

RECOMENDAÇÃO DE BOAS PRÁTICAS 01/2022-CCP

Assunto: Boas práticas para fazer face ao aumento de preços de matérias-primas, materiais, e de mão-de-obra com impactos nas empreitadas de obras publicas

No âmbito das competências atribuídas ao Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção, I.P. (IMPIC) pelo artigo 454.º-A do Código dos Contratos Públicos (na redação que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto), e pelo artigo 3.º, n.º 3, al. e) da Lei orgânica do IMPIC, I.P. (aprovada pelo Decreto-Lei n.º 232/2015, de 13 de outubro), divulga-se a seguinte recomendação de boas práticas:

Enquadramento

Tem-se constatado, desde a crise pandémica provocada pelo vírus Sars-Cov-2, um aumento sustentado dos preços das matérias-primas e de outros materiais, o qual tem sido exponenciado pela crise energética e recentemente pela guerra na Ucrânia, situação com impactos económicos significativos cuja retoma da normalidade é, neste momento imprevisível .

As circunstâncias acima referidas têm dado origem a que alguns dos procedimentos de empreitadas de obras públicas tenham ficado desertos, e outros em que todos os preços apresentados pelos concorrentes ultrapassam o preço base.

Casos há que os contratos já celebrados deixem de ser executados de forma exata e pontual fruto desta realidade, com consequências nos atrasos de conclusão da obra(ou em alguns casos com o seu abandono) e de potenciais litígios entre os donos de obras e os empreiteiros, no que concerne, designadamente, na aplicação de sanções contratuais e/ou direito a revisão de preços.

Neste sentido, elabora-se a presente recomendação para as entidades adjudicantes, por forma a mitigar estas situações.

I – Previsões no programa do procedimento

Sendo o programa do procedimento o regulamento que contém as regras procedimentais até à celebração do contrato, é imperioso que no mesmo, se a entidade adjudicante assim o desejar, sejam previstos termos que não são legalmente exigíveis, sob pena de, tendo em conta o princípio da imutabilidade das peças procedimentais, tais regras não poderem ser invocadas no decurso do procedimento.

1 – Previsão de adjudicação acima do preço base

Nos termos do n.º 6 do artigo 70.º do Código dos Contratos Públicos (CCP), com a redação que lhe foi dada pela Lei n.º 30/2021, de 21 de maio, permite-se que o **programa do procedimento de concurso público ou de um concurso limitado por prévia qualificação preveja a possibilidade da adjudicação um de propostas que ultrapassem o preço base**, desde que reunidos cumulativamente os seguintes pressupostos:

- i. Todas as propostas apresentadas tenham sido excluídas;
- ii. Fundamente-se a adjudicação na prossecução do interesse público;
- iii. A proposta a adjudicar, de entre as propostas que apenas tenham sido excluídas com fundamento de ultrapassar o preço, não exceda em mais de 20 % o montante daquele limite;
- iv. Que esta seja ordenada em primeiro lugar, de acordo com o critério de adjudicação, cuja modalidade tem de ser o multifator;
- v. O preço da proposta a adjudicar respeite os limites do procedimento adotado e do limite de competência do órgão competente para a decisão de contratar;
- vi. A decisão de autorização da despesa já habilite ou seja revista no sentido de habilitar a adjudicação por esse preço.

Neste sentido, uma vez que o aumento de preços (indeterminável face à instabilidade económica) pode implicar que no momento de apresentação de propostas já não se consiga apresentar preços enquadráveis no preço base, **é aconselhável que as entidades adjudicantes prevejam tal possibilidade no programa do procedimento**, pois caso contrário, a acontecer a situação prevista no referido normativo, o procedimento terminará com a revogação de contratar nos termos do artigo 80.º do CCP, com fundamento na alínea b) do n.º 1 do artigo 79.º do mesmo diploma.

II – Previsões no caderno de encargos

O Caderno de encargos tem uma especial importância, pois através dele a entidade adjudicante fixa as cláusulas a incluir no contrato a celebrar, resultando este, ainda que seja reduzido a escrito, da conjugação do caderno de encargos com o conteúdo da proposta adjudicada.

