



1.ª Secção – PL

Data: 08/07/2025

Recurso Ordinário: 1/2025-1.ª S/PL

Processo: 1802/2024

RELATOR: Paulo Nogueira da Costa

Descritores: princípio da concorrência; princípio da proporcionalidade; programa do concurso; fundamentação; requisitos mínimos de capacidade técnica; ilegalidade suscetível de alterar o resultado financeiro do contrato; recusa do visto

Sumário

- 1 *O facto de se estar perante uma decisão em que à entidade adjudicante é conferida uma margem de discricionariedade nem a isenta do dever jurídico de respeito pelos princípios gerais da contratação pública, nem impede o tribunal de mobilizar estes princípios para aferir da validade da atuação administrativa.*
- 2 *Na interpretação e aplicação ao caso sub judice dos preceitos contidos nos artigos 38.º (decisão de escolha do procedimento) e 165.º (requisitos mínimos) do Código dos Contratos Públicos, importa convocar os princípios gerais da contratação pública.*
- 3 *A fundamentação da decisão de escolha do procedimento de formação de contratos não pode limitar-se a uma mera repetição do teor da lei ou a um elencar dos princípios que regem a contratação pública.*
- 4 *Considerando que o projeto em causa envolve tecnologia e ferramentas novas, consiste num serviço altamente especializado e é diferente dos sistemas de gestão de resíduos tradicionais, as cláusulas do Programa do Concurso que estabelecem exigências de (i) uma experiência anterior que tenha de envolver “pelo menos 5 (cinco) Municípios” e (ii) de “experiência por um período contínuo igual ou superior a 3 (três) anos” são ilegais por constituírem uma restrição desproporcionalada do princípio da concorrência, ilegalidade essa com impacto direto no resultado financeiro do contrato, o que constitui fundamento de recusa do visto (conforme estatuído na alínea c) do n.º 3 do art.º 44.º da LOPTC), pelo que a decisão recorrida não é merecedora de censura.*
- 5 *Atendendo ao valor do contrato e ao previstível impacto financeiro da restrição ao princípio da concorrência, a recusa do visto é o que melhor acautela o interesse financeiro público, ao permitir que se lance um novo procedimento mais aberto à concorrência e que possa atrair proponentes que*

apresentem um preço inferior, não merecendo censura a decisão da primeira instância de não recorrer à faculdade de concessão do visto com recomendações, estabelecida no n.º 4 do art.º 44.º da LOPTC.



1.ª Secção – PL
Data: 08/07/2025
Recurso Ordinário: 1/2025-1.ª S/PL
Processo: 1802/2024

RELATOR: Paulo Nogueira da Costa

TRANSITOU EM JULGADO EM 09/09/2025

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

I. RELATÓRIO

- 1 O Município de Loures (ML) interpôs recurso ordinário, para o Plenário da 1.ª Secção, do Acórdão n.º 44/2024, de 26 de novembro de 2024, que recusou o visto ao contrato de “Aquisição de serviços para o desenvolvimento de um Projeto Piloto de Monitorização de Indicadores de Sustentabilidade Ambiental, com recurso a soluções tecnológicas integradas, a implementar em 6 zonas piloto do Concelho, visando uma gestão eficiente de recursos na promoção da economia circular e da descarbonização do território”, outorgado a 02/07/2024 com a sociedade EcoAmbiente - Serviços e Meio Ambiente, S.A., com um valor de 3.775.986,00€, acrescido de IVA legalmente aplicável, e com o prazo de execução de 66 meses.
- 2 A recusa de visto fundamentou-se no disposto na alínea c) do n.º 3 do artigo 44.º da Lei de Organização e Processo no Tribunal de Contas (LOPTC), tendo-se considerado, em síntese, que as exigências feitas pela entidade fiscalizada nas als. a) e b), do n.º 2 da cláusula 11.ª do Programa do Concurso (isto é: i) a exigência de uma experiência anterior que tenha de envolver “pelo menos 5 (cinco) Municípios”; e ii) a exigência de “experiência por um período contínuo igual ou superior a 3 (três) anos”) são ilegais, por constituirão uma restrição desnecessária e desproporcionada do princípio da concorrência, ilegalidade essa com impacto direto no resultado financeiro do contrato.
- 3 O Município recorrente apresentou as alegações constantes dos autos, que aqui se dão por reproduzidas, onde formula as seguintes conclusões:
 - (1º) «A questão a resolver nos presentes autos, é a de saber se são (...) lícitas as exigências feitas pela entidade fiscalizada nas als. a) e b), do nº 2 da cláusula 11ª do Programa do Concurso, isto é: i) a exigência de uma experiência anterior que tenha

de envolver “pelo menos 5 (cinco) Municípios”, com afastamento de experiência de menos anos e para outras entidades públicas e/ou privadas que efetuam a gestão de resíduos sólidos urbanos ou outros que possam ser considerados de natureza equivalente; e ii) a exigência de “experiência por um período contínuo igual ou superior a 3 (três) anos”, atentos os princípios da concorrência e da proporcionalidade» (cf. ponto 9, pág.29, do duto Acórdão recorrido).

- (2^a) Obviamente, não se questiona o respeito, que é muito, pelos argumentos que sustentam o duto Acórdão recorrido; mas esta decisão foi recebida pelo recorrente com total surpresa e deceção, e admite-se que, fazendo nova ponderação das circunstâncias concretas, este Ilustre Tribunal possa ser sensível a uma diferente aplicação do direito.
- (3^a) Aliás, facto é que, depois de ser sujeito a esclarecimentos exaustivos, o presente contrato foi remetido para a Sessão Diária de Visto de 25 de Outubro de 2024 (v. ponto 6.15 do duto Acórdão) – decreto, porque, na instrução do processo, se concluiu no sentido da sua conformidade.
- (4^a) Para a boa decisão dos autos, crê-se que (além da matéria assente) releva considerar o facto de a proposta de abertura do concurso conter a seguinte fundamentação do tipo de procedimento a adoptar: «3. Com vista a dar cumprimento ao disposto no artigo 38º do Código dos Contratos Públicos, constitui fundamento para a escolha do procedimento agora proposto, desde logo, a sua adequação à previsão legal em termos de critério de valor, em estrito respeito pelos princípios da transparência, da igualdade e da economia, bem como a necessidade de uma qualificação prévia tendo em conta a complexidade do projeto em causa, melhor esclarecido na informação supra referida».
- (5^a) Sendo que, neste âmbito da fundamentação exigida, se impõe considerar duas observações complementares:
- a) Por um lado, o juízo de adequação sobre os requisitos mínimos de capacidade aplicáveis à qualificação dos candidatos estará sempre implícito à decisão discricionária administrativa que os define (por natureza, a fixação de determinado nível de capacidade pressupõe que a entidade adjudicante, no caso, o considerou adequado) – o que não se confundirá com um suposto ónus de comprovar a “exacta quantificação” (ponto 38 do duto Acórdão) dos níveis de adequação fixados, em termos que tornassem essa evidenciação numa autêntica prova “diabólica”, de aceitação totalmente imprevisível e aleatória;
- b) Por outro lado, em abono da verdade, e sublinhando o que se referiu em sede de esclarecimentos, o recorrente procurou ser particularmente diligente na preparação do concurso dos autos, tendo procedido à análise de vários procedimentos anteriores que mereceram a concessão de visto.
- (6^a) Assim, sem prejuízo das considerações que, em abstracto, possam sempre fazer-se sobre as opções tomadas, certo é que, na adopção do concurso destinado à formação do contrato dos autos, o recorrente fixou requisitos de capacidade (estritamente técnica) assentes em critérios de adequação perfeitamente plausíveis e menos exigentes face aos previstos naqueles contratos anteriormente visados

(desse modo maximizando a concorrência de operadores com actividade mais recente):

- a) Escolheu um procedimento sujeito a publicidade internacional – portanto, aberto à participação de qualquer operador interessado do mercado europeu;
 - b) Não fixou quaisquer requisitos de capacidade financeira; e
 - c) Nessa sua escolha, admitiu a participação de operadores com experiência substancialmente inferior à exigida naqueles processos visados, porquanto:
 - i. Relativamente à prestação de serviço de recolha e transporte de resíduos urbanos (que abranjam, pelo menos, quarenta mil habitantes), exigiu que os candidatos tivessem uma experiência mínima de três anos (em vez de dez!), num único contrato; e
 - ii. Relativamente à operacionalização de uma plataforma/sistema de gestão de resíduos sólidos urbanos (isto é, a implementação de um sistema automatizado de controlo informáticos dos resíduos processados), exigiu que os candidatos tivessem uma experiência mínima da gestão de contratos de cinco entidades locais (sublinha-se, potencialmente localizadas em todo o espaço europeu...), sem qualquer referência de anos ou de quantidade mínima de habitantes (ou seja, poderia essa experiência decorrer de contratos celebrados nos últimos dez anos, ou mais, em localidades com cinco ou dez mil habitantes, ou menos).
- (7º) Além disso, com ressalva do devido respeito, parece o douto Aresto recorrido incorrer em erro de julgamento quando estabelece, ou sugere que se estabeleçam, nexos lógicos no sentido (i) da sobreposição daqueles dois tipos de requisitos de qualificação e (ii) de uma suposta especificidade agravada das prestações adquiridas em resultado da denominação do procedimento, feita com referência a um projecto piloto; com efeito:
- a) O que se exige é que as candidaturas cumprissem ambos os requisitos, sem limitação relativa à participação em agrupamento (cf. artigo 12º/2 do programa do concurso) – portanto, sendo linearmente admitida a participação de uma empresa cuja a actividade, nos últimos três anos, seja a da recolha e gestão de RSU, agrupada com outra empresa que, ao longo da sua história e sem qualquer outra exigência acrescida, tivesse implementado cinco sistemas informáticos de controlo de resíduos, verificando-se o aproveitamento das capacidades recíprocas, nos termos gerais do artigo 182º do Código do Contratos Públicos; e
 - b) A denominação do projecto como “piloto” não significa que o contrato sujeito a visto fosse dotado de qualquer especificidade ou complexidade de natureza “inovatória”, pois ambas as tipologias de prestações – gestão de RSU e sistemas de controlo informático – existem, amiúde, no mercado; a inovação, a única que pode conceber-se, é a de esta ser uma experiência primeira do próprio município recorrente (isto é, o projecto é “piloto” na sua realidade).

- (8^a) Pelo que não se vislumbra razão objectiva para o contrato dos autos ser analisado à luz de uma suposta “exigência especial de fundamentação” (v. ponto 73 do doto Acórdão recorrido).
- (9^a) E esta conclusão não parece resultar também prejudicada pelo requisito de experiência de um contrato de gestão de RSU numa localidade com quarenta mil habitantes. De facto – e, mais uma vez, independentemente do que, em abstracto, possa conjecturar-se –, a experiência de quarenta mil habitantes, objectivamente e além do mais,
- a) é absolutamente proporcional à população do município recorrente (que, de acordo com os Censos 2021, excede os duzentos mil habitantes); e
 - b) é exactamente a fixada num dos contratos acima referidos, que mereceu a concessão do visto, e é substancialmente inferior à fixada no outro (de cem mil habitantes).
- (10^a) De resto, ainda que esse não tenha sido critério originalmente explicitado – pese embora a razão seja objectivamente válida –, é também facto que a referência da experiência na gestão de RSU em localidades com quarenta mil habitantes foi (proporcionalmente) ponderada na abertura do concurso por referência à área de intervenção do projecto, que (ao menos, na sua fase inicial) se cinge a determinadas freguesias do concelho.
- (11^a) Quer isto dizer que – ao menos no entender do recorrente – a decisão administrativa discricionária que tornou sobre a definição dos requisitos mínimos de capacidade é objectivamente adequada à admissão de operadores que proporcionem a necessária perspectiva de bom cumprimento do contrato – capacitação que, aliás e por sua vez, é também um factor garantístico do interesse público subjacente à boa consecução dos contratos (aliás, a potenciação de propostas apresentadas por operadores desadequados, em si mesma, não promove a satisfação do interesse público, nem se justifica segundo um suposto postulado de estímulo dogmático da concorrência).
- (12^a) Em face do exposto, o quid dedidendum dos autos não é o da violação de qualquer norma jurídica que se traduza numa regra específica com comandos directos que não tivessem sido observados pelo recorrente, mas sim o da estrita interpretação de princípios, de carácter geral e abstracto, e vocação conformadora da aplicação de normas jurídicas, cuja aplicação ao caso o doto aresto julgou não estar validamente demonstrada.
- (13^a) Neste sentido, o quid dedidendum dos autos é saber se, para efeitos da adopção de um procedimento de concurso público por prévia qualificação, uma entidade adjudicante (no caso, uma autarquia local) está sujeita a qualquer especial e/ou particular dever de fundamentação relativo à ponderação do critério principiológico da “adequação” dos requisitos mínimos de capacidade técnica (face à natureza das prestações objecto do contrato), que o nosso legislador estabelece no n^º 1 do artigo 165º do Código dos Contratos Públicos.
- (14^a) Pensa-se que o doto Acórdão em crise se insere assim num quadro de problemática e controvérsia – longe de qualquer violação clara e grave de uma regra legal – e suscita o esclarecimento de questões que pressupõem e causam significativa incerteza jurídica na prática / actuação pública pré-contratual –

máxime, a ser como é julgado, exigindo-se que seja aferido, com mínima segurança e objectividade:

- a) Se tal critério de adequação se sujeita a qualquer conjecturado parâmetro mínimo ou máximo, objectivamente densificado, e em que termos é exigível à autarquia a sua concreta justificação (aliás, sabendo-se que esses parâmetros não constam fixados na lei);
- b) Se tal critério é passível de ser mensurado em termos substancialmente opostos, em julgados distintos, sem razão explicitada na decisão judicial (por exemplo, concedendo-se o visto a um contrato que sujeitava a qualificação dos candidatos ao requisito mínimo de 10 anos de experiência e recusando-se o visto, como sucede no caso dos autos, a um contrato cuja formação cingiu essa qualificação a operadores com 3 anos de experiência);
- c) Se, nessa suscitada lógica de fundamentação agravada, o referido critério de “adequação” – que, sublinha-se, é o estabelecido pelo legislador, no nº 1 do artigo 165º do Código dos Contratos Públicos – deve afinal ser aplicado com recurso a outros imputados critérios categóricos de decisão, não fixados na estatuição da norma legal específica, incluindo os da “concorrência”, da “proporcionalidade”, da “necessidade” ou até da “indispensabilidade”, todos considerados no doto aresto em crise;
- d) Se, nesta suscitada lógica de fundamentação agravada, mesmo que seja iniciado mediante anúncio aberto a todo o mercado da União Europeia, subjaz à adopção do tipo de procedimento pré-contratual do concurso limitado por prévia qualificação um imanente pressuposto de concorrência restringida, similar aos procedimentos iniciados sem anúncio (cf. pontos 12 a 17 do doto aresto em crise);
- e) Se, desta julgada lógica de fundamentação agravada – e, no caso, contraditória com julgados anteriores, em que o Tribunal não evidencia a razão pela qual julga que o critério de adequação não está preenchido no concreto juízo discricionário formulado pela entidade adjudicante, antes considerando ser ónus não cumprido da entidade adjudicante «justifica[r] a exata quantificação de experiência prévia» (sic, v. ponto 38 do aresto) que ponderou na fixação dos requisitos mínimos de qualificação (no limite, tendo de comprovar a adequação dos três anos fixados, em alternativa a dois anos e onze meses, ou a três anos e um mês...), introduzindo nessa ponderação administrativa a sujeição a outros critérios específicos de decisão diversos do da adequação que é fixada pelo legislador –, afinal, não decorre uma (aparente) constrição ilícita dos princípios (i) da proteção da confiança (inferido do princípio do Estado de Direito democrático), (ii) da separação de poderes e (iii) da autonomia local, consagrados nos artigos 2º (e 111º/1) e 6º/1 da Constituição da República Portuguesa – o que, aliás, aqui expressamente se invoca, para os devidos efeitos.

- (15º) No entender do recorrente, as mencionadas questões terão uma resposta (passe o termo) “auto-explicativa”: o doto aresto recorrido, a manter-se, traduzir-se-ia numa decisão judicial injustificada e aleatória, de natureza puramente principiológica, que lança sobre a prática da contratação pública um manto de

incerta e insegurança jurídica (doravante, com que garantias poderiam as entidades adjudicantes adoptar validamente um concurso limitado prévia qualificação?), em termos que assim (segundo se pensa) ofendem o princípio constitucional da tutela da confiança, além da própria discricionariedade administrativa que legitimamente assiste às autarquias locais na conformação das suas opções.

(16º) *Pelo que se justificaria a revisão do duto Acórdão, no sentido da concessão do visto – ou, ao menos, ainda que se entendesse (sem conceder) a conjectura da ilegalidade financeira, segundo se pensa, sempre esta haveria de ser julgada (também) com critérios de proporcionalidade e adequação, considerando as circunstâncias do caso, através de uma decisão traduzida na concessão de visto ao contrato, porventura com a recomendação de que, em situações futuras, a fundamentação das decisões seja mais densificada (idealmente, fazendo o Tribunal a identificação dos parâmetros mínimos que considera exigíveis) – artigo 44º/4 da lei nº 98/97.*

- 4 Termina pedindo a revogação da decisão recorrida e a concessão de visto ao contrato ou, subsidiariamente, a concessão de visto com recomendações.
- 5 O Ministério Público emitiu parecer ao abrigo do disposto no artigo 99.º, nº 1, da LOPTC, no sentido da improcedência total do recurso.
- 6 Corridos os vistos legais, cumpre apreciar e decidir.

