



CONSILIUL NAȚIONAL DE SOLUȚIONARE A CONTESTAȚIILOR

C. N. S. C.

Str. Stavropoleos nr.6, Sectorul 3, București, România, CP 030084, CIF 20329980
Tel. +4 021 3104641 Fax. +4 021 3104642 Fax. +4 021 8900745 www.cnsc.ro

În conformitate cu prevederile art. 14 alin. (2) și ale art. 27 alin. (1) din Legea nr. 101/2016 privind remediile și căile de atac în materie de atribuire a contractelor de achiziție publică, a contractelor sectoriale și a contractelor de concesiune de lucrări și concesiune de servicii, precum și pentru organizarea și funcționarea Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor, cu modificările și completările ulterioare, Consiliul adoptă următoarea

DECIZIE

Nr. 2/C9/2687

Data: 06.01.2020

Prin contestația înregistrată la Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor cu nr. 51701/16.12.2019, depusă de privind procedura de licitație deschisă, organizată în vederea încheierii *acordului-cadru achiziție furnituri de birou, rechizite*, de către contestatoarea a solicitat anularea comunicării rezultatului procedurii nr. 17132/05.12.2019 și a tuturor actelor subsecvente și anterioare prin care oferta sa a fost declarată necâștigătoare; obligarea autorității contractante la remedierea încălcărilor legislației privind achizițiile publice în legătură cu procedura în cauză, la reluarea procedurii de atribuire și dispunerea reevaluării ofertelor conform criteriului de atribuire indicat în fișa de date, respectiv „cel mai bun raport calitate-preț”, cu luarea în considerare a ofertei sale.

CONSILIUL NAȚIONAL DE SOLUȚIONARE A CONTESTAȚIILOR,
asupra cauzei de față, constată următoarele:

Consiliul a fost legal sesizat și este competent, potrivit dispozițiilor art. 12 alin. (1) din Legea nr. 101/2016, să soluționeze contestația de față, prin care atacă rezultatul procedurii de atribuire, solicitând cele menționate în partea introductivă a deciziei.

Contestatoarea consideră nelegal rezultatul procedurii de încheiere a acordului-cadru, comunicat prin adresa nr. 17132/05.12.2019, prin raportare la principiul prețului neobișnuit de scăzut.

Invocând prevederile art. 210 alin. (1) din Legea nr. 98/2019, petenta susține că autoritatea contractantă ar fi trebuit să solicite clarificări ofertantei a cărei ofertă a fost desemnată câștigătoare, având în vedere că oferta este în mod evident mult mai scăzută decât a celorlalți participanți, precum și decât maximul estimat.

Chiar și în măsura în care autoritatea contractantă ar justifica lipsa solicitării de clarificări prin faptul că minimul estimat în cuantum de 2.479.976,25 lei este situat sub prețul ofertei câștigătoare nu se poate considera că valoarea minimă estimată de către autoritatea contractantă reprezintă o valoare estimată corespunzător cu prețul pieței, coroborat și cu cheltuielile ofertantei.

În plus, consideră că neclaritatea estimării rezultă chiar din faptul că între minimul (2.479.976,25 lei) și maximul estimat (4.959.952,50 lei) există o diferență considerabilă de 2.479.976, 25 lei, arie în care ofertele depuse de către operatorii economici ar fi putut oscila, iar dacă fișa de date ar fi cuprins o estimare corectă care să fi avut în vedere toate criteriile de calcul ale prețului, valoarea estimată de autoritatea contractantă ar fi fost o sumă concretă sau cel puțin cu limite de minim și maxim mult mai apropiate.

Totodată, contestatoarea susține că oferta câștigătoare este mult mai mică atât față de oferta sa, cât și față de oferta depusă în cuantum de 4.686.991 lei, fără TVA, astfel cum rezultă din cuprinsul raportului procedurii nr. 17131/05.12.2019.

În acest sens, consideră că autoritatea contractantă nu a realizat o estimare conformă cu oferta pieței.

Se invocă prevederile art. 210 alin. (1) din Legea nr. 98/2016 și ale art. 136 alin. (1) și (2) din HG nr. 395/2016.

