

CONSILIUL NAȚIONAL DE SOLUȚIONARE A CONTESTAȚIILOR

Str. Stavropoleos nr. 6, sector 3, București, cod poștal 030084, România
Tel: +4 021.310.46.41 Fax: +4 021.890.07.45 și +4 021.310.46.42 www.cnsr.ro

În conformitate cu prevederile art. 266 alin. (2) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 337/2006, cu modificările și completările ulterioare, Consiliul adoptă următoarea

DECIZIE

Nr. / /

Data:

Prin contestația nr. /, înregistrată la Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor cu nr. /, depusă de SC SRL, cu sediul în, ..., și adresa de corespondență în șos. Alexandriei nr. 156, sector 5, ..., CUI, privind procedura de cerere de oferte pentru încheierea unui acord-cadru de lucrări și servicii pentru siguranța (semnalizarea) circulației rutiere, coduri CPV 45233221-4, 45233141-9 și 45233290-8, cu data de deschidere a ofertelor, organizată de, cu sediul în, ..., în calitate de autoritate contractantă, contestatoarea a solicitat

În baza legii și a mijloacelor de probă aflate la dosar,
CONSILIUL NAȚIONAL DE SOLUȚIONARE A CONTESTAȚIILOR

DECIDE:

În temeiul art. 278 alin. (5) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii, cu modificările și completările ulterioare, pentru considerentele evocate în motivarea prezentei, respinge ca nefondată contestația SC SRL nr. /, în contradictoriu cu

Prezenta decizie este obligatorie pentru părți. Împotriva ei se poate formula plângere, în termen de zece zile de la comunicare.

MOTIVARE

Consiliul a fost legal sesizat și este competent, potrivit dispozițiilor art. 266 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006, cu amendamentele ulterioare, să soluționeze contestația de față, prin care ofertantul SC SRL reclamă decizia autorității contractante de respingere ca neconformă a ofertei sale, în cadrul procedurii de atribuire menționată în partea introductivă, învederând în motivare că propunerea sa tehnică respectă întru totul cerințele din caietul de sarcini și nu a fost modificată pe parcursul evaluării.

În urma solicitărilor de clarificare primite de la autoritate, i-a comunicat acesteia răspunsuri punctuale clarificatoare. Astfel, prin răspunsul nr. 165/....., a comunicat autorității formulele de acord-cadru și contract subsecvent, semnate pe fiecare pagină, deși ele existau deja în ofertă, semnate și ștampilate. De asemenea, a depus (copiat) cap. 5 și 6 din caietul de sarcini, care erau acoperite prin precizarea de pe ultima pagină a propunerii tehnice: "Pe toată perioada desfășurării contractului se vor respecta cu strictețe toate prevederile caietului de sarcini referitoare la actele normative și reglementările tehnice, prevederile de execuție, verificarea calității și cantității marcajelor, recepția lucrărilor, respectarea normelor de sănătate și securitate în muncă, măsuri de protecția mediului, norme PSI, condiții economice, condiții de decontare și garanție etc."

Și propunerea financiară respectă cerințele autorității și nu a fost modificată prin răspunsurile de clarificare.

La solicitarea comisiei de evaluare au fost retransmise formulele F3 ale normativului de deviz, formule ce reprezintă, în esență, recapitulații ale celorlalte formule. Toate informațiile care au fost cuprinse în modelul de formular F3 se regăsesc integral în celelalte formule care au fost prezentate și care au fost acceptate de autoritate. În consecință, clarificările se înscriu în categoria celor prevăzute la art. 80 din Hotărârea Guvernului nr. 925/2006, respectiv sunt vicii de formă.

De asemenea, întrucât SC SRL este singurul ofertant la procedură, prin acceptarea clarificărilor aduse nu se creează niciun avantaj care să afecteze alți participanți.

Autoritatea nu a menționat care sunt modificările sau completărilor aduse propunerilor tehnică și financiară.