II FUNDAMENTAÇÃO DE FACTO

II.1 FACTOS PROVADOS

- 7 São os seguintes os factos a considerar na decisão do presente recurso (aqueles constantes da decisão recorrida e resultantes da decisão proferida *infra* quanto à matéria de facto):

Do ato submetido a fiscalização prévia

6.1 Em 13/12/2023, a Câmara Municipal de Loures, em reunião ordinária, aprovou a proposta de deliberação n.º 855/2023, na qual se pugnava pela necessidade de proceder à “*instrução e lançamento de um procedimento aquisitivo, com vista à celebração de um contrato de aquisição de serviços para o desenvolvimento de um Projeto Piloto de Monitorização de Indicadores de Sustentabilidade Ambiental, com recurso a soluções tecnológicas integradas, a implementar em 6 zonas piloto do Concelho, visando uma gestão eficiente de recursos na promoção da economia circular e da descarbonização do território*”, com o preço contratual de €3.843.889,80, acrescido de IVA, procedimento sob a forma de concurso limitado por prévia qualificação, com publicação de anúncio no Jornal Oficial da União Europeia, e onde era proposto:

«1. Aprovar o programa do concurso e caderno de encargos enquanto peças do procedimento, que se anexam;

2. Aprovar o proposto no documento sob o título “proposta de autorização para início e tipo de procedimento, para nomeação de júri e nomeação do gestor do contrato” que se anexa;

3. Remeter o presente assunto a reunião da Assembleia Municipal para efeitos de autorização da repartição de encargos do montante total de 13.843,889,80 (três milhões, oitocentos e quarenta e três mil, oitocentos e nove euros e oitenta cêntimos), pelos anos 2024 a 2029, nos termos do artigo 22.º do Decreto-lei n.º 197/99, de 8 de junho.»

6.1.a. Na “Proposta de Autorização para Início e Tipo de Procedimento, para Nomeação de Júri e Nomeação do Gestor do Contrato”, datada de 05/12/2023, elaborada pelos Serviços da Câmara Municipal de Loures, consta o seguinte:

«3. Com vista a dar cumprimento ao disposto no artigo 38º do Código dos Contratos Públicos, constitui fundamento para a escolha do procedimento agora proposto, desde logo, a sua adequação à previsão legal em termos de critério de valor, em estrito respeito pelos princípios da transparência, da igualdade e da economia, bem como a necessidade de uma qualificação prévia tendo em conta a complexidade do projeto em causa, melhor esclarecido na informação supra referida».

(aditado na sequência de decisão proferida infra)

6.2 No Diário da República, II Série, n.º 296, de 10/01/2024, foi publicado o “Anúncio de Procedimento n.º 296/2024”, que se tem por reproduzido, e do qual se extraem os seguintes segmentos:

“**MODELO DE ANÚNCIO DO CONCURSO LIMITADO POR PRÉVIA QUALIFICAÇÃO**

1 - IDENTIFICAÇÃO E CONTACTOS DA ENTIDADE ADJUDICANTE Designação da entidade adjudicante: Município de Loures

(...)

2 - OBJETO DO CONTRATO

Designação do contrato: Aquisição de serviços para o desenvolvimento de um Projeto Piloto de Monitorização de Indicadores de Sustentabilidade Ambiental, com recurso a soluções tecnológicas integradas, a implementar em 6 zonas piloto do Concelho, visando uma gestão eficiente de recursos na promoção da economia circular e da descarbonização

do território. Descrição sucinta do objeto do contrato: Aquisição de serviços para o desenvolvimento de um Projeto Piloto de Monitorização de Indicadores de Sustentabilidade Ambiental, com recurso a soluções tecnológicas integradas, a implementar em 6 zonas piloto do Concelho, visando uma gestão eficiente de recursos na promoção da economia circular e da descarbonização do território.

Tipo de Contrato Principal: Serviços

Tipo de Contrato: Aquisição de Serviços

Preço base do procedimento? Sim

Valor do preço base do procedimento: 3,843,889.80 EUR

Classificação CPV (Vocabulário Comum para os Contratos Públicos)

Objeto principal Vocabulário principal: 90511000

Valor: 3,843,889.80 EUR

(...)

13 - REQUISITOS MÍNIMOS

13.1 - Requisitos mínimos de capacidade técnica

De acordo com o exigido na Cláusula 11.^a do Programa do Concurso

13.2 - Requisitos mínimos de capacidade financeira

De acordo com o exigido na Cláusula 11.^a do Programa do Concurso

(...)”;

6.3 O anúncio do procedimento em causa foi igualmente publicado no JOUE, de 12/01/2024, com a referência 2024/S-009-019200.

6.4 No âmbito do procedimento n.º 296/2024, foi aprovado o Programa do Concurso junto aos autos, que se tem por reproduzido, e do qual se extraem os seguintes segmentos:

“(...)

Cláusula 5.^a

Fases do Procedimento

O presente procedimento integra as seguintes fases:

- a) 1.^a fase – Apresentação das candidaturas e qualificação dos candidatos;*
- b) 2.^a fase – Apresentação e análise das propostas e adjudicação.*

(...)

Cláusula 11.^a

Qualificação dos candidatos

- 1. A qualificação dos candidatos assenta no modelo simples de qualificação e é efetuada de acordo com o critério de maior capacidade técnica e financeira, conforme previsto no artigo 179.^º do CCP.*

2. Para o efeito do disposto no n.º1, os candidatos devem cumprir, cumulativamente, os seguintes requisitos mínimos de capacidade técnica, devendo para o efeito proceder à apresentação dos documentos constantes da cláusula 12.º do presente programa do concurso:
 - a) Apenas serão admitidos candidatos, com experiência comprovada na operacionalização de uma plataforma/sistema de gestão de resíduos sólidos urbanos, em pelo menos 5 (cinco) Municípios, com a capacidade de executar, entre outras:
 - i. Monitorização de circuitos dinâmicos em função do nível de enchimento da contentorização;
 - ii. Análise de dados operacionais de Gestão;
 - iii. Análise e gestão de eventos/incidências.
 - b) Apenas serão admitidos candidatos, com experiência por um período contínuo igual ou superior a 3(três) anos, em que tenha celebrado, e mantenham ou tenham mantido em vigor nos últimos 3 (três) anos, um ou mais contratos de prestação de serviço de recolha e transporte de resíduos urbanos que abranjam, pelo menos, 40.000 (quarenta mil) habitantes.
 - c) Apenas serão admitidos candidatos cujas viaturas alocadas à prestação de serviço cumpram a norma EURO 6 [Regulamento nº 459/2012, da Comissão de maio de 2012].
 - d) Apenas serão admitidos candidatos, que declarem ter, no seu quadro pessoal, a qualquer título, uma equipa de Gestão e Coordenação do projeto piloto com pelo menos um diretor técnico com:
 - i. 5 (cinco) ou mais anos de experiência em gestão e coordenação de contratos de recolha e transporte de resíduos urbanos em municípios com, pelo menos, 40.000 (quarenta mil) habitantes;
 - j. Licenciado em Engenharia, com inscrição válida em Ordem Profissional (Ordem dos Engenheiros ou Ordem dos Engenheiros Técnicos).
 - e) Apenas serão admitidos candidatos, que aloquem ainda ao projeto piloto, um corpo técnico que integre, no mínimo, 1 (um) Engenheiro Civil e 1 (um) Engenheiro do Ambiente.
 - i. Os Licenciados em Engenharia deverão possuir inscrição válida em Ordem Profissional (Ordem dos Engenheiros ou Ordem dos Engenheiros Técnicos).
 - f) Apenas serão admitidos candidatos, que sejam detentores das seguintes certificações, há pelo menos 5 (cinco) anos:
 - i. Certificação em sistema de gestão da qualidade NP EN ISO 9001, ou equivalente;
 - ii. Certificação em sistema de gestão de ambiente NP EN ISO 14001, ou equivalente;

- iii. Certificação em sistema de gestão da saúde e segurança no trabalho NP EN ISO 45001, ou equivalente.
3. Para o efeito do disposto no n.º 1, os candidatos devem cumprir os seguintes requisitos mínimos de capacidade financeira, devendo proceder à apresentação dos documentos constantes da cláusula 12.º do presente programa do concurso:
- A apresentação de declaração bancária conforme modelo constante do anexo A (Modelo constante do Anexo VI do CCP) ao presente programa do concurso e do qual faz parte integrante; ou
 - No caso de o candidato ser um agrupamento, um dos membros que o integram ser uma instituição de crédito que apresente documento comprovativo de que possui sede ou sucursal em Estado membro da União Europeia, emitido pela entidade que exerce a supervisão bancária nesse Estado.

Cláusula 12.º

Documentos da Candidatura

- Para verificação dos requisitos de capacidade técnica e financeira, enunciados na Cláusula 11.º deste Programa de Concurso, as candidaturas devem ser constituídas pelos seguintes documentos:
 - Documento Europeu Único de Contratação Pública (DEUCP);
 - Para a verificação da implementação da plataforma/sistema de gestão de resíduos sólidos urbanos, declaração de compromisso com evidência dos municípios que cobertos pela monitorização da plataforma de gestão inteligente;
 - Para a verificação do currículum do Candidato, ao qual deverá ser junta a respetiva declaração Abonatória da (s) entidade (s) para quem prestou estes serviços;
 - Para a verificação do cumprimento da norma Euro 6 para as viaturas alocadas à prestação de serviços, deverá ser junta uma declaração de compromisso perante este pressuposto.
 - Para a função de Diretor Técnico | Declaração Abonatória da (s) entidade (s) para quem prestou estes serviços, mais comprovativo de inscrição atualizada em Ordem Profissional;
 - Para as funções de Corpo Técnico | Declaração Abonatória da (s) entidade (s) para quem prestou estes serviços, mais comprovativo de inscrição atualizada em Ordem Profissional;
 - Cópia dos certificados de conformidade que demonstrem uma correta gestão dos serviços de recolha de resíduos urbanos, nomeadamente de acordo com as normas ISO 9001, ISO 14001 e ISO 4501, ou outros documentos e/ou certificações equivalentes aprovadas ao abrigo das disposições dos estado-membro do estabelecimento do candidato, ou outras provas equivalentes;
 - Declaração bancária conforme modelo constante do anexo A ao presente programa do concurso, ou no caso de o candidato ser um agrupamento, um dos membros que o integram ser uma instituição de crédito que apresente documento comprovativo de que possui sede ou

sucursal em Estado membro da União Europeia, emitido pela entidade que exerce a supervisão bancária nesse Estado.

2. Quando para efeitos de preenchimento de requisitos mínimos de capacidade técnica e financeira, ou outra intenção, se recorre a formação/constituição de agrupamento será necessário apresentar um Documento Europeu Único de Contratação Pública (DEUCP) por cada um dos constituintes do agrupamento.

3. Poderão fazer parte da candidatura outros documentos que o candidato considere indispensáveis para demonstrar a capacidade técnica e financeira exigida.

(...)

Cláusula 27.^a

Critério de adjudicação

1. A adjudicação será feita segundo o critério da proposta economicamente mais vantajosa para a entidade adjudicante na modalidade monofator, sendo o fator em causa o preço.

2. Será ordenada em primeiro lugar a proposta que apresentar o mais baixo preço global referido na alínea c), do n.º 1, da Cláusula 19.^a deste programa do concurso.

3. No caso de ser apresentada mais do que uma proposta com o mais baixo preço global mencionado no número anterior, será efetuado um sorteio de desempate para efeitos de ordenação das propostas empatadas, sorteio cuja hora, dia, local e modelo serão, oportunamente, notificados aos concorrentes. No final do sorteio será lavrada ata, a qual será assinada pelo júri e pelos representantes dos concorrentes presentes.

(...)”;

6.5 No âmbito do procedimento aqui em causa, foi aprovado o Caderno de Encargos junto aos autos, que se tem por reproduzido, e do qual se extraem os excertos infra:

“(...)

Cláusula

1.^a Objeto do contrato

O presente caderno de encargos comprehende as cláusulas a incluir no contrato a celebrar na sequência do procedimento pré-contratual que tem por objeto principal a aquisição de serviços para o desenvolvimento de um Projeto Piloto de Monitorização de Indicadores de Sustentabilidade Ambiental, com recurso a soluções tecnológicas integradas, a implementar em 6 zonas piloto do Concelho, visando uma gestão eficiente de recursos na promoção da economia circular e da descarbonização do território, a executar em conformidade com as especificações técnicas descritas neste caderno de encargos, bem como em conformidade com o enquadramento, metas e objetivos enunciados no anexo I a este caderno de encargos, do qual faz parte integrante.

(...)

Cláusula 3.^a

Preço base e preço contratual

1. O preço base para efeitos do presente procedimento é de 3.843.889,80 (três milhões, oitocentos e quarenta e três mil, oitocentos e oitenta e nove euros e oitenta cêntimos) entendendo-se este enquanto montante máximo que o Município de Loures, se dispõe a pagar pela execução de todas as prestações que constituem o objeto do contrato.
 2. Entende-se por preço contratual o preço a pagar pelo Município de Loures, em resultado da proposta adjudicada, pela execução de todas as prestações que constituem o objeto do contrato, sendo que o contrato integrará um preço contratual máximo de 3.843.889,80 (três milhões, oitocentos e quarenta e três mil, oitocentos e oitenta e nove euros e oitenta cêntimos), a que deverá acrescer o IVA à taxa legal em vigor, correspondendo este último montante à despesa máxima passível de ser realizada contratualmente.
 3. O Município de Loures deve pagar ao cocontratante a soma dos preços unitários de unidades de monitorização instaladas e dos 59 sensores, acrescido de IVA à taxa legal em vigor, se este for legalmente devido.
 4. O preço referido no número anterior inclui todos os custos, encargos e despesas cuja responsabilidade não esteja expressamente atribuída à entidade adjudicante.
 5. Pela prestação dos serviços objeto do contrato, bem como pelo cumprimento das demais obrigações constantes do presente caderno de encargos, o contraente público propõe-se pagar à cocontratante, nos termos acordados, o preço constante da proposta adjudicada pelos serviços concreta e especificadamente individualizados, a que acrescerá ainda IVA à taxa legal em vigor, se este for legalmente devido.
(...)"
- 6.6 Foram apresentadas 3 candidaturas em fase de qualificação, tendo o júri, em sede de relatório preliminar da fase de qualificação datado de 15/02/2024, proposto a qualificação das candidaturas: i) SUMA - Serviços Urbanos e Meio Ambiente, S.A.; e ii) EcoAmbiente - Serviços e Meio Ambiente, S.A., propondo ainda a exclusão da candidatura da ISETE – Inovação, Soluções Económicas e Tecnologia Ecológica, Lda.", referindo quanto a esta que, "tendo em conta que esta entidade veio ao procedimento apresentando apenas uma declaração sob compromisso de honra em como se obriga a executar o contrato em conformidade com o conteúdo do mencionado caderno de encargos, documento esse que não era exigido, não apresentando qualquer um dos documentos identificados na cláusula 12.º do Programa do Concurso que a entidade deveria ter apresentado para efeitos da sua qualificação. Assim, subsumindo as omissões verificadas, e atrás identificadas, à previsão do disposto nas alíneas e), f) e l) do n.º 2, do artigo 184.º do CCP, deve ser proposta a exclusão da candidatura apresentada."
- 6.7 Foi realizada audiência prévia, na qual a concorrente SUMA pugnou pela exclusão da candidatura da concorrente EcoAmbiente.

- 6.8 Em 6/03/2024, em reunião da Câmara Municipal de Loures, foi aprovado o relatório final de qualificação e passagem dos candidatos SUMA – Serviços e Meio Ambiente, S.A., e EcoAmbiente – Serviços e Meio Ambiente, S.A., à fase de apresentação de propostas, e aprovar o convite à apresentação de propostas pelos candidatos qualificados.
- 6.9 Na sequência do convite, e apresentação de propostas, em 15/04/2024, pelo júri do procedimento foi elaborado o relatório preliminar, que avaliou as duas propostas a concurso, ordenando-as do seguinte modo:
- 1.º Lugar – EcoAmbiente – Serviços e Meio Ambiente, S.A. - €3.775.986,00
- 2.º Lugar – SUMA – Serviços Urbanos e Meio Ambiente, S.A. - €3.792.283,60
- 6.10 Na sequência da elaboração do Relatório Final pelo júri, em 12/06/2024 foi deliberado pela Câmara Municipal de Loures aprovar o mesmo, com a inerente adjudicação da proposta da concorrente EcoAmbiente – Serviços e Meio Ambiente, S.A., com o preço global de €3.775.986,00 (três milhões, setecentos e setenta e cinco mil, novecentos e oitenta e seis euros), acrescido de IVA, se devido, à taxa legal em vigor, ali se deliberando igualmente aprovar a minuta do contrato a celebrar.
- 6.11 Em 2 de julho de 2024, entre o Município de Loures e a EcoAmbiente – Serviços e Meio Ambiente, S.A., foi outorgado o Contrato n.º 130/ACO/2024, tendo por objeto “*a aquisição de serviços para o desenvolvimento de um Projeto Piloto de Monitorização de Indicadores de Sustentabilidade Ambiental, com recurso a soluções tecnológicas integradas, a implementar em 6 zonas piloto do Concelho, visando uma gestão eficiente de recursos na promoção da economia circular e da descarbonização do território*”, com o prazo de vigência de 66 meses, e o preço contratual de €3.775.986,00, valor acrescido de IVA à taxa legal em vigor.
- 6.12 Em 2/07/2024, o Município de Loures, submeteu a fiscalização prévia o contrato de “*Aquisição de serviços para o desenvolvimento de um Projeto Piloto de Monitorização de Indicadores de Sustentabilidade Ambiental, com recurso a soluções tecnológicas integradas, a implementar em 6 zonas piloto do Concelho, visando uma gestão eficiente de recursos na promoção da economia circular e da descarbonização do território*” outorgado a 02.07.2024 com EcoAmbiente - Serviços e Meio Ambiente, S.A., com um valor de 3.775.986,00€, acrescido de IVA legalmente aplicável e prazo de execução de 66 meses”.

