

CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO E TRIBUTÁRIO  
4.º ANO - TURMA DIA  
*Exame de Recurso: 21 de Janeiro de 2018*

**(Tópicos de correcção)**

Regência: Prof. Doutor VASCO PEREIRA DA SILVA

**2 horas**

**Grupo I**  
(6 valores)

**Comente, criticamente, um dos seguintes trechos:**

**A)** *“Os pedidos de condenação da Administração à prática de atos administrativos têm, pois, uma carga de tutela subjectiva, de protecção de direitos ou interesses individuais, muito superior àquela que, como vimos, corresponde aos pedidos de anulação ou de declaração de nulidade de actos administrativos, que o CPTA, no seguimento da tradição do contencioso administrativo de tipo francês, coloca ao acesso de um mais amplo leque de potenciais interessados”* (Mário Aroso de Almeida, *Manual de Processo Administrativo*, 2.ª ed., 2016)

- Tema de partida: o confronto das normas em sede de legitimidade activa para impugnação de actos e condenação na prática de actos devidos (artigos 55.º/68.º CPTA);
- Identificação de normas que denunciam a diferença entre o desenho da legitimidade na impugnação de actos e na condenação à prática de actos de que fala o texto: artigo 55.º/1/a) vs 68.º/1/a), ou 55.º/1/b) vs 68.º/1/b); é valorizada a postura crítica do aluno sobre o real significado destas diferenças;
- Enquadramento e compreensão da afirmação do Autor, que associa a legitimidade ampla para impugnação de actos à tradição do contencioso administrativo de tipo francês; menção à importância crítica, neste contexto, da dicotomia entre objectivismo e subjectivismo enquanto modos de conceber as funções da tutela jurisdicional proporcionada pelos tribunais administrativos; menção às principais concepções existentes sobre o tema;
- factor de valorização seria o aluno compreender o contraste a que alude o trecho enquanto manifestação da inspiração plural do contencioso administrativo português, sendo que em matéria de acção de condenação na prática de acto devido ressalta a inspiração no sistema alemão, de pressupostos claramente subjectivistas.

**B)** *“(…) constituindo o pedido dos autos na apreciação e subsequente declaração pelo Tribunal de um direito de propriedade dos Autores, sobre um determinado prédio que dizem ser seu, por via da ocupação parcial do mesmo pelo Réu [Município de Lamego], contra a vontade e sem autorização daqueles, (...) é uma acção tipicamente real, já que os Autores invocam a propriedade do prédio rústico, com a consequente obrigação do Réu a restituí-lo livre de pessoas e bens, bem como a indemnizá-los pelos prejuízos causados com a ocupação indevida: estamos no âmbito da defesa de direitos reais, nos termos do artigo 1311.º do CCivil, o que transcende manifestamente a competência dos*

*tribunais administrativos, pois não estamos perante o exercício de quaisquer direitos e/ou deveres públicos.*” (Acórdão do Tribunal de Conflitos de 13-12-2018, conflito n.º 43/18).

- Base constitucional do problema: artigo 212.º/3 da CRP; sede legal do regime: artigo 4.º do ETAF; conceito de relação jurídica administrativa, restrições e extensões e admissibilidade constitucional;
- A tradição do ETAF/84 e a expressa exclusão de “questões de direito privado”; a ausência de tal exclusão expressa do ETAF/2002; a tradicional exclusão das acções de reivindicação contra entidades públicas do âmbito da jurisdição administrativa; seria de valorizar a demonstração de conhecimentos sobre o facto de, a partir de certa altura, mesmo antes da reforma de 2015, a jurisprudência do Tribunal de Conflitos ter começado a decidir alguns casos em sentido aparentemente diverso, desde que se provasse que a ocupação ilegal dos imóveis tinha sido feita no exercício de competências públicas (como a de construção de obras públicas);
- Em todo o caso, o trecho suscita numerosos problemas merecedores de uma análise detida, desde logo: (i) face à expressa previsão, a partir de 2015, da jurisdição dos tribunais administrativos sobre casos de “via de facto” (artigo 4.º/1/i) ETAF), cujo concreto sentido provavelmente tem uma zona de intersecção face às questões jurídico-reais; (ii) face à cumulação, na acção, de um pedido de responsabilidade civil extra-contratual dirigido contra uma pessoa colectiva pública, sabendo-se como o ETAF/2002 unificou o contencioso da responsabilidade civil destas entidades (artigo 4.º/1/f) ETAF) e sendo, por isso, difícil de conceber como é que tal pedido ainda seria uma questão jurídico-civil; (iii) face à aparente utilização, pelo Tribunal de Conflitos, de um critério de definição da jurisdição administrativa – estar em causa o “exercício de direitos e/ou deveres públicos” – que aparentemente não tem tradução literal na lei ou, pelo menos, careceria de maior densificação.