În punctul său de vedere nr. 5076/..... asupra contestației, înregistrat la Consiliu cu nr. 10802/....., autoritatea contractantă susține în apărare că, analizând propunerea tehnică depusă de contestatoare, nu a identificat în cadrul acesteia cap. 5 - Resurse

tehnice necesare îndeplinirii prestațiilor și cap. 6 - Obligațiile și responsabilitățile prestatorului, conform caietului de sarcini. S-a solicitat societății să precizeze unde anume în oferta sa se regăsesc aceste două capitole, iar răspunsul a fost că anexează completarea propunerii tehnice cu respectivele capitole, fără a se preciza că informațiile se regăsesc în altă secțiune din oferta sa. În această situație, comisia de evaluare a constatat că sunt aplicabile prevederile art. 79 alin. (2) din Hotărârea Guvernului nr. 925/2006, privind sancționarea modificării conținutului propunerii tehnice, prin declararea ofertei ca fiind neconformă.

Mențiunea de pe ultima pagină a propunerii tehnice că: *"Pe toată durata desfășurării contractului se vor respecta cu strictețe toate prevederile caietului de sarcini referitoare la actele normative și reglementările tehnice, prevederile de execuție, verificarea calității și cantității marcajelor, recepția lucrărilor, respectarea normelor de sănătate și securitate în muncă, măsuri de protecția mediului, norme PSI, condiții economice, condiții de decontare și garanție etc."*, nu acoperă obligația ofertantului de a arăta cum înțelege să respecte solicitările formulate de autoritate. Potrivit raționamentului ofertantului, acesta nu ar fi nevoit să depună niciun document justificativ, întrucât, în enumerarea de mai sus, sunt vizate aproape toate cerințele autorității.

Raportat la cele menționate și la art. 36 alin. (2) lit. a) din Hotărârea Guvernului nr. 925/2006, oferta a fost considerată neconformă.

În ceea ce privește propunerea financiară, comisia de evaluare a constatat că, prin retransmiterea formularelor F3, ofertantul a modificat prețul unitar aferent fiecărui deviz prin rotunjirea de la trei zecimale, conform propunerii financiare inițiale, la două zecimale. De asemenea, în urma calculării devizului 586108 - *Marcaje longitudinale*, comisia de evaluare a constatat că totalul acestuia este de 1226,22 lei, nu de 1226,32 lei, cum transmite ofertantul.

În urma rotunjirii zecimalelor și a greșelii de calcul aferente devizului 586108, comisia a constatat că totalul minim al prețului este de 1.268.819,637 lei, fără TVA, nu de 1.268.879,278 lei, fără TVA, conform propunerii financiare inițiale, iar totalul maxim este de 3.988.314,667 lei, fără TVA, nu de 3.988.503,044 lei, fără TVA, conform propunerii financiare inițiale, ceea ce duce la modificarea acesteia.

Prin urmare, comisia de evaluare, a considerat că sunt aplicabile și prevederile art. 79 alin (3) din Hotărârea Guvernului nr. 925/2006, potrivit cărora, în cazul în care ofertantul modifică, prin răspunsurile pe care le prezintă, conținutul propunerii financiare, oferta sa va fi considerată neconformă.

Din examinarea coroborată a materialului probator administrat, aflat la dosarul cauzei, după verificarea din oficiu a competenței generale, materiale și teritoriale, potrivit art. 131 alin. (1) C. proc. civ., și după deliberare, Consiliul reține că, prin invitația de participare nr., publicată în Sistemul Electronic de Achiziții Publice – SEAP la, autoritatea contractantă a inițiat o procedură de cerere de oferte cu etapă finală de licitație electronică în vederea achiziționării de lucrări și servicii de semnalizare a circulației rutiere pe anumite segmente de drumuri județene, pentru o perioadă de 36 de luni, achiziție estimată valoric la 4.007.886,17 lei, fără TVA. Documentația de atribuire a fost postată în SEAP la, alături de invitația de participare, și nu a fost contestată.