Chiar și în ipoteza în care operatorul ar fi reușit să furnizeze produse încadrându-se în prețul ofertat, în mod evident acestea nu ar putea respecta cerința calității care reprezintă un criteriu de atribuire al acordului-cadru. În condițiile în care oferta declarată câștigătoare se bazează pe costuri neobișnuit de scăzute, contestatoarea consideră că aceasta nu poate asigura îndeplinirea calitativă și cantitativă a parametrilor din caietul de sarcini.

Prin adresa nr. 18104/19.12.2019, înregistrată la Consiliu cu nr. 52426/19.12.2019, ... transmis punctul său de vedere cu privire la contestația depusă de respingerea acesteia ca nefondată.

Autoritatea contractantă prezintă modul de derulare al procedurii în cauză, arătând că a transmis solicitări de clarificări cu privire la prețurile ofertate, aparent neobișnuit de scăzute, respectiv a solicitat dovezi concludente privind ofertele de la furnizori, pe baza cărora s-au fundamentat propunerile financiare.

.... au răspuns clarificărilor în termenul precizat. SC, pentru fundamentarea economică a prețurilor oferite, a transmis ofertele de preț de la furnizori, respectiv SC pentru celelalte produse oferite., pentru fundamentarea economică a prețurilor, a transmis contractul de furnizare încheiat cu SC SRL, pentru produsele oferite, însoțit de detalierea pe elemente de cost, respectiv cost de achiziție și adaos, format din cheltuieli indirecte și profit. SC SRL nu a transmis documentele solicitate, iar comisia de evaluare a respins ca inacceptabilă oferta depusă, conform art. 134 alin. (5) din HG nr. 395/2016.

Ca urmare a evaluării clarificărilor la propunerile financiare și pe baza informațiilor prezentate a solicitat clarificări SC SRL, în conformitate cu prevederile art. 132 alin. (3) din HG nr. 395/ 2016, având în vedere că, în tabelul transmis pentru fundamentarea prețului, cât și în tabelul transmis de la furnizor, unitatea de măsură utilizată pentru produsele: banderole cupiura (1 leu, 5 lei, 10 lei, 50 lei, 100 lei, 200 lei, 500 lei) 100 buc/set, CD-R 50 buc/bulk și DVD 50 buc/set era „BUCATĂ”, iar, în documentația de atribuire, era „SET” pentru banderole și „bulk” pentru CD-R și DVD.

În procesul-verbal intermediar nr. DSI15713/07.11.2019 s-au consemnat răspunsurile la clarificările solicitate anterior. SC Dolex COM a răspuns transmițând corectarea erorilor de formă, pentru unitățile de măsură utilizate pentru produsele banderole cupiura, CD-uri și DVD-uri, din bucată în set pentru banderole și bulk pentru CD-uri și DVD-uri.

Ca urmare a comparării ofertelor financiare transmise în cadrul procedurii, în raport cu prețurile pieței, autoritatea contractantă arată că a solicitat următoarele clarificări:

Pentru SRL, cu adresa nr. DSI15715/07.11.2019, în conformitate cu prevederile art. 132 alin. (3) din HG nr. 395/2016, să transmită tipul, producătorul și caracteristicile produselor oferite la următoarele poziții din propunerea financiară: 5 - bandă mașină banderolat, 13 - caiet format A5 dictando, 20 - creion mecanic mină 0.9 mm, 21 - dosare șină colorat în masă, 22 - dosare de incopciat colorat în masă, 29 - pixuri, 33 - lichid corector + diluant, pozițiile 34 și 35 (prețul unui set de patru markere este mai mic decât prețul unui marker), 42 - tuș ștampilă, 43 - lipici, 44 - indigo, 46 - cutter, 51 - decapsator, 52 - stick 16 Gb, 56 - ceară sigilii, 57 - mape plastic cu elastic, 59 - CD-R, 60 - DVD, 61 - plastilină.

