



52

2024

1.ª Secção – SS
Data: 18/12/2024
Processo: 2256/2024

RELATOR: Conselheiro Miguel Pestana de Vasconcelos

NÃO TRANSITADO

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

I. RELATÓRIO

- 1 O Instituto da Segurança Social, I.P. (ISS), submeteu em 30/08/2024 a fiscalização prévia neste Tribunal de Contas (TdC) 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).
- 2 Em Sessão Diária de Visto de 23/09/2023 foi decidido estar o instrumento contratual sujeito a fiscalização prévia, tendo sido ordenada a devolução à entidade fiscalizada para vir prestar esclarecimentos, tendo esta apresentado resposta através do requerimento n.º 3104/2024, de 10/10/2024.
- 3 Em Sessão Diária de Visto de 24/10/2024 foi proferido despacho a determinar nova devolução, desta feita para o exercício do contraditório.
- 4 Na sequência dessa nova devolução judicial, foi apresentada resposta através do requerimento n.º 3759/2024, de 16/12/2024, devidamente ponderada no presente acórdão.

II. FUNDAMENTAÇÃO DE FACTO

II.1 FACTOS PROVADOS

- 5 Com relevo para a decisão final de fiscalização prévia consideram-se provados os seguintes factos:

Do contrato anteriormente submetido a fiscalização prévia

- 5.1 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.
- 5.2 Dispunham 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 considerarse 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.*

- 5.3 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 artigo 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.”*
- 5.4 O contrato foi celebrado na sequência de concurso público com publicidade internacional, aberto por deliberação do Conselho Diretivo do ISS de 20/08/2020.
- 5.5 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/contraente 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.

5.6 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 artigo 65.º do CCP.

5.7 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

5.8 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.

5.9 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 improcedência do fundamento que ditou a sua exclusão.

5.10 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

5.11 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.

5.12 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.

5.13 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

- 5.14 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).
- 5.15 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. (...)"

5.16 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,

- 5.17 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. 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 acréscimo 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 desfasado 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 artigo 312.º n.º 1. alínea b), em conjugação com o disposto no artigo 314.º, n.º 1 alínea a) e artigo 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 conseqüente 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. 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. 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 excepcional, 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 artigo 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 artigo 312.º do CCP, havendo lugar à reposição do equilíbrio financeiro, ao abrigo do supra citado artigo 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 artigo 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 artigo 314.º do CCP, o cocontratante tem direito à reposição do equilíbrio financeiro, nos termos do artigo 282 do CCP. quando "A alteração anormal e imprevisível das circunstâncias a que se refere a alínea b) do artigo 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, 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).

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 artigo 314, conjugado com a alínea b), do artigo 312, parece-nos que o cocontratante tem direito à reposição do equilíbrio financeiro, nos termos do artigo 282 do CCP.

Nos termos previstos no n.º 3 do artigo 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 artigo 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 nº 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

Resumo do custo mensal	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Gestor de unidade de negócio	3.000	3.000	3.000	3.000					
Coordenador de operações	2.000	2.000	2.000	2.000					
Coordenador de qualidade e formação	1.200	1.200	1.200	1.200					
Assistentes de apoio à Gestão e Formação	0	0	0	0					
Supervisor de equipa	1.000	1.000	1.000	1.000					
Assistente de arrendamento FO	700	700	700	700					
Outros					910	910	910	910	910

Quadro de apuramento - Apuramento de custo unitário	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Total de chamadas atendidas	10.000	10.000	10.000	10.000	0	0	0	0	0
Nº de dias úteis	22	22	22	22	0	0	0	0	0
Nº de meses ano	3	3	3	3	0	0	0	0	0
Total de chamadas	860.000	2.640.000	2.640.000	1.980.000	0	0	0	0	0
minutos de trabalho por atendido (11h-18h)	450	450	450	450	0	0	0	0	0
Tempo médio de chamada estimado	5	5	5	5	0	0	0	0	0
Tempo de pronto + Glosidade + 5%	16,5	16,5	16,5	16,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Tempo útil de trabalho	431,1	431,1	431,1	431,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Total de chamadas atendidas (da por atender)	16,2	16,2	16,2	16,2	NOVO	NOVO	NOVO	NOVO	NOVO
nº de atendedores necessários a full time	16	16	16	16	NOVO	NOVO	NOVO	NOVO	NOVO
Preço mínimo por chamada	0,7421	0,7591	0,8327	0,8761	NOVO	NOVO	NOVO	NOVO	NOVO
Magem	0,8372	0,8386	0,8416	0,8435	NOVO	NOVO	NOVO	NOVO	NOVO
Preço mínimo por chamada	0,7882	0,8387	0,8513	0,8736	NOVO	NOVO	NOVO	NOVO	NOVO
Custo anual do contrato (sem IVA)	54.342,57	2.393.064,13	2.308.271,96	1.808.383,25	NOVO	NOVO	NOVO	NOVO	NOVO

Nos termos supra, tendo por base o valor do SMN atualizado, o preço unitário ascende a 0,7967€.

A considerar-se aquele valor aquando do desenvolvimento do procedimento, o preço base do procedimento teria sido 6.930.692,48€.

Serviços	Ano 2022 (3 meses)	Ano 2023 (12 meses)	Ano 2024 (12 meses)	Ano 2025 (0 meses)	Total	Contactos	PU
LSS	526.822,00 €	2.103.288,00 €	2.103.288,00 €	1.577.466,00 €	6.309.864,00 €	7.928.000	0,7967
LNES	25.653,74 €	101.778,43 €	101.778,43 €	76.124,69 €	305.335,29 €	382.250	0,7967
Tratamento de emails	26.251,10 €	105.164,40 €	105.164,40 €	78.873,30 €	315.453,20 €	396.000	0,7967
Estimativa total do contrato	577.726,84 €	2.310.230,83 €	2.310.230,83 €	1.732.463,99 €	6.930.692,48 €	8.688.250	0,7967

Acontece que, o cocontratante apresentou na sua proposta o preço unitário de 0,7233€ e vem propor a revisão do preço unitário, a aplicar por contacto pelo novo preço unitário de 0,8148€ considerando que a evolução do salário mínimo nacional representa uma variação face ao pressuposto inicial de 12,75%, conforme Anexo do Doc. 3, o que resultaria num diferencial de 0,0915.

Porém, de acordo com o recálculo, nos termos supra, apura-se o preço unitário de 0,7967€, correspondendo a uma variação de 10,1%, resultando num diferencial de 0,0734 €.

