

FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE LISBOA
EXAME DE CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO E TRIBUTÁRIO

19.06.2015, AFN

Turma da Noite

I

Explique o seguinte trecho do Acórdão do STA de 13.10.2013, processo n.º 0829/13:

“O legislador nacional ... não criou ‘um prazo suspensivo autónomo’ emergente da interposição de um recurso [processo judicial] e que não termine antes de a instância de recurso ter tomado uma decisão sobre o pedido. Ou seja, não foi expressamente criado um mecanismo jurídico que permita prolongar o prazo de suspensão automática, entre o ato de adjudicação e a celebração do contrato, quando seja interposto recurso. // Daí que a questão da aplicação do artigo 128.º do CPTA ao contencioso pré-contratual possa ser, agora, encarada como um mecanismo processual que pode resolver essa questão.”

II

1. Pelo Despacho n.º 2020/2015, de 23.01, a Ministra da Justiça pôs termo à comissão de serviço de Adalberto como diretor de Estabelecimento Prisional de Ferreira do Alentejo. A comissão de serviço respetiva neste cargo, de acordo com a respetiva duração legal, só terminaria em 23.01.2017.

No despacho referido, é invocada a “necessidade de imprimir nova orientação à gestão” do estabelecimento prisional, nos termos do artigo 23.º do Decreto-Lei n.º 215/2012, de 28.09¹.

Igualmente em 23.01.2015, pelo Despacho n.º 2021/2015, Berta foi “designada em regime de substituição”, como diretora do mesmo estabelecimento prisional.

2. Adalberto deduziu reclamação, em 30.01.2015, contra o Despacho n.º 2020/2015, com fundamento, designadamente, no vício de falta de fundamentação.

Segundo Adalberto, a perda remuneratória associada à cessação da sua comissão de serviço impede-o de pagar a prestação correspondente ao crédito bancário que contraiu, em maio 2013, para compra de uma quinta no Alentejo.

¹ Disponível in http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1799&tabela=leis.

Considera também que o despacho de designação da Berta para o mesmo cargo cria uma situação de facto consumado.

3. Em 01.06.2015, na falta de decisão sobre a sua reclamação, Adalberto contactou o advogado Bento.

- Podendo aditar outros elementos à história e dando fundamentalmente atenção às questões processuais, elabore requerimento de providência(s) cautelar(es) adequada(s) aos interesses do Adalberto.

III

Responda a **uma** das seguintes questões:

1. Adalberto é igualmente autor em ação judicial pendente no Tribunal Administrativo do Círculo de Lisboa [TAC], intentada em outubro de 2014 (Processo n.º 0023000/2014). Nesta ação pretende que o acidente que sofreu quando se dirigia para o estabelecimento prisional em dezembro de 2013 seja reconhecido como acidente em serviço.

Naquele Processo n.º 0023000/2014, requereu a apensação ao mesmo da ação principal intentada relativamente aos Despacho n.º 2020/2015 e Despacho n.º 2021/2015.

- Há lugar à apensação?

2. Adalberto intentou, no Tribunal Administrativo do Círculo de Lisboa, processo de intimação para a proteção de direitos, liberdades e garantias contra a Ordem dos Advogados, pedindo a intimação desta a aprová-lo no Exame Nacional de Avaliação e Agregação, no qual obteve a classificação de 9,40 valores, e a convocá-lo para a realização da prova oral subsequente.

- Pronuncie-se sobre a adequação do meio processual.

3. O Adalberto pode impugnar normas do Plano de Ordenamento do Parque Natural do Sudoeste Alentejano e Costa Vicentina?

Notas: **(1)** Cotação: I – 6 valores; II – 10 valores (justificar com as normas legais as opções feitas); III – 3 valores; 1 valor para a qualidade e organização do discurso jurídico; **(2)** duração: 1.45h (19.45h + 30 minutos de tolerância – 20.30h); **(3)** Consulta: textos legais.

FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE LISBOA
EXAME DE CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO E TRIBUTÁRIO

19.06.2015

I

Aspetos a considerar:

- a) A afirmação refere-se ao processo de contencioso pré-contratual (artigos 36.º, n.º 1, alínea b) e 100.º a 103.º¹), que é um meio processual principal urgente, que se filia nas Diretivas Recursos - Diretivas do Conselho n.º 89/665/CEE, de 21.12.1989, e n.º 92/13/CEE, de 25.02.1992, revistas pela Diretiva 2007/66/CE, do PE e do Conselho, de 11.12.2007, e Diretiva 2014/23/EU, do PE e do Conselho, de 26.02.2014;
- b) O regime do contencioso pré-contratual **não** assegura que a impugnação do ato de adjudicação suspenda automaticamente os seus efeitos.

Entre as providências relativas à formação de contratos (de quaisquer contratos e não apenas dos previstos no artigo 100.º) figura a suspensão da eficácia de atos do procedimento pré-contratual (nos termos do artigo 132.º, n.º 1, podem ser requeridas quaisquer providências destinadas a “*impedir que sejam causados danos aos interesses em presença...*”).

