento impediu uma maior aposta em soluções inovadoras, tendo a solução vencedora conseguido atingir os requisitos funcionais determinados nas peças do procedimento, mas com recurso a adaptação de soluções já existentes.

9. Aprendizagens e recomendações

- ❖ *Criação de uma equipa de projeto forte e competente:* a definição de papéis e responsabilidades e a seleção de uma equipa qualificada para as questões de reabilitação sustentável revelou-se crucial para uma coordenação mais fluida e um processo de decisão mais eficaz. Em tom complementar, recomenda-se a prévia definição de peritos externos para colmatar quaisquer lacunas de conhecimento-chave do projeto;

- ❖ *Entidades públicas e operadores económicos mais sensibilizados e habilitados:* são necessários maiores esforços de tempo e investimento monetário para explicitação aos fornecedores deste tipo de procedimento (anterior e posterior à publicação do concurso), dado o pioneirismo e escassez de competências especializadas, para uma melhor preparação do mercado para detalhar o preço e as especificidades técnicas;
- ❖ *Envolvimento com o mercado enquanto “pedra angular” do DC:* apesar da dificuldade em encontrar especialistas nacionais com vontade de participar e aprender com o processo, as iniciativas de envolvimento com o mercado realizadas demonstraram que as partes interessadas reconheceram a importância do projeto-piloto, manifestaram apoio a esta intervenção e salientaram a necessidade de replicação a outros edifícios históricos, nomeadamente em Museus da região;
- ❖ *A importância de saber definir inovação:* a adoção de um procedimento de DC não implica necessariamente a aquisição de soluções inovadoras radicais e mais arriscadas, podendo consistir na aquisição de inovações que possam ser adaptadas e/ou otimizadas com base na combinação de outros produtos, processos e materiais, quer sejam novos ou já existentes. A metodologia adotada promoveu a colaboração multidisciplinar tanto a nível interno (entre os funcionários do Município) como externo;

“O projeto Prominent MED foi um desafio, mas revelou-se também uma valiosa aprendizagem ao nível da implementação das compras públicas de inovação. A implementação do Diálogo Concorrencial implicou o desenvolvimento de informação técnica específica e detalhada, implicando uma alocação de tempo muito superior ao habitualmente dedicado a um procedimento pré-contratual comumente utilizado. Ao longo do mesmo, houve a possibilidade de promover a comunicação com o mercado e agentes locais, e internamente (equipas da CIMBAL e da IrRADIARE) promoveu-se a formação e capacitação. A troca de experiências, nomeadamente com outras autoridades locais esteve presente ao longo de todo o processo.

A CIMBAL e a IrRADIARE obtiveram com este projeto uma aprendizagem essencial para o futuro, sendo que é intenção promover este tipo de procedimentos na central de compras da CIMBAL e continuar a disseminar esta boa prática de compras públicas de inovação.”

— Em representação da experiência da CIMBAL e da consultora IrRADIARE