Necessidade de reforço

	PMU	Varição PMU apurado 2020	% variação PMU apurado 2020	Varição PA	% variação PA
Preço médio unitário apurado em 2020	0,7594 €	-	0,0%	-	-
Preço atual	0,7233 €	-0,0361 €	-5,0%	-	0,0%
Preço proposto pelo Consórcio CTT/Reditus	0,8148 €	0,0554 €	7,7%	0,0915 €	12,7%
Novo preço médio Unitário apurado	0,7967 €	0,0373 €	5,2%	0,0734 €	10,1%

Para o período máximo de execução do contrato, 36 meses, a estimativa máxima de contactos prevista corresponde a 8.699.250, nos termos do n.º 2, da cláusula segunda do contrato em análise, verificando-se que o total de chamadas consumidas em 2022, ascende a 594.933, entre chamadas LSS, emails SSD e chamadas LNES/SIVVD

Assim, considerando que a revisão de preços deverá produzir efeitos a 01/01/2023, e atendendo ao remanescente da estimativa máxima de contactos, 8.104.317, e ao diferencial apurado por preço unitário, 0,0734 € (0,7233 (PU contrato) - 0,7967 (PU novo)), o preço contratual deverá aumentar em 594.856,86 € (quinhentos e noventa e quatro mil, oitocentos e cinquenta e seis euros e oitenta e seis cêntimos). Deste modo, o encargo total máximo fixado para o contrato em apreciação 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.

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 artigo 17, do artigo 20 e do n.º 1 do artigo 22 do Decreto-Lei n.º 197/99 de 8 de junho, na sua redação atual, da alínea a) do n.º 1 do artigo 6º da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, na sua redação atual, do n.º 1 do artigo 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 0,7967€, 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

- 5.18 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 (DCCG), 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 Nº 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

CC2020-2021 revisão (28/06/2024) CC2020-2022 revisão (6.8148)

(...)"

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

5.19 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:

1. 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 carácter 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.

5.20 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 âmago 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;

“Artigo 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 artigo, 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 negativo¹⁴”, In

https://www.icjp.pt/sites/default/files/media/o_tempo_e_a_alt_das_circ_c_ontratuais-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 artigo 437º, nº 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 artigo 314.º do CCP, que o cocontratante tem direito à reposição do equilíbrio financeiro, nos termos do artigo 282.º do CCP, quando a alteração anormal e imprevisível das circunstâncias a que se refere a alínea b) do artigo 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 artigo 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.

- 5.21 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.

- 5.22 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 artigo 282.º do CCP e nos termos previstos na alínea a), do n.º 1 do artigo 314.º do CCP quando "a alteração anormal e imprevisível das circunstâncias a que se refere a alínea b) do artigo 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", 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 artigo 312 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."*

Entendeu o ISS, IP, 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 artigo 312.º, alínea b), artigo 314.º, n.º 1, alínea a) e artigo 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 artigo 314.º, conjugado com a alínea b), do artigo 312.º e artigo 282.º, todos CCP.

*No que respeita ao artigo 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 sentido de que "no caso em apreço, a revisão de preços resulta legalmente fundamentada pela aplicação conjugada dos normativos do CCP, supra mencionados, a saber, artigo 312.º alínea b), artigo 314.º, n.º 1 alínea a) e artigo 282.º porquanto, não obstante a previsibilidade do "normal" aumento do SMN, a verdade e 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."

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 artigo 42.º da LOE/2023 e a Portaria n. 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, IP, 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 artigo 314., conjugado com a alínea b), do artigo 312 e artigo 282, 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 artigo 42. 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 perspetiva 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 artigos 312.º alínea b) e artigo 314º, n.º 1, ambos do CCP.

Constitui entendimento do ISS, acompanhando a jurisprudência administrativa sobre a matéria, que, por uma lado, "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 laboreis 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).

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 artigo 419.º A do CCP. Repare-se que a redação deste preceito, aplicável aos contratos de aquisição de serviços por força do artigo 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.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 à 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

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.

II.2 FACTOS NÃO PROVADOS

6 Não deixaram de ser provados quaisquer factos alegados.

II.3 MOTIVAÇÃO DA MATÉRIA DE FACTO

- 7 As entidades fiscalizadas estão sujeitas ao ónus de alegar e provar o preenchimento dos requisitos legais para obtenção do visto, atento o disposto no art. 81.º, n.º 1, da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), as instruções constantes da Resolução n.º 3/2022 da 1.ª Secção do Tribunal de Contas, aprovada ao abrigo do art. 77.º, n.º 1, alínea b), da LOPTC e os respetivos encargos instrutórios decorrentes do conteúdo das devoluções determinadas pelo DFP e pelo TdC, com suporte no disposto pelo art. 81.º, n.º 1, da mesma LOPTC.
- 8 Isto sem detrimento dos deveres da entidade fiscalizada, dos poderes de cognição e deveres de gestão processual do tribunal, dos princípios da cooperação, boa-fé processual e dos demais critérios que se devem observar, face ao estipulado nos art.ºs 5.º a 8.º, 414.º e 417.º, todos do Código de Processo Civil (CPC) *ex vi* art. 80.º da LOPTC, que, no seu conjunto e face à natureza do presente processo jurisdicional (fiscalização prévia), não contemplam a produção de diligências oficiosas de prova, não compreendendo também auditorias ou investigação do tribunal diretamente sobre documentos, ficheiros ou arquivos na posse daquela entidade.
- 9 Assim, o tribunal basou-se para a consideração como provados dos factos acima elencados na prova documental apresentada pelo requerente (neste e no anterior processo de fiscalização prévia, tendo por objeto o contrato que se visa alterar com a adenda agora submetida a fiscalização) e no que da mesma diretamente se extrai, bem como nos factos expressamente reconhecidos pelo requerente nas sucessivas respostas apresentadas nos autos.
- 10 Quanto a matéria de facto não provada, dos autos não resultou qualquer facto com relevo para a decisão a proferir que devesse como tal ser considerado.

III FUNDAMENTAÇÃO DE DIREITO

III.1 Estrutura da apreciação jurídica

- 11 A fiscalização prévia da 1.ª Secção do TdC constitui uma competência própria deste tribunal cuja intervenção nessa sede é provocada (dependente de impulso exógeno) e tipificada, por referência a uma previsão normativo-legal que compreende um âmbito subjetivo (entidades) e

outro âmbito objetivo (atos e contratos), ambos delimitadores, na sua integração, do que está sujeito a fiscalização prévia — enquadramento estabelecido, nomeadamente, pelas disposições conjugadas dos art.ºs 5.º, n.º 1, alínea c), e 46.º a 48.º da LOPTC.

- 12 Conforme já decidido por despacho proferido em Sessão Diária de Visto de 23/09/2024, o contrato objeto dos presentes autos integra o âmbito objetivo e subjetivo da fiscalização prévia, em face do disposto nas disposições conjugadas dos art.ºs 2.º, n.º 1, alínea d), 5.º, n.º 1, alínea c), e 46.º, n.º 1, alínea d), da LOPTC.
- 13 As questões essenciais a apreciar no presente acórdão são as seguintes:
- 13.1 da legalidade da alteração contratual materializada na adenda contratual agora submetida a fiscalização; e
 - 13.2 dos efeitos da(s) ilegalidade(s) verificada(s) no processo de fiscalização prévia: recusa de visto.