Pentru ... SRL, cu adresa nr. DSI 15714/07.11.2019, în conformitate cu prevederile art. 132 alin. (3) din HG nr. 395/2016, a solicitat să transmită tipul, producătorul și caracteristicile produselor oferite la următoarele poziții din propunerea financiară: 59 - CD- R, 60 - DVD, 61 - plastilină.

Ofertanții au transmis răspunsuri la solicitările de clarificări în termenul precizat, fapt consemnat în procesul-verbal intermediar nr. DSI 16515/22.11.2019. SC prin adresa menționată mai sus, precizând că societatea a ofertat prețuri bazate pe oferte ferme de la furnizori ce depind de stocurile de marfă ale furnizorului, costul de achiziție din momentul aprovizionării etc. De asemenea, a precizat că furnizorul este importator direct la majoritatea produselor ofertate, având un adaos comercial de maxim 8%. ... SRL a transmis tipul, producătorul, furnizorul și caracteristicile tehnice ale produselor solicitate.

În urma evaluării clarificărilor la propunerile financiare, comisia de evaluare a realizat clasamentul intermediar, astfel:

... SRL, cu o propunere financiară de 2.699.210,58 lei, fără TVA

Punctaj ofertă financiară = 90,00 puncte

Punctaj ofertă tehnică = 10,00 puncte

Punctaj maxim = 100,00 puncte;

.....cu o propunere financiară de 3.696.069,00 lei, fără TVA

Punctaj ofertă financiară = $(2.699.210,58 / 3.696.069,00) \times 90 \text{ pct.} = 65.73 \text{ puncte}$

Punctaj ofertă tehnică = 10,00 puncte

Punctaj maxim = 75.73 puncte;

...., cu o propunere financiară de 4.686.991,80 lei, fără TVA

Punctaj ofertă financiară = $(2.699.210,58 / 4.686.991,80) \times 90 \text{ pct.} = 51.83 \text{ puncte}$

Punctaj ofertă tehnică = 10,00 puncte

Punctaj maxim = 61.83 puncte.

Totodată, autoritatea contractantă precizează că a solicitat ofertantului aflat pe locul 1 în clasamentul intermediar, SC SRL, să transmită documentele justificative actualizate, pentru demonstrarea celor asumate prin completarea formularului DUAE. În procesul-verbal intermediar nr. DSI17118/05.12.2019 s-au evaluat documentele justificative care probează îndeplinirea celor asumate prin completarea formularului DUAE.

Ulterior, a întocmit raportul procedurii nr. 17131/05.12.2019, prin care a fost declarată câștigătoare oferta SC ... SRL, cu un punctaj de 100 puncte și o valoare de 2.699.210,58 lei, fără TVA, cu transmiterea comunicărilor privind rezultatul procedurii de achiziție publică.

Referitor la valoarea estimată a acordului-cadru, autoritatea contractantă susține că a fost determinată ca urmare a consultării prețurilor de piață și ținând cont de contractele anterioare derulate.

Prin adresa nr. 52071/2687/C9/18.12.2019, Consiliul a solicitat motivarea în fapt a susținerilor sale în referire la prețul ofertat de ... mijloacele de probă în dovedirea celor afirmate.

Dosarul achiziției și documentele necesare soluționării cauzei au fost înregistrate la Consiliu sub nr. 52498/20.12.2019.

Cu adresele înregistrate la Consiliu sub nr. 52790/23.12.2019 și 53553/30.12.2019, ... a depus note scrise, în care aduce argumente în susținerea afirmațiilor sale că prețul ofertat de nu este fundamentat.

Din examinarea materialului probator administrat, aflat la dosarul cauzei, Consiliul reține următoarele:

..... a inițiat procedura de licitație deschisă în vederea încheierii *acordului- cadru achiziție furnituri de birou, rechizite*, prin publicarea în SEAP a anunțului de participare nr. CN1011849/07.06.2019. Din informațiile anunțului de participare, se reține că valoarea estimată a acordului-codru este cuprinsă între 2.479.976,25 lei, fără TVA, și 4.959.952,00 lei, fără TVA, criteriul de atribuire este "cel mai bun raport calitate-preț", iar data limită de depunere a ofertelor a fost stabilită pentru 09.07... a investit Consiliul cu soluționarea contestației care formează obiectul prezentei cauze. Societatea a constituit cauciunea în sumă de 33.066,35 lei, conform prevederilor art. 61¹ alin. (2) din Legea nr. 101/2016, fiind depusă la dosar recipisa de consemnare nr. 205969666/1 din 19.12.2019, eliberată de CEC Bank SA, Sucursala Victoriei.

