

CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO E TRIBUTÁRIO  
4.º ANO - TURMA DIA  
Exame: 18 de janeiro de 2019  
Prof. Doutor VASCO PEREIRA DA SILVA

**2 horas**

**Grupo I**  
(5 valores)

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

**A)** *“Depara-se-nos um conflito de jurisdição se um Tribunal do Trabalho e um TAF — por qualificarem como administrativo ou laboral determinado contrato de trabalho — negaram, por decisões transitadas, a competência própria para o conhecimento das repercussões indemnizatórias de um acidente sofrido pelo trabalhador. Esse contrato, embora vinculasse o sinistrado a uma Junta de Freguesia, regia-se pelo Código de Trabalho e era de direito privado, pelo que a declaração de incompetência emitida pelo tribunal comum tem de ser anulada”* (Acórdão do Tribunal dos Conflitos de 13.12.2018, Proc. n.º 036/18)

- Identificação do problema: a delimitação do âmbito da jurisdição administrativa em matéria de questões relativas contratos de trabalho em que o empregador seja um ente público
- O conceito geral da *relação jurídica administrativa* (n.º 3 do artigo 212.º da Constituição) e a sua concretização legislativa (includente e excludente), *maxime* através do artigo 4.º do ETAF;
- Identificação da solução prevista a respeito dos contratos de trabalho: o critério material do *vínculo de emprego público* vs. *vínculo de direito privado* como fator de delimitação: cfr. a alínea *b*) do n.º 4 do artigo 4.º do ETAF (= artigo 12.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas);
- Distinção em relação aos critérios mais ampliativos utilizados pelo legislador em relação à generalidade dos contratos da Administração Pública: confronto com a alínea *e*) do n.º 1 do artigo 4.º do ETAF;
- Em face do critério utilizado pela lei e dos dados do caso, a decisão do Tribunal dos Conflitos parece inatacável; mas talvez o ponto crítico esteja na distinção relativamente artificial traçada pelo legislador (tendo em conta a progressiva aproximação dos regimes laborais *de direito privado* e *de emprego público*), circunstância que, como o trecho revela, é causa para a ocorrência frequente de conflitos de jurisdição neste domínio.

**B)** *“O pedido de suspensão judicial da eficácia de normas administrativas imediatamente operativas com força obrigatória geral está confinado ao Ministério Público e às pessoas e entidades referidas no n.º 2 do artigo 9.º do CPTA (...) Tal solução de regime traduz uma ponderação de natureza político-legislativa, que se conforma com a disposição constitucional do artigo 268.º, n.ºs 4 e 5 da Constituição, não se traduzindo numa restrição ilegítima da tutela jurisdicional efetiva”* (Acórdão do TCA Sul de 18.10.2018, Proc. n.º 92/18.6BELSB).

- Identificação do problema: a diferença entre o âmbito e o alcance potencial do pedido nas ações declarativas principais de impugnação de normas e o das ações cautelares de suspensão da eficácia das normas e a sua compatibilidade com o princípio da tutela jurisdicional efetiva;
- Confronto entre o disposto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 73.º e nos n.º 1 e 2 do artigo 130.º do CPTA e reconhecimento da seguinte diferença: o pedido de declaração de ilegalidade com força obrigatória geral de normas imediatamente operativas é

admitido a qualquer lesado no âmbito dos processos principais, mas restringido aos autores públicos e populares no âmbito dos processos cautelares;

- Auscultação de razões eventuais para essa diferenciação legislativa, na base das diferenças estruturais ente os processos principais e as providências cautelares: provavelmente, a mera desaplicação com efeitos circunscritos ao caso concreto é suficiente para assegurar a posição dos requerentes em sede cautelar;
- A *vis expansiva* do princípio da tutela jurisdicional efetiva no âmbito do Processo Administrativo, incluindo especificamente o contencioso regulamentar (cfr. os n.ºs 4 e 5 do artigo 268.º da CRP e o artigo 2.º do CPTA) e os seus corolário de *plenitude* da tutela como eventual obstáculo;
- Discussão crítica da solução do TCA Sul pela não inconstitucionalidade a essa luz.