O artigo 132.º não prevê a aplicação do artigo 128.º (“proibição de executar o ato administrativo”), parecendo, *prima facie* apontar no sentido da sua não aplicação. Esta norma, na verdade, não a preclude, pois limita-se a remeter para as disposições comuns dos artigos 112.º a 127.º, sem esclarecer sobre a respetiva relação com o artigo 128.º.

A aplicação do artigo 128.º é uma forma de assegurar (ainda que não inteiramente) a transposição das diretivas, o que deve ser explicado.

- c) Mais do que na economia do artigo 132.º do CPTA, a afirmação reporta-se à produção de um efeito suspensivo automático associado à utilização do processo de contencioso pré-contratual. Refere-se mais especificamente ao prolongamento do prazo de suspensão automática que é inerente à impossibilidade de celebrar o contrato antes de decorrido certo prazo sobre

¹ Na falta de indicação em contrário, as normas referidas são do CPTA.

o ato de adjudicação. Isto é, para além do prazo mínimo que deve intercorrer entre ato de adjudicação e a celebração do contrato fixado no art. 104.º CCP, a aplicação do artigo 128.º assegura a suspensão do ato de adjudicação para além desse prazo no caso de recurso a tribunal, indo de encontro ao postulado pela Direito da UE.

No quadro da revisão em curso do CPTA é aditado um artigo 103.º-A, com o seguinte teor: “*A impugnação de atos de adjudicação no âmbito do contencioso pré-contratual urgente faz suspender automaticamente os efeitos do ato impugnado ou a execução do contrato, se este já tiver sido celebrado.*”

II

Deve ser elaborado requerimento de processo cautelar (artigo 36.º, n.º 1, alínea e), do CPTA), o qual deve observar os requisitos previstos no artigo 114.º, n.º 2, do CPTA, no essencial:

- a) Especificar a(s) providência(s) requeridas: **i)** suspensão da eficácia do Despacho n.º 2020/2015, de 23.01, **ii)** suspensão da eficácia do Despacho n.º 2021/2015, de 23.01; **iii)** intimação da Administração a assegurar, provisoriamente, o reinício de funções do Adalberto como diretor do Estabelecimento Prisional do Alentejo e a cessação do exercício das correspondentes funções pela Berta (alíneas a) e à f) do n.º 2 do artigo 112.º do CPTA). **1,5 valores**
- b) Ação principal: ação administrativa especial impugnatória (artigos 46.º, n.º 1, e n.º 2, alínea a), 47.º, n.º 1 e n.º 2, alínea b), e n.º 4); **1 valor**
- c) Pressupostos processuais: **i)** tribunal competente (artigos 1.º e 4.º, n.º 1, alínea a), do ETAF; artigos 8.º e 44.º, n.º 1, do ETAF; artigo 16.º, do CPTA e artigo 3.º, n.ºs 1 e 2, do Decreto-Lei n.º 325/2003, de 29.12, e mapa anexo); **ii)** legitimidade ativa e passiva (Ministério da Justiça) – artigos 112.º, n.º 1, e 55.º, n.º 1, alínea a), e 10.º, n.º 2), incluindo a contrainteressada Berta, nos termos do artigo 115.º; **iii)** tempestividade (os atos cuja suspensão é requerida são de 23.01.2015; o prazo para intentar a ação principal, caso o desvalor jurídico em causa seja a anulabilidade é 3 meses (artigo 58.º, n.º 2, alínea b)), contado desde a data da notificação (artigo 59.º, n.º 1); há que levar em linha de conta o efeito suspensivo da reclamação administrativa (artigo 59.º, n.º 4, do CPTA conjugado com os artigos 185.º, n.º 2, 190.º, n.º 3, 191.º e 192.º do CPTA). **2,5 valores**
- d) Identificar as providências como conservatórias (artigo 112.º, n.º 1) – e argumentar no sentido do preenchimento das condições para o seu decretamento (artigo 120.º, n.º 1, alínea a), ou artigo 120.º, n.º 1, alínea b), e n.º 2) **1,75 valores**

- e) Pedidos: suspensão da eficácia dos despachos referidos e pedido dirigido ao reinício de funções pelo Adalberto e à cessação de funções pela Berta: **1,5 valores**
- f) As exigências de prova mencionadas nas alíneas g), segunda parte, do n.º 3 do artigo 114.º do CPTA, a especificar; **0,75 valores**
- g) Indicar o valor da causa (artigo 32.º, n.º 6, do CPTA); **0,5 valores**
- h) Patrocínio judiciário (artigo 11.º, n.º 1 CPTA), com indicação da junção de procuração forense. **0,50 valores**

