

JURISPRUDÊNCIA

Contratação pública. Contencioso pré-contratual. Análise de propostas. Avaliação de propostas. Plano de trabalhos. Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 27/01/2022 (Proc. n.º 0917/21.9BEPRT)

Síntese: “I - A alínea f) do n.º 2 do artigo 70.º do Código dos Contratos Públicos (CCP) não consente que se subverta a ordem lógica das operações de análise e avaliação das propostas de um concurso público, transformando em fundamento de exclusão das mesmas aquilo que é um fator da sua avaliação.

II – A mera insuficiência do plano de trabalhos apresentado com a proposta para a realização de uma empreitada de obras públicas não viola o n.º 1 do artigo 361.º do CCP, e não constitui um fundamento de exclusão da proposta, quando aquele plano corresponda a um aspeto da execução do contrato submetido à concorrência.”

Taxa. Legitimidade. Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 2/02/2022 (Proc. n.º 01388/20.2BEPRT)

Síntese: O sujeito passivo da taxa de instalação (e funcionamento) do posto de abastecimento de combustíveis, prevista no Regulamento Municipal de Taxas e Compensações Urbanísticas do Município de (...), é a entidade detentora da titularidade do licenciamento do posto de abastecimento de combustíveis, incluindo GPL, e não o respetivo comercializador/retalhista.

Licença sem vencimento de longa duração. Desistência. Eficácia. Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 10/02/2022 (Proc. n.º 0229/13.1BELSB)

Síntese: Um trabalhador em funções públicas tem o direito de desistir da licença sem remuneração de longa duração que havia requerido e cujos efeitos a Administração considerou reportarem-se a determinada data. Mas tal manifestação de vontade (de fazer cessar a licença) só pode repercutir-se para o futuro (cfr. art. 235º n.ºs 5 e 6 do RCTFP, Lei 59/2008, de 11/9); ou seja, no caso, a partir da data em que, pela primeira vez, manifestou disponibilidade para voltar a prestar serviço ao Estado, assim desistindo dessa licença.

Incompetência hierárquica. Delegação de poderes. Ratificação. Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul de 27/01/2022 (Proc. n.º 1075/05.1BELSB)

Síntese: “I. Uma das condições de validade dos actos administrativos reside em que ele seja praticado por quem tem competência para o efeito.

II. A competência funcional pode ser exclusiva ou delegada, conforme se permita ou não que o órgão normalmente competente autorize que um outro órgão possa exercer determinados poderes.

III. A ratificação destina-se a sanar invalidades de acto anterior, sanando vícios de competência ou proveniente da preterição de uma formalidade na sua formação, mantendo inalterável o conteúdo do acto, pertencendo o poder de ratificar o acto ilegal ao órgão competente para a prática do acto.

Taxa de ocupação da via pública. Taxa municipal de direitos de passagem. Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul de 27/01/2022 (Proc. n.º 876/12.9BELRS)

Síntese: “1. A partir da entrada em vigor da Lei das Comunicações Electrónicas, aprovada pela Lei n.º 5/2004, de 10/2, apenas se consente aos Municípios taxar as utilidades decorrentes da ocupação e utilização do domínio público municipal com a implementação e funcionamento de estruturas necessárias às redes de comunicações daquela natureza acessíveis ao público através da Taxa Municipal de Direitos de Passagem prevista naquela lei, não lhes sendo lícito taxá-las através de tributos ou encargos de outra espécie ou natureza, designadamente através de taxa de ocupação/utilização do solo municipal com obras necessárias à implantação de infra-estruturas ou equipamentos.

2. A taxa cobrada pelo Município que tem subjacente a prestação concreta de um serviço público/ remoção de um obstáculo jurídico, que se traduz na emissão de autorização/ licença para execução de obras (abertura de

vala) sobre pretensão de uma empresa operadora de comunicações electrónicas, não tem a mesma finalidade que a Taxa Municipal de Direitos de Passagem (TMDP), não sendo consumida por esta.”

Contencioso pré-contratual. Lei n.º 4-B/2021 de 01.02. Suspensão de prazos de caducidade. Assinatura electrónica. ART. 68.º, n.º 4 da LEI 96/2015. Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul de 3/02/2022 (Proc. n.º 446/21.0 BELSB)

Síntese: “I) O prazo (de caducidade) de um mês, previsto no artigo 101.º do CPTA, beneficia da suspensão consagrada nos n.ºs 3 e 4 do artigo 6.º B da Lei n.º 1-A/2020, na redacção dada pela Lei 4-B/2021 de 01.02.