## Grupo II

(10 valores: 4 + 3+ 3)

Tenha presente a seguinte hipótese:

António, residente em Leiria e cidadão empenhado, não se conforma com o facto de o executivo municipal ter decidido, em reunião ordinária, atribuir a Bento, seu vizinho (mas também inimigo de longa data), uma medalha de mérito municipal, pelos seus “excelsos préstimos à comunidade leiriense”, por entender que semelhante distinção se deveu, apenas, à “provinciana” circunstância de Bento ser parente de um dos Vereadores da Câmara Municipal.

Imagine que é consultado por António no sentido de reagir contenciosamente, junto dos tribunais administrativos. Nesse contexto:

**a)** Que tipo de ação proporia, dentro de que prazo e com que fundamentos?

- Ação administrativa (não urgente) de impugnação do ato administrativo (de atribuição da medalha de mérito) consubstanciado na deliberação da Câmara Municipal, *ex vi* alínea *a*) do n.º 1 do artigo 37.º e artigos 50.º e ss. do CPTA; para a qualificação do ato em causa como ato administrativo impugnável, cfr. o artigo 148.º do CPA e o n.º 1 do artigo 51.º do CPTA [1 v.];
- Podendo discutir-se o preenchimento do critério do *interesse direto e pessoal* (alínea *a*) do n.º 1 do artigo 55.º do CPTA), a legitimidade ativa de António estaria sempre garantida por força do disposto no n.º 2 do artigo 55.º do CPTA (ação popular «autárquica»), tendo em conta a sua presumível qualidade de eleitor recenseado no concelho de Leiria [1 v.];
- Pedido a deduzir/fundamentos: declaração de nulidade (com eventual invocação de *desvio de poder*, nos termos da alínea *e*) do n.º 2 do artigo 161.º do CPA) ou anulação (com eventual invocação da violação das garantias de imparcialidade, nos termos da alínea *e*) do n.º 1 do artigo 69.º e do n.º 1 do artigo 76.º do CPA) [1 v.];
- Prazo: a todo o tempo, se feita valer a nulidade do ato (proémio do n.º 1 do artigo 58.º do CPTA + n.º 2 do artigo 161.º do CPA); no prazo de três meses, se feita valer a anualidade (alínea *b*) do n.º 1 do artigo 58.º do CPTA + n.º 3 do artigo 163.º do CPA) [1 v.].

**b)** Contra quem e em que tribunal proporia essa ação?

- Demanda do Município de Leiria, por ser a pessoa coletiva de direito público em que está integrado o órgão (a Câmara Municipal) autor do ato, não obstante a sanabilidade *ex lege* no caso de, erroneamente, ser demandado o órgão: cfr. os n.ºs 1, 2, 4 e 5 do artigo 10.º, o n.º 5 do artigo 8.º-A e o n.º 3 do artigo 78.º do CPTA [1 v.];

- Demanda de Bento, por, ao ter interesse na manutenção do ato impugnado, ser concontrainteresado na ação, *ex vi* parte final do n.º 1 do artigo 10.º e artigo 57.º do CPTA [1 v.];
- A ação deveria ser proposta no Tribunal Administrativo e Fiscal de Leiria, nos termos da alínea *a*) do n.º 1 do artigo 4.º do ETAF (competência em razão de jurisdição), dos artigos 38.º e 49.º *a contrario* (competência em razão da matéria), dos artigos 24.º, 37.º e 44.º do ETAF (competência em razão da hierarquia) e do n.º 1 do artigo 20.º do CPTA (por se tratar de um ato de uma autarquia local) + n.ºs 1, 2 e 3 do artigo 3.º e Mapa Anexo do DL 325/2003 (competência em razão do território) [1 v.].

c) Para além de António, que outros sujeitos entende poderem vir a propor uma ação junto dos tribunais administrativos de modo a reagir perante a decisão da Câmara Municipal de Leiria?

