

Casos Práticos de Direito Processual Administrativo

Docente: Filipe Brito Bastos

Autor: Pedro Barata

ECTS: 6

Ano letivo: 2021/2022

Curso/Ano/Semestre: 1.º Ciclo/3-4.º Ano/2.º Semestre

Índice

§ 1. Casos práticos corrigidos em aula	1
§ 2. Correção do teste de 9 de Maio de 2022	42

§ 1. Casos práticos corrigidos em aula

CASO 1: Felício Severino, antigo juiz do Tribunal de Justiça da União Europeia, de reputação nacional e internacional, com incontáveis citações na jurisprudência, portuguesa e extensíssima obra publicada, decide que está na altura de enveredar por um novo desafio profissional.

Assim, apresenta o requerimento para se inscrever na Ordem dos Advogados como “jurista de reconhecido mérito”, o que lhe permitirá exercer consulta jurídica sem necessidade de realização de estágio num escritório de advogados. No entanto, o Conselho Geral da Ordem de Advogados, o órgão competente para apreciar pedidos desta natureza, está há três anos a arrastar o procedimento e Felício perdeu a paciência. Se intentar uma ação de condenação à prática de ato administrativo, de forma a condenar a Ordem de Advogados a inscrevê-lo como jurista de reconhecido mérito, poderá ter sucesso?

Preceitos normativos relevantes: Artigo 200.º do Estatuto da Ordem dos Advogados e artigos 13.º e 128.º do Código de Procedimento Administrativo.

Primeiramente, deve ter-se em conta que o artigo 13.º do Código de Procedimento Administrativo estabelece o princípio da decisão, segundo o qual os órgãos da Administração Pública têm o dever de decidir sobre todos os assuntos relativamente aos quais são competentes. Como o Conselho Geral da Ordem dos

Advogados tem competência para este tipo de questões e não se aplica nenhuma das exceções listadas no artigo, deve o dito órgão pronunciar-se sobre a questão.

O artigo 128.º, n.º 1 do Código de Procedimento Administrativo, por seu turno, fixa que os procedimentos de iniciativa particular devem ser decididos num prazo de 60 dias. Este é um prazo geral, pelo que importa aferir a existência de alguma norma que estabeleça um prazo especial. Como a Ordem dos Advogados não fixa qualquer prazo especial, deve consequentemente aplicar-se o prazo de 60 dias. Ora, tendo já decorrido o período de três anos, está-se perante uma manifesta violação do prazo de decisão.

Face a isto, o artigo 67.º, n.º 1, alínea a) do Código de Processo dos Tribunais Administrativos estabelece que os particulares podem requerer a condenação à prática de ato administrativo quando o órgão competente não tenha proferido decisão dentro do prazo legalmente previsto.

A condenação é feita por tribunais e, quando se fala em tribunais, importa, antes de mais, ter em conta que estes apenas fiscalizam a ilicitude do comportamento da Administração Pública, não o mérito. Relativamente a isto, a decisão *in causa* é um juízo de facto ou de mérito? Decidir se determinada pessoa é um jurista de reconhecido mérito para a admitir ao serviço da advocacia apesar de não ter feito o recurso de estágio constitui um juízo de mérito, de oportunidade e de conveniência para o interesse público. Por outro lado, o ato em causa constitui, nos termos do artigo 148.º do Código de Processo Administrativo, um ato administrativo.

Ora, sendo este um juízo de mérito, pode o tribunal ordenar à Ordem dos Advogados que inscreva Felício Severino? Pode, porque, sendo Felício Severino um jurista tão reconhecido como o enunciado prima em demonstrar, o nível de discricionariedade da administração pública é reduzido a zero, passando esta a ser uma questão objetiva. Face ao enquadramento factual fornecido, uma decisão contrária não seria defensável.

O tribunal pode, portanto, condenar o Conselho Geral da Ordem dos Advogados a admitir Felício Severino como jurista de reconhecido mérito.

CASO 2: Diogo, proprietário do café “Folhadaria Antiga do Rossio”, estabelecimento fundado em 2014, especializado na confeção de folhados de queijo da serra, montou uma esplanada no passeio. Tinha apalavrado informalmente com o Dr. Abílio, vereador da Câmara Municipal de Lisboa (CML), que não haveria problema se o fizesse: primeiro, porque sempre houve dúvidas sobre quem tinha a propriedade daquela faixa do passeio, se o município de Lisboa ou os proprietários dos cafés de rua; e segundo, porque ainda que essa faixa fosse do município, Diogo “estava à vontade” para a usar.

No entanto, a CML veio agora ordenar a Diogo a desocupação do passeio, que pertence ao domínio público municipal, bem como a remoção de todo o equipamento da esplanada. O fundamento é o de que, por Diogo nunca ter obtido a necessária licença de ocupação de domínio público, incorreu num comportamento não titulado no sentido do artigo 21.º do Regime Jurídico do Património Imobiliário Público, que dispõe que “[a] administração tem a obrigação de ordenar aos particulares que cessem a adoção de comportamentos [...] não titulados, ou, em geral, que lesem o interesse público a satisfazer pelo imóvel [do domínio público] e reponham a situação no estado anterior”.