Trecând la soluționarea contestației, prioritar, Consiliul reține tardivitatea criticilor aduse valorii estimate, raportat la prevederile art. 8 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 98/2016, anunțul de participare cuprinzând valoarea estimată fiind publicat în SEAP la data de 07.06.2019. În cazul în care aprecia că valoarea estimată este subevaluată sau că este incorectă, dovadă fiind diferența mare între valoarea minimă și cea maximă estimată, contestatoarea trebuia să critice documentația de atribuire în termenul legal. Formularea unor critici cu privire la valoarea estimată a procedurii, la aproape 6 luni de la publicarea anunțului și ulterior aflării rezultatului procedurii, constatat a-i fi nefavorabil, nu poate atrage decât constatarea tardivității lor.

Pe fondul cauzei, în privința criticilor aduse prețului ofertat de .., apreciat ca fiind nefundamentat, critici formulate în termenul legal, raportat la data luării la cunoștință de rezultatul procedurii (05.12.2019), Consiliul constată caracterul general al acestora, fără referiri concrete la oferta contestată. Faptul că există o diferență mare între prețul ofertat de contestatoare și cel ofertat de .., precum și între valoarea estimată și prețul ofertat de ... SRL nu poate fi considerat un motiv suficient pentru anularea actelor autorității contractante.

Urmare solicitării Consiliului de motivare în fapt a criticilor în referire la prețul ofertat de .., contestatoarea prezintă un calcul raportat la prețurile de piață ale unor produse oferite de societatea câștigătoare, din care rezultă, în opinia sa, nefundamentarea prețului ofertat. De asemenea, față de susținerile autorității contractante din punctul de

vedere la contestației, consideră că oferta reală estimată a pentru produsele: *banderole cupiura (1 leu, 5 lei, 10 lei, 50 lei, 100 lei, 200 lei, 500 lei) 100 buc/set, CD-R 50 buc/bulk și DVD 50 buc/set*, era cea pentru prețul/bucată, și nu prețul/set.

Analizând propunerea financiară prezentată de ... Consiliul constată că, într-adevăr, pentru banderole cupiura (1 leu, 5 lei, 10 lei, 50 lei, 100 lei, 200 lei, 500 lei) 100 buc/set, CD-R 50 buc/bulk și DVD 50 buc/set, prețul a fost prezentat pentru "Bucată".

Prin adresa nr. DSI13125/17.09.2019, autoritatea contractantă a solicitat ... fundamentarea propunerii financiare.

Ofertanta a răspuns depunând oferte de preț de la De asemenea, a detaliat cheltuielile cu aprovizionarea, personalul, transportul și alte elemente de cost.

Urmare analizării fundamentării transmise, prin adresa nr. DSI13811/ 02.10.2019, achizitoarea a solicitat ... clarificări, având în vedere că, în tabelul transmis pentru fundamentarea prețului, cât și în tabelul transmis de la furnizor, unitatea de măsură utilizată pentru produsele: banderole cupiura (1 leu, 5 lei, 10 lei, 50 lei, 100 lei, 200 lei, 500 lei) 100 buc/set, CD-R 50 buc/bulk și DVD 50 buc/set este "BUCATĂ", iar, în documentația de atribuire, este "SET".