III.2 Da legalidade da alteração contratual materializada na adenda contratual submetida a fiscalização

- 14 O instrumento contratual submetido a fiscalização nestes autos é uma alteração a um contrato já anteriormente visado por este tribunal, celebrado entre a entidade fiscalizada e o mesmo consórcio cocontratante.
- 15 As alterações introduzidas ao contrato resumem-se a dois pontos:
- 15.1 A alteração do preço unitário de contacto, que passa de 0,7233€ para 0,8148€;
 - 15.2 A alteração da estimativa máxima de contactos, que passa de 8.699.250 para 8.519.220.
- 16 Por força destas alterações, o encargo total máximo fixado para o contrato aumenta de 6.292.167,53€ para 6.887.024,39€, o que representa um acréscimo de 594.856,86€, valores aos quais acresce IVA à taxa legal em vigor.
- 17 A aferição da legalidade desta alteração contratual estruturar-se-á em torno dos seguintes pontos:
- §1 Determinação da lei aplicável
 - §2 Descrição do regime legal da modificação objetiva dos contratos no CCP
 - §3 Análise do caso concreto

§ 1

Determinação da lei aplicável

- 18 Antes de entrar na apreciação jurídica da alteração contratual aqui em apreço, importa definir o regime jurídico aplicável ao caso.
- 19 O regime da modificação dos contratos previsto no Código dos Contratos Públicos (CCP) foi objeto de alteração pelo Decreto-Lei n.º 30/2021, de 21 de maio, que entrou em vigor em 20/06/2021 (art. 28.º).
- 20 De acordo com o art. 27.º, n.º 1 de tal diploma, as alterações aí introduzidas ao CCP só se aplicam aos contratos que resultem de procedimentos de formação que se iniciem após a sua data de entrada em vigor.
- 21 No n.º 2 dessa mesma norma, porém, estabelece-se um regime especial de aplicação no tempo para as alterações introduzidas à parte III do CCP relativas a modificação de contratos e respetivas consequências, estatuiu-se que estas se aplicarão aos contratos que:
- a) venham a resultar dos procedimentos de formação que se iniciem após a data da sua entrada em vigor;
 - b) se encontrem em execução à data da sua entrada em vigor, desde que o fundamento da modificação decorra de facto ocorrido após essa data.
- 22 O contrato que está na base da modificação efetuada pela adenda agora submetida a fiscalização:
- 22.1 teve origem num procedimento iniciado em 20/08/2020;
 - 22.2 foi adjudicado por decisão proferida pelo Conselho Diretivo do ISS em 17/02/2022;
 - 22.3 foi assinado em 11/03/2022;
 - 22.4 iniciou a sua execução (após levantamento do efeito suspensivo do ato pelo TAC e obtenção de visto do TdC) em 01/10/2022.
- 23 Ou seja, nem o contrato resulta de um procedimento iniciado após a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 30/2021, de 21 de maio, nem à data de entrada em vigor deste diploma (20/06/2021) tal contrato estava em execução (esta apenas se iniciou em 01/10/2022).
- 24 Por esse motivo, a situação aqui em análise não recai em nenhuma das duas hipóteses previstas nas alíneas do n.º 2 do art. 27.º, o que leva a que tenha de se aplicar a regra geral do n.º 1 desse mesmo artigo, excluindo-se a aplicabilidade das alterações introduzidas ao CCP por aquele diploma.
- 25 Assim, deverá o presente processo ser analisado à luz das disposições do CCP, na versão anterior à introduzida pelo Decreto-Lei n.º 30/2021, de 21 de maio.

§2

O regime legal da modificação objetiva dos contratos no CCP

- 26 Nos termos do disposto no art. 279.º do CCP, a relação entre a entidade adjudicante e o contraente privado rege-se pelas cláusulas e pelos demais elementos integrantes do contrato que sejam conformes com a Constituição e a lei.
- 27 Contudo, a especial natureza pública do contrato impõe desde logo limitações no que toca à definição do seu conteúdo e regime da sua execução e cumprimento elas se fazem sentir. A natureza pública do contrato implica que tal cumprimento deva ser feito também “em conformidade com os ditames do interesse público, nos termos da lei” (art. 286.º do CCP).
- 28 Assim, ao contrário dos contratos privados, que devem ser pontualmente cumpridos e apenas podem ser alvo de modificação por acordo das partes ou nos casos especialmente previstos na lei (art. 406.º, n.º 1 do Código Civil), o princípio da prossecução do interesse público impõe nos contratos públicos uma compressão do princípio *pacta sunt servanda*.
- 29 A essa luz se compreende que nos arts. 307.º, n.º 2, alínea b) e 311.º, n.º 2 do CCP (na versão aqui aplicável) se preveja a possibilidade – por parte da entidade adjudicante e por razões de interesse público – de *modificação unilateral* das cláusulas respeitantes ao conteúdo e ao modo de execução das prestações previstas no contrato ou de modificação do contrato por ato administrativo (o *ius variandi*).
- 30 Nestes casos, em homenagem ao princípio da salvaguarda e prossecução do interesse público, o contraente privado pode ter de suportar as alterações ao contrato impostas unilateralmente pela entidade adjudicante.
- 31 Assim se garante que não fique a administração vinculada a um contrato que já não salvaguarda o interesse público, podendo a realidade contratual moldar-se à evolução deste, ao mesmo tempo que se assegura a manutenção da prestação contratual por parte do contraente privado.
- 32 O contraente privado, contudo, não arcará com as consequências da modificação unilateral do contrato - a ocorrência desta confere-lhe o direito à reposição do equilíbrio financeiro do contrato, nos termos do disposto no art. 314.º, n.º 1, alínea b) do CCP.
- 33 Por isso, apesar de permanecer vinculado à execução de um contrato que é alterado por vontade exclusiva da contraparte, a lei compensa o privado com a reposição da situação financeira que essa nova realidade acarreta. Em síntese, visa-se recolocar o privado na situação em que estaria se o contrato tivesse sido, *ab initio*, celebrado nos termos da alteração que lhe é posteriormente imposta.