Se Diogo impugnar a ordem da CML, o tribunal pode fiscalizar se a ocupação do passeio constitui um “comportamento não titulado”?

Para a utilização do passeio é necessária uma licença que, nos termos do artigo 148.º do Código de Processo Administrativo é um ato administrativo. Por outro lado, o facto de Diogo ter apalavrado com o vereador da Câmara Municipal de Lisboa que podia utilizar o passeio não constitui qualquer ato administrativo. Tem-se, portanto, que a ocupação do passeio não é titulada.

Posto isto, a questão que se impõe é saber se aferir se determinado comportamento é titulado é, ou não, um juízo de valoração. Quando a lei se refere a um comportamento titulado ou não titulado, isto é, à presença ou não de uma licença que justifique a utilização do domínio público, está a referir-se a uma categoria jurídica e não um conceito indeterminado que concede margem de valoração. Ainda que exista margem para interpretação, tal não permite a invocação da norma para decidir o que é melhor ou pior para o conceito público.

Consequentemente, se Diogo impugnar a decisão, o tribunal pode fiscalizar se a ocupação do passeio constitui um “comportamento não titulado”.

CASO 3: O direito búlgaro concentrava num único tribunal, na capital Sofia, todo o contencioso relativo a decisões administrativas sobre a distribuição de subsídios agrícolas concedidos na implantação da Política Agrícola Comum da União Europeia. Isso determinava: (1) longos atrasos nos processos judiciais; (2) que os particulares precisavam de viajar por vezes centenas de quilómetros para ir a tribunal. Esta situação não ocorria com outros subsídios dados a agricultores não abrangidos pela PAC europeia. A situação é compatível com o direito da União Europeia?

A referida situação é, em abstrato, suscetível de contender com o princípio da equivalência e com o princípio da efetividade.

Segundo o princípio da equivalência, o direito processual de um determinado estado-membro pode discriminar ou tornar menos favoráveis direitos que tenham sido conferidos pela própria União Europeia. Por outro lado, dita o princípio da efetividade que o exercício de direitos europeus não pode ser tornado difícil ou excessivamente impossível.

Note-se, no entanto, que apenas se disse que esta situação apenas era “suscetível” de contender com tais princípios, não que efetivamente contendia. Tal resulta do facto de esta questão já ter chegado ao Tribunal de Justiça, que, no fundo, disse que cabe aos tribunais nacionais decidir estas questões. Ainda que esta decisão pareça fraca, a verdade é que foi revolucionária, uma vez que, se cabe ao juiz nacional fiscalizar o cumprimento destes princípios, este pode desaplicar direito nacional contrário ao direito europeu e, desta forma, proceder à verificação da aplicabilidade do direito processual administrativo nacional caso a caso.

CASO 4: Alberto Campos é um latifundiário aficionado da caça conhecido entre os seus amigos como “Agroberto”. Agroberto deseja instalar na sua quinta um campo de treino para a prática da caça de modo a poder treinar novas gerações de caçadores. Seguindo o procedimento correto, Agroberto requer ao Conselho Diretivo do Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, I. P. (ICNF, IP) a autorização para poder proceder à instalação. O Conselho Diretivo do ICNF, IP indefere o pedido, fundamentando-o com dois motivos. Primeiro, por haver uma forte probabilidade de o som dos disparos de armas de fogo poder afugentar a colónia situada no terreno vizinho da espécie de ave *oriolus oriolus*. Segundo, por o campo de tiros projetado por Agroberto não ser adequado para a atividade, devido à sua proximidade com um descampado muitas vezes utilizado pelas crianças da aldeia para jogar futebol.

Agroberto está em total desacordo com os dois argumentos dados para o indeferimento do seu pedido e deseja propor uma ação de impugnação do ato de indeferimento, dado que, segundo insiste, o campo de tiro é plenamente adequado à atividade e o seu impacto na colónia ser insignificante. Se fosse o/a juiz/juíza, como decidiria? Preceitos normativos relevantes: artigo 4.º, n.º 1, da Portaria n.º 147/2018.

Agroberto começa por invocar dois argumentos, sendo eles: **(1)** a adequação do campo de tiro e **(2)** o reduzido impacto ambiental. Analisemos cada argumento separadamente para poder aferir a sua efetiva viabilidade.

O primeiro argumento, atinente à adequação do campo de tiro, é discricionário, uma vez que assenta num juízo valorativo ao invés de um juízo puramente técnico ou jurídico. Ademais, o juízo assenta ainda numa ótica do que é melhor para o interesse público, nomeadamente no que para a salvaguarda e condições do ambiente concerne. Ora, sendo este um juízo discricionário, impera a necessidade de analisar a eventual existência de um erro sobre pressupostos de facto. Por exemplo, se o campo de tiro se situasse numa zona de areias movediças ou se fosse a parcela de um jardim de infância, seria manifesta a existência de um erro sobre os pressupostos de facto, podendo o/a juiz/juíza fiscalizar a adequação do campo. No caso concreto, nada sendo mencionado quanto a uma eventual manifesta desadequação, não pode o tribunal sindicá-lo. A decisão cabe, portanto, à Administração Pública, não tendo Agroberto razão no argumento apresentado.

