



INFORMAÇÃO

NIPG 29240/24

ASSUNTO: CLPQ n.º 01/2017/DIAP – Prestação de Serviços de recolha e transporte a destino final adequado de resíduos urbanos (RU), resíduos de construção e demolição (RCD), da responsabilidade do Município, e dos serviços de limpeza urbana no Concelho de Leiria – EcoAmbiente – Serviços e Meio Ambiente, S.A. – Pedido de Reposição do Equilíbrio Financeiro – Análise da pronúncia em audiência prévia – proposta de decisão final

Considerando que:

- a) Veio a Ecoambiente, S.A., por carta datada de 04/06/2024, apresentar um pedido de reposição do equilíbrio financeiro do contrato, nos termos do n.º 2 do artigo 282.º, artigo 313.º e n.º 2 do artigo 314.º, todos do CCP;
- b) Adicionalmente, veio ainda a cocontratante propor a integração contratual do serviço de recolha seletiva de biorresíduos e lavagem de contentores a estes relativos, a formalizar por modificação objetiva do contrato, regulada pelos artigos 312.º e 313.º do CCP, e cfr. termos e condições constantes dos pontos 69 a 72 do respetivo requerimento;
- c) Face ao factos e conteúdo supra expostos, e, apoiada pelas análises contidas nas informações prolatadas pelos serviços técnicos da DIADS e do DECPGC, cujos termos constam do processo administrativo a que se refere o NIPG 29240/24, deliberou a CML, à data de 15/10/2024, o seguinte:
 - I - Manifestar a intenção de indeferir o pedido de reposição do equilíbrio financeiro do contrato n.º 261/2021, apresentado pela cocontratante EcoAmbiente – Serviços e Meio Ambiente, S.A., em conformidade com os fundamentos anteriormente expostos;
 - II - Se promover a realização de consultas ao mercado por forma a avaliar-se da existência ou não de alta inconveniência ou um aumento considerável de custos financeiros para o Município de Leiria, decorrentes de uma possível mudança de cocontratante, cfr. alínea b), do n.º 2 do artigo 370.º do CCP;
 - III - Se promover o envio à mesma cocontratante, de ofício materializador da notificação do conteúdo da deliberação de Câmara, para:
 - a) Considerando as atuais tarifas praticadas de €33,931/tonelada e a nova proposta de €201,04/tonelada e com o intuito de se promover a transparência e a melhor compreensão de acerca de como os valores foram calculados, proceder, no prazo de 10 dias úteis, à apresentação da fórmula de base utilizada para o preço unitário proposto, com a respetiva desagregação dos valores, com vista a estimar as seguintes tarifas no cálculo do preço base enviado: Tarifa fixa mensal: 21/24,5,1035/24 - 16-10-2024 (5) • Fase 1: €28.000,00/mês; • Fase 2: €70.000,00/mês. Tarifa para recolha de biorresíduos por tonelada: • €201,04/tonelada.
 - b) Querendo, e no prazo de 10 dias úteis, exercer a devida pronúncia em sede de audiência prévia sobre o projeto de decisão referido em I, nos termos do disposto no artigo 121.º e seguintes do Código do Procedimento Administrativo, aprovado pelo Decreto-lei n.º 4/2015, de 07/01.
- d) Em pronúncia em sede de audiência prévia e por carta entrada nos serviços municipais à data de 18/11/2024, veio a cocontratante “Ecoambiente”, pronunciar-se sobre a intenção de indeferimento do seu pedido de reposição, tendo, nessa medida, em suma, argumentado e concluído o seguinte:



di) Verifica-se que, entre a apresentação da proposta (02/10/2017), a sua adjudicação (17/08/2021) e o início da execução do contrato (18/03/2022), por um lado, e o atual estado de execução e perspectivas de evolução futuras, por outro lado, se produziram alterações objetivas do contrato e dos seus custos para a Ecoambiente que urge acautelar e formalizar;

dii) Em particular:

ia) Verificou-se que as quantidades recolhidas e a recolher no restante tempo de execução do contrato não correspondem ao inicialmente estimado pela CML;

ib) Verificou-se uma alteração legislativa nos termos da qual o serviço de recolha de bioresíduos e respetiva lavagem de contentores deverá ser incluído no objeto do contrato e faturado de acordo com um valor unitário definido;

ic) Verificou-se, a pedido da CML, a inclusão de facto do serviço "Reciclar", urgindo formalizar a situação;

id) Verificou-se que a recolha aos feriados que não sábados e segundas-feiras se tornou uma necessidade material para a execução do contrato e se tornou rotineira no âmbito dessa execução;

diii) Pelo que, o que se constata, é uma alteração anormal das circunstâncias decorrente de factos objetivos, completamente alheios à vontade, controlo, ou previsão das Partes, e, por isso, não imputável a estas;

div) Essa alteração anormal das circunstâncias não cabe nas flutuações normais do contrato, implicando a execução do contrato nestas circunstâncias um prejuízo injustificado para a Ecoambiente.