La procedură a fost depusă o singură ofertă, de către SC SRL, care a fost respinsă de autoritate ca neconformă, întrucât au fost modificate propunerile tehnică și financiară, iar procedura a fost anulată în baza art. 209 alin. (1) lit. a) din ordonanță. Împotriva acestui rezultat, pentru motivele evocate anterior, societatea a investit Consiliul, în termenul legal, cu soluționarea contestației ce formează obiectul prezentei cauze.

Preliminar analizării aspectelor sesizate de reclamantă, este de remarcat că documentația de atribuire, alcătuită din fișa de date, caietul de sarcini, formularele necesare și modelul acordului-cadru și al contractului subsecvent, întrucât nu a fost clarificată sau contestată, toate prevederile ei inițiale și-au consolidat forța obligatorie pentru autoritatea contractantă și, mai ales, pentru operatorii economici, inclusiv pentru SC SRL. La acest moment nu pot fi emise pretenții sau critici vizavi de prevederile documentației de atribuire, întrucât ar fi vădit tardive, raportat la termenul prescris de art. 256 ind. 2 alin. (1) lit. b), coroborat cu alin. (2), din ordonanța privind achizițiile publice.

În concluzie, documentația acceptată implicit de societatea ofertantă îi impunea să îi urmeze cu strictețe prescripțiile, sens în care dispune și art. 170 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006 – ofertanții au obligația de a elabora oferta în conformitate cu prevederile din documentația de atribuire. Prin depunerea ofertei la procedură, se presupune că ofertantul și-a însușit documentația de atribuire fără rezerve, ceea ce înseamnă că nu i se poate scuza nicio abatere de la prescripțiile ei, opozabile în cel mai mic detaliu (relevantă în acest sens este decizia nr. 1555 din 6 martie 2012 a Curții de Apel, Secția de contencios administrativ și fiscal).

În aceeași direcție, Curtea de Apel Iași, Secția de contencios administrativ și fiscal, a reținut în decizia nr. 2204 din 21 septembrie 2012 că cerințele riguroase în materie de achiziții publice presupun întocmirea documentelor necesare în conformitate cu prevederile documentației de atribuire, cunoscut fiind faptul că

garantarea corectitudinii procedurii achizițiilor publice poate justifica respingerea ofertei pentru orice fel de încălcare a dispozițiilor legale în materie, care ar putea fi considerată de ofertant mai puțin importantă. Raportat la obiectivul general constând în prevenirea și sancționarea încălcării dispozițiilor legale în materia procedurilor de achiziție publică, nu i se poate reproșa autorității contractante că a analizat ofertele participanților la procedură în raport de cerințele minime de participare necontestate, sancționând neîndeplinirea acestora.

Depășind această scurtă introducere de subliniere a importanței respectării întru totul a regulilor impuse de autoritate în documentația de atribuire, asupra aspectelor sesizate de reclamantă, Consiliul ia act că autoritatea achizitoare, cu adresa nr. 3774/17.03....., a solicitat ofertantei, între altele:

- în cadrul propunerii tehnice depusă de dumneavoastră nu am identificat Capitolul 5 - Resurse tehnice necesare îndeplinirii prestațiilor și Capitolul 6 - Obligațiile și responsabilitățile prestatorului, conform caietului de sarcini postat de autoritatea contractantă pe SEAP. Comisia de evaluare vă solicită să clarificați;

- în cadrul propunerii tehnice depuse de dumneavoastră nu am identificat Formularul (Lista consumurilor privind transporturile (cantități totale)) pentru devizul 586078 - Montare indicatoare stâlpi - dreptunghi 650x500. Comisia de evaluare vă solicită să clarificați;

- din Formularele F3 (Lista cu cantități de lucrări și pe categorii de lucrări) depuse nu rezultă modul de formare a prețului unitar pe fiecare deviz în parte. Astfel, din Formularele F3 aferente tuturor devizelor trebuia să rezulte prețul unitar pentru material, manoperă, utilaj, transport, contribuțiile societății (CAS, șomaj, fond de risc, sănătate, fond garantare salarii, fond concediu medical), cheltuielile indirecte și profitul practicat de dumneavoastră. Comisia de evaluare vă solicită să depuneți Formularele F3 (Lista cu cantități de lucrări și pe categorii de lucrări) cu prețurile aferente din care să rezulte toate articolele și cheltuielile care stau la baza formării prețului unitar aferent fiecărui deviz în parte, conform Formulelor F3 postate de autoritatea contractantă în SEAP și depuse de dumneavoastră în propunerea tehnică.