Relativamente ao segundo argumento apresentado por Agroberto, cumpre identificar a gravidade do impacto ambiental como sendo uma questão factual, de técnica científica, podendo, por tal, ser fiscalizada pelo tribunal, designadamente através do recurso a peritos. Todavia, questão dissemelhante prende-se no que a Administração Pública decide fazer e como utilizar tal conhecimento técnico-científico aquando do uso de poderes discricionários. Assim sendo, não obstante de a Administração Pública dever considerar o cardápio de elementos do artigo 4.º, n.º 1 da Portaria n.º 147/2018, a verdade é enquanto que alguns desses elementos são sindicáveis pelos tribunais¹, outros não são, como é o caso da adequação do campo de tiro e da ponderação que é feita com os conhecimentos de facto. Por outras palavras, apesar de a Administração pública não gozar de discricionariedade para afirmar a existência ou não de um impacto ambiental, tem alguma para afirmar se tal impacto é adequado e, por último, tem discricionariedade para pesar e ponderar os vários elementos aquando da tomada de decisão.

Como resultado, o/a juiz/juíza não deveria fiscalizar a adequação das decisões da Administração Pública, uma vez que não há qualquer elemento que demonstre que a adequação é manifestamente adequada. O que poderia, no entanto, fazer era fiscalizar a existência de um impacto ambiental.

Posto isto, importa agora analisar o pedido de Agroberto. Ao propor uma ação de impugnação do ato de indeferimento, Agroberto pede ao tribunal que declare o indeferimento nulo ou que o anule, de forma a obter a autorização originalmente pedida. Porém, consistindo a impugnação na mera desintegração do ato administrativo de não conceder autorização, o Agroberto vai acabar por ficar na mesma situação a que estava – sem a desejada autorização. Assim sendo, dadas as circunstâncias do caso, a impugnação do ato de indeferimento não beneficia Agroberto. A única forma de o latifundiário conseguir a dita autorização passa pela propositura de uma ação de condenação à prática de ato administrativo, prevista no artigo 51.º, n.º 4 do Código de

¹ Designadamente: A existência de um risco para espécies animais e para a nidificação.

Processo dos Tribunais Administrativos². Resulta do duto artigo que, tendo o particular proposto uma ação de impugnação contra o indeferimento, cabe ao juiz convidá-lo a substituir o pedido feito pelo pedido de condenação à prática de ato administrativo. Note-se que o que está em causa não é a condenação da Administração Pública a autorizar o ato, mas antes, ao abrigo do artigo 71.º do Código de Processo dos Tribunais Administrativos, a decidir.

Desta forma, enquanto juiz/juíza, não obstante de não se poder fiscalizar a adequação, podia-se convidar Agroberto a substituir o pedido de impugnação de ato de indeferimento para um pedido de condenação à prática de ato administrativo³.

CASO 5: Determine qual a jurisdição competente nas seguintes situações, identificando, se relevante, a disposição aplicável do artigo 4.º do ETAF.

Para determinar se, numa determinada situação, os tribunais da jurisdição administrativa são competentes, deve começar por se verificar se o artigo 4.º do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais estipula algum preceito específico que englobe a situação *in causa*. Se sim, os tribunais da jurisdição administrativa são competentes. Caso contrário, deve aferir-se se a situação se enquadra na alínea o) do n.º 1 do artigo 4.º, que é bastante abrangente. Se tal também não for o caso, deve aferir-se se há derrogação legal que atribuía litígio a outra jurisdição. Não havendo, é competente a jurisdição comum.

a) Ação intentada pela Associação dos Amigos dos Passeios de Folares destinada a condenar Zélia, a notária que contrataram, a finalmente lavrar a escritura pública do ato constitutivo da associação depois dos longos meses em que insistiram para que ela o fizesse.

² O professor aconselha a fazer uma remissão do artigo 51.º, n.º 4 do Código de Processo dos Tribunais Administrativos para o artigo 66.º, n.º 2 do mesmo diploma legal, o qual estabelece que, ainda que a prática do ato devido (neste caso, a decisão) tenha sido expressamente recusada, o objeto do processo é a pretensão do interessado e não o ato de indeferimento, cuja eliminação da ordem jurídica resulta diretamente da pronúncia condenatória. Por outras palavras, basta o tribunal condenar a Administração Pública a emitir um ato para que, com essa pronúncia, o indeferimento desapareça da ordem jurídica.

