



SUPREMO  
TRIBUNAL  
ADMINISTRATIVO

## Ficha Temática

### III - Contencioso Pré-contratual

A III e última ficha temática da série é dedicada ao “Contencioso Pré-contratual”, e nela acolhe-se uma seleção de decisões cuja temática essencial são questões processuais, desde a competência em razão da hierarquia, os pressupostos processuais com especial destaque para o interesse em agir, incluindo depois os meios de prova admissíveis, a questão do efeito suspensivo automático e a invalidade e os pressupostos para o afastamento do efeito anulatório.

Incluem-se ainda dois tópicos intimamente relacionados com o processo, como a aplicação da garantia da tutela jurisdicional efetiva e o âmbito da responsabilidade civil.

1

## COMPETÊNCIA EM RAZÃO DA HIERARQUIA

- Competência do STA / Interpretação da lei

3

2

## PRESSUPOSTOS PROCESSUAIS / INTERESSE EM AGIR

- Pedido de declaração de ilegalidade de disposições do Programa do Procedimento / Concurso limitado por prévia qualificação – decisão de qualificação 4
- Carácter definitivo da decisão de exclusão do concurso / Impugnação da decisão de adjudicação 5
- Impugnação do ato de adjudicação / Ilegalidade de cláusulas do Programa do Concurso 6
- Falta de fundamentação da decisão de contratar / Falta de fundamentação do preço-base 7

3

## MEIOS DE PROVA ADMISSÍVEIS

- Interpretação das cláusulas do Caderno de Encargos / Prazo fixo e prazo máximo / Prova testemunhal 8
- Natureza urgente do contencioso pré-contratual / Prova pericial 9

4

## EFEITO SUSPENSIVO AUTOMÁTICO / LESÃO DO INTERESSE PÚBLICO

- Combate a incêndios florestais 10
- Gestão de resíduos 11

5

## INVALIDADE DO CONTRATO / AFASTAMENTO DO EFEITO ANULATÓRIO

- Prestação de serviço público de transporte rodoviário de passageiros / Princípios da proporcionalidade e da boa-fé 12
- Direito a indemnização 12

6

## GARANTIA DA TUTELA JURISDICCIONAL EFETIVA

- Fase de audiência prévia / Fundamentos do ato 13

7

## RESPONSABILIDADE CIVIL

- Indemnização / Lucros cessantes 14

## 1

## COMPETÊNCIA EM RAZÃO DA HIERARQUIA

**Competência do STA****Interpretação da lei**

**Normas relevantes:** Artigos 24.º, n.º 1, alínea a) do ETAF Artigo 19.º, n.º 8 do Estatuto do Ministério Público (Lei n.º 68/2019, de 27/08) Artigo 13.º do CPTA Artigo 9.º do CC  
Proc. 02614/23.1BELSB (Pleno da Secção) - Data do Acórdão: 25-01-2024

Nos presentes autos de ação administrativa pré-contratual respeitante ao concurso público, com publicação no Jornal Oficial da União Europeia (JOUE), para a aquisição de hardware, o Tribunal Administrativo de Círculo (TAC) de Lisboa declarou-se incompetente em razão da hierarquia, julgando competente a Secção Administrativa do Supremo Tribunal Administrativo, ao abrigo do artigo 24.º, n.º 1, alínea a), subalínea viii) do ETAF, e absolveu da instância o Estado Português, considerando a ação regularmente proposta contra a Conselheira Procuradora-Geral da República, ordenando a remessa do processo a este Supremo Tribunal.

Em 19/10/2023, a Secção de Contencioso Administrativo deste STA, em 1.º grau de jurisdição, e com um voto de vencido(1), proferiu acórdão em que declarou a incompetência deste STA para julgar a ação de contencioso pré-contratual proposta contra a Conselheira PGR, declarando competente o Juízo dos Contratos Públicos do TAC de Lisboa, com *fundamento no entendimento segundo o qual o carácter indirecto em que as entidades do artigo 24.º, n.º 1, alínea a) do ETAF podem legalmente configurar-se como “entidades adjudicantes” permite sustentar a restrição teleológica da interpretação normativa aqui adoptada, atenta a necessidade de afeiçoar a letra da norma a uma aplicação uniforme da resolução de litígios em matéria de contencioso pré-contratual a todas as entidades referidas na norma, em linha com o sentido que presidiu à sua aprovação e, também para assegurar uma interpretação daquela norma em conformidade com o princípio da garantia da tutela jurisdicional efectiva dos co-contratantes, designadamente, nas dimensões da garantia do foro especializado em razão da matéria e da admissibilidade do recurso igualmente especializado quanto à decisão da matéria de facto, assim como a tramitação ágil do processo urgente em primeira instância.*

Daquela acórdão foram interpostos recursos para o Pleno da Secção de Contencioso Administrativo, quer pelo Ministério Público, em *seu nome próprio e na defesa da legalidade*, quer pela Conselheira PGR, imputando-lhe erro de julgamento de direito na interpretação e aplicação dos artigos 24.º, n.º 1, alínea a), subalínea viii) do ETAF e 9.º do CC, no primeiro caso, e ainda, no segundo caso, do artigo 19.º, n.º 8 do Estatuto do Ministério Público (EMP).