Da tramitação destes autos

6.13 Através do ofício n.º 38345/2024, de 23/07/2024, o Município de Loures foi notificado pelo DFP para prestar esclarecimentos e juntar documentação, nomeadamente para:

"8. Considerando que o contrato submetido à fiscalização prévia resulta de um procedimento pré-contratual de concurso limitado por prévia qualificação, fundamentalmente e demonstre:

- a. que as prestações objeto do contrato exigem uma especial garantia quanto à aptidão técnica e financeira do cocontratante;*
- b. que foram respeitados os pressupostos relativos aos requisitos mínimos de capacidade técnica e financeira, nos termos do artigo 165.º do CCP;*
- c. que os documentos da candidatura, exigidos no programa do concurso, são os adequados para a qualificação dos candidatos, nos termos do n.º 1 do artigo 168.º do CCP, face ao objeto do contrato;*
- d. que cada um dos requisitos mínimos estabelecidos no procedimento respeitam o princípio da proporcionalidade, tal como expresso no n.º 3 do artigo 165.º do CCP, e não se mostram desproporcionados ao objeto contratual, bem como que os mesmos não foram estabelecidos de modo a colidir ou a limitar os princípios da concorrência, da igualdade, da adequação e da proporcionalidade.*

9. Relacionado com o ponto anterior, justifique em especial:

- a. o facto de os requisitos mínimos de capacidade técnica exigidos na cláusula 11.ª, n.º 2, alínea c), do programa do concurso serem relativos às concretas viaturas a alocar à prestação de serviço;*
- b. a circunstância de os requisitos mínimos de capacidade técnica exigidos na referida cláusula 11.ª, n.º 2, alíneas d) e e), do programa do concurso serem igualmente relativos à equipa a afetar à prestação do serviço e não apenas ao próprio candidato, justificando a sua resposta, também à luz do Acórdão n.º 29/2019, 1.ª Secção – SS;*
- c. sem prejuízo da resposta à alínea anterior, que, face àquela disposição do programa do concurso, a experiência mínima tenha que versar sobre a “operacionalização de uma plataforma/sistema de gestão de resíduos sólidos urbanos”, explicitando quais as particularidades deste tipo de resíduos que afastam a admissibilidade de plataformas/sistemas envolvendo a análise de outro tipo de gestão e, bem assim que que tal experiência anterior tenha que envolver “pelo menos 5 (cinco) Municípios” com afastamento de experiência de menos anos e para outras entidades públicas e/ou privadas que efetuam a gestão de resíduos sólidos urbanos ou outros que possam ser considerados de natureza equivalente;*
- d. concomitantemente, que seja requerida “experiência por um período contínuo igual ou superior a 3 (três) anos”, demonstrando em que medida a operação de monitorização de indicadores de gestão objeto do contrato por período inferior é insuficiente para os objetivos visados alcançar com a presente contratação;*
- e. que a “equipa de Gestão e Coordenação do projeto piloto” tenha de integrar o quadro de pessoal, quando, designadamente, em face do disposto no n.º 4 do artigo 168.º do CCP, para efeitos do*

preenchimento dos requisitos mínimos de capacidade técnica, o candidato pode recorrer a terceiros, independentemente do vínculo que com eles estabeleça, nomeadamente o de subcontratação; f. na sequência das alíneas b. a d., por que razão se entendeu que esses requisitos eram essenciais e como considera que as exigências em questão permitem a igualdade de acesso dos operadores económicos ao procedimento de contratação e não se apresentam como discriminatórias e não violam o princípio da igualdade de tratamento e da não discriminação consagrado no artigo 1.º-A do CCP, nem induzem a prestações anteriores do mesmo tipo prestadas para o Município ou outras entidades públicas.

10. Na sequência do ponto anterior, evidencie como considera que a estipulação de tais requisitos mínimos de capacidade técnica não teve por efeito favorecer ou eliminar determinadas empresas e, por conseguinte, uma alteração do resultado financeiro do contrato, tendo em consideração a jurisprudência deste Tribunal (veja, nomeadamente, o Acórdão n.º 17/2023, de 06/06/2023, 1.ª Secção - SS), e atendendo igualmente a número de candidaturas apresentadas: apenas 3 e das quais somente duas foram consideradas em condições de serem avaliadas.

11. Justifique que, pese embora na cláusula 11.º, n.º 1 do programa do concurso seja indicado como modelo de qualificação dos candidatos o modelo simples, naquela se refira que se trata do “critério de qualificação da maior capacidade técnica e financeira” próprio do modelo complexo, considerando o disposto nos artigos 179.º, n.º 1 e 181.º, n.º 1, respetivamente, do CCP. (...);

6.14 O Município de Loures respondeu através do requerimento n.º 2997/2024, de 16/07/2024, com o seguinte teor:

Ponto 8 –Informa-se, mui respeitosamente:

a) "Tendo em consideração que o contrato que foi submetido à fiscalização prévia decorre de um procedimento pré-contratual do tipo concurso limitado por prévia qualificação, a exigência de uma especial garantia quanto à aptidão técnica e financeira do cocontratante é justificada pelas características específicas do objeto contratual. Estas características impõem a necessidade de garantir que o adjudicatário possua as capacidades necessárias para cumprir adequadamente as obrigações decorrentes do contrato.

O objeto do contrato exige a prestação de serviços que envolvem tecnologias que requerem conhecimentos especializados. Isso é especialmente relevante neste projeto piloto, onde o contrato inclui o desenvolvimento e a implementação de plataformas tecnológicas, a monitorização de indicadores de gestão e a coordenação de equipas técnicas, além da salvaguarda da saúde pública e do meio ambiente. Essas atividades requerem um alto nível de conhecimento técnico e experiência comprovada para garantir que as operações sejam realizadas de forma eficaz, segura e de acordo com as normas aplicáveis.

Além do conhecimento técnico, a prestação de serviços exige o uso de equipamentos especializados, como veículos e sistemas de monitorização automatizada, que são essenciais para a boa execução do contrato. A adequação e qualidade desses equipamentos são fundamentais para garantir o cumprimento dos prazos e a eficiência operacional, o que exige que o cocontratante tenha a capacidade financeira para adquiri-los e mantê-los.

A exigência de especial garantia quanto à aptidão técnica e financeira do cocontratante é justificada pela complexidade técnica, risco financeiro e responsabilidades significativas envolvidas no contrato. O recurso ao concurso limitado por prévia qualificação reforça a necessidade de selecionar operadores económicos que possuam a experiência, os recursos e a capacidade para garantir a prestação de serviços de qualidade, minimizando os riscos de incumprimento e assegurando a proteção do interesse público.

Salientar ainda que o contrato visa o desenvolvimento de um projeto piloto inovador e pressupõe a adoção de soluções tecnológicas novas que permitam dar cumprimento aos objetivos e metas de desenvolvimento sustentável do Município de Loures, conforme descrito no Caderno de Encargos e, com efeito, em face da novidade do sistema, do tipo de tecnologia associada e, bem assim, do investimento inicial que se afigura necessário realizar, bem como dos previsíveis encargos financeiros necessários suportar para assegurar o bom e pontual cumprimento das obrigações contratuais afigura-se necessário estabelecer uma fasquia de exigência técnica e financeira do cocontratante. Assim, consideramos que essa exigência é proporcional ao objeto do contrato e visa garantir a execução eficiente, contínua e de alta qualidade do projeto.

b) Os pressupostos relativos aos requisitos mínimos de capacidade técnica e financeira estabelecidos no artigo 165.º do CCP foram respeitados, uma vez que os critérios definidos no procedimento são proporcionais, adequados e necessários para garantir a execução correta do contrato. Os requisitos técnicos estão diretamente ligados à natureza especializada das prestações e à complexidade do objeto contratual, enquanto os requisitos financeiros garantem que o adjudicatário possui recursos suficientes para suportar as obrigações financeiras e operacionais decorrentes do contrato. Tudo isso é feito sem violar os princípios da concorrência e da não-discriminação, assegurando que o procedimento é transparente e acessível aos operadores económicos com capacidade comprovada.

Esclarece-se ainda que em conformidade com o art.º 164.º do CCP, no programa do concurso limitado por prévia qualificação, procedeu-se à indicação dos requisitos mínimos de capacidade técnica bem como dos requisitos mínimos de capacidade financeira a preencher pelos candidatos, procurando descrever as características adequadas à natureza das prestações objeto do contrato a celebrar, em cumprimento do disposto no art.º 165.º do CCP, nomeadamente:1) À experiência curricular dos candidatos, no âmbito da operacionalização de plataformas de gestão de resíduos sólidos urbanos, bem como na prestação do serviço de recolha e transporte de resíduos urbanos. Tendo em consideração todas as características da plataforma de gestão necessárias à monitorização de indicadores de sustentabilidade ambiental do projeto piloto a implementar no concelho, enunciadas nas especificações técnicas do Caderno de Encargos, indicou-se em sede de prévia qualificação a experiência mínima, em pelo menos 5 municípios, na operacionalização de plataformas/sistemas de gestão de resíduos urbanos com capacidade de execução de monitorização de circuitos dinâmicos consoante o nível de enchimento dos equipamentos, análise de dados operacionais de gestão e gestão de incidências. A experiência na operacionalização de plataformas desta natureza noutras municípios é relevante na medida em que a experiência adquirida em outros municípios permite aprender com os ajustes e erros de implementação dessas plataformas. Isso significa que, ao trazer este conhecimento, é possível adotar as melhores práticas e evitar erros comuns, resultando numa implementação mais eficiente e eficaz.

Acresce ainda o facto de que a equipa estará mais apta a adaptar as soluções para as necessidades e especificidades do Município de Loures, diminuindo o tempo necessário para planear e executar a operacionalização, já que muitas das etapas são conhecidas, gerando economia de escala, pois o processo será otimizado desde o início, com menor necessidade de (re)trabalho ou correções, possibilitando uma gestão proactiva, com soluções já testadas previamente.

No que concerne à prestação do serviço de recolha e transporte de resíduos, por se tratar de um serviço essencial à população com impactes ambientais e de saúde pública cuja salvaguarda tem de ser garantida, foi considerada como necessária e adequada a

experiência mínima de um período contínuo de, pelo menos, 3 anos na prestação deste serviço noutras concelhos.

Tendo em consideração a estimativa da população abrangida no projeto piloto, consideramos que as premissas exigidas garantem escalabilidade e representatividade necessárias para salvaguardar as questões de saúde pública e minimizar impactes associados à gestão de um serviço público essencial à população.

2) Aos recursos humanos e equipamento utilizados pelos candidatos foi projetado para minimizar os impactos ambientais, com soluções de baixo consumo energético e alta eficiência na gestão de resíduos e recursos naturais. Isso assegura que o projeto não só atenda às necessidades da população, mas o faça de forma sustentável e responsável. Foi intenção, também, garantir que a estrutura de recursos humanos e de equipamentos proposta é flexível e suficiente para se adaptar a diferentes níveis de exigência, ajustando-se facilmente a picos de necessidade sem comprometer a qualidade do serviço.

3) Ao modelo e à capacidade organizacionais dos candidatos, designadamente no que respeita à direção e integração de valências especializadas, aos sistemas de informação de suporte e aos sistemas de controlo de qualidade, pretendeu o Município de Loures assegurar a capacitação e competência dos recursos humanos associados ao projeto de forma a garantir a qualidade, confiabilidade e segurança do projeto piloto. A diversidade de especializações dos recursos humanos é crucial para abordar diferentes aspectos do projeto piloto, desde a gestão de plataformas digitais até questões de sustentabilidade e de saúde pública. A organização e distribuição das equipas de trabalho serão asseguradas de forma estratégica, garantido que cada área crítica do projeto esteja adequadamente atendida.

4) À capacidade dos candidatos adotarem medidas de gestão ambiental no âmbito da execução do contrato a celebrar, solicitando, como meio de prova da sua aptidão técnica para o efeito, certificação em sistema de gestão ambiental.

Solicitar a certificação em sistema de gestão ambiental como prova de aptidão técnica para adotar medidas de gestão ambiental na execução do projeto piloto é uma forma de garantir que a entidade contratada possui as qualificações necessárias para cumprir com os requisitos ambientais do projeto e que está comprometida em minimizar os impactes

ambientais, cumprindo práticas sustentáveis e eficientes ao longo da execução do contrato.

A certificação é uma prova de que as entidades já implementaram um sistema formal de gestão ambiental, o que inclui a adoção de procedimentos e processos testados e aprovados para minimizar os impactes ambientais. Isso demonstra que os candidatos têm a capacidade técnica para lidar com questões ambientais complexas que possam surgir durante a execução do contrato.

Exigir que os candidatos demonstrem a capacidade de adotar medidas de gestão ambiental, comprovada por certificação, é essencial para garantir que o contrato seja executado de forma sustentável, legalmente conforme e alinhada com os objetivos de desenvolvimento sustentável, nos quais se incluem a sustentabilidade ambiental e de saúde pública. Isso assegura não apenas a qualidade e eficiência do projeto, mas também contribui para a preservação do meio ambiente e o bem-estar da sociedade, atendendo às expectativas de responsabilidade social e promovendo práticas empresariais sustentáveis.

5) À capacidade financeira dos candidatos, para suporte dos meios financeiros previsivelmente necessários ao integral cumprimento das obrigações resultantes do contrato, cujo valor máximo é aquele do contrato.

Tendo em consideração que a capacidade financeira é essencial para assegurar que as entidades possam cumprir integralmente todas as obrigações previstas no contrato, e que o projeto piloto exige investimentos significativos, tanto em mão de obra quanto em equipamentos, tecnologia e materiais, uma empresa financeiramente sólida tem maior capacidade de adquirir os recursos necessários para executar o projeto, mesmo diante de imprevistos. Foi intenção do Município de Loures garantir uma capacidade financeira que assegure a continuidade do projeto, a resiliência diante de imprevistos, o cumprimento de prazos e a manutenção da qualidade exigida. Além disso, protege o Município contra riscos financeiros e operacionais, assegurando que o contrato será executado com segurança e eficiência, do início ao fim.

Pelo exposto, consideramos que os requisitos mínimos de capacidade técnica e financeira previstos no Programa do Procedimento respeitam os pressupostos previstos no artº 165º do CCP na medida em que se reportam à experiência curricular dos candidatos na operacionalização de plataforma/sistema de gestão de resíduos sólidos

urbanos, bem como na prestação do serviço de recolha e transporte de resíduos urbanos, aos recursos humanos e equipamentos utilizados pelos candidatos para o tipo de prestações a contratar e à capacidade dos candidatos para adotarem medidas de gestão ambiental e, relativamente à capacidade financeira, reportam-se à aptidão dos candidatos para mobilizarem os meios financeiros previsivelmente necessários ao integral cumprimento das obrigações resultantes do contrato, no estritamente necessário para a salvaguarda do interesse público que se visa alcançar.

c) Os documentos de candidatura exigidos no programa do concurso são adequados para a qualificação dos candidatos nos termos do n.º 1 do artigo 168.º do CCP. Os documentos foram selecionados com base na complexidade e natureza do objeto do contrato, visando comprovar a capacidade técnica e financeira dos candidatos de maneira objetiva, transparente e proporcional. A exigência de tais documentos garante que a entidade adjudicante possa avaliar a aptidão dos candidatos para a execução do contrato, assegurando a proteção do interesse público e o cumprimento das obrigações contratuais sem comprometer os princípios da concorrência e da não discriminação.

Em conformidade com o n.º 1 do artigo 168.º do CCP, o programa de concurso definiu os documentos que constituem a candidatura, nomeadamente o Documento Europeu Único de Contratação Pública e os documentos destinados à qualificação dos candidatos, sendo qualificados todos os candidatos que preencham os requisitos mínimos de capacidade técnica e de capacidade financeira. Assim, e para efeitos de prova de cumprimento dos requisitos mínimos exigidos, foram solicitados documentos comprovativos de que os candidatos possuem experiência na operacionalização de plataforma/sistema de gestão de resíduos sólidos urbanos, bem como na prestação do serviço de recolha e transporte de resíduos urbanos, de que os recursos humanos utilizados pelos candidatos possuem experiência e as habilitações necessárias e, bem assim, que os equipamentos são aptos para o tipo de prestação a contratar, de que os candidatos estão certificados nos sistemas de gestão de qualidade, ambiente, saúde e segurança no trabalho e, ainda, de que os candidatos têm à sua disposição todos os meios financeiros previsivelmente necessários ao integral cumprimento do contrato, no estritamente necessário para a salvaguarda do interesse público que se visa alcançar, tudo em cumprimento do disposto nos artigos 165.º, 168.º e n.º 3 do art.º 179.º do CCP.