³ Caso tal acontecesse, podia a Administração Pública voltar a indeferir? Sim, mas para o evitar o tribunal poderia recorrer a uma peritagem, de forma a condenar a administração a praticar um ato tendo em conta os factos corretos. Se da peritagem resultasse que o campo é bom para os fins que o pedido de autorização lhe visa dar, passava a só haver uma solução possível, pelo que o tribunal passava consequentemente a poder condenar a administração a autorizar o ato. Não havendo uma só solução possível, o tribunal apenas pode obrigar a administração a respeitar um determinado elenco de factos.

Preceitos normativos relevantes: Artigo 80.º, n.º 1, alínea g), do [Código do Notariado](#) (Decreto-Lei n.º 207/95, de 14 de Agosto) e o artigo 1.º do [Estatuto do Notariado](#) (Decreto-Lei n.º 26/2004, de 04 de Fevereiro). É ainda útil o [Acórdão do Tribunal dos Conflitos de 18-10-2021](#).

Não estando esta questão prevista em nenhum dos preceitos do artigo 4.º do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, tem-se que os tribunais da jurisdição administrativa não são competentes.

Por outro lado, não tendo esta matéria sido atribuída a outra jurisdição, os competentes são os tribunais judiciais.

b) Ação proposta pela Associação dos Amigos dos Passeios de Folares contra a Freguesia de Folares, condenando-a a finalmente tomar todas as medidas necessárias à limpeza e segurança dos passeios integrados no seu domínio público.

Esta situação enquadra-se na alínea o) do n.º 1 do artigo 4.º do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, pelo que os tribunais da jurisdição administrativa são competentes⁴.

c) Ação proposta pela Associação dos Amigos dos Passeios de Folares contra Benedita, Bernardo e Belmiro, diferentes proprietários de pomares em Folares, com o fim de obter a sua condenação a cortarem os ramos das suas árvores que pendem acima dos passeios, que já têm colocado em perigo o bom estado de conservação desses passeios e a segurança dos fregueses. Ver o controverso [Acórdão do Tribunal de Conflitos de 14-05-2009](#)⁵.

⁴ Podia invocar-se a alínea k)? Não, porque a dita alínea obriga a que estejam em causa bens do Estado e a Freguesia não é o estado. Mário Esteves de Oliveira e Rodrigo Esteves de Oliveira defendem que a alínea k) deve ser interpretada conjuntamente com o artigo 9.º, n.º 2 do Código de Processo dos Tribunais Administrativos, o qual estatui especificamente que, independentemente de interesse pessoal na demanda, qualquer pessoa ou associação pode proteger o domínio público.

⁵ Eu sei que o presente documento visa a compilação de casos práticos e não a exposição de matéria, contudo o professor procedeu a esta explicação durante a resolução do caso e, sendo esta uma questão bastante particular, optei por introduzir esta exceção.

O Tribunal de Conflitos, regulado na Lei 91/2019, é um tribunal especializado em resolver conflitos de jurisdição entre a jurisdição ordinária comum e a jurisdição administrativa.

Conflitos positivos de jurisdição ≠ conflito negativo de jurisdição. Ocorre um conflito positivo quando há mais do que um tribunal que se declara competente para resolver um determinado litígio e um conflito negativo quando não há nenhum tribunal que se declare competente.

Este tribunal é composto por um presidente e dois juizes. O presidente tanto pode ser o presidente do Supremo Tribunal Administrativo como o presidente do Supremo Tribunal de Justiça, consoante a última decisão jurisdicional que gerou o conflito de competências. Por exemplo, se primeiro vier uma decisão da jurisdição comum e depois vier uma decisão da jurisdição administrativa que gera um conflito de competência, quer positivo, quer negativo, o Tribunal de Conflitos vai ser presidido pelo

Importa, antes de mais, ter em conta que esta é uma ação proposta pelos particulares integrantes na Associação dos Amigos dos Passeios de Folares contra os particulares incumpridores numa questão de domínio público. É uma relação jurídica administrativa?

Pode ser uma relação jurídica triangular? Poder-se-ia defender que sim da seguinte forma: É verdade que, quando um particular tenta impedir que outro particular encha livremente o passeio de entulho, há uma relação entre particulares, porém é igualmente verdade que também há uma relação com a entidade pública no vértice, dado que esta tem poderes para garantir a limpeza e gestão dos passeios. A entidade pública podia ter exercido o seu poder, ordenando aos particulares que estão a encher os passeios de entulho que cortassem os ramos, todavia, como não o fez, originou-se este conflito entre particulares. Quer isto dizer que se trata de uma relação jurídica triangular? Não necessariamente. A verdade é que, como a Administração Pública tem competência para garantir o respeito por muita legislação, tal não pode ser levado ao extremo, sustentando-se a existência de uma relação jurídica administrativa sempre que há uma entidade reguladora⁶. É, portanto, importante analisar caso a caso.

Posto isto, o professor considera que esta é uma relação jurídica administrativa, porém reconhece que é uma zona cinzenta, uma vez que, não obstante de as relações jurídicas serem primariamente particulares, estas centram-se num bem que pertence a uma entidade pública competente para o gerir e ordenar a cessação de comportamentos que com ele possam contender.

