

## SUMÁRIO

1. A modificação objetiva dos contratos públicos poderá ter como fundamento, nos termos do Art.º 312.º do Código dos Contratos Públicos (CCP): i) as cláusulas contratuais que prevejam, de forma clara precisa e inequívoca essa mesma possibilidade; b) a alteração anormal e imprevisível das circunstâncias em que as partes tenham fundado a decisão de contratar, desde que a exigência das obrigações por si assumidas afete gravemente os princípios da boa-fé e não esteja coberta pelos riscos próprios do contrato; e c) razões de interesse público decorrentes de necessidades novas ou de uma nova ponderação das circunstâncias existentes.
2. Nos casos previstos na alínea b), para que o direito à modificação do contrato surja na esfera jurídica do contrato, não bastará que, no devir do mesmo, se hajam alterado de forma anormal e imprevisível as circunstâncias ponderadas aquando da tomada da decisão de contratar, exigindo-se igualmente que, tal alteração, não estando coberta pelos riscos próprios do contrato, em face da sua gravidade, possa contender com a própria decisão de contratar, de tal modo que a manutenção das obrigações a que o contratante se obrigou afetasse de forma grave o princípio da boa-fé.
3. A atualização da Remuneração Mínima Mensal Garantida é uma incumbência do Estado, constitucionalmente fixada, configurando uma medida social e económica.
4. A atualização anual do salário mínimo constitui, quanto à sua verificação, um evento previsível e esperado, e em relação ao qual os concorrentes dos procedimentos concursais se deverão precaver aquando da elaboração das suas propostas, porquanto a mesma configura um risco próprio do contrato.
5. O aumento da RMMG em valor superior à média dos anos anteriores não será, por regra passível de preencher a previsão da al. b) do Art.º 312.º do CCP, sendo que, para que tal possa suceder, a subida em causa terá de ser de tal modo elevada que exceda os razoáveis riscos do contrato, e seja apta a contender com a própria decisão de contratar, de modo a que não possa ser exigível ao cocontratante, abrigo do princípio da boa-fé, assegurar a obrigação a que se vinculou.
6. O aumento anual da RMMG em cerca de 2%, face àquele verificado no ano da apresentação da proposta, sem mais, não poderá deixar de ser considerado um risco próprio do contrato, não abrangido pela previsão do Art.º 312.º, al. b) do CCP, não conferindo direito à modificação objetiva do contrato.

7. Podendo dizer-se, como no acórdão deste TdC n.º 7/2015 de 3/3, que a adenda contratual em apreço “(...) não revela uma alteração das circunstâncias decorrente de um acontecimento imprevisto, mas antes erros de estimativa e insuficiências de planeamento e de controlo sobre a execução do contrato”.
8. Configura igualmente uma atuação enquadrável em sede de abuso de direito, a decisão do cocontratante em manter a sua proposta muito para além do prazo em que estava obrigado a fazê-lo para cinco meses após a celebração do contrato, antes do início da sua execução, vir requerer a sua modificação, o que sempre paralisaria o exercício de um eventual direito à aplicação do regime previsto nos Art.ºs 311.º a 315.º, ambos do CCP.

1.ª Secção – PL

Data: 25/03/2025

Recurso Ordinário: 2/2025

Processo: 2256/2024

RELATOR: Nuno Miguel P. R. Coelho

TRANSITOU EM JULGADO EM 10/04/2025

Acordam os Juízes do Tribunal de Contas, em Plenário da 1.ª Secção:

## I. RELATÓRIO

1. O Instituto da Segurança Social, I.P. (ISS, I.P.) interpôs recurso ordinário, para o Plenário da 1.ª Secção deste Tribunal de Contas (TdC), do Ac. n.º 52/2024 – 1.ª S/SS, de 18/11, que recusou o visto à “Adenda n.º 1 – Contrato para Aquisição de Gestão da Operação do Centro de Contacto da Segurança Social (Contrato n.º 2001/21/00009 – Proc. N.º 2001/20/0000603)”, outorgada em 26/07/2024, tendo como cocontratantes *CTT - Correios de Portugal, S.A.* e *Reditus - Business Products, S.A.*, com o valor de €594.856,86 (quinhentos e noventa e quatro mil, oitocentos e cinquenta e seis euros e oitenta e seis cêntimos), acrescido de IVA à taxa legal em vigor, produzindo efeitos desde 01/01/2023 e mantendo-se o prazo do contrato inicialmente outorgado (36 meses).
2. Esta recusa de visto fundamentou-se, em síntese, na conclusão de que a situação sob apreciação e que fundamentou a outorga da adenda objeto de visto prévio, concretamente os aumentos do salário mínimo mensal verificados no período em causa, não consubstancia uma alteração anormal e imprevisível das circunstâncias em que as partes tenham fundado a decisão de contratar, mostrando-se vedada a possibilidade de modificação do contrato compreendida na previsão do Art.º 312.º, alínea b) do Código dos Contratos Públicos (doravante CCP).
3. Concomitantemente, entendeu o acórdão *a quo* que o aumento da Remuneração Mínima Mensal Garantida (RMMG) não constitui um facto do príncipe nos termos e para os efeitos do Art.º 314.º, al. a) do CCP, que o Art.º 45.º da LOE/2024, não é suscetível de interpretação analógica, ou de interpretação extensiva, bem como que, mesmo no caso de a outra parte ter direito à alteração do contrato, a sua atuação em abuso do direito paralisá-lo-ia. Em face de tudo quanto se deixou exposto, entendeu o acórdão recorrido que a adenda submetida à fiscalização é ilegal por ausência de fundamento, e por violar os termos contratuais.

4. O recorrente apresentou as alegações constantes dos autos, que aqui se dão por reproduzidas, onde formula as seguintes conclusões:

A) O presente recurso vem interposto do duto Acórdão n.º 52/2024, de 18 de novembro de 2024 - 1ª S/SS que recusou o visto à “Adenda n.º 1 – contrato para Aquisição de Gestão da Operação do Centro de Contacto da Segurança Social (Contrato n.º 2001/21/00009 – Proc. N.º 2001/20/0000603)”.

B) A recusa do visto encontra-se fundamentada na julgada inexistência dos requisitos da alteração de circunstâncias que fundamentam o direito à modificação do contrato, nos termos do Art.º 312.º, al. b) do CCP, porquanto entende que o aumento do valor da RMMG não constitui um “facto do príncipe” nos termos e para os efeitos do Art.º 314.º, al. a) do CCP, e que o Art.º 45.º da LOE/2024 não é suscetível de aplicação analógica.

C) Mais se expende no duto Acórdão, no sentido em que, ainda que o Cocontratante privado tivesse direito à alteração do contrato, a sua atuação em abuso de direito paralisá-lo-ia, ao abrigo do Art.º 334.º do CC, com o fundamento na inexistência de circunstâncias anormais e imprevisíveis, entendendo que a motivação do Cocontratante privado para solicitar a modificação do contrato não foi a que posteriormente veio invocar e veio a ser aceite pelo Recorrente, mas antes o facto de entre a apresentação da sua proposta inicial (em outubro de 2020) e a adjudicação definitiva do contrato (em fevereiro de 2022) terem decorridos dois anos e meio.

D) Salvo o devido respeito e melhor opinião, não pode o Recorrente concordar com a sobredita fundamentação. Vejamos, o ISS, I.P., ora Recorrente, e o agrupamento constituído pelas empresas CTT – Correios de Portugal, S.A., e Reditus, Business Products, S.A., celebraram, em 11/03/2022, o contrato n.º 2001/21/00009, no âmbito do Procedimento n.º 2001/20/0000603, para aquisição de serviços de gestão e operação do Centro de Contacto do ISS, I.P., com o preço de 6.292.167,53€ (seis milhões duzentos e noventa e dois mil cento e sessenta e sete euros e cinquenta e três cêntimos) e preço unitário por contacto correspondente a 0,7233€, ao qual acresce IVA à taxa legal em vigor, pelo período de 36 (trinta e seis meses), isto é, por três anos.

E) Atendendo a que o contrato só podia ter início após a obtenção do visto prévio do duto Tribunal de Contas, decorrido o período de formação dos recursos humanos a afetar à prestação de serviços e verificada a conclusão da transmissão da titularidade do estabelecimento, a execução do contrato só teve início a 01/10/2022.

F) Em 08/11/2022, o Cocontratante apresentou pedido de revisão de preços, alegando que “*face à actual conjuntura e tendo em consideração a, já anunciada, actualização do valor do RMMG para 2023 para €760,00, em resposta ao quadro inflacionista nacional, verificamos que, sem prejuízo da nossa proposta estimar já essa possibilidade, a evolução do valor do RMMG mostra-se acima do que era previsível à data em que seria expectável iniciar o contrato, isto é, em Fevereiro/Março de 2021.*”, invocando portanto, a alteração das circunstâncias do contrato, solicitando a conseqüente reposição do equilíbrio económico-financeiro do mesmo, “*indexando a actualização do preço à actualização SMMG que, actualmente, se cifra em +12,65%*” .

G) Por via do Decreto-Lei n.º 85-A/2022, de 22 de dezembro, publicado no Diário da República n.º 245, 1.ª série, de 22/12/2022, foi atualizado o valor da RMMG, a partir de 1 de janeiro de 2023, sendo que o diferencial adicional suportado pelo SMN transcende o risco do contrato, traduzindo-se numa situação de excecionalidade, com impacto no contrato, nomeadamente no equilíbrio económico do Cocontratante CTT/Reditus.

H) Na sequência, por Deliberação do Conselho Diretivo do ISS, I.P., datada de 25/05/2023, exarada na Informação n.º SCC-2787/2023, de 19/05/2023, nos termos do disposto na alínea a) do n.º 1, do Art.º 314.º, conjugado com a alínea b), do Art.º 312.º, e nos termos do Art.º 282.º, todos do Código dos Contratos Públicos (CCP), foi autorizada a revisão de preços solicitada pelo Cocontratante.

I) O preço base global do procedimento foi de € 6.606.000 (seis milhões, seiscentos e seis mil euros), acrescido de IVA à taxa legal em vigor, tendo sido determinado pela área de negócio que, atendendo ao número de contatos previstos, o preço unitário de um contato válido é de 0,7594€.

J) Para efeito do cálculo da reposição do equilíbrio financeiro, na modalidade da revisão de preços, o Departamento de Comunicação e Gestão do Cliente do Recorrente, procedeu ao cálculo do preço unitário alterando a variável SMN, de acordo com o valor definido para 2023 e previsto para 2024 e 2025, pelo que tendo por base o valor do SMN atualizado, o preço unitário ascende a 0,7967€, correspondendo a uma variação de 10,1%, resultando num diferencial de 0,0734 €.

K) Considerando que a revisão de preços deverá produzir efeitos a 01/01/2023, atendendo à estimativa máxima de contatos, 8.699.250, prevista para o período de execução do contrato (36 meses) e verificando-se que em 2022 o total de chamadas consumidas ascende a 594.933, conclui-se que o remanescente da estimativa máxima de contactos remonta a 8.104.317.

L) Assim, atendendo ao diferencial apurado por preço unitário, 0,0734 €, o preço contratual aumenta em 594.856,86 € (quinhentos e noventa e quatro mil, oitocentos e cinquenta e seis euros e oitenta e seis cêntimos), termos em que o preço contratual ascende a 6.887.024,39 € (seis milhões, oitocentos e oitenta e sete mil, vinte e quatro euros e trinta e nove cêntimos), ao qual acresce IVA à taxa legal em vigor.

M) Por Resolução do Conselho de Ministros n.º 70/2020, de 10 de setembro de 2020, foi autorizada a realização desta despesa com a aquisição de serviços de gestão operacional de centro de contacto, para os anos de 2020 a 2023, até ao montante máximo global de 6.606.000,00 € (seis milhões, seiscentos e seis mil euros), valor a que acresce o IVA à taxa legal em vigor.

N) Acontece que, a execução do contrato, com período de execução de trinta e seis meses, como supra indicado, teve início em 01/10/2022, pelo que, afigurou-se necessário reprogramar os encargos plurianuais, de forma a adaptá-los à execução prevista para o contrato, transferindo a sua vigência para o período de 2022 a 2025, o que ocorreu com a publicação da Portaria n.º 622/2022, de 10 de agosto de 2022, na II série do Diário da República n.º 154/2022.

O) Pelo supra exposto, configurando a revisão de preços um aumento da despesa autorizada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 70/2020, de 10 de setembro, pretende o aqui Recorrente proceder à reprogramação da despesa relativa à aquisição de serviços de gestão operacional de centro de contato do ISS, I. P., tendo o Conselho Diretivo do Recorrente autorizado a realização dessa despesa até ao montante máximo global de € 6.887.024,39, a que acresce o IVA à taxa legal em vigor, conforme se acordou na cláusula terceira da 1.ª Adenda sujeita ao visto deste Tribunal.

P) Assim, por tudo quanto vem sobredito, afigura-se necessário ao Recorrente retificar o preço contratual e preço unitário por contato, previstos na cláusula terceira (Preço), n.º 1 e n.º 2 do contrato, bem como retificar a cláusula sétima (Cabimento e Compromisso) e cláusula vigésima sexta (Procedimentos), n.º 1 do contrato, mantendo-se o objeto do contrato no aspeto substancial, *in casu*, o serviço a prestar e a forma inalteráveis, entendendo que tal retificação, a efetuar através de Adenda, tem, na ótica do Recorrente, fundamentação legal.

Q) Nos últimos anos em Portugal, e conforme o aqui Recorrente tem defendido junto do douto Tribunal de Contas, existiram circunstâncias anormais que contribuíram para um crescimento extraordinário/bastante superior, ao que seria considerado “previsível e expectável”, considerando-se justo e até imperativo, ao abrigo do princípio da boa-fé, atingir-se o reequilíbrio financeiro do contrato.

R) Porquanto, se atentarmos ao quadro ilustrativo da evolução da RMMG constante da página 8 das presentes alegações e para o qual se remete, verifica-se que, nos 10 anos que antecedem o ano da proposta (isto é, entre 2010 e 2019), os aumentos percentuais oscilam entre 2,1% e 5,6% com uma média de 4,20% quando nos anos a que respeita a produção de efeitos do contrato, já se situam em 7,8% e 7,9% (2023 e 2024), percebendo-se, desta forma, que é quase o dobro da média dos 10 anos antecedentes, **o que reforça a imprevisibilidade desta evolução.**

S) No âmbito do já referido procedimento n.º 2001/20/0000603, subjacente ao contrato e adenda aqui em análise, o Cocontratante, o Consórcio Externo CTT & Reditus, apresentou a sua proposta em

02/10/2020, prevendo-se que o início do contrato ocorresse em janeiro de 2021 (ou no máximo, nos dois meses subsequentes), para execução durante os anos de 2021, 2022 e início de 2023.

T) Porém, como já se referiu supra, o contrato teve início cerca de dois anos depois da apresentação da proposta, perto do final de 2022.

U) O Cocontratante quando apresentou a sua proposta, no ano de 2020, fê-lo no pressuposto de que a execução do contrato decorreria durante os anos de 2021, 2022 e 2023, o que, face a vicissitudes procedimentais várias, não se verificou, tendo tal contrato iniciado em final de 2022 e prevendo-se a sua execução até final de 2025.

V) O objeto do contrato em causa é uma prestação de serviço, que incorpora como fator preponderante a mão-de-obra, i.e., existe uma imperativa necessidade de alocar recursos humanos, sem os quais não se mostraria possível cumprir com o objeto do contrato. O fator humano é o elemento-chave à prestação de serviços, sendo, pois, a remuneração desses meios humanos, o custo fulcral e essencial da prestação de serviços a realizar.

W) Partindo deste pressuposto de predominância do fator humano como elemento fundamental no contrato em causa, com o início da execução do contrato, o Cocontratante e o ora Recorrente depararam-se com medidas de valorização salarial que não conheciam, nem podiam conhecer, quando o concurso foi publicitado ao mercado e aquando da apresentação das propostas.

X) Em 09/10/2022, em sede de concertação social, o Governo celebrou com os parceiros sociais o Acordo de Médio Prazo de Melhoria dos Salários, que previa um aumento extraordinário da RMMG.

Y) Tendo em atenção as especiais características dos contratos de prestação de serviços que têm incorporada uma componente de mão-de-obra, absolutamente necessária à execução dos contratos, a Lei n.º 82/2023, de 29 de dezembro (Lei do Orçamento de Estado para 2024), veio também determinar uma atualização extraordinária do preço dos contratos.

Z) Entre 2020 e 2023 a evolução da RMMG não passou dos 6%, ao passo que em 2023 e 2024 atingiu quase os 8%. Assim, nos anos de 2023 e 2024, o aumento da RMMG teve uma progressão muito mais significativa que nos anos anteriores, não sendo, pois expectável, nem exigível, que qualquer operador económico pudesse, em 2020 efetuar uma proposta, antever, com um mínimo de razoabilidade, qual a evolução do SMN para os anos de 2023 e 2024, tendo em conta que o racional económico de tais decisões tem uma componente política, necessariamente alheia ao operador económico, não estando na sua disponibilidade controlar tais decisões.

AA) Além do mais, importa referir que o custo do aumento da RMMG para o operador económico não se resume a estes 8%, porquanto, e analisando apenas um exemplo, também as quotizações e contribuições a serem entregues à Segurança Social, sofrem o respetivo aumento. O que, a multiplicar pelo n.º de funcionários imprescindíveis à prestação de serviços de gestão e operação do Centro de Contacto do Recorrente (126 operadores), assume especial relevância.

BB) Importa ainda referir, que a diferença da RMMG entre 2020 (ano de apresentação da proposta) e o ano de 2023 é de 125,00€, o que em termos percentuais significou um incremento e valorização salarial de 19,68%. E, como já dito, os custos de tal aumento para o Cocontratante não se resumem à assunção de 125,00€ por funcionário, mas também à assunção dos demais encargos com tal incremento, nomeadamente, os de natureza contributiva.

CC) Na verdade, o diferencial adicional que a RMMG sofreu a partir de 2023 (inclusive), **não era previsível em 2020, ano da apresentação da proposta, não podendo, essa imprevisibilidade entender-se como fazendo parte do risco do contrato, antes sim, de uma alteração anormal das circunstâncias.**

DD) O aumento nominal e percentual da RMMG, tem uma repercussão que coloca em causa a economia própria e equilíbrio do contrato, raciocínio e fundamentação subjacente à outorga da Adenda, cujo respetivo visto foi recusado, decisão com a qual não se concorda e que se pretende ver revogada, por via do presente recurso.

