

**CONSTRUÇÃO DO PREÇO-BASE PARA
CONCURSOS DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS**



Outubro 2020

Observações quanto à CONSTRUÇÃO DO PREÇO-BASE PARA CONCURSOS DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS

1. Introdução

Após longos anos de estagnação, Portugal vai ter de novo em curso programas relevantes de construção de infraestruturas de tipos diversos, nomeadamente, ferrovias, portos, regadios e abastecimento de água e saneamento. Destes programas destaca-se o Ferrovias 2020, cuja implementação está atualmente em velocidade de cruzeiro, prevendo-se que ao longo de 2020 e 2021 a esmagadora maioria das intervenções esteja em obra, num investimento global que ascende a cerca de 2,7 mil milhões de euros. Outras entidades públicas – Águas de Portugal, Câmara Municipal de Lisboa, Câmara Municipal do Porto, EDIA, Metropolitano de Lisboa, Metro do Porto, por exemplo - têm igualmente em curso importantes programas de investimento

Ao longo de 2019 sentiram-se já as consequências da situação descrita, as quais se manifestaram não só na dificuldade acrescida na identificação de técnicos com os perfis requeridos, mas também na inevitável subida dos salários. Julga-se que a subida dos salários é uma necessidade imperativa para que o setor possa renovar os seus quadros e atrair jovens profissionais, por forma a que o País possa estar dotado da capacidade de que necessitará nos próximos anos para levar a cabo os ambiciosos projetos já em curso mas também os que se antecipam para a década que agora se inicia no âmbito do PNI2030 e também dos fundos alocados à recuperação económica tornada indispensável pela pandemia do Covid-19.

A ausência de mão-de-obra qualificada em quantidade suficiente constitui, pois, o principal desafio com que o País em geral, e o sector em particular, se irão confrontar no período que se avizinha. Importa, pois, identificar e pôr em prática um conjunto de medidas que, de algum modo, possam contribuir para a resolução do problema.

A este propósito entende a APPC que a contratação de serviços de fiscalização de obras, pelo volume que irá representar nos próximos anos, é um dos temas que importa abordar e nele intervir de imediato. O documento que agora se apresenta, especificamente orientado para a contratação de serviços de fiscalização, tem como objetivo contribuir para uma contratação pública de qualidade que permita ao Estado e aos prestadores de serviços desenvolver a sua atividade em condições adequadas às exigências específicas do mercado, permitindo a formação e desenvolvimento dos quadros e a estabilização do tecido empresarial.

Trata-se de uma reflexão sobre a forma como a contratação tem vindo a ser feita, procurando daí extrair uma recomendação para o futuro.

O presente documento tem, pois, como objetivo a apresentação de uma metodologia para o cálculo dos preços base dos concursos para serviços de fiscalização de obras. A importância deste tema decorre do facto de ser o preço-base o referencial que determina, no essencial, as condições de contratação, nomeadamente no que aos temas salariais diz respeito. É, pois, o instrumento fundamental para a viabilização da subida salarial que se referiu acima.

O documento é constituído por 4 capítulos, dos quais o primeiro é a presente Introdução. No capítulo 2 apresentam-se algumas referências relevantes sobre o tema. A metodologia proposta é apresentada em detalhe no capítulo 3, concluindo o documento com um capítulo final com alguns comentários.

2. Referências

A APPC tem posições públicas anteriores acerca do tema dos preços base a adotar na contratação pública. Destas importa destacar as seguintes:

- Construção do preço-base: análise e proposta - abril de 2018
- Construção do preço-base: boas práticas para uma boa definição - Newsletter nº 2, de 3 de dezembro de 2018

Também a OE teve oportunidade de se pronunciar acerca deste tema, nomeadamente no documento:

- Contributo da Ordem dos Engenheiros para a ORIENTAÇÃO TÉCNICA 01/CCP/2017 do IMPIC sobre PREÇO BASE (na realidade é a OT 02/CCP/2019) – 14 de novembro de 2017

É também relevante a “ORIENTAÇÃO TÉCNICA 02/CCP/2019 do IMPIC sobre PREÇO BASE (Julho 2019)”.

3. Metodologia de CÁLCULO DO PREÇO-BASE

O modelo de cálculo que se apresenta desenvolve-se em dois passos fundamentais.

Num primeiro passo – item 3.1 abaixo - determina-se um preço de referência a ser entendido como um preço mínimo de contratação abaixo do qual não está garantido o adequado suporte de todos os custos envolvidos. Este preço de referência mínimo pode ser diretamente associado ao limiar de preço anormalmente baixo. O preço de referência é determinado por adição estrita das diferentes parcelas de custo e margem de lucro que o constituem.

Num segundo passo – item 3.2 abaixo - determina-se o preço-base por majoração do preço de referência anteriormente calculado.

