

<b>Parecer n.º</b>	DAJ 221/19
<b>Data</b>	5 de novembro de 2019
<b>Autor</b>	Elisabete Frutuoso

<b>Temáticas abordadas</b>	Sentença Cumprimento de sentença Atos nulos Caso julgado por incumprimento Causas de não adjudicação
----------------------------	--

---

Notas

Através do ofício n.º 5312, de 27/09/2019, da Câmara Municipal de \_\_\_\_\_, foi solicitado a esta CCDR um parecer jurídico sobre a possibilidade do Município, perante a existência de um acórdão do Supremo Tribunal Administrativo que condenou esta Autarquia a proceder à adjudicação da Empreitada “*Reabilitação do Edifício da Câmara Municipal de \_\_\_\_\_*”, invocar circunstâncias supervenientes relativas aos pressupostos da decisão de contratar como causa de não adjudicação.

Foi prestada por essa Câmara a seguinte informação:

*“No decurso do ano de 2016, (...), O Município de \_\_\_\_\_ lançou o concurso público para a empreitada de Requalificação do Edifício da Câmara Municipal de (aberto por deliberação do executivo camarário de 13\*10/2016 e publicado do DR, II Série, n.º 1987, de 14/10/2016, sob o n.º 6507/2016, com o preço base de 1.593.454,47 euros) tendo feito a adjudicação, em 29/12/2016, à Constipel – Construções Simões Pereira, Lda, empresa ordenada em primeiro lugar no referido concurso e celebrado o respetivo contrato em 12/01/2017 que mereceu visto do Tribunal de Contas.*

*Todavia, a sociedade comercial Taega, Lda., concorrente nesse concurso, veio intentar contra o Município de \_\_\_\_\_ um processo de contencioso pré-contratual tendo por objeto o referido procedimento concursal.*

*Para fundamentar a sua pretensão, a referida sociedade comercial alegou a existência de vários vícios que determinariam, na sua ótica, a nulidade quer da decisão do júri que a excluiu do concurso, quer do próprio concurso público.*

*Em sede de primeira instância, foi proferida decisão judicial que absolveu o Município e em segunda instância, o TCAN condenou o Município a anular a decisão de exclusão da proposta da Autora, Teaga, Lda, condenando-o ainda, a adjudicar a obra em causa a esta concorrente.*

*Porém, após recurso da Constipel para o STA, este julgou o mesmo parcialmente procedente, tendo condenado o Município a anular o ato de exclusão da proposta (da Teaga, Lda) o que acarretaria, segundo o aresto: “...a anulação da adjudicação e do contrato de empreitada ...para que o júri dê cumprimento ao citado art. 71.º, n.º 3 do CCP, pedindo os esclarecimentos que considere relevantes face à nota justificativa do preço proposto apresentada, avaliando a proposta face aos mesmos, admitindo ou excluindo a proposta conforme a consideração que fizer desses esclarecimentos...seguinto-se os ulteriores termos do procedimento, de acordo com as regras do concurso e do CCP aplicáveis...”*

*No cumprimento de tal decisão, o júri elaborou o relatório preliminar de análise das propostas e em sede de audiência prévia, foram apresentadas novas reclamações e efetuados pedidos de esclarecimentos a três concorrentes cujas propostas*

*apresentavam notas justificativas de apreços anormalmente baixos, dando origem ao relatório final.”, concluído apenas a 13 de setembro de 2019.*

(...)

*Acrescentou o Município, no entanto, que “quer ao nível da concretização do próprio projeto, com soluções sobredimensionadas, com alguns materiais de levado valor e outros na eminência de ficarem descontinuados no mercado, quer ao nível da adaptação física a uma nova estrutura orgânica do município, cada vez mais abrangente e complexa, acrescido dos constrangimentos financeiros, afigura-se-nos, irremediável um cenário de reformulação do projeto e, por conseguinte, a não adjudicação”.*

Sobre o assunto, temos a informar:

De acordo com o referido pelo Município e os elementos apresentados por este, foram proferidas, no âmbito da ação contenciosa pré-contratual intentada contra a autarquia, três decisões judiciais, a última das quais, que importa aqui analisar, pelo Supremo Tribunal Administrativo (STA), em sede de recurso interposto pela Consipel, Lda, adjudicatária na empreitada, que o condenou a anular o ato de exclusão da proposta da Teaga, Lda e, conseqüentemente, a adjudicação e o contrato de empreitada celebrado com aquela, para que o júri pedisse os esclarecimentos em falta sobre a nota justificativa do preço apresentado e em função dos mesmos propusesse a admissão ou exclusão da proposta, seguido dos posteriores termos do procedimento.