Os documentos comprovativos solicitados consistiram em declarações de compromisso com evidência dos municípios que cobertos pela monitorização da plataforma de gestão inteligente, declarações abonatórias da(s) entidade(s) para quem prestou serviço, declaração de compromisso de cumprimento da norma Euro 6, comprovativos de inscrição na Ordem Profissional do Diretor e Corpo Técnico alocados ao serviço, cópias dos certificados de conformidade de acordo com as normas ISO 9001, ISO 14001 e ISO 4501 ou outros documentos e/ou certificações equivalentes, e Declaração bancária pondo à disposição do candidato todos os meios financeiros previsivelmente necessários ao integral cumprimento das obrigações resultantes do contrato a celebrar.

Com efeito, reportam-se aos documentos comprovativos de que os candidatos possuem experiência na operacionalização de plataforma/sistema de gestão de resíduos sólidos urbanos, bem como na prestação do serviço de recolha e transporte de resíduos urbanos, de que os recursos humanos utilizados pelos candidatos possuem experiência e as habilitações necessárias e, bem assim, que os equipamentos são aptos para o tipo de prestação a contratar, de que os candidatos estão certificados nos sistemas de gestão de qualidade, ambiente, saúde e segurança no trabalho e, ainda, de que os candidatos têm à sua disposição todos os meios financeiros previsivelmente necessários ao integral cumprimento do contrato, no estritamente necessário para a salvaguarda do interesse público que se visa alcançar, tudo em cumprimento do disposto nos artigos 165.º, 168.º e n.º 3 do art.º 179.º do CCP.

Face ao exposto, consideramos que os documentos exigidos no Programa do Procedimento se afiguram adequados e proporcionais para a qualificação dos candidatos face à natureza das prestações contratuais.

d) Os requisitos mínimos estabelecidos no Programa do Procedimento são adequados e proporcionais para mitigar o risco de incumprimento contratual do cocontratante por motivos técnicos e financeiros. No que se refere aos requisitos de capacidade financeira os mesmos cumprem com o disposto no n.º 3 do art.º 165.º do CCP na medida em que foi exigido a todos os candidatos que recorressem à declaração bancária prevista no art.º 179.º, n.º 3, do CCP que consiste na abertura de crédito irrevogável vinculada à execução do contrato cujo valor máximo é aquele do contrato em total respeito pelo princípio da concorrência, igualdade e proporcionalidade.

Tendo em consideração que o contrato envolve a prestação de um serviço altamente especializado, consideramos legítimo exigir que os concorrentes possuam qualificações técnicas específicas e experiência comprovada na área. Este tipo de requisito é proporcional, pois é necessário para garantir a qualidade e segurança do serviço prestado.

Os requisitos solicitados como qualificações profissionais, experiência prévia, capacidade técnica ou certificações são essenciais para assegurar que o adjudicatário terá as condições necessárias para executar o contrato de forma adequada. Consideramos que esses requisitos não são desproporcionados quando alinhados com a complexidade e os riscos inerentes ao projeto piloto. A exigência de capacidade financeira, por exemplo, considera-se ser proporcional ao valor e à extensão do contrato justificada para garantir que o adjudicatário terá meios para arcar com os custos e cumprir as obrigações contratuais sem interrupções, não colocando em causa a prestação de um serviço público, enquanto bem essencial à população do Município de Loures.

No sentido de garantir a salvaguarda da saúde pública, os requisitos mínimos foram definidos à luz da qualidade esperada na execução do contrato no sentido de que o prestador tenha capacidade técnica e recursos adequados para lidar com esses desafios associados a questões de saúde pública, impacte ambiental ou segurança.

Pretendeu-se ainda acautelar a mitigação de riscos, ao exigirmos, por exemplo, uma experiência mínima no setor, o Município de Loures pretende estar resguardado de potenciais falhas na execução do contrato, o que poderia levar a consequências negativas na qualidade de vida das populações do Município de Loures.

Deve salientar-se ainda que os requisitos solicitados foram definidos e aferidos de forma a não excluir potenciais concorrentes de maneira desnecessária. Ou seja, o nível de exigência não foi limitativo à participação de empresas qualificadas sem uma justificativa técnica ou legal adequada.

Neste sentido, consideramos que os requisitos mínimos estabelecidos no procedimento respeitaram o princípio da proporcionalidade ao serem adequados, necessários e proporcionais ao objeto contratual. Eles foram definidos de forma a garantir a execução eficiente do contrato, proteger o interesse público e garantir a qualidade dos serviços, sem criar barreiras desnecessárias à participação. Além disso, os requisitos não foram concebidos para limitar ou colidir com os princípios da concorrência, mas sim para

assegurar uma competição justa, transparente e ampla entre os candidatos, de forma que todos tenham a oportunidade de participar, desde que comprovem aptidão técnica, financeira e operacional suficiente para cumprir o contrato."

Ponto 9 – Informa-se, muí respeitosamente:

a) "Que a exigência contida na alínea c) da cláusula 11.ª, n.º 2, do Programa do Procedimento visava apenas a demonstração de que os candidatos utilizam no tipo de prestações a contratar viaturas que cumprem com a norma EURO6, veja-se que o documento exigido na al. d) do n.º 1 da cláusula 12.ª do Programa do Procedimento não visava a identificação das viaturas em concreto a alocar à prestação do serviço, tal documento correspondia apenas a uma declaração de compromisso sobre aquele pressuposto.

A exigência pretendida de que as viaturas estejam claramente especificadas e atribuídas ao serviço é justificada pela natureza do contrato. Tendo em consideração que o contrato envolve operações que dependem diretamente do uso de viaturas especializadas, é crucial que a empresa concorrente possua os veículos adequados para garantir uma execução eficiente e segura.

As viaturas são um elemento central da capacidade operacional do prestador de serviços. Ao exigirmos a especificação de veículos concretos, o Município assegura que o concorrente dispõe dos meios adequados para realizar o serviço conforme os parâmetros exigidos, minimizando o risco de falhas ou atrasos na execução do contrato, promovendo eficiência e qualidade na prestação.

A exigência de viaturas concretas alocadas à prestação de serviço, conforme descrito na cláusula 11.ª, n.º 2, alínea c), do programa do concurso, é justificada e está em conformidade com os princípios da proporcionalidade e da concorrência. Esta exigência assegura que os concorrentes possuam os meios técnicos e logísticos necessários para garantir a qualidade, eficiência e segurança na execução do contrato, protegendo o interesse público e evitando riscos operacionais. Além disso, a exigência não é desproporcionada em relação ao objeto contratual, uma vez que garante que a empresa adjudicatária tenha a estrutura necessária para cumprir integralmente as suas obrigações.

Com efeito, os transportes são um dos principais contribuintes para as emissões de determinados poluentes atmosféricos, como os óxidos de azoto (NOx) e outros gases com efeito de estufa. A regulamentação europeia no que respeita às emissões de veículos, através das normas Euro, em particular a norma 6, visou um decréscimo das emissões de partículas de exaustão e outros poluentes, contribuindo para a proteção da qualidade do ar e a redução das emissões de gases com efeito de estufa.

A norma Euro 6 desempenha um papel crucial na estratégia de descarbonização da sociedade, em diversas vertentes, nomeadamente na melhoria da eficiência energética e redução de emissões poluentes dos veículos, em particular dos óxidos de azoto (NOx), hidrocarbonetos não queimados (HC) e monóxido de carbono (CO) e partículas (PM), contribuindo diretamente para a melhoria da qualidade do ar e a redução dos impactos negativos na saúde pública, alinhando-se com os compromissos internacionais de combate às mudanças climáticas.

Entre os objetivos do projeto piloto de monitorização de indicadores de sustentabilidade ambiental, um projeto Smart City aplicado à economia circular e à descarbonização, elencam-se a redução das emissões de gases de efeito estufa, promovendo a neutralidade carbónica e contribuindo para a mitigação das alterações climáticas no território, e ainda tornar a gestão do território mais inteligente, desenvolvendo soluções que integrem tecnologias de informação geográfica e sistemas de gestão integrada, com vista à caracterização espacializada dos indicadores de desempenho ambiental.

O cumprimento da norma EURO 6 no âmbito da prestação de serviço que se pretende contratar é relevante e está em alinhamento, assim o consideramos, com os objetivos do projeto.

Ponderando o exposto, foi considerada adequada a exigência do cumprimento da norma EURO 6 no que diz respeito às viaturas a alocar à prestação de serviço. Para o efeito, e visando a demonstração pelos concorrentes de que as viaturas a alocar cumprem a norma referida, não sendo necessário identificar as viaturas em concreto, considerou-se como bastante que o documento comprovativo deste requisito corresponesse a uma declaração de compromisso de cumprimento do mesmo, como definido na al. d) do n.º 1 da cláusula 12.ª do Programa do Procedimento.

Outrossim, deve rematar-se concluindo que a previsão em causa, e ora em apreciação, quadra em total ajustamento legal com a previsão da alínea b), do n.º 1, do artigo 165.º do CCP.”

b) “Que o sucesso da execução do contrato depende diretamente da capacidade e competência técnica da equipa a ser designada para o serviço. Embora a entidade seja o adjudicatário do contrato, é a equipa técnica, ou seja, os trabalhadores que irão desempenhar as tarefas, que efetivamente realizam as atividades exigidas pelo contrato. Logo, é fundamental garantir que a equipa tenha as qualificações, experiência e competências técnicas necessárias para a correta prestação do serviço.

Consideramos que ao exigirmos requisitos mínimos para a equipa, o Município assegura que os profissionais envolvidos estão devidamente qualificados para enfrentar os desafios e responsabilidades inerentes ao contrato.

Tendo em consideração que o projeto piloto envolve a prestação de um serviço de primeira necessidade à população, a experiência e qualificação da equipa são tão importantes quanto a capacidade geral da empresa. Assim, a exigência é proporcional ao nível de complexidade e responsabilidade envolvida no contrato.

Em suma, reitera-se que a exigência de que os requisitos mínimos de capacidade técnica se apliquem não apenas ao candidato, mas também à equipa designada para a prestação do serviço, é justificada e proporcional ao objeto do contrato. Isso garante que a execução técnica seja feita por profissionais qualificados, refletindo a capacidade global da empresa na prestação concreta do serviço. A jurisprudência, como o Acórdão n.º 29/2019, valida essa abordagem, afirmando que a capacidade técnica pode e deve ser atribuída tanto à empresa quanto aos profissionais diretamente envolvidos no contrato, protegendo assim o interesse público e assegurando a qualidade e eficiência na execução do contrato.

As exigências contidas nas alíneas d) e e), do n.º 2 da cláusula 11.^a, do Programa do Procedimento visavam apenas a demonstração de que os candidatos utilizam recursos humanos com a experiência e habilidades necessárias para o tipo de prestações a contratar, veja-se que os documentos exigidos nas als. e) e f) da cláusula 12.^a do Programa do Procedimento não impunham aos candidatos a identificação da equipa

técnica a alocar à prestação do serviço a contratar mas apenas visavam a comprovação da experiência e habilidades dos meios humanos que utilizam.

O disposto nas referidas alíneas não constituía, pois, qualquer impedimento de participação no concurso de operadores habilitados para o efeito.

E permitimo-nos rematar, novamente, concluindo que a previsão em causa, e ora em apreciação, quadra em total ajustamento legal com a previsão da alínea b), do n.º 1, do artigo 165.^a do CCP."

c) “Que a exigência de que a experiência anterior envolva a gestão de resíduos em pelo menos 5 municípios visa assegurar que o candidato tenha experiência comprovada em contextos variados, com diferentes dimensões, desafios logísticos e infraestruturas. Gerir uma plataforma em um único município pode não fornecer a diversidade de situações necessárias para comprovar a capacidade do concorrente de adaptar e otimizar o sistema em diferentes cenários urbanos.

A gestão em diferentes municípios demonstra que o candidato tem a capacidade de escalabilidade, ou seja, pode ajustar sua solução de gestão e monitorização para responder às necessidades de diferentes tamanhos populacionais e níveis de urbanização. Um sistema que funcione eficientemente em vários municípios é mais robusto e confiável, indicando que a solução proposta será capaz de atender às necessidades complexas e variáveis do município de Loures.

A exigência de experiência em 5 municípios e com a gestão de uma plataforma específica está alinhada com o princípio da proporcionalidade, uma vez que o objetivo é garantir que o adjudicatário tenha experiência comprovada em um cenário operacional semelhante ao do que o Município de Loures pretende. A exigência de menos municípios ou de experiência com outras plataformas não proporcionaria o mesmo nível de confiança quanto à capacidade do concorrente de lidar com os desafios específicos do contrato.

Em suma, a exigência é justificada pela complexidade e especificidade técnica da gestão de Resíduos Urbanos. A natureza dos resíduos sólidos urbanos e a sua monitorização que envolve impactes diretos no meio ambiente e na saúde pública, exige plataformas especializadas e uma gestão adaptada a diferentes contextos municipais. A experiência em múltiplos municípios garante que o concorrente tenha a capacidade de escalar a

solução para diferentes realidades e cumprir rigorosamente com as exigências regulatórias, operacionais e de segurança envolvidas no projeto, o que não seria garantido com a experiência em outros tipos de gestão ou em contextos privados.

A plataforma/sistema de gestão de resíduos urbanos que se pretende implementar com o contrato destina-se à monitorização de indicadores ambientais, com base numa nova visão da gestão dos resíduos, de proximidade à população e de monitorização inteligente. Em causa está um sistema de gestão de indicadores ambientais com recurso a uso de sistemas inteligentes de monitorização e interação IoT (“Internet of Things”) que permitem uma monitorização permanente e em tempo real. Este sistema é uma solução pioneira que promove a economia circular nos Municípios. Conforme decorre da Cláusula 32.^a do Caderno de Encargos, este tipo de sistema integra os dados provenientes de uma solução tecnológica de gestão de resíduos num monitor de operações através da configuração deste, o desenvolvimento de uma web API que comunica com uma base de dados com a informação dos eventos (contentores e recolhas) e a criação de dashboards de business analytics com estes dados. Os resultados finais são representados na compreensão analítica dos dados e na escalabilidade do sistema.

Tratando-se da gestão inteligente dos resíduos, com recurso à digitalização, este sistema é inovador pela tecnologia e conjunto de ferramentas selecionadas para a sua elaboração, pelo que se diferencia de outros sistemas de gestão de resíduos tradicionais. A demonstração pelos candidatos de experiência anterior na operacionalização plataforma/sistema de gestão de resíduos sólidos urbanos afigura-se, assim, essencial para a boa execução do contrato por motivos técnicos.

A exigência da experiência anterior dos candidatos em pelo menos 5 Municípios por um período não inferior a 3 anos tem de se ver, por um lado, com o facto de a entidade adjudicante ser um Município com uma área de circunscrição, modo de organização e funcionamento próprios e distintos de outras entidades públicas e/ou privadas que efetuam a gestão de resíduos sólidos urbanos e, por outro, com o prazo de duração do contrato a celebrar.

Também aqui permitimo-nos concluir que a previsão em causa, e ora em apreciação, quadra em total ajustamento legal com a previsão das alíneas a), b) e c), do n.º 1, do artigo 165.º do CCP.”

d) “A operação de sistemas de gestão de resíduos urbanos não se trata de um processo de curto prazo. Envolve a implementação de processos que passam por diferentes fases, desde a sensibilização, separação de resíduos, recolha e entrega a destino final. A análise e a monitorização de indicadores de sustentabilidade ambiental, como eficiência operacional, cumprimento de metas de reciclagem e redução de resíduos em aterros, requer tempo para amadurecimento e ajuste.

A implementação de um sistema de monitorização de indicadores de sustentabilidade ambiental requer um tempo significativo para que os dados recolhidos se possam estabilizar e oferecer um panorama confiável sobre o desempenho do sistema. Inicialmente, pode haver uma curva de aprendizagem ou de adaptação, tanto para os gestores como para os usuários do sistema (Juntas de Freguesia, Serviços Municipais, e até, não obstante a experiência evidenciada, a própria cocontratante).

Um período de 3 anos permite que problemas iniciais no sistema sejam identificados e corrigidos. Por exemplo, ajustes na recolha seletiva ou otimização das rotas de transporte podem ser necessários após um período inicial de operação. Uma experiência inferior a três anos poderia não proporcionar tempo suficiente para essa identificação de falhas e ajustes eficazes.

A monitorização dos indicadores de sustentabilidade ambiental, como os objetivos a que o Município se propôs em garantir a eficiência na recolha seletiva, a redução de resíduos encaminhados para aterro e níveis de reciclagem, exige um período contínuo de operação para gerar dados confiáveis. A recolha e análise de dados por um período inferior a 3 anos não permitiria captar tendências de longo prazo, resultando em conclusões imprecisas e insuficientes para tomar decisões informadas sobre o desempenho do sistema e dotar o executivo municipal das melhores escolhas para a população que legitimamente o elegeu.

Pelo exposto, consideramos que a experiência mínima de 3 anos para além do fato do contrato a celebrar ter uma duração de 66 meses, prende-se pela necessidade de consistência, robustez, e fiabilidade de uma prestação de serviços na qual se testa tecnologias de cariz inovador num serviço público que impacta na salubridade dos espaços públicos e consequentemente na qualidade de vida da população. Acresce o fato da necessidade de análise estatística com representatividade de dados para obter conclusões no âmbito do projeto piloto a concretizar.

Reiteramos o nosso entendimento de que a previsão em causa, e ora em apreciação, quadra em total ajustamento legal com a previsão das alíneas a), b) e c), do n.º 1, do artigo 165.º do CCP."

e) "O Município ao exigir que a equipa de Gestão e Coordenação integre o quadro de pessoal, está a assegurar que os profissionais responsáveis pela execução do projeto piloto estão diretamente vinculados à organização do cocontratante. Isso garante estabilidade e continuidade na liderança do projeto, uma vez que a equipa será parte integrante da estrutura organizacional e estará diretamente comprometida com os objetivos da empresa e do contrato.