Presidente do Supremo Tribunal Administrativo. Posto isto, os restantes dois juízes são um vice-presidente do Supremo Tribunal de Justiça e um vice-presidente do Supremo Tribunal Administrativo. Esta composição serve de manifesta ajuda para que se tenha o melhor conhecimento possível das duas jurisdições necessárias para que se torne uma decisão informada.

A este ponto, importa distinguir Consultas Prejudiciais de Questões Prejudiciais.

As Consultas Prejudiciais ocorrem quando, na pendência do processo na jurisdição administrativa, o tribunal tem dúvidas sobre a sua competência e pergunta se é competente ao Tribunal de Conflitos (artigo 15.º da Lei 91/2019).

Já as Questões Prejudiciais dizem respeito a questões prévias ao pedido principal. Exemplo: a Administração Pública tem, muitas vezes, apartamentos sujeitos a um regime de propriedade privada, como a habitação social ou casas de função para juízes. Se o proprietário da Administração Pública ordenar ao ocupante que saia, tal constitui um ato administrativo, pois, esta propriedade, apesar de privada, é gerida por normas de direito administrativo com vista à prossecução de interesse público. No entanto, o que acontece se o ocupante impugnar a decisão com base na usucapião? Neste caso, não obstante, de o pedido principal dizer respeito a uma relação jurídica administrativa, a sua decisão depende de uma questão prévia de direito privado. Face a isto, o artigo 15.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos declara que há uma extensão da competência da decisão de questões prejudiciais. Por outras palavras, o juiz do Tribunal Administrativo vai poder decidir a existência, ou não, da usucapião, ainda que os efeitos de tal decisão se circunscrevam ao processo.

Voltemos agora à resolução de casos práticos.

⁶ Esta questão é particularmente problemática no domínio da regulação económica, em que há inúmeras relações entre empresas e entre as empresas e os consumidores. Ora, face a este cenário, seria estranho considerar relações como aquelas que sustemos com as operadoras de televisão como relações jurídicas administrativas pelo mero facto de haver uma entidade reguladora.

d) Ação de responsabilidade civil intentada por Adriano contra a Freguesia de Folares pela sua inércia em ordenar a Benedita a poda dos enormes ramos das árvores do seu pomar, que se estendiam sobre o passeio e acabaram por cair durante uma tempestade, ferindo-o gravemente (ver artigo 16.º, n.º 1, ff) da Lei 75/2013, de 12 de setembro).

Este é um caso de responsabilidade civil extracontratual⁷. A competência dos tribunais administrativos para questões de responsabilidade extracontratual vem prevista nas alíneas f), g) e h) do n.º 1 do artigo 4 do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais. Referindo-se cada alínea à responsabilidade de uma situação diferente, analisemos cada uma separadamente.

A alínea f) visa casos em que uma entidade pública causou algum tipo de dano.

Por seu turno, a alínea g) visa casos em que não é a entidade pública a causar o dano, mas antes os seus funcionários, agentes, trabalhadores ou demais servidores públicos. Não faria, no entanto, sentido que a pessoa coletiva respondesse sozinha, comprometendo os recursos financeiros destinados à prossecução do interesse público devido ao comportamento doloso de um funcionário. Face a isto, o artigo 8.º, n.º 1 da Lei n.º 67/2007 estabelece que, havendo dolo, a responsabilidade civil não é meramente da pessoa coletiva, mas também do próprio funcionário ou agente. Posto isto, o artigo 8.º, n.º 2 fixa que a pessoa coletiva e o agente respondem de forma solidária e o n.º 3 estabelece o direito de regresso.

Por último, a alínea h) visa, não pessoas coletivas de direito público, mas antes pessoas coletivas de direito privado no exercício da função administrativa. Como exemplo, temos o caso dos concessionários de obras públicas e das empresas constituídas como sociedades anónimas de capitais públicos, que formalmente são pessoas coletivas de direito privado, mas que atuam no exercício da função administrativa.

Posto isto, o caso enquadra-se na alínea f), pelo que a jurisdição administrativa é competente.

e) Ação de responsabilidade civil intentada por Adriano contra Benedita, com o fundamento anterior: é que Adriano tinha já repetidamente pedido à Junta de Freguesia para remediar a situação de perigo gerada pelos ramos da árvore.

Neste caso, temos um particular que pediu à freguesia que exercesse os poderes face a um segundo particular. Como a freguesia nada fez, o segundo particular lesou o

⁷ Finalmente uma matéria interessante 😊.

primeiro particular. Tendo em conta que as partes são particulares, poderá a jurisdição administrativa ser competente?

Esta é uma situação de fronteira, pelo que importa distinguir os danos causados pela freguesia de Folares em concorrência com Benedita dos danos causados por um proprietário a outra pessoa. Ora, cada um tem o dever de assegurar que a sua propriedade privada e o exercício dessa propriedade não causam danos a outra pessoa, não sendo necessária a intervenção da freguesia para que Benedita cumprisse os seus deveres.

