

CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO E TRIBUTÁRIO

4.º ANO - TURMA DIA

14 de setembro de 2016 - Época de Finalistas

Prof. Doutor VASCO PEREIRA DA SILVA

**Tópicos de Correção**

**Grupo I**

(10 valores: 2 x 5 val.)

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

A) «Contrariamente à conceção *clássica* do contencioso administrativo, que confundia o pedido com o objeto do processo, a consideração da causa de pedir é de grande importância (...) Com efeito, o pedido de anulação ou de declaração de nulidade ou de inexistência de um ato administrativo, não basta, por si só, para a determinação do objeto do processo, uma vez que este não é a ilegalidade do ato considerada em abstrato, mas uma sua ilegalidade relacional, dependente das alegações das partes» (VASCO PEREIRA DA SILVA).

Identificação da questão: a compreensão teórica do *objeto do processo* (em especial, dos processos de impugnação de atos administrativos) no contexto das orientações globais (assentes no binómio *objetivismo/subjetivismo*) relativas à estruturação do Contencioso Administrativo; compreensão dos eixos fundamentais de cada uma dessas orientações globais e identificação, na evolução do modelo português, dos seus momentos consagradores essenciais; o objeto do processo como conjugação da *causa de pedir* (factos constitutivos da pretensão) com o *pedido* (formalização processual da pretensão); a orientação, subjacente ao trecho, de uma compreensão unitária dos dois elementos, com valorização dos factos levados a juízo pelas partes (pelo autor), o que conduz ao abandono da ideia de um *processo feito a um ato* e à lógica de que o juízo realizado pelo Tribunal é puramente objetivo (legalidade/ilegalidade), sendo antes dependente da *conexão da ilegalidade* nas posições jurídico-subjetivas das partes; confronto desta orientação com as regras do CPTA e, em especial, com os n.ºs 1 a 3 do artigo 95.º.

B) «Tónica comum aos regimes especiais é o alargamento da legitimidade ativa, para além dos limites, reportados à (alegada) titularidade da relação material controvertida, em que ela e, à partida, definida no artigo 9.º, n.º 1 - alargamento necessário nos múltiplos tipos de situações em que, em processo administrativo, o litígio não pressupõe a pré-existência de uma relação jurídica entre as partes» (MÁRIO AROSO DE ALMEIDA).

Identificação da questão: a compreensão do modelo de regras gerais/regras especiais relativas à legitimidade processual ativa para a propositura de ações junto dos Tribunais Administrativos; compreensão do alcance – e da inspiração nas correspondentes regras do processo civil – das regras constantes do artigo 9.º do CPTA; a diferença entre ações particulares, populares e públicas; identificação das regras especiais de legitimidade previstas pelo CPTA: v.g., nos artigos 55.º, 68.º, 73.º e 77.º-A; confronto dessas regras com a pressuposição de que, pelo menos em algumas delas, o ordenamento prescinde da titularidade de posições jurídico-subjetivas e, por isso, da premissa de que o Autor é *parte* na relação material controvertida; reflexos e implicações dessa conceção na estrutura global dos modelos de Contencioso Administrativo: refletirão as regras de legitimidade ativa parcelas de um modelo “objetivista” enxertadas num sistema globalmente “subjetivista”?

**C)** *“Não é de admitir revista estando em discussão o que respeita ao fumo de bom direito do artigo 120.º, n.º 1, b), do CPTA e essa matéria perdeu importância em função dos critérios de decisão agora estabelecidos pelo mesmo artigo 120.º, na redação do DL 214-G/2015 de 2 de outubro (...) [O] problema jurídico em si perdeu capacidade de expansão. Na verdade, ele só interessa aos processos aos quais ainda não se apliquem as alterações do CPTA promovidas pelo DL 214-G/2015, de 2 de Outubro. Com essas alterações são já outros os critérios de decisão das providências, passando a ser sempre exigido que seja provável a procedência da pretensão formulada ou a formular no processo principal.”* (Acórdão do STA de 23 de junho de 2016, Proc. n.º 0764/16).