Embora o artigo 168.º, n.º 4 do CCP permita o recurso a terceiros para suprir os requisitos mínimos de capacidade técnica, a utilização de subcontratados ou prestadores de serviços externos pode introduzir riscos de disruptão ou descontinuidade, já que esses terceiros podem não ter um vínculo suficientemente forte com o projeto.

Se a equipa de gestão for subcontratada, pode haver rotatividade de pessoal ou falta de alinhamento com os valores e compromissos de longo prazo da empresa adjudicatária, prejudicando a execução do projeto piloto.

Assim, o projeto piloto requer uma gestão eficiente, estável e qualificada, uma vez que a sua implementação envolve a gestão de resíduos sólidos urbanos, um serviço essencial para a saúde pública e o meio ambiente. Nesse contexto, a exigência de que a equipa faça parte do quadro de pessoal do candidato é proporcional ao objeto contratual, pois visa assegurar a continuidade e a eficácia na prestação de serviços. Embora se exija que a equipa de Gestão e Coordenação seja parte do quadro de pessoal, os candidatos ainda podem recorrer a terceiros para outros serviços auxiliares ou especializados, mantendo assim a flexibilidade permitida pelo CCP. Isso assegura que a exigência não viola o princípio da concorrência, pois apenas a gestão central do projeto está sujeita a esta regra, e não toda a operação.

Conforme referido na alínea b) supra, os documentos exigidos nas alíneas e) e f) da cláusula 12.^a do Programa do Procedimento não impunham aos candidatos a identificação da equipa técnica a alocar à prestação do serviço a contratar, mas apenas visavam a comprovação da experiência e habilitações dos meios humanos utilizados em serviços análogos aos do contrato a celebrar.

A exigência de os candidatos terem, no seu quadro pessoal, a qualquer título, uma equipa de Gestão e Coordenação do projeto piloto, refere-se aos recursos humanos utilizados na prestação de serviços análogos anteriores e visava assegurar que só pudesse participar no procedimento quem tivesse a capacidade necessária, em termos de recursos humanos, que lhe garantisse o correto cumprimento do objeto do contrato, sendo certo que ao Município de Loures parece-lhe claro que essa garantia podia ser melhor prestada por quem tivesse no seu quadro um determinado número de técnicos habilitados e com experiência, além de que o Município enquanto entidade pública pugna por uma política de combate ao trabalho precário.

Neste sentido, foi acautelado o interesse público prosseguido no procedimento e no contrato tendo por base não só a capacidade e dimensão das empresas, como também a experiência e suficiência do número de técnicos habilitados afetos em serviços análogos prestados anteriormente, estando, por conseguinte, acautelada a sua adequação e proporcionalidade ao objeto do contrato a celebrar.

E também sobre a previsão em causa que suscita este esclarecimento, temos o entendimento de que a mesma tem conformação legal com a previsão das alíneas a), b) e c), do n.^o 1, do artigo 165.^º do CCP."

Ponto 10 – “O projeto piloto pretende testar um modelo de monitorização de indicadores de sustentabilidade ambiental, tendo em vista o aumento efetivo da taxa de reciclagem no território, contribuindo ativamente para o alcance das metas definidas pelas Diretivas (UE) 2018/849, 2018/850, 2018/851 e 2018/852, transposta pelo Decreto-Lei n.º 102-D/2020 de 10 de dezembro na redação atualmente em vigor, e em linha com o Plano Estratégico para os Resíduos Urbanos 2030 e Plano de Ação para a Economia Circular. Para concretizar este objetivo, o projeto assenta numa prestação de serviços de recolha de equipamento sensorizado, respetiva lavagem e manutenção, serviço essencial à população, com monitorização em tempo real e desenhada especificamente para o projeto a implementar, com campanhas de sensibilização dedicadas e ajustadas à evolução dos resultados em cada local.

A salvaguarda da saúde pública tem de ser garantida, não podendo ser admitidas, em primeiro lugar, situações que ponham em causa a salubridade dos espaços públicos. Considerando o prazo do contrato a celebrar, o prestador de serviços a contratar tem de ter capacidade técnica e financeira para garantir a perfeita execução do contrato, não podendo o Município correr o risco de, por inaptidão do prestador, admitir situações de inoperacionalidade e/ou não execução da recolha, lavagem e manutenção de equipamento básico à prestação de serviços essenciais à população, colocando em causa a saúde pública. Acresce o facto da alteração de comportamento dos cidadãos, considerando a resistência à mudança, necessitar de uma abordagem disruptiva de intervenção, assente primeiramente no serviço eficaz de disponibilização dos meios e condições adequadas à correta separação e deposição dos resíduos pelos municípios e paralelamente numa comunicação e monitorização eficazes e inovadoras. A gestão de indicadores ambientais com recurso a uso de sistemas inteligentes de monitorização e interação IoT (“Internet of Things”), permitem uma monitorização permanente e em tempo real, possibilitando medir o impacte das ações de sensibilização e comunicação no terreno, tendo em conta a evolução esperada da taxa de reciclagem e diminuição de resíduos depositados, procurando a interiorização pela população do conceito da economia circular. Além disso, a utilização de sensores permite ainda o ajuste da periodicidade de recolha em função do enchimento das unidades de monitorização,

promovendo a “Descarbonização da Sociedade”, a diminuição das emissões de carbono e o aumento da eficiência energética.

Neste contexto, o projeto-piloto visa ser uma solução abrangente e pioneira para promover a economia circular no Município de Loures, com base nos conceitos de sustentabilidade ambiental e neutralidade carbónica, o que implica a instalação de unidades de monitorização (constituídas por Sensorização, Equipamento de deposição, Manutenção do sensor e equipamento de deposição, onde se incluem recolhas e lavagens, Dados referentes ao sensor e respetiva análise e introdução na plataforma, Comunicação e sensibilização), com tecnologia de vanguarda que permita a análise da evolução quantitativa das recolhas, no tempo e no espaço de todas as unidades de monitorização, Cálculo das Emissões de Carbono associadas à recolha e respetiva comparação entre percursos fixos e dinâmicos, tendo em conta a análise da sensorização associada aos níveis de enchimento, Análise de dados operacionais de Gestão, Análise e gestão de eventos/incidências, Análise das atividades do Plano de Comunicação, Evolução do desempenho de sustentabilidade do projeto e Correlação de indicadores de gestão potenciando a interligação das entidades com responsabilidade na promoção da economia circular.

Atento à necessidade de salvaguarda da saúde pública e da adequada gestão do interesse público, bem como em face da inovação do sistema, do tipo de tecnologia associada, do investimento inicial que se afigura necessário realizar, dos previsíveis encargos financeiros necessários suportar para assegurar o bom e pontual cumprimento das obrigações contratuais, a garantia de capacidade técnica e financeira do prestador de serviços afigura-se-nos como fator basilar para evitar o risco de incumprimento contratual do cocontratante por motivos de caráter técnico e económico financeiro, com todas as consequências e impactes negativos ao nível ambiental, de saúde pública, tecnológico e financeiro que tal situação acarretaria.

Além do acima exposto veja-se que estamos perante um projeto inovador pelo que nem todas as empresas que operam no sector da recolha de resíduos têm capacidade para executar as prestações contratuais aqui em causa.

Ademais, é normal que nem todas as empresas tenham interesse em participar no presente procedimento, seja por estarem, por exemplo, a executar outros projetos e não disporem de recursos no imediato, seja pelo facto de a sua capacidade financeira para

executar projetos já ter atingido o seu limite, seja pela zona geográfica em que o contrato a celebrar irá ser executado, etc.

Estes requisitos mínimos foram estipulados devido à preocupação do Município de Loures com o cumprimento do contrato na sua íntegra, e no impacte que o não cumprimento do mesmo poderá ter no território e na população.

Uma má gestão de resíduos pode ter um impacte negativo significativo na população, tanto a curto como a longo prazo, tendo em consideração que a acumulação de resíduos em locais inadequados pode levar à proliferação de doenças, especialmente as transmitidas por pragas urbanas, nomeadamente murídeos e blatídeos.

A presença de resíduos mal-acondicionados em áreas urbanas diminui a qualidade de vida das populações e provoca o aumento dos custos associados à atividade diária da limpeza urbana dos espaços públicos. Portanto, uma gestão inadequada de resíduos pode ter consequências devastadoras, tanto para a saúde humana como para o ambiente, além de impactar negativamente a economia e a coesão social – daí a necessidade de assegurar que o projeto é cumprido tal e qual como requisitado.

(...);

6.15 Em Sessão Diária de Visto de 25/10/2024 foi determinada nova devolução ao Município de Loures nos seguintes termos:

- “1. Tendo em conta que a aquisição de bens ou serviços no mercado para a satisfação de necessidades públicas por via de contratação tem no seu cerne o princípio da concorrência (art. 1.º-A, n.º 1 CCP), de forma a permitir a obtenção do melhor resultado económico na relação custo/benefício.
2. Tendo em conta que cabe às entidades públicas assegurar, em obediência ao princípio da igualdade de tratamento (art. 1.º-A, n.º 1 CCP), o acesso dos diferentes agentes económicos aos mercados públicos.
3. Tendo em conta que, por esses motivos, as restrições à concorrência devem obedecer ao princípio da necessidade e da proporcionalidade (art. 1.º-A, n.º 1 CCP e art. 165.º, n.º 1 CCP), só sendo impostas se efetivamente necessário, e na estrita medida em que o sejam.
4. Nos termos e para os efeitos do art. 13.º LOPTC, explique a necessidade e, em particular, a proporcionalidade: a) Da exigência decorrente do programa de concurso (cláusula 11.º, n.º 2, al. a)) de uma experiência anterior que tenha de envolver “pelo menos 5 (cinco) Municípios” com afastamento de experiência de menos anos e para outras entidades públicas e/ou privadas que efetuam a gestão de resíduos sólidos urbanos ou outros que possam ser considerados de natureza equivalente. Explique em especial a razão de ser do número de, pelo menos, cinco municípios e não um outro, como dois ou três, por exemplo. b) Da exigência de “experiência por um período contínuo igual ou superior a 3 (três) anos” (cláusula 11.º, n.º 2, al. b)), demonstrando em que medida a operação de monitorização de indicadores de gestão objeto do contrato por período inferior é insuficiente para os objetivos visados alcançar com a presente contratação.
5. Demonstre que dessa forma não se restringiu ilegalmente o mercado, impedindo que outros operadores pudessem apresentar as suas propostas (em violação do art. 1.º-A, n.º 1 CCP e do art. 165.º, n.º 1 CCP) e, nessa medida, foi atingido o resultado financeiro do contrato”.

6.16 O Município de Loures respondeu através do requerimento n.º 3510/2024, de 21/11/2024, que se tem por reproduzido, e do qual se extraem os seguintes segmentos:

“(...)

Ponto 4:

Alínea a) – Informa-se o duto Tribunal que "a exigência de experiência comprovada na gestão de resíduos sólidos urbanos num mínimo de 5 (cinco) municípios reflete uma necessidade técnica e operacional específica para assegurar que o prestador de serviços possua a capacidade comprovada para assegurar a gestão dos resíduos urbanos que representam um dos maiores desafios das políticas públicas que se reflete e tem impacto direto da saúde pública.

O objetivo desta exigência visa assegurar que a entidade tenha a capacidade de garantir um serviço contínuo, eficiente e alinhado com os padrões de saúde pública. Esta exigência reflete o compromisso com a segurança e o bem-estar da população, garantindo que o serviço de recolha de resíduos, essencial para a proteção da saúde e do meio ambiente, seja realizado com a devida qualidade e eficiência.

Neste sentido, e por forma a cumprir os pressupostos supra, deve salientar-se que a escolha do número mínimo a estabelecer de municípios foi fundada

considerando o universo populacional, o contexto geográfico, territorial e social, bem como a realidade administrativa do município de Loures.

Neste sentido, foi pedido na prévia qualificação que o candidato tivesse experiência em 5 (cinco) municípios com pelo menos 40.000 habitantes. Desta forma, e visto que o Município de Loures tem cerca de 200 mil habitantes, garantiu-se com estes requisitos que a experiência fosse similar ao universo que se observa no território ($5 \text{ municípios} * 40.000 \text{ habitantes} = 200.000 \text{ habitantes}$).

Assim consideramos que o critério de 5 (cinco) municípios é uma medida proporcional e necessária para assegurar que o prestador de serviços tenha a experiência exigida para operar em cumprimento do objeto deste projeto piloto.

Deve destacar-se, uma vez mais, a importância deste serviço público essencial na garantia da salubridade dos espaços públicos, no bem-estar e qualidade de vida das suas populações, reforçando, nesse sentido, a relevância dessa preparação técnica e operacional da entidade que implementar este projeto.

De outro passo, e face aos termos em que o pedido de esclarecimentos deste ponto 4. a) é feito pelo Tribunal de Contas quando se refere a "afastamento de experiência de menos anos", intui-se que o Tribunal se pretende reportar a pelo menos 5 (cinco) Municípios com um período de experiência de pelo menos 5 (cinco) anos. Se, porventura, assim for pensado, evidencia-se que o tempo de experiência exigido na prestação de serviços de recolha e gestão de resíduos sólidos urbanos Municípios é, em rigor, de apenas 3 (três) anos.

Com efeito, a experiência anterior a envolver pelo menos 5 (cinco) Municípios na prestação de serviços de recolha e gestão de resíduos sólidos urbanos, prevista na alínea a), do n.º 2, da cláusula 11.ª, do Programa do Concurso, não se confunde com a experiência por um período contínuo igual ou superior a 3 (três) anos, em que tenham celebrado, e mantenham ou tenham mantido em vigor nos últimos 3 (três) anos, um ou mais contratos de prestação de serviço de recolha e transporte de resíduos urbanos que abranjam, pelo menos, 40.000 (quarenta mil) habitantes, prevista na alínea b), do n.º 2 dessa mesma cláusula 11.ª do Programa do Concurso.

Portanto, a experiência anterior a envolver pelo menos 5 (cinco) Municípios na prestação de serviços de recolha e gestão de resíduos sólidos urbanos, em rigor

apenas implica o envolvimento contínuo e ininterrupto por um período igual ou superior a 3 (três) anos que abranjam Municípios com, pelo menos, 40.000 (quarenta mil) habitantes, facto que pode até ocorrer na prestação de serviços a um único Município, pois, neste caso, a experiência anterior com os outros 4 (quatro) Municípios nem está delimitada num tempo específico de vigência de contratos, nem sequer dá nota da inadmissibilidade de qualquer hiato ou interrupção de prestação dos serviços em causa aos Municípios.

(...)

Portanto, ainda que fosse feita, aos candidatos, a exigência de experiência comprovada na gestão de resíduos sólidos urbanos num mínimo de 5 (cinco) municípios, em circunstância alguma estava exigido que essa experiência teria que corresponder, em todos esses 5 (cinco) Municípios à ininterrupta prestação desses serviços nos últimos 3 (três) anos ou mais.

(...)

Alinea b) Informa-se que "uma monitorização eficiente exige uma implementação de processos estáveis, baseados em metodologias consolidadas. Um período contínuo de três anos indica que a entidade possui a experiência necessária para garantir essa estabilidade, enquanto períodos inferiores podem indicar ainda uma fase de aprendizagem ou falta de amadurecimento na prática da monitorização, o que compromete a segurança e confiabilidade dos dados e processos a concretizar.

Em razão da preocupação com a satisfação da necessidade da consistência e fiabilidade técnica dos candidatos decorrente da sua experiência, o Município de Loures estabeleceu o requisito de experiência anterior, que teve como bastante, mas necessário e proporcional, e que foi o requisito de experiência por um período contínuo igual ou superior a 3 (três) anos, em que tenham celebrado, e mantenham ou tenham mantido em vigor nos últimos 3 (três) anos, um ou mais contratos de prestação de serviço de monitorização e de recolha e transporte de resíduos urbanos.

A experiência contínua de três anos possibilita uma análise mais robusta de desempenho e compromisso com os resultados, para que possamos dar cumprimento aos objetivos do projeto, nomeadamente na gestão de indicadores com a mudança de visão e de paradigma com a criação de unidades de monitorização, geridas de forma articulada e musculada, associando uma comunicação eficaz e eficiente com impacte positivo na economia circular e ação climática.

Ora, à semelhança dos esclarecimentos prestados ao primeiro pedido do Tribunal de Contas no que dizia respeito à fundamentação do preço base, o Município de Loures também conduziu junto do portal da transparência (WWW.base.gov.pt) uma consulta de procedimentos e contratos celebrados, com objeto contratual similar ao contrato aqui sob apreciação do Tribunal de Contas, ou com objeto que

integrasse prestações contratuais da natureza das que estão em causa no contrato sob fiscalização, designadamente, fornecimento de peças e acessórios para reparação de equipamento de deposição de resíduos urbanos, enterrado e semienterrado, prestação de serviços de recolha e transporte de resíduos sólidos urbanos de contentores enterrados e semienterrados, prestação de serviços de lavagem e desinfeção de contentores enterrados e semienterrados e sensorização nos contentores de resíduos, assim como tentou apurar a existência de procedimentos aquisitivos do tipo concurso limitado por prévia qualificação, e constatou nesse apuramento a existência do "Concurso limitado por prévia qualificação, para aquisição de serviços para a recolha e transporte a destino final adequado de resíduos urbanos, fornecimento, manutenção e lavagem de equipamento, limpeza pública e gestão do Ecocentro no Município de Ilhavo", datado de 15-05-2020 e com o preço base de €13.250.000,00 (treze milhões duzentos e cinquenta mil euros) e o "Concurso limitado por prévia qualificação, para Aquisição de Serviços de Recolha e Transporte de Resíduos Urbanos dos Concelhos de Ponta Delgada, Lagoa, Ribeira Grande e Vila Franca do Campo", datado de 22-06-2022 e com o preço base de €20.000.000,00 (vinte milhões de euros), relativamente aos quais consultou as respetivas entidades adjudicantes, tendo concluído que os respetivos contratos decorrentes dos aludidos procedimentos mereceram o Visto do Tribunal de Contas.