Assim, sumariamente, esta ação de responsabilidade civil não resulta de um litígio emergente de uma relação jurídica administrativa, pelo que a jurisdição competente é a comum⁸.

f) Ação intentada por Adriano conjuntamente contra a Freguesia de Folares e Benedita, com o mesmo fundamento.

Desta vez, Adriano intenta uma ação contra a freguesia de Folares e Benedita por terem concorrido em conjunto para a produção dos mesmos danos. Desta vez, a responsabilidade de Benedita não parte dos danos que causou a um particular, mas antes por não ter cumprido normas de respeito para garantir a integridade do domínio público. Por sua vez, a responsabilidade da freguesia de Folares parte do facto de não ter ordenado a Benedita a podar os ramos.

Devido à inércia conjunta, ambas as condutas (a particular e a pública) violaram a integridade de um bem público (passeio), o que, por sua vez, lesou Adriano. Contrariamente ao caso anterior, como aqui já havia o dever de exercício de deveres públicos, a relação jurídica passa a poder ser considerada como multipolar, podendo assim subsumir-se na alínea o) do n.º 1 do artigo 4.º do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais.

g) Ação de impugnação, pela Freguesia de Folares, contra o despacho da Ministra da Modernização do Estado e da Administração Pública que determinou a realização de um inquérito para averiguar os factos subjacentes aos inúmeros incidentes de lesões da integridade física dos habitantes da freguesia causados pela queda de ramos (ver artigo 6.º, n.º 2, da Lei n.º 27/96, de 1 de agosto - Lei da Tutela Administrativa)⁹.

⁸ Pode esta situação enquadrar-se na alínea o)? Não. A alínea o) pode, efetivamente, abranger litígios entre particulares, no entanto apenas se estes disserem respeito a relações jurídicas administrativas, o que não é o caso.

⁹ Portanto, resumidamente, no meio de toda esta confusão, o governo ficou farto da Freguesia de Folares. Curioso, até admira.

Antes de mais, a instauração de um procedimento de inquérito pelo governo sobre uma autarquia local enquadra-se no seu elenco de poderes de tutela. Resta agora saber se este inquérito se enquadra na jurisdição administrativa e se uma autarquia local pode impugnar um ato administrativo.

Face à primeira questão, a jurisdição administrativa é competente devido ao artigo 4.º, n.º 1, alínea j), que prevê a resolução de litígios por parte dos tribunais administrativos entre pessoas coletivas de direito público. Face à segunda questão, uma autarquia local pode efetivamente tentar impugnar um ato administrativo.

h) Propositura de ação para destituição de mandato de Célio, Presidente da Junta de Freguesia de Folares, por ter destruído documentos incriminatórios que mostravam que, apesar de perfeitamente consciente do perigo iminente para a segurança pública e integridade física dos habitantes da freguesia, se recusou a ordenar a poda dos ramos das árvores de Benedita, sua amante (ver artigos 8.º, n.º 1, c), 9.º e 11.º da Lei n.º 52/2019 – Regime do Exercício de Funções por Titulares de Cargos Políticos e Altos Cargos Públicos).

Sendo Célio um autarca, pode ser destituído através da propositura de uma ação para o efeito.

Esta questão enquadra-se na competência administrativa devido ao critério residual do artigo 4.º, n.º 1, alínea o), porém também existe legislação específica que estabelece a jurisdição administrativa como competente para estas ações, como é o caso do artigo 11.º da Lei n.º 52/2019.

i) Ação que visa a impugnação de despacho do Ministério Público que determina a realização de buscas no domicílio de Célio, nos termos do artigo 175.º do Código de Processo Penal, no âmbito de uma investigação pela prática do crime de abuso de poder.

O Ministério Público contribui para o exercício da função jurisdicional, mas não é o próprio que resolve questões de direito com efeito de caso julgado. Assim, à primeira vista, a decisão que determina buscas pode parecer um ato administrativo, porém, como os atos do ministério público estão intrinsecamente ligados à investigação penal, esta questão deve caber na alçada dos tribunais comuns. Mais precisamente, nos tribunais competentes para matéria penal.

Corroborando esta questão, o artigo 4.º, n.º 3, alínea c) exclui da jurisdição administrativa a impugnação de atos relativos ao inquérito e instrução criminais.

j) Ação de responsabilidade civil de Célio contra o advogado Felício Severo por violação do dever de sigilo profissional, depois de ter declarado nas

redes sociais que Célio tinha omitido as medidas de preservação da segurança dos passeios apenas para proteger a sua amante Benedita e que tal constituía crime.

Não se subsumindo esta situação em nenhuma das alíneas do artigo 4.º, n.º 1 do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, a competência recai sobre a jurisdição comum.

Isto porque a Ordem dos Advogados não é um sujeito público oculto garante do dever de sigilo. Esta trata-se de uma relação jurídica meramente entre particulares.

k) Ação de impugnação, por Felício Severo, da decisão disciplinar de suspensão da sua inscrição na Ordem dos Advogados por ter violado o dever de sigilo profissional (ver artigo 130.º do Estatuto da Ordem dos Advogados).