- 34 Situação distinta - embora conexa - é a da alteração superveniente das circunstâncias que estiveram na base da decisão de contratar.
- 35 Tal como no direito privado, também o CCP prevê a situação em que “as circunstâncias em que as partes fundaram a decisão de contratar tiverem sofrido uma alteração anormal e imprevisível”, admitindo nesse caso a alteração do contrato “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” (art. 312.º, alínea b) CCP).
- 36 Aqui - ao contrário do *ius variandi* – não estamos perante a imposição de uma modificação contratual por parte de um dos contraentes, mas sim perante uma alteração subsequente das circunstâncias em que as partes fundaram a sua vontade negocial, alteração essa que é exterior a ambas as partes e reveste um carácter anormal e imprevisível.
- 37 Consiste numa transposição, quase *ipsis verbis* quanto aos fundamentos, para os contratos públicos de uma disciplina decorrente em termos gerais do Código Civil, com a particularidade desse acrescentar a imprevisibilidade à anormalidade de alteração das circunstâncias, o que permite aproveitar nesta sede a generalidade da dogmática privatística, sempre, de todo o modo, tendo presente o quadrante público em que a figura se insere e lhe pode trazer, ou exigir, algumas adaptações.
- 38 No que toca às consequências, o regime é, embora menos do que aparentemente se poderia supor, distinto. Com efeito, nos contratos públicos, a lei não confere ao cocontratante o direito de resolver o contrato, mas somente de o modificar, ou melhor requerer a sua modificação, uma vez que, sendo os interesses a realizar públicos, o cocontratante não poderá fazê-los cessar sem o consentimento da outra parte¹. No regime privado, o contraente tem direito em alternativa à de resolução ou modificação do contrato. Porém, esta última acaba por ser prevalecente por o outro contraente poder decidir-se por ela para evitar a cessação do contrato (art. 437.º, n.º 2 CC).
- 39 Ou seja, também nesta situação pode ficar o contraente privado obrigado à execução de um contrato cujas circunstâncias de base se mostram alteradas. Terá em contrapartida direito de uma modificação, que pode assumir formas diversas, ao contrato, ou a uma compensação financeira, segundo critérios de equidade. (art. 314.º, n.º 2 CCP)
- 40 O direito à modificação do contrato com este fundamento implica que se verifiquem um conjunto de requisitos, que, sendo já de si exigentes, configuram na sua soma uma *factispecies* que só em casos muito limitados estará preenchida. De facto, trata-se da exceção a um princípio

¹ Ver, sobre o ponto, Alexandra Leitão, *O tempo e a alteração das circunstâncias contratuais*”, intervenção apresentada no V Encontro de Professores de Direito Público, disponível em https://www.icjp.pt/sites/default/files/media/o_tempo_e_a_alt._das_circ._contratuais-2.pdf.

central do direito dos contratos. Concluído o negócio, ele terá que ser pontualmente cumprido nos precisos termos aí previstos.

Passemos então em revista cada um desses elementos.

i) Alteração anormal e imprevisível das circunstâncias. Tal significa, desde logo, que há uma efetiva modificação das circunstâncias face às que existiam quando o contrato foi celebrado². Implica num segundo momento que ela seja anormal e imprevisível, o que vale dizer que não poderia ter sido prevista por parte de um contraente diligente, o que aqui significará, sendo sociedades comerciais, um gestor criterioso e ordenado, aquando da celebração do contrato, como sucede com eventos naturais (p. ex., a pandemia decorrente da Covid 19, que gerou a crise de 2020-2021) ou acontecimentos humanos (p. ex., uma revolução, uma guerra, uma crise financeira inesperada) que não pudessem ser por aquele previstos no sentido em que fogem de forma “inesperada e inesperável” ao “curso normal dos acontecimentos”³.

ii) Não ser incluída nos riscos do contrato que recaem sobre aquele contraente. Todo o contrato oneroso encerra um conjunto de riscos, um potencial de ganho e perda, que se dividem entre as partes. Essa repartição decorre, em termos gerais, do próprio tipo contratual, e, em particular, da configuração que as partes, no seio da equação económica dele decorrente, lhe atribuem. Como refere Mariana Fontes da Costa⁴, naquela que é a obra de referência sobre esta matéria, “A assunção do risco contratual corresponde, em último grau, à assunção do compromisso de cumprir a disciplina contratual, mesmo quando o efetivo desenvolvimento da realidade circunstancial difere, prejudicialmente, do esperado, impedindo a satisfação da ou das finalidades subjetivamente associadas ao contrato pelo lesado”.

Para as partes se precaverem desse evolução futura posterior à conclusão do contrato, podem valer-se da previsão de cláusulas que se destinem justamente a esta finalidade⁵, como cláusulas de *hardship*, que impõem, em certos termos, o dever de renegociar, ou cláusulas de adaptação com um conteúdo pré-definido, como sucede com disposições negociais das quais decorra um

² Cfr. J. Ribeiro de Faria, *Direito das obrigações*, vol. II, 2.^a ed., atualizada e ampliada por Miguel Pestana de Vasconcelos e Rute Teixeira Pedro, Almedina, Coimbra, 2023, p. 305, nota 822.

³ Mariana Fontes da Costa, *Da alteração superveniente das circunstâncias*, Almedina, Coimbra, 2017, p. 434.

⁴ Mariana Fontes da Costa, *Da alteração superveniente das circunstâncias*, cit., p. 375.

⁵ É muito comum que o façam, ver P. Pais de Vasconcelos/P. Leitão Pais de Vasconcelos, *Teoria geral do direito civil*, 9.^a ed., Almedina, Coimbra, 2019, p. 375.

acerto automático de preços ou de quantidades⁶. Centrando-nos agora na contratação pública, a lei admite com grande amplitude cláusulas contratuais que prevejam a modificação do contrato, se observados os requisitos do art. 312.º, al. a), ou seja, a indicação “de forma clara, precisa e inequívoca o âmbito e a natureza das eventuais modificações, bem como as condições em que podem ser aplicadas”.

iii) A exigência de cumprimento das obrigações da outra parte afetar gravemente o princípio da boa-fé. Este aspeto postula uma expressividade tal da alteração em termos económicos (ser uma alteração de muito grande vulto, causadora um prejuízo pesado à outra parte)⁷, que, mesmo verificando-se ambos requisitos anteriores, a prestação do devedor seja especialmente onerosa.⁸

- 41 Preenchidos tais requisitos, o cocontratante mantém-se vinculado, mas tem direito à modificação do contrato, ou a ser compensado financeiramente, em ambos os casos segundo critérios de equidade (art. 314.º, n.º 2 do CCP).
- 42 Sem eles, mantém-se evidentemente a sua vinculação, sem direito a qualquer modificação ou compensação. Não tem igualmente direito a resolução do contrato nos termos do art. 332.º, n.º 1, alínea b) CCP. Com efeito, o seu facto constitutivo é o da verificação de uma alteração das circunstâncias nos termos em acabaram de ser exposto. Faltando esse pressupostos, cai o direito de resolução.
- 43 Porém, note-se, que ao contrário da situação de *ius variandi*, 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. Refere P. Fernandez Sanchez,⁹ o ente público deverá partilhar os “prejuízos que aquele sofreu: se é a Administração a principal interessada na

⁶ Ver, sobre o ponto, Mariana Fontes da Costa, *Da alteração superveniente das circunstâncias*, cit., pp. 239, ss.

⁷ A jurisprudência é especialmente exigente neste aspeto. Ver, em termos gerais para este ponto, António Menezes Cordeiro, *Comentário ao art. 437.º do CC*, in: Código Civil comentado, II – Das obrigações em geral (coordenação A. Menezes Cordeiro), Almedina, Coimbra, 2021, p. 278-279.

⁸ Não se tratando, evidentemente, de um evento que simplesmente leve a uma perda de ganho. Cfr. Miguel Assis Raimundo, *Direito dos contratos públicos*, vol. 2, AAFDL, Lisboa, 2022, p. 168.

