

Aprovado
O Conselho Diretivo



António Pires de Andrade
Presidente
(em substituição)



João Dentinho
Vogal

ORIENTAÇÃO TÉCNICA 02/CCP/2019

Assunto: PREÇO BASE

11/107/2015

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 nº 111-B/2017, de 31 de agosto), e pelo artigo 3.º, nº 3, al. e) da Lei orgânica do IMPIC, I.P. (aprovada pelo Decreto-Lei nº 232/2015, de 13 de outubro), estabelece-se a seguinte orientação técnica:

Artigo 47.º

Preço base

- 1 — O preço base, que deve ser definido pela entidade adjudicante no caderno de encargos, é o montante máximo que esta entidade se dispõe a pagar pela execução de todas as prestações que constituem o objeto do contrato, incluindo eventuais renovações do contrato.
- 2 — Quando o contrato a celebrar não implique o pagamento de um preço pela entidade adjudicante, o preço base corresponde ao montante previsível a receber pelas prestações que constituem o objeto do contrato.
- 3 — A fixação do preço base deve ser fundamentada com base em critérios objetivos, tais como os preços atualizados do mercado obtidos através da consulta preliminar prevista no artigo 35.º -A, ou os custos médios unitários, resultantes de anteriores procedimentos, para prestações do mesmo tipo.
- 4 — O preço base deve respeitar os limites de valor até aos quais pode ser utilizado o tipo de procedimento em causa e os limites máximos de autorização de despesa do órgão competente para a decisão de contratar, se aplicáveis.
- 5 — Em casos excecionais, devidamente fundamentados, a entidade adjudicante pode não fixar preço base, desde que o procedimento permita a celebração de contratos de qualquer valor e o órgão competente para a decisão de contratar não esteja sujeito a limites máximos de autorização de despesa ou ao regime de autorização de despesas.
- 6 — No caso de agrupamentos de entidades adjudicantes, o valor a considerar para efeitos do n.º 4, na parte em que se refere ao valor de autorização de despesa, corresponde à soma dos valores máximos até aos quais os órgãos competentes de cada uma daquelas entidades, por lei ou por delegação, podem autorizar a respetiva fração da despesa inerente ao contrato a celebrar.

1 – O que é o Preço Base?

I - Nas situações mais comuns (*isto é, em que a entidade adjudicante pretende adquirir um bem, serviço ou obra ou adjudicar uma concessão de empreitada de obras públicas ou de serviço público*) e conforme dispõe o **artigo 47º, nº 1** do Código dos Contratos Públicos (CCP), o **preço base é o montante máximo que a entidade adjudicante está disposta a pagar pela execução de todas as prestações que constituem o objeto do contrato.**

[Sendo o preço máximo a pagar, devem ser excluídas as propostas dos concorrentes cujo preço exceda o preço base (artigo 70.º, nº 2, al. d) do CCP).]

II – Quando o contrato a celebrar não implique o pagamento de um preço pela entidade adjudicante, sendo, ao invés gerador de receita (*isto é, nos casos em que a entidade adjudicante celebra, por exemplo, um contrato de alienação de bens móveis – artigos 266º-A a 266º-C do CCP*), e conforme dispõe o **artigo 47º, nº 2** do (CCP), o **preço base é o montante (mínimo) previsível a receber**, pela entidade adjudicante, pela execução de todas as prestações que constituem o objeto do contrato.

2 – O que engloba o preço base?

Nos termos do artigo 47º nº 1 do CCP, o preço base deve incluir o montante a pagar ou a receber pela entidade adjudicante pela execução de todas as prestações do contrato, **incluindo eventuais renovações¹ do contrato, expressas ou tácitas**. Ou seja, o preço base engloba o montante máximo possível a pagar (ou o mínimo a receber), pelo período máximo previsível do contrato, ainda que tal não se venha a verificar.

Tomando o seguinte exemplo:

Contrato de prestação de serviços, com a validade de um ano, com a possibilidade de renovação por mais dois anos.

¹ O legislador utiliza indistintamente a expressão "renovação" e "prorrogação", mas com o mesmo sentido: a possibilidade contratualmente prevista de estender no tempo a vigência do contrato.

Preço máximo a pagar anualmente: 10.000€

Conclusão: o preço base deve ser de 30.000€ (10.000€+10.000€+10.000€) e não apenas de 10.000€ (referente ao primeiro ano).

3 – É obrigatório definir o Preço Base?

Regra: o preço base deve ser definido pela entidade adjudicante no caderno de encargos de acordo com a previsão do nº 1 do artigo 47.º do CCP.