II) Não tendo a proposta apresentada observado a formalidade (essencial) de assinatura prévia (e individualizada) do documento (isto é, antes do carregamento do documento na plataforma) - documento que constitui um atributo da proposta -, tal incumprimento deve considerar-se invalidante da proposta apresentada por violação de desígnio legal.”

Concurso. Antiguidade. Certificação atualizada. Documento autêntico. Prova plena. Força probatória. Falsidade. Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul de 3/02/2022 (Proc. n.º 344/07.0BELRS)

Síntese: Em procedimento concursal de recrutamento, no qual é exigida declaração atualizada e autenticada da qual conste, designadamente, a antiguidade na carreira, cabe ao júri ter em consideração os elementos aí narrados e não os que constem de qualquer outra declaração emitida em data anterior e igualmente entregue por candidato. Discordando o candidato de algum dos elementos constantes desta certificação atualizada, impunha-se-lhe requerer a respetiva retificação, de molde a permitir ao júri equacionar um tempo distinto de antiguidade na carreira. Aquele ato certificativo constitui documento autêntico, que faz prova plena dos factos ali atestados, só podendo ser ilidida a sua força probatória com base na sua falsidade (cf. artigos 369.º a 372.º do Código Civil).

Contencioso pré-contratual. Contrato de prestação de serviços. Discricionariedade técnica. Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul de 3/02/2022 (Proc. n.º 25/21.2BEPRT)

Síntese: “I – A qualificação da experiência exigida aos candidatos, como adequada e suficiente, é algo que se insere no âmbito da discricionariedade técnica reservada à entidade adjudicatária e ao júri em particular, pelo que não tendo o Recorrente logrado infirmar a apreciação feita, não resultando evidentes quaisquer erros ou vícios que permitissem uma intervenção corretiva do tribunal a esse respeito, está a sua intervenção, por natureza, inviabilizada.

II – Com efeito, a discricionariedade consiste numa liberdade de escolha entre várias soluções tidas como igualmente possíveis [a Administração escolhe livremente uma das soluções apontadas na lei, sendo tidas como igualmente boas, qualquer uma delas]. Por outro lado, o controlo jurisdicional do poder discricionário obedece apenas ao controlo da legalidade não se estendendo à esfera da oportunidade, onde o poder discricionário ocupa o seu espaço por excelência.

Só em casos extremos é que o tribunal poderá imiscuir-se no exercício da discricionariedade técnica da Administração, anulando os correspondentes atos administrativos com fundamento em “erro manifesto de apreciação”.

Para que ocorra um erro manifesto, é indispensável que o ato administrativo assente num juízo de técnica não jurídica tão grosseiramente erróneo que isso se torne evidente para qualquer leigo.

III - Qualquer candidatura concursal que pretendesse beneficiar das capacidades técnicas para a execução do objeto do concurso de entidade terceira, sempre teria acrescidamente de juntar o compromisso assumido por esta, quanto às suas capacidades técnicas, em função do programa do procedimento, o que não tendo sido feito no processo em apreciação constitui uma omissão, só por si, determinante da exclusão da proposta, nos termos do artigo 70.º, n.º 2, al. a), do CCP.”

Taxa de publicidade. Propriedade privada. Licença. Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul de 10/02/2022 (Proc. n.º 1137/13.1BESNT)

Síntese: “1. É de considerar publicidade comercial, nos termos do disposto no art. 3.º do Código da Publicidade, a mensagem que, independentemente do seu conteúdo informativo, é apresentada por uma empresa comercial relativamente à sua actividade, que exerce em concorrência e visa, ainda que indirectamente, fazer com que os consumidores dos bens e serviços por ela oferecidos a prefiram, em detrimento das suas concorrentes.

2. Essa publicidade, porque estava sujeita a licenciamento da câmara municipal da área do respectivo concelho (cf. art. 1.º da Lei n.º 97/88, de 17/08, na sua redacção inicial), estava sujeita a taxa a cobrar pela mesma (cf. o regulamento municipal de taxas e licenças, art. 4.º, n.º 2, da LGT e art. 3.º do RGTAL).

3. Ainda que esse licenciamento tenha vindo a deixar de ser exigido em 02 de Maio de 2013 (data em que entrou em vigor, na parte que releva, o Decreto-Lei n.º 48/2011, de 01/04, como resulta da Portaria n.º 284/2012, de 20/09), por via dessa alteração não deixa de ser devida na totalidade a taxa respeitante ao ano de 2013, pois a taxa constitui a contrapartida pela emissão (ou renovação) da licença, que se operou no início do ano.”