EE) A resolução ou modificação do contrato por alteração das circunstâncias está previsto no Art.º 437.º do Código Civil, o qual dispõe no n.º 1: “*Se as circunstâncias em que as partes fundaram a decisão de*

***contratar tiverem sofrido uma alteração anormal, tem a parte lesada direito à resolução do contrato, ou à modificação dele segundo juízos de equidade, desde que a exigência das obrigações por ela assumidas afete gravemente os princípios da boa fé e não esteja coberta pelos riscos próprios do contrato.***” (realce nosso).

FF) O Cocontratante, face à alteração de circunstâncias, poderá exigir, dentro do quadro legal que se tem vindo a citar, o reequilíbrio financeiro do contrato, entendendo o Recorrente, que tais exigências se encontram fundamentadas.

GG) Com efeito, a alteração do equilíbrio contratual tem vindo a dificultar a disponibilização de colaboradores por parte do Cocontratante em número adequado ao cumprimento das obrigações contratualmente acordadas, colocando em causa a prossecução do fim contratual, que se reconduz ao atendimento telefónico da Linha da Segurança Social e da Linha Nacional de Emergência Social e, assim, do interesse público.

HH) Em função do exposto, é entendimento do Recorrente, nos termos previstos na alínea a), do n.º 1 do Art.º 314.º do CCP, que o Cocontratante tem direito à reposição do equilíbrio financeiro, nos termos do Art.º 282.º do CCP, quando “*a alteração anormal e imprevisível das circunstâncias a que se refere a alínea b) do Art.º 312.º seja imputável a decisão do cocontratante público, adotada fora do exercício dos seus poderes de conformação da relação contratual, que se repercute de modo específico na situação contratual do cocontratante*”.

II) Salvo melhor opinião, as alterações legais à RMMG configuram uma alteração de circunstâncias, nos termos da alínea b) do Art.º 312.º do CCP, impondo-se, assim, como fundamento a uma modificação do contrato, o qual assenta na alteração anormal e imprevisível das circunstâncias em que as partes fundaram a decisão de contratar, desde que a exigência das obrigações por si assumidas afete gravemente os princípios da boa-fé e não esteja coberta pelos riscos próprios do contrato.

JJ) Pelo que vem dito, e em síntese, entende o Recorrente verificar-se uma alteração anormal e imprevisível das circunstâncias em que as partes fundaram a decisão de contratar. Tal circunstância afeta a estabilidade económica do contrato, e a boa-fé inerente à sua execução, pois os factos em que repousa a alteração de circunstâncias, não tinham qualquer suscetibilidade de ser considerados na equação financeira da proposta apresentada em 2020, nem lhe era exigível tal situação, o que impõe, desse modo, o reequilíbrio financeiro do contrato.

KK) No que concerne ao *quantum* desse reequilíbrio, diga-se que o contrato celebrado tem duração plurianual, as propostas foram elaboradas e o contrato foi celebrado em data anterior a 1 de janeiro de 2023, sendo que a componente de mão-de-obra indexada à remuneração mínima mensal garantida (RMMG) - 126 assistentes de atendimento - é fator determinante na formação do preço contratual.

LL) E, com efeito, o valor contratual sofre o impacto decorrente do Decreto-Lei n.º 85-A/2022, de 22 de dezembro, que vem revogar o Decreto-Lei n.º 109-B/2021, de 7 de dezembro, e atualiza o valor da retribuição mínima mensal garantida para 2023.

MM) Em função do exposto, atentos os concretos dados de execução do contrato, sempre tendo como premissa o interesse público, foi consensualizado o aumento do preço contratual em 10,10%, por contato, face ao preço constante do contrato inicialmente outorgado, respeitando o valor em questão os limites à modificação dos contratos públicos, nos termos constantes do Art.º 313.º do CCP.

NN) O Recorrente, na apreciação e decisão sobre o risco normal do contrato que corre por conta do Cocontratante atendeu às disposições legais que enquadram o reequilíbrio financeiro do contrato, e a decisão vem, como sobejamente referido, sustentada ao abrigo do disposto na alínea a) do n.º 1, do Art.º 314.º, conjugado com a alínea b), do Art.º 312.º e Art.º 282.º, todos CCP, sem que a sua fundamentação tenha atendido ao disposto na LOE 2024.

OO) Com efeito, o prazo previsto nas peças do procedimento para o início do contrato era o mês de janeiro de 2021, tendo o contrato a celebrar uma vigência de trinta e seis meses, ou seja, previa-se que caducasse em janeiro de 2024, constando na página 6 da Memória descritiva que integra a proposta adjudicada o seguinte “*a execução do contrato a celebrar tem data de início prevista em janeiro de 2021 e*

*terá a duração de 36 meses a partir dessa data (não ultrapassando 31 de dezembro de 2023)*”, sendo que, só iniciou em 01/10/2022.

PP) Este é um pressuposto factual que não pode ser desconsiderado para determinar qual seja o alcance do risco exigível ao Cocontratante e aquele que não pode, de boa-fé e nos termos do equilíbrio contratual, impor-se-lhe.

QQ) É certo que o caderno de encargos colocado a concurso dispunha que, durante o período de execução do contrato, não haveria lugar à revisão do preço. Mas é por isso que tem de chamar-se à colação a alteração das circunstâncias como fundamento legal de modificação objetiva do contrato, nos termos dos Art.ºs 312.º, alínea b) e Art.º 314.º, n.º 1, ambos do CCP.

RR) Por outro lado, não pode deixar de ter-se presente que, por força da pandemia causada por Covid-19, não foram celebrados os habituais acordos tripartidos de médio prazo – o que apenas vem a ocorrer, precisamente, em outubro de 2022 e, portanto, reitera-se, dois anos depois da apresentação da proposta por parte do Cocontratante. De onde resulta que, sendo expectável um aumento da RMMG nos termos que ocorreram em 2021 e 2022 (passando de 635,00€ para 665,00€, em 2021, e para 705,00€ em 2022), nada permitia antever a subida para 760,00€, ou seja, 7,8% em face às oscilações médias de anos anteriores que foram na ordem dos 4%. Reiterando-se que, esta variação adicional do valor da RMMG possui, sob o ponto de vista do Cocontratante, impactos nos custos com a Segurança Social, FCT, seguros, etc., isto é, há um aumento efetivo do custo global do trabalho, que não se resume apenas ao salário.

SS) Se a valorização salarial constituiu uma medida da Agenda do Trabalho Digno e de Valorização dos Jovens no Mercado de Trabalho, tendo por objetivo melhorar as condições de trabalho e a conciliação da vida pessoal, familiar e profissional, o Recorrente, não pode, legalmente, recusar o reconhecimento de uma realidade factual e jurídica, cujos reflexos se fazem sentir nos contratos que as entidades públicas celebram e que tenham na sua base de fixação de preço o custo do trabalho e as obrigações dele decorrentes, designadamente na redação do Art.º 419.º-A do CCP.

TT) O Art.º 311.º do CCP, na sua atual redação, prevê que:

*“1 - O contrato pode ser modificado por:*

- a) Acordo das partes, que não pode revestir forma menos solene do que a do contrato;*
  - b) Decisão judicial ou arbitral, exceto nos casos em que a modificação interfira com o resultado do exercício da margem de livre decisão administrativa subjacente ao mesmo ou implique a formulação de avaliações próprias do exercício da função administrativa;*
  - c) Ato administrativo do cocontratante público, nos casos previstos na alínea c) do Art.º seguinte.*
- 2 - (Revogado.)”.*

UU) Dispõe o Art.º 312.º daquele diploma legal que a modificação do contrato pode ter como fundamento:

- “a) Cláusulas contratuais que indiquem de forma clara, precisa e inequívoca o âmbito e a natureza das eventuais modificações, bem como as condições em que podem ser aplicadas;*
- b) A alteração anormal e imprevisível das circunstâncias em que as partes tenham fundado a decisão de contratar, desde que a exigência das obrigações por si assumidas afete gravemente os princípios da boa-fé e não esteja coberta pelos riscos próprios do contrato;*
- c) Razões de interesse público decorrentes de necessidades novas ou de uma nova ponderação das circunstâncias existentes.”*

VV) Entendendo-se que a imprevisibilidade do aumento da RMMG (maior do que o habitual) é agravada pelo facto do contrato só se ter iniciado cerca de dois anos depois da apresentação da proposta, por causa não imputável ao Cocontratante.

WW) Tendo em atenção as especiais características dos contratos de prestação de serviços que têm incorporada uma componente de mão-de-obra, absolutamente necessária à execução dos contratos, a Lei n.º 82/2023, de 29 de dezembro (Lei do Orçamento de Estado para 2024), veio também determinar uma atualização extraordinária do preço dos contratos.

XX) E, se por um lado é expectável que a RMMG seja aumentada a cada ano, por outro lado, não está no domínio da previsibilidade o *quantum* desse aumento, sendo necessariamente uma alteração das circunstâncias quando esse aumento, face ao seu valor nominal e percentual, tem uma repercussão que coloca em causa a economia própria e equilíbrio do contrato, como foi o raciocínio e fundamentação subjacente à outorga da Adenda *sub judice*.

YY) Assim, o Recorrente entende que, nos termos previstos na alínea a), do n.º 1 do Art.º 314.º do CCP, o Cocontratante tem direito à reposição do equilíbrio financeiro, nos termos do Art.º 282.º do CCP, quando “a alteração anormal e imprevisível das circunstâncias a que se refere a alínea b) do Art.º 312.º seja imputável a decisão do cocontratante público, adotada fora do exercício dos seus poderes de conformação da relação contratual, que se repercuta de modo específico na situação contratual do cocontratante”.

ZZ) No caso *sub judice* não estamos perante uma situação como a do n.º 2 do Art.º 314.º do CCP, pois que, considera o Recorrente que a alteração é imputável ao contratante público, adotada fora do exercício dos seus poderes e, como tal, estamos no domínio da alínea a) do n.º 2 do Art.º 314.º do CCP, e não no campo do n.º 2 da mesma norma, impondo-se, assim, o reequilíbrio financeiro.

AAA) O recorte da aplicação da alínea a) do n.º 1 do Art.º 314.º do CCP, reside no facto (facto do príncipe) que impacta e consubstancia a alteração anormal e imprevisível de circunstâncias, radica num comportamento de um ente externo ao poder de conformação do contrato, mas ligado ao contratante público, nos termos em que “contratante público” é visto num sentido lato.

BBB) Salientando o Recorrente que, na apreciação e decisão sobre o risco normal do contrato que corre por conta do Cocontratante atendeu às disposições legais que enquadram o reequilíbrio financeiro do contrato, e **a decisão sustenta-se ao abrigo do disposto na alínea a) do n.º 1, do Art.º 314.º, conjugado com a alínea b), do Art.º 312.º e Art.º 282.º, todos CCP.**

CCC) Destarte, concluímos, com o devido respeito por opinião contrária, que foi feita uma incorreta interpretação e aplicação da Lei, violando o disposto nos Art.ºs arts. 312.º, alínea b) e 314.º, n.º 1, alínea a) e n.º 2 do CCP, o que impõe a revogação do douto Acórdão recorrido, e a sua substituição por outro que conceda o visto à Adenda sob fiscalização.

5. Posteriormente, ao abrigo do disposto no Art.º 99.º, n.º 1, da LOPTC, o Ministério Público emitiu parecer no sentido do não provimento do recurso, considerando que, decorrendo da Constituição da República Portuguesa a atualização do Salário Mínimo Nacional, não poderá esta ser considerada como uma situação anormal e imprevisível das circunstâncias em que as partes tenham fundado a decisão de contratar, antes cabendo nos riscos próprios do contrato.
6. Corridos os vistos legais, cumpre apreciar e decidir.

## II. QUESTÕES A DECIDIR

7. Conforme doutrina e jurisprudência constante e amplamente pacífica, o âmbito dos recursos é delimitado pelas conclusões formuladas no requerimento de recurso, sem prejuízo das questões de conhecimento oficioso (cfr. Art.ºs 97.º, n.º 1 e 100.º, n.º 2, da LOPTC, e Art.ºs 635.º, n.ºs 3 e 5, e 639.º, n.ºs 1 e 2, do CPCivil, estes *ex vi* Art.º 80.º da mesma LOPTC).
8. Tendo em conta este contexto normativo, as matérias de conhecimento oficioso e o teor das conclusões efetuadas pelo recorrente, a questão em apreciação é a seguinte:

- do erro de julgamento na aplicação do direito aos factos, uma vez que na perspetiva do recorrente, em síntese, a subida do RMMG nos anos de 2023 e 2024 representa uma alteração anormal das circunstâncias em que as partes fundaram a decisão de contratar, pelo facto de consubstanciar um aumento, face aos anos anteriores, computável em cerca do dobro, o que é evidenciado pela celebração do governo com os parceiros sociais do Acordo de Médio Prazo de Melhorias dos Salários, e pela introdução do Art.º 45.º da Lei do Orçamento de Estado para 2024, conferindo direito à recorrente, nos termos previstos nos Art.ºs 314.º, n.º1, al. a), 282.º e 312.º, al b) do CCP, e ao abrigo da boa-fé contratual, à reposição do equilíbrio financeiro;

### III. FUNDAMENTAÇÃO

#### III.1 DE FACTO

9. Na decisão recorrida foi dada por assente, por provada, a seguinte factualidade, não impugnada nestes autos de recurso, que se mantém:

*Do contrato anteriormente submetido a fiscalização prévia*

- a) O ISS submeteu a fiscalização prévia do TdC em 24/06/2022 o “*CONTRATO PARA AQUISIÇÃO DE GESTÃO DA OPERAÇÃO DO CENTRO DE CONTACTO DA SEGURANÇA SOCIAL (Contrato nº 2001/21/00009 – Proc. nº 2001/20/0000603)*”, celebrado em 11/03/2022, tendo como cocontratantes *CTT - Correios de Portugal, S.A.* e *Reditus - Business Products, S.A.*, com o valor de 6.292.167,53€ (seis milhões, duzentos e noventa e dois mil, cento e sessenta e sete euros e cinquenta e três cêntimos), acrescido de IVA à taxa legal em vigor, para vigorar desde a data de concessão de visto até um máximo de 36 meses.
- b) Disponham as cláusulas segunda, terceira, sétima e vigésima sexta de tal contrato o seguinte:

**CLÁUSULA SEGUNDA**

**(Execução)**

1. *O Segundo Outorgante obriga-se a executar os serviços de gestão da operação da Linha Segurança Social (canal telefone e emails) e Linha Nacional de Emergência Social (canal telefone) objeto do presente contrato em conformidade com o Caderno de Encargos e respetivas cláusulas técnicas e demais anexos e nos termos da proposta adjudicada.*
2. *A estimativa máxima de contactos corresponde a 8.699.250, dividido nos seguintes termos:*
  - a) *Linha Segurança Social (LSS): 7.920.000 contactos;*
  - b) *Linha Nacional de Emergência Social (LNES): 383.250*
  - c) *Tratamento de emails: 396.000 contactos.*

3. A 1.ª Linha (canal telefone) da Linha Segurança Social e da Linha Nacional de Emergência Social, funciona em instalações a cargo do ISS, I.P., sitas em Castelo Branco.
4. A 1.ª Linha (canal telefone) da Linha Nacional de Emergência Social e do Serviço de Informação às Vítimas de Violência Doméstica funciona em sala própria, nas mesmas instalações sitas em Castelo Branco.

### **CLÁUSULA TERCEIRA**

#### **(Preço)**

1. O encargo total máximo fixado para o presente contrato, a pagar pelo Primeiro Outorgante ao Segundo Outorgante é de 6.292.167,53€ (seis milhões duzentos e noventa e dois mil cento e sessenta e sete euros e cinquenta e três cêntimos), ao qual acresce IVA à taxa legal em vigor.
2. O preço unitário por contacto corresponde a 0,7233€.
3. Os preços deverão ser apresentados com quatro casas decimais, pelo que deverá considerar-se a regra geral dos arredondamentos, a título de exemplo, € 0,4444 arredondará para € 0,44, enquanto que, a partir de € 0,4455 arredondará para €0,45.
4. O preço unitário deve ser apresentado até às quatro casas decimais e o preço global até às duas casas decimais, sendo que o arredondamento só ocorre no valor global.
5. O preço referido no ponto anterior inclui todos os custos, encargos e despesas cuja responsabilidade não esteja expressamente atribuída ao ISS, IP., incluindo as despesas de alojamento, alimentação e deslocação de meios humanos, despesas de aquisição, transporte armazenamento e manutenção de meios materiais, bem como qualquer encargo decorrente da utilização de marcas registadas, patentes e licenças.
6. Durante a vigência do presente contrato não haverá lugar à revisão do preço contratualizado.

### **CLÁUSULA SÉTIMA**

#### **(Cabimento e Compromisso)**

1. Para efeitos de autorização para a realização de despesa, o encargo associado ao procedimento foi previamente cabimentado através do documento n.º 3402100078, sendo suportado pela rubrica de classificação económica n.º D.02.02.20.02 – Aquisição de Bens e Serviços – Aquisição de Serviços – Trabalho Especializado – Outros, o Fundo DA311001 – Fundo de Administração e registado como compromisso em anos futuros, para o ano económico de 2023, com o documento n.º 700000953.
2. O encargo associado ao presente contrato será suportado pela rubrica de classificação económica D.02.02.20.02 – Aquisição de Bens e Serviços – Aquisição de Serviços – Trabalho Especializado – Outros, do Fundo DA311001 – Fundo de Administração, o qual se encontra cabimentado pelo documento n.º 1412235631 e com o compromisso n.º 2402234573.