Uma vez que a entidade adjudicante tem de assegurar o cabimento orçamental da despesa que se propõe realizar, tem de ter a capacidade de prever o preço máximo que se dispõe a pagar, num determinado período temporal.

Exceção: por razões devidamente fundamentadas, a entidade adjudicante pode não fixar preço base, conforme dispõe o nº 5 do artigo 47.º do CCP.

Esta exceção só é possível com a verificação de 3 condições cumulativas:

1ª – Existir um fundamento objetivo e demonstrável para a não fixação prévia do preço base;

2ª – O procedimento permitir a celebração de contrato de qualquer valor (*por exemplo, tratar-se de um concurso público com publicidade no Jornal Oficial da União Europeia*);

3ª – O órgão competente para a decisão de contratar não estar sujeito a limites máximos de autorização da despesa (*por exemplo, Conselho de Ministros ou Câmara Municipal*) ou não estar sujeito ao regime de autorização de despesas (*exemplo: empresa pública ou IPSS*).

Quando se verificarem cumulativamente as situações acima descritas e não tiver sido fixado um preço base no caderno de encargos, está prevista uma nova causa de não

adjudicação, na alínea e) do nº 1 do artigo 79.º do CCP, caso a entidade adjudicante considere, fundamentadamente, que todos os preços apresentados são inaceitáveis.

4 – Como definir o Preço Base?

O nº 3 do artigo 47.º do CCP estabelece que a **fixação do preço base deve ser fundamentada com base em critérios objetivos**, o que também decorre do dever de fundamentação constante do Código do Procedimento Administrativo.

Fundamentação objetiva é aquela que é demonstrável e comprovável, pelo que não se pode basear em raciocínios empíricos ou em meras suposições.

Assim, na informação que suporta a decisão de contratar devem ser discriminadas e concretizadas as razões que justificam a apresentação de determinado preço base, de modo a que se perceba porque é que o preço base é x e não y ou z.

Como exemplos práticos da fundamentação objetiva, apresentam-se as seguintes situações (que podem ser conciliáveis entre si ou com outras que se considerem adequadas):

Hipótese 1 – Consulta preliminar ao mercado

Uma forma nova de fundamentar o preço base decorre da análise dos preços de mercado obtidos pela entidade adjudicante na sequência da consulta preliminar ao mercado, prevista no artigo 35.º-A do CCP.

Um conhecimento aprofundado do mercado e do que ele tem para oferecer num dado momento, é fundamental para a boa definição do preço base.

Esta consulta deve ser feita, no mínimo, a dois operadores económicos, sendo desejável que este número seja superior. Por outro lado, a consulta preliminar deve ser feita em momento temporal próximo do lançamento do procedimento, de forma a que os preços de mercado obtidos estejam atualizados.

Hipótese 2 - Custos médios unitários de procedimentos anteriores da entidade adjudicante

Uma forma de obter o preço base é através da análise do histórico das aquisições do mesmo tipo e análogas (em termos de duração do contrato, quantidades e outros aspetos contratuais) realizadas pela entidade adjudicante.

É preciso, se tal for possível, ter em consideração a atualização dos referidos preços (*atendendo ao decurso do tempo desde a última aquisição*), bem como a sua adequação à realidade (*isto é, verificar se o contrato anterior foi bem executado, qual o preço final do mesmo e se o novo contrato será executado nas mesmas condições*).

Caso contrário, pode-se estar perante um sinal de que os preços anteriormente praticados eram irrealistas e anormalmente baixos e, como tal, redundaram num cumprimento defeituoso do contrato, num incumprimento contratual, ou a situação inversa, ou ainda na aplicação de preços que não se mostraram adequados, nas circunstâncias em que o novo contrato vai ser executado.

Hipótese 3 – Análise dos preços constantes dos contratos registados no Portal BASE~

Um instrumento útil para a definição do preço base é a consulta dos dados constantes do Portal Base, utilizando o filtro do CPV (ou outros, como o local da execução) para delimitar a procura, e assim visualizar os preços contratuais praticados em contratos que tenham o mesmo objeto e sejam executados nas mesmas condições.

Nestes casos, a entidade adjudicante pode *a posteriori* solicitar diretamente informações às entidades adjudicantes desses outros contratos e, assim, esclarecer quaisquer dúvidas relacionadas com a fixação do preço base do seu procedimento.

5 – Qual a ligação entre o preço base, o valor do contrato e o preço contratual?