⁹ Pedro Fernandez Sanchez, *Reequilíbrio financeiro, caso imprevisto e Fait du Prince: autonomia entre distintos mecanismos de tutela da posição dos co-contratantes da administração*, in: Estudos em Homenagem a Mário Esteves de Oliveira, Almedina, Coimbra, 2017, p. 999.

subsistência de um contrato do qual o privado se pretende desvincular, a ela cabe ir em seu socorro, incorporando no erário público parte dos seus danos”.

- 44 Situações há, porém, que não se reconduzem a nenhuma das duas anteriormente referidas - são as situações conhecidas como “facto do príncipe” (*fait du prince*), que encontram previsão no art. 314.º, n.º 1, alínea a) e n.º 2 do CCP: “a alteração anormal e imprevisível das circunstâncias 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” (art. 314.º, n.º 1, al. a) CCP).
- 45 Ao contrário do que sucede com o *ius variandi*, é necessário que aquele ente público atue fora dos poderes que a lei lhe confere para alterar o contrato. Por outro lado, deve consistir numa alteração anormal e imprevisível das circunstâncias que se deva a um ato do ente público com reflexos na relação contratual.
- 46 Por contraente público, neste contexto, compreende-se igualmente um outro ente público, com personalidade jurídica distinta, que independentemente da “forma do ato jurídico-público que a concretiza (legislativo, regulamentar ou até não normativo)” e “no exercício de qualquer das funções política em sentido estrito, legislativa ou administrativa”¹⁰ pratique um ato que se se repercute no equilíbrio daquele contrato.
- 47 Note-se, de todo o modo, como se começou por observar, que não é qualquer alteração das circunstâncias, mas comunga dos requisitos da anormalidade e impressibilidade do regime geral, acima visto, da alteração de circunstâncias, o que reduz muito o seu alcance.
- 48 Nestes casos, há uma atuação da administração, no sentido amplo apontado, que, não incidindo diretamente sobre o contrato, tem nele reflexos, afetando-o.
- 49 Todavia, não é qualquer atuação. A lei exige que desse ato resulte um efeito *específico* sobre aquele contrato, que, como destaca Miguel Assis Raimundo, “seja diferente - especial - do impacto que esse ato extra-contratual do contraente público tem sobre qualquer outro sujeito e as suas situações jurídicas”. O que é distinto dos atos dos entes públicos e seus efeitos “sobre os sujeitos e o tráfico jurídico em geral”¹¹. Por conseguinte, um ato legislativo que se aplique a uma generalidade e de situação jurídicas, como à comunidade em geral, ou mesmo a grupos de contratos (p. ex., de arrendamento), não se enquadra neste seio. Como sucede, p. ex., com um aumento de um imposto.

¹⁰ P. Fernandez Sanchez, *Reequilíbrio financeiro, caso imprevisto e Fait du Prince: autonomia entre distintos mecanismos de tutela da posição dos co-contratantes da administração*, cit., p. 1003.

¹¹ M. Assis Raimundo, *Direito dos contratos públicos*, vol. 2, cit., p. 173.

§3

Análise do caso concreto

- 50 Feita esta breve análise do regime previsto no CCP para as modificações objetivas do contrato, vejamos agora dos fundamentos invocados pela entidade adjudicante para legitimar a alteração materializada na adenda em apreço nestes autos.
- 51 Alega a entidade fiscalizada que a celebração da adenda se justifica por força de uma alteração anormal e imprevisível das circunstâncias, consistindo esta nas *“medidas de valorização salarial que não conheciam, nem podiam conhecer, quando o concurso foi publicitado ao mercado e aquando da apresentação das propostas”*.
- 52 Diz que a cocontratante apresentou a proposta que está na base do contrato em 2020, tendo então como horizonte temporal de execução do contrato o período entre 2021 e 2023, mas que por vicissitudes várias este apenas iniciou a sua execução em 01/10/2022, pelo que a sua execução se prolongará pelos anos de 2023, 2024 e 2025.
- 53 Segundo o ISS, o acordo celebrado em 09/10/2022, em sede de concertação social, entre o Governo e os parceiros (*Acordo de Médio Prazo de Melhoria dos Rendimentos, dos Salários e da Competitividade 2022-2026*) levou a que a retribuição mínima mensal garantida tenha tido após 2022

“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”.

- 54 Invoca ainda em reforço da sua posição o facto de o próprio legislador ter na Lei n.º 82/2023, de 29 de dezembro (Lei do Orçamento de Estado para 2024 – LOE/2024) determinado uma 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 com duração plurianual, celebrados em data anterior a 1 de janeiro de 2024, situação que alega ser em tudo análoga à do contrato aqui em apreço, devendo, por isso, o mesmo regime ser-lhe aplicado.

- 55 Confrontando a alegação da entidade fiscalizada com a análise anteriormente efetuada ao regime jurídico da modificação objetiva dos contratos, conclui-se que a situação invocada se reconduz a um caso de *facto do príncipe* - o ISS (por impulso do contraente privado) entendeu lançar mão da faculdade de reposição do reequilíbrio financeiro prevista no art. 314.º, n.º 1, alínea a) do CCP, considerando que as alterações introduzidas pelo legislador à retribuição mínima mensal garantida constituíam uma alteração anormal e imprevisível das circunstâncias com reflexo direto no contrato.
- 56 A análise da factualidade provada e da alegação da entidade fiscalizada tem de ser feita a vários níveis.
- 57 Em primeiro lugar, e desde logo, é necessário aferir se a realidade espelhada em toda a dinâmica contratual e pré-contratual permite concluir estarmos perante uma alteração anormal e imprevisível das circunstâncias, conforme invoca o ISS.
- 58 Antes disso, importa mesmo ir ainda mais a montante, verificando se transparece dos factos provados que tenha sido realmente o evento que é invocado pelo contraente privado aquele que levou a uma qualquer modificação das circunstâncias que fundamentaram a decisão de contratar (fundamento que veio a ser aceite pelo ISS), ou se este apenas surge como justificação para uma modificação já anteriormente pretendida. Começemos por aí.
- 59 É a própria entidade fiscalizada que refere expressamente (na informação sobre a qual foi exarada a decisão de reposição do equilíbrio financeiro do contrato – Informação n.º SCC-2787/2023 – ponto 5.17 da matéria de facto provada) que meses antes do acordo celebrado pelo Governo em sede de concertação social (e quando nem cinco meses tinham ainda decorrido desde a assinatura do contrato), já o cocontratante invocava ter havido uma modificação das circunstâncias por força da alteração do salário mínimo nacional:

“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 acréscimo 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 desfasado face aos aumentos do salário mínimo nacional”.