Identificação da questão: a evolução dos critérios de decretamento no confronto entre a versão originária do CPTA e a revisão saída da aprovação do Decreto-Lei n.º 214-G/2015; referência ao modelo de 2002/2004, num quadro global de *favorecimento* da tutela cautelar: a *gradação* do requisito do *fumus boni iuris* entre as diversas alíneas do anterior n.º 1 do artigo 120.º do CPTA e a diferença fundamental entre as providências de tipo conservatório e de tipo antecipatório; o regime especial – dispensando a alegação de prejuízos – da antiga alínea *a*); a unificação do regime no atual artigo 120.º do CPTA, com apelo a um único critério de *fumus*, correspondente ao anteriormente aplicável às providências de tipo antecipatório, sendo, por isso mesmo, o mais exigente – implicando a demonstração da *probabilidade de razão material* na ação principal; compreensão de que a inflexão do regime se prendeu, em 2015, com um assumido objetivo de *refrear* uma relativa “cautelarização” do regime, dificultando o acesso à tutela cautelar.

**D)** *“Compete à jurisdição administrativa conhecer da ação fundada na responsabilidade civil extracontratual de uma sociedade anónima, concessionária de certa autoestrada, pelos danos sofridos num acidente que ela teria causado ao violar deveres previstos no contrato de concessão”* (Acórdão do Tribunal de Conflitos de 21 de abril de 2016, Proc. n.º 06/16).

Identificação da questão: a delimitação entre a jurisdição administrativa e a jurisdição dos Tribunais comuns para o julgamento de ações de responsabilidade; o antigo critério da “gestão pública” e da “gestão privada” e a sua suplantação pelo atual ETAF; análise das alíneas *f)*, *g)* e *h)* do n.º 1 do artigo 4.º do ETAF – a lógica expansiva da atribuição de jurisdição aos Tribunais Administrativo, assente num critério funcional e não orgânico; no caso subjacente à afirmação do aresto do Tribunal de Conflitos, ganha aplicação a alínea *h)*, com apelo ao n.º 5 do artigo 1.º da Lei n.º 67/2007, de 30 de dezembro – a atribuição de jurisdição aos Tribunais Administrativos faz-se, por isso, em função de um critério *de regime*, assente, em último termo, na ideia de que, por exercerem *tarefas públicas*, as concessionárias de autoestradas encabeçam *relações jurídicas administrativas* com os seus utentes; compreensão do conceito de *relação jurídica administrativa* como elemento fundacional da delimitação da jurisdição dos Tribunais Administrativos.

## **Grupo II**

(10 valores)

### **Considere a seguinte hipótese prática:**

A 11 de setembro de 2015, foi publicado no *Diário da República* um Decreto-Lei através do qual o Governo determinava que “*todos os funcionários públicos do sector dos transportes da região de Lisboa devem ficar sujeitos a um horário semanal de 50 horas em vez das atuais 40 horas semanais*”, tendo em vista a melhoria da qualidade da prestação de serviços de transportes a nível nacional. Perante isto, o Sindicato dos Maquinistas dos Caminhos de Ferro decidiu-se a impugnar aquele que considerava ser um ato administrativo “*totalmente ilegítimo*”, violador dos direitos dos trabalhadores previstos no artigo 59.º da Constituição, do princípio da igualdade, do princípio da proporcionalidade, do direito à audiência prévia – uma vez que os Sindicatos não tinha sido ouvidos antes ou durante a adoção daquela medida – e do dever de fundamentação.

Sob a forma de ação administrativa de impugnação de ato administrativo contra o Primeiro-Ministro, a petição inicial deu entrada no Tribunal Central Administrativo Sul no dia 17 de dezembro de 2015.

Na contestação que apresentou 40 dias após ter sido citado, o Primeiro-Ministro invocou *(i)* a falta de legitimidade passiva do Sindicato, por não representar todos os funcionários públicos do setor dos transportes, mas apenas os maquinistas da CP sindicalizados *(ii)* a ilegitimidade passiva do Primeiro-Ministro para esta ação; *(iii)* a incompetência do Tribunal Central Administrativo Sul e, ainda *(iv)* a

impropriedade do meio processual escolhido, tendo em conta que se tratava de uma norma geral e abstrata e não de um ato administrativo.

