

**Grupo I**

(10 valores: 2 x 5 val.)

**Comente, de forma crítica dois dos seguintes trechos:**

A) «[S]e a tramitação da ação administrativa especial foi, afinal, desenhada para conjugar a necessidade de ar resposta a exigências que são próprias do processo administrativo, designadamente no domínio da impugnação de atos administrativos e de regulamentos, com a necessidade de viabilizar a apreciação de todos os demais litígios que se inscrevem no âmbito da jurisdição administrativa, por que não submeter a um único modelo de tramitação, o da ação administrativa especial?» (MÁRIO AROSO DE ALMEIDA).

- Identificação da questão: a unificação das formas de processo declarativo não urgentes trazida pela *reforma da reforma* do CPTA de 2015;
- Compreensão do cenário anterior: bipolaridade (mas imperfeita?) entre *ação administrativa comum* e *ação administrativa especial*: os seus fundamentos substantivos e as suas repercussões sob o ponto de vista da tramitação – remissão integral para o CPC na AAC e previsão de um modelo específico no CPTA para a AAE;
- Não-rigidez desta bipartição, tendo em especial linha de conta a norma contida no artigo n.º 1 do artigo 5.º do CPTA: «AAE+AAC = AAE»;
- A *conveniência* da unificação das formas de processo, tanto mais tendo em conta a assumida – e pressuposta no trecho – perspectiva de configurar a AAE como modelo *apto* ao tratamento generalizado de qualquer pretensão integrada no âmbito da jurisdição administrativa nas hipóteses de cumulação;
- Implicações dessa unificação: previsão de um modelo único de tramitação (cfr. os artigos 35.º, 37.º e 78.º e ss. do CPTA) que (i) toma por referente o modelo específico da antiga AAE; (ii) recebe influências do CPC de 2013 (v.g., o regime da audiência prévia); mas que, ainda assim, (iii) não deixa de prever regras próprias só aplicáveis às pretensões antes integradas na AAE (v.g., o n.º 4 do artigo 83.º);
- (...)

**B)** «[D]a análise conjugada destes preceitos, resulta a inequívoca consagração de um regime de unidade jurisdicional, tanto no que respeita ao contencioso da responsabilidade civil extracontratual da Administração Pública, em virtude do abandono da “falsa distinção” entre gestão pública e gestão privada como critério de determinação da competência do tribunal, como também, mais amplamente, no que se refere ao contencioso de toda a responsabilidade civil pública, que agora passa a ser da competência dos tribunais administrativos» (VASCO PEREIRA DA SILVA).

- Identificação da questão: determinação da jurisdição competente para a apreciação de litígios relativos a pretensões de responsabilidade civil pública e, em especial, de responsabilidade civil da Administração;
- O papel unificador da reforma de 2002/2004: o abandono do critério, de ordem substantiva, relativo à *lei aplicável* (regime *público* ou regime *civil*), por sua vez assente na diferente “natureza” do facto gerador de responsabilidade: gestão pública vs. gestão privada;
- Referentes constitucionais: artigo 22.º e n.º 3 do artigo 212.º da Constituição;
- Concretizações no ETAF: compreensão do significado das alíneas *f)*, *g)* e *h)* do n.º 1 do artigo 4.º: (*i*) a opção por um critério puramente *subjetivo* no que diz respeito à responsabilidade civil da Administração; (*ii*) a entrega à jurisdição administrativa da generalidade dos litígios relativos a responsabilidade por atos das funções legislativa, política ou jurisdicional (cfr., em todo o caso, a alínea *a)* do n.º 4); (*iii*) extensão *funcional*: o significado da alínea *h)* e a sua conexão com o n.º 5 do artigo 1.º da Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro;
- A unificação *processual* não eliminou, ainda assim, a distinção substantiva entre diferentes modelos de imputação, como o demonstra a vocação limitada da Lei n.º 67/2007 (cfr., em especial, o n.º 2 do artigo 1.º);
- (...)

**C)** “[O] conceito de *contrainteresado* está indissociavelmente associado ao *prejuízo* que poderá advir da procedência da ação impugnatória para todos aqueles que, de algum modo, estiveram envolvidos na relação material controvertida. Desde modo, e sendo que a anulação do ato de adjudicação só acarretará *prejuízo* para a entidade que o praticou e para o adjudicatário, todos os outros oponentes ao concurso – do segundo ao último classificado – irão beneficiar do ato anulatório na medida em que, por força dessa anulação, será feito o processo administrativo e praticado um novo ato classificatório que, colocando um deles na primeira posição, o fará beneficiário do contrato. Daí que só o adjudicatário seja *contrainteresado*, uma vez que só ele tem um interesse convergente com o interesse da entidade demandada” (Acórdão do STA de 12 de novembro de 2015, Proc. n.º 01018/15).