Răspunsul nr. 165/..... al ofertantului a fost următorul:

- Va anexam **completarea propunerii tehnice** cu Capitolul 5 - Resurse tehnice necesare îndeplinirii prestarilor si Capitolul 6 - Obligațiile si responsabilitățile prestatorului conform caietului de sarcini postat de autoritatea contractanta in SEAP;

- Va anexam Formularul F9 (Lista consumurilor privind transporturile (cantități totale)) pentru devizul 586078 - Montare indicatoare stâlpi - dreptunghi 650x500, chiar daca acest formular nu s-a regăsit in documentația postata de autoritatea contractanta pe SEAP, respectiv pagina 161 a documentației postate lipsește;

- Va anexam Formularele F3 Lista cu cantități de lucrări pe categorii de lucrări cu prețurile aferente din care rezulta articolele si cheltuielile care stau la baza formarii prețului unitar aferent fiecărui deviz in parte, conform F3 postate de autoritatea contractanta in SEAP.

În perspectiva cercetării temeiniciei motivelor de respingere a ofertei reclamantei, Consiliul reține că autoritatea achizitoare, în fișa de date a achiziției, la pct. IV.4.1) - *Modul de prezentare a propunerii tehnice*, a prevăzut expres că propunerea tehnică trebuie să fie elaborată astfel încât să respecte în totalitate cerințele impuse prin documentația de atribuire. Propunerea tehnică va conține toate informațiile necesare identificării cu ușurință a corespondenței cu specificațiile tehnice din documentația de atribuire.

Potrivit art. 34 alin. (3) din Hotărârea Guvernului nr. 925/2006, propunerea tehnică trebuie să corespundă cerințelor minime prevăzute în caietul de sarcini, cum este și cel utilizat de la achiziția în discuție.

Caietul de sarcini include cap. 5 - *Resurse tehnice necesare îndeplinirii prestațiilor* și cap. 6 - *Obligațiile și responsabilitățile prestatorului*, despre care ofertantul nu amintește nimic în cele 32 de pagini ale propunerii sale tehnice, omisiune care a determinat solicitarea de clarificări din partea autorității achizitoare.

Este de observat că, prin adresa nr. 3774/17.03....., autoritatea a solicitat ofertantului clarificări vizând identificarea de informații în propunerea tehnică, solicitare raportat la conținutul căreia ofertanta era datoare să comunice autorității care sunt paginile din oferta sa unde se regăsesc informațiile tehnice necesare ei.

SC SRL a răspuns în termenul acordat, în sensul că anexează cele două capitole care îi lipseau, manoperă prin care, implicit, recunoaște că ele nu se aflau în propunerea tehnică. Nu a indicat nicio pagină din acea propunere unde să se găsească informațiile. Așadar, contestatoarea nu tăgăduiește absența din propunerea tehnică a tratării celor două capitole. Dacă autoritatea le-a cuprins în caietul de sarcini și a precizat operatorilor economici că propunerea tehnică trebuie să conțină toate informațiile necesare identificării cu ușurință a corespondenței cu specificațiile tehnice din documentația de atribuire, atunci operatorii economici ofertanți erau ținuți de obligația de a cuprinde în propunerile tehnice și capitolele amintite.