Importa referir previamente que para a economia do presente parecer não cumpre aqui analisar a questão substantiva que subjaz às referidas ações contenciosas e que se prende com a exclusão da proposta da Teaga, Lda, sem que o júri tivesse dado cumprimento ao disposto no n.º 3 do art.º 71.º do Código dos Contratos Públicos (CCP) que exige que a decisão de exclusão de propostas por preço anormalmente baixo seja sempre precedida de esclarecimentos solicitados aos concorrentes sobre os respetivos elementos constitutivos.

Nem, propriamente, a questão de saber se, no caso concreto, se verifica ou não uma causa de não adjudicação, nos termos previstos no art.º 79.º do CCP, dado existir uma

decisão judicial que condenou a autarquia a cumpri-la nos seus precisos termos.

Releva aqui sim, no nosso entendimento, aferir da obrigatoriedade do cumprimento das decisões judiciais e da existência de eventuais causas de inexecução das mesmas.

Assim sendo, vejamos, sobre esta matéria, o que dispõe o Código de Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA).

O art.º 158.º, reiterando o art.º 205, n.º 2 da Constituição da República Portuguesa (CRP), preceitua que as decisões administrativas são obrigatórias para todas as entidades públicas e privadas e que prevalecem sobre as de quaisquer autoridades administrativas, cominando o seu incumprimento com a nulidade do ato administrativo e com a responsabilidade civil, criminal e disciplinar dos seus autores.

A inexecução ilícita das decisões judiciais pode também, nos termos do n.º 2 do art.º 159.º, fazer incorrer o seu autor num crime de desobediência quando, após notificação da Administração, o órgão competente manifeste a inequívoca intenção de não executar a sentença, sem que para tal invoque a existência de qualquer causa legítima de inexecução, ou de não executar nos precisos termos definidos na sentença ou que o tribunal venha a definir no âmbito do processo executivo.

Além da obrigatoriedade e prevalência das decisões dos tribunais, há a referir ainda a sua imperatividade, donde decorre “*o dever de cumprimento das sentenças dos tribunais pela Administração, o dever de adotar os atos jurídicos necessários à sua concretização.*”<sup>1</sup>

Acrescentando o citado autor que o cumprimento da sentença tem de ser *tempestivo, integral, de boa fé*, ou seja, sem dilações injustificadas, *efetivo e consistente ou intangível*, no sentido de que depois de cumprida a sentença a Administração tem de respeitar esse cumprimento como uma situação consolidada e, por fim, *espontânea*, por

---

<sup>1</sup> Rodrigo Esteves de Oliveira, *Processo executivo: Algumas questões*, Boletim da Faculdade de Direito, Studia Jvridica 86, Universidade de Coimbra, Coimbra Editora, pág. 249

não depender da interpelação judicial ou de requerimento do interessado.<sup>2</sup>

Poder-se-á assim dizer que estas normas são uma manifestação do princípio da tutela jurisdicional efetiva plasmado no art.º 2.º do CPTA, uma vez que este princípio além de consagrar, no plano declarativo, o direito de obter, num prazo razoável e num processo equitativo, uma decisão judicial com força de caso julgado, consagra, no plano executivo, a possibilidade de a fazer executar, sem o que a sentença ficaria desprovida de qualquer efeito útil na esfera do interessado.

Não obstante a lei consagrar, como vimos, a obrigatoriedade de execução integral das decisões administrativas, existem causas legítimas de inexecução que poderão legitimar o incumprimento pela Administração dos deveres estabelecidos pelos tribunais.