- Identificação da questão: a delimitação do universo de contrainteressados em ações de contencioso pré-contratual cuja pretensão seja a anulação do ato de adjudicação;
- Compreensão do conceito e função dos contrainteressados no contencioso administrativo – cfr. o n.º 1 do artigo 10.º, o artigo 57.º e o n.º 2 do artigo 68.º;
- O critério geral dos “*interesses contrapostos ao do autor*” e os índices típicos de delimitação de contrainteressados: os efeitos da sentença e o interesse na manutenção/não prática do ato; conexões com o conceito ordenador das relações jurídicas administrativas multipolares;
- Necessária transposição para o domínio do contencioso pré-contratual urgente *ex vi* n.º 1 do artigo 97.º (e, desde logo, *ex vi* n.º 1 do artigo 10.º);
- A tese pressuposta pelo Acórdão do STA: só é contrainteressado o adjudicatário, com base na centralidade do elemento *prejuízo* – neste caso, os títulos do artigo 57.º, tradicionalmente tidos como definidores de legitimidade processual passiva, transfiguram-se em critérios de interesse processual;
- Possível não-linearidade da conclusão do STA: será que qualquer impugnação de um ato de adjudicação será indiferente para sujeitos que, pese embora não adjudicatários, tenham ficado ordenados acima do demandante?
- (...)

**D)** «[N]o regime próprio da ação administrativa, quando está em causa a impugnação de um ato administrativo (...) não [se] exige aos particulares, quanto aos pedidos impugnatórios, a titularidade de uma posição jurídica subjetiva substantiva, bastando-se com a existência de um interesse direto e pessoal na invalidação do ato» (VIEIRA DE ANDRADE).

- Identificação da questão: o critério *especial* de legitimidade ativa prefigurado na alínea *a*) do n.º 1 do artigo 55.º do CPTA;
- Contexto geral: os *lesados* (n.º 4 do artigo 268.º da Constituição), as *partes na relação material controvertida* (n.º 1 do artigo 9.º); mas a salvaguarda de regras especiais de legitimidade ativa;
- O artigo 55.º do CPTA como repositório de regras especiais dedicadas às ações de impugnação de atos administrativos, de pendor genericamente *mais amplo* do que o critério geral;
- A alínea *a*) do n.º 1 em especial: a alternativa *interesse direto e pessoal/direitos ou interesses legalmente protegidos*;
- A tese tradicional – pressuposta no texto – da configuração do *interesse direto e pessoal* como posição não subjetiva, próxima de um «interesse de facto» e os

reflexos de uma implicação *objetivista* da ação de impugnação de atos administrativos; dificuldades de articulação com a autonomia de um pressuposto processual «interesse em agir»;

- Possível leitura alternativa: o *interesse direto e pessoal* como resultado de uma evolução histórica já *desenquadrada* no CPTA; a inevitabilidade de posições jurídico-subjetivas como *base* da legitimidade ativa singular;
- (...)

## Grupo II

(10 valores: 4 + 6 val.)

### Considere a seguinte hipótese prática:

A Agência Portuguesa do Ambiente, I.P., lançou um Concurso Público tendente à aquisição de serviços de vigilância e segurança para as instalações dos seus serviços centrais (sitos na Amadora) para os próximos 3 anos, circunstância que, pelo apeteável valor do contrato a celebrar, suscitou o interesse de várias empresas do sector.

Ao consultar as condições fixadas no Caderno de Encargos, a **empresa A.**, com sede no Porto, logo antecipou, porém, que nunca estaria em condições de vir a ser escolhida como adjudicatária, tendo em vista aquilo que, de acordo com a sua perspetiva, eram “*condições relativas ao pessoal que claramente favorecerem as empresas da região Sul, e condições técnicas que dificilmente poderão ser integralmente cumpridas por qualquer empresa do sector*”. Pese embora pretendessem reagir contra esta situação, nada fizeram os responsáveis da **empresa A.**, tendo em conta que, de acordo com as informações veiculadas pelo Dr. António Antunes, reputado especialista, “*das duas, uma: ou concorrem ao Concurso, perdem, e depois impugnam, ou não há nada que possam fazer*”.

