

**FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE LISBOA**

**EXAME DE  
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**19.01.2018**

**Regência:  
Prof. Doutor Vasco Pereira da Silva**

**Duração da prova: 2 horas**

**I**

**1- Comente, de forma crítica, duas (e só duas) das seguintes questões ou afirmações:**

- a) «Este fenómeno de europeização é particularmente evidente no domínio do Processo Administrativo, que se tem vindo a configurar, cada vez mais, como “Direito Europeu concretizado”.» (VASCO PEREIRA DA SILVA)
- A «europeização» do Contencioso Administrativo como “dado de contexto” paralelo ao fenómeno da sua constitucionalização;
  - Pressuposto: abandono de uma lógica *estatocêntrica* do Direito Administrativo e das suas garantias processuais;
  - Estrutura *dual* do movimento de europeização:
    - (i) Relações *horizontais/convergência*: comunicação de institutos e conceitos entre sistemas nacionais;
    - (ii) Relações *verticais/integração*: criação de um *ius commune* europeu na matéria, hoje encimado por normas de Direito da União Europeia e em relação às quais é possível identificar um verdadeiro efeito *boomerang*: começaram por revelar-se «importações» de institutos de sistemas nacionais, para serem hoje o veículo de conformação e transmissão de novas.
  - Manifestações de um «Processo Administrativo Europeu»:
    - (i) Reconhecimento, pelo Tribunal de Justiça, de um direito à tutela jurisdicional efetiva nas hipóteses de atividades administrativas nacionais contrárias ao Direito da União;
    - (ii) Alargamento dos meios processuais à medida das necessidades de satisfação da integral aplicação do Direito da União Europeia (*v.g.*, medidas cautelares, mesmo que não previstas na legislação nacional);
    - (iii) Meios processuais próprios de fonte europeia: em especial, as sucessivas gerações das «Recursos» e o seu papel fundador de um Direito Processual Europeu dedicado à contratação pública – eventual referência ao Decreto-Lei n.º 134/98, de 15 de maio e subsequente consagração do regime do contencioso pré-contratual urgente no CPTA.
    - (iv) Tendencial abandono do *procés fait à un act* e alargamento das bases objetiva e subjetiva de impugnação de atos administrativos.

- Eventuais referências aos reflexos da «europeização» em diferentes sistemas e, em particular, no português — v.g., no regime do contencioso pré-contratual urgente e, sobretudo, depois da reforma de 2015, onde o âmbito objetivo de aplicação deste meio processual (artigo 100.º), a garantia do efeito suspensivo automático nas hipóteses de impugnação do ato de adjudicação (artigo 103.º-A) e a possibilidade de adoção de medidas provisórias (artigo 103.º-B) são reflexos diretos das Diretivas «Recursos».

**b) «Com a revisão de 2015, foi afastada a estrutura dualista anterior, pelo que todos os processos (...) passaram a ser submetidos a uma única nova forma de processo, chamada de ação administrativa (...). A nosso ver, nem por isso deixou, no entanto, de ter relevância (...) distinguir as pretensões relativas a atos administrativos e regulamentos (...) para o efeito de determinar o conteúdo do regime processual próprio que lhes corresponde» (MÁRIO AROSO DE ALMEIDA).**

- Identificação do problema: a unificação das formas de processo principais não-urgentes como traço estruturante da reforma de 2015 do Contencioso Administrativo;
- Compreensão do quadro geral anterior a 2015 e provindo da reforma de 2002/2004: bipartição entre as formas de processo principais não urgentes assente num pressuposto de ordem substantiva e historicamente condicionado: *ação administrativa especial* destinada à apreciação de litígios relativos a atos administrativos e normas administrativas; *ação administrativa comum* destinada a todos os outros litígios integrados na jurisdição administrativa; ineliminável continuidade deste modelo dualista com a clássica e antiga centralidade do recurso contencioso de anulação;
- Consequências e alguns problemas do modelo dualista: dualidade de tramitações; *consunção* da AAC pela AAE em caso de cumulação (ex-artigo 5.º do CPTA); dificuldades práticas em casos de fronteira (v.g., condenação à prática de atos vs. condenação à prática de comportamentos) e algumas separações dificilmente compreensíveis: pedidos de abstenção à prática de atos como modalidade da ação administrativa comum; ações sobre a validade de contratos como ação administrativa comum, quando a forma contratual pode também ser tomada como *típica* da função administrativa;
- Fim do modelo dualista com a reforma de 2015: expressões claras de um modelo unitário no artigo 35.º e na consagração de uma tramitação única e global para todas as ações principais não urgentes nos artigos 78.º e ss. do CPTA — e a resolução de alguns dos problemas anteriores; a dicotomia AAE/AAC foi estruturalmente abandonada em favor da atual — e unitária — ação administrativa;
- Quedará, no entanto, uma *unipolaridade atenuada* (SÉRVULO CORREIA), como indicia o trecho a citar? Traços de preservação de *preocupações específicas* com os pedidos relativos a atos e normas: (i) sob o ponto de vista dos pressupostos processuais e condições de ação, é clara a muito maior preocupação do CPTA na regulação de ações sobre atos e sobre normas (cfr. todas as disposições a partir dos artigos 50.º e ss. do CPTA); (ii) mesmo sob o ponto de vista da tramitação da ação, preservaram-se algumas regras só aplicáveis a pedidos típicos da *velha* ação administrativa especial: cfr., v.g., n.ºs 3 e 6 do artigo 81.º, o n.º 4 do artigo 83.º, o artigo 84.º, etc.
- Está por isso o modelo contencioso português ainda (demasiado) dependente de pressupostos de ordem substantiva, assentes nas modalidades clássicas de formas de atuação da Administração?