- 60 A invocação do acordo de valorização do salário mínimo nacional celebrado em outubro de 2022 apenas surge posteriormente, face à recusa inicial do ISS em atender àquele primeiro pedido, e como fundamento para o reiterar desse mesmo pedido.
- 61 Ou seja, da leitura dos factos que decorrem destes autos e do anterior processo de fiscalização prévia fica claro que o que motivou o contraente privado a solicitar a modificação do contrato não foi o que posteriormente veio invocar e veio a ser aceite pelo ISS (o acordo de valorização do salário mínimo nacional), mas sim 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 decorrido dois anos e meio.
- 62 Assim, o real fundamento que o contraente privado entendia ter sido a causa da alteração das circunstâncias eram *“as contingências do procedimento”* que levaram a um desfasamento da proposta *“face aos aumentos do salário mínimo nacional”*.
- 63 Ora, a demora na tramitação do procedimento pré-contratual que leve a uma eventual desatualização da proposta apresentada por um concorrente não pode ser de modo algum entendida como uma alteração anormal e imprevista das circunstâncias que legitime a modificação do contrato.
- 64 O CCP estabelece no art. 65.º um prazo de obrigação de manutenção das propostas de 66 dias, quando prazo superior não seja estabelecido no programa do procedimento.
- 65 Sobre a norma do art. 65.º do CCP já se debruçou este tribunal no Acórdão n.º 16/2021-1.ª S/SS, de 29/06/2021), nos seguintes termos (sublinhados nossos):

“16. Invocando elementos interpretativos que auxiliem a boa aplicação da norma (Artigo 9.º, n.º 1 do Código Civil: “A interpretação não deve cingir-se à letra da lei, mas reconstituir a partir dos textos o pensamento legislativo, tendo sobretudo em conta a unidade do sistema jurídico, as circunstâncias em que a lei foi elaborada e as condições específicas do tempo em que é aplicada.”), nomeadamente o teleológico (fim da norma), convém esclarecer que esta disposição legal existe, fundamentalmente, para proteger os concorrentes perante a eventual morosidade das entidades adjudicantes em proceder a uma adjudicação. Daí que o legislador tenha imposto um prazo máximo legal de 66 dias de validade das propostas, após o qual o concorrente fica liberto da proposta efetuada, daqui resultando, implícita, uma pressão do legislador no sentido de uma decisão de adjudicação célere (nesse sentido vide MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA/RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA, in Concursos e outros procedimentos de contratação pública, Almedina, 2011, pp. 607 e 608: “Quaisquer que sejam as razões causadoras dos atrasos que, ainda hoje

(embora menos de que outrora) atiram os procedimentos de contratação pública concorrencial e formalmente mais exigentes de uma Administração como a nossa – pouco cumpridora dos prazos procedimentais (quanto mais dos meramente ordenadores) – para amanhã sempre incertos, o que é certo é que os nossos legisladores da contratação pública, desde 1969, enveredaram sempre pela solução de fixar um prazo limitado “de validade” ou de “obrigação de manutenção” das propostas de maneira a que os concorrentes não ficassem amarrados aos compromissos assumidos com a sua apresentação e não pudessem ser chamados a honrá-los em momentos e circunstâncias muito diversos daquelas para que os formularam.”)

17. É isso que resulta do disposto no n.º 1 do artigo 76.º do CCP: “(...) o órgão competente para a decisão de contratar deve tomar a decisão de adjudicação e notificá-la aos concorrentes até ao termo do prazo da obrigação de manutenção das propostas”.
18. Nova prova de que a norma foi construída, fundamentalmente, com o intuito de defender os interesses dos concorrentes é que nada obsta a que estes, mesmo após aquele prazo, decidam manter interesse na adjudicação da sua proposta. E ainda que decidam pela não aceitação da adjudicação, em virtude de decisão tardia da entidade adjudicante, devem ser indemnizados, conforme dispõem os n.ºs 2 e 3 do artigo 76.º do CCP: “2 – Por motivo devidamente justificado, a decisão de adjudicação pode ser tomada e notificada aos concorrentes após o termo do prazo referido no número anterior, sem prejuízo do direito de recusa da adjudicação pelo concorrente cuja proposta foi a escolhida. 3 - Quando a decisão de adjudicação seja tomada e notificada aos concorrentes após o termo do prazo referido no n.º 1, a entidade adjudicante deve indemnizar o concorrente que recuse a adjudicação pelos encargos em que comprovadamente incorreu com a elaboração da respetiva proposta”.

66 No caso que nos ocupa, o programa do procedimento previa um prazo de obrigatoriedade de manutenção das propostas de 120 dias (ponto 5.6. da matéria de facto).

67 Passados esses 120 dias, os concorrentes deixavam de estar obrigados a manter as suas propostas, podendo retirá-las.

68 Assim, caso o agrupamento CTT/*Reditus* considerasse que o tempo decorrido desde a apresentação da proposta tinha levado a uma desatualização desta em termos tais que a fazia perder interesse no contrato (nomeadamente por força das atualizações do salário mínimo

- nacional), a solução que tinha era a de retirar a sua proposta, o que livremente poderia ter feito por já terem decorrido os 120 dias constantes da cláusula 10.^a do Programa do Procedimento.
- 69 Não o tendo feito e tendo permanecido no procedimento até ao final, aceitando a decisão de adjudicação e assinando o contrato, aceitou a manutenção da sua proposta, fazendo legitimamente crer ao contraente público que esta mantinha toda a sua validade, nos precisos termos em que estava formulada.
- 70 Mais ainda quando do Caderno de Encargos constava a cláusula expressa (vertida no contrato que veio a ser assinado) de que *“durante a vigência do presente contrato não haverá lugar à revisão do preço contratualizado”* (ponto 5.5. da matéria de facto provada) – ou seja, o concorrente sabia que ao manter a sua proposta se vinculava ao preço nela constante, não havendo lugar a revisão do mesmo durante a vigência do contrato.
- 71 Note-se ainda que decorre dos factos provados que a proposta deste concorrente tinha exatamente o mesmo valor de duas outras propostas, tendo o júri tido de recorrer aos critérios de desempate para as graduar, pelo que a manutenção da proposta por este concorrente impediu a adjudicação a qualquer outro desses dois, que à partida também aceitaria a adjudicação sem qualquer alteração.
- 72 O que ficou dito bastaria para concluir que não foi uma - alegada - qualquer alteração anormal e imprevisível das circunstâncias que ditou a celebração da adenda agora submetida a fiscalização prévia, mas antes a intenção do cocontratante de “atualizar” a proposta com a qual obteve a adjudicação do contrato.
- 73 Esta conduta do agrupamento concorrente foi totalmente apta a criar na entidade adjudicante a convicção de que a proposta apresentada se manteria nos precisos termos em que foi apresentada e o contrato seria pontualmente cumprido sem qualquer pedido posterior de modificação.
- 74 Por isso, o pedido de alteração do equilíbrio financeiro do contrato apresentado menos de cinco meses depois da assinatura do contrato (no qual, insiste-se, constava uma cláusula que impedia a revisão de preço) e quando este ainda nem tinha iniciado a sua produção de efeitos, com fundamento no tempo decorrido entre a apresentação da proposta e o final do procedimento, seria logo - mesmo que se pudesse concluir que esse direito existisse, o que, conforme se verá, não é o caso – de exercício abusivo desse direito (art. 334.º CC), na modalidade do *venire contra factum proprium*.
- 75 O *venire contra factum proprium* radica numa conduta contraditória da mesma pessoa, violando uma situação de confiança por ela criada e com base na qual a outra parte determinou a sua ação ou omissão. Com efeito, praticando um ato que gera uma confiança legítima numa

determinada atuação da sua parte, com base na qual a outra parte determina a sua conduta, o sujeito vem de seguida a praticar um ato que a contradiz, violando a confiança criada.