Prin răspunsul său nr. 189/03.10.2019, ofertanta a transmis **corectarea erorilor de formă pentru unitățile de măsură utilizate pentru produsele banderola cupiura (1 leu, 5 lei, 10 lei, 50 lei, 100 lei, 200 lei, 500 lei) 100 buc/set, CD-R 50 buc/bulk și DVD 50 buc/set din bucată în set pentru banderole și bulk pentru CD-R și DVD-R.**

Relevanță în soluționare prezintă următoarele dispoziții legale din normele metodologice aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 395/2016:

- art. 134 alin. (1) *Comisia de evaluare are obligația de a stabili care sunt clarificările și completările formale sau de confirmare, necesare pentru evaluarea fiecărei solicitări de participare/oferte, precum și perioada de timp acordată pentru transmiterea acestora, termenul-limită neputând fi stabilit decât la nivel de zile lucrătoare, fără a fi precizată o oră anume în cadrul acestuia.*

(2) *Comisia de evaluare, înainte de a lua o decizie de respingere a candidaturii/ ofertei în baza art. 137 alin. (2) lit. h), solicită clarificări și, după caz, completări ale documentelor prezentate inițial de candidat/ ofertant/subcontractant/terț susținător cu privire la neîncadrarea în prevederile art. 60 alin. (1) lit. d) și e) din Lege.*

(...)

(6) În cazul în care ofertantul modifică prin răspunsurile pe care le prezintă comisiei de evaluare potrivit dispozițiilor alin. (1) conținutul propunerii tehnice sau propunerii financiare, oferta sa va fi considerată inacceptabilă.

(7) *Prin excepție de la dispozițiile alin. (6), oferta va fi considerată admisibilă în măsura în care modificările operate de ofertant în legătură cu propunerea sa tehnică se încadrează în una din categoriile de mai jos:*

a) *pot fi încadrate în categoria viciilor de formă; sau*

b) reprezintă corectări ale unor abateri tehnice minore, iar o eventuală modificare a prețului total al ofertei, indusă de aceste corectări, nu ar fi condus la modificarea clasamentului ofertanților participanți la procedura de atribuire.

(8) Sunt considerate abateri tehnice minore acele omisiuni/abateri din propunerea tehnică care pot fi completate/corectate într-un mod care nu conduce la depunerea unei noi oferte.

(...)

(10) Prin excepție de la dispozițiile alin. (6), oferta va fi considerată admisibilă în măsura în care modificările operate de ofertant, la solicitarea comisiei de evaluare, în legătură cu propunerea sa financiară, reprezintă erori aritmetice, respectiv aspecte care pot fi clarificate cu respectarea principiilor prevăzute la art. 2 alin. (2) din Lege, elementele propunerii financiare urmând a fi corectate, implicit alături de prețul total al ofertei, prin refacerea calculelor aferente.

(11) În cazul în care ofertantul nu este de acord cu îndreptarea erorilor aritmetice oferta sa va fi considerată inacceptabilă.

- art. 135 alin. (1) În condițiile art. 209 din Lege, comisia de evaluare are dreptul de a solicita ofertantului corectarea viciilor de formă cu privire la oferta acestuia.

(2) În cazul în care ofertantul nu este de acord cu îndreptarea viciilor de formă, în condițiile prevăzute la alin. (1), oferta sa va fi considerată inacceptabilă.

(3) În sensul dispozițiilor alin. (1), **viciile de formă** reprezintă acele erori sau omisiuni din cadrul unui document a căror corectare/completare este susținută în mod neechivoc de sensul și de conținutul altor informații existente inițial în alte documente prezentate de ofertant sau a căror corectare/completare are rol de clarificare sau de confirmare, nefiind susceptibile de a produce un avantaj incorect în raport cu ceilalți participanți la procedura de atribuire.

În răspunsul său la clarificări ofertanta a solicitat corectarea erorilor de formă, or, se poate observa că dispozițiile legale care privesc modificarea propunerii tehnice sau financiare vorbesc de vicii de formă, abateri tehnice minore și erori aritmetice, neexistând noțiunea de erori de formă.

În cazul în care operatorul economic a urmărit să încadreze modificarea efectuată în categoria viciilor de formă, se reține că, potrivit prevederilor citate, acestea reprezintă acele erori sau omisiuni din cadrul unui document a căror corectare/completare este **susținută în mod neechivoc de sensul și de conținutul altor informații existente inițial în alte documente prezentate de ofertant** sau a căror corectare/completare are rol de clarificare sau de confirmare, nefiind susceptibile de a produce un avantaj incorect în raport cu ceilalți participanți la procedura de atribuire.