Desta vez, está em causa um ato administrativo praticado pelo conselho geral da ordem dos advogados. Contrariamente ao caso anterior, este é um ato administrativo dado que as associações profissionais integram a administração autónoma do Estado, sendo pessoas coletivas de direito público.

No que à base legal concerne, está em causa o artigo 4.º, n.º 1, alínea b). A competência recai, portanto, sobre a jurisdição administrativa.

l) Ação de Benedita destinada a proibir a Junta de Freguesia de Folares a publicar, dentro de três dias, uma nota pública em que pede desculpa aos seus habitantes pelos recentes escândalos, descrevendo em detalhe todos os contornos da situação, incluindo a relação extraconjugal escaldante entre Benedita e Célio.

Estando em causa a potencial violação do direito fundamental à reserva à intimidade da vida privada, consagrado no artigo 26.º da Constituição da República Portuguesa, a jurisdição competente é a administrativa, como resulta do artigo 4.º, n.º 1, alínea a).

Tendo em conta a celeridade desejada por Benedita e estando em causa um direito, liberdade e garantia, o meio contencioso mais adequado é a intimação para a proteção de direitos, liberdades e garantias, prevista no artigo 109.º do Código de Processo dos Tribunais Administrativos. Este meio contencioso é assegurado pelo artigo 20.º, n.º 5 da Constituição da República Portuguesa, que declara que assegura procedimentos judiciais caracterizados pela celeridade e prioridade para a defesa dos direitos, liberdades e garantias pessoais, de modo a obter tutela efetiva e em tempo útil.

m) Ação de Benedita para, depois de os funcionários da Junta de Freguesia terem entrado adentro pelo seu pomar para abater inúmeras árvores

próximas do passeio, condenar a Freguesia a substituir essas árvores e a remover, a seus custos, todos os detritos de ramos que os funcionários deixaram no solo.

Ainda que esta inicialmente pudesse parecer uma questão de responsabilidade civil de entidades públicas, tal não era o caso, uma vez que, além da remoção do entulho, Benedita também pretende a substituição das árvores abatidas¹⁰.

A jurisdição competente é a administrativa por força do artigo 4.º, n.º 1, alínea i), segundo a qual compete aos tribunais administrativos a apreciação de litígios relativos a questões de remoção de situações constituídas em via de facto, sem título que as legitime¹¹.

No direito processual administrativo, há certas situações de fronteira, onde determinadas matérias que podiam caber aos tribunais administrativos foram entregues aos tribunais judiciais, quer por motivos históricos, quer por se considerar que tais tribunais estão melhor posicionados para as responder¹². Quando a alínea i) fala em vias de facto, refere-se a situações em que a atuação material da administração pública, desprovida de qualquer título que a legitime, viola manifestamente a propriedade privada de um particular. Devido ao pressuposto da inexistência de um título, entendeu-se historicamente que, como a administração pública não tinha qualquer base que permitisse a sua interferência na propriedade do particular, não estaria propriamente no exercício dos seus poderes administrativos, valendo tal atuação como se fosse um particular a violar a propriedade privada. De acordo com este entendimento histórico, este tipo de situações localiza-se algures numa zona cinzenta entre o direito público e o privado. Ora, tratando-se esta de uma situação de fronteira, a opção por incluir este tipo de litígios na jurisdição administrativa encontra-se dentro da margem de conformação do legislador.

Inicialmente, os tribunais judiciais tratavam as vias de facto como sendo uma matéria pertencente à jurisdição comum. Só com a revisão do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais de 2015 é que esta matéria passou efetivamente a integrar a jurisdição administrativa.

¹⁰ Podia falar-se da alínea f)? Não, porque não está em causa o exercício da função política, nem da função legislativa, nem da função jurisdicional. E na alínea g)? Também não. A responsabilidade dos próprios funcionários só estaria em causa se estivéssemos perante uma situação de dolo ou diligência e zelo manifestamente inferiores àqueles a que os funcionários se encontram obrigados enquanto desempenham funções. Como o enunciado não fornece tais elementos, não podemos enveredar por esta alínea.

¹¹ Podia falar-se da alínea k)? Não. A alínea k) serve iminentemente para proteger interesses difusos que são insuscetíveis de apropriação individual. Como o que está aqui em causa é a integridade dos bens de Benedita, não se pode falar em interesses insuscetíveis de apropriação individual.

¹² Como é o caso de questões relativas a contraordenações.

Note-se que, para efeitos de resposta, tendo o enunciado mencionado que os danos foram causados por funcionários da Junta de Freguesia, estamos a presumir que esses funcionários estavam em efetividade de funções quando causaram os danos¹³.

n) Ação de responsabilidade civil de Benedita contra a Estrada Segura, S.A., concessionária da autoestrada mais próxima, depois de Benedita, deprimida com a devassa da sua vida, ter procurado fugir de Folares e sofrido um acidente por falhas de sinalização da concessionária que lhe destruiu o carro (ver o [acórdão do Tribunal de Conflitos de 20-07-2021](#)).