- O Ministério Público, em exercício da ação pública e com fundamento exclusivo na defesa da legalidade, *ex vi* alínea *b*) do n.º 1 do artigo 55.º do CPTA [1 v.];
- O Presidente da CM, também em exercício da ação pública *ex vi* alínea *e*) do n.º 1 do artigo 55.º, ou outros órgãos do Município de Leiria (designadamente a Assembleia Municipal), se considerassem que a deliberação da CM invadiu a sua esfera de competências, *ex vi* alínea *d*) do n.º 1 do artigo 55.º do CPTA [1 v.];
- Qualquer outro eleitor recenseado no concelho de Leiria, ao abrigo da ação popular autárquica (n.º 2 do artigo 55.º do CPTA) e, mais dubitativamente, qualquer outro autor popular, em defesa de um eventual interesse difuso relativo à tutela dos *bens das autarquias locais* ou do *património cultural* (n.º 2 do artigo 9.º do CPTA, alínea *f*) do n.º 1 do artigo 55.º do CPTA e, só nesse caso, eventual referência à Lei da Ação Popular) [1 v.].

### Grupo III

(5 valores: 2 × 2,5)

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

A) Por que razão o n.º 1 do artigo 100.º do CPTA circunscreve as ações de contencioso pré-contratual às omissões ou ilegalidades que se verifiquem nos procedimentos de formação de contratos de empreitadas de obras públicas, de concessão de obras públicas, de concessões de serviços públicos, de aquisição ou locação de bens móveis e de aquisição de serviços?

- A previsão da ação de contencioso pré-contratual corresponde, em grande medida, ao cumprimento de uma exigência europeia, decorrente das chamadas Diretivas “Recursos” (89/665/CEE e 92/13/CEE), que impõem aos Estados-Membros a previsão de mecanismos específicos de tutela no domínio da formação de contratos em relação aos quais o Direito da União Europeia dispõe de um intenso regime procedimental (hoje essencialmente refletido nas Diretivas 2014/23, 24 e 25); ora, esses contratos (de “compra pública” [obras, bens e serviços] e de concessão de obras ou serviços) são, *grosso modo*, todos (mas apenas os) referidos no n.º 1 do artigo 100.º do CPTA.

B) Imagine que, já depois de realizada a audiência final e produzidas as alegações das partes, um tribunal administrativo de círculo decide, na sentença de uma ação administrativa, “*absolver a entidade demandada, por caducidade do direito de ação*”. *Quid iuris?*

- A sentença seria, em princípio, nula, por excesso de pronúncia (*ex vi* alínea *d*) do n.º 1 do artigo 615.º do CPC), tendo em vista a regra de preclusão e de oportunidade (até ao despacho saneador) quanto ao conhecimento das exceções dilatórias que vigora no quadro da ação administrativa, nos termos da alínea *a*) do n.º 1 e do n.º 2 do artigo 88.º + n.º 2 do artigo 94.º do CPTA; poderá discutir-se, no entanto, se esta regra de preclusão não poderá ser derrotada em algumas circunstâncias, designadamente quando a apreciação de certa exceção dilatória (como é o caso da caducidade do direito de ação, nos termos da alínea *k*) do n.º 4 do artigo 89.º do CPTA) não se revele possível no momento de prolação do despacho saneador (designadamente por exigir a realização de diligências instrutórias mais aprofundadas).

**C) «Nas ações de impugnação atacam-se atos de conteúdo positivo, nas ações de condenação à prática de ato atacam-se atos de conteúdo negativo». Concorda com esta afirmação?**

- Não: se é certo que as ações de impugnação exigem como objeto de ataque um ato de conteúdo positivo e as ações de condenação uma omissão ou um ato de conteúdo negativo (veja-se o n.º 4 do artigo 51.º e o n.º 1 do artigo 66.º do CPTA), nestas últimas cabem também pretensões («substitutivas») relativas a atos de conteúdo positivo: cfr. o n.º 3 do artigo 66.º, a alínea *a*) do n.º 1 e a alínea *b*) do n.º 4 do artigo 67.º do CPTA; eventual discussão sobre os termos (mais ou menos «excludentes») em que, nesses casos, se relacionam as duas ações.