(1) No sentido de considerar não existir qualquer lacuna oculta que permitisse a redução teleológica propugnada no acórdão, entendendo que, “(...) independentemente da matéria sobre que incida, um ato em matéria administrativa, como a adjudicação (cfr. os arts. 100.º do CPA e 73.º do CCP), praticado pela Procuradora-Geral da República corresponde à referida ideia de uma “ação” própria daquela entidade (cfr. o art. 19.º-1, al. r), do Estatuto do Ministério Público: compete à Procuradora-Geral da República «[e]xercer, na Procuradoria-Geral da República, os poderes administrativos e financeiros idênticos aos que integram a competência ministerial»). Consequentemente, se o exercício de tais poderes for contestado, surge um litígio que envolve a própria Procuradora-Geral da República, razão por que o sentido e o fim do artigo 24.º, n.º 1, do ETAF impõem que o mesmo litígio seja apreciado pelo Supremo Tribunal Administrativo.”

## Contencioso Pré-contratual

O acórdão proferido pelo Pleno da Secção julgou que, [a]tento o decidido de que a presente ação se considera instaurada contra a Procuradora-Geral da República, não há dúvidas de que esta integra a subalínea viii), da alínea a), do n.º 1, do artigo 24.º do ETAF, segundo a qual compete à Secção de Contencioso Administrativo do Supremo Tribunal Administrativo conhecer dos processos em matéria administrativa relativos a ações ou omissões das entidades previstas nas respetivas alíneas.

Mais entendeu este Supremo Tribunal que a (Conselheira) PGR é uma das entidades que o legislador excecionou do regime da competência comum ou regra dos tribunais administrativos de 1.ª instância, reservando para o órgão da cúpula do sistema de justiça administrativa – o Supremo Tribunal Administrativo –, por razões de saber e experiência dos seus juízes e também fundadas em motivos protocolares, por estarem em causa órgãos de soberania e os seus respetivos titulares ou altos titulares de cargos públicos, desde que se mostre cumprido o pressuposto de a matéria em causa ser administrativa. Ou seja, o legislador fundou tais opções de natureza político-legislativa em razões de hierarquia, ou seja, na presunção de que é este tribunal que está em melhores condições para julgar as mais altas figuras do Estado, pelo seu saber e experiência.

## 2

## PRESSUPOSTOS PROCESSUAIS / INTERESSE EM AGIR

### Pedido de declaração de ilegalidade de disposições do Programa do Procedimento Concurso limitado por prévia qualificação – decisão de qualificação

**Normas relevantes:** Artigo 103.º, n.º 3 do CPTA

**Proc. 01119/21.OBELRA - Data do Acórdão: 23-06-2022**

Nos presentes autos de contencioso pré-contratual, no âmbito do concurso limitado por prévia qualificação tendente à celebração de contrato de “Desenvolvimento e Suporte Aplicacional” de vários sistemas para o período de Programação 2021-2027, foi interposto recurso de revista do acórdão do TCA Sul que confirmou a decisão proferida pela 1.ª instância que, julgando procedente a exceção dilatória de falta de interesse em agir da Autora, ora Recorrente – com fundamento na circunstância de esta não ter impugnado os atos de exclusão da sua proposta e da escolha da proposta vencedora, assim incumprindo o ónus imposto pelo artigo 103.º, n.º 3, do CPTA – absolveu da instância a Entidade Demandada e as Contrainteressadas.

O STA considerou que, estando em causa um concurso limitado por prévia qualificação – em que a decisão de qualificação (que, no caso dos autos, excluiu a candidatura da Recorrente e considerou qualificadas as candidaturas das Contrainteressadas) se destina apenas a selecionar os candidatos que, por terem sido considerados técnica e financeiramente capazes, vão ser convidados a apresentar propostas para adjudicação do contrato que a entidade adjudicante se comprometeu a celebrar – o ónus de impugnação não foi desrespeitado quando ele não impugnou o acto de exclusão da sua candidatura nem a adjudicação, uma vez que o primeiro não é um acto de aplicação concreta das disposições pretensamente ilegais e o segundo ainda nem sequer foi praticado. Ou seja, não tendo tais atos (ainda) feito a aplicação concreta das disposições alegadamente ilegais, nenhum ónus de impugnação da exclusão da respetiva candidatura e da adjudicação do contrato existia, pelo que não se verificava, em concreto, qualquer falta de interesse em agir por parte da Autora/Recorrente.

**Carácter definitivo da decisão de exclusão do concurso****Impugnação da decisão de adjudicação**

**Normas relevantes:** Artigos 55.º, n.º 1, alínea a) e 103.º, n.º 3 do CPTA

Artigo 1.º, n.º 3, da Diretiva 89/665/CEE do Conselho, de 21 de dezembro de 1989 (com a redação conferida pela Diretiva 2007/66/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro de 2007)

**Proc. 0648/20.7BELRA- Data do Acórdão: 23-06-2022**

Em autos de contencioso pré-contratual, no âmbito do concurso público internacional para “*Aquisição de novo ferry elétrico para transporte entre ... e ...*”, o Tribunal de 1.ª instância julgou procedente a exceção dilatória de falta de interesse em agir da Autora, ora Recorrente, e absolveu da instância a Entidade Demandada e as Contrainteressadas, tendo o TCA Norte negado provimento ao recurso interposto desta decisão.