De acordo com o disposto no n.º 1 do art.º 163.º do CPTA essas causas são, no entanto, apenas a impossibilidade absoluta e o excecional prejuízo para o interesse público na execução da sentença, cuja invocação, nos termos do n.º 3 desse normativo, deve ser fundamentada e notificada ao interessado e só pode reportar-se a circunstâncias supervenientes ou que a Administração não estivesse em condições de invocar durante o processo declarativo.

Sobre as causas de inexecução legítimas, uma vez que assentam em pressupostos diferentes, vale a pena clarificar, para que a sua invocação seja feita de forma consciente e informada, o que se deve entender por cada uma delas, socorrendo-nos para tal do que é considerado pela doutrina.

Assim, no que toca à impossibilidade absoluta, deve dizer-se que a *“impossibilidade não se deve bastar com a mera dificuldade ou onerosidade da prestação: é necessário que ao cumprimento se oponha, em absoluto, um impedimento irremovível”*.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Pág. 205 da obra citada na nota 1

O que significa que o dever de cumprir as obrigações determinadas pela sentença só existe quando essas obrigações forem possíveis de concretizar, o que, *a contrário*, vale por dizer que quando essa possibilidade não existe, o dever de as cumprir deixa também de existir para a Administração.

É bem patente tal conclusão na al. a) do n.º 1 do art.º 45.º-A do CPTA ao prescrever que há impossibilidade absoluta quando perante um pedido de invalidade de contrato por violação das regras relativas ao respetivo procedimento de formação, o tribunal verifique que já não é possível reinstruir o procedimento pré-contratual, por entretanto ter sido celebrado e executado o contrato.

A impossibilidade, acrescenta o citado Autor, pode ser física ou jurídica, resultando esta última de alterações supervenientes do quadro normativo, mas que, ainda assim, só consubstanciará uma causa legítima de inexecução *“impeditiva da reintegração da esfera jurídica do interessado se não ressaltar a manutenção das situações constituídas em momento anterior ao da sua entrada em vigor.”*<sup>4</sup>

Neste sentido, prescreve o n.º 3 do art.º 45.º-A do CPTA, respeitante a contratos públicos, que *“a alteração superveniente só impede a procedência da ação de condenação à prática de ato devido quando se verifique que, mesmo que a pretensão do autor tivesse sido satisfeita no momento próprio, a referida alteração teria o alcance de lhe retirar a titularidade da correspondente situação jurídica de vantagem, constituindo-o no direito de ser indemnizado por esse facto.”*

Já quanto ao excecional prejuízo para o interesse público, cabe referir que só deve ser aplicada esta causa de inexecução em casos muito excecionais, em que se verifique um inequívoco desequilíbrio entre os interesses em causa, no sentido dos prejuízos para o

---

<sup>3</sup> Mário Aroso de Almeida e Carlos Alberto Fernandes Cadilha, *Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos*, 2017, 4ª Edição, Almedina, pág. 1222, citando Freitas do Amaral *“A execução das sentenças dos Tribunais Administrativos”* Edições Almedina, pág. 125

<sup>4</sup> Obra citada na nota 3, pág. 1222

interesse público com a execução da sentença serem muito maiores do que aqueles que sem a sua realização resultariam para o interessado.

Em qualquer dos casos, a existência de causas legítimas de inexecução só é admissível se for invocada pela Administração em momento anterior à instauração do processo executivo ou, já depois de este processo ter sido intentado, quando tiver sido notificada para cumprir ou deduzir oposição, nos termos previstos no art.º 165.º desse Código.

No primeiro caso, de acordo com o disposto no n.º 3 do art.º 163.º do CPTA, deverá fazê-lo no prazo procedimental de 90 dias previsto no n.º 1 do art.º 162.º do referido Código.

Se o interessado não concordar com a causa de inexecução invocada poderá, nos termos do art.º 164.º do CPTA, peticionar ao tribunal a execução da decisão, alegando, para o efeito, as razões da sua discordância.

Refira-se que a petição de execução deve ser apresentada pelo exequente no prazo de um ano contado desde o termo do referido prazo de 90 dias úteis, que corre, conforme disposto no n.º 1 do art.º 160.º do CPTA, a partir do trânsito em julgado da sentença, ou da notificação de anterior invocação de causa legítima de inexecução.