Ora, analisadas as peças do procedimento dos dois procedimentos atrás referidos, muito em particular verificado o Programa do Concurso, o Município de Loures constatou que estava exigida por parte das respetivas entidades adjudicantes que os candidatos tivessem uma experiência anterior, ininterrupta na prestação de serviços de recolha e transporte de resíduos urbanos, no mínimo de 10 (dez) anos e cujo(s) contrato(s) abrangessem 100.000 habitantes.

Sendo certo que tais procedimentos não estabeleceram o requisito de experiência técnica no mesmo objeto contratual com 5 (cinco) Municípios, é certo que estabeleceram para os candidatos uma exigência de experiência anterior, ininterrupta na prestação de serviços de recolha e transporte de resíduos urbanos, no mínimo de 10 (dez) anos e cujo(s) contrato(s) abrangessem 100.000 habitantes, portanto uma exigência de experiência anterior, ininterrupta, mais

de 3 (três) vezes superior à exigência do Município de Loures, que estava estabelecida como devendo ser igual ou superior a 3 (três) anos.

Ademais, não obstante, nos dois aludidos procedimentos não vir estabelecido que a experiência anterior, e no caso ininterrupta na prestação de serviços de recolha e transporte de resíduos urbanos, no mínimo por um período de 10 (dez) anos, não teria que ocorrer com Municípios, vinha estabelecido em tais procedimentos que os candidatos deveriam ter aquela experiência por via de contratos celebrados que abrangessem, pelo menos, 100.000 habitantes.

(...)

Ponto 5: “Aqui chegados, o Município de Loures reforça que o processo de contratação foi, de uma forma crítica e criteriosa, conduzido conforme aos princípios estabelecidos no Código dos Contratos Públicos (CCP).

A concorrência, a igualdade de tratamento, a necessidade e a proporcionalidade, foram princípios basilares que orientaram a definição das cláusulas de elegibilidade e requisitos para os candidatos (conforme art. 1.º-A, n.º 1 do CCP). Esses princípios visam garantir que o contrato, uma vez executado, proporcione o melhor retorno possível em termos de custo-benefício e que as condições de participação estejam alinhadas com os objetivos de interesse público.

Com efeito, importa evidenciar que da parte dos diferentes agentes económicos interessados nos mercados públicos, não houve lugar à apresentação de

quaisquer petições de impugnação judicial de atos administrativos ou equiparados, praticados no decurso do procedimento, desde logo de peças neste patenteadas.

Por outro lado, a opção por parte do Município de Loures pelo lançamento de um concurso limitado por prévia qualificação, estabelecendo o modelo simples de qualificação, pretendeu alcançar a garantia do preenchimento dos requisitos mínimos de capacidade técnica e capacidade financeira fixados, deixando espaço à possibilidade de qualificação de todos os candidatos que prenchessem tais requisitos.

Pela sua intrínseca natureza jurídica, o procedimento aquisitivo do tipo concurso limitado por prévia qualificação constitui uma forma de constrangimento da efetivação plena dos princípios de contratação pública.

Todavia, tal constrangimento dessa efetivação plena dos princípios de contratação pública tem a subjazer-lhe a necessidade das entidades adjudicantes anteciparem à própria apresentação da proposta a adjudicar uma qualificação que, por via de um juízo de prognose favorável que é assumido, constitua garante mínimo de bom e integral cumprimento das obrigações contratuais.

Ora, os requisitos técnicos a preencher pelos candidatos, tal como configurados pelo Município de Loures nas peças do procedimento, e tendo presente o previsto no n.º 1, do artigo 165.º do CCP, são adequados à natureza das prestações objeto do contrato a celebrar e reportam-se às próprias previsões expressas nas alíneas a), b), c) e d) do n.º 1 do referido artigo.

Crê-se que os fundamentos que antecedem, e os que se sucedem, permitem concluir que o Município de Loures estabeleceu os requisitos mínimos de capacidade técnica estribado na observância jurídica dos mais diversos princípios que subjazem à contratação pública.

O objeto do contrato exige a prestação de serviços que envolvem tecnologias que requerem conhecimentos especializados. Isso é especialmente relevante neste projeto piloto, onde o contrato inclui o desenvolvimento e a implementação de plataformas tecnológicas, a monitorização de indicadores de gestão e a coordenação de equipas técnicas, além da salvaguarda da saúde pública e do meio ambiente. Essas atividades requerem um alto nível de conhecimento técnico e experiência comprovada para garantir que as operações sejam realizadas de forma eficaz, segura e de acordo com as normas aplicáveis.

Além do conhecimento técnico, a prestação de serviços exige o uso de equipamentos especializados, como veículos e sistemas de monitorização automatizada, que são essenciais para a boa execução do contrato. A adequação e qualidade desses equipamentos são fundamentais para garantir o cumprimento dos prazos e a eficiência operacional, o que exige que o cocontratante tenha a capacidade financeira para adquiri-los e mantê-los.

A exigência de especial garantia quanto à aptidão técnica e financeira do cocontratante é justificada pela complexidade técnica, risco financeiro e responsabilidades significativas envolvidas no contrato. O recurso ao concurso limitado por prévia qualificação reforça a necessidade de selecionar operadores económicos que possuam a experiência, os recursos e a capacidade para garantir a prestação de serviços de qualidade, minimizando os riscos de incumprimento e assegurando a proteção do interesse público.

Saliente-se, ainda, que o contrato visa o desenvolvimento de um projeto piloto inovador e pressupõe a adoção de soluções tecnológicas novas que permitam dar cumprimento aos objetivos e metas de desenvolvimento sustentável do Município de Loures, conforme descrito no Caderno de Encargos e, com efeito, em face da novidade do sistema, do tipo de tecnologia associada e, bem assim, do investimento inicial que se afigura necessário realizar, bem como dos previsíveis encargos financeiros necessários suportar para assegurar o bom e pontual cumprimento das obrigações contratuais afigura-se necessário estabelecer uma fasquia de exigência técnica e financeira do cocontratante. Assim, consideramos que essa exigência é proporcional ao objeto do contrato e visa garantir a execução eficiente, contínua e de alta qualidade do projeto.

Os pressupostos relativos aos requisitos mínimos de capacidade técnica e financeira estabelecidos no artigo 165.º do CCP foram respeitados, uma vez que os critérios definidos no procedimento são proporcionais, adequados e necessários para garantir a execução correta do contrato. Os requisitos técnicos estão diretamente ligados à natureza especializada das prestações e à complexidade do objeto contratual, enquanto os requisitos financeiros garantem que o adjudicatário possui recursos suficientes para suportar as obrigações financeiras e operacionais decorrentes do contrato. Tudo isso é feito sem violar os princípios da concorrência e da não-discriminação, assegurando que o procedimento é transparente e acessível aos operadores económicos com capacidade comprovada.

(...)”.

II.2 FACTOS NÃO PROVADOS

- 8** Não houve factos considerados como não provados pela instância *a quo*.

II - DE DIREITO

- 9** As entidades fiscalizadas estão sujeitas ao ónus de alegar e provar o preenchimento dos requisitos legais para obtenção do visto, atento o disposto no artigo 81.º, n.º 1, da LOPTC, as

instruções constantes da Resolução n.º 1/2020 da 1.ª Secção do Tribunal de Contas¹, aprovada ao abrigo do artigo 77.º, n.º 1, alínea b), da LOPTC e os respetivos encargos instrutórios decorrentes do conteúdo das devoluções determinadas pelo DECOP e pelo TdC, com suporte no disposto pelo artigo 81.º, n.º 1, da LOPTC.

- 10 As conclusões das alegações definem o objeto do recurso e delimitam o âmbito de intervenção do tribunal *ad quem* (artigos 635.º, n.º 4, e 639.º, n.º 1, do Código de Processo Civil - CPC), sem prejuízo das questões passíveis de conhecimento oficioso (artigo 608.º, n.º 2, *ex vi* artigo 663.º, n.º 2, do CPC), normas supletivamente aplicáveis ao presente recurso nos termos do artigo 80.º da LOPTC.
- 11 Na apreciação do recurso, o tribunal *ad quem* apenas está obrigado a resolver as questões que sejam submetidas à sua apreciação, e não a apreciar todos os argumentos produzidos nas alegações e conclusões de recurso, além de que não tem de se pronunciar sobre as questões cuja decisão fique prejudicada, tudo conforme resulta do disposto nos artigos 608.º, n.º 2, e 663.º, n.º 2, do CPC.
- 12 Face às alegações e conclusões do recorrente, a única questão de mérito a analisar no presente acórdão é a de aferir da legalidade das als. a) e b), do n.º 2 da cláusula 11.ª do Programa do Concurso, que a decisão recorrida considerou ilegais, conclusão na qual se baseou para a decisão de recusa de visto proferida e aqui impugnada.
- 13 Nos presentes autos, porém, para além da questão central trazida à reapreciação do tribunal pelo recorrente e vinda de enunciar, suscitam-se duas questões prévias que cumpre analisar, apesar de não expressamente peticionadas pelo recorrente:
 - a) A junção dos documentos apresentados pelo recorrente com as suas alegações;
 - b) A alteração da matéria de facto, nomeadamente do ponto 6.1. do acórdão recorrido.

*

1.ª - Da admissibilidade de junção de documentos nesta fase processual de recurso

- 14 Com o seu articulado de interposição de recurso, o recorrente junta três documentos:

¹ Publicada no *Diário da República*, 2.ª série, de 4-5-2020, revista pelas Resoluções n.º 2/2020 e n.º 4/2020 e integralmente republicada no *DR*, 2.ª série, de 14-7-2020 e, na sua atual versão, no *DR*, 2.ª série, de 5-1-2021.

- a) A “*Proposta de Autorização para Início e Tipo de Procedimento, para Nomeação de Júri e Nomeação do Gestor do Contrato*”, datada de 05/12/2023 e que deu início ao procedimento que deu origem ao contrato em apreciação nos presentes autos (Doc. 1);
 - b) A impressão do *Portal BASE* da informação relativa ao contrato “*Aquisição de Serviços de Recolha e Transporte de Resíduos Urbanos dos Concelhos de Ponta Delgada, Lagoa, Ribeira Grande e Vila Franca do Campo*”, publicada em 22/06/2022 (Doc. 2);
 - c) A impressão do *Portal BASE* da informação relativa ao contrato “*Serviços para a recolha e transporte a destino final adequado de resíduos urbanos, fornecimento, manutenção e lavagem de equipamento, limpeza pública e gestão do Ecocentro no Município de Ilhavo*”, publicada em 15/06/2020 (Doc. 3).
- 15 Não alega, porém, qualquer facto para justificar essa junção neste momento processual.
- 16 Nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 651.º do CPC (aplicável *ex vi* art.º 80.º da LOPTC), “*as partes apenas podem juntar documentos às alegações nas situações excepcionais a que se refere o artigo 425.º ou no caso de a junção se ter tornado necessária em virtude do julgamento proferido na 1.ª instância*”.
- 17 O art.º 425.º do CPC, por sua vez, determina que “*depois do encerramento da discussão só são admitidos, no caso de recurso, os documentos cuja apresentação não tenha sido possível até àquele momento*”.
- 18 Começando pela análise do documento junto como Doc. 1, constata-se que o mesmo já se mostra junto aos autos desde o início do processo, constituindo fls. 72 a 76 do ficheiro junto pela recorrente com o requerimento inicial (de 16/07/2024) e que se mostra junto ao GDOC com o nome “*1_1 DECISAO CONTRATAR RC.pdf, de 2024-07-16 11:54:58*”.
- 19 A junção de tal documento configuraria, pois, um ato inútil, violador do disposto no art.º 130.º do CPC, pelo que se conclui desde logo pela inadmissibilidade da junção do mesmo.
- 20 Quanto aos docs. 2 e 3, da sua simples análise facilmente se conclui que não estamos perante a situação excepcional a que se refere o artigo 425.º do CPC, porquanto não vem alegado nem demonstrado que sejam documentos cuja apresentação não tenha sido possível até ao encerramento da discussão (o que aqui tem de ser entendido como a fase processual de 1.ª instância deste processo de pedido de concessão de visto), no âmbito da qual houve ampla oportunidade de junção desses documentos, até na sequência de devolução do processo ao requerente para prestar informação complementar.

- 21 Note-se, aliás, que o recorrente já nessa fase invocou os factos relacionados com os processos a que se reportam os documentos (e que agora pretende reafirmar) e, por isso, estes poderiam (e deveriam) ter sido obtidos aquando de tal alegação em sede de contraditório prévio à decisão em primeira instância.
- 22 Por outro lado, e também em consequência do que vem de ser dito, não foi a decisão de primeira instância que levou à necessidade de junção dos documentos – pelo contrário, os factos que destes o recorrente pretende retirar já tinham sido alegados antes dela e foram nela apreciados.
- 23 Sobre esta matéria, veja-se o que este tribunal decidiu no acórdão n.º 43/2019-1.^a S/PL, de 05/11/2019 (sublinhados nossos):

(...) Relevam neste ponto, particularmente, os artigos 425.^º e 651.^º, n.º 1, do CPC. A segunda dessas normas insere-se no Título V do diploma, precisamente respeitante à regulamentação própria dos recursos, na qual se dispõe, sob a epígrafe «Junção de documentos e de pareceres», que «[q]as partes apenas podem juntar documentos às alegações nas situações excepcionais a que se refere o artigo 425.^º ou no caso de a junção se ter tornado necessária em virtude do julgamento proferido na 1.^a instância». Por sua vez, estabelece o artigo 425.^º do CPC que «[d]epois do encerramento da discussão só são admitidos, no caso de recurso, os documentos cuja apresentação não tenha sido possível até àquele momento». Perante estas disposições, podemos, desde já, afirmar que delas ressalta a clara percepção de que apenas são admitidos novos documentos para prova de factos pré-existentes ao encerramento da discussão da causa em 1.^a instância – aliás, em coerência com a regra geral da atendibilidade de factos supervenientes estabelecida no n.º 1 do artigo 611.^º do CPC, segundo a qual o parâmetro dessa atendibilidade é determinado «de modo que a decisão corresponda à situação existente no momento do encerramento da discussão», i.e., perante a instância a quo. E daí que, em recurso, apenas se admitta, por um lado (ou seja, ex vi do artigo 425.^º do CPC), a junção de documentos de que ainda não se podia dispor no momento do encerramento da discussão em 1.^a instância (e que, logicamente, se têm de referir a factos já então verificados), e, por outro lado (ou seja, ex vi do artigo 651.^º, n.º 1, 2.^a parte, do CPC), a junção de documentos de que já se podia dispor (e, por isso, também logicamente reportados a factos já então verificados), mas que só devido ao sentido da decisão da 1.^a instância (certamente pelo seu caráter inesperado) se tornou necessário apresentar. Esta é, aliás, a orientação que essencialmente se colhe na doutrina e na jurisprudência civil sobre o tópico em apreciação.

e) Com efeito, sobre o regime relativo à junção de documentos em sede de recurso, e perante normas substancialmente idênticas do anterior CPC (contidas nos artigos 524.^º, n.º 1, e 693.^º-B, respetivamente correspondentes aos artigos 425.^º e 651.^º, n.º 1, atuais), pronunciavam-se LEBRE DE FREITAS et alii nos seguintes termos: «[...] os recursos são meios processuais de impugnação de anteriores decisões judiciais e não ocasião para julgar questões novas. [...] Daí que, em princípio, não devam ser juntos documentos novos na fase de recurso. [...] Em regra, os documentos têm de ser juntos pelas partes até ao encerramento da discussão [...]. [...] após o encerramento da discussão, só são admitidos,

no caso de recurso, os documentos cuja apresentação não tenha sido possível até aquele momento».

f) Já na vigência do atual CPC, e em anotação ao artigo 425.º, reiteram LEBRE DE FREITAS e ISABEL ALEXANDRE aquele entendimento, formulando (em termos semelhantes aos constantes da correspondente anotação anterior) a indicação dos seguintes exemplos de impossibilidade de apresentação até ao encerramento da discussão em 1.ª instância: «[...] o de o documento se encontrar em poder da parte ou de terceiro, que [...] só posteriormente o disponibiliza, de a certidão de documento [...] só posteriormente ser emitida ou de a parte só posteriormente ter conhecimento da existência do documento»; e o de «[...] o documento, com que se visa provar um facto já ocorrido e alegado, só posteriormente se tenha formado». E, na mesma linha, rejeitam a possibilidade de junção de documento que «[...] posteriormente formado, prove um facto não alegado e, ele próprio, de ocorrência posterior». Por sua vez, *são identificados como exemplos de situações em que a própria decisão motiva a apresentação de novos documentos os seguintes:* quando a decisão se funde «em facto novo oficiosamente cognoscível» (nos termos do artigo 412.º do CPP: i.e., factos notórios ou do conhecimento do tribunal); ou quando essa decisão acolha «solução de questão de direito nova (art. 5-3), com desrespeito do princípio do contraditório (art. 33)».

g) Deve entender-se, pois, que só nestas limitadas condições será de admitir a apresentação de novos documentos em sede de recurso, sendo apenas nesse contexto que poderá a instância ad quem conceder numa alteração da matéria de facto, que contemple o aditamento de factos novos cuja prova se funde em documentos apresentados já na fase de recurso.”