### **CLÁUSULA VIGÉSIMA SEXTA**

**(Procedimentos)**

1. *A realização da despesa associada ao presente contrato foi aprovada nos termos da Resolução de Conselho de Ministros n.º 70/2020, de 27 de agosto de 2020, publicada no Diário da República, 1.ª Série, n.º 177, de 10.09.2020.*
  2. *O procedimento foi autorizado por Deliberação do Conselho Diretivo, datada de 28 de agosto de 2020.*
  3. *A adjudicação do presente contrato foi autorizada por deliberação do Conselho Diretivo, datada de 17 de fevereiro de 2022.*
  4. *A minuta relativa ao presente contrato foi aprovada por deliberação do Conselho Diretivo, datada de 17 de fevereiro de 2022.*
  5. *A competência para a prática de todos os atos inerentes à aquisição de serviços de gestão operacional de centro de contacto do Conselho Diretivo do ISS, I.P., com efeitos a 27 de agosto de 2020, foi subdelegada através do Despacho n.º 12158/2020, de 25 de novembro de 2020 de S. Exa. a Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, Ana Godinho Mendes, publicado no Diário da República, 2.ª Série, n.º 242, de 15.12.2020.*
- c)** O processo de fiscalização prévia correu termos neste tribunal sob o n.º 893/2022, tendo em Sessão Diária de Visto de 03/08/2022 sido concedido o visto com a seguinte recomendação; *“Recomenda-se, porém, à entidade fiscalizada, ao abrigo do disposto no Art.º 44.º, n.º 3, alínea c) e n.º 4 da LOPTC que, em futuros procedimentos, adote modelos de avaliação das propostas e critérios de desempate claros e objetivos.”*
- d)** O contrato foi celebrado na sequência de concurso público com publicidade internacional, aberto por deliberação do Conselho Diretivo do ISS de 20/08/2020.
- e)** A cláusula 10.ª do Caderno de Encargos tinha o seguinte teor:

**10. PREÇO CONTRATUAL**

- 10.1. *Pela prestação de serviços objeto do contrato a celebrar, a entidade adjudicante/contratante público pagará ao adjudicatário/cocontratante os serviços efetivamente prestados de acordo com o preço unitário, por contacto, indicado na proposta, até ao limite máximo do valor global da proposta, ao qual acresce IVA à taxa legal em vigor.*
- 10.2 *Os preços deverão ser apresentados com quatro casas decimais, pelo que deverá considerar-se a regra geral dos arredondamentos. a título de exemplo, € 0,4444 arredondará para € 0,44, enquanto que, a partir de € 0,4455 arredondará para €0,45.*
- 10.3. *O preço unitário deve ser apresentado até às quatro casas decimais e o preço global até às duas casas decimais, sendo que o arredondamento só ocorre no valor global.*
- 10.4. *Durante a vigência do presente contrato não haverá lugar à revisão do preço contratualizado.*

10.5. O preço contratual inclui todos os custos, encargos e despesas cuja responsabilidade não esteja expressamente atribuída à entidade adjudicante/contratante público, incluindo despesas de alojamento, alimentação, deslocação de meios humanos, despesas de aquisição, transporte, armazenamento e manutenção de meios materiais, bem como quaisquer encargos decorrentes da utilização de marcas registadas, patentes ou licenças.

f) Dispunha o ponto 10. do Programa do Procedimento:

**10. PRAZO DA OBRIGAÇÃO DA MANUTENÇÃO DAS PROPOSTAS**

Os concorrentes são obrigados a manter as respetivas propostas pelo prazo de 120 dias contados da data do termo do prazo fixado para a apresentação de propostas, nos termos do disposto no Art.º 65.º do CCP.

g) Apresentaram propostas os seguintes concorrentes:

Ordem de Submissão	Concorrentes	Data e hora de submissão
1	SET GOALS - HUMAN CONSULTING, LDA	02/10/2020 - 14:43:10
2	TALENTER - GESTÃO DE PROJETOS, SA	02/10/2020 - 17:23:14
3	Agrupamento constituído por: CTT CORREIOS DE PORTUGAL S.A. e Reditus Business Products	02/10/2020 - 19:35:55
4	Agrupamento constituído por: MEO - SERVIÇOS DE COMUNICAÇÕES E MULTIMÉDIA, S.A. , Egor Outsourcing	02/10/2020 - 22:13:24
5	Visionary Advantage - Consulting Lda	02/10/2020 - 23:58:08

h) Em 11/01/2021, o júri elaborou relatório final, no qual deliberou excluir a proposta do consórcio constituído pelos concorrentes *MEO* e *EGOR* e propor a adjudicação do contrato ao consórcio constituído pelos concorrentes *CTT* e *Reditus*, tendo o contrato sido celebrado em 09/02/2021.

i) O consórcio concorrente "*MEO - Serviços de Comunicações e Multimédia, S.A.*" e "*Egor Outsourcing Prestação de Serviços, Organização e Administração de Pessoal, Lda.*", intentou uma ação de contencioso pré-contratual, que correu termos no Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa (Processo n.º 190/21.9BELSB - 4.ª espécie - Processo de contencioso pré-contratual), na qual foi proferida sentença em 02/12/2021 que decidiu o seguinte:

a) Anular o ato de adjudicação da proposta;

b) Anular o contrato celebrado;

c) Condenar a entidade adjudicante a admitir a proposta do consórcio das empresas *MEO* e *EGOR*, por impropriedade do fundamento que ditou a sua exclusão.

j) Na sequência de tal decisão judicial, o júri elaborou novo relatório final em 16/02/2022, no qual graduou as propostas admitidas do seguinte modo:

Ordem de Submissão	Concorrentes	Preço contratual proposto	Proposta de Ordenação
1	SET GOALS - HUMAN CONSULTING, LDA	6.292.167,53 €	3.º
2	TALENTER - GESTÃO DE PROJETOS, SA	6.605.340,53 €	4.º
3	Agrupamento constituído por: CTT CORREIOS DE PORTUGAL S.A. e Reditus Business Products	6.292.167,53 €	1.º
4	Agrupamento constituído por: MEOSERVIÇOS DE COMUNICAÇÕES E MULTIMÉDIA, S.A., Egor Outsourcing	6.292.167,53 €	2.º

k) A adjudicação do contrato veio a ser decidida por Deliberação do Conselho Diretivo do ISS de 17/02/2022, exarada na Informação n.º SCC-1137/2022, de 16/02/2022, tendo o contrato (com o n.º 2001/21/00009) sido outorgado com o agrupamento CTT/Reditus, em 11/03/2022.

l) Entretanto, o consórcio concorrente *MEO/EGOR* intentou nova ação de contencioso pré-contratual que correu termos no Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa (Processo n.º 505/22 2BELSB – Unidade Orgânica 2), no âmbito da qual foi suscitado o levantamento do efeito suspensivo automático do ato impugnado, o que veio a ser deferido por despacho datado de 15/06/2022.

m) Após obtenção do visto prévio deste tribunal, a execução do contrato teve início a 01/10/2022.

***Do instrumento contratual submetido a fiscalização prévia nestes autos***

n) O ISS submeteu agora a fiscalização prévia a “*ADENDA N.º 1 - Contrato para Aquisição de Gestão da Operação do Centro de Contacto da Segurança Social (Contrato n.º 2001/21/00009 – Proc. n.º 2001/20/0000603)*”, outorgada em 26/07/2024, tendo como cocontratantes *CTT - Correios de Portugal, S.A.* e *Reditus - Business Products, S.A.*, com o valor de €594.856,86 (quinhentos e noventa e quatro mil, oitocentos e cinquenta e seis euros e oitenta e seis cêntimos), acrescido de IVA à taxa legal em vigor, produzindo efeitos desde 01/01/2023 e mantendo-se o prazo do contrato inicialmente outorgado (36 meses).

o) Nos termos de tal adenda, as partes acordaram em alterar as cláusulas segunda, terceira, sétima e vigésima sexta do contrato anteriormente celebrado, passando estas a ter a seguinte redação:

## **CLÁUSULA SEGUNDA**

### **(Execução)**

1. (...)
2. *A estimativa máxima de contactos corresponde a 8.519.220, dividido nos seguintes termos:*
  - a) *Linha Segurança Social (LSS): 7.756.097 contactos;*
  - b) *Linha Nacional de Emergência Socia (LNES): 375.319 contactos;*
  - c) *Tratamento de emails: 387.804 contactos*
3. (...)
4. (...)

## **CLÁUSULA TERCEIRA**

### **(Preço)**

1. *O encargo total máximo fixado para o presente contrato, a pagar pelo Primeiro Outorgante ao Segundo Outorgante é de 6.887.024,39 € (seis milhões, oitocentos e oitenta e sete mil, vinte e quatro euros e trinta e nove cêntimos), ao qual acresce IVA à taxa legal em vigor.*
2. *O preço unitário por contacto corresponde a 0,8148.*
3. (...)
4. (...)
5. (...)
6. (...)

## **CLÁUSULA SÉTIMA**

### **(Cabimento e Compromisso)**

1. (...)
2. (...)
3. *O encargo resultante da revisão de preço, está suportada pela rubrica de classificação económica D.02.02.20.02 – Aquisição de Bens e Serviços – Aquisição de Serviços – Trabalho Especializado – Outros, do Fundo DA311001 – Fundo de Administração, o qual se encontra cabimentado pelo documento n.º 2024138092 e com o compromisso n.º 2124143643.*

## **CLÁUSULA VIGÉSIMA SEXTA**

### **(Procedimentos)**

1. *A realização da despesa associada ao presente contrato foi aprovada nos termos da Resolução de Conselho de Ministros n.º 70/2020, de 27 de agosto de 2020, publicada no Diário da República, 1.ª Série, n.º 177, de 10.09.2020, reprogramada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 57/2024, de 28 de março, publicada no Diário da República, 1.ª série, n.º 63, de 28.03.2024.*
2. (...)

3. (...)

4. (...)

5. (...)"

p) Fizeram as partes constar da referida adenda os seguintes considerados iniciais:

*Considerando que o Primeiro Outorgante e o Segundo Outorgante celebraram o contrato n.º 2001/21/00009, correspondente ao processo n.º 2001/20/0000603, relativo à aquisição de serviços de gestão e operação do Centro de Contacto do ISS, I.P.;*

*Considerando que em sede de concertação social, em 09/10/2022, o Governo celebrou com os parceiros sociais o Acordo de Médio Prazo de Melhoria dos Rendimentos, dos Salários e da Competitividade (Acordo), donde se estima “ser necessário um Adicional Salarial de 1,3 pontos percentuais – traduzindo-se numa valorização nominal das remunerações por trabalhador de 4,8%, em média, nos anos 2023 a 2026.”;*

*Considerando que o Decreto-Lei n.º 85-A/2022, de 22 de dezembro, publicado no Diário da República n.º 245, 1.ª série, de 22/12/2022, procedeu à atualização do valor da retribuição mínima mensal garantida (RMMG) a partir de 1 de janeiro de 2023, determinando o aumento para 760 € (setecentos e sessenta euros);*

*Considerando os fundamentos invocados na informação n.º SCC-2787/2023, datada de 19/05/2023, objeto de deliberação do Conselho Diretivo do Instituto da Segurança Social, I.P., datada de 25/05/2023, e atendendo ao argumentado na informação n.º SCC-4293/2024, datada de 16/07/2024, subjacente à presente Adenda, foi autorizada a revisão de preço unitário por contacto, com efeito a 01.01.2023 até ao terminus do contrato, pelo valor de 0,8148;*

*Considerada a publicação da Resolução do Conselho de Ministros n.º 57/2024, de 28 de março, publicada na 1.ª série do DR n.º 63, a qual procede à reprogramação da despesa relativa à aquisição de serviços de gestão operacional de centro de contacto do Instituto da Segurança Social, I. P., autorizando o conselho diretivo do Instituto da Segurança Social, I. P. (ISS, I. P.), a realizar a despesa até ao montante máximo global de € 6 887 024,39, a que acresce o IVA à taxa legal em vigor.*

*Considerando que se encontra cumprido mais de metade do período de execução do contrato, vinte e um meses de trinta e seis meses;*

*Considerando que dos 8.699.250 contactos contratualmente estimados encontram-se consumidos, 43,39%, restando 56,61% de contactos por consumir;*

*Considerando que o número de contactos contratualmente definidos são valores meramente indicativos, podendo eventualmente ser ultrapassadas ou não atingidas as estimativas previstas;*

*Considerando que o encargo total máximo fixado para o presente contrato é suportado nos termos da Resolução de Conselho de Ministros n.º 57/2024, de 28/03/2024, até ao montante de 6.887.024,39 € (seis milhões, oitocentos e oitenta e sete mil, vinte e quatro euros e trinta e nove cêntimos);*

*Considerada a necessidade de reduzir os contactos contratualmente estimados, em 180.030 contactos,*

- q) A adenda contratual foi celebrada na sequência de deliberação do Conselho Diretivo do ISS de 25/05/2023, exarada sobre a Informação n.º SCC-2787/2023, com o seguinte teor:

#### **Enquadramento**

*O ISS, I.P., e o agrupamento constituído pelas empresas CTT Correios de Portugal, S.A., e Reditus, Business Products, S. A., em 11/03/2022, celebraram o contrato n.º 2001/21/00009, no âmbito do Procedimento n.º 2001/20/0000603, para aquisição de serviços de gestão e operação do Centro de Contacto do ISS, I.P., com o preço de 6.292.167,53€ (seis milhões duzentos e noventa e dois mil cento e sessenta e sete euros e cinquenta e três cêntimos) e preço unitário por contacto correspondente a 0.7233€, ao qual acresce IVA à taxa legal em vigor*

*Por correio eletrónico de 10/08/2022 o cocontratante veio solicitar a revisão do preço unitário apresentado em 2020, propondo o preço de 0,8076€/contacto acrescido de 11.65% ao preço unitário inicialmente proposto, invocando que se vislumbra () absolutamente necessária a revisão do preço apresentado em 2020 na proposta do Agrupamento, o qual, por força das contingências do procedimento atualmente se encontra desfásado face aos aumentos do salário mínimo nacional"*

*Conforme Deliberação do Conselho Diretivo, de 10/11/2022, exarada na informação n.º SCC- 7070/2022, de 31/10/2022 (Doc. 1), o pedido apresentado não procedeu porquanto foi entendimento não se encontrarem preenchidos os pressupostos cumulativos do Art.º 312º n.º 1. alínea b), em conjugação com o disposto no Art.º 314.º, n.º 1 alínea a) e Art.º 282º, todos do CCP.*

*Pelo ofício SCC-70129/2022, de 18/11/2022 (Doc. 2), foi o cocontratante notificado daquela decisão*

*Por correio eletrónico de 08/11/2022, (Doc. 3), o agrupamento CTT/Reditus veio reiterar o pedido de revisão de preços, atualizando a informação indicada no pedido apresentado em 10/08/2022. Para tanto, acrescenta que "face à actual conjuntura e tendo em consideração á, já anunciada actualização do valor do RMMG para 2023 para €760.00, em resposta ao quadro inflacionista nacional, verificamos que, sem prejuízo da nossa proposta estimar já essa possibilidade a evolução do valor do RMMG mostra-se acima do que era previsível a data em que seria expectável iniciar o contrato isto é, em Fevereiro/Março de 2021. Além disso refere que, à data já dispõe da informação respeitante à evolução do salário mínimo nacional definido no Orçamento de Estado de 2023 e acordado em sede de Concertação Social para o novo período de execução do contrato.*

*Entende o cocontratante que o facto de o contrato ter iniciado um ano e meio depois do previsto, sem que nenhuma das partes para tal tenha contribuído, e as alterações ao SMMG "consustancia uma alteração das circunstâncias do contrato cuja atuação exterior ao mesmo o influencia significativamente, designadamente na sua primitiva equação económico-financeira", pelo que deverá resultar a consequente reposição do equilíbrio económico-financeiro, "indexando a actualização do preço à actualização SMMG que, actualmente, se cifra em +12,65%"*

*Assim, face aos novos factos invocados, cumpre reanalisar o pedido de revisão de preços apresentado*

#### **Análise**

### **Dos Factos**

1. O procedimento n.º 2001/20/0000603, procedimento pré-contratual desenvolvido por concurso público com publicação no JOUE, foi autorizado por Deliberação do Conselho Diretivo, datada de 28 de agosto de 2020, exarada na Informação n.º SCC-28561/2020, de 20/08/2020;
2. O agrupamento constituído pelas empresas CTT Correios de Portugal, S.A., e Reditus, Business Products, S.A., apresentou a sua proposta em 02/10/2020;
3. O período de execução do contrato é de 36 (trinta e seis meses), prevendo-se o seu início em janeiro de 2021, sendo que o início efetivo do contrato dependia da obtenção do visto prévio do Tribunal de Contas e carece de um período de formação dos recursos humanos a afetar à prestação de serviços,
4. No âmbito do procedimento em análise, a concorrente "MEO - Serviços de Comunicações e Multimédia SA e Egor Outsourcing Administração de Pessoal, Lda, intentou (Processo n.º 190/21.9BELSB-4 espécie Prestação de Serviços Organização e uma ação de contencioso pré-contratual Processo de contencioso pré-contratual, que correu termos no Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa Públicos). Juízo de Contratos
5. Com efeito, a adjudicação do presente contrato veio a ser autorizada por Deliberação do Conselho Diretivo de 17/02/2022, exarada na Informação n.º SCC-1137/2022, de 16/02/2022, e o contrato n.º 2001/21/00009 outorgado com o agrupamento CTT/Reditus, em 11/03/2022;
6. A concorrente MEO/Egor intentou uma ação de contencioso pré-contratual (Processo n.º 505/22.2BELSB - Unidade Orgânica 2) que correu termos no Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa, no âmbito da qual foi suscitado o levantamento do efeito suspensivo automático do ato impugnado, que veio a ser deferido por sentença de 15/06/2022,
7. Assim, obtido o visto prévio do Tribunal de Contas, decorrido o período de formação dos recursos humanos a afetar à prestação de serviços e verificada a conclusão da transmissão da titularidade do estabelecimento, a execução do contrato, com período máximo de trinta e seis meses, teve início a 01/10/2022;
8. O cocontratante alega que a actualização do SMMG prevista no OE determina uma actuação legislativa e por inerência uma imposição legal. Por essa razão, verifica-se assim o pressuposto à alteração das circunstâncias contratuais e consequente reposição do equilíbrio económico-financeiro da entidade adjudicante, consórcio CTT-RBP, indexando a actualização do preço à actualização SMMG que, actualmente, se cifra em +12.65%