As decisões convergentes daquelas duas instâncias, apesar de se respaldarem em fundamentações não totalmente coincidentes, valoraram decisivamente a circunstância de a Recorrente ter sido excluída do concurso não apenas com fundamento no n.º 2 do artigo 70.º do CCP, mas também com fundamento na alínea l) do n.º 1 do seu artigo 146.º daquele diploma.

No presente recurso de revista estava em causa, por conseguinte, saber se um concorrente excluído de um concurso público tinha interesse em agir judicialmente contra o respetivo ato de adjudicação (mesmo não tendo impugnado, em toda a sua extensão, o ato que o excluiu daquele procedimento ou se tenha conformado com o mesmo no decurso da ação), concretamente sob a perspetiva de o procedimento adjudicatório poder vir a ser renovado em consequência de uma eventual sentença anulatória e de o concorrente excluído no procedimento anterior voltar a ter a possibilidade de obter o direito de celebrar o contrato público posto a concurso.

O STA considerou que aquelas decisões estavam em conformidade com a sua *jurisprudência tradicional, que tem entendido de forma constante que um concorrente cuja proposta tenha sido excluída e não impugne essa exclusão não tem legitimidade, por falta de interesse pessoal e direto, para arguir vícios próprios do ato de adjudicação, justificando-se, no entanto, uma reponderação daquela corrente jurisprudencial em face da evolução recente da jurisprudência do TJUE no sentido da admissibilidade plena da impugnação do ato de adjudicação de um contrato público por um concorrente excluído do respetivo procedimento adjudicatório* – [vertida, designadamente, nas decisões proferidas no Proc. n.º C-100/12 (FastWeb), no Proc. n.º C-689/13 (PFE), no Proc. n.º C-131/16 (Archus e Gama), no Proc. n.º C-333/18 (Lombardi) e no Proc. n.º C-771/19 (Nama)] – mas que, apesar de tudo, não se revelou irrestrita, conforme se decidiu no acórdão de 21/12/2016, proferido no Proc. n.º C-355/15 (*Bietergemeinschaft Technische Gebäudebetreuung und Caverion Österreich*), no qual se entendeu que o facto de o concorrente ter sido excluído do procedimento de adjudicação por uma decisão da entidade adjudicante que se tornou definitiva, afasta o seu interesse em agir contra a decisão de adjudicação do contrato.

Em face das vicissitudes apontadas, no âmbito dos presentes autos e em sede de reenvio prejudicial, este Supremo Tribunal submeteu ao TJUE o acórdão de 25/11/2021, tendo-se este pronunciado, no Proc. C-787/21, no sentido de que, *nos termos do artigo 2.º-A, n.º 2, da Diretiva 89/665, a exclusão de um proponente é definitiva se lhe tiver sido notificada e se tiver sido considerada legal por uma instância de recurso independente ou já não puder ser objeto de recurso. Daqui resulta que o carácter ainda não definitivo da decisão de exclusão determina, para estes proponentes, a legitimidade ativa para impugnar a decisão de adjudicação (...).*

*O interesse em agir de um proponente afastado de um procedimento de adjudicação de um contrato para impugnar a decisão de adjudicação desse contrato está assim intrinsecamente ligado à manutenção de um interesse em agir para impugnar a decisão que o excluiu desse procedimento. Por conseguinte, não tendo interesse em agir para impugnar a decisão que excluiu a sua proposta, um proponente afastado não pode alegar que conserva um interesse em agir para impugnar a decisão de adjudicação do contrato.*

Nesta conformidade, o acórdão decidiu que a Recorrente, ao conformar-se com a decisão proferida em 1.<sup>a</sup> instância – concretamente, sobre a sua exclusão do concurso à luz do disposto na alínea l) do n.º 1 do artigo 146.º do CCP – permitiu que tal ato (de exclusão) se consolidasse e se tornasse definitivo, inviabilizando, conseqüentemente, a procedência do recurso interposto – fundado, essencialmente, na possibilidade de vir a obter uma adjudicação num futuro concurso que a entidade adjudicante viesse a lançar na sequência de uma eventual sentença anulatória.

**Impugnação do ato de adjudicação**  
**Ilegalidade de cláusulas do Programa do Concurso**  
**Normas relevantes: Artigo 55.º, n.º 1, alínea a) do CPTA**  
**Proc. 0193/21.3BELRA - Data do Acórdão: 23-06-2022**

*Nos presentes autos de contencioso pré-contratual, no âmbito do concurso para a “Aquisição de Solução e Serviços para o Projeto ...@”, o STA foi novamente confrontado com a questão de saber se um concorrente preterido na adjudicação (e que havia apresentado a sua proposta em consonância com as peças do procedimento – conformando-se, portanto, com elas – e não questionando a avaliação que, à luz das mesmas, aquela proposta obteve) tem interesse em agir judicialmente contra aquele ato, com fundamento na ilegalidade das normas que regem o concurso, não na perspetiva de obter a adjudicação naquele mesmo concurso, mas sim na expectativa de vir a obter a adjudicação num futuro concurso que a entidade adjudicante venha a abrir em execução de uma eventual sentença anulatória.*