24 O excerto do acórdão vindo de citar adequa-se integralmente à situação aqui em apreço:

- a) Os factos cuja prova se pretende não são novos – já anteriormente à prolação da decisão recorrida os processos que são invocados e a que se reportam os documentos juntos tinham sido tramitados e decididos;
- b) A decisão recorrida não acolheu a solução de uma questão de direito nova e, ainda que o tivesse feito, não desrespeitou o contraditório – o recorrente pronunciou-se extensamente antes da decisão sobre todas as questões (de facto e de direito), incluindo aquelas que invoca no recurso, nomeadamente os processos a que se reportam os documentos que agora junta;
- c) Estava ao alcance do recorrente a consulta do Portal BASE em momento anterior à prolação da decisão recorrida e a obtenção dos documentos que agora pretende juntar.

25 Ou seja, e pelos motivos expostos, nenhum dos documentos apresentados pela recorrente com as suas alegações de recurso é admissível, pelo que se deve indeferir a sua junção aos autos.

*

2.ª - Da alteração da matéria de facto

26 O recorrente começa por afirmar que “*com relevo para a presente decisão, aceita-se a matéria de facto descrita no ponto 6 do duto Acórdão recorrido*”.

27 Logo a seguir, porém, afirma o seguinte:

Relativamente, ao ponto 6.1, todavia, crê-se que releva para a boa decisão dos autos o facto de a proposta de abertura do concurso (cf. Doc.1 que se junta e cujo teor se dá por reproduzido) conter a seguinte fundamentação do tipo de procedimento a adoptar:

«3. Com vista a dar cumprimento ao disposto no artigo 38º do Código dos Contratos Públicos, constitui fundamento para a escolha do procedimento agora proposto, desde logo, a sua adequação à previsão legal em termos de critério de valor, em estrito respeito pelos princípios da transparência, da igualdade e da economia, bem como a necessidade de uma qualificação prévia tendo em conta a complexidade do projeto em causa, melhor esclarecido na informação supra referida».

– Sublinhado pelo signatário.

28 Ou seja, apesar de não impugnar a matéria de facto, o recorrente acaba por fazê-lo, dizendo que esta se mostra insuficientemente fixada, pelo que pretende o aditamento do ponto transcrito.

29 O tribunal de recurso pode, e mesmo oficiosamente deve, ao abrigo da alínea c) do n.º 2 do artigo 662.º do CPC, anular a decisão de 1.ª instância quando, “*não constando do processo todos os elementos que, nos termos do número anterior, permitam a alteração da decisão sobre a matéria de facto*” considere indispensável a ampliação dessa matéria de facto.

30 Assim, com base em tal normativo, interpretado por maioria de razão, o tribunal de recurso pode/deve proceder à ampliação da matéria de facto, quando o considerar indispensável à boa decisão da causa, se constarem do processo todos os elementos que possibilitem essa ampliação, nomeadamente na sequência de prova documental junta aos autos.

31 Ora, sem prejuízo do que *infra* se dirá na análise do mérito do recurso, o facto cujo aditamento se pretende decorre diretamente de um documento junto aos autos e poderá interessar para a análise a efetuar.

32 Assim, pelos fundamentos expostos, julgar-se-á procedente a pretensão da conclusão 4.ª das alegações de recurso e determinar-se-á o aditamento à matéria de facto provada do facto pretendido (facto já aditado no ponto 6.1.a. da matéria de facto elencada *supra*).

*

3.º – Do mérito do recurso

- 33** Entrando agora na análise do mérito do recurso, o objeto deste é a apreciação da legalidade das exigências feitas pelo recorrente nas alíneas a) e b) do n.º 2 da cláusula 11.ª do Programa do Concurso, a saber:
- a)** a exigência de uma experiência anterior que tenha de envolver “*pelo menos 5 (cinco) Municípios*”, com afastamento de experiência de menos anos e para outras entidades públicas e/ou privadas que efetuam a gestão de resíduos sólidos urbanos ou outros que possam ser considerados de natureza equivalente; e
 - b)** a exigência de “*experiência por um período contínuo igual ou superior a 3 (três) anos*”, atentos os princípios da concorrência e da proporcionalidade.
- 34** A argumentação expendida pelo recorrente no seu articulado de interposição de recurso não difere da que já havia sido apresentada ao longo dos autos nas sucessivas respostas apresentadas às notificações para exercício de contraditório, argumentação essa que o acórdão recorrido apreciou e afastou em termos que, desde já se adianta, não nos parecem merecer censura.
- 35** Começa o recorrente por alegar que a decisão recorrida é “*injustificada e aleatória, de natureza puramente principiológica*”, violando “*o princípio constitucional da tutela da confiança, além da própria discricionariedade administrativa que legitimamente assiste às autarquias locais na conformação das suas opções*”.
- 36** Invoca o recorrente que a decisão proferida pelo tribunal *a quo* recorreu “*a outros imputados critérios categóricos de decisão, não fixados na estatuição da norma legal específica, incluindo os da “concorrência”, da “proporcionalidade”, da “necessidade” ou até da “indispensabilidade”*”.
- 37** A decisão recorrida analisou as cláusulas definidas pelo recorrente (e acima identificadas) à luz do disposto nos artigos 38.º e 165.º do Código dos Contratos Públicos.
- 38** Na primeira dessas normas, impõe o legislador à entidade competente para a decisão de contratar o dever de fundamentação da decisão de escolha do procedimento de formação do contrato.
- 39** Já no art.º 165.º, conforme o acórdão recorrido recorda no parágrafo 21., o legislador faculta às entidades adjudicantes um instrumento destinado a orientar a escolha e definição dos requisitos de qualificação.

- 40 Para a interpretação de tais normas e a sua aplicação ao caso concreto, a decisão recorrida fez apelo aos princípios gerais da contratação pública, nomeadamente o princípio da prossecução do interesse público e o princípio da concorrência, procurando o equilíbrio entre ambos através do princípio da proporcionalidade, na sua tríplice dimensão: subprincípios da adequação, da necessidade e da proporcionalidade em sentido estrito (parágrafo 19.).
- 41 Tais princípios estão previstos no art.º 1.º-A, n.º 1 do CCP, que determina a obrigatoriedade do seu respeito na formação e execução dos contratos públicos.
- 42 Os princípios são parâmetros normativos de compreensão e estruturação da contratação pública, constituindo “*parâmetros de esclarecimento das regras*” e, nessa medida, “*são, por si, parâmetros de aferição da validade da decisão de adjudicação e do contrato celebrado*” (Ana Fernanda Neves, “Os princípios da contratação pública”, in *Estudos em homenagem ao Professor Doutor Sérvulo Correia*, Vol. II, Coimbra, 2010, p. 30 e 51).
- 43 Rodrigo Esteves de Oliveira identifica nos princípios duas funções: uma positiva (“*o princípio contribui positivamente para a regulação de uma qualquer hipótese da vida, para a elaboração da "norma-do-caso", seja em concurso com uma regra escrita, seja autonomamente*”) e outra negativa (“*o princípio contribui negativamente, é dizer, o seu efeito é o de afastar a aplicação de uma determinada regra escrita que lhe esteja infra-ordenada e que com ele seja desconforme ou incompatível ("sinal vermelho": a norma ou regra escrita não passa)*”) – “Os princípios gerais da contratação pública”, in *Estudos de contratação pública*, Coimbra, 2008, p.52.
- 44 Ainda segundo este autor, dentro do seu efeito positivo, os princípios podem intervir de três modos diferentes (*id.*, p. 52-54):
- a) quando esteja em causa uma norma que atribua um poder discricionário “*ou cuja aplicação envolva a formulação de valorações próprias do exercício da função administrativa, os princípios da contratação pública assumirão uma função integrativa, contribuindo para a densificação dos espaços normativos em aberto e para a "construção" ou definição do critério normativo aplicável à hipótese em apreço*”;
 - b) quando se trate de regra de conduta vinculada, constituem-se como fator de interpretação;
 - c) na ausência de norma, fornecerão eles próprios “*a norma-do-caso*”.
- 45 A mobilização dos princípios deverá ser feita do seguinte modo (*Id.*, p. 56):
- a) primeiro dever-se-á verificar se existe regra escrita;

- b) não havendo, recorrer-se-á aos princípios;
- c) havendo norma escrita, submeter-se-á esta ao confronto com os princípios, afastando-a caso estes se mostrem violados;
- d) se a norma escrita não for contrária aos princípios, será esta a aplicável ao caso concreto, “com a eventual colaboração dos princípios na tarefa da sua densificação e interpretação”.

46 Perante este quadro normativo e doutrinal, não se pode de modo algum subscrever a crítica apontada à decisão recorrida pelo recorrente.

47 Em primeiro lugar, aquilo que o recorrente apelida de “outros imputados critérios categóricos de decisão, não fixados na estatuição da norma legal específica” mais não são do que os princípios gerais da contratação pública previstos no art.º 1.º-A, n.º 1 do CCP e que, como vimos, são parte estruturante do regime legal e podem (e devem) ser mobilizados pelo julgador na apreciação do caso concreto.

48 Em segundo lugar, o facto de se estar perante uma decisão em que à entidade adjudicante é conferida uma margem de discricionariedade nem a isenta do dever jurídico de respeito por aqueles princípios, nem impede o tribunal de mobilizar estes para aferir da validade da atuação administrativa.

49 Mais ainda, a análise da decisão recorrida não mostra qualquer atuação *contra legem*, ao contrário do alegado pelo recorrente – pelo contrário, o que o tribunal *a quo* se limitou a fazer foi aplicar o art.º 165.º do CCP, mas convocando os princípios gerais da contratação pública para a sua interpretação e aplicação ao caso concreto, conforme *supra* se disse que é defendido por Rodrigo Esteves de Oliveira.

50 Por esse motivo, não se mostra de modo algum violado o princípio da separação de poderes.

51 O tribunal limitou-se a exercer a competência que lhe é conferida pela Constituição – aferir da legalidade de um ato da administração – o que fez à luz da lei e dos princípios definidos pelo legislador, utilizando estes últimos para interpretar e densificar a primeira.

52 Como este tribunal decidiu no acórdão n.º 17/2023, 1.ªS/SS, de 06/06/2023 (citado pela decisão recorrida no seu ponto 22.):

13. Há sempre um juízo de discricionariedade técnica para se fixar os termos dos procedimentos; porém, se daí decorreram limitações à concorrência, elas terão sempre que respeitar os princípios da necessidade, da proporcionalidade e da igualdade, devendo ser devidamente fundamentadas com recurso a critérios objetivos.

53 O que vem de ser dito vale integralmente para o princípio de proteção da confiança.

54 O facto de o tribunal sujeitar o juízo discricionário da administração a uma verificação judicial da sua compatibilidade com as normas legais, interpretadas com auxílio dos princípios gerais do direito da contratação pública é o normal e expectável funcionamento das instituições, nomeadamente do exercício da atividade judicial.

55 Acrescente-se às decisões citadas pelo acórdão recorrido a referência ao acórdão n.º 1/2023-1.ªS/PL, de 17/01/2023:

47. *Como se tem referido, um dos pontos centrais da argumentação da recorrente assenta na asserção da plena discricionariedade da entidade adjudicante quanto à determinação dos termos do concurso em tudo em que a lei não disponha em contrário. Está errado. O programa de procedimento não é um espaço em branco para a entidade adjudicante estabelecer as condições que lhe aprouver.*

48. *O contrário seria verdade no âmbito do direito privado, em que vigora, com limites muito amplos, a liberdade contratual. No âmbito do direito público não é assim. A margem de conformação conferida à entidade adjudicante encontra-se limitada pela necessidade de respeitar os princípios resultantes, quer do CPA, quer, em especial os que decorrem do art. 1.º-A, n.º 1 CCP; sempre, claro que não existam outros normativos a serem aplicados, em conjugação com o CCP.*

56 Não pode, pois, o recorrente vir invocar uma expectativa de validação judicial da sua atuação que tenha sido inesperadamente defraudada pela decisão do tribunal em considerar ilegal o procedimento contratual.

57 Insiste depois o recorrente na alegação já anteriormente efetuada de que o tribunal em dois anteriores contratos que reputa de semelhantes àquele aqui em apreço, proferiu decisão contrária (de concessão de visto), quando os mesmos continham exigências de qualificação mais apertadas do que as que aqui estão sob apreciação, dizendo agora que o tribunal *a quo* o fez “sem razão explicitada na decisão judicial” (conclusão 14.ª).

58 Não lhe assiste razão em qualquer das alegações implícitas nessa argumentação: nem na suposta contradição, nem na invocada ausência de explicação.

59 A decisão recorrida, nos pontos 67. a 74. aprecia a alegação feita pelo recorrente quanto aos dois anteriores contratos, conclui pelo seu distinto objeto em relação àquele aqui em apreço, afasta a comparabilidade das situações e, consequentemente, a existência da contradição invocada.

60 Da simples leitura da decisão recorrida fica evidente, pois, que inexiste qualquer falta de pronúncia ou de fundamentação no que toca a esta específica questão suscitada pelo recorrente.

61 Quanto à substância da questão, os contratos invocados eram relativos apenas a aquisição de serviços de recolha e transporte de resíduos urbanos, ao passo que aquele que é objeto deste

processo é relativo à “(A)quisição de serviços para o desenvolvimento de um Projeto Piloto de Monitorização de Indicadores de Sustentabilidade Ambiental, com recurso a soluções tecnológicas integradas, a implementar em 6 zonas piloto do Concelho, visando uma gestão eficiente de recursos na promoção da economia circular e da descarbonização do território”.

- 62 Não sendo idênticos os objetos, não podem obviamente ser comparadas as exigências de qualificação feitas num e outro para se concluir pela legalidade das cláusulas contratuais do presente, como muito bem se analisou na decisão recorrida, em termos que não nos merecem qualquer censura.
- 63 Como a decisão recorrida deixa bem expresso (parágrafo 19.) e já aqui se repetiu, as cláusulas apreciadas foram-no através do equilíbrio entre o princípio da prossecução do interesse público e o princípio da concorrência, à luz do princípio da proporcionalidade, na sua tríplice dimensão: subprincípios da adequação, da necessidade e da proporcionalidade em sentido estrito.
- 64 Para essa análise, o tribunal analisou profusamente as cláusulas dentro do contexto global do contrato e tendo em conta a sua concreta realidade – nomeadamente, a sua natureza de projeto piloto, os serviços e tecnologias a prestar e aplicar e a zona geográfica onde se destina a ser implementado.
- 65 Destarte, foram as cláusulas analisadas tendo em consideração este contrato em particular, pelo que a eventual existência de cláusulas noutros contratos que pudessem ser consideradas mais exigentes – ainda que fossem os contratos comparáveis, o que, reafirma-se, não o são – não poderia levar por si só a concluir ter existido alguma contradição de decisões.
- 66 Mais se diga para reforçar que não tem este tribunal vindo a proferir decisões contraditórias, que já após a decisão aqui em crise teve de se pronunciar sobre cláusulas de qualificação de teor parecido com aquelas aqui em apreço e teve o cuidado de as analisar e salientar as diferenças para justificar, nesse caso, a concessão de visto.
- 67 Com efeito, no processo n.º 3161/2024, que correu termos nesta 1.^a secção, estava em causa um contrato de “*aquisição de serviços para recolha e transporte de resíduos urbanos, limpeza urbana e limpeza de praias do Município de Esposende*”, e em Sessão Diária de Visto de 19/02/2025 foi proferida a seguinte decisão:

Diferentemente da situação que deu lugar ao Acórdão n.º 44/2024, em que era exigida uma experiência prévia em plataformas de gestão de resíduos urbanos de pelo menos 5 municípios, sem qualquer correspondência à dimensão da população em causa, o que não permitiu compreender a sua razão de ser, neste processo o município limita-se a exigir experiência em recolha de lixo num município com 50 mil habitantes ou mais (dividindo

essa exigência em várias alíneas experiência da empresa e pessoal qualificado), não se estabelecendo um número mínimo de municípios, mas apenas de habitantes, exigência esta justificada na pretensão de encontrar concorrentes que tenham experiência de recolha e tratamento de resíduos numa localidade de igual dimensão. Os demais critérios estabelecidos pelo município são a concretização do mesmo: haver técnicos com experiência na gestão de resíduos em município com mais de 50 mil habitantes.

Assim, concede-se o visto ao contrato em apreço.

Emolumentos como proposto.