Contrar opiniei contestatoarei, particularitățile procedurilor de atribuire a contractelor de achiziție publică impun o rigoare deosebită atât din partea autorităților contractante, cât și, mai ales, din partea celor care doresc să obțină aceste contracte finanțate din fonduri publice. În aceste condiții, orice operator economic interesat să participe la o astfel de procedură trebuie să manifeste o diligență sporită, încât să nu existe suspiciuni sau neclarități cu privire la oferta sa și, astfel, să prevină orice risc de respingere a ei.

Similar, Curtea de Apel, Secția a VIII-a contencios administrativ și fiscal, în decizia civilă nr. 3274 din 24 septembrie 2012, a statuat că, în materia achizițiilor publice, operatorii economici trebuie să manifeste o diligență sporită în privința cerințelor legale și a celor cuprinse în documentația de atribuire, astfel că, în condițiile în care nu au uzat de dreptul de a contesta anumite cerințe precizate în cuprinsul documentației de atribuire, au acceptat să se supună rigorilor acestora.

Procedurile competiționale deschise sunt caracterizate de imposibilitatea autorității contractante de a negocia cu ofertanții,

ofertele acestora fiind evaluate exclusiv în funcție de conținutul lor scris.

Art. 170 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006 dispune că ofertanții au obligația de a elabora oferta în conformitate cu prevederile din documentația de atribuire. Raportat la propunerea tehnică a contestatoarei, ea nu respectă cerința impusă de autoritate atât în fișa de date, coroborată cu cerințele caietului de sarcini.

Prin urmare, SC SRL a încălcat atât documentația de atribuire (fișa de date și caietul de sarcini), cât și normele legale precitate. În consecință, fiind incidente în speță prevederile art. 36 alin. (2) lit. a) din Hotărârea Guvernului nr. 925/2006 (oferta este considerată neconformă dacă nu satisface cerințele caietului de sarcini) și cele ale art. 81 din același act normativ (comisia de evaluare are obligația de a respinge ofertele inacceptabile și ofertele neconforme), decizia de respingere a ofertei pentru motivul analizat mai sus este legală. Întocmirea deficitară a ofertei este imputabilă societății care a prezentat-o, iar nu autorității contractante, a cărei obligație era de a controla respectarea întocmai de către ofertanți a prescripțiilor documentației.

Actuala legislație pe linie de achiziții publice nu permite completarea, ulterioară datei limită de depunere a ofertelor, a propunerii tehnice, întrucât ar lăsa loc arbitrariului, s-ar încălca obligația de menținere a ofertei în forma prezentată autorității și ar lipsi de substanță principiul tratamentului egal între ofertanți. O asemenea alterare ar afecta conținutul obligatoriu al ofertei, după cum se statuează clar și fără excepții la art. 171 din ordonanță - *"oferta are caracter obligatoriu, din punctul de vedere al conținutului, pe toată perioada de valabilitate stabilită de către autoritatea contractantă"*. Cu alte cuvinte, o ofertă rămâne valabilă astfel cum a fost depusă de ofertant pe durata prescrisă în documentația de atribuire.

Drept urmare, orice eventuală completare a propunerii tehnice cu cele două capitole trebuie să atragă excluderea ca neconformă a ofertei, în baza art. 79 alin. (2) din Hotărârea Guvernului nr. 925/2006 și a prevederilor legale evocate mai sus.

Principiul tratamentului egal trebuie respectat de autoritate chiar dacă la licitație participă un singur ofertant.

Mențiunea de pe ultima pagină a propunerii tehnice, precum că: *"Pe toată durata desfășurării contractului se vor respecta cu strictețe toate prevederile caietului de sarcini referitoare la actele normative și reglementările tehnice, prevederile de execuție, verificarea calității și cantității marcajelor, recepția lucrărilor, respectarea normelor de sănătate și securitate în muncă, măsuri de protecția mediului, norme PSI, condiții economice, condiții de*

decontare și garanție etc.", este o mențiune cu caracter general, lipsită de relevanță din perspectiva verificării conformității propunerii tehnice cu cerințele caietului de sarcini. Cu alte cuvinte, această mențiune nu este în măsură să înlăture obligația ofertantului de a trata în propunerea tehnică cerințele caietului și de a conține toate informațiile necesare identificării cu ușurință a corespondenței cu specificațiile tehnice din documentația de atribuire.