*O acórdão frisou que a questão do interesse em agir no contencioso pré-contratual tinha sido, recentemente, discutida no Proc. 0648/20.7BELRA (acima analisado) e objeto de reenvio prejudicial para o TJUE, decidido através do despacho proferido em 17/05/2022 no Proc. C-787/21 – apesar de o enquadramento fático não ser exatamente o mesmo, em ambos os casos analisou-se a mera possibilidade de o procedimento adjudicatório vir a ser renovado em consequência de uma eventual sentença anulatória, e de o concorrente excluído no procedimento anterior ter uma nova chance de obter o direito de celebrar o contrato público posto a concurso, configura um interesse direto, nos termos e para os efeitos da alínea a) do n.º 1 do artigo 55.º do CPTA.*

Foi decidido que, à semelhança do que se entendera no citado Proc. 0648/20.7BELRA, não releva como *interesse* em agir da Autora/Recorrente que a pretensão deduzida tenha sido assente, exclusivamente, na hipótese de a mesma vir a obter a adjudicação no âmbito de um novo concurso que a entidade adjudicante viesse a lançar no cumprimento de uma sentença anulatória proferida nos presentes autos.

Mais se decidiu que a mera alegação de que algumas disposições do Programa do Concurso padeciam do vício de violação de lei – sob o pretexto de que tal ilegalidade conduziria, indiretamente, à ilegalidade do ato de adjudicação impugnado – não permite por si só *demonstrar perante as instâncias que a sua classificação teria sido diferente se as regras fossem outras, não revelando, assim, que tem interesse em agir contra elas.*

Nesta conformidade, conclui este Supremo Tribunal que, *nos termos e para os efeitos da alínea a) do n.º 1 do artigo 55.º do CPTA, a Recorrente não tem interesse em agir judicialmente contra o ato de adjudicação do concurso com fundamento exclusivo na ilegalidade das normas que regem o concurso.*

## Falta de fundamentação da decisão de contratar

### Falta de fundamentação do preço-base

**Normas relevantes:** Artigo 55.º, n.º 1, alínea a) do CPTA

Artigos 36.º, n.º 1, 17.º n.º 7 e 47.º, n.º 3 do CCP

**Proc. 02048/20.OBELSB - Data do Acórdão: 07-04-2022**

Em autos de contencioso pré-contratual, no âmbito do “Concurso público para o fornecimento, instalação e manutenção dos sistemas de controlo de acessos das Zonas de Acesso Automóvel Condicionado”, foi, uma vez mais, discutida a questão do pressuposto processual do interesse em agir.

No presente recurso de revista estava em causa aferir: i) se a Autora/Recorrida, A..., tinha interesse em agir ao impugnar o ato de adjudicação com fundamento na preterição do dever de fundamentação relativamente à decisão de contratar (concretamente, à necessidade de recorrer à *contratação externa*); ii) se a mesma Autora tinha interesse relevante em agir quanto à imputada falta de fundamentação relativamente ao preço-base adotado.

Não se apresentando controvertido nos autos que, efetivamente, se verificara incumprimento de imposição legal: *quanto à falta de fundamentação da decisão de contratar, incumpriu-se o disposto no artigo 36.º n.º 1 do CCP, e, quanto à falta de fundamentação do preço-base fixado, o disposto nos artigos 17.º n.º 7 (valor do contrato) e 47.º n.º 3 do mesmo CCP (preço-base)*, impunha-se decidir se tais incumprimentos tinham, de algum modo, prejudicado os interesses da Autora naquele procedimento concursal.

O STA entendeu, quanto a i), que a preterição em causa não se revelava, *in casu*, *lesiva dos interesses dos concorrentes, nomeadamente da Autora/Recorrida, no procedimento*, considerando que tal dever de fundamentação visa, primordialmente, assegurar desideratos inerentes à boa administração (sindicados pelos órgãos de controlo da boa gestão pública, mormente, o Tribunal de Contas) – não sendo, em primeira linha, estabelecido com o intuito de assegurar o interesse dos particulares/concorrentes (e que, na verdade, nem havia sido efetivamente alegada pela própria Recorrida).

No que respeita a ii), o acórdão decidiu ser de reconhecer à Autora/Recorrida *um claro interesse subjetivo na impugnação do ato adjudicatário pelo diferente vício de violação de fundamentação da fixação do preço-base, por ter este efetivamente afetado os interesses dos concorrentes*.

O acórdão julgou que o incumprimento do dever de *fundamentação do preço-base fixado pela Entidade Adjudicante, em desrespeito ao disposto nos artigos 17.º n.º 7 e 47.º n.º 3 do CCP* (aliás, sublinhado, por exemplo, no Relatório Final do Júri do Concurso e, por conseguinte, revelador de uma discrepância relevante entre as posições da entidade adjudicante e do júri do concurso), *terá escamoteado e permitido a fixação de um preço-base inflacionado, manifestamente desadequado ao procedimento contratual em questão*.

Finalmente, concluiu que a *fixação do preço-base tem sempre repercussões num procedimento concursal*. E isto, por duas vias: 1.º - *por ser o preço-base fixado num concurso por uma Entidade Adjudicante um referencial relevante na conformação das propostas apresentadas pelos concorrentes, já que se trata do preço máximo que aquela Entidade está disposta a pagar, levando a presumir-se que é um valor consentâneo com o valor real do concurso (o que, no caso, pelos vistos, pode não ter ocorrido)*; 2.º - *por outro lado, por que tal preço-base condiciona, entre o mais, o próprio conceito de “preço anormalmente baixo”, arguido no presente procedimento relativamente a algumas propostas*.