Tendo presente esta importância, recomenda-se que para mitigar a situação constante desta recomendação, sejam tidos em especial consideração os seguintes aspetos:

2 – Definição do preço base

As entidades adjudicantes devem, na determinação do preço base, ter em consideração os valores apresentados pelo autor do projeto de execução, montante ao qual **pode ser aplicada uma taxa de atualização até 20%**, tendo em conta, nomeadamente:

- (i) o período de tempo decorrido desde a apresentação do projeto de execução até à data previsível de apresentação de propostas e,
- (ii) a variação dos últimos índices da revisão de preços publicados.

A fundamentação do preço base, exigível por força do n.º 3 do artigo 47.º do CCP, deve ter em especial consideração o decurso do referido prazo e os índices de materiais e de mão-de-obra mais significativos da empreitada.

3 – Não definição do preço base

Como é consabido, a regra legal é a de que a fixação do preço base é obrigatória, devendo a mesma ser devidamente fundamentada no processo administrativo.

Como única exceção, encontramos o disposto no n.º 5 do art.º 47.º do CCP, o qual permite à entidade adjudicante não fixar preço base, desde que:

- i. Exista uma fundamentação para tal, cujo ónus recai sobre a entidade adjudicante. Entendemos que a justificação poderá ser, precisamente, a incerteza da definição de preços máximos realistas na data em que os concorrentes têm de apresentar as suas propostas.
- ii. O procedimento permita a celebração de contratos de qualquer valor (concurso público ou concurso limitado por prévia qualificação com publicidade no JOUE, ou em procedimentos de ajuste direto com base em determinados critérios materiais);
- iii. O órgão competente para a decisão de contratar não esteja sujeito a limites máximos de autorização de despesa (por exemplo, o Conselho de Ministros na Administração central, a Câmara Municipal na Administração local) ou ao regime de autorização de despesas (como por exemplo empresas públicas).

3 – Fórmula de revisão de preços

Ainda que supletivamente o n.º 2 do artigo 382.º do CCP preveja a aplicação de fórmulas tipo (as quais têm sido adequadas em “tempos normais”), a atual conjuntura de escalada de preços, com aumentos significativos em determinados materiais, faz com que seja necessário identificar as fórmulas de revisão de preços que melhor se adequem à obra em causa.

Assim, considerando a importância de ser previsto no caderno de encargos essa fórmula, **deve ser solicitado ao autor do projeto de execução**, qual o método mais adequado de

cálculo de revisão de preços e respetiva periodicidade, uma vez que nesta fase já são conhecidos os materiais e mão- de-obra necessários à execução dos trabalhos em causa.

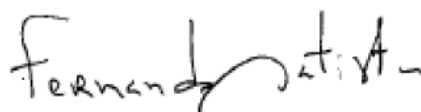
4 – Cláusula de adiantamentos de preço

Considerando o já mencionado aumento dos materiais, este pode implicar que o empreiteiro tenha falta de liquidez para fazer face ao respetivo pagamento, o que poderá, igualmente, ter repercussões no cumprimento do plano de trabalhos. Assim, **é recomendável que o caderno de encargos contenha uma cláusula** a permitir o adiantamento de preços, verificados os limites constantes da alínea a) do n.º 1 do art.º 292.º do CCP (ou os limites do n.º 2, caso a despesa ocorra em mais de uma ano económico), com prestação de caução de igual valor ao montante adiantado, ficando obviamente o empreiteiro, na sua proposta, com a prerrogativa de solicitar tal adiantamento.

Este facto é importante, uma vez que, nos termos do n.º 4 do art.º 292º do CCP, “só são admitidos adiantamentos contratualmente previstos, não podendo as partes, durante a fase de execução contratual, acordar em regime de pagamentos que implique a realização de adiantamentos inicialmente não previstos, salvo havendo fundamento de modificação do contrato que justifique uma alteração de tal regime e desde que sejam respeitados os limites previstos no presente Código”.

IMPIC, Lisboa, 20 de maio de 2022

O Presidente do Conselho Diretivo



Fernando Batista