Inserarea mențiunii precitate nu îl exonerează pe ofertant de obligația expusă mai sus.

În legătură cu obiecțiile aduse motivului secund de respingere a ofertei, nici acestea nu sunt întemeiate. SC SRL a inclus, în propunerea tehnică, 15 formulare F3 - liste de cantități de lucrări. Mai precis, a prezentat formularele F3 din fișierul postat de autoritate în SEAP intitulat "3.EVALUARE ECONOMICA BLANC..pdf", fără a completa prețurile unitare pentru material, manoperă, utilaj, transport, contribuțiile societății (CAS, șomaj, fond de risc, sănătate, fond garantare salarii, fond concediu medical), cheltuielile indirecte și profitul practicat.

În propunerea financiară a ofertantului există 15 formulare F3, cu prețuri, însă nu coincid detalierii pe articole din formularele date de autoritate în fișierul amintit. În urma solicitării din adresa autorității nr. 3774/17.03....., ofertantul a depus formularele corespunzătoare completate cu prețuri unitare, însă cu mici diferențe la prețurile totale, cauzate de rotunjirea la două zecimale a prețurilor inițiale.

În ceea ce privește diferențe de preț față de oferta inițială, rezultate din rotunjirea de către ofertantă a prețurilor pe componente, relevante sunt raționamentul și considerentele deciziei nr. 107/CA din 25 februarie 2008 a Curții de Apel Iași, Secția de contencios administrativ și fiscal:

Chiar și în ipoteza în care diferențele, pe care însăși petenta le recunoaște, ar fi rezultatul unei operațiuni de „rotunjire” a prețului de producător și nu ar fi constituit o modificare semnificativă a ofertei financiare inițiale, Consiliul era obligat să constate că această modificare este interzisă de art. 79 din Hotărârea Guvernului nr. 925/2006 care, la alin. (3), stabilește în mod imperativ că: „în cazul în ca ofertantul modifică prin răspunsurile pe care le prezintă conținutul propunerii financiare, oferta sa va fi considerată neconformă”, doar erorile aritmetice putându-se corecta în condițiile prevăzute la art. 80 alin. (2) din același act normativ, situație ce nu se regăsește în cauza de față.

Așadar, atâta timp cât au fost operate modificări ale prețurilor înscrise în lista inițială, Consiliul nu avea o altă alternativă decât aceea de a aplica sancțiunea prevăzută de legiuitor, nicio explicație sau justificare nefiind de natură să anuleze efectele legale decurgând din faptul rotunjirii prețurilor. Cade în riscul și responsabilitatea exclusivă a ofertantului păstrarea neschimbată a ofertei depuse la autoritate.

"Conținutul propunerii financiare" înseamnă și prețurile individuale ale articolelor de lucrări, detaliate, nu doar prețul total al propunerii financiare.

Corectare viciilor de formă, în lumina art. 79 alin. (2) și (3) din Hotărârea Guvernului nr. 925/2006, în redactarea aplicabilă

achiziției (de la data inițierii ei) este admisă doar pentru propunerea tehnică, nu și pentru cea financiară.

În considerarea celor evocate, Consiliul determină că în mod legal autoritatea a respins oferta SC SRL, neexistând motive pentru infirmarea acestei măsuri, pentru anularea raportului procedurii prin care a fost stabilit rezultatul procedurii și nici pentru obligarea autorității contractante la reevaluarea ofertei contestatoarei. Astfel fiind, în temeiul art. 278 alin. (5) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006, Consiliul va respinge ca nefondată contestația SC SRL nr./....., în contradictoriu cu

PREȘEDINTE COMPLET 8,

.....

MEMBRU COMPLET 8,

.....

MEMBRU COMPLET 8,

.....

Redactată în patru exemplare, conține nouă pagini.