3.1. Cálculo do preço de referência (P)

Na metodologia que se apresenta incluem-se a itálico os parâmetros sugeridos e que refletem valores de referência do sector.

$$P = C / (1 - M)$$

(1)

P – Preço de referência

C – Custo total da prestação de serviços

M – Margem de lucro (%) – As empresas devem ter lucro para que sejam sustentáveis e para que possam pagar impostos ao Estado com vista ao seu papel de redistribuição

$$C = CD + CIR$$

(2)

CD – Custo direto

CIR – Custo indireto (ou de estrutura) e risco.

Na parcela de risco incorpora-se o custo associado à gestão da incerteza relacionada com a execução do contrato. Os riscos a cobrir são essencialmente os relativos às evoluções salariais por variação das condições de mercado, substituições de pessoal, variação de outros componentes dos custos, os quais podem ser muito relevantes em particular em contratos de longa duração.

$$CD = CDMO + CDFSE$$

(3)

CDMO – Custo direto da mão de obra

CDFSE – Custo direto de fornecimentos e serviço externos. Inclui os custos associados a instalações, alojamentos, viaturas, equipamentos etc. gerados pela necessidade direta da prestação de serviços em causa.

$$CDMO = SB + ES + OCDMO$$

(4)

SB – Salário Base – Deverá ter como referência os salários praticados no mercado e em todos os casos terá que ser superior ao definido no Contrato Coletivo de Trabalho (CCT) para o setor da construção civil.

ES – Encargos sociais – Subsídios de Natal e de férias, mês de férias, taxa social única, saúde no trabalho, seguros obrigatórios, formação profissional obrigatória e outros direitos previstos na legislação laboral.

$$ES = 0,70 \times SB$$

(5)

Ver em Anexo elementos para justificação do valor de ES.

OCDMO – Outros custos diretos associados à mão de obra – Inclui os custos relacionados com ajudas de custo, alojamentos, deslocações, etc. gerados diretamente pelo colaborador para exercício da sua atividade, incluindo os correspondentes impostos e encargos.

$$CIR = 0,55 \times CDMO$$

(6)

CIR – Custos associados à estrutura permanente da empresa (instalações, energia e água,

telecomunicações, hardware e software, etc.) incluindo os custos da atividade comercial e da gestão empresarial, custos financeiros associados a garantias bancárias e também os custos associados à gestão e financiamento dos fornecimentos e serviços externos como viaturas, alojamentos, subcontratos, etc.

Na parcela de risco incorpora-se o custo associado à gestão da incerteza relacionada com a execução do contrato. Os riscos a cobrir são essencialmente os relativos às evoluções salariais por variação das condições de mercado, substituições de pessoal, variação de outros componentes dos custos, os quais podem ser muito relevantes em particular em contratos de longa duração.

O valor sugerido para o cálculo dos custos indiretos da mão-de-obra e risco decorre de estudos realizados internacionalmente para o sector dos serviços de engenharia. Nesses estudos identificam-se valores que variam entre 120% e 150% dos custos de mão-de-obra. Trata-se, no entanto, de estudos que não distinguem os serviços de projeto dos serviços de fiscalização. Ainda que não se conheçam estudos específicos acerca dos custos de estrutura associados a empresas que se dediquem em exclusivo aos serviços de fiscalização, é reconhecido que à atividade de fiscalização de obras estão associados menores custos de estrutura.

Em estudo realizado pela Informa DB a pedido da APPC para caracterização global do setor com base na CAE 71120 e nos dados económicos e financeiros publicamente disponíveis no quadro das obrigações legais da empresas, concluiu-se que o rácio entre as vendas e os custos de pessoal é de 4,8 para a globalidade do setor, de 2,9 para as pequenas empresas e de 3,6 para as médias empresas. Este estudo também não permite distinguir entre as atividades de estudos e projetos e de fiscalização. Ainda assim é relevante porque os parâmetros referidos refletem também a atividade de fiscalização em análise. Aplicando o valor sugerido de 0,55 para a determinação de custos indiretos e risco a partir dos custos diretos de mão de obra, obtêm-se um rácio entre o valor de venda e os mesmos custos diretos de mão de obra da ordem de 1,6, claramente inferior pois aos valores identificados no estudo referido.

3.2. Determinação do Preço-Base

Propõe-se que o limiar de preço anormalmente baixo (PAB) seja maior ou igual que o preço de referência (P) calculado, por forma a garantir que a contratação é, em qualquer caso, efetuada por um preço que remunera adequadamente todas as componentes do custo:

$$PAB \geq P$$

(7)

O Preço-Base deverá ser um majorante do PAB acima determinado:

$$PB > PAB / 0,7$$

(8)

O divisor decorre do que foi a prática de alguns clientes de usar 70% do PB para PAB.

Em anexo apresenta-se folha de cálculo construída com a metodologia proposta, permitindo a realização de simulação para casos típicos de contrato de fiscalização.