c) «Depois das alterações ao CPA (...) o conceito processual de ato administrativo impugnável tende a coincidir com o conceito de ato administrativo para efeitos substanciais e procedimentais». [E acrescenta-se em nota de rodapé] «O conceito de ato administrativo é entendido em sentido estrito – implicando uma regulação duradoura de autoridade, própria do poder administrativo – já que, ao contrário do que sucedia antes, não é necessária (nem conveniente) a sua ampliação para propiciar ao particular uma proteção judicial, estando sempre assegurada aos cidadãos uma tutela judicial efetiva por via da ação administrativa» (VIEIRA DE ANDRADE)

- Identificação do problema: a amplitude do conceito de *ato administrativo* (as variações teóricas entre abordagens *restritas* [como a subjacente à afirmação] e abordagens *amplas*) e, em particular, os vasos de comunicação entre as suas referências substantivas e as suas implicações processuais no domínio da impugnabilidade de atos administrativos;
- Dado constitucional de partida: a garantia constitucional da “*impugnação de quaisquer atos administrativos [lesivos]*” (n.º 4 do artigo 268.º) como componente do direito à tutela jurisdicional efetiva como provável indício da pré-disposição do sistema português na consagração de um conceito “amplo” de ato administrativo para efeitos processuais, assim afastando por completo as consequências associadas ao *status quo* anterior ao CPTA, assente na tese da “tripla definitividade”;
- Comparação entre os predicados definitórios previstos no artigo 148.º do CPA/2015 e no n.º 1 do artigo 51.º do CPTA e reconhecimento da sua tendencial equivalência, a significar que, tal como pressuposto na afirmação, não há hoje margem para concluir pela existência de “diferentes aceções” do conceito de ato administrativo consoante o contexto em causa (substantivo/processual);
- Compreensão, ainda assim, das preocupações do legislador processual no “esclarecimento” de que o conceito substantivo adotado para efeitos processuais não deve significar qualquer restrição no âmbito objetivo da ação de impugnação, tais como: (i) a explícita referência à desnecessidade de o ato impugnável ser “horizontalmente definitivo” e à impugnabilidade de atos intra-procedimentais (cfr. a parte inicial do n.º 1 do artigo 51.º e a respetiva alínea a)); (ii) garantia de impugnabilidade de atos intra-administrativos (alínea b) do n.º 1 do artigo 51.º e alínea d) do n.º 1 do artigo 55.º); (iii) a garantia, em algumas circunstâncias, da impugnabilidade de atos administrativos confirmativos e de execução (artigo 53.º); (iv) a garantia, em algumas circunstâncias, da impugnabilidade de atos administrativos ineficazes;
- O acerto da conclusão pressuposta na afirmação — desnecessidade de “ampliação” do conceito de ato administrativo, tendo em vista a plenitude da tutela assegurada através de outros meios processuais — pode, para além disso, ser colocado em causa pelo facto de a ação de impugnação oferecer «garantias» que a mobilização de outros meios processuais integrados na ação administrativa não oferecem (v.g., títulos de legitimidade em geral mais alargados; suspensão de prazos por via da utilização prévia de meios de impugnação administrativa).

d) «(...) Segundo a letra da lei (art. 57 CPTA), os contra-interessados, não obstante serem demandados na ação e figurarem do lado passivo da relação processual, não fazem parte da relação matéria controvertida. Mas como se explica que alguém seja

demandado processualmente se não pertence à relação material que vai ser apreciada em juízo?» (FRANCISCO PAES MARQUES).