Taxa de publicidade. Renovação. Fundamentação. Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul de 10/02/2022 (Proc. n.º 1357/10.OBEALM)

Síntese: Os critérios de aferição do preenchimento do dever de fundamentação das taxas municipais são os da suficiência, clareza e congruência. A fundamentação deve permitir apreender a análise factual e do quadro legal em que se o ato tributário. Se uma liquidação de taxa se limitar a elencar valores e referências padronizadas, não explicitando o iter valorativo e cognoscitivo que justifica a tributação, considera-se que não cumprem o dever legal de fundamentação.

Empreitada de obra pública. Suspensão dos trabalhos. Alteração do plano de trabalhos. Prorrogação de prazo. Caducidade de direito. Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul de 17/02/2022 (Proc. n.º 343/06.0BEBJA)

Síntese: “I. A ordem emitida pela fiscalização da obra que determina a suspensão dos trabalhos não configura uma alteração do plano de trabalhos, estando sujeita a autorização do dono da obra, nos termos do artigo 186.º, n.º 1, do RJEOP (regime jurídico das empreitadas de obras públicas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de março).

II. Já configura aquela alteração o deferimento por parte do dono da obra de pedido de prorrogação de prazo, acompanhado de plano de trabalhos atualizado e cronograma financeiro, justificado pela suspensão dos trabalhos

III. Com a falta de apresentação de requerimento para indemnização pelos danos sofridos no prazo previsto em norma do Caderno de Encargos, opera a caducidade do respetivo direito do empreiteiro.”

Responsabilidade civil extracontratual do estado. Pedido de substituição da garantia bancária. Licenciamento de operação urbanística. Intimação judicial. Emissão de alvará. Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul de 17/02/2022 (Proc. n.º 842/13.7 BELRA)

Síntese: “I. A falta de pronúncia sobre pedido de substituição da garantia bancária não configura violação da lei, caso assente em motivo razoável e válido, tenha sido omitido o pagamento das taxas devidas por emissão do alvará e a requerente se abstenha de esclarecer qual dos pedidos de licenciamento de operação urbanística para a mesma área se deve manter.

II. A intimação judicial prevista no artigo 112.º do RGEU configura-se como o meio adequado para obstar à omissão de decisão de pedido de alvará.

III. A responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais pessoas coletivas por factos ilícitos praticados pelos seus órgãos e agentes assenta nos mesmos parâmetros do conceito civilístico da responsabilidade civil extracontratual, exigindo-se a verificação cumulativa dos pressupostos facto, ilicitude, culpa, dano e nexo de causalidade entre o facto e o dano.”

RJUE. Pré-fabricado de madeira, edificação. Utilização do solo. Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte de 14/01/2022 (Proc. n.º 00701/19.0BEPNF)

Síntese: “I — Destinando-se um pré-fabricado existente num prédio a utilização humana, designadamente a estabelecimento de restauração e bebidas, o mesmo consubstancia uma operação urbanística, pela utilização do solo para fins não exclusivamente agrícolas, pecuários florestais, mineiros ou de abastecimento público de água — na relevância do disposto no artigo 2º, alíneas a), b) e j), do RJUE.

II — O carácter amovível do pré-fabricado não descaracteriza a relevância da sua finalidade, a utilização humana, concretamente como estabelecimento de bebidas ou restauração e bebidas, ocorrendo, independentemente da execução ou não execução de fundações, rasas ou enterradas no solo, a sua ligação a

infraestruturas com carácter de permanência que a utilização a que se destina implica ou pressupõe, na salvaguarda de interesses públicos e privados, quer de abastecimento de água, equipamentos de saneamento, rede de electricidade, de gás, telecomunicações, entre o mais.

III — A mera instalação ou implantação do pré-fabricado no prédio implica necessariamente alterações, designadamente, do revestimento natural do solo, de carácter duradouro, não transitório e irreversível, pelo menos na área de implantação, nos seus acessos e bem assim da sua ligação às referidas infraestruturas.

IV — Assim, determinado para utilização humana como estabelecimento de restauração e bebidas, o pré-fabricado, ainda que de amovibilidade seja susceptível, instala-se necessariamente no solo de forma estável, e, com tais sinais, incluindo a sua necessária infraestruturização já referida, é de concluir que a sua "deslocação" ou "desmontagem" do solo em que se implantou o compromete de tal forma que a sua instalação e reposição na situação anterior virá a carecer de intervenções de grande monta, especialmente ao nível da infraestruturização.

V — Em sede de audiência prévia, não tendo o interessado sido notificado dos fundamentos pelos quais a legalização do edificado era inviável, impondo-se a sua demolição não pode ter-se por cumprido o n.º 2 do artigo 122.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA), uma vez que a notificação deve fornecer não só o projecto de decisão, como também os demais elementos necessários para que os interessados possam conhecer todos os aspectos relevantes para a decisão, em matéria de facto e de direito.