*É indesmentível que um significativo afastamento entre um preço-base fixado e um preço apresentado por uma proposta pode ser sempre um indício de “preço anómalo” que, pelo menos, imponha um contraditório tendente ao esclarecimento (como previsto no artigo 71.º n.ºs 2 e 3 do CCP).*

## 3

## MEIOS DE PROVA ADMISSIVÉIS

## Interpretação das cláusulas do Caderno de Encargos

## Prazo fixo e prazo máximo

## Prova testemunhal

**Normas relevantes:** Artigos 9.º e 236.º, n.º 2 do CC

Artigo 20.º da CRP

**Proc. 018/23.5BEPDL** - Data do Acórdão: 09-01-2025

No âmbito da ação administrativa de contencioso pré-contratual relativa à *Empreitada de construção dos Lotes A, B, C e espaços exteriores* foi discutida a questão de saber se poderia ser produzida prova testemunhal sobre o teor de cláusulas do Caderno de Encargos – para, concretamente, provar que o *prazo de execução da empreitada dos autos é um prazo fixo ou rígido e não é um prazo máximo* – e se a recusa, pelas instâncias, de tal meio de prova consubstanciava violação ou limitação inadmissível do direito à prova, incluído no conceito de processo equitativo (para os efeitos consagrados, mormente, na CRP e na CEDH).

O STA decidiu que as consequências a extrair do que foi definido nas peças do procedimento não se coloca no plano do facto, mas no plano do direito, pelo que se afigurava desprovida de utilidade a interpretação que o júri ou a entidade adjudicante fizessem das normas ou cláusulas procedimentais. Mais julgou este Supremo Tribunal que o Caderno de Encargos reveste natureza regulamentar, pelo que, no que respeita às regras aplicáveis à sua interpretação, não devem ser convocadas as relativas à interpretação das declarações negociais, mas antes os critérios de interpretação da norma, previstos no artigo 9.º do CC. Assim, o objetivo não é o de apurar a vontade real dos autores materiais da peça do procedimento (nos termos do n.º 2 do artigo 236.º do CC), mas antes atender à letra da norma e aos elementos de ordem sistemática, histórica e racional, à luz do artigo 9.º do CC.

Nesta conformidade e relativamente à questão concreta da qualificação do prazo, o acórdão entendeu que os 450 dias fixados pela entidade adjudicante correspondiam ao máximo no qual esta admitia que a obra fosse executada, não admitindo propostas que previssem um prazo superior (sendo irrelevante que esse fosse inferior).

## Natureza urgente do contencioso pré-contratual

### Prova pericial

**Normas relevantes:** *Artigos 90.º, n.ºs 2 e 3, 102.º do CPTA*

*Artigo 476.º n.º 1 do CPC*

*Artigo 388.º do CC*

**Proc. 0129/19.1BEPDL-S3 - Data do Acórdão: 10-02-2022**

Em autos de contencioso pré-contratual, no âmbito do *concurso público para a celebração de contrato de aprovisionamento relativamente ao fornecimento de reagentes e consumíveis para testes laboratoriais, com colocação de equipamentos (Imunologia), às Unidades de Saúde de ...*, estava em causa aferir se o acórdão recorrido incorrera em erro de julgamento de direito ao revogar o despacho proferido pelo Tribunal de 1.ª instância que indeferira a produção de prova pericial requerida pela Autora/Recorrida – com fundamento no não preenchimento dos pressupostos de que depende a realização daquele meio de prova, considerando a prova documental e testemunhal produzida – e ordenando a baixa dos autos para que, no TAF, fosse proferido despacho que admitisse tal meio de prova.

O STA, partindo da constatação de que as ações de *contencioso pré-contratual obedecem à tramitação prevista nos artigos 78.º a 96.º, do CPTA e que a tramitação da ação administrativa obedece às alterações decorrentes do artigo 102.º do mesmo diploma legal, concluiu que não são impostas limitações quanto aos meios de prova admissíveis, nem quanto aos termos em que se processa a sua produção – nessas ações tem plena aplicação o disposto no artigo 90.º, n.º 2, do CPTA, quando remete a sua instrução para a lei processual civil, pelo que nada obsta à admissão da prova pericial (...), cuja admissão não está sujeita a qualquer especificidade.*

Nesta medida e revertendo ao caso dos autos, o acórdão julgou que a aferição da *compatibilidade dos equipamentos descritos nas propostas das contra-interessadas com os requisitos exigidos pelo Caderno de Encargos implica a formulação de juízos especializados de natureza técnica que não fazem parte da cultura geral ou da experiência comum que se deve presumir que o juiz possui*, pelo que se justificava plenamente a produção de prova pericial requerida, não estando esta limitada às situações em que se invoque a existência de um “erro grave” ou “grosseiro”, dado essa restrição não estar legalmente prevista.