- Identificação do problema: compreensão do estatuto processual dos contrainteressados; em particular, a discussão em torno da sua interligação com o objeto do processo;
- O contexto: a *multipolaridade* das atuações administrativas, o abandono de esquemas de regulação puramente binários, seja em termos substantivos, seja em termos processuais — sendo a demanda obrigatória dos contrainteressados o reflexo mais impressionante neste último contexto;
- Dados normativos de referência: (i) a parte final do n.º 1 do artigo 10.º (a pressupor, aparentemente, que as “*peças ou entidades titulares de interesses contrapostos aos do autor*” [= contrainteressados] são um *aliud* em face da “relação material controvertida”, o que parece difícil de articular com o conceito geral de legitimidade processual que vigora no ordenamento jurídico português, incluindo no Processo Administrativo); (ii) os critérios de identificação dos contrainteressados nas ações de impugnação e de condenação à prática de atos administrativos (artigo 57.º e n.º 2 do artigo 68.º: a dualidade entre os efeitos da sentença e o “legítimo interesse” em relação ao ato, mas tendo sempre em conta a “*relação material em causa*”, base objetiva da sua identificação); (iii) a demanda obrigatória — sob pena de ilegitimidade processual passiva — implicada na alínea *b*) do n.º 1 do artigo 78.º, no n.º 2 e na alínea *e*) do n.º 4 do artigo 89.º do CPTA.
- As dúvidas e as alternativas em torno da figura processual para o enquadramento dos contrainteressados nas ações administrativas: (i) litisconsórcio necessário passivo, tendo em conta a consequência associada à preterição da sua demanda; ou (ii) figuras «híbridas» (litisconsórcio *imperfecto*/oposição ou assistência necessária?) como reflexos da dúvida de partida — *i.e.*, da ligação (direta [titularidade] ou indireta [mera afetação?]) dos contrainteressados com objeto do processo; reflexos dessas alternativas no quadro dos poderes processuais atribuídos aos contrainteressados na ação: similares aos das entidades demandadas?
- Serão, por isso, os contrainteressados *partes principais* nas ações administrativas de «pleno direito», como parece implicar a respetiva titularidade de posições subjetivas envolvidas na lide; ou *partes* com estatuto e posição especial na lide?

## II

O Ministro da Administração Interna ordenou o encerramento urgente e cautelar, por um período de 6 meses, da discoteca “Beating you at the Beach”, na sequência de uma cena de espancamento, que envolveu seguranças da discoteca, ocorrida próximo do local desse estabelecimento noturno, na noite de “Halloween”. No referido despacho, o Ministro refere que não se tratou de um ato isolado, pois já tinha havido 38 queixas anteriores contra os seguranças da discoteca, relativos a distúrbios nela ocorridos, assim como queixas relativas à adoção de comportamentos racistas e xenófobos por parte dos mesmos indivíduos. Isto tudo, na sequência de um vídeo, gravado por um transeunte, no seu telemóvel, onde se dava conta da barbárie ocorrida e que foi amplamente divulgado nos meios de comunicação social.

O dono da discoteca Vitor Coriolano, também conhecido por “O Padrinho”, contesta a atuação do Ministro, dizendo que os descalços em causa tinham ocorrido fora da discoteca, pelo que considerava “inadmissível” a ordem de encerramento, que reagia

contra a discoteca e não contra a empresa de segurança privada “Os Brutamontes”, a que pertenciam os seguranças em causa.

Entretanto, e na sequência do julgamento dos seguranças em processo-crime, o Ministro da Administração Interna ordena também a retirada do alvará da empresa de segurança privada “Os Brutamontes”. Agora, é o dirigente máximo desta empresa, João Exterminador Implacável, que pretende igualmente reagir contenciosamente, alegando que a empresa usa sempre «métodos civilizados, uma vez que a sua atividade principal diz respeito à manutenção da segurança de estabelecimentos de ensino e de lares da terceira idade».

Vitor Coriolano decide, então, avançar com uma ação administrativa, em que pede a anulação do despacho ministerial, assim como a condenação da Administração a permitir o funcionamento imediato da discoteca, bem como um pedido de indemnização de um milhão de euros, pelos «prejuízos irreparáveis causados ao bom nome da sua discoteca», quantia que alega seria «para distribuir a associações que combatam o racismo e a discriminação social». A esta ação se pretende associar o Exterminador Implacável, constituindo-se como assistente no processo. Ambos se consideram “vítimas da opinião pública”, assim como do Ministério da Administração Interna, «cujo único objetivo é a criação de um bode-expiatório para a opinião pública, de modo a fazer esquecer a inação do Governo durante os recentes incêndios».