VI — Tendo a decisão administrativa sido a de ordenar a demolição da construção, todo o esteio fundamentador atinente à impossibilidade de legalização do edificado, de facto e de direito, na relevância do disposto no artigo 106.º, n.º 2, do RJUE, se apresenta como de primordial relevância e o seu conhecimento prévio pelo interessado de fundamental importância para o exercício do direito de audiência prévia, devendo integrar a notificação do atinente acto ao interessado.

VII — A possibilidade de consulta do processo administrativo pelo interessado, prevista no n.º 2, «in fine», do artigo 122.º do CPA não obvia ao dever de fornecimento, com a notificação para audiência do interessado, do projecto de decisão, como também os demais elementos necessários para que os interessados possam conhecer todos os aspectos relevantes para a decisão, em matéria de facto e de direito.”

Contencioso pré-contratual. Especificações técnicas. Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte de 14/01/2022 (Proc. n.º 01685/20.7BEPRT)

Síntese: “Cfr. art.º 49º, do CCP: «8 - A menos que o objeto do contrato o justifique, as especificações técnicas não podem fazer referência a determinado fabrico ou proveniência, a um procedimento específico que caracterize os produtos ou serviços prestados por determinado fornecedor, ou a marcas comerciais, patentes, tipos, origens ou modos de produção determinados que tenham por efeito favorecer ou eliminar determinadas empresas ou produtos. 9 - As referências mencionadas no número anterior só são autorizadas, a título excecional, no caso de não ser possível uma descrição suficientemente precisa e inteligível do objeto do contrato nos termos do n.º 7, devendo, no entanto, ser acompanhada da menção 'ou equivalente'».

Empreitada de obras públicas. Programa do concurso. Valores mínimos. Discrepâncias formais nas propostas. Exclusão. Interpretação autêntica das peças do concurso. Discricionariedade técnica. Discricionariedade administrativa. Certificação de homologação. Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte de 28/01/2022 (Proc. n.º 00321/21.9BECBR)

Síntese: “1. Se o júri do concurso, no exercício da sua discricionariedade técnica, se pronunciou no sentido de que os módulos fotovoltaicos apresentados na proposta ganhadora cumprem as características técnicas mínimas obrigatórias, e esta posição foi sufragada pela entidade que lançou o concurso, no exercício da sua discricionariedade administrativa e na interpretação autêntica das peças do concurso que a própria elaborou, não existe qualquer fundamento para a exclusão dessa proposta, face ao disposto no artigo 70º, n.º 2, alínea b), do Código dos Contratos Públicos.

2. Do mesmo modo, se a entidade que lançou o concurso entendeu que o programa do concurso – que a própria elaborou – apenas exigia que na memória descritiva e fizesse menção a que os equipamentos propostos tivessem uma certificação de homologação e não a apresentação da certificação com a memória descritiva por se tratar de uma interpretação autêntica também por esta via não se verificava motivo de exclusão da proposta ganhadora.”

Contencioso Pré-Contratual. Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte de 11/02/2022 (Proc. n.º 01296/21.OBEPRT)

Síntese: “*I- Os requisitos de habilitação não são exigíveis apenas ao adjudicatário, mas a todos os concorrentes; I.1- a falta de alvarás, certificados, títulos de registo, etc., exigidos no programa do procedimento em razão de previsão normativa, legal ou regulamentar, que habilitam ao exercício da actividade inerente à execução das prestações contratuais detectada antes da adjudicação ou, mesmo, antes da conclusão da fase de análise e avaliação de propostas, implica a exclusão da proposta do concorrente em falta;*

I.2- os requisitos de habilitação devem existir logo no momento da apresentação da proposta e durar até à celebração do contrato (no mínimo, até ao momento da apresentação dos documentos de habilitação);

I.3- se a falta destes elementos, que habilitam ao exercício da actividade inerente à execução das prestações contratuais for detectada antes da adjudicação ou antes, mesmo, da conclusão da fase de análise e avaliação de propostas, tal deverá levar à exclusão da proposta do concorrente faltoso, não havendo lugar nem à sua ordenação nem à adjudicação da mesma;

I.4- razões de transparência recomendam esta interpretação pois, também na dimensão conhecimento pleno das ofertas feitas pelos outros concorrentes, só se ganha em se saber com que título e quem - que terceiro - e o quê (que obras concretas) se vão fazer numa obra pública;

I.5- todos podem controlar quem está na obra pública e melhor acautelar o interesse colectivo.