4. Comentários Finais

A APPC entende que a adoção do método acima proposto para o cálculo do preço-base a utilizar em concursos com vista à contratação de serviços de fiscalização de obras é uma medida urgente imprescindível à regulação do mercado e à criação de condições para a prestação de serviços com a qualidade e sustentabilidade necessárias.

A APPC está, no entanto, perfeitamente consciente de que esta medida *de per se* não resolverá o problema da escassez de mão-de-obra qualificada com que o sector de serviços de engenharia, designadamente na área ferroviária, se vai deparar nos próximos anos. Nesse sentido importaria estudar e pôr em prática as iniciativas complementares seguintes:

- Admitir na mobilização a substituição de fiscais (não licenciados) com experiência por jovens engenheiros, devidamente enquadrados, permitindo assim a respetiva formação;'
- Admitir a entrada em obra de fiscais com experiência de construção e obras públicas (rodovias, abastecimento de água e saneamento, etc.) a título experimental e devidamente enquadrados por pessoal com experiência, reconvertendo e qualificando on-the-job novos técnicos oriundos do sector;
- Planear e implementar cursos de formação profissional de duração limitada com vista à formação de técnicos, em especial na área ferroviária, atenta a especificidade do tema em Portugal, aproveitando a formação e experiência de base que existe no sector da construção, permitindo assim a aceleração da integração nos projetos ferroviários de técnicos oriundos de outras áreas (rodoviária e edificações). Este tema poderia beneficiar da experiência da Academia REFER e ser desenvolvido em articulação entre a OE e a APPC.

ANEXO Folha de cálculo com fundamentação do multiplicador para encargos sociais

Posição	Perfil	Afetação (%)	Duração (meses)	SB	ES 70%	OCDMO	CDMO	CIR 55%	Custo	P U Venda 5%	Preço Ref
		a	b	1	2 = ES x 1	3	4 = 1 + 2 + 3	5 = CIR x 4	6 = 4 + 5	7 = 6 / (1 - 5%)	8 = a x b x 7
Chefe de Fiscalização	Civil - 20 anos				- €		- €	- €	- €	- €	- €
Administrativo					- €		- €	- €	- €	- €	- €
Eng. Sênior	Civil - 10 anos				- €		- €	- €	- €	- €	- €
Eng. Júnior					- €		- €	- €	- €	- €	- €
Fiscal					- €		- €	- €	- €	- €	- €
Outros Técnicos (TSO, medidor, etc)					- €		- €	- €	- €	- €	- €
Total Meios Humanos											- €

Meios materiais			CDFSE
Viaturas			
Equipamento informatico e de telecomunicações			
EPI's			

- €	- €	- €	
- €	- €	- €	
- €	- €	- €	
Total Meios Materiais			- €

PAB	- €
PB	- €

Notas

SB (Salário Base) - Definir para cada posição o Salário Base mensal em função das habilitações e experiência requerida. O Salário Base de referência deve ser o praticado pela entidade adjudicatária para posição, habilitação e experiência equivalente. Caso a entidade adjudicatária não tenha técnicos com o perfil equivalente requerido, deve considerar o Salário Base da função pública ou o Salário Base praticado pelas empresas do setor da Gestão e Fiscalização de Empreendimentos.

ES (Encargos Sociais) - Esta rubrica inclui 1 mês de Salário Base para subsidio de Natal, 1 mês de Salário Base para subsidio de férias, 1 mês de Salário Base para substituir os técnicos de férias, taxa social única, seguros, medicina do trabalho, formação profissional obrigatória e outros direitos previstos na legislação laboral, nomeadamente as indemnizações associadas à conclusão dos contratos de trabalho. Estes custos representam em média 70% do Salário Base.

OCDMO (Outros Custos Diretos da Mão de Obra) - Ajudas de custo, subsidio de refeição, alojamento, etc.

CIR (Custos Indiretos e Risco) - Esta rubrica inclui os custos associados à estrutura permanente da empresa (instalações, energia e água, telecomunicações, hardware e software, etc.) incluindo os custos da atividade comercial e da gestão empresarial, custos financeiros associados a garantias bancárias e também os custos associados à gestão e financiamento dos fornecimentos e serviços externos como viaturas, alojamentos, subcontratos, etc.. Esta rubrica inclui também o custo associado à gestão da incerteza relacionada com a execução do contrato, nomeadamente, os riscos associados às evoluções salariais por variação das condições de mercado, substituições de pessoal e variação de outros componentes dos custos.

CDFSE (Custos Diretos de Fornecimentos Externos) - Esta rubrica inclui custos estimados, associados a meios materiais da equipa de Fiscalização em obra (viaturas, combustíveis, aluguer das instalações da equipa de fiscalização em obra, consumíveis, água, energia, internet, telefone, equipamento de escritório, computadores, licenças de software, equipamento individual de segurança) quando estas rubricas não são suportadas pelo Empreiteiro ou Dono de Obra.