### **Da Lei**

A reposição do equilíbrio financeiro verifica-se apenas nos casos especialmente previstos na lei ou, a título excecional, no próprio contrato, sendo que "() o cocontratante só tem direito a reposição do equilíbrio financeiro quando, tendo em conta a repartição do risco entre as partes, o facto invocado como fundamento desse direito altere os pressupostos nos quais o cocontratante determinou o valor das prestações a que se obrigou, desde que o contraente público conhecesse ou não devesse ignorar esses pressupostos, nos termos do Art.º 282.º, n.º 1 e 2 do CCP

*Nos termos da cláusula terceira, n.º 6 do contrato em análise, durante a vigência do contrato não haverá lugar à revisão do preço contratualizado, pelo que compete averiguar se o caso em apreço tem enquadramento nas situações legalmente previstas.*

*A modificação do contrato pode ter como fundamento [A] alteração anormal e imprevisível das circunstâncias em que as partes tenham fundado a decisão de contratar, desde que a exigência das obrigações por si assumidas afete gravemente os princípios da boa-fé e não esteja coberta pelos riscos próprios do contrato nos termos da alínea b), do Art.º 312.º do CCP, havendo lugar à reposição do equilíbrio financeiro, ao abrigo do supra citado Art.º 282.º do CCP, quando aquela alteração() seja imputável a decisão do contraente público, adotada fora do exercício dos seus poderes de conformação da relação contratual, que se repercute de modo específico na situação contratual do cocontratante, como dispõe o Art.º 314 n.º 1 alínea a) do CCP.*

*Aquando da apreciação feita ao pedido original de revisão do preço, Doc. 1, concluiu-se pelo não preenchimento dos pressupostos "Alteração anormal e imprevisível, sobre os pressupostos que presidiram à decisão de contratar e "E que essa alteração não esteja coberta pelos riscos próprios do contrato", alegando-se que com a apresentação da proposta o cocontratante estima um determinado SMN que, sabendo que é anualmente atualizado, sempre poderá oscilar face ao expectável e que a alteração do período de vigência do contrato deveu-se a vicissitudes procedimentais, nos termos legalmente previstos, e não a decisão do contraente público.*

*Como supra referido, de acordo com o disposto na alínea a), do n.º 1 do Art.º 314.º do CCP, o cocontratante tem direito à reposição do equilíbrio financeiro, nos termos do Art.º 282 do CCP. quando "A alteração anormal e imprevisível das circunstâncias a que se refere a alínea b) do Art.º 312 seja imputável a decisão do contraente público, adotada fora do exercício dos seus poderes de conformação da relação contratual, que se repercute de modo específico na situação contratual do cocontratante".*

*É sabido que o programa do XXIII Governo Constitucional 2022-2026 prevê que o Governo promoverá as negociações necessárias em sede de Concertação Social para um Acordo de Médio Prazo (2022/2026) de melhoria dos rendimentos, dos salários e da competitividade, onde conste*

*- A trajetória plurianual de atualização real do salário mínimo nacional, de forma faseada, previsível e sustentada, evoluindo em cada ano em função da dinâmica do emprego e do crescimento económico, com o objetivo de atingir pelo menos os 900 euros em 2026*

*Assim, em sede de concertação social, em 09/10/2022, o Governo celebrou com os parceiros sociais o Acordo de Médio Prazo de Melhoria dos Rendimentos, dos Salários e da Competitividade (Acordo).*

*Dali resulta que "A economia portuguesa está num processo de recuperação de um enorme choque resultante da pandemia Esta recuperação foi dificultada pela invasão da Ucrânia por parte da Rússia, que destabilizou as cadeias de produção, provocou um agravamento do aumento dos preços de matérias-primas, da energia e, conseqüentemente, dos custos de produção e contribui para o grande aumento da*

*inflação enfrentada pelas famílias () Assim, um dos objetivos identificados é "reequilibrar a repartição da riqueza produzida corrigindo o desequilíbrio observado sobretudo nos anos da crise económica e financeira, e aumentar o rendimento disponível das pessoas e famílias, desde logo pela via salarial".*

*Para tanto, "estima-se ser necessário um Adicional Salarial de 1,3 pontos percentuais traduzindo-se numa valorização nominal das remunerações por trabalhador de 4,8%, em média, nos anos 2023 a 2026."*

*Mais prevê o Acordo que "de forma a garantir este objetivo, e lendo em conta o momento atual, esta valorização deverá ser distribuída da seguinte forma até 2026":*

<i>ANO</i>	<i>VALORIZAÇÃO ANUAL</i>
<i>2023</i>	<i>+5,1%</i>
<i>2024</i>	<i>+4,8%</i>
<i>2025</i>	<i>+4,7%</i>
<i>2026</i>	<i>+4,6%</i>

*Assim, infere-se do aludido Acordo que o aumento do RMMG assegura um diferencial adicional para compensar a inflação, nos termos abaixo reproduzidos.*

*(Evolução da Remuneração Mínima Mensal Garantida (RMMG))*

*O valor da RMMG atingirá o valor de, pelo menos, 900€ em 2026, salvaguardando o poder de compra dos trabalhadores e assegurando a trajetória de crescimento iniciada em 2016)*

<i>ANO</i>	<i>VALOR RMMG</i>
<i>2023</i>	<i>760€</i>
<i>2024</i>	<i>820€</i>
<i>2025</i>	<i>855€</i>
<i>2026</i>	<i>900€</i>

*Ou seja, em 2023, o aumento da RMMG assegura um diferencial adicional para compensar os impactos da inflação.*

*Em conformidade com o programa do XXIII Governo Constitucional 2022-2026 e com o Acordo, o Decreto-Lei n.º 85-A/2022, de 22 de dezembro, publicado no Diário da República n.º 245, 1ª série, de 22/12/2022 procedeu à atualização do valor da retribuição mínima mensal garantida (RMMG) a partir de 1 de janeiro de 2023, determinando o aumento para 760 € (setecentos e sessenta euros).*

*Face ao exposto, conclui-se pelo aumento excecional da RMMG, verificando-se que a partir de 2023, e com vista a "estabelecer uma trajetória plurianual de atualização da RMMG até ao final da legislatura, a partir do ano de 2023, o SMN sofre um diferencial adicional, transcendendo o risco normal do contrato.*

*Com efeito, o aumento da RMMG com um diferencial adicional, nos termos do DL n.º 85-A/2022, de 22 de dezembro, traduz-se numa situação de excecionalidade, com impacto no contrato, nomeadamente no equilíbrio económico do agrupamento CTT/Reditus.*

*Deste modo, ao abrigo do disposto na alínea a) do n.º 1 do Art.º 314, conjugado com a alínea b), do Art.º 312, parece-nos que o cocontratante tem direito à reposição do equilíbrio financeiro, nos termos do Art.º 282 do CCP.*

*Nos termos previstos no n.º 3 do Art.º 282 do CCP, uma das modalidades de reposição do equilíbrio financeiro, é a revisão de preços.*

*Acresce indicar que a Lei n.º 24-D/ 2022 de 30 de dezembro (LOE 2023), publicada no Diário da República 1.ª série, de 30 de dezembro de 2022, no seu Art.º 42, prevê a atualização extraordinária do preço dos contratos de aquisição de serviços de limpeza, de serviços de segurança e vigilância humana, de manutenção de edifícios, instalações ou equipamentos e de serviços de refeitórios. Pese embora a situação em concreto não seja subsumível naquele normativo porquanto não prevê o serviço de gestão e operação de Centro de Contacto, no que respeita aos pressupostos ali exigidos, para efeito de atualização extraordinária do preço, é de notar a similitude com a situação em análise.*

*Assim, o contrato celebrado tem duração plurianual e foi celebrado em data anterior a 1 de janeiro de 2023, bem como a apresentação de propostas, a componente de mão de obra indexada à remuneração mínima mensal garantida (RMMG), 126 assistentes de atendimento, é fator determinante na formação do preço contratual, sendo que aquele valor sofre o impacto decorrente do Decreto-Lei n.º 85-A/2022 de 22 de dezembro, que vem revogar o Decreto-Lei n.º 109- B/2021 de 7 de dezembro, e atualizar o valor da retribuição mínima mensal garantida para 2023, a qual produzirá efeitos nas atualizações dos anos seguintes.*

#### **Reposição do equilíbrio**

*O preço base global do procedimento foi de € 6.606.000 (seis milhões, seiscentos e seis mil euros), ao qual acrescerá IVA á taxa legal em vigor, conforme definido nas peças procedimentais, tendo sido determinado pela área de negócio que, atendendo ao número de contactos previstos, o preço unitário de um contacto válido è de 0,7594 €, de acordo com os fundamentos e nota explicativa apresentada pela área de negócio, nos termos da Informação n.º SCC-8425/2020, de 26/02/2020 (Doc. 4).*

*Considerando os pressupostos atendidos pela área de negócio aquando do apuramento do preço unitário para efeito de desenvolvimento do procedimento contratual, com vista ao correto cálculo da reposição do equilíbrio financeiro, o Departamento de Comunicação e Gestão do Cliente, procedeu ao cálculo do preço unitário alterando a variável SMN, de acordo com o valor definido para 2023 e previsto para 2024 e 2025, conforme informação enviada ao DAP por correio eletrónico de 20/01/2023, donde se extrai os quadros abaixo reproduzidos*



6.887.024,39 € (seis milhões, oitocentos e oitenta e sete mil, vinte e quatro euros e trinta e nove cêntimos), ao qual acresce IVA à taxa legal em vigor.

O conselho diretivo do Instituto da Segurança Social, IP, foi autorizado a realizar a despesa com a aquisição de serviços de gestão operacional de centro de contacto, para os anos de 2020 a 2023, até ao montante máximo global de 6.606.000,00 € (seis milhões, seiscentos e seis mil euros), valor a que acresce o IVA a taxa legal em vigor, pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 70/2020, de 10 de setembro de 2020, objeto de reprogramação dos encargos plurianuais pela Portaria n.º 522/2022 de 10 de agosto de 2022, de forma a adaptá-los à execução prevista para o contrato, transferindo a sua vigência para o período de 2022 a 2025.

Os encargos financeiros a incorrer com a atualização do preço, no montante de 594.856,86 € (Quinhentos e noventa e quatro mil, oitocentos e cinquenta e seis euros e oitenta e seis cêntimos) carecem de autorização da despesa, nos termos da alínea e) do n.º 1 Art.º 17, do Art.º 20 e do n.º 1 do Art.º 22 do Decreto-Lei n.º 197/99 de 8 de junho, na sua redação atual, da alínea a) do n.º 1 do Art.º 6º da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, na sua redação atual, do n.º 1 do Art.º 11 do Decreto-Lei n.º 127/2012 de 21 de junho

#### **Proposta**

Pelo supra exposto, coloca-se à consideração superior

1. Autorizar a revisão do preço unitário por contacto, aumentando de 0,7233€ para 0,70676, o que equivale a um diferencial de 0,0734€;
2. Autorizar o pagamento dos contactos consumidos a partir de 01/01/2023 até ao término do contrato pelo valor atualizado,
3. Autorizar a submissão do assunto à consideração de S. Exa o Secretário de Estado da Segurança Social, devidamente acompanhado de proposta de Resolução de Conselho de Ministros que procede à reprogramação da autorização da despesa relativa a aquisição de serviços de gestão operacional de centro de contacto

Os encargos associados à revisão de preços estão suportados pelas rubricas de classificação económica D.02.02.2002-Aquisição de Bens e Serviços Aquisição de Serviços - Trabalho Especializado - Outros, o Fundo DA311001-Fundo de Administração, com o documento de pré- cabimento n = 7323001783

A consideração superior

- r) Posteriormente, o Conselho Diretivo do ISS aprovou nova revisão do preço unitário por contacto, por deliberação de 24/07/2024, exarada sobre a Informação n.º SCC-4293/2024, da qual consta, além do mais, o seguinte:

(...)

Na sequência do pedido de revisão de preço apresentado pelo cocontratante, através de correio eletrónico de 08/11/2022, por Deliberação do Conselho Diretivo, de 25/05/2023, exarada na Informação n.º SCC-2787/2023, de 19/05/2023, foi autorizada a revisão do preço unitário por contacto, aumentando de 0,7233€ para 0,7967€, o que equivale a um diferencial de 0,0734€, autorizado o pagamento dos contactos consumidos a partir de 01/01/2023 até ao término do contrato pelo valor atualizado, bem como foi aprovada a submissão do assunto à consideração do

*SESS, devidamente acompanhado de proposta de Resolução de Conselho de Ministros que procede à reprogramação da autorização da despesa relativa à aquisição de serviços de gestão operacional de centro de contacto, conforme Doc. 1, que se junta.*

*Assim, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 57/2024, publicada na 1.ª série do Diário da República n.º 63, de 28/03/2024, veio alterar a Resolução do Conselho de Ministros n.º 70/2020, de 10 de setembro, alterada pela Portaria n.º 622/2022, publicada no Diário da República n.º 154, de 10/08/2022, procedendo à reprogramação da despesa relativa a aquisição de serviços de gestão operacional de centro de contacto do Instituto da Segurança Social, I. P..*

*Nestes termos, foi o Conselho Diretivo do Instituto da Segurança Social, I. P. (ISS, I. P.) autorizado a realizar a despesa com a aquisição de serviços de gestão operacional de centro de contacto, até ao montante máximo global de 6.887.024,39 € (seis milhões, oitocentos e oitenta e sete mil, vinte e quatro euros e trinta e nove cêntimos), a que acresce o IVA à taxa legal em vigor, com produção de efeitos a partir da data da sua aprovação, 21/03/2024.*

*Nessa sequência, afigurou-se necessário formalizar a retificação do preço contratual e preço unitário por contacto, pelo que, por Deliberação de 06/06/2024, exarada na Informação n.º SCC- 2616/2024, de 23/04/2024, Doc. 2, o Conselho Diretivo aprovou a minuta de adenda n.º 1 ao contrato n.º 2001/21/00009, com vista a proceder à alteração da cláusula terceira (Preço), n.º 1 e n.º 2, cláusula sétima (Cabimento e Compromisso) e cláusula vigésima sexta (Procedimentos), n.º 1 do contrato, mantendo-se o objeto do contrato no aspeto substancial, in casu, o serviço a prestar e a forma inalteráveis.*

*A notificação da minuta de adenda para aceitação do cocontratante foi efetuada através de correio eletrónico de 12/06/2024, tendo os CTT/Reditus, por correio eletrónico de 17/06/2024, solicitado esclarecimentos, nos termos abaixo reproduzidos, designadamente no que respeita ao valor unitário que consta da adenda, 0,7967 €, diferente do valor pedido, 0,8148 €.*

*"Acusamos receção da minuta de Adenda, a qual mereceu a N/atenção. Após análise ao teor da mesma surgiram algumas dúvidas, pelo que, vimos pelo presente e-mail, solicitar os seguintes esclarecimentos:*

*O valor unitário referido na adenda é de 0,7967€ por contacto, quando o valor que foi solicitado em todas as comunicações foi de 0,8148€, que corresponde à variação de encargos de 12,65% do valor inicial, conforme comunicações remetidas e que juntamos em anexo. Neste sentido, necessitamos de clarificação do racional subjacente ao preço unitário indicado.*

*Apesar dos Considerandos indicarem que foi autorizada a revisão de preço unitário por contacto com efeito a 01.01.2023 até ao término do Contrato, tendo em conta o disposto na Cl.ª 3.ª, por uma questão de coerência, sugerimos a inclusão da seguinte salvaguarda*

*"A presente Adenda n.º 1 produz efeitos à data da sua outorga, considerando-se para tal a data em que seja aposta a última assinatura digital dos outorgantes, sem prejuízo da revisão de preços objeto da presente Adenda retroagir os seus efeitos a 1 de janeiro de 2023."*

*Perante a comunicação do cocontratante, com vista a aclarar o raciocínio tido no apuramento do preço unitário revisto, e assim considerado na adenda, 0,7967 €, a área de negócio, Departamento de Comunicação e Gestão do Cliente (DCGC), revisitou o cálculo efetuado, tendo identificado um lapso e concluído que é de aceitar o preço unitário apresentado pelo cocontratante, 0,8148€, como resulta do correio eletrónico de 28/06/2024, abaixo reproduzido.*

*"Boa tarde,*

*No sentido de ser prestado o esclarecimento solicitado pelo consórcio CTT/Reditus, foi efetuado levantamento da informação e análise efetuada, à data de janeiro de 2023, relacionada com o processo de revisão do preço por contacto.*

*Nessa altura, após análise, concluiu-se que o preço 0,7967€ seria o ajustado em detrimento do proposto pelo prestador de 0,8148€.*

*Novamente na posse de toda a informação foi efetuada a reanálise da mesma o que levou a identificar que no referido apuramento houve um erro que se passa a explicar:*

- Aplicando aos pressupostos iniciais para cálculo do Preço unitário (PU) quando do lançamento do procedimento concursal, foram aplicados os novos valores do SMN proposto pelo prestador de 760€, 810€ e 855€ para 2023, 2024 e 2025 respetivamente, e considerados estes anos e valores para o cálculo do novo preço unitário, chegou-se a um custo global que dividido pelo total de contactos previstos para esses anos resultou no preço unitário a pagar por contacto.*
- O erro assenta no número de contactos considerado para o efeito, o qual deveria considerar apenas 2023, 2024 e 2025, mas acabou por considerar também o número de contactos previstos para 2022 (erro na fórmula). Este facto levou a que o preço unitário apurado baixasse e sendo inferior ao solicitado pelo prestador considerou-se que este seria o mais correto e justo.*
- Resumindo, no cálculo de CT/TCPU ou seja, Custo Total a dividir pelo N° total de contactos, igual ao Preço unitário, consideraram-se no numerador (CT) os valores dos anos com alteração (2023) 2024 e 2025), mas no denominador (TC) consideraram-se os anos totais, ou seja, os contactos do período em que não houve alterações (ano 2022). Como o denominador foi maior que o devido, o preço unitário baixou, porque o custo total foi dividido por mais contactos do que deveria.*

*CT-Custo total*

*TC-Total de contactos*

*PU= Preço unitário*

*Identificado o erro procedeu-se a novo recálculo, do qual resulta um preço unitário superior. Procedeu-se a esse apuramento, resultando um valor de 0,8691€, superior ao proposto pelo prestador, pelo que se considera que o preço unitário solicitado pelo prestador seria de aceitar.*

*Assim, o impacto entre o reforço já efetuado e um novo reforço para correção do erro, seria de 134.768,71€*

- Revisão efetuada com base no PU de 0,7967€

	Total	Consumidos 2022	2023-2025	Novo Preço global (após revisão)	Reforço
Quantidade	8.699.250	594.933	8.104.317		
Valor	6.292.167,53 €	430.315,03 €	6.456.709,35 €	6.887.024,39 €	594.856,86 €
Preço Unitário	0,7233 €	0,7233 €	0,7967 €		

- Nova revisão a 28.06.2024 com base no preço proposto

	Total	Consumidos 2022	2023-2025	Novo Preço global (após revisão)	Reforço
Quantidade	8.699.250	594.933	8.104.317		
Valor	6.292.167,53 €	430.315,03 €	6.591.478,07 €	7.021.793,10 €	729.625,57 €
Preço Unitário	0,7233 €	0,7233 €	0,8148 €		

- Diferença

**Diferença reforço 1vs2**  
**134.768,71 €**

Anexa-se ficheiro com nova revisão e impacto no reforço do contrato: folhas

CC2020-2022 revisão (2016/2024) CC2020-2022 revisão (0,8148)

(...)"