2. Objeto da análise técnico-jurídica

Atentos os considerandos apresentados, subsume-se a presente informação técnico-jurídica à análise dos fundamentos vertidos na pronúncia em sede de audiência prévia, cfr. apresentada pela cocontratante, com vista a apoiar a tomada de decisão final administrativa pelo órgão competente e quanto à específica questão da reposição do equilíbrio financeiro do contrato.

2.1. Análise técnico-jurídica

Na sequência do enquadramento factual acima apresentado, pronunciou-se a cocontratante Ecoambiente, S.A. contra a intenção municipal de indeferimento do seu pedido de reposição do equilíbrio financeiro do contrato, considerando que:

2.1.1. Se verificou que as quantidades recolhidas e a recolher no restante tempo de execução do contrato não correspondem ao inicialmente estimado pela CML;

2.1.2. Ora, a este respeito, já se pronunciou o DECPGC, no sentido de que, considerando as prestações a que a cocontratante se obrigou aquando da celebração do contrato, ocorrida a 21/10/2021, somos a concluir, que, decorrendo tal diminuição de quantidades de RSUi recolhidas face às inicialmente e em sede de C.E. estimadas, da própria evolução do mercado, não nos encontramos perante eventos decorridos de decisão do ML, nem de alteração de circunstâncias da mesma decisão decorrente, pelo que mantemos o entendimento da inaplicabilidade do disposto nas alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 314.º, por remissão do n.º 1 do artigo 282.º, ambos do CCP;



- 2.1.3.** Com efeito, as estimativas de 53.000 toneladas constantes do Anexo 1 -MapaQuantidades, do C.E., foram pelo M.L. calculadas com base numa previsão factualmente alicerçada da evolução das necessidades de recolha dos indiferenciados, tendo por referência vários e objetivos pressupostos da evolução demográfica e económica entre outros, do próprio concelho de Leiria;
- 2.1.4.** No entanto, tais estimativas tiveram um carácter meramente indicativo e não alicerçaram qualquer garantia de efetiva produção de tais quantidades de resíduos, já que isso sempre dependerá do comportamento dos cidadãos e da evolução dos mecanismos de recolha não indiferenciada que se vão instalando e desenvolvendo, também em virtude das alterações legislativas europeias que a tal obrigam;
- 2.1.5.** Por outro lado, o equilíbrio financeiro do contrato é estabelecido à data e com a outorga do mesmo, pelo que não faz sentido pronunciarmo-nos sobre qualquer reposição de equilíbrio do contrato por referência a períodos decorridos antes dessa outorga, v.g., o período decorrido entre a data de apresentação da proposta em 2017 e a outorga do contrato ocorrida em 2021, com início de vigência em 2022 (outorga contratual em 21/10/2021);
- 2.1.6.** Assim, mantemos as nossas anteriores conclusões no sentido de que decorrendo tal diminuição de quantidades de RSUi recolhidas, da própria evolução do mercado e despoletadas por eventos alheios às partes, a mesma não decorreu de decisão do ML, nem de alteração de circunstâncias da mesma decisão decorrente, pelo que igualmente aqui entendemos inaplicável o disposto nas alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 314.º, por remissão do n.º 1 do artigo 282.º, ambos do CCP;
- 2.1.7.** Relativamente ao argumento de que se verificou uma alteração legislativa nos termos da qual o serviço de recolha de bioresíduos e respetiva lavagem de contentores deverá ser incluído no objeto do contrato e faturado de acordo com um valor unitário definido;
- 2.1.8.** Cabe-nos dizer que, quanto a este aspeto, e, em virtude de o serviço de recolha de bioresíduos se encontrar em sede de análise municipal quanto à forma de o contratualizar (no âmbito do contrato em vigor com a Ecoambiente, por via de serviços complementares, ou por via de outro procedimento concursal), somos a pronunciar-nos no sentido de que, não se encontrando tal serviço previsto no contrato inicial, não deverá ser o mesmo incluído por recurso a reposição do equilíbrio financeiro (é uma necessidade superveniente);
- 2.1.9.** A mesma circunstância se verifica com a prestação do serviço “Reciclar” e à recolha aos feriados que não sábados e segundas-feiras, factos estes, que, não integrando os pressupostos de contratação inicialmente contemplados por ambas as Partes nem o equilíbrio inicialmente estabelecido, deverão ser alvo de um procedimento de análise e possível contratualização autónomos, ao invés de sofrerem uma integração contratual “automática” com a aprovação municipal de uma reposição de equilíbrio financeiro do contrato que os contemple;
- 2.1.10.** Sendo que, como o próprio pronunciante/cocontratante confirma na sua pronúncia - cfr. acima descrito no considerando t), subalínea iii) -, estamos perante uma verdadeira alteração anormal das circunstâncias decorrente de factos objetivos, completamente alheios à vontade, controlo, ou previsão das Partes, e, por isso, não imputável a estas;
- 2.1.11.** Pelo que, reiteramos o que já antes expusemos, no sentido de que: *“(…)prevê o artigo 314.º - inserido no Capítulo V do CCP, relativo às modificações objetivas dos contratos públicos – que: “1 - O cocontratante tem direito à reposição do equilíbrio financeiro, nos termos do artigo 282.º, quando: a) 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; ou **b) O contrato seja modificado por razões de interesse público, nos termos da alínea c) do artigo 312.º(...)** – bold e sublinhados nossos;(...);