- 76 No caso que aqui nos ocupa, a manutenção da proposta por parte do agrupamento CTT/*Reditus* ao longo de todo o procedimento pré-contratual, mesmo após o decurso do prazo de manutenção obrigatória das propostas, levou à criação de uma expectativa legítima – uma situação de confiança - por parte da entidade de que aquele concorrente não viria logo a seguir invocar ter ocorrido uma alteração das circunstâncias por força da demora na tramitação do procedimento, pedindo a modificação do contrato, mesmo que esse direito existisse. Ora, o exercício abusivo de um direito, podendo ter consequências distintas, neste caso paralisa-o.
- 77 Assim, o pedido dirigido logo em agosto de 2022 ao ISS é uma manifesta violação da boa-fé contratual que deve presidir à execução dos contratos públicos (art. 286.º do CCP) e torna claro que não foi o acordo alcançado pelo Governo em sede de concertação social em outubro de 2022 o que realmente esteve na base da pretensão do contraente privado, mas sim uma intenção sua de obter ganhos em duas frentes - conseguir a adjudicação do contrato com base na proposta inicialmente apresentada e, ao mesmo tempo, obter um maior retorno financeiro através de uma posterior e quase imediata alteração do preço contratual. Isto, para além de se poder ainda afirmar que quando celebrou o contrato o fez já com reserva mental, porque não o planeava cumprir nos termos aí previstos (art. 244.º do Código Civil).
- 78 De todo o modo, como já se deixou antever, mesmo que nos cinjamos à valorização do salário mínimo nacional em sede de concertação social, este facto não preencheria, de *forma manifesta*, à luz do que se disse inicialmente sobre esta matéria, qualquer dos requisitos da alteração das circunstâncias.

Vejamos brevemente.

- 79 Aquando da celebração de um contrato com esta natureza, a modificação acima dos esperado do salário mínimo - ou de qualquer um outro custo de produção - não é uma alteração anormal e imprevisível. É, pelo contrário, uma decorrência de uma modificação de política económica-social do governo. Facto esse que está perfeitamente no horizonte de previsão de riscos de um gestor criterioso e ordenado, em particular de duas sociedades anónimas de grande porte. É sempre possível uma alteração dessa natureza.
- 80 Em segundo lugar, não se afasta dos riscos do contrato. Pelo contrário, integra-os plenamente. Todo o contrato encerra riscos para ambas as partes. Do prisma do cocontratante, o lucro que

visa é a contrapartida pelo risco que assume. Um dos riscos que cai integralmente na sua esfera é a de alteração dos custos de produção (salvo em valores extraordinariamente elevados).

- 81 Não se pode perder de vista que os membros do agrupamento são sociedades comerciais de elevada dimensão (este é, por sua parte, um contrato subjetivamente comercial, aspeto que não se pode perder de vista) que podem e devem saber bem quais os riscos do contrato, e que, o lucro (a sua existência ou o seu valor), não é um dado adquirido, dependendo de um conjunto de elementos que, estando ligados à sua esfera, eles não controlam.
- 82 A atualização do salário mínimo nacional ocorre anualmente há décadas e, nessa medida, é perfeitamente previsível ou expectável e nada tem de anormal para qualquer contraente médio colocado na posição do aqui cocontratante e nem sequer é um risco em si: sabe-se que sofrerá uma alteração. O que aqui está em jogo é um valor adicional decorrente do acordo para o período 2022-2026.
- 83 Contudo, como já se disse, o evento não é anormal e imprevisível, e integra os riscos do negócio, que estão ligados à esfera do prestador de serviços. O contrário seria fazer recair sobre a outra parte a evolução do custo dos factores de produção, garantido verdadeiramente ao outro contraente um lucro. Haveria lucro sem risco. O mercado não funciona dessa forma, nem tal sucede com a atividade de uma sociedade comercial. Seria assim em termos gerais, e é-o especialmente neste contrato, porque esse regime, se se preferir, a partilha do risco, decorre expressamente do contrato, sendo uma das suas das cláusulas essenciais. Como já se observou, o Caderno de Encargos era claro ao prever expressamente que durante a vigência do contrato não haveria revisão de preço, o que foi transposto para o contrato assinado na sequência da decisão de adjudicação.
- 84 Tal constitui uma verdadeira cláusula de partilha de risco, pois faz recair sobre o cocontratante a álea da alteração de elementos relativos aos custos em que incorre com a prestação a que se vincula. Isto é, o ente público quis deixar claro que não corria esse risco.
- 85 Diferente seria se tivesse sido fixada uma cláusula de atualização automática de acordo com a evolução da retribuição mínima mensal garantida, caso em que haveria uma transferência desse risco para o contraente público.
- 86 Assim, na economia do contrato - tal como delineado no Caderno de Encargos e como decorrente do clausulado contratual - a modificação dos custos - neste caso com os funcionários - decorrentes do aumento da retribuição mínima mensal garantida é um risco, que além de ser próprio do contrato desta natureza, está expressamente regulado no contrato.
- 87 Ou seja, a alteração verificada está coberta pelos riscos próprios do contrato, o que a exclui da previsão da norma do art. 312.º, alínea b) do CCP. Deve assim o custo adicional em que cristaliza

o risco ser suportada pelo cocontratante, não podendo este pretender transferir para o contraente público todo ou parte desse custo acrescido.

88 Por fim, seria ainda necessário que a alteração tivesse tal vulto que a exigência de cumprimento violasse as exigências da boa fé, o que não é - melhor não seria, mesmo que se verificassem todos os outros requisitos - o caso. Com efeito, mesmo com o adicional de atualização, não se vislumbra de que modo a exigência ao contraente privado do cumprimento das prestações contratuais afete gravemente o princípio da boa-fé. Só o legitimaria a esta luz se tivesse sido uma alteração de tal forma vultuosa que tornasse extramente oneroso o cumprimento pela outra parte. Note-se que a figura da alteração anormal das circunstâncias está em termos dogmáticos “paredes meias” com o regime do limite do sacrifício.

Não é evidentemente, e de forma manifesta, o caso.

89 Efetivamente, se analisarmos os valores constantes da tabela apresentada pelo ISS na resposta à primeira notificação efetuada nestes autos, verificamos que entre 2020 e 2022 o salário mínimo teve um aumento de 11,02% (de 635,00€ para 705,00€) e entre 2022 e 2024 teve um aumento de 16,31% (de 705,00€ para 820,00€), ou seja, um aumento do ritmo de crescimento de cerca de 5%.