Neste contexto, tendo-se verificado a existência de um erro no cálculo efetuado, conforme e-mail supra reproduzido da área de negócio, importa proceder a análise da possibilidade de aceitação da revisão do preço unitário proposto pelo cocontratante, a qual resultará num acréscimo de 134.768,71€, com vista a que o mesmo fique acomodado no valor total da despesa autorizado pela RCM n.º 57/2024.

(...)

**Pelo supra exposto, coloca-se à consideração superior:**

- Autorizar o incremento do preço unitário por contacto em 0,0915, aumentando de 0,7233€ para 0,8148, a partir de 01/01/2023 até ao término do contrato,
- Autorizar a redução de 180.030 contactos face à estimativa máxima de contactos contratualmente prevista, 8.699.250,
- Aprovação da alteração da minuta de adenda n.º 1 ao contrato n.º 2001/21/00009, aprovada por Deliberação do Conselho Diretivo de 06/06/2024, exarada na Informação n.º SCC-2616/2024, de 23/04/2024.

Os encargos associados à revisão de preços estão suportados pelas rubricas de classificação económica D.02.02.20.02 Aquisição de Bens e Serviços Aquisição de Serviços - Trabalho Especializado - Outros, o Fundo DA311001-Fundo de Administração, com o documento de pré-cabimento n.º 7323001783.

À consideração superior

#### **Da tramitação destes autos**

- Em 23/09/2023, através do ofício n.º 46790/2024, o ISS foi notificado pelo DFP da seguinte decisão proferida na Sessão Diária de Visto realizada nessa mesma data:

- Questão prévia: Sujeição a fiscalização prévia**

*Nos termos do art. 46.º, n.º 1, al. d) LOPTC, os “atos ou contratos que formalizem modificações objetivas a contratos visados e que impliquem um agravamento dos respetivos encargos financeiros ou responsabilidades financeiras” estão sujeitos a fiscalização prévia.*

*A alteração do preço é uma modificação de um elemento do contrato, frequentemente dos elementos mais decisivos.*

*Está por isso sujeita a fiscalização prévia.*

*Só deixaria de o estar se a alteração do preço decorresse simplesmente de imposição legal que, de forma automática, através da aplicação de uma fórmula ou de um cálculo matemático simples, sem qualquer margem de conformação para as partes, estabelecesse, ou daí resultasse, o novo preço.*

*A execução do contrato consiste no cumprimento das obrigações dele decorrentes. Não abrange a alteração do conteúdo do próprio contrato.*

*Pelo contrário, a alteração do conteúdo do contrato consiste, ela própria, num contrato modificativo do contrato anterior.*

*Por conseguinte, um acordo de revisão de preços, ou qualquer outro que vise a reposição do equilíbrio financeiro do contrato, está sujeito a fiscalização prévia.*

## **2. Decisão**

*Em Sessão Diária de Visto, decide-se devolver o contrato à entidade fiscalizada nos termos do art. 13.º, n.º 1 LOPTC, para os seguintes efeitos:*

*Tendo em conta que a evolução da RMMG consistirá num evento previsível e expetável de caráter transversal a todos os agentes económicos, e se integrará no normal risco do negócio de qualquer atividade, explique como considera estar respeitado o art. 314.º, n.º 1, al. a), e art. 312.º, alínea b) do Código dos Contratos Públicos.*

- t)** O ISS apresentou resposta através do requerimento n.º 3104/2024, de 10/10/2024, com o seguinte teor:

### **I - Enquadramento:**

*A adjudicação do contrato relativamente ao qual veio a ser outorgada a Adenda agora submetida a fiscalização prévia, foi autorizada por Deliberação do Conselho Diretivo de **17/02/2022**, tendo a execução do contrato, com o período máximo de trinta e seis meses, tido o seu início em **01/10/2022**, depois de obtido o visto prévio do Tribunal de Contas, e decorrido o período de formação dos recursos humanos a afetar à prestação de serviços, bem como verificada a conclusão da transmissão da titularidade do estabelecimento, ou seja, **volvidos vinte e quatro meses após a apresentação da proposta**.*

*Ou seja, o contrato inicial, atentas diversas vicissitudes procedimentais e contratuais, teve o seu início cerca de **2 anos** após a apresentação de propostas no âmbito do procedimento pré-contratual.*

*Por deliberação do Conselho Diretivo do ISS, I.P., de 25.05.2023, exarada sobre a informação n.º SCC2787/2023, de 19.05.2023, precedida de pedido da cocontratante devidamente fundamentado, com base nos termos e fundamentos constantes da mencionada informação, foi decidida uma revisão e atualização do preço unitário com*

efeitos a 01.01.2023, o que equivale a uma atualização de 10,10% do valor constante da proposta adjudicada.

Paralelamente à deliberação do Conselho Diretivo do ISS, I.P., identificada no parágrafo anterior, foram desencadeados os procedimentos com vista à emissão dos documentos financeiros legais necessários à execução da deliberação, sendo que, uma vez obtidos os mesmos, procedeu-se à outorga da adenda contratual, agora objeto do presente procedimento de fiscalização prévio junto do Tribunal de Contas, em ordem à obtenção de visto prévio.

## **II - O Esclarecimento requerido pelo Tribunal de Contas.**

Com o enquadramento que antecede, relativamente à adenda submetida a fiscalização prévia, solicita o Tribunal de Contas que, **“Tendo em conta que RMMG consistirá num evento previsível e expectável de carácter transversal a todos os agentes económicos, e se integrará no normal risco do negócio de qualquer atividade (...)”**, seja demonstrado se o reequilíbrio financeiro aprovado pelo Conselho Diretivo do ISS, I.P., e plasmado na adenda objeto do procedimento de fiscalização prévia aqui em apreço, respeita o **“(...) art.º 314.º, n.º 1, alínea a), e art.º 312.º, alínea b) do Código dos Contratos Públicos”**.

Vejamos:

No âmbito do procedimento 2001/20/0000603, subjacente ao contrato e adenda aqui em análise, o cocontratante, o Consórcio Externo CTT & Reditus, apresentou a sua proposta em **02/10/2020**, prevendo-se que o início do contrato ocorresse em janeiro de 2021.

Porém, como se referiu no enquadramento supra, o contrato teve início cerca de **2 anos** depois da apresentação da proposta.

O cocontratante quando apresentou a sua proposta, no ano de 2020, fê-lo no pressuposto de que **a execução do contrato decorreria durante os anos de 2021, 2022 e 2023**, o que, face a vicissitudes procedimentais várias, não se verificou.

A prestação de serviços objeto do contrato, no essencial, incorpora **como fator preponderante a mão-de-obra**, ou seja, a necessidade de alocar recursos humanos, sem os quais não se mostraria possível cumprir com o objeto do contrato. Diga-se, inclusivamente, à imagem de determinados serviços de execução continuada, como são os serviços de limpeza ou de vigilância, de forma análoga, no contrato aqui em apreço, o fator humano trata-se do elemento-chave à prestação de serviços, sendo, pois, a remuneração desses meios humanos, o custo fulcral e essencial da prestação de serviços a realizar.

Partindo de tal constatação o facto humano e sua remuneração como ângulo do contrato aqui em apreço -, com o início da execução do contrato (recorde-se, como supra se deixou exposto, cerca de 2 anos após a apresentação da proposta), **as partes depararam-se com medidas de valorização salarial que não conheciam, nem podiam conhecer, quando o concurso foi publicitado ao mercado e aquando da apresentação das propostas.**

Ora, como é sabido, em **09/10/2022**, em sede de concertação social, o Governo celebrou com os parceiros sociais o Acordo de Médio Prazo de Melhoria dos Salários, prevendo o XXIII Governo Constitucional 2022-2026 que daquele deveria constar: do salário mínimo nacional, de forma faseada, previsível e sustentada, evoluindo em cada

ano em função da dinâmica do emprego e do crescimento económico, com o objetivo de atingir pelo reequilibrar a repartição da riqueza produzida, corrigindo o desequilíbrio observado sobretudo nos anos da crise económica e financeira, e aumentar o rendimento disponível das pessoas e famílias,

Por outro lado, na senda do aludido acordo de rendimentos, para além da expressão que o mesmo teve no orçamento de estado para o ano de 2023, em atenção às especiais características dos contratos de prestação de serviços que têm incorporada uma componente de mão-de-obra, absolutamente necessária à execução dos contratos, a Lei n.º 82/2023, de 29 de dezembro (Lei do Orçamento de Estado para 2024), veio também determinar uma atualização extraordinária do preço dos contratos nos termos que se reproduzem;

**“Art.º 45.º**

**Atualização extraordinária do preço dos contratos de aquisição de serviços**

1 - Nos contratos de aquisição de serviços de limpeza, de serviços de segurança e vigilância humana, de manutenção de edifícios, instalações ou equipamentos e de serviços de refeitórios com duração plurianual, celebrados em data anterior a 1 de janeiro de 2024 ou, no caso de terem sido celebrados após aquela data, as propostas que estiveram na sua origem tenham sido apresentadas em data anterior a 1 de janeiro de 2024, relativamente aos quais, comprovadamente, a componente de mão de obra indexada à remuneração mínima mensal garantida (RMMG) tenha sido o fator determinante na formação do preço contratual e tenham sofrido impactos decorrentes da entrada em vigor do decreto-lei que atualiza a RMMG, é admitida, na medida do estritamente necessário para repor o valor das prestações contratadas, uma atualização extraordinária do preço, a ocorrer nos termos do presente Art.º, devendo atender-se ao facto de ser expectável uma variação salarial global e o aumento da RMMG.”

Para além das considerações e questões inerentes ao RMMG em termos orçamentais, nos anos de 2023 e 2024, acresce ainda, atender ao seguinte quadro da evolução do SMN desde 2020:

**EVOLUÇÃO DO AUMENTO DO SALÁRIO MÍNIMO NACIONAL (SMN) NO PERÍODO DE 2020 A 2024**

Ano	Valor	% do aumento face ao ano anterior	Diferença nominal face ao ano anterior
2020	635,00€	5,8%	35,00€
2021	665,00€	4,7%	30,00€
2022	705,00€	6%	40,00€
2023	760,00€	7,8%	55,00€
2024	820,00€	7,9%	60,00€

Fonte: informação disponível no sítio eletrónico da Direção-Geral do Emprego e das Relações de Trabalho (DGERT).

Aumento % (percentual) do SMN entre 2020 e 2024 – **29,13%**

*Aumento nominal do SMN entre 2020 e 2024 – 185,00€*

*Do quadro supra exposto, conclui-se, de forma inequívoca que nos anos de 2023 e 2024 (como de resto é reconhecido pela própria Assembleia da República em sede de orçamento de estado), o aumento da RMMG, após 2022 teve uma progressão muito mais significativa que nos anos anteriores, não sendo, pois expectável, nem exigível, que qualquer operador económico possa, em 2020 efetuar uma proposta, prevendo, com um mínimo de razoabilidade qual a evolução do SMN para os anos de 2023 e 2024, tendo em conta que o racional económico de tais decisões tem uma componente política, necessariamente alheia ao operador económico, não estando na sua disponibilidade controlar tais decisões. Sendo certo que, por mera verificação, decorre do quadro em apreço que, em 2023, face a 2020 - Ano em que foi apresentada a proposta - o SMNG teve um aumento nominal de 125,00€, o que em termos percentuais significou um incremento e valorização salarial de 19,68%. Deste modo, não obstante a previsibilidade do “normal” aumento do SMN, a verdade é que o diferencial adicional que o SMN sofreu a partir de 2023 (inclusive), não era previsível em 2020, ano da apresentação da proposta, não podendo, considerada a imprevisibilidade do facto a que se assistiu, entender-se como fazendo parte do risco do contrato, entendendo-se, sim, tratar-se de uma alteração das circunstâncias.*

*Nesse sentido, acompanhando-se no presente esclarecimento a argumentação de Alexandra Leitão, defende a mesma que “o risco pode definir-se como um evento incerto, mas previsível, e que pode ser positivo ou negativo”<sup>14</sup>, In*

*[https://www.icjp.pt/sites/default/files/media/o\\_tempo\\_e\\_a\\_alt\\_das\\_circ\\_contratua-is-2.pdf](https://www.icjp.pt/sites/default/files/media/o_tempo_e_a_alt_das_circ_contratua-is-2.pdf)*

*Ou seja, como decorre da exposição da autora citada, se é expectável que o RMNG seja aumentado a cada ano, já não está no domínio da previsibilidade o quantum desse aumento, sendo necessariamente assim quando esse aumento, face ao seu valor nominal e percentual, tem uma repercussão que colocará em causa a economia própria e equilíbrio do contrato, como foi o raciocínio e fundamentação subjacente à informação a partir da qual foi outorgada a Adenda em fiscalização prévia.*

*Nesse sentido, no que à figura da alteração das circunstâncias respeita, e reportando-se ao disposto sobre aquela figura, na Lei Civil, também em apoio da fundamentação subjacente à informação que conduziu à aprovação da Adenda em fiscalização, decorre do Acórdão do Tribunal da Relação de Guimarães, 1726/11.9TBVRL.G1,14-05-2014, In,*

*<https://www.dgsi.pt/jtrg.nsf/?9E8546203E6C15BF80257E9200499F96>*

*Que “a alteração anormal das circunstâncias prevista no Art.º 437º, n.º 1, do Código Civil, pressupõe imprevisibilidade e excecionalidade de factos supervenientes, que causem manifesto desequilíbrio das prestações recíprocas dos contraentes, alterando o quadro negocial existente à data, quer dos preliminares, quer da conclusão do negócio”.*

*No Acórdão antes citado vem dito que “(...) requisito elementar da aplicação deste regime legal é que, durante a execução do contrato, alterações anormais, imprevisíveis, das circunstâncias criem um desequilíbrio contratual, “gravemente” lesivo dos princípios da boa fé e que não esteja coberto pelos riscos próprios do contrato, ou seja, que cause manifesto desequilíbrio das prestações recíprocas dos*

*contraentes, alterando o quadro negocial existente à data, quer dos preliminares, quer da conclusão do negócio”.*

*Acresce dar nota, no caso concreto do contrato aqui apreço, que a cocontratante, face à alteração de circunstâncias, poderia até equacionar a resolução do contrato, não o tendo feito porquanto tem a perfeita noção da importância do contrato para satisfação de necessidades públicas, e ao inerente interesse público subjacente à prestação de serviços, optando por solicitar um reequilíbrio financeiro.*

*Na verdade, a alteração do equilíbrio contratual tem vindo a dificultar a disponibilização de colaboradores pela cocontratante em número adequado ao cumprimento das obrigações contratualmente acordadas, colocando em causa a prossecução do fim contratual, que se reconduz ao atendimento telefónico da Linha da Segurança Social e da Linha Nacional de Emergência Social e, assim, do interesse público.*

*A Linha da Segurança Social constitui um Centro de Contacto de âmbito nacional, generalista e multicanal que presta informação geral sobre todos os produtos e serviços do ISS, I.P., informação referente ao processo dos cidadãos e empresas, emissão de declarações e realização de algumas transações, bem como marcação de atendimento e da Linha Nacional de Emergência Social, um serviço de âmbito nacional, público, gratuito, com funcionamento ininterrupto 24 horas por dia, todos os dias do ano e tem como objetivo garantir resposta imediata a situações que necessitem de atuação emergente e urgente no âmbito da proteção social, acompanha, assim, situações de Emergência Social e de Crise.*

*Em função do exposto, foi entendimento do ISS, I.P, nos termos previstos na alínea a), do n.º 1 do Art.º 314.º do CCP, que o cocontratante tem direito à reposição do equilíbrio financeiro, nos termos do Art.º 282.º do CCP, quando a alteração anormal e imprevisível das circunstâncias a que se refere a alínea b) do Art.º 312.º seja **imputável a decisão do contraente público, adotada fora do exercício dos seus poderes de conformação da relação contratual, que se repercute de modo específico na situação contratual do cocontratante**”.*

*Com efeito, como vimos e decorre já da exposição antecedente, é entendimento do ISS, I.P., que as alterações legais ao RMNG configuram uma alteração de circunstâncias, nos termos da alínea b) do Art.º 312.º do CCP, impondo-se, assim, como fundamento a uma modificação do contrato, o qual radica, assim “na alteração anormal e imprevisível das circunstâncias em que as partes tenham fundado a decisão de contratar, desde que a exigência das obrigações por si assumidas afete gravemente os princípios da boa-fé e não esteja coberta pelos riscos próprios do contrato”.*

*Na esteira da opinião de Miguel Assis Raimundo, in Direito dos Contratos Públicos, volume 2, regime substantivo, Lisboa 2022, pág. 166 e ss. seguindo o enunciado que aí se dispõe, os pressupostos para a alteração de circunstâncias, são as seguintes: i) A alteração anormal e imprevisível, isto é, que o co-contratante não seja parte dessa alteração, o que in casu, manifestamente se verifica, pois que a alteração da RMNG decorre de um ato legislativo, externo à alea do contrato; ii) Afete os pressupostos em que as partes fundaram a decisão de outorgar o contrato, verificando-se também tal pressuposto pois a co-contratante fundou o preço contratual num quadro de valor do RMNG, significativamente diferente da evolução que veio a ser consagrada por ato legislativo; iii) De um modo que excedeu os riscos próprios do contrato, pois como vimos para contratos de idêntica natureza a Lei do Orçamento do Estado 2023, previu,*