2.1.12. Sendo que nenhuma das situações descritas se verificou, apenas sobrar a possibilidade prevista no n.º 2 do mesmo artigo 314.º, quando se prevê que: “2 - Os demais casos de alteração anormal e imprevisível das circunstâncias conferem direito à modificação do contrato ou a uma compensação financeira, segundo critérios de equidade.”;

2.1.13. No entanto, neste caso sempre estaríamos fora do âmbito e aplicação do regime da reposição do equilíbrio financeiro do contrato tal como previsto no art.º 282.º e 314.º, n.º 1, do CCP;

2.1.14. Pelo que, solução alternativa alguma resta que não a reiteração da improcedência do pedido da cocontratante Ecoambiente com vista à reposição do equilíbrio financeiro do contrato, pelo que nos pronunciamos no sentido de que a decisão de intenção de indeferimento, contida na deliberação da CML, datada de 15/10/2024, deverá ser alvo de decisão de confirmação.

3. Conclusões

I - Deliberou a CML, à data de 15/10/2024, manifestar a intenção de indeferir o pedido de reposição do equilíbrio financeiro do contrato n.º 261/2021, apresentado pela cocontratante “EcoAmbiente – Serviços e Meio Ambiente, S.A.”, em conformidade com os fundamentos anteriormente expostos.

II - Em pronúncia em sede de audiência prévia e por carta entrada nos serviços municipais à data de 18/11/2024, veio a cocontratante, em suma, pronunciar-se sobre a intenção de indeferimento do seu pedido de reposição, tendo, nessa medida, argumentado e concluído o seguinte:

- i) Verificou-se que as quantidades recolhidas e a recolher no restante tempo de execução do contrato não correspondem ao inicialmente estimado pela CML;
- ii) Verificou-se uma alteração legislativa nos termos da qual o serviço de recolha de bioresíduos e respetiva lavagem de contentores deverá ser incluído no objeto do contrato e faturado de acordo com um valor unitário definido;
- iii) Verificou-se, a pedido da CML, a inclusão de facto do serviço “Reciclar”, urgindo formalizar a situação;
- iv) Verificou-se que a recolha aos feriados que não sábados e segundas-feiras se tornou uma necessidade material para a execução do contrato e se tornou rotineira no âmbito dessa execução.

III - Pelo que, constatou a cocontratante a existência de uma alteração anormal das circunstâncias decorrente de factos objetivos, completamente alheios à vontade, controlo, ou previsão das Partes, e, por isso, não imputável a estas.

IV - Ora, a este respeito, já se pronunciou o DECPGC, no sentido de que, considerando as prestações a que a cocontratante se obrigou aquando da celebração do contrato, ocorrida a 21/10/2021, somos a concluir, que, decorrendo tal diminuição de quantidades de RSUi recolhidas face às inicialmente em sede de C.E. estimadas, da própria evolução do mercado, não nos encontramos perante eventos decorridos de decisão do ML, nem de alteração de circunstâncias da mesma decisão decorrente, pelo que mantemos o entendimento da inaplicabilidade do disposto nas alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 314.º, por remissão do n.º 1 do artigo 282.º, ambos do CCP.