## **Grupo II**

(9 valores: 4 + 2 + 3)

Tenha presente a seguinte hipótese:

Carolina é notificada de um acto do Conselho Directivo do Instituto da Segurança Social, IP, ordenando-lhe o pagamento de contribuições que, segundo esta entidade, eram devidas, por se entender que Carolina deveria ter descontado por uma taxa superior à que foi aplicada à sua remuneração. Carolina de imediato apresenta recurso administrativo da decisão, dirigido ao Ministro do Trabalho e da Solidariedade, que tutela o Instituto. Perante a ausência de resposta, Carolina contacta um advogado para reagir judicialmente.

Responda às seguintes questões:

**a)** Que acção deve ser proposta, e contra quem?

- Uma acção administrativa de impugnação do acto do CD (artigo 37.º/1/a) CPTA). Contra o Instituto: artigo 10.º/2 CPTA; dado que a hipótese se refere ao Conselho Directivo, poderia o aluno referir que, mesmo que fosse esse órgão a ser indicado como demandado, a lei releva essa falta de precisão, considerando a acção regularmente proposta contra a pessoa colectiva (artigo 10.º/4).
- A esta conclusão não obsta a interposição de recurso administrativo (tutelar, neste caso), já que o objecto do processo será o acto do CD do Instituto da Segurança Social (cf., nesse sentido, o artigo 198.º/4 do CPA, aplicável *ex vi* artigo 199.º/5);

- No entanto, poderia levantar-se a questão de saber se, neste tipo de casos, poderá o Ministro ser demandado para efeitos de condenação no acto devido de apreciação do recurso tutelar (para esta discussão deveria existir tutela anulatória prevista na lei, bem entendido).

**b)** A advogada de Carolina está convencida da inconstitucionalidade das normas legais que regulam a taxa de desconto para a Segurança Social agora aplicada à sua cliente, pelo que equaciona impugnar, nesta mesma acção, essas normas. Pode fazê-lo?

- O aluno deve demonstrar pleno domínio da noção de que no direito português, as normas legais não podem ser impugnadas directamente, existindo mesmo uma norma que expressamente exclui tais litígios do âmbito da jurisdição administrativa: artigo 4.º/3/a) ETAF;
- Deve, para mais, compreender que o mesmo não sucede com a impugnação de normas regulamentares, cuja possibilidade é constitucionalmente imposta (artigo 268.º/5 CRP) e legalmente prevista e regulada (artigos 72.º ss. CPTA), mas que, aqui, não estava em causa;
- Por fim, deve o aluno sublinhar que, não obstante a impossibilidade de impugnação directa das normas legais, pode o autor propor uma acção administrativa de impugnação, na qual peticione desde logo a desaplicação das normas inconstitucionais, bem como fazer valer uma pretensão de responsabilidade civil extra-contratual por facto legislativo, também nos tribunais administrativos.

**c)** Chamado a pronunciar-se sobre a pretensão do autor, o Ministério Público pretende invocar que a acção é intempestiva. Pode fazê-lo?