Prețul/set în loc de prețul/bucată sau prețul/bulk în loc de prețul/bucată nu rezultă și nu poate fi dedus din niciun document depus inițial în ofertă, inclusiv în oferta de preț a prețul fiind pe bucată, nu pe set sau bulk, cum s-a solicitat în documentația de atribuire, astfel că modificarea nu putea fi considerată un viciu de formă.

Înlocuirea unității de măsură din bucată în set sau bulk nu poate fi încadrată nici în categoria abaterilor tehnice minore sau a erorilor aritmetice.

Raportat la cele de mai sus se constată că, în mod greșit, autoritatea contractantă a declarat oferta admisibilă și câștigătoare, în

condițiile în care a modificat unitatea de măsură pentru produsele banderola cupiura, CD-R și DVD-R și niciun document depus inițial în cadrul ofertei nu susține în mod neechivoc noua unitate de măsură. Eroarea ofertantei cu privire la unitatea de măsură nu putea fi acoperită prin intermediul răspunsurilor la clarificări.

De altfel, se observă avantajul evident obținut de prin modificarea unității de măsură, în sensul că prețul pentru CD-R 50 buc/bulk a devenit *0,53/bulk*, deși inițial, inclusiv în oferta furnizorului, era *0,53/buc*. Or, dintr-o simplă analiză a site-urile societăților care comercializează produse de tipul celor care fac obiectul acordului-cadru se poate constata că prețul ofertat de *0,53 lei/buc* este apropiat de prețurile pieței, nu prețul de *0,53 lei/bulk* (50 buc/bulk). Faptul că produsele sunt achiziționate de ofertantă în condiții mai avantajoase nu putea permite acceptarea modificării unității de măsură, în condițiile în care aceasta nu era susținută prin niciun document depus inițial în ofertă și, în plus, simplele declarații ale ofertantei nu puteau fi considerate concludente pentru un preț care, raportat la prețurile pieței, în niciun caz nu se putea referi la prețul/set sau prețul/bulk, ci la prețul/bucată.

Acceptând o modificare a unității de măsură s-a ajuns la situația ofertării unor prețuri nerealiste, astfel că sunt întemeiate criticile contestatoarei.

Autoritatea contractantă, în urma primirii răspunsului la clarificări, prin care se solicita "corectarea erorii de formă" trebuia să respingă oferta în acord cu prevederile art. 134 alin. (6) din normele metodologice aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 395/2016.

În considerarea celor prezentate, Consiliul va admite contestația dispune reevaluarea ofertei ...

Pentru aceste motive,
în baza legii și a mijloacelor de probă aflate la dosar,
CONSILIUL DECIDE:

În temeiul art. 26 alin. (2) și (5) din Legea nr. 101/2016 privind remediile și căile de atac în materie de atribuire a contractelor de achiziție publică, a contractelor sectoriale și a contractelor de concesiune de lucrări și concesiune de servicii, precum și pentru organizarea și funcționarea Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor, pentru considerentele evocate în motivarea prezentei, admite contestația formulată de în contradictoriu cu și anulează procesul-verbal nr. DSI16515/22.11.2019, raportul procedurii de atribuire nr. DSI17131/05.12.2019 și comunicările privind rezultatul procedurii. Obligă autoritatea contractantă la reevaluarea și la stabilirea rezultatului

procedurii, în termen de 15 zile de la primirea deciziei, cu respectarea celor din motivare, a documentației de atribuire și a dispozițiilor legale în materia achizițiilor publice. Rezultatul procedurii va fi comunicat operatorilor economici implicați în termenul legal.

Prezenta decizie este obligatorie pentru părți. Împotriva ei se poate formula plângere, în termen de 10 zile lucrătoare de la comunicare pentru părțile cauzei, respectiv de la data luării la cunoștință de către alte persoane vătămate, în temeiul art. 29 din Legea nr. 101/2016.

.....

Redactată în 4 exemplare, conține 9 pagini