*como consta no Acordo de médio prazo de melhoria dos rendimentos, dos salários e da competitividade, a atualização extraordinária do preço dos contratos de aquisição de serviços de limpeza, de serviços de segurança e vigilância humana, de manutenção de edifícios, instalações ou equipamentos e de serviços de refeitório, sendo os pressupostos exigidos em tudo similares à prestação de serviço objeto do contrato em análise, pelo que, pese embora daquele elenco não resulte o centro de contacto, parece-nos ser por demais evidente a sua analogia e, por fim; iv) O cumprimento do contrato nas condições em que estava inicialmente, conduziria a uma atuação do ente público contrário aos ditames da boa-fé em matéria contratual, tal como o princípio em questão se impõe nos termos constantes do art.º 1.º-A, do CCP.*

*Deste modo, verificada a previsão constante da alínea b) do art.º 312.º do CCP, há então que definir a projeção e enquadramento da verificação dessa previsão, ou seja, as consequências da mesma, nos termos do disposto no art.º 314.º do CCP, pois e ainda na esteira na opinião do citado Miguel Assis Raimundo (obra e local indicados), em termos de efeitos sobre o contrato, por alteração anormal de circunstâncias, o art.º 314.º do CCP, limita-se a constituir “um resultado eventual da verificação de uma alteração desse tipo (..) e (...) consoante os casos, gerar apenas uma compensação equitativa (art.º 314.º/2)” ou “(...) impor um reequilíbrio financeiro do contrato”.*

*Ora, no caso aqui em presença da adenda contratual, não estamos perante uma situação como a do n.º 2 do art.º 314.º do CCP, pois que, foi entendimento que a alteração é imputável ao contratante público, adotada fora do exercício dos seus poderes e, como tal, estamos no domínio da alínea a) do n.º 2 do art.º 314.º do CCP, e não no campo do n.º 2 da mesma norma, impondo-se, assim, o reequilíbrio financeiro.*

*Com efeito, ainda segundo o referido Miguel Assis Raimundo, o recorte da aplicação da alínea a) do n.º 1 do art.º 314.º do CCP, reside no facto (facto do príncipe) que impacta e consubstancia a alteração anormal e imprevisível de circunstâncias, radicar num comportamento de um ente externo ao poder de conformação do contrato, mas ligado ao contratante público, em termos que visto num sentido lato.*

*Ou seja, concretizando, o ISS, I.P., é a entidade que tem o poder de conformação concreta do contrato, mas o ISS, I.P., como entidade pública, trata-se de uma entidade integrada no Estado (no caso concreto na administração indireta do Estado) e, como tal, na aceção da alínea a) do n.º 1 do CCP, a decisão de aumento do RMNG sendo também uma decisão do contratante público, porque está integrado numa mais vasta organização à qual pertence - O Estado -, tal aumento, porquanto é vertido em Lei ou Decreto-Lei, é adotada fora dos concretos poderes de conformação do contrato, impondo-se pois aplicar, in casu, com a explicação e delimitação que fizemos, a alínea a) do n.º 1 do art.º 314.º do CCP, no sentido de determinar o reequilíbrio financeiro do contrato, nos termos em que ficou plasmado na Adenda submetida a fiscalização prévia.*

*Pelo que vem dito, e em síntese, entendeu o ISS, I.P., verificar-se uma alteração anormal e imprevisível das circunstâncias em que as partes fundaram a decisão de contratar. Tal circunstância afeta a estabilidade económica do contrato, e a boa-fé inerente à sua execução, pois os factos em que repousa a alteração de circunstâncias, não tinham qualquer suscetibilidade de ser considerados na equação financeira da proposta apresentada em 2020, nem lhe era exigível tal situação, determinando-se, desse modo, o reequilíbrio financeiro do contrato.*

*No que concerne ao quantum desse reequilíbrio, diga-se que o contrato celebrado tem duração plurianual, as propostas foram elaboradas, e o contrato foi celebrado em data anterior a 1 de janeiro de 2023, sendo que a componente de mão-de-obra indexada à remuneração mínima mensal garantida (RMMG) - **126 assistentes de atendimento** - é fator determinante na formação do preço contratual:*

*O valor contratual sofre o impacto decorrente do Decreto-Lei n.º 85-A/2022, de 22 de dezembro, que vem revogar o Decreto-Lei n.º 109-B/2021, de 7 de dezembro, e atualiza o valor da retribuição mínima mensal garantida para 2023, a qual produzirá efeitos nas atualizações dos anos seguintes.*

*Em função do exposto, atentos os concretos dados de execução do contrato, sempre tendo como premissa o interesse público, foi consensualizado o aumento do preço contratual em 10,10%, por contacto, face ao preço constante do contrato inicialmente outorgado, respeitando o valor em questão os limites à modificação dos contratos públicos, nos termos constantes do art.º 313.º do CCP.*

- u) Em Sessão Diária de Visto de 24/10/2024 foi proferido despacho a determinar nova devolução para abertura de contraditório, nos seguintes termos:

*Explique, no âmbito do art. 13.º da LOPTC, como pode recorrer a uma revisão de preço, quando o contrato não se encontra incluído no elenco da LEO de 2023 que permite a atualização, sendo essa uma norma excepcional.*

- v) Na sequência dessa devolução judicial, foi apresentada resposta através do requerimento n.º 3759/2024, de 16/12/2024, com o seguinte teor:

*“I. Questão Prévia*

*Como aludido na resposta ao ofício n.º 52458/2024-DFP, de 24-10-2024, e assim referido na resposta ao ofício n.º 46790/2024-DFP, de 10-10-2024, foi entendimento do ISS, I.P., que o cocontratante tem direito à reposição do equilíbrio financeiro, ao abrigo do Art.º 282.º do CCP e nos termos previstos na alínea a), do n.º 1 do Art.º 314.º do CCP alínea b) do Art.º 312.º seja imputável a decisão do contraente público, adotada fora do exercício dos seus poderes de conformação da relação contratual, que se repercute de modo específico na situação contratual Nesse pressuposto foi deliberada a revisão e atualização do preço unitário por contacto, a qual deu lugar, após a emissão dos documentos financeiros legais necessários à sua execução, à outorga da adenda aqui em análise.*

*Como referido, não obstante a previsibilidade do “normal” aumento do SMN, a verdade é que o diferencial adicional que o SMN sofreu a partir de 2023 (inclusive), não era previsível em 2020, ano da apresentação da proposta, não podendo, considerada a imprevisibilidade do facto a que se assistiu, entender-se como fazendo parte do risco do contrato, entendendo-se, sim, tratar-se de uma alteração das circunstâncias.*

*Com efeito, a alteração anormal e imprevisível das circunstâncias em que as partes fundaram a decisão de contratar afeta a estabilidade económica do contrato, e a boa-fé inerente à sua execução, pois os factos em que repousa a alteração de circunstâncias, não tinham qualquer suscetibilidade de ser considerados na equação financeira da proposta apresentada em 2020, nem lhe era exigível tal situação, determinando-se, desse modo, o reequilíbrio financeiro do contrato.*

*É entendimento do ISS, I.P., que as alterações legais ao RMNG, fruto do diferencial adicional que o SMN sofreu a partir de 2023, configuram uma alteração de circunstâncias, subsumível nos termos da alínea b) do Art.º 312.º do CCP, impondo-se, assim, como fundamento a uma*

*modificação do contrato, o qual radica, de contratar, desde que a exigência das obrigações por si assumidas afete gravemente os princípios da boa-fé e não esteja coberta pelos riscos do próprio contrato.”*

*Entendeu o ISS, I.P., verificar-se uma alteração anormal e imprevisível das circunstâncias em que as partes fundaram a decisão de contratar, circunstância que afeta a estabilidade económica do contrato, e a boa-fé inerente à sua execução, pois os factos em que repousa a alteração de circunstâncias, não tinham qualquer suscetibilidade de ser considerados.*

*Com efeito, no caso sub judice, conclui-se haver lugar à revisão do preço porquanto se encontram preenchidos os pressupostos previstos no Art.º 312.º, alínea b), Art.º 314.º, n.º 1, alínea a) e Art.º 282.º, todos do CCP.*

*O que vem exposto resulta do Doc. 1, oportunamente remetido aquando da submissão da adenda a fiscalização prévia, que aqui se junta, em anexo. Como vem indicado naquele documento, reitera-se que a decisão de revisão de preços foi tomada ao abrigo do disposto na alínea a) do n.º 1, do Art.º 314.º, conjugado com a alínea b), do Art.º 312.º e Art.º 282.º, todos CCP.*

*No que respeita ao Art.º 42.º da LOE 2023, e como referido no documento antes indicado, apenas foi dada nota da similitude da situação, sem que aquele normativo esteja subjacente na decisão ali vertida. Como ali vem dito “(...) Pese embora a situação em concreto não seja subsumível naquele normativo porquanto não prevê o serviço de gestão e operação de Centro de Contacto, no que respeita aos pressupostos ali exigidos, para efeito de atualização extraordinária do preço, é de notar a similitude com a situação em análise”.*

*Como explicado a esse Douto Tribunal, em resposta ao ofício n.º 52458/2024-DFP, de 24-10-2024, só por mera questão de raciocínio se ponderou a possibilidade interpretação extensiva do normativo 42.º da LOE 2023, da qual não se lançou mão no caso em análise, porquanto, ab initio, a análise tão só e exclusivamente, se alicerçou nos normativos do Código dos Contratos Públicos. Com efeito, resulta expresso na deliberação da revisão e atualização do preço unitário por contacto, e foi aludido em sede de explicação a esse Tribunal, que o entendimento do ISS, I.P., assenta no a revisão de preços resulta legalmente fundamentada pela aplicação conjugada dos normativos do CCP, supra mencionados, a saber, Art.º 312.º, alínea b), Art.º 314.º, n.º 1, alínea a) e Art.º 282.º porquanto, não sofreu a partir de 2023 (inclusive), não era previsível em 2020, ano da apresentação da proposta, não podendo, considerada a imprevisibilidade do facto a que se assistiu, entender-se como fazendo parte do risco do contrato, entendendo-se, sim, tratar-se de uma alteração das circunstâncias.”*

*Mais, recorde-se, como explicado em resposta ao vosso ofício n.º 46790/2024, de 23-09-2024, que se é expectável que o RMNG seja aumentado a cada ano, já não está no domínio da previsibilidade o quantum desse aumento, sendo necessariamente assim quando esse aumento, face ao seu valor nominal e percentual, tem uma repercussão que colocará em causa a economia própria e equilíbrio do contrato, como foi o raciocínio e fundamentação subjacente à informação a partir da qual foi outorgada a Adenda em fiscalização prévia.*

*II. O Esclarecimento requerido pelo Tribunal de Contas.*

*Vem esse Douto Tribunal, pedir que seja explicado como “(...) tendo em conta que as disposições da LEO 2023 que permitem a atualização extraordinária do preço dos contratos de aquisição de serviços são normas financeiras das quais decorre o aumento da despesa do Estado face ao regime geral, podem elas ser objeto de interpretação extensiva, ficando, nessa medida, a despesa pública entregue ao intérprete”.*

*O ISS não desconhece que o Art.º 42.º da LOE/2023 e a Portaria n.º 54/2023, de 24 de fevereiro, estabelecem um regime de atualização extraordinária do preço de alguns contratos de aquisição de serviços com duração plurianual.*

*O que aqui ocorre é, porém, uma identidade de pressupostos que, como dito supra, pese embora a situação em análise não se lhe subsuma, e ainda que se admita não poder qualificar-se como interpretação extensiva, também não pode ser desconsiderada na apreciação sistémica, no âmbito do que tem de ser a vinculação administrativa aos princípios da igualdade de tratamento e da imparcialidade e é nesse pressuposto que aquele normativo vem considerado.*

*Assim, no caso concreto, o ISS, I.P., na apreciação e decisão sobre o risco normal do contrato que corre por conta do cocontratante atendeu às disposições legais que enquadram o reequilíbrio financeiro do contrato, e a decisão vem, como sobejamente referido, sustentada ao abrigo do disposto na alínea a) do n.º 1, do Art.º 314.º, conjugado com a alínea b), do Art.º 312.º e Art.º 282.º, todos CCP, sem que a sua fundamentação tenha atendido ao disposto na LOE 2023.*

*Pelo que vem dito, com o devido respeito por esse Douto Tribunal, considera-se que a interpretação do Art.º 42.º da LEO/2023, ainda que não comporte interpretação extensiva, não releva, de todo, no âmbito da presente análise porquanto não se relaciona com o mérito da questão em apreço.*

*Importa, sim, lembrar que o Acordo de Médio Prazo de Melhoria dos Rendimentos, dos Salários e Competitividade celebrado entre o Governo e os parceiros sociais, data de 09 de outubro de 2022 ou seja, dois anos depois da abertura do concurso público internacional do qual resultou a celebração do contrato cuja adenda se encontra aqui sob apreciação desse Tribunal (o anúncio no JOUE foi publicado em 04.09.2020 e o prazo de entrega das propostas terminou em 02.10.2020).*

*O prazo previsto nas peças do procedimento para o início do contrato era o mês de janeiro de 2021, tendo o contrato a celebrar uma vigência de trinta e seis meses, ou seja, previa-se que caducasse em janeiro de 2024.*

*Em virtude do atraso na decisão de contencioso pré-contratual proposta pelo agrupamento concorrente MEO/EGOR relativamente à sua exclusão, a adjudicação apenas ocorreu por deliberação do CD do ISS em 17.02.2022, tendo o contrato sido outorgado em 11.03.2022, para imediatamente ser uma vez mais objeto de nova ação de contencioso pré-contratual, proposta pelo mesmo agrupamento contra o ato adjudicatório, tendo apenas o efeito suspensivo automático sido objeto de decisão do TAC de Lisboa por sentença de 15.06.2022. Significa isto que o contrato dá execução no final de 2022 a uma proposta apresentada a concurso em 02.10.2020. O mesmo é dizer que quando o contrato tem início, a perspectiva do concorrente, à data da elaboração e submissão da sua proposta e, portanto, dos termos em que a elaborou em outubro de 2022 cerca de dois terços do contrato estariam já executados. Veja-se o que consta da página 6 da Memória descritiva que integra a proposta adjudicada onde pode ler-se “a execução do contrato a celebrar tem data de início prevista em janeiro de 2021 e terá a duração de 36 meses a partir dessa data (não ultrapassando 31 de dezembro de 2023).*

*Este é o primeiro pressuposto factual que não pode ser desconsiderado para determinar qual seja o alcance do risco exigível ao cocontratante e aquele que não pode, de boa-fé e nos termos do equilíbrio contratual, exigir-se-lhe.*

*É certo que o Caderno de encargos colocado a concurso dispunha que, durante o período de execução do contrato, não haveria lugar à revisão do preço. Mas é por isso que tem de chamar-se à colação a alteração das circunstâncias como fundamento legal de modificação objetiva do contrato, nos termos dos Art.ºs 312.º, alínea b) e Art.º 314.º, n.º 1, ambos do CCP.*

*Constitui entendimento do ISS, acompanhando a jurisprudência administrativa sobre a matéria, que, por uma a necessidade da suficiência do preço contratual proposto pelos concorrentes para cobrir os custos legais de que são exemplo os custos salariais, é uma exigência de cumprimento obrigatório e que, nos contratos de execução prolongada, como é o caso, em que seja previsível que durante o período de execução do contrato, possam ocorrer alterações nos custos laborais a suportar pelo adjudicatário, tratando-se, ademais, de um serviço cuja prestação depende essencialmente deste fator, e tendo em consideração o que são os indicadores de evolução salarial neste domínio nos próximos anos logo, durante o período de execução do contrato, não se podendo, por conseguinte, olvidar que esses custos ocorrerão com toda a probabilidade, é exigível que em sede de formação do contrato, as atualizações salariais previsíveis sejam consideradas no preço contratual apresentado pelos respetivos concorrentes (Ac. do TCAN, de 07.12.2022, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt)).*

*Mas, como bem sublinha o Acórdão citado, estão em causa as “atualizações salariais previsíveis”.*

*Ora, através do Acordo acima referido, foram realizadas em 2022 as valorizações anuais com variações em +5,1%, +4,8%, +4,7% e de +4,6% para os anos, respetivamente, de 2023, 2024, 2025 e 2026, tendo-se verificado um aumento da RMMG em 2023, impossível de antever em 2020, no montante mensal de 55,00€ passando de 705,00€ para 760,00€, com ainda maior alteração percentual para 2024, com uma subida da RMMG para 820,00€. Veja-se que o Decreto-Lei n.º 167/2019, de 21. 12, define o montante de 635,00€ como RMMG para o ano de 2020 ou seja, o ano em que foi apresentada a proposta, valor que passou para 665,00€ em 2021- numa subida cuja percentagem de variação apenas se alterou no ano de 2022.*

*Por outro lado, não pode deixar de ter-se presente que, por força da pandemia causada por Covid-19, não foram celebrados os habituais acordos tripartidos de médio prazo o que apenas vem a ocorrer, precisamente, em outubro de 2022 e, portanto, reitera-se, dois anos depois da apresentação da proposta por parte do cocontratante. De onde resulta que, sendo expectável um aumento da RMMG nos termos que ocorreram em 2021 e 2022 (passando de 635,00€ para 665€ em 2021, e para 705,00€ em 2022), nada permitia antever a subida para 760,00€, ou seja, 7,8% em face às oscilações médias de anos anteriores que foram na ordem dos 4%. Acresce que importa também ter presente que esta variação adicional do valor da RMMG possui, sob o ponto de vista do cocontratante, impactos nos custos com a Segurança Social, FCT, seguros, etc., isto é, há um aumento efetivo do custo global do trabalho, que não se resume apenas ao salário.*