90 O que determina o ritmo de atualização dos salários (todos eles, não apenas o salário mínimo nacional) não são apenas fatores de conveniência política ou de política económica – outros são tão, ou até mais, determinantes, como por exemplo a inflação.

91 Ao fazer os seus cálculos financeiros e económicos para apresentar uma proposta, os concorrentes têm de ter em consideração todos esses fatores, sendo a evolução expectável da inflação um deles e fazendo esse cálculo parte dos riscos próprios do contrato.

92 Ainda mais assim é quando apresentam uma proposta a um concurso onde expressamente se prevê que não haverá revisão de preço ao longo da vigência do contrato, como era o caso do presente.

93 Nesta perspetiva, não se pode dizer que um aumento de mais cinco por cento no valor da retribuição mínima mensal garantida coloque o cocontratante numa posição tal que se tenha de considerar que a exigência de cumprimento das obrigações a que ficou vinculado por força do contrato viole de forma flagrante a boa-fé. Muito longe disso.

94 Desde logo valem aqui as considerações acima tecidas sobre a manutenção da proposta por parte do concorrente mesmo depois do decurso do prazo de manutenção obrigatória, o que leva a crer que mesmo com as atualizações do salário mínimo entretanto ocorridas considerava ainda ser tal proposta economicamente vantajosa para si.

- 95 Violador da boa-fé é, isso sim - e como já se disse —, conseguir a adjudicação de um contrato com base numa proposta e pretender logo a seguir obter um aumento de preço, contrariando o que expressamente constava do Caderno de Encargos.
- 96 Também não colhe o argumento adiantado pelo ISS quanto à invocada analogia de situações entre este contrato e aqueles previstos no art. 45.º da LOE/2024, ou, em alternativa, como veio depois a alegar, a interpretação extensiva desta regra legal.
- 97 Nessa norma estabeleceu-se um regime excecional de atualização de preço 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.
- 98 Como a própria epígrafe do artigo indica, a norma em causa é de carácter extraordinário e excecional e aplica-se aos contratos nela especificamente discriminados, sendo tal elenco taxativo e não meramente exemplificativo.
- 99 A excecionalidade do regime decorre logo de o Estado ter aceitando suportar riscos que caberiam nos termos contratuais à outra parte, ou seja, aceitando ser ele a pagar os aumentos do salário mínimo que impôs em termos transversais, para esta entidades, em rigor assegurando-lhes um lucro, lucro esse que não conseguiriam se não fosse o Estado a sua parte contratual.
- 100 Assim, nos termos do disposto no art. 11.º do Código Civil, que vale em termos gerais, está vedada a aplicação analógica de tal norma, sendo que nenhum elemento da interpretação permite concluir que estejamos perante uma desconformidade entre a letra da lei e o pensamento do legislador que legitime o recurso à interpretação extensiva. E, mesmo que o fosse, estando nós perante uma norma de carácter financeiro, que gera despesa, ela não é passível de interpretação extensiva.
- 101 Por último, ainda que se pudesse considerar serem o acordo de valorização do salário mínimo e os diplomas legislativos que o puseram em prática atos modificativos das circunstâncias, eles não foram da iniciativa ou responsabilidade do ISS, sendo uma simples medida geral de carácter económico-social, por parte do governo, que afeta transversalmente todos os agentes económicos. Não configura desta forma um ato do príncipe, nos termos e para os efeitos do art. 314.º, alínea a) CCP. Ao invés, é mesmo um caso exemplar do que não é um ato do príncipe.
- 102 Assim, também por este motivo a adenda submetida a fiscalização (porque materializadora de uma reposição do equilíbrio financeiro) não encontra cobertura legal no art. 314.º, alínea a) do CCP, ao abrigo do qual foi celebrada.

Em conclusão:

- Se a outra parte tivesse direito à alteração do contrato, o que não é o caso, a sua atuação em abuso do direito (art. 334.º CC) paralisá-lo-ia.
- Não se verifica, manifestamente, nenhum dos requisitos da disciplina da alteração subsequente de circunstâncias, que fundamente um direito à modificação do contrato, nos termos do art. 312.º, alínea b) CCP.
- O aumento do valor da RMNG não constitui um *facto do príncipe* nos termos e para os efeitos do art. 314.º, alínea a) CCP.
- O art. 45.º da LOE/2024, sendo uma norma financeira donde resulta despesa, não é suscetível de aplicação analógica, nem de interpretação extensiva.

Logo, a adenda submetida a fiscalização é ilegal por ausência de fundamento e por violar, diretamente, os termos contratuais.

III.3 Dos efeitos da ilegalidade verificada no processo de fiscalização prévia: recusa de visto.

- 103 Sendo o processo de fiscalização prévia, na sua própria finalidade, vinculado à decisão final sobre concessão ou recusa de visto, a identificação de ilegalidades (num sentido alargado) tem de ser complementada pelo respetivo enquadramento em face das tipologias estabelecidas no art. 44.º, n.º 3, da LOPTC.
- 104 Da análise efetuada em III.2 conclui-se ter ocorrido uma alteração contratual que não respeitou o disposto nos arts. 312.º, alínea b) e 314.º, n.º 1, alínea a) e n.º 2 do CCP.
- 105 Além disso, a revisão de preço efetuada, fora dos limites estabelecidos nas normas vindas de referir, tem um claro efeito falseador da concorrência, na medida em que foi feita a adjudicação a um concorrente com base em determinado preço que imediatamente após a celebração do contrato veio a ser revisto em alta (em €594.856,86), situação que, a ser conhecida antes, levaria a que a adjudicação fosse feita a um dos outros dois concorrentes que apresentaram preço idêntico no procedimento concursal. O que violaria o art. 1.º-A, n.º 1 CCP.
- 106 Tais ilegalidades têm incidência direta e alteram o resultado financeiro do contrato, na medida em que determinam um acréscimo de despesa pública de mais de meio milhão de euros - €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.
- 107 Mostra-se, pois, preenchida a previsão do art. 44.º, n.º 3, alínea c) da LOPTC, sendo as ilegalidades apuradas motivo de recusa de visto.

108 Nestes termos, deve ser recusado o visto ao contrato submetido a fiscalização prévia nos presentes autos.

IV. DECISÃO

Em face de tudo exposto, decide-se:

- recusar o visto ao contrato objeto de fiscalização prévia nos presentes autos (*“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, entre o Instituto da Segurança Social, I.P. e os cocontratantes CTT - Correios de Portugal, S.A. e Reditus - Business Products, S.A.).

Fixam-se emolumentos legais, ao abrigo do art. 5.º, n.º 3, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31/5.

Registe e notifique.

Lisboa, 18/12/2024

Os Juízes Conselheiros,

Miguel Pestana de Vasconcelos – Relator

Participou por videoconferência e assina digitalmente o acórdão.

Paulo Nogueira da Costa

Participou na sala de sessões do tribunal e votou favoravelmente o acórdão

Maria de Fátima Mata-Mouros

Participou por videoconferência e votou favoravelmente o acórdão