V - As estimativas de 53.000 toneladas constantes do Anexo 1 -MapaQuantidades, ao C.E., foram pelo M.L. calculadas com base numa previsão factualmente alicerçada da evolução das necessidades de recolha, tendo por referência vários e objetivos pressupostos da evolução demográfica e económica do próprio concelho de Leiria, no entanto, tais estimativas tiveram um carácter meramente indicativo e não alicerçaram qualquer garantia de efetiva produção de tais quantidades de resíduos.

VI - Assim, mantemos as nossas anteriores conclusões no sentido de que decorrendo tal diminuição de quantidades de RSUi recolhidas, da própria evolução do mercado e despoletadas por eventos alheios às partes, a mesma não decorreu de decisão do ML, nem de alteração de circunstâncias da mesma decisão decorrente, pelo que igualmente aqui entendemos inaplicável o disposto nas alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 314.º, por remissão do n.º 1 do artigo 282.º, ambos do CCP.



VII - Relativamente ao argumento de que se verificou uma alteração legislativa nos termos da qual o serviço de recolha de bioresíduos e respetiva lavagem de contentores deverá ser incluído no objeto do contrato e faturado de acordo com um valor unitário definido, cabe-nos dizer que, em virtude de tal serviço se encontrar em sede de análise municipal quanto à forma de o contratualizar, já que não se encontra previsto no contrato inicial, não deverá ser o mesmo incluído por recurso a reposição do equilíbrio financeiro (é uma necessidade superveniente).

VIII - A mesma circunstância se verifica com a prestação do serviço “Reciclar” e à recolha aos feriados que não sábados e segundas-feiras, factos estes que, não integrando os pressupostos de contratação inicialmente contemplados por ambas as Partes nem o equilíbrio inicialmente estabelecido, deverão ser alvo de um procedimento de contratação autónomo ao invés de sofrerem uma integração contratual “automática” com a aprovação municipal de uma reposição de equilíbrio financeiro do contrato que os contemple.

IX - Sendo que, como o próprio pronunciante/cocontratante confirma na sua pronúncia, estamos perante uma alteração anormal das circunstâncias decorrente de factos objetivos, completamente alheios à vontade, controlo, ou previsão das Partes, e, por isso, não imputável a estas, considera-se inaplicável o n.º 1 do artigo 314.º, por remissão para o artigo 282.º, ambos do CCP, e, pelo que sobraría a possibilidade prevista no n.º 2 do mesmo artigo 314.º, quando prevê que: “2 - Os demais casos de alteração anormal e imprevisível das circunstâncias conferem direito à modificação do contrato ou a uma compensação financeira, segundo critérios de equidade.”.

X - No entanto, neste caso sempre estaríamos fora do âmbito e aplicação do regime da reposição do equilíbrio financeiro do contrato tal como previsto no art.º 282.º do CCP.

XI - Pelo que, nos pronunciamos pela improcedência do pedido da cocontratante Ecoambiente com vista à reposição do equilíbrio financeiro do contrato, sendo que, nessa medida, entendemos que a deverá a decisão de intenção de indeferimento contida na deliberação da CML, datada de 15/10/2024, ser alvo de confirmação em sede de decisão final administrativa.

4. Proposta

Em face da análise técnico-jurídica e conclusões apresentadas, propõe-se que seja a presente informação levada ao conhecimento do Sr. Vereador do Pelouro, Dr. Luís Lopes, para que, anuindo com o exposto:

I - A submeta ao Sr. Presidente da Câmara Municipal, para que o mesmo, anuindo com a presente, a submeta ao órgão superior competente, o qual, igualmente anuindo, deliberará no sentido de prolatar decisão final de indeferimento do pedido de reposição do equilíbrio financeiro do contrato n.º 261/2021, apresentado pela cocontratante “EcoAmbiente – Serviços e Meio Ambiente, S.A.”, em conformidade com os fundamentos anteriormente expostos;

II – Mais delibere no sentido de, por parte dos serviços da DIADS, ser remetido à adjudicatária um ofício tendente à notificação do conteúdo da decisão de indeferimento descrita, em conformidade com o previsto no artigo 127.º do CPA.

À consideração superior,

O Técnico Superior