*Este é um contrato cujas prestações são de atendimento telefónico em call center e, como tal, estão em causa prestações de serviços por trabalhadores integralmente dedicados à execução destas tarefas para o ISS-para as quais, aliás, nos termos do caderno de encargos, tais trabalhadores tiveram de ter formação específica. Significa isto que se trata de prestações de trabalho cujo preço assenta necessariamente no valor do RMMG, que é a matriz para a fixação dos preços do trabalho. Se a valorização salarial constituiu uma medida da Agenda do Trabalho Digno e de Valorização dos Jovens no Mercado de Trabalho, tendo por objetivo melhorar as condições de trabalho e a conciliação da vida pessoal, familiar e profissional, o ISS, IP, não pode, legalmente, recusar o reconhecimento de uma realidade factual e jurídica, cujos reflexos se fazem sentir nos contratos que as entidades públicas celebram e que tenham na sua base de fixação de preço o custo do trabalho e as obrigações dele decorrentes, designadamente na redação do Art.º 419. A do CCP. Repare-se que a redação deste preceito, aplicável aos contratos de aquisição de serviços por força do Art.º 451.º, n.º 2 do CCP, ocorreu em 2022, precisamente na sequência e em conformidade com a sobredita aprovação da Agenda do Trabalho Digno.*

*Nem se diga que ocorre uma alteração substancial do contrato na medida em que a alteração do preço do contrato, por força da adenda agora outorgada visa manter o equilíbrio económico-*

*financeiro do contrato, resultante de uma alteração das circunstâncias por motivos não imputáveis ao cocontratante e que este não tinha qualquer possibilidade de antever motivo pelo qual a alteração do RMMG não pode, neste caso concreto e pelos motivos acima explicitados, considerar-se integrada no risco próprio do contrato, a suportar pelo cocontratante.*

*Em conclusão, trata-se de uma alteração anormal e imprevisível das circunstâncias em que as partes fundaram a decisão de contratar, sendo de reconhecer que está em causa um risco que não pode qualificar-se como coberto pelos riscos próprios do contrato, atenta a sua total imprevisibilidade e período de verificação, o que, a não ser admitido, manifestamente violaria a boa-fé contratual por parte do ISS. Isto mesmo foi, aliás, reconhecido pelo Governo ao aprovar a Resolução do Conselho de Ministros n. 57/2004, de 21 de março, publicada no Diário da República n. 63/2024, Série I de 2024-03-28, porquanto não apenas se procede al a uma reprogramação da despesa plurianual, como se aumenta a despesa para execução do contrato aqui sob fiscalização, expressamente se referindo que o contrato foi celebrado pelo valor de 6.292.167,53€ e altera a despesa autorizada para o montante de 6.887.024.39€, de onde decorre uma confirmação do interesse público na manutenção do contrato, como a decisão de contratar a Adenda outorgada, nos termos e com os fundamentos supra expostos.*

*Em conclusão, trata-se de uma alteração anormal e imprevisível das circunstâncias em que as partes fundaram a decisão de contratar, sendo de reconhecer que está em causa um risco que não pode qualificar-se como coberto pelos riscos próprios do contrato, atenta a sua total imprevisibilidade e período de verificação, o que, a não ser admitido, manifestamente violaria a boa-fé contratual por parte do ISS.*

*Isto mesmo foi, aliás, reconhecido pelo Governo ao aprovar a Resolução do Conselho de Ministros n.º 57/2004, de 21 de março, publicada no Diário da República n.º 63/2024, Série I de 2024-03-28, porquanto não apenas se procede aí a uma reprogramação da despesa plurianual, como se aumenta a despesa para execução do contrato aqui sob fiscalização, expressamente se referindo que o contrato foi celebrado pelo uma confirmação do interesse público na manutenção do contrato, como a decisão de contratar a Adenda outorgada, nos termos e com os fundamentos supra expostos.*

*Como já oportunamente mencionado em resposta ao vosso ofício n.º 46790/2024, de 23-09-2024, a alteração do equilíbrio contratual tem vindo a dificultar a disponibilização de colaboradores pela cocontratante em número adequado ao cumprimento das obrigações contratualmente acordadas, colocando em causa a prossecução do fim contratual, que se reconduz ao atendimento telefónico da Linha da Segurança Social e da Linha Nacional de Emergência Social e, assim, do interesse público, bem se sabendo que a Linha da Segurança Social constitui um Centro de Contacto de âmbito nacional, generalista e multicanal que presta informação geral sobre todos os produtos e serviços do ISS, I.P., informação referente ao processo dos cidadãos e empresas, emissão de declarações e realização de algumas transações, bem como marcação de atendimento e da Linha Nacional de Emergência Social, um serviço de âmbito nacional, público, gratuito, com funcionamento ininterrupto 24 horas por dia, todos os dias do ano e tem como objetivo garantir resposta imediata a situações que necessitem de atuação emergente e urgente no âmbito da proteção social, acompanha, assim, situações de Emergência Social e de Crise.”*

10. Não houve factos considerados como não provados pela instância a quo.

\*\*\*

## II. 2 DE DIREITO

11. Como se expôs anteriormente, a questão a decidir neste recurso consiste em aferir da justeza da decisão recorrida no sentido de recusa do visto à adenda ao contrato submetida a fiscalização, cumprindo para o efeito decidir se, como defende a entidade recorrente, as circunstâncias de facto em causa são suscetíveis de justificar o reequilíbrio financeiro do contrato, em face da alteração anormal das circunstâncias em que as partes assentaram a sua vontade de contratar.
12. Recorde-se, neste conspecto, que as entidades fiscalizadas estão sujeitas ao ónus de alegarem e provarem o preenchimento dos requisitos legais para obtenção do visto, atento o disposto no Art.º 81.º, n.º 1, da LOPTC, as instruções constantes das Resoluções do Tribunal de Contas (TdC), aprovadas ao abrigo do Art.º 77.º, n.º 1, al. b), da LOPTC e os respetivos encargos instrutórios decorrentes do conteúdo das devoluções determinadas pelo Departamento de Fiscalização Prévia (DFP) e pelo TdC, com suporte no disposto pelo Art.º 81.º, n.º 1, da LOPTC.
13. Tal como se expendeu, as conclusões das alegações definem o objeto do recurso e delimitam o âmbito de intervenção do tribunal *ad quem* (cf. Art.ºs 635.º, n.º 4, e 639.º, n.º 1, ambos do CPCivil), sem prejuízo das questões passíveis de conhecimento oficioso (cf. art.º 608.º, n.º 2, *ex vi* art.º 663.º, n.º 2, do CPCivil), normas supletivamente aplicáveis ao presente recurso nos termos do art.º 80.º da LOPTC.
14. Na apreciação do recurso, o tribunal *ad quem* apenas está obrigado a resolver as questões que sejam submetidas à sua apreciação, e não a apreciar todos os argumentos produzidos nas alegações e conclusões de recurso, além de que não tem de se pronunciar sobre as questões cuja decisão fique prejudicada, tudo conforme resulta do disposto nos Art.ºs 608.º, n.º 2, e 663.º, n.º 2, ambos do CPCivil.
15. E a questão a decidir neste recurso está atrás elucidada e parte da consideração do alegado erro decisório e que se desdobram nos passos de análise dos vários argumentos que fundamentam o recurso atrás alinhados.
16. Previamente à análise da argumentação expandida pela recorrente, impõe-se o enquadramento normativo da questão.
17. Estando em causa a alteração de um contrato público, importa, antes de mais, convocar o regime legal da modificação objetiva dos contratos no Código dos Contratos Públicos (doravante CCP), aprovado pelo Decreto-lei n.º 18/2008, de 29/01.

18. A definição de contrato enquanto negócio jurídico bilateral, assenta habitualmente no pressuposto de um acordo de vontades, suportado pelo princípio da autonomia da vontade, e subprincípio da liberdade contratual.
19. Porém, no caso dos contratos públicos, por oposição aos contratos de direito privado, o princípio da autonomia da vontade cede perante o princípio da legalidade, a que a Administração está sujeita nos termos do Art.º 3.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA).
20. Concomitantemente, não obstante, também nos contratos públicos as partes estarem obrigadas ao seu cumprimento de acordo com o princípio da boa-fé, estes contratos apresentam especificidades, em função da sua natureza, que afastam a ideia de paridade entre os contraentes, resultando da lei para o contraente público poderes de conformação da relação contratual.
21. Com efeito, conforme decorre do Art.º 286.º do CCP, as obrigações que resultam para os outorgantes do contrato público devem ser cumpridas, também, *“em conformidade com os ditames do interesse público, nos termos da lei”*.
22. É, pois, em face da natureza pública do contrato, e da ideia de que o mesmo é um instrumento de prossecução do interesse público, que se justifica a possibilidade de modificação unilateral do contrato por parte da entidade adjudicante, conhecida como *ius variandi*, prevista nos Art.ºs 302.º, al. c), 307.º, n.º 2, al. b) e 311.º, n.º 1, al. c) do CCP.
23. Adivinhando-se sempre latente uma tensão entre interesses, o do contraente público e o do cocontratante, sabe-se que a mesma deve ser resolvida de acordo com o perfil constitucional do Art.º 266.º, n.º 1, da Constituição da República, de prossecução do interesse público mas não tão longe que comprometa o que a lei e o direito reservam para os particulares, designadamente quando as finalidades de interesse público são prosseguidas com a colaboração dos particulares, nomeadamente através da contratação pública.
24. Nestas situações, em nome do interesse público, ao contraente privado poderão ser impostas alterações contratuais, que permitem que a adaptação do contrato garanta a salvaguarda daquele, assegurando, ao mesmo tempo, a manutenção da prestação contratual por parte do contraente privado.
25. O contraente privado, todavia, não ficará desprotegido, porquanto o legislador confere-lhe o direito à reposição do equilíbrio financeiro do contrato, nos termos do Art.º 314.º, n.º 1, al. b) do CCP, como melhor se verá *infra*.
26. Por via da transposição das Diretivas de 2014, em que o legislador europeu consagrou a matéria da execução do contrato administrativo, o legislador nacional veio alargar o elenco das situações em que poderá ter lugar a modificação de contratos administrativos, fixando os fundamentos e

requisitos de aplicação de que dependerá o exercício desta possibilidade quer pelo contraente público quer pelo contraente privado.

27. O regime jurídico da modificação objetiva dos contratos administrativos encontra-se previsto nos Art.ºs 311.º a 315.º do CCP, compreendendo as alterações ao contrato que incidem sobre o seu objeto ou natureza, nas quais se incluem, para além das prestações contratuais, e do prazo, o preço.
28. No que concerne aos fundamentos que justificam a modificação objetiva do contrato, prescreve o Art.º 312.º do CCP, para além da situação já *supra* enunciada e que se encontra prevista na al. c) do mesmo preceito, a possibilidade de modificação do contrato por conta de “a) *Cláusulas contratuais que indiquem de forma clara, precisa e inequívoca o âmbito e a natureza das eventuais modificações, bem como as condições em que podem ser aplicadas*”, bem como por força da “b) *A alteração anormal e imprevisível das circunstâncias em que as partes tenham fundado a decisão de contratar, desde que a exigência das obrigações por si assumidas afete gravemente os princípios da boa-fé e não esteja coberta pelos riscos próprios do contrato*”.
29. Já a situação prevista na al. c), tem por base a “*verificação de necessidades novas ou de uma nova ponderação de circunstâncias existentes*”, estando em causa a defesa última do interesse público, em face da execução do contrato, ou do conhecimento ulterior de circunstâncias que não existiam nem eram possíveis de serem previstas, aquando da elaboração das peças do procedimento e da celebração do contrato.
30. Se a possibilidade de modificação contratual prevista na al. a) do antedito artigo configura um pressuposto que respeita a concorrência levada a cabo no procedimento pré-contratual, porquanto todas as condições jurídicas, técnicas e financeiras do contrato foram inicialmente previstas, sendo submetidas à concorrência e conhecimento dos operadores do mercado, diferente poderá ser o caso da previsão da al. b) do Art.º 312.º do CCP, em que a modificação encontra a sua razão de ser numa alteração anormal e imprevisível de circunstâncias, não consideradas aquando da celebração do contrato.
31. Esta última situação, contrariamente ao que sucede com o *ius variandi*, em que existe uma imposição de modificação contratual com fundamento no interesse público, assenta numa alteração de circunstâncias em que as partes fundaram a sua vontade negocial, alteração revestida de um carácter anormal e imprevisível.
32. A admissibilidade da modificação do contrato, por alteração das circunstâncias, está dependente da verificação de um conjunto de requisitos, que se poderão elencar do seguinte modo: i) estar em causa uma alteração anormal e imprevisível; ii) causadora de prejuízos elevados; iii) a

exigência do cumprimento das obrigações assumidas colidir gravemente com o princípio da boa-fé; e iv) os riscos próprios do contrato não cobrirem a alteração verificada.

33. Preenchidos tais requisitos, é legítima a modificação que adequa o instrumento contratual à nova realidade, permanecendo o contraente privado vinculado à sua execução.
34. Não obstante, e porque a modificação contratual poderá representar uma forma de impedir, restringir ou falsear a concorrência, nomeadamente nos casos em que surge fundamentada em razões de interesse público, está sujeita aos limites previstos no Art.º 313.º do CCP, sendo que, conforme prescreveu o legislador no n.º 1 do mesmo Art.º, “*(A) modificação não poderá nunca traduzir-se na alteração da natureza global do contrato, considerando as prestações principais que constituem o seu objeto*”.
35. Nos casos em que as modificações não respeitem os limites estabelecidos no código, deverá ser adotado novo procedimento de formação de contrato (cfr. Art.º 313.º, n.º 6 do CCP).
36. No que se refere aos efeitos financeiros da modificação, se relativamente à previsão da al. a) do Art.º 312.º do CCP aqueles constarão das cláusulas previamente fixadas, já no que concerne às situações previstas nas als. b) e c) do mesmo artigo, o legislador fixou no Art.º 314.º do CCP os termos em que aqueles se produzem.
37. Conforme resulta do Art.º 314.º, n.º 1 do CCP, quer nos casos de alteração anormal e imprevisível de circunstâncias a que se refere a al. b) do Art.º 312.º, em que aquela se mostre imputável “*a decisão do contraente público, adotada fora do exercício dos seus poderes de conformação da relação contratual, que se repercute de modo específico na situação contratual do cocontratante*” (alínea a) do n.º 1 deste Art.º 314.º), quer no caso em que o “*contrato seja modificado por razões de interesse público, nos termos da alínea c) do Art.º 312.º*” (alínea b) do mesmo n.º 1 do Art.º 314.º), o cocontratante terá direito à reposição do equilíbrio financeiro, nos termos do Art.º 282.º do CCP.
38. Se a situação descrita na al. b) do n.º 1 do Art.º 314.º do CCP corresponde ao caso do *ius variandi*, a previsão da al. a) do mesmo preceito, tem como fundamento o instituto do facto do príncipe (*fait du prince*).
39. O identificado “facto do príncipe” tem sido objeto de tratamento junto da doutrina nacional, que se divide entre um alcance mais amplo e mais restrito do mesmo, sendo que o legislador optou, parece-nos, por consagrar uma visão mais restritiva do referido instituto.
40. Perscrutada a redação do Art.º 314.º, n.º 1, al. a) do CCP, resulta da mesma que o legislador optou por considerar apenas, para efeitos da referida norma, os atos decisórios praticados pelo contraente público, estando fora do campo de abrangência da referida norma as situações que resultem de atos praticados por outro ente público.

41. Em causa estão igualmente apenas alterações que resultem de decisões, ficando excluídos os casos de atos de natureza legislativa ou regulamentar.
42. Por sua vez, os demais casos de alteração anormal e imprevisível das circunstâncias conferem direito à modificação do contrato, ou a uma compensação financeira, segundo critérios de equidade (cfr. n.º 2 do Art.º 314.º do CCP).
43. Nestas situações, e contrariamente ao que se verifica no caso de *ius variandi*, compreendido na al. b), do n.º 1, do Art.º 314.º do CCP, já não se trata aqui de repor o particular na posição em que estaria caso o contrato tivesse sido celebrado desde o início nas condições ditadas pela alteração, mas sim de repartir os custos dessa alteração superveniente entre o particular e a administração – isto porque neste caso não foi por uma atuação unilateral da entidade adjudicante que o equilíbrio contratual se alterou, pelo que não deve ser esta a arcar em exclusivo com as suas consequências.
44. À luz do regime legal aplicável, e que se deixou agora exposto, importa analisar os argumentos aduzidos pelo recorrente no sentido da procedência da sua pretensão.
45. Conforme se deixou já *supra* referido, o recorrente começa por argumentar que, não obstante o agrupamento concorrente ter apresentado a sua proposta em outubro de 2020, apenas em 11/03/2022 é que viria a ser outorgado o contrato n.º 2001/21/00009, no âmbito do procedimento para a aquisição de serviços de gestão e operação do Centro de Contacto do ISS, I.P., cuja execução teve início em 1/10/2022. Alega ainda que, em face da anunciada atualização do valor do RMMG para 2023, o cocontratante viria a requerer a revisão de preços.
46. Defende o ISS, I.P., que o aumento da RMMG que teve lugar para os anos de 2023 e 2024 configura um crescimento extraordinário, bastante superior ao que seria previsível e expectável, porquanto, nos 10 anos que antecederam o ano da proposta os aumentos percentuais oscilaram entre 2,1% e 5,6%, representando um aumento médio de 4,20%, sendo que, para os anos de 2023 e 2024 os aumentos foram de 7,8% e 7,9%, representando assim quase o dobro daquele outro período.
47. Alega ainda que, já após ter apresentado a sua proposta, em 9/10/2022, em sede de concertação social, o Governo celebrou com os parceiros sociais o Acordo de Médio Prazo de Melhoria dos Salários.
48. No mesmo sentido, refere ainda a recorrente que a Lei n.º 82/2023, de 29/12 (Lei do Orçamento de Estado para 2024), veio igualmente determinar uma atualização extraordinária do preço dos contratos.
49. Tudo conjugado, conclui o ISS, I.P., que entre 2020 e 2023 a evolução da RMMG não passou dos 6%, sendo que nos anos de 2023 e 2024 atingiu quase os 8%, pelo que, neste período

ocorreu uma progressão mais significativa, não sendo expectável ou exigível que qualquer operador económico, aquando da apresentação da proposta em 2020, pudesse antever qual a evolução do salário mínimo para aqueles anos, e os custos daí advenientes, nomeadamente com as quotizações associadas ao salário.