- O aluno deve revelar conhecimento sobre o enquadramento em que o Ministério Público é chamado a pronunciar-se: nos termos do artigo 85.º do CPTA;
- Problematização dessa função, designadamente em paralelo com as demais que o MP assume no contencioso administrativo. Será de valorizar o conhecimento da evolução do papel do MP no contencioso administrativo, marcada inclusive pela jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos;
- Compreensão de que o CPTA aparentemente reserva a intervenção do MP à discussão do fundo da causa e, no que toca a excepções, à dedução de excepções *peremptórias*, quer pela menção ao “mérito da causa” no artigo 85.º/2, quer pelo disposto no artigo 85.º-A/2;
- Qualificação legal da intempestividade como uma excepção dilatória, no contencioso administrativo: artigo 89.º/4/k) do CPTA, e consequentemente, exclusão da possibilidade de o MP a invocar.

### **Grupo III**

(5 valores: 2 × 2,5)

**Responda, sinteticamente, a duas das seguintes questões:**

**A)** Um particular requereu à Administração a atribuição de uma licença, o que veio a ser indeferido. Pode o mesmo propor uma acção administrativa tendo por objecto a impugnação do acto de indeferimento?

- Trata-se da questão, amplamente debatida desde a aprovação do CPTA, do carácter facultativo ou obrigatório da substituição da PI a que se reporta o artigo 51.º/4 do CPTA, e do qual aparentemente resulta que a substituição é obrigatória (o “*adequado* pedido de condenação”);
- Problematização: argumentos a favor da obrigatoriedade (conhecimento completo e exaustivo do litígio sobre um acto devido, de acordo com o paradigma do artigo 66.º/2 do CPTA; consequente “poupança” de uma instância autónoma de execução de sentença anulatória) e da facultatividade (princípio do pedido; possibilidade de o autor ter interesse atendível em peticionar apenas a impugnação?);
- Deve ser valorizado o conhecimento sobre o contributo da reforma de 2015 para esta discussão, em particular pelo novo artigo 66.º/3, que abre a porta a, pelo menos, um caso de alternativa entre impugnar ou pedir a condenação na prática de acto devido.

**B)** É legalmente admissível cumular, numa acção de contencioso pré-contratual na qual se peticiona a declaração de invalidade do acto de adjudicação de um concurso para celebração de um contrato de empreitada de obras públicas, um pedido de responsabilidade civil extra-contratual pelos danos causados por esse acto?

- Sim. O artigo 4.º/1 e 2/f), esta conjugada com a alínea a), do CPTA, permitem-no, em geral;
- Contudo, o processo de contencioso pré-contratual para impugnação de actos do procedimento de formação é um processo urgente (cf. artigo 97.º CPTA) e por isso, poderia haver dúvidas, atento o facto de os processos urgentes terem uma tramitação própria, por confronto com a acção administrativa não urgente;
- O artigo 5.º/1 veio, porém, após a reforma de 2015, tornar inequívoca esta possibilidade de cumulação de pedidos urgentes com pedidos não urgentes, impondo apenas eventuais adaptações à tramitação que decorreria dos vários pedidos, conforme ali referido.

**C)** Suponha uma acção na qual se pede a anulação de um acto administrativo praticado pelo Director-Geral da Saúde, com base na preterição de audiência prévia. Na sentença, o Tribunal declara o acto nulo por desvio de poder, com o fundamento de que “*apesar de tal não ter sido alegado, é facto público e notório que o Director-Geral actuou movido por forte inimizade em relação ao destinatário do acto*”. Podia fazê-lo?

- Trata-se da questão da extensão dos poderes do juiz na prolação da sentença: artigo 95.º/1 e 3 do CPTA; menção à necessidade de prévio contraditório.
- Princípios do dispositivo e do inquisitório. Possibilidade de o juiz invocar vícios (“causas de invalidade”) que não foram invocados pelas partes. Discussão sobre o sentido concreto do mecanismo e sobre a sua interpretação pela doutrina.
- A norma, e a discussão, como dando um contributo para a dicotomia subjectivismo/objectivismo no contencioso administrativo português?