Já após a produção de alegações por ambas as partes, o Sindicato dos Trabalhadores da Carris veio a constituir-se como assistente no processo. No acórdão, o Tribunal Central Administrativo Sul, que não houvera proferido despacho saneador, acabou por absolver o Réu da instância por intempestividade da ação.

### *Quid iuris?*

Devem ser abordados os seguintes aspetos:

**Meio processual escolhido:** o problema do *objeto* da ação ter a forma de ato legislativo confrontado com a dimensão material (de regulamento administrativo, por se tratar de uma determinação *geral e abstrata*, ainda que sem condições de inovatoriedade que permitam afirmar estarmos diante de um ato da função legislativa: a jurisdição administrativa é, por isso, competente: alínea *a*) do n.º 3 do artigo 4.º do ETAF *a contrario*) – nestes termos, o meio processual indicado seria uma ação de impugnação de regulamentos, *ex vi* artigos 72.º e ss. do CPTA (as diferentes causas de pedir, fundadas em razões de ilegalidade e de inconstitucionalidade, fundariam pedidos distintos, *ex vi* n.º 1 e n.º 2 do artigo 73.º do CPTA); aplicação do n.º 3 do artigo 193.º do CPC, *ex vi* n.º 1 do artigo 35.º do CPTA e necessidade de correção oficiosa por parte do juiz; (na medida em que a ação foi proposta e tramitada como ação de impugnação de *ato administrativo*, os restantes aspetos podem, contudo, ser analisados a essa luz); irrelevância da forma e paralelo com a regra constante do artigo 52.º do CPTA;

**Prazo:** por aplicação das regras gerais (alínea *b*) do n.º 1 e n.º 2 do artigo 58.º e artigo 59.º do CPTA), a ação deveria ter dado entrada até ao dia 11 de dezembro de 2015, sendo portanto intempestiva;

**Legitimidade ativa:** alínea *c*) do n.º 1 do artigo 55.º do CPTA – alegação contrária assenta numa perspetiva errónea quanto à extensão desta cláusula de legitimidade ativa, que permite, em termos consolidados na jurisprudência administrativa, que associações sindicais se apresentem a juízo em *defesa coletiva de interesses individuais*; de resto, em obediência ao *princípio da especialidade*, o Sindicato só poderia representar os interesses de trabalhadores que lhe fossem afetos, não de outros;

**Legitimidade passiva:** a ação devia ter sido proposta contra o Estado (n.º 1 do artigo 10.º) ou, no máximo, contra a Presidência do Conselho de Ministros (departamento ministerial em relação ao qual se poderá entender desempenhar uma função de representação do órgão Conselho de Ministros, *ex vi* n.º 2 do artigo 10.º), mas nunca contra o Primeiro-Ministro individualmente considerado; é procedente a

alegação contrária apresentada neste sentido, ainda que a ilegitimidade processual passiva fosse sanável *ex lege* (n.ºs 4 e 5 do artigo 10.º e n.º 3 do artigo 78.º do CPTA);

**Competência:** em razão da hierarquia, o STA seria o Tribunal competente: cfr. o inciso *iii*) da alínea *a*) do n.º 1 do artigo 24.º do ETAF; procede a alegação; consequências: n.º 1 do artigo 14.º do CPTA;

**Tramitação da ação:** ultrapassagem do prazo para apresentação de contestação (n.º 1 do artigo 82.º do CPTA); apresentação de alegações: artigo 91.º e, eventualmente, 91.º-A do CPTA; intervenção acessória espontânea do Sindicato dos Trabalhadores da Carris: n.º 10 do artigo 10.º e remissão para o CPC (artigos 326.º e ss.); deveria ter sido proferido saneador, tanto mais que a exceções de incompetência e de intempestividade eram “*claras*” ao ponto de dispensar audiência prévia (n.º 1 do artigo 87.º-B, alínea *a*) do n.º 1 e n.º 2 do artigo 88.º, alíneas *a*) e *k*) do n.º 4 do artigo 89.º do CPTA).

(...)