50. Mobilizando novamente o regime jurídico da modificação objetiva dos contratos públicos prevista no CCP, temos que Art.º 282.º, n.º 1 do CCP, prescreve que *“(H)á lugar à reposição do equilíbrio financeiro apenas nos casos especialmente previstos na lei ou, a título excepcional, no próprio contrato”*, estabelecendo o Art.º 314.º, n.º 1, as situações em que o cocontratante terá direito a essa mesma reposição do equilíbrio financeiro.
51. O direito à modificação contratual reclamada pela entidade administrativa fiscalizada, prevista no Art.º 312.º, al. b) do CCP – alteração anormal e imprevisível das circunstâncias, conforme estabeleceu o legislador, existirá no caso em que a referida alteração das circunstâncias for *“imputável a decisão do contraente público, adotada fora do exercício dos seus poderes de conformação da relação contratual, que se repercuta de modo específico na situação contratual do cocontratante”*.
52. Não é o caso nesta parte.
53. Como se deixou melhor exposto *supra*, a norma em causa consagra o instituto do *fait du prince*, ali se exigindo para a sua aplicação que esteja em causa uma alteração anormal e imprevisível das circunstâncias imputável a decisão do contraente público.
54. Perscrutados os argumentos da entidade fiscalizada, estes assentam nas atualizações da Remuneração Mínima Mensal Garantida (RMMG), que tiveram, entretanto, lugar.
55. Não se está, pois, perante uma alteração das circunstâncias consideradas pelas partes aquando da contratação, que possam ser imputáveis a uma decisão da entidade adjudicante.
56. Acresce que, a subida da RMMG, é um ato de natureza legislativa e, em face de tal, necessariamente excluído do âmbito da previsão do Art.º 314.º, n.º 1, al. b) do CCP.
57. Porém, mesmo fora da previsão da al. a), do n.º 1 do Art.º 314.º do CCP, a alteração anormal e imprevisível das circunstâncias poderá originar o direito à modificação do contrato, nos termos do n.º 2 do mesmo preceito, cumprindo para o efeito aferir se, nos termos do regime jurídico da modificação dos contratos previsto nos Art.ºs 311.º e ss. do CCP, se poderá considerar estar-se perante uma alteração anormal e imprevisível das circunstâncias em que as partes tenham fundado a decisão de contratar.
58. A jurisprudência deste tópico da modificação objetiva dos contratos públicos tem sido apurada neste TdC, designadamente nos acórdãos n.ºs 07/2015, 1.ª S/PL, 3/3/2015, (recurso ordinário n.º 3/2014-R, processo n.º 1517/2013), 14/2022, 1.ª Secção–SS, de 10/05/2022 (processo n.º

2404/2021) - confirmado em recurso pelo Acórdão n.º 25/2022, 1.ª Secção-PL, de 06/09/2022 (recurso ordinário n.º 5/2022-RO-1ª Secção), e 14/2023, 1ªS/SS, de 15/5/2023, (processo n.º 357/2023).

59. Não se esquece, aqui, que as situações de fronteira ou mais duvidosas podem sempre ocorrer, sendo a linha de transposição entre as figuras aludidas (que se integram na modificação objetiva ou na reposição financeira) terá de ser sempre apurada por via de uma especial atenção ao equilíbrio negocial (alteração substancial ou não das condições contratuais), às suas repercussões financeiras e às considerações fáctico-normativas convocadas.
60. Começar-se-á por referir que o aumento da RMMG é, por natureza, um acontecimento previsível e expectável, como aliás resulta da própria argumentação da recorrente. Conforme refere na sua argumentação, o RMMG tem sido anualmente atualizado, variando apenas a percentagem de subida do mesmo.
61. Em face de tal, aquando da construção da proposta, configura uma medida de gestão diligente, e, dir-se-á, quase elementar, a previsão do aumento do custo com os salários e prestações associadas, fruto da previsível atualização anual dos mesmos, sobretudo, nos casos em que o serviço a prestar assenta em mão-de-obra remunerada de acordo com o salário mínimo.
62. Dito isto, para que se possa considerar existir uma eventual alteração inesperada e imprevisível das circunstâncias em que as partes fundaram a decisão de contratual, não bastará o facto de ter existido uma variação de 7,8% e 7,9% da RMMG nos anos de 2023 e 2024 em relação ao ano anterior, exigindo-se antes a conclusão que, esse concreto aumento, era imprevisível e inesperado.
63. Para defender tal posição, alegou o recorrente que nos 10 anos anteriores o aumento médio foi de 4,20%, o que referiu ser praticamente metade daquele que correu nos referidos anos.
64. Perscrutado o valor do salário mínimo fixado anualmente entre 2010 e 2024, ter-se-á de concluir que, como alega o ISS, I.P., o valor fixado para estes últimos 2 anos representa o maior aumento, face ao ano anterior, de todo o período.
65. Todavia, tal não será suficiente para que se possa concluir pela existência de uma alteração inesperada e imprevisível das circunstâncias em que as partes fundaram a decisão de contratar, que seja apta a originar a modificação objetiva do contrato.
66. Analisando a tabela de atualização da RMMG do período de 2010 a 2024, constante das alegações da recorrente, mas igualmente disponível (conforme ali é referido), no sítio da Direção-Geral do Emprego e das Relações de Trabalho, é possível constatar que as atualizações ocorridas no período em causa variaram entre 2,1% e 7,9%. Porém, nos 15 anos em análise, metade das atualizações ocorridas importaram sempre um aumento da RMMG igual ou

superior a 5%, sendo que, na totalidade do período em causa apenas uma vez o aumento foi inferior a 3,4%.

67. Considerando apenas os anos que antecederam a apresentação da proposta, verifica-se que em 2017, a atualização da RMMG face ao ano anterior foi de 5,1%, sendo, em 2018 e 2019, respetivamente, de 4,1% e 3,4%.
68. Porém, no ano em que o agrupamento cocontratante apresentou a sua proposta, o RMMG tinha sido objeto de uma atualização de 5,8%.
69. Tal atualização, precisamente aquando da formalização da proposta por parte do adjudicatário, evidenciava o maior crescimento da RMMG face aos 10 anos anteriores, sendo um valor de referência importante para aquele, na tarefa de elaboração de um juízo de prognose quanto à evolução da RMMG nos anos vindouros de execução do contrato.
70. Confrontada a atualização da RMMG do ano de 2020 (momento da apresentação da proposta), com a fixada para os anos de 2023 e 2024, aqui em causa, verifica-se um aumento em relação àquela de 2%.
71. Daqui se poderá concluir que, considerando a realidade conhecida aquando da apresentação da proposta, o aumento da RMMG ocorrido em 2023 e 2024 não configura o dobro do expectável, mas antes 2%.
72. Conforme estabelece a Constituição da República Portuguesa no seu Art.º 59.º, n.º 2, al. a), que: *“incumbe ao Estado o estabelecimento e a atualização do salário mínimo nacional, tendo em conta, entre outros fatores, as necessidades dos trabalhadores, o aumento do custo de vida, o nível de desenvolvimento das forças produtivas, as exigências da estabilidade económica e financeira e a acumulação para o desenvolvimento”*.
73. Acompanha-se o referido, com propriedade, pelo Ministério Público na resposta às alegações de recurso apresentada, de que a atualização anual do salário mínimo nacional configura uma medida económica, e social, acrescentamos nós, que procura dinamizar a economia, procurando promover a necessária melhoria das condições de vida dos trabalhadores e o seu poder de compra, e, ao mesmo tempo, assegurar a solvabilidade das empresas dependentes da força de trabalho.
74. A atualização da RMMG é, pois, uma medida económica, que tem uma periodicidade anual, sendo por esse facto um risco a ser ponderado pelos concorrentes na elaboração das propostas que desejam submeter a concurso.
75. Por esse facto, não sendo predeterminável, o valor do salário mínimo anual para um período futuro tem necessariamente em si uma característica de alguma imprevisibilidade, devendo a

parte procurar salvaguardar-se, aquando da elaboração da proposta, quanto a essa necessária variabilidade.

76. Na situação sob apreciação, como se deixou referido, o aumento da RMMG em 2023 e 2024 é de 2%, face àquele ocorrido no ano em que os adjudicatários haviam apresentado a sua proposta, aumento esse que, sendo superior ao dos anos anteriores, não é bastante para que se possa considerar necessariamente uma alteração de tal modo relevante para se concluir estar-se perante uma *“alteração anormal e imprevisível das circunstâncias em que as partes tenham fundado a decisão de contratar, desde que a exigência das obrigações por si assumidas afete gravemente os princípios da boa-fé e não esteja coberta pelos riscos próprios do contrato”*.
77. Veja-se aliás que, no ano seguinte (2021), o aumento foi menor do que o conhecido aquando da apresentação da proposta, pelo que, neste caso, considerando um aumento de 5,8% da RMMG para 2020, o risco associado à atualização anual em causa, para o ano de 2021, correu em benefício da parte, em cerca de 1,1%.
78. Para que se possa considerar que o aumento da RMMG é de tal modo imprevisível e inesperado que possa influir sobre a própria decisão de contratar, teria a parte de ter provado igualmente o peso do impacto de tal medida, de tal modo que a manutenção do cumprimento das suas obrigações ferisse os princípios da boa-fé e não estivesse coberta pelos riscos próprios do contrato. Não basta assim um mero aumento dos custos do contrato, que sempre ocorrerá com qualquer atualização da RMMG, mas sim que tal aumento conduza necessariamente a uma alteração das circunstâncias, de tal forma grave, que seja apta a colocar em causa a própria vontade de contratar.
79. Nada provou a propósito a recorrente, limitando-se a alegar um aumento dos custos dos adjudicatários, não sendo suficiente para o efeito a alegação de que o lucro será menor do que o esperado.
80. Concomitantemente, na determinação do salário mínimo para cada ano tem assim um papel preponderante a inflação anual. É facto público e notório, (sendo igualmente acessível em [www.ine.pt](http://www.ine.pt)), que a taxa de inflação entre 2020 e 2024 variou entre 0,0% (em 2020) e 7,8% (em 2022), decrescendo em 2024 para 2,42% face ao ano anterior.
81. Por sua vez, o aumento nominal do salário mínimo no período 2022-2024, face ao período 2020-2022, é de 5,2%.
82. Considerando a taxa de inflação para o período em causa, o aumento do salário mínimo, está em linha com a mesma, não podendo deixar de se considerar compreendido dentro dos riscos próprios do contrato, e em relação aos quais, conforme se referiu *supra*, não provou a recorrente que tivessem no contrato um impacto determinante na decisão de contratar, nomeadamente

por ir para além dos desafios financeiros que o agrupamento adjudicatário, integrado por empresas de grandes dimensões, será capaz de enfrentar.

- 83.** Tudo considerado, o aumento de cerca de 2% da RMMG no período em causa (2023-2024) face ao ano de 2020, ou cerca de 1,7% se considerado o aumento de 5,2% face ao aumento médio de 3,5% nos anos anteriores, não logra preencher o conceito legal previsto na al. b) do Art.º 312.º do CCP.
- 84.** Perde assim relevância a alegação do recorrente ISS, I.P., acerca do facto de que, apenas após a apresentação da proposta é que viria a ser celebrado o Acordo de Médio Prazo de Melhoria dos Rendimentos, dos Salários e da Competitividade, porquanto, o elemento decisivo seria sempre os concretos aumentos da remuneração mínima garantida ocorridos, os quais, como se viu já, terão de ser enquadrados como integrando o risco próprio do contrato.
- 85.** O juízo seguido pela decisão *a quo*, e da qual este Tribunal comunga, desde logo nesta parte, não é igualmente infirmado pela redação do Art.º 45.º da Lei n.º 82/2023, de 29/12 (Lei do Orçamento de Estado para 2024).
- 86.** Com efeito, a norma em causa previu uma atualização extraordinária do preço dos concretos contratos de aquisição de serviços ali previstos, nos quais não se poderá incluir o contrato objeto da adenda sob apreciação. O que é, aliás, inquestionado no processo.
- 87.** Porém, contrariamente ao que defende o recorrente, o referido regime excecional, precisamente por o ser – limitando a sua aplicação a um conjunto específico de contratos -, não permite a extração de conclusões relativamente ao aumento da RMMG que pudessem ser mobilizadas para o caso concreto, desde logo em face do facto de o legislador não ter querido incluir o tipo de contrato aqui em causa no leque daqueles abrangidos pelo Art.º 45.º da LOE para 2024.
- 88.** Diferentemente, como se viu *supra*, as atualizações da RMMG que tiveram lugar são suscetíveis de serem enquadradas no risco inerente ao contrato.
- 89.** Considerando a previsão do Art.º 312.º do CCP relativamente aos fundamentos legais para a modificação do contrato, ter-se-á de concluir que a atualização da RMMG, nos termos em que ocorreu no período de 2023 e 2024, não é suscetível de configurar uma “*alteração anormal e imprevisível das circunstâncias em que as partes tenham fundado a decisão de contratar*”, em face da qual a manutenção das exigências contratuais seja atentatória do princípio da boa-fé, considerando-se, antes, estar-se perante um risco do próprio contrato.
- 90.** Como se expressou no acórdão deste TdC n.º 7/2015 de 3/3 acima mencionado, “a adenda contratual em apreço “(...) não revela uma alteração das circunstâncias decorrente de um acontecimento imprevisível, mas antes erros de estimativa e insuficiências de planeamento e de controlo sobre a execução do contrato”.

91. Também nesta parte terá assim de improceder a alegação do recorrente.
92. Se em face da improcedência da alegação de direito do recorrente a decisão recorrida terá de ser mantida, o mesmo se diga considerando o probatório fixado nos autos.
93. Acompanha-se a decisão recorrida quando, atenta a factualidade provada, conclui que a motivação do contraente privado a solicitar a modificação do contrato prendeu-se com a desajustamento que se veio a verificar relativamente à sua proposta decorrente do facto de entre a apresentação desta e a adjudicação definitiva do contrato ter decorrido ano e meio.
94. Estando, em face da cláusula 10.<sup>a</sup> programa do procedimento, o agrupamento concorrente obrigado a manter a sua proposta pelo prazo de 120 dias, após o termo do mesmo período, considerando estar já desajustada a sua proposta, aquele dispunha da faculdade de retirar a mesma (cfr. ponto 10 do Programa de Procedimento em causa e Art.ºs 65.º e 76.º, n.º 2, ambos do CCP).
95. Não optou o agrupamento concorrente por assim atuar, mesmo conhecendo a previsão do caderno de encargos que de durante a vigência do contrato não haveria lugar à revisão do preço contratualizado, procurando vincular-se, pois, perante o contraente público nos termos formalizados em sede do procedimento.
96. Deste modo, o pedido de alteração do equilíbrio financeiro do contrato apresentado menos de cinco meses depois da assinatura do contrato, antes mesmo de este ter iniciado os seus efeitos, fundamentado no tempo decorrido entre a apresentação da proposta e o final do procedimento, não pode deixar de consubstanciar um caso de abuso de direito, na modalidade de *venire contra factum proprium*, tal como fundamentado em sede de decisão recorrida.
97. A referida modalidade de abuso de direito reconduz-se ao exercício de uma posição jurídica contraditória com um comportamento anteriormente assumido por um dos contraentes, pressupondo a existência de um comportamento anterior suscetível de criar na contraparte um “investimento” de confiança, traduzível no desenvolvimento de uma ação com base no *factum proprium* daquele.
98. Na situação sob apreciação, os integrantes do agrupamento adjudicatário, conhecendo a previsão regulamentar que excluía a modificação do contrato, sabendo estar esgotado o prazo de manutenção obrigatória de propostas, e tendo consciência das alterações ocorridas no período que mediou aquela apresentação de proposta e a outorga do contrato, preferiu vincular-se ao cumprimento das condições que apresentou, para, de imediato, requerer a modificação

do contrato, antes mesmo do início da sua execução, frustrando a confiança depositada pelo contraente público.

**99.** Em face do exposto, sempre se estaria perante uma limitação ao exercício de eventual direito à modificação objetiva do contrato, que vimos não existir, violador igualmente do princípio da boa-fé contratual, previsto no Art.º 286.º da CCP, que norteia a execução dos contratos públicos.

**100.** Improcederá igualmente a alegação do recorrente quanto a uma eventual violação do princípio da boa-fé evidenciando a factualidade provada, outrossim, um comportamento atentatório do referido princípio imputável ao agrupamento adjudicatário, o que, como se deixou referido, sempre seria suficiente para paralisar um eventual direito à modificação objetiva do contrato que pudesse existir, o que se viu não ser o caso, com fundamento do instituto do abuso do direito.

**101.** Tudo ponderado, nesta medida, não se mostrando preenchidos os requisitos legais para que possa ter lugar a modificação dos contratos públicos, e mostrando-se igualmente a adenda objeto de fiscalização contrária à própria previsão contratual, há que confirmar o decisório do acórdão recorrido relativo à recusa do visto por ocorrer uma ilegalidade que pode ter alterado o resultado financeiro do contrato, que não é passível de ser suprida através de uma recomendação com os parâmetros normativos da alínea c) dos n.ºs 3 e 4 do Art.º 44.º da mesma LOPTC.

**102.** Pelo que não se concederá provimento ao recurso, confirmando-se o acórdão recorrido pelos fundamentos subsistentes de recusa de visto acima expostos.

### **III – DECISÃO**

**Pelo exposto, acorda-se, em Plenário da 1.ª Secção, em negar provimento ao recurso e, com os fundamentos expostos, determina-se a confirmação da recusa de visto ao instrumento “ADENDA N.º 1 - Contrato para Aquisição de Gestão da Operação do Centro de Contacto da Segurança Social (Contrato n.º 2001/21/00009 – Proc. n.º 2001/20/0000603”, determinada pelo acórdão recorrido, pela consideração dos fundamentos acima expostos.**

\*\*\*

Emolumentos a cargo do recorrente, nos termos do disposto no Art.º 16.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas.

Registe e notifique.

Lisboa, 25 de março de 2025

Os Juízes Conselheiros

---

Nuno Miguel P. R. Coelho, relator

---

Participou da sessão e votou favoravelmente o acórdão  
Paulo Dá Mesquita, adjunto

---

Participou da sessão por videoconferência e votou favoravelmente o acórdão  
Helena Abreu Lopes, adjunta