- 68 Ou seja, ao contrário do que sucede neste contrato, naqueloutro o município não estabeleceu um limiar mínimo de número de municípios sem qualquer relação com o número de habitantes, antes tendo elegido apenas este último como critério qualificador.
- 69 Isso mostrava-se justificado, pois os concorrentes – aí sim – teriam experiência de prestação do serviço pretendido em municípios de dimensão semelhante, mostrando-se tal critério proporcional e adequado.
- 70 Já no caso que nos ocupa, como bem se evidenciou na decisão recorrida (parágrafos 44.º e ss.), a exigência feita pelo recorrente pode redundar em casos de concorrentes que têm experiência na gestão de sistemas semelhantes em municípios da mesma dimensão (ou até maiores) não serem admitidos, por não alcançarem o número de 5 municípios, tal como pode permitir a admissão de candidatos com experiência nesse número de municípios, mas todos de uma dimensão de tal modo reduzida que não cheguem no seu conjunto ao total de habitantes do recorrente.
- 71 E continua o recorrente a não contrariar essa conclusão, sendo que, como também na decisão recorrida se conclui com acerto, o que posteriormente foi dito quanto a ter sido essa cláusula pensada para municípios de 40 mil habitantes não encontra sustentação no texto da cláusula aqui em análise.
- 72 No mais, percorrendo a alegação do recorrente, este não só não adianta argumentos novos que pudessem infirmar a decisão recorrida, como até acaba por contradizer as posições anteriormente assumidas nos autos.
- 73 É o que sucede quando, por exemplo, alega agora (conclusão 7.ª, alínea b) das alegações) que apesar de o projeto se denominar de “projeto piloto” tal “não significa que o contrato sujeito a visto fosse dotado de qualquer especificidade ou complexidade de natureza “inovatória”, pois ambas as tipologias de prestações – gestão de RSU e sistemas de controlo informático – existem, amiúde, no mercado; a inovação, a única que pode conceber-se, é a de esta ser uma experiência primeira do próprio município recorrente (isto é, o projecto é “piloto” na sua realidade)”.

74 Sucedeu que nas respostas que apresentou ao longo dos autos, veio o recorrente afirmar precisamente o contrário (sublinhados nossos):

- a) resposta apresentada em 06/07/2024, ponto 6.14 dos factos provados:

“Salientar ainda que o contrato visa o desenvolvimento de um projeto piloto inovador e pressupõe a adoção de soluções tecnológicas novas que permitam dar cumprimento aos objetivos e metas de desenvolvimento sustentável do Município de Loures, conforme descrito no Caderno de Encargos e, com efeito, em face da novidade do sistema, do tipo de tecnologia associada e, bem assim, do investimento inicial que se afigura necessário realizar, bem como dos previsíveis encargos financeiros necessários suportar para assegurar o bom e pontual cumprimento das obrigações contratuais afigura-se necessário estabelecer uma fasquia de exigência técnica e financeira do cocontratante.”

(...)

“o projeto piloto exige investimentos significativos, tanto em mão de obra quanto em equipamentos, tecnologia e materiais,”

(...)

“Tendo em consideração que o contrato envolve a prestação de um serviço altamente especializado consideramos legitimo exigir que os concorrentes possuam qualificações técnicas específicas e experiência comprovada na área.

(...)

Os requisitos solicitados como qualificações profissionais, experiência prévia, capacidade técnica ou certificações são essenciais para assegurar que o adjudicatário terá as condições necessárias para executar o contrato de forma adequada. Consideramos que esses requisitos não são desproporcionados quando alinhados com a complexidade e os riscos inerentes ao projeto piloto.”

(...)

“Este sistema é uma solução pioneira que promove a economia circular nos Municípios.”

(...)

“Tratando-se da gestão inteligente dos resíduos, com recurso à digitalização, este sistema é inovador pela tecnologia e conjunto de ferramentas selecionadas para a sua elaboração, pelo que se diferencia de outros sistemas de gestão de resíduos tradicionais.”

(...)

"Além do acima exposto veja-se que estamos perante um projeto inovador pelo que nem todas as empresas que operam no sector da recolha de resíduos têm capacidade para executar as prestações contratuais aqui em causa."

- b) resposta apresentada em 21/11/2024, ponto 6.16 dos factos provados:

"Saliente-se, ainda, que o contrato visa o desenvolvimento de um projeto piloto inovador e pressupõe a adoção de soluções tecnológicas novas que permitam dar cumprimento aos objetivos e metas de desenvolvimento sustentável do Município de Loures, conforme descrito no Caderno de Encargos e, com efeito, em face da novidade do sistema, do tipo de tecnologia associada e, bem assim, do investimento inicial que se afigura necessário realizar, bem como dos previsíveis encargos financeiros necessários suportar para assegurar o bom e pontual cumprimento das obrigações contratuais afigura-se necessário estabelecer uma fasquia de exigência técnica e financeira do cocontratante."

- 75 Ou seja, ficou claro das suas respostas ao contraditório – porque nelas repetidamente afirmado – que o projeto é um projeto piloto por ser “uma solução pioneira” e por ser “inovador pela tecnologia e conjunto de ferramentas selecionadas para a sua elaboração, pelo que se diferencia de outros sistemas de gestão de resíduos tradicionais”, envolvendo “soluções tecnológicas novas” e “a prestação de um serviço altamente especializado”, o que acarreta uma “complexidade e [...] riscos inerentes”,
- 76 Isto que foi afirmado pelo recorrente está em total oposição com o que agora alega quanto a não ter o projeto “qualquer especificidade ou complexidade de natureza ‘inovatória’”, sendo a única inovação a que se prende com o facto de “esta ser uma experiência primeira do próprio município recorrente”.
- 77 O recorrente deixou muito claro que o projeto envolve tecnologia e ferramentas novas, consiste num serviço altamente especializado e é diferente dos sistemas de gestão de resíduos tradicionais.
- 78 Ou seja, e ao contrário do que defende o recorrente, assiste inteira razão à decisão recorrida quando conclui que, por causa desta característica do projeto (sublinhe-se, tal como descrito e caracterizado pela própria entidade fiscalizada), “*em face da novidade que comporta, e em face de tal de um reduzido universo de experiências capazes de prestar os serviços cuja aquisição se pretende com o procedimento concursal levado a cabo, [...] exige uma especial fundamentação relativamente à necessidade, e adequação de uma experiência temporal prévia*” (ponto 73 da decisão recorrida – sublinhado nosso).

- 79 Por último, no que toca ao aditamento da matéria de facto acima admitido, diga-se que o mesmo em nada vem alterar tudo quanto se deixou já dito.
- 80 O art.º 38.º do CCP dispõe que “*a decisão de escolha do procedimento de formação de contratos, de acordo com as regras fixadas no presente Código, deve ser fundamentada e cabe ao órgão competente para a decisão de contratar*”.
- 81 Esta fundamentação não pode limitar-se a uma mera repetição do teor da lei ou a um elencar dos princípios que regem a contratação pública.
- 82 Tem, isso sim, de se traduzir em factos, ainda que sucintamente descritos, que permitam a terceiros compreender o *iter* racional que levou à opção pelo procedimento de formação escolhido.
- 83 Ora, o que consta no excerto do documento cuja transcrição foi pedida pelo recorrente é uma mera remissão conclusiva para princípios, dele não constando quaisquer factos.
- 84 Com efeito, dizer que “*constitui fundamento para a escolha do procedimento agora proposto, desde logo, a sua adequação à previsão legal em termos de critério de valor, em estrito respeito pelos princípios da transparência, da igualdade e da economia, bem como a necessidade de uma qualificação prévia tendo em conta a complexidade do projeto em causa*” mais não é do que repetir o que a lei impõe, sem que se perceba quais os factos concretos da situação com a qual a entidade fiscalizada se deparou que apontassem para a escolha que fez.
- 85 Ou seja, também de tal facto nada se pode retirar que infirme a decisão recorrida.
- 86 Afastados os argumentos expendidos pelo recorrente para estribar a sua pretensão de revogação da conclusão pela ilegalidade das cláusulas apreciadas pela primeira instância, não restam dúvidas quanto ao potencial de alteração do resultado financeiro do contrato que aquelas comportam.
- 87 O acórdão recorrido entendeu que (parágrafo 85.) “*a ilegalidade em causa tem como efeito uma fortíssima limitação da concorrência, porquanto restringe com grande amplitude a participação de outros agentes económicos que poderiam ter apresentado melhores propostas, pelo que, em face da mesma, ter-se-á de concluir pelo potencial de alterar o resultado financeiro do contrato, o qual configura fundamento da recusa de visto nos termos do artigo 44.º, número 3, alínea c) LOPTC*”.
- 88 Como é mencionado na decisão e na vasta jurisprudência nele citada, a ponderação do risco de alteração do resultado financeiro do contrato é alvo de entendimento consolidado deste tribunal, sendo considerado que ele se verifica quando no âmbito de procedimento regulado pelo CCP se violam regras fundamentais de um procedimento concorrencial.

- 89** Não restam dúvidas, face ao que já se deixou dito, que neste processo houve a violação de regras fundamentais que atentam contra o princípio da concorrência e que tiveram como consequência uma considerável restrição do leque de potenciais candidatos – há o elevado grau de probabilidade de as exigências feitas pelo recorrente nas cláusulas ilegais terem afastado do concurso concorrentes que teriam experiência em menos municípios mas com muito mais habitantes e que, consequentemente, poderiam ter oferecido um preço mais reduzido para o contrato a celebrar.
- 90** É necessário nesta sede ponderar também o valor do contrato - 3.775.986,00€, acrescido de IVA – que não pode de modo algum ser considerado reduzido, fator que também contribui para a conclusão de estarmos perante uma ilegalidade com consequência direta no resultado financeiro do contrato.
- 91** Estão reunidos, pois, os requisitos de que depende a prolação de uma decisão de recusa de visto, nos termos do estatuído na alínea c) do n.º 3 do art.º 44.º da LOPTC.
- 92** Resta apenas apreciar o pedido subsidiário de concessão de visto com recomendações que o recorrente formula nas suas alegações.
- 93** Aqui importa antes de mais recordar a análise aprofundada que a respeito da concessão de visto com recomendações foi feita no acórdão n.º 18/2023-1.ªS/PL, de 27/06/2023:

52. (...) O art. 44.º, n.º 4 LOPTC confere ao Tribunal a faculdade de conceder o visto com recomendações, em decisão fundamentada. Mas não exige que seja feita essa ponderação. Pode o Tribunal fazê-la se, atendendo ao circunstancialismo fático e valorativo, entender que se justifica. A letra da lei, na qual qualquer resultado interpretativo terá que ter, pelo menos, um mínimo de apoio, não consente uma outra interpretação. Não se pode transformar uma faculdade num dever. Por esse motivo, não há necessidade de determinar se o faz de forma suficiente ou insuficiente, como será o caso, porque não estava obrigado a fazê-lo. (...)
53. Em todo o caso, desenvolvendo a análise, essa conclusão é reforçada pela ponderação tanto do elemento sistemático como teleológico, sempre decisivos na determinação no sentido e alcance das normas. Vejamos então.
54. A faculdade de conceder visto apesar da existência de uma ilegalidade limita-se àquelas do art. 44.º, n.º 1, al. c) LOPTC - não as que decorrem das outras alíneas da norma, verificadas as quais o tribunal tem sempre que recusar o visto.
55. A situação da alínea c) é distinta, uma vez que estão em causa outras ilegalidades, o que não significa que não possam ser graves. Em especial, se forem de direito administrativo, porque nesse setor do ordenamento a regra é a da anulabilidade, sendo a nulidade relegada para situações de âmbito muito limitado.

56. Essas ilegalidades atingem o resultado financeiro do contrato, de forma direta ou potencial, e, por isso, produzem um resultado financeiro desfavorável ao Estado. Há uma ilegalidade financeira, que parte da ilegalidade administrativa (ou outra) e a projeta em termos financeiros decorrentes do resultado, direto ou potencial, do ato ou contrato.
57. A lei entende nesta circunstância - pese embora, reforce-se, estarmos perante um ilícito financeiro - conferir ao Tribunal um âmbito de flexibilidade que lhe permita corrigir resultados decorrentes de uma aplicação “cega” da figura. Na verdade, importa ter presente o facto de podermos estar igualmente face a interesses de outra natureza, sem ser de ordem estritamente financeira, de tal forma relevantes que a aplicação, sem mais, do critério do art. 44.º, n.º 3, al. c) LOPTC seja desadequada. Podem ainda tratar-se de interesses financeiros que conduzam a idêntico resultado. Desde logo, uma diferença fortemente desproporcionada entre o interesse financeiro atingido e aquele que pode resultar da aplicação da regra (como, por exemplo, uma diferença muito pequena de valores).
58. A disposição do art. 44.º, n.º 4 LOPTC, ao permitir a concessão do visto com recomendações face a uma ilegalidade financeira, deve ser qualificada em termos dogmáticos como uma “válvula de escape” do sistema, permitindo afastar resultados que, naquele caso, perante aqueles interesses, face àqueles efeitos, não previsíveis, ou não previsíveis na sua integralidade de antemão, possam revelar-se de todo desajustados.
59. Mas de caráter excepcional (conforme tem vindo a ser afirmado pela jurisprudência do tribunal, ver, p. ex., o acórdão 12/2010, 1.ª S/SS, de 26/03/2010 e, mais recentemente, o acórdão n.º 15/2022 1.ª S/PL de 17/05/2022). Na verdade, ela permite superar uma ilegalidade financeira, o que justifica a necessidade de se ser contido na sua aplicação.
60. Em segundo lugar, se se puderem afirmar interesses públicos suficientemente significativos para se fazer esse balanceamento e sem que, em qualquer caso, seja atingida a função de prevenção geral da jurisdição financeira (ver o acórdão 12/2010, 1.ª S/SS de 26/03/2010, que procura justamente densificar esses critérios).
61. De facto, é expectável que, verificando-se num determinado enquadramento uma recusa de visto, as entidades públicas se abstêm no futuro de, em outros procedimentos, praticar essa mesma ilegalidade financeira. Donde decorre, de forma indireta, mas ampla e segura, a tutela, tanto da legalidade, como dos interesses financeiros do Estado.
62. Consequentemente, é a própria tutela do interesse financeiro público a exigir que o Tribunal só faça uso desta faculdade em casos muito limitados, onde a aplicação tout court da regra do art. 44.º, n.º 3 al. c) LOPTC implique o prejuízo de interesses do Estado que não devem - naquele caso e naquela circunstância - ser postergados.
63. O que acabou de se expor densifica os critérios que foram desenvolvidos por este Tribunal no Acórdão n.º 15/2022 1.ª S/PL de 17/05/2022, em que se analisava a aplicação desta norma.

64. Aí se diz: “O Tribunal não tem o dever de recorrer a este instrumento. Pode fazê-lo em decisão fundamentada. E, claro está, a decisão não é livre. Pelo contrário, o Tribunal deve ter uma especial contenção em recorrer a este mecanismo de caráter excepcional. Com efeito, foi - ou há o risco de ser - alterado o resultado financeiro do contrato. Ou seja, é atingido, pelo menos potencialmente, o erário público que cabe, em primeira linha, a esta jurisdição defender. Por esse motivo, só quando outros princípios jurídicos se imponham com tal intensidade que seja aceitável ao Tribunal, num juízo de proporcionalidade, recorrer a esta disposição. Que, repete-se, terá que ser devidamente fundamentada à luz desses outros princípios e da sua prevalência sobre o interesse financeiro (e aqui terá especial relevo ser imediato ou simplesmente potencial) do Estado.”

- 94 Transpondo esta análise para o caso aqui em apreço, não resultam dos autos elementos que permitam concluir estarmos perante uma situação em que a recusa de visto decorrente das ilegalidades verificadas desemboque num prejuízo de interesses financeiros do Estado que o TdC deva acautelar através da concessão de visto com recomendações.
- 95 Pelo contrário, o elevado valor do contrato (a que acima se aludiu já) leva a crer que é precisamente o contrário – a recusa do visto será o que melhor acautela os interesses financeiros do Estado, ao permitir que se lance um novo procedimento mais aberto à concorrência e que possa atrair proponentes que apresentem um preço inferior.
- 96 Por outro lado, o princípio violado é um dos princípios estruturantes da contratação pública (o princípio da concorrência), pelo que o desvalor da conduta da entidade fiscalizada aponta também para a inadequação de uma decisão de concessão de visto com recomendações.
- 97 Ponderados todos estes elementos, não merece censura a decisão da primeira instância de não recorrer à faculdade estabelecida no n.º 4 do art.º 44.º da LOPTC, ao contrário do que defende o recorrente.
- 98 Concluindo-se pela falta de sustentação dos argumentos avançados pelo recorrente nas suas alegações, deve o recurso ser julgado totalmente improcedente, confirmando-se o acórdão recorrido.

IV. DECISÃO

- Em face do exposto, decide-se:

a) indeferir a junção dos documentos apresentados pelo recorrente com o seu articulado de interposição do recurso;

b) aditar à matéria de facto provada uma nova alínea 6.1.a., com o seguinte teor:

6.1.a. Na “*Proposta de Autorização para Início e Tipo de Procedimento, para Nomeação de Júri e Nomeação do Gestor do Contrato*”, datada de 05/12/2023, elaborada pelos Serviços da Câmara Municipal de Loures, consta o seguinte:

«3. Com vista a dar cumprimento ao disposto no artigo 38º do Código dos Contratos Públicos, constitui fundamento para a escolha do procedimento agora proposto, desde logo, a sua adequação à previsão legal em termos de critério de valor, em estrito respeito pelos princípios da transparência, da igualdade e da economia, bem como a necessidade de uma qualificação prévia tendo em conta a complexidade do projeto em causa, melhor esclarecido na informação supra referida».

c) julgar improcedente o presente recurso, confirmando-se o acórdão recorrido e a decisão de não concessão de visto nele proferida;

- Emolumentos legais, ao abrigo do artigo 16.º, n.º 1, alínea b) e n.º 2, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31-5).

- Registe e notifique.

Lisboa, o8 de julho de 2025.

Os Juízes Conselheiros,

Paulo Nogueira da Costa – Relator

José Manuel Santos Quelhas

(Participou na Sessão e votou favoravelmente o acórdão)

Fernando Oliveira Silva

(Participou na Sessão e votou favoravelmente o acórdão)