## 4

EFEITO SUSPENSIVO AUTOMÁTICO /  
LESÃO DO INTERESSE PÚBLICO**Combate a incêndios florestais**

**Normas relevantes:** Artigo 103.º-A, n.ºs 1, 2 e 4 do CPTA (na redação conferida pela Lei n.º 118/2019, de 17/09)

**Decreto-Lei n.º 124/2006, de 28/06 (Sistema de Defesa da Floresta Contra Incêndios)**

**Proc. 0362/20.3BEMDL-S1 - Data do Acórdão: 04-11-2021**

No âmbito da ação de contencioso pré-contratual relativa ao concurso público para a empreitada “Execução de Trabalhos de Gestão de Vegetação 2020-2022” foi interposto recurso de revista do acórdão do TCA Norte que revogou a sentença do Tribunal de 1.ª Instância que indeferira o pedido formulado pela Entidade Demandada de levantamento do efeito suspensivo automático e que, em sua substituição, decidiu julgar procedente aquele pedido. Assim, incumbia ao STA decidir se a decisão recorrida incorrera em erro de julgamento ao considerar que a Entidade Demanda, ora Recorrida, logrou demonstrar que o *diferimento da execução do contrato se afigura gravemente prejudicial para o interesse público* para fundamentar o levantamento do efeito suspensivo do ato de adjudicação dos autos.

Para apreciação da questão, este Supremo Tribunal considerou *não estar em causa apenas o interesse público diretamente prosseguido pela entidade demandada, nomeadamente o interesse público na segurança rodoviária inerente ao objeto do contrato de concessão de que a mesma é titular, mas também interesses públicos gerais, de defesa da floresta contra incêndios, que a mesma foi incumbida de prosseguir pela alínea a) do n.º 1 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 124/2006, de [4 de abril] de 28 de junho, na redação que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 147/2019, de 21 de janeiro* (regime que, entretanto, foi revogado por substituição pelo Decreto-Lei n.º 82/2021, de 13 de outubro).

Nesta conformidade, o acórdão decidiu ter andado bem a decisão recorrida ao julgar que o diferimento da execução do ato de adjudicação impugnado nos autos era suscetível de causar grave prejuízo aos interesses defendidos pela entidade demandada, levantando, em consequência, o efeito suspensivo determinado ope legis pelo n.º 1 do artigo 103.º-A do CPTA, com fundamento no entendimento segundo o qual [a] *defesa da floresta contra incêndios não é um interesse público qualquer, pois além da sua importância económica e social, e do seu inestimável valor ambiental, as medidas adotadas no âmbito daquela política pública visam assegurar a segurança e a proteção de pessoas e bens. Daí que não se possa esperar que os incêndios ocorram – e eles ocorrem todos os anos – para determinar se os prejuízos por eles causados são ou não reparáveis.*

A *precaução inerente à prevenção antecipada de riscos de incêndios florestais constitui, deste modo, uma justificação bastante para que o efeito suspensivo do ato de adjudicação impugnado na presente ação seja levantado, o que, aliás, era ainda mais evidente à data em que o acórdão recorrido foi proferido, à entrada do verão, e do período mais crítico para a ocorrência daqueles incêndios.*

## Gestão de resíduos

**Normas relevantes:** Artigo 103.º-A, n.ºs 2 e 4 do CPTA (na redação conferida pelo Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 02/10)

Artigos 3.º, alíneas b) e c), e 5.º, n.º 5, al. b) e n.º 6, ambos do Decreto-Lei n.º 178/2006, de 05/09

**Proc. 0601/18.OBELRA-S1 - Data do Acórdão: 07-11-2019**

Nos presentes autos de contencioso pré-contratual, no âmbito do concurso público para a “*aquisição de serviços de gestão de lamas desidratadas*”, ao STA coube, em sede de recurso de revista, aferir se o acórdão recorrido errou ao revogar a decisão proferida pelo Tribunal de 1.ª Instância, que ordenou o levantamento do efeito suspensivo automático, concluindo, por um lado, que não estavam verificados os pressupostos para aquele levantamento, e, por outro, que a Recorrente não alegou que os danos que resultam da manutenção do efeito suspensivo são superiores aos que resultam do seu levantamento.

O acórdão frisou que, nos termos do artigo 103.º-A do CCP, a obtenção do levantamento do efeito suspensivo exige a *demonstração, em concreto, dos danos que a manutenção do efeito suspensivo acarreta para o interesse público ou os interesses privados relacionados com a adjudicação, para o que haverá que atender, nomeadamente, à natureza do contrato que é objeto do procedimento pré-contratual, à sua efetiva importância para a satisfação de necessidades coletivas, ao período de tempo previsível de duração e obtenção de uma decisão na ação, ou à situação em que se encontra a execução do contrato, ou das prestações e investimentos já realizados, não sendo bastante a invocação abstrata pelos requerentes do incidente de prejuízos genéricos, ou que sejam os que decorrem em termos normais da suspensão do ato de adjudicação e do atraso na celebração do contrato ou na sua execução.*

Não acompanhando o juízo de ponderação levado a cabo pela decisão recorrida (decidindo, portanto, revogá-la e fazer subsistir a sentença do TAF que julgara totalmente procedente o incidente deduzido pela Entidade Demandada de levantamento do efeito suspensivo automático previsto no artigo 103.º-A, n.º 1, do CPTA), considerou este Supremo Tribunal que a Ré *logrou provar que a paralisação dos efeitos do ato de adjudicação afeta, de forma irremediável ou particularmente grave, a prossecução das necessidades coletivas em causa – recolha, tratamento e rejeição de efluentes domésticos e urbanos no domínio da exploração e gestão do “Sistema multimunicipal de abastecimento de água e saneamento do ...” – julgando que a omissão, pura e simples, da prestação do serviço de recolha e de tratamento das lamas (...) mostra-se como geradora de grave lesão do interesse público em termos ambientais e de salubridade e saúde pública, já que um adequado funcionamento daquele sistema não é minimamente compatível, mormente, com a falta de recolha e de tratamento das lamas das referidas ETAR’s a qual acabaria por inviabilizar o seu normal funcionamento, interrompendo o contínuo e adequado tratamento dos efluentes e conduzindo a possíveis descargas dos mesmos sem o devido tratamento, com todas as consequências nefastas e lesivas daí decorrentes para o ambiente e saúde pública, tanto mais que aquelas ETAR’s não possuem capacidade para armazenamento de lamas em quantidade superior às resultantes de dois ou três dias de operação.*