### *Quid iuris?*

**Coloque-se na pele de um juiz e resolva o caso prático como se estivesse a elaborar a respetiva sentença (não se esquecendo de tratar separadamente, e por esta ordem, das questões de facto e de direito).**

A sentença — que deve provir de um tribunal administrativo de círculo — deve cumprir os requisitos formais preceituados no artigo 153.º do CPC (assinatura e data), com o conteúdo previsto no artigo 94.º do CPTA (e no artigo 607.º do CPC) e ainda com respeito pelos limites identificados no artigo 95.º do CPTA. Em suma:

#### **Relatório (4,5 v.)**

- Identificação das partes e do objeto do litígio, com enunciação precisa das questões a resolver. Tratando-se de uma ação administrativa de impugnação de ato(s) administrativo(s) (artigos 37.º/1, *a*) e 50.º e ss.), cumulada com pedidos de condenação ao restabelecimento da situação anterior (37.º/1, *i*) e 2.º/2, *a*) e de indemnização fundada em responsabilidade civil da Administração (37.º/1, *k*) e 2.º/2, *f*), da sentença deve resultar de forma clara: (i) a compreensão da legitimidade ativa do(s) autor(es) [“Beating you ate the Beach” e “Os Brutamontes”, conquanto lhes sejam reconhecidas personalidade e capacidade judiciárias, *ex vi* 8.º-A/1 e 2, ou Vitor Corliano e João Exterminador Implacável] por subsunção ao artigo 55.º/1, *a*) do CPTA ou, no caso do assistente do processo, ao artigo 326.º/1 do CPC, *ex vi* 10.º/10 do CPTA); (ii) a legitimidade passiva do Ministério da Administração Interna em face do disposto nos n.ºs 2 e 6 do artigo 10.º do CPTA; (iii) a identificação clara dos atos impugnados e da indemnização peticionada; (iii) posicionamento quanto à eventual existência de contrainteressados (10.º/1, 2.ª parte e 57.º).
- Síntese da posição/argumentos das partes na ação, em função do objeto do litígio e dos temas da prova que tenham sido delimitados (89.º-A/1);

- A sentença pode incluir uma referência breve ao saneamento do processo, que inclua, designadamente, uma explicação quanto à competência do tribunal (*maxime*, territorial), à eventual apensação de ações (caso se pressuponha a propositura de duas ações de impugnação distintas), nos termos dos artigos 4.º/1, *a*), 28.º e 61.º do CPTA, e à admissão da intervenção acessória de João Exterminador Implacável enquanto assistente no processo; no entanto, deve ser revelada compreensão de que não é já nesta fase do processo (sentença) que o juiz administrativo deve decidir eventuais exceções dilatórias que tenham sido eventualmente suscitadas pelas partes, em função do disposto na alínea *a*) do n.º 1 e do n.º 2 do artigo 88.º do CPTA; tal como cristalinamente esclarece o n.º 2 do artigo 94.º do CPTA, a sentença de ações administrativas destina-se apenas ao julgamento de “*questões de mérito*”).

#### **Fundamentos** (3 val.)

- De facto: discurso (breve) do qual resulte: (i) a *discriminação* dos factos provados, revelando precisão e conexão das proposições de facto com o objeto do processo, ausência de juízos conclusivos e ausência de referências de Direito ou juízos subsuntivos ou valorativos; (ii) a *indicação* dos factos não provados ou da ausência de factos não provados; (iii) *análise crítica* das provas para demonstração da motivação quanto à matéria de facto.
- De direito: discurso (breve) no qual se indiquem, interpretem e apliquem as normas jurídicas aplicáveis e que seja compatível com: (i) o regime geral de invalidade dos atos administrativos constante do CPA e eventuais regime especiais nos domínios do licenciamento de atividades privadas de diversão noturna, da segurança privada e de medidas de controlo administrativo a elas relativos; (ii) o regime de responsabilidade civil extracontratual da Administração (*maxime*, por apelo à Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro).

#### **Dispositivo** (2 val.)

- Proferir decisão de procedência ou improcedência coerente com o objeto da ação e os pedidos delimitados: (i) anulação/declaração de nulidade dos atos administrativos em questão (decisão de encerramento da discoteca e decisão de cassação do alvará da empresa de segurança), em função das ilegalidades que lhe tenham sido assacadas pelas partes ou outras que o juiz identifique, conquanto que com observância do disposto no artigo 95.º/3 do CPTA; (ii) condenação do MAI na abertura da discoteca; (iii) condenação do MAI no pagamento de uma indemnização (cujo montante exato a arbitrar, em caso de procedência, deve ser precisado, salvo se se fizer apelo ao disposto no artigo 95.º/2 e 7 do CPTA);
- Decidir quanto à condenação das partes em custas,

#### **Aspetos formais** (0,5 val.)

- Identificar o Tribunal
- Determinar o registo e a notificação das partes;
- Datar e assinar a sentença.

**Nota:** em vez de elaborarem a sentença, os alunos podem optar por, em alternativa, *descrever* o modo como o fariam, desde que desse modo resultem claros os elementos indicados *supra*.