Pela ordem temporal, temos:

- 1.º - Valor do contrato (artigo 17.º do CCP)
- 2.º - Preço base (artigo 47.º do CCP)
- 3.º - Preço contratual (artigo 97.º do CCP)

Identificada a necessidade pública, o primeiro momento é aquele em que a entidade adjudicante define o valor do contrato a celebrar, que é, nos termos do artigo 17.º do CCP, o valor máximo do benefício económico que o adjudicatário poderá obter com a execução do contrato. É este valor que vai permitir escolher o procedimento a adotar no caso concreto, de acordo com o artigo 18.º do CCP.

Exemplo: se o valor do contrato de empreitada a celebrar é de 40.000€ pode ser adotado o procedimento de consulta prévia a 3 empreiteiros, conforme a alínea c) do artigo 19.º, do CCP, ou qualquer outro procedimento mais solene

O segundo momento é o da fixação do preço base, de acordo com o artigo 47.º do CCP, É este valor que determina quem é o órgão competente para a decisão de contratar e limita o valor máximo das propostas dos concorrentes.

O preço base deve ser igual ou inferior ao valor do contrato.

Exemplo: se o valor do contrato de empreitada a celebrar foi de 40.000€, o preço base deve ser \leq 40.000€.

(Reitera-se que o preço base deve respeitar obrigatoriamente os limites de valor até aos quais pode ser utilizado o procedimento em causa e os limites máximos de autorização de despesa do órgão para a decisão de contratar, se aplicáveis.

Exemplo: Para a celebração de um contrato de prestação de serviços em que foi realizada uma consulta prévia ao abrigo do critério do valor – artigo 20º nº 1 alínea c) do CCP, nunca poderá ser fixado um preço base igual ou superior a 75.000€ uma vez que o preço contratual terá de ser inferior a 75.000€ por força do procedimento adotado;)

O terceiro momento é o da fixação do preço contratual, de acordo com o artigo 97.º do CCP, que é o preço a figurar no contrato ou o preço a pagar pela entidade adjudicante, correspondente à proposta adjudicada. O preço contratual tem de ser igual ou inferior ao preço base, uma vez que é impossível adjudicar uma proposta que tenha um preço superior ao preço base.

Exemplo: se o preço base foi de 40.000€, o preço contratual deve ser $\leq 40.000\text{€}$.

6 – Quais os perigos de uma incorreta definição do preço base?

O momento de fixação do preço base é um dos momentos-chave do procedimento de formação de um contrato público.

Com efeito, a incorreta definição do preço base poderá ter consequências negativas no procedimento:

- a) Se o preço base for muito elevado relativamente aos preços de mercado, poderão os concorrentes ajustar para cima os preços das suas propostas, aumentando assim a despesa pública;
- b) Ao invés, se o preço base for artificialmente reduzido face aos preços de mercado, poderá o procedimento ficar deserto ou existirem propostas de diminuta qualidade ou de difícil cumprimento pelo adjudicatário, o que poderá levar, a médio prazo, ao aumento da despesa pública.

7 – Como posso certificar-me de que o preço base está correctamente fixado?

Uma técnica comum para verificar se o preço base é realista consiste na sua decomposição nas suas diferentes parcelas para, desse modo, efetuar uma análise mais rigorosa da formação do referido preço.

Para uma correta avaliação do preço base é importante ter em conta que os conceitos de preço e custo são distintos.

Assim:

$$P = C + M$$

O Preço (P) é a soma do custo (C) estimado da prestação, com a margem de lucro (M) do cocontratante.

$$C = CD + CI + R$$

O Custo (C) engloba os custos diretos (CD) imputados à execução do contrato (materiais, equipamentos e mão-de-obra) e os custos indiretos (CI), suportados pela estrutura da empresa (armazenagem, impostos, etc.), acrescidos dos riscos (R) associados à execução do contrato (risco de atraso nos pagamentos, risco de variações de custos, risco de intempérie, risco de deficiente execução contratual, etc).

No caso do contrato de prestação de serviços, o custo mais importante a relevar será o custo da mão-de-obra empregue nesta prestação de serviços.

Neste caso, a análise consistirá na análise desses custos da mão-de-obra (diretos: salários e indiretos: impostos), para verificar se aquele preço base permite dar cumprimento à legislação laboral em matéria de salário mínimo.

Exemplo: constitui um preço base irrealista aquele em que o preço base apresentado é inferior à soma dos encargos que os operadores económicos terão de suportar com o pagamento dos salários dos trabalhadores a afetar à execução do contrato, acrescidos dos encargos que impendem sobre a empresa com impostos e contribuições para a segurança social e ainda duma margem de lucro mínima.

11.07.2019

O Conselho Diretivo



António Pires de Andrade

Presidente



A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'JS' or similar initials, enclosed within a circular flourish.

João Santiago Dentinho

Vogal