## 5

## INVALIDADE DO CONTRATO / AFASTAMENTO DO EFEITO ANULATÓRIO

### Prestação de serviço público de transporte rodoviário de passageiros

#### Princípios da proporcionalidade e da boa-fé

**Normas relevantes:** Artigos 1.º-A, n.º 1 e 283.º, n.º 4 do CCP

**Proc. 0664/19.1BESNT - Data do Acórdão: 24-11-2022**

Nestes autos de contencioso pré-contratual, no âmbito do “Concurso Público de Prestação do Serviço Público de Transporte Rodoviário Regular de Passageiros no concelho de ...”, o STA foi chamado a decidir se o acórdão recorrido incorrera em erro de julgamento de direito ao não afastar o efeito anulatório do contrato dos autos, ponderados os interesses em presença e a gravidade da ofensa geradora do vício do ato procedimental, nos termos do n.º 4 do artigo 283.º do CCP.

No seu juízo de ponderação sobre o reclamado afastamento do efeito anulatório, este Supremo Tribunal teve em consideração o objeto do contrato em causa, a data da respetiva assinatura e o período durante o qual o mesmo já vigorara (cerca de 2 anos e meio, faltando ainda 4 anos e meio para o seu *terminus*), a existência de mecanismos legais alternativos que permitiriam à entidade adjudicante continuar a satisfazer as necessidades imediatas e indispensáveis dos municípios em termos de disponibilização de transporte público rodoviário de passageiros e a circunstância de o contrato existente não assegurar os serviços nos termos previstos no Caderno de Encargos do procedimento.

Acompanhando o acórdão recorrido, o STA decidiu, por conseguinte e em observância dos princípios da boa-fé e da proporcionalidade, que não se colocava o afastamento do efeito anulatório previsto no n.º 4 do artigo 283.º do CCP.

#### Direito a indemnização

**Normas relevantes:** Artigos 1.º-A n.º 1, 42.º, 56.º n.º 2, 75.º n.ºs 1 e 3, 139.º n.ºs 1 e 3, *ex vi* do n.º 1 do artigo 162.º, e 187.º, todos do CCP

**Proc. 0278/17.OBECTB 0800/18 - Data do Acórdão: 24-09-2020**

Em processo de contencioso pré-contratual, no âmbito do concurso público para o fornecimento e prestação de serviços de “Musealização do Núcleo de Arqueologia Industrial do Centro de Artes e Cultura de ...” – no qual a proposta da Autora/Recorrente ficara posicionada em 3.º lugar e as propostas das Contrainteressadas (posicionadas nos dois primeiros lugares) tinham proposto condições de pagamento diferentes das obrigatoriamente previstas no Caderno de Encargos –, colocava-se a questão de saber se: o acórdão recorrido, depois de considerar que as propostas das contrainteressadas deveriam ter sido excluídas, nos termos do artigo 70.º, n.º 2, al. b), do CCP, por conterem termos ou condições que estavam em desconformidade com cláusulas do Caderno de Encargos, errara ao considerar que, *ponderados os interesses públicos e privados em presença*, se mostrava desproporcionada a anulação do contrato, desconsiderando, ao abrigo do artigo 283.º, n.º 4, do CCP, a *anulabilidade consequencial* do contrato e não reconhecendo à Autora/Recorrente o direito a ser indemnizada, nos termos do artigo 45.º-A, n.º 1, alínea b) do CPTA, em virtude do afastamento da invalidade daquele.

Em sede de recurso de revista, o STA reconheceu à Autora/Recorrente o direito a ser indemnizada em consequência do afastamento do efeito anulatório do contrato – determinando a baixa dos autos à 1.ª Instância para efeitos de convite às partes para acordarem no montante da indemnização devida [nos termos do artigo 45.º, n.º 1, alínea d), do CPTA], com fundamento em que, *tendo o tribunal considerado justificado o afastamento do efeito anulatório do contrato, por aplicação da cláusula de salvaguarda prevista no n.º 4 do artigo 283.º do CCP, assiste à recorrente o direito a indemnização, nos termos dos artigos 102.º, n.ºs 6 e 7, 45.º e 45.º-A, n.º 1, alínea b), todos do CPTA, por o regime estabelecido pelo referido artigo 45.º ser aplicável às situações em que o juiz afasta o efeito anulatório do contrato na sequência de uma ponderação das consequências que resultariam da anulação desse contrato face aos interesses públicos e privados em presença.*

# 6

## GARANTIA DA TUTELA JURISDICIONAL EFETIVA

### Fase de audiência prévia

#### Fundamentos do ato

**Normas relevantes:** Artigos 20.º e 268.º, n.º 4 da CRP

Artigo 3.º, n.º 3 do CPC (aplicável ex vi do artigo 1.º do CPTA)