Acabariam por lançar-se a Concurso apenas a **empresa B.** e a **empresa C.**, ambas com sede em Lisboa. Após cumpridas todas as formalidades e fases procedimentais, a APA notificou, no passado dia 4 de janeiro de 2015, as duas concorrentes da decisão de adjudicação respetiva, em cujos termos “*se adjudic[ou] a proposta da empresa C., por ser a que apresenta o mais baixo preço*”. Inconformados com esta decisão – designadamente pelo facto de, de acordo com o fixado no Programa do Concurso, outros fatores que não apenas o preço deverem ser levados em linha de conta –, os responsáveis pela **empresa B.** pretendem reagir de imediato.

a) Concorda com a perspectiva do Dr. António Antunes quanto às possibilidades de tutela da **empresa A.**? (4 val.)

- A perspectiva do Dr. António Antunes é incorreta tendo em vista a tutela da posição da empresa A (do sector, mas que não se lançou a Concurso por alegadas “ilegalidades” logo verificadas do Caderno de Encargos do procedimento pré-contratual); mesmo sem apresentar proposta, a empresa A. poderia:
- *Ainda no decurso do procedimento pré-contratual*: propor ação de contencioso pré-contratual com pretensão de impugnação das normas do Caderno de Encargos em causa, *ex vi* artigo 103.º do CPTA; referência especial à legitimidade da empresa A.: trata-se de um sujeito que “[i]nha interesse em participar no procedimento em causa”; cumulativamente, possibilidade de requerimento ao juiz a adoção de medidas provisórias, *ex vi* artigo 103.º-B do CPTA, de modo a «paralisar» o procedimento;
- *Já depois de celebrado o contrato*: ação de validade do contrato, *ex vi* alínea f) do n.º 1 do artigo 77.º-A do CPTA (tendo especialmente em conta a circunstância de, na sua perspectiva, as condições estabelecidas no Caderno de Encargos serem de difícil cumprimento para qualquer empresa do sector, o que poderia conduzir à celebração de um contrato que não cumpriria integralmente os termos ali fixados).

b) Contactado pelos responsáveis da **empresa B.**, qual a estratégia processual que delinearía tendo em vista a satisfação dos seus interesses? Indique todos os elementos processuais que julgue relevantes de modo a construir a ação e considere a hipótese de, já após a propositura da ação correspondente, o contrato de prestação de serviços entre a APA e a **empresa C.** vir a ser celebrado e começar a ser executado (6 val.)

- Tipo de ação a propor: ação de contencioso pré-contratual urgente (alínea c) do n.º 1 do artigo 36.º, alínea c) do n.º1 do artigo 97.º e artigos 100.º a 103.º-B do CPTA) – a *exclusividade* das formas de processo urgentes afasta qualquer possibilidade de a ação adequada ser uma ação administrativa (não urgente) de impugnação de ato administrativo;
- Âmbito objetivo do meio processual está preenchido: trata-se de um ato pré-contratual (ato de adjudicação) praticado no decurso de um procedimento pré-contratual público de formação de um contrato de aquisição de serviços;
- Objecto da ação: (i) pedido (inicial): impugnação do ato de adjudicação (cfr. os n.ºs 1 e 2 do artigo 100.º do CPTA); (ii) causa de pedir: factos que consubstanciam a

alegada ilegalidade – errada ordenação das propostas tendo em vista os fatores relevantes para o critério de adjudicação delineado no Concurso;

- Tribunal competente: *jurisdição*: são competentes os Tribunais Administrativos: alínea *e*) do n.º 1 do artigo 4.º do ETAF; *competência*: TAC de Lisboa, *ex vi* artigo 44.º do ETAF (e 24.º e 37.º *a contrario*) e artigo 16.º do CPTA + Mapa Anexo ao Decreto-Lei n.º 325/2003, de 29 de dezembro (o critério territorialmente relevante é a sede do autor, não sendo aplicável a regra contida no n.º 1 do artigo 19.º do CPTA, exclusivamente dedicada a ações *sobre contratos*, mas não aplicável a ações de contencioso pré-contratual);
- Prazo: 1 mês, contado desde a data da notificação da decisão de adjudicação (artigo 101.º e n.º 2 do artigo 59.º);
- Legitimidade ativa: a empresa B. tem “*legitimidade nos termos gerais*” (artigo 101.º), designadamente, *ex vi* alínea *a*) do n.º 1 do artigo 55.º;
- Legitimidade passiva: demanda conjunta (em litisconsórcio necessário passivo) da APA (entidade demandada) e da empresa C. (contrainteressada), *ex vi* n.º 1 do artigo 10.º e artigo 57.º;
- Desenvolvimentos da instância: *(i)* ampliação objetiva da instância à impugnação do próprio contrato, *ex vi* n.º 4 do artigo 102.º; *(ii)* aplicação do regime contido no artigo 103.º-A: efeito suspensivo automático sobre o ato de adjudicação ou sobre a execução do respetivo contrato, com efeitos a partir do momento da propositura da ação.