III

1. Aspetos a considerar:

- a) Analisar o disposto no artigo 28.º do CPTA sobre a apensação de processos;
- b) A ação intentada por Adalberto que corre termos sob o n.º 0023000/2014 e foi intentada em outubro de 2013 é uma ação administrativa comum **de reconhecimento de acidente** em serviço de trabalhador público, **ação que a lei qualifica como urgente** (artigo 36.º, n.º 1, parte inicial [“Sem prejuízo dos demais casos previstos na lei...”], artigo 37.º, n.º 1 e n.º 2, alíneas a) e b), do CPTA e artigo 48.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 503/99 de 20.11²⁾: *“O interessado pode intentar, no prazo de um ano, nos tribunais administrativos, ação para reconhecimento do direito ou interesse legalmente protegido contra os atos ou omissões relativos à aplicação do presente diploma, que segue os termos previstos na lei de processo nos tribunais administrativos e tem carácter de urgência.”*
- c) A ação principal em causa na hipótese II é uma ação administrativa especial impugnatória, como referido supra.
- d) O facto de estarem em causa formas diferentes de processos não é em si relevante dado o disposto no artigo 5.º.
- e) Não se verificam, no entanto, os pressupostos para a apensação.
Não há, no caso, qualquer situação de coligação (artigo 12.º *ex vi* artigo 28.º, n.º 1).
Não se verificam igualmente os pressupostos para a cumulação de pedidos (artigo 4.º *ex vi* artigo 28.º), por serem distintas as causas de pedir, os pedidos

² Regime jurídico dos acidentes de trabalho e das doenças profissionais ocorridos ao serviço de entidades empregadoras públicas.

não terem entre si qualquer relação e a sua apreciação se reportar a factos diferentes, sem qualquer conexão contextual e temporal e que convocam a aplicação de regimes inteiramente diferentes (respetivamente, o regime jurídico dos acidentes de trabalho e das doenças profissionais ocorridos ao serviço de entidades empregadoras públicas e o regime do exercício de funções em comissão de serviço como diretor de estabelecimento prisional).

- f) Não há também lugar à aplicação do artigo 61.º, por este se reportar à apensação de mais do que um processo impugnatório; no caso, há apenas uma impugnação.

2. Aspetos a considerar:

- a) Caracterização geral do processo urgente principal de intimação para a proteção de direitos, liberdades e garantias (artigo 36.º, n.º 1, alínea d), e artigos 109.º a 111.º do CPTA);
- b) Tendo presente que “... não é na *celeridade* que reside a nota distintiva entre as intimações para proteção de direitos, liberdades e garantias e os procedimentos cautelares, também dominados pela urgência”. Trata-se de um processo autónomo, pelo qual se visa, “*sob uma tramitação rápida e simplificada, obter uma decisão definitiva de mérito, impossível de ser revertida em termos idênticos a uma providência cautelar, porém sem prejuízo da sua revogação ou alteração por via de recurso*” (Ac. do TCA Sul de 27.05.2010, processo n.º 06235/10).
- c) A afirmação legal de subsidiariedade face à tutela cautelar, designadamente face ao decretamento provisório (artigo 109.º, n.º 1, parte final), significa que este meio processual “... não é a via normal de reação a utilizar em situações de lesão ou ameaça de lesão de direitos, liberdades e garantias” (MAA e F. Cadilha). Via normal: AAE / AAC + providência(s) cautelar(es) + decretamento provisório (de providência dirigida a tutelar direitos, liberdades e garantias / providência requerida em situação de “especial urgência”).
- d) A necessidade urgente de proteger a liberdade de acesso a uma profissão (artigo 47.º, n.º 1) mediante uma tutela jurisdicional definitiva imediata não resulta da situação enunciada. A eventual procedência de ação principal não

urgente (ação administrativa especial), articulada com a tutela cautelar, é suscetível de resolver a questão da aprovação do Adalberto na fase intercalar do procedimento de acesso ao exercício da profissão de advogado.

3. Aspectos a considerar:

- i) Está em causa o meio processual de impugnação de normas (artigo 268.º, n.º 5, da CRP e artigo 46.º, n.º 1 e n.º2, alínea c), e artigos 72.º a 76.º do CPTA);
- ii) E aqui há que distinguir duas modalidades: **i)** ação de impugnação de normas tendo em vista a declaração de ilegalidade com efeitos circunscritos ao caso concreto; **ii)** e ação de impugnação de normas tendo em vista a declaração de ilegalidade com força obrigatória geral.
- iii) Diferenciar os respetivos pressupostos processuais, ou seja:
 - (1) Assinalar que Adalberto, se **lesado** por norma **imediatamente operativa** (do plano de ordenamento referido), tem legitimidade para pedir a declaração da sua ilegalidade com **efeitos circunscritos** ao seu caso concreto (artigo 73/2 do CPTA);
 - (2) Na medida em que seja prejudicado pela aplicação de norma (do mesmo plano) não imediatamente operativa, ou possa vir a sê-lo em momento próximo, tem legitimidade para a impugnar, **desde que a norma** “tenha sido recusada por qualquer tribunal, em três casos concretos, com fundamento na sua ilegalidade” (artigo 73.º, n.º 1);
- iv) Equacionar a legitimidade do Adalberto como eventual ator popular (artigo 73.º, n.ºs 2 e 3, e artigo 9.º, n.º 2, do CPTA e artigo 52.º, n.º 3, da CRP);
- v) Referenciar as alterações projetadas no âmbito da revisão do CPTA.