Proc. 075/21.9BELSB - Data do Acórdão: 05-05-2022

Nos presentes autos de contencioso pré-contratual, no âmbito do “concurso público para apuramento de 2020 e 2021 do justo valor dos prédios urbanos e rústicos e de atividade” da entidade adjudicante, o Tribunal de 1.ª Instância – em decisão confirmada pelo TCA Sul em sede de recurso – julgou a ação procedente, anulou, em consequência, as decisões de exclusão da proposta das Autoras, ora Recorridas, aos Lotes 1 e 2 e de adjudicação proferida pela Entidade Demandada, a favor da Contrainteressada C.... (ambas ora Recorrentes) para os Lotes 1 e 2, condenou aquela a adotar os atos e operações necessários a reconstituir a situação que existiria se os atos anulados não tivessem sido praticados (concretamente conferindo à Autora a oportunidade de esclarecer o preço proposto para os serviços atinentes ao Lote 1 e analisando o atributo preço da proposta em consonância com os esclarecimentos que viessem eventualmente a ser apresentados), bem como a adjudicar às Autoras a aquisição de serviços objeto do procedimento quanto ao Lote 2.

A decisão recorrida entendera que, *para sabermos se a sentença recorrida errou ao condenar a [Entidade Demandada] a adjudicar o lote 2 às ora recorridas temos de voltar ao ponto de onde partimos. Com efeito, a sentença só pode ter incorrido em erro se conhecidas as ilegalidades que a contrainteressada imputou à proposta das autoras/recorridas, na audiência prévia no procedimento, na contestação e nas alegações de direito que produziu nos autos, as quais não motivaram a exclusão da proposta, forem analisadas pelo tribunal como novos fundamentos de ilegalidade desconsiderados no ato impugnado, sendo que não cumpre ao tribunal nesta ação de impugnação de ato administrativo, sem que tivesse sido deduzido pedido reconvenicional (artigos 102.º n.º 1 e 83.º-A do CPTA) conhecer de fundamentos apreciados e rejeitados pelo júri e pela [Entidade Demandada] ao proferir a decisão de adjudicação (que é a decisão singular una e indivisível que compreende a exclusão de propostas, a ordenação de propostas não excluídas e identifica o adjudicatário - artigo 148.º, n.º 4 do CCP.*

O STA julgou ter o acórdão recorrido incorrido em erro de julgamento ao não conhecer de mérito das ilegalidades suscitadas pela Contrainteressada – o que consubstanciou violação dos princípios da tutela jurisdicional efetiva e da legalidade –, consignando ser *evidente que o direito da contra interessada não pode ser coarctado desta forma, sob pena de violação do direito a uma tutela efectiva, uma vez que a mesma só se viu obrigada a alegar de novo estas questões e estes fundamentos quando foi confrontada com a interposição pelas autoras da presente acção de contencioso pré-contratual com a dedução da concreta pretensão impugnatória/condenatória e em que ao ser chamada aos autos como contra interessada podia e devia usar todos os meios ao seu dispor para afastar a proposta apresentada pelas autoras e fazer valer o acto de adjudicação a seu favor, sob pena de, se assim não for entendido, a mesma apenas se poderia limitar a deduzir oposição em relação à factualidade alegada pelas autoras.*

## 7

## RESPONSABILIDADE CIVIL

### Indemnização

#### Lucros cessantes

**Normas relevantes:** Artigos 227.º e 483.º do CC

**Proc. 01403/12 - Data do Acórdão: 14-01-2016**

Em autos de “acção administrativa comum para efectivação da responsabilidade civil das pessoas colectivas, sob a forma ordinária”, pela sociedade X ..., SA., – preterida na fase de adjudicação do concurso público para a execução da empreitada de “Remodelação da rede de abastecimento de água em ...; Execução das redes de drenagem de águas residuais domésticas e pluviais em ...” – estava em causa apurar, em sede de recurso de revista, qual o montante dos danos indemnizáveis sofridos pela Recorrente em virtude da adjudicação do contrato dos autos que veio a ser declarada ilegal.

O acórdão enquadrou a factualidade dos autos como consubstanciando uma questão de responsabilidade pré-contratual, reportando-se o acto ilegal praticado pela entidade adjudicante à fase da formação do contrato, sendo certo que a responsabilidade pré-contratual respeita concretamente às negociações preliminares e à nulidade do contrato (artigo 227.º do CC) –, assim afastando qualquer possibilidade de procedência do fundamento recursivo assente na responsabilidade contratual que justificaria a pretensão de indemnização a título de lucros cessantes.

O STA considerou que a indemnização por lucros cessantes no âmbito da responsabilidade contratual diz respeito a ganhos que deixaram de se obter porque o contrato validamente celebrado não foi cumprido. Ora, no caso dos autos não foi celebrado qualquer contrato válido com a Recorrente e nem sequer se pode falar na existência de um dever de conclusão do contrato com a mesma, uma vez que, não obstante haver uma probabilidade real de obtenção de um ganho (pois ficou graduada em segundo lugar no concurso anulado), a verdade é que a decisão da primeira instância, que a segunda não revogou, foi no sentido da repetição da fase procedimental do concurso após sanção dos vícios verificados. Não existe, deste modo, nexo de causalidade entre o acto lesivo – a adjudicação ilegal do contrato a outro concorrente – e os danos de que a Recorrente pretende ser ressarcida – os lucros cessantes derivados de uma responsabilidade contratual.