No segundo, conforme o referido art.º 165.º, apresentada a petição de execução ao tribunal e notificada à Administração, esta pode, no prazo de 20 dias, deduzir oposição à execução da sentença, podendo alegar como motivo a existência de uma causa legítima de inexecução ou a circunstância de a mesma já ter sido executada.

Daqui resulta, em suma, que, nos termos dos arts.º 162.º e 165.º do CPTA, respetivamente, a Administração mesmo que não tenha invocado uma causa legítima de inexecução na fase de execução espontânea da sentença, pode ainda fazê-lo na pendência do processo executivo através da dedução de oposição à sua execução.

Por último, não é despidiendo acentuar que a invocação de uma causa legítima de inexecução da sentença não é isenta de ónus para a Administração, pois poderá recair

sobre ela o dever de indemnizar o interessado/exequente, se este, ao concordar com existência dessa causa, requerer, ao abrigo do n.º 6 do art.º 164.º e do n.º 3 do art.º 165.º do CPTA, a fixação da indemnização devida nos termos previstos no art.º 166.º do mesmo Código.

Chegados aqui, reportando-nos ao caso *sub judice*, torna-se forçoso concluir, de acordo com o atrás exposto, que o Município, tendo sido condenado pelo STA a anular o ato de exclusão da proposta da Teaga, Lda e, conseqüentemente, a adjudicação e o contrato de empreitada celebrado com a Consipel, Lda, para que o júri procedesse ao pedido dos esclarecimentos em falta sobre a nota justificativa do preço anormalmente baixo apresentado e em função dos mesmos propusesse a admissão ou exclusão da proposta, está obrigado, por força do art.º 158.º do CPTA, a executar a decisão judicial proferida, salvo se e na medida em que existir, nos termos do art.º 163.º do mesmo Código, causa legítima de inexecução invocada por ele.

Na verdade, só se o Município, perante os factos que considera relevantes para a não adjudicação da empreitada em causa, designadamente a existência de circunstâncias supervenientes relativas aos pressupostos da decisão de contratar, prevista na al. a) do n.º 1 do art.º 79.º do CCP, conseguir demonstrar inequivocamente que tais factos consubstanciam uma causa legítima de inexecução por impossibilidade absoluta ou excecional prejuízo para o interesse público.

Quanto a nós, atendendo ao atrás exposto, poderemos dizer que dificilmente conseguimos antever, no presente caso, a existência de uma impossibilidade absoluta, visto não nos parecer que a execução da decisão judicial configure um objeto impossível de concretizar, tal como, aliás, veio a ser demonstrado pela Câmara Municipal ao prosseguir, cumprindo parte da decisão judicial, com o respetivo procedimento pré-contratual.

Diferente poderá já ser o entendimento sobre a invocação desses factos como um excecional prejuízo para o interesse público, na medida em que esta causa, não tendo um carácter objetivo como a anterior, implica forçosamente uma densificação casuística



pelo tribunal, sendo certo, porém, que sempre terá que assentar no facto da execução da decisão judicial representar um prejuízo para o interesse público notoriamente superior àquele que, com a inexecução da mesma, resultaria para a esfera do interessado.

Desta forma e em conclusão, só nos resta reiterar que o Município está, por força do art.º 158.º do CPTA, obrigado a executar a decisão judicial proferida no acórdão do STA, salvo se, nos termos previstos, respetivamente, nos arts.º 163.º e 165.º desse Código, tiver invocado causa legítima de inexecução em momento anterior à instauração do processo executivo (90 dias após o trânsito em julgado), o que, de acordo com a informação prestada, não parece ter ocorrido, ou, já depois de este processo ter sido intentado, invocar a mesma, no prazo de 20 dias após ser notificado para deduzir oposição à execução.

Lembramos, neste último caso, que o exequente tem o prazo de um ano, contado do termo do prazo de 90 dias que corre, conforme disposto no n.º 1 do art.º 160.º do CPTA, a partir do trânsito em julgado da sentença.