Para resolver este litígio é competente a jurisdição administrativa por força do artigo 4.º, n.º 1, alínea h).

Ainda que a ação vise uma sociedade anónima, que é uma pessoa coletiva de direito privado e não de direito público, a jurisdição administrativa é aplicável por via do artigo 1.º, n.º 5 da Lei n.º 67/2007. Resulta da dita norma que as disposições que regulam a responsabilidade das pessoas coletivas de direito público, são também aplicáveis à responsabilidade civil de pessoas coletivas de direito privado por ações ou omissões que adotem no exercício de prerrogativas de poder público ou que sejam reguladas por disposições ou princípios de direito administrativo.

Assim sendo, se tivermos pessoas coletivas de direito privado no exercício de funções administrativas, como é o caso dos concessionários de obras públicas, a jurisdição administrativa também é aplicável a essas pessoas coletivas¹⁴.

o) Ação intentada por Deolindo contra a Estrada Segura, S.A., para obter o reconhecimento da sua propriedade privada sobre uma parcela de terreno que a concessionária afirma ser seu e a condená-la a abandonar esse terreno de uma vez por todas (ver o [Acórdão do Tribunal de Conflitos de 05/06/2014](#)).

¹³ E se a situação tivesse ocorrido durante o fim-de-semana, tendo um grupo de amigos, que por coincidência é constituído por funcionários da Junta de Freguesia, entrado no pomar de Benedita? Nesse caso, já não estaríamos perante uma situação de vias de facto porque teríamos apenas particulares a violar a propriedade privada de outros particulares. Esta seria uma situação manifesta de direitos reais.

¹⁴ Atos de gestão pública ≠ atos de gestão privada:

Os atos de gestão privada consistem em atos emanados por particulares.

Por seu turno, a definição de atos de gestão pública varia consoante se refira a uma conceção mais restrita ou mais ampla. Numa conceção mais restritiva, apenas contam as atuações ao abrigo de poderes públicos e unilaterais (por exemplo: poderes de emissão de atos públicos e regulamentos). Numa conceção mais ampla, contam todas as atuações ao abrigo de normas de direito administrativo, sejam elas realizadas ao abrigo de poderes públicos ou não.

O artigo 4.º do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais abrange qualquer ato da administração, independentemente de serem de gestão pública ou privada; porém, dos particulares, apenas abrange atos de gestão pública.

Este é um exemplo paradigmático de uma ação de reivindicação. Além de requerer o reconhecimento de que a propriedade é sua, Deolinda ainda pretende que esta lhe seja restituída.

Contrariamente ao caso anterior, este é um litígio entre particulares respeitante à defesa da propriedade privada de um particular face à atuação de outro particular. Como consequência, os tribunais competentes são os judiciais. A diferença entre este caso e o anterior prende-se no facto de neste caso estar em causa um ato de gestão privada e no anterior estar em causa um ato de gestão pública. Ainda que as pessoas coletivas de direito privado possam ser responsabilizadas por ações ou omissões no exercício de prerrogativas de poder público nos termos da Lei n.º 67/2007, apenas o são se estiver em causa um ato de gestão pública, o que não é o caso.

p) Ação intentada por Ernesto, proprietário de um terreno confinante com a autoestrada, contra a Estrada Segura, S.A., que decidiu constituir uma servidão de visibilidade – isto é, uma vinculação que proíbe a Ernesto desenvolver atividades em partes do seu terreno, como queimadas, que possam prejudicar a visão de condutores. Ernesto deduz dois pedidos: de anulação da decisão que constitui a servidão e de revisão do valor da indemnização que o tribunal arbitral lhe concederam pela perda de valor do terreno que a servidão implicou (ver os artigos 8.º e 38.º, n.º 1 do [Código das Expropriações](#) e os artigos 31.º e 33.º da [Lei n.º 34/2015, de 27 de Abril](#)).

Estando em causa dois pedidos, devemos analisa-los separadamente. Para o pedido de anulação da decisão que constitui a servidão é competente a jurisdição administrativa por força do artigo 4.º, n.º 1, alínea d) do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais. Contudo, para o pedido de revisão do valor da indemnização é competente a jurisdição comum.

Posto isto, cria-se agora o problema de saber o que sucede com uma ação para cujos pedidos são competentes jurisdições diferentes. Quando há cumulação de pedidos e pelos menos um dos pedidos não é da competência administrativa, deve recorrer-se ao artigo 4.º, n.º 8 do Código de Processo dos Tribunais Administrativos, de onde resulta que quando algum dos pedidos cumulados não pertença ao âmbito da competência dos tribunais administrativos, há lugar à absolvição da instância relativamente a esse pedido.

Desta forma, em jeito de conclusão, a Estrada Segura, S.A. deve ser absolvida da instância face ao segundo pedido e julgada face ao primeiro.

q) Ação intentada pela Rota Radical, S.A., empresa que perdeu o concurso público para a concessão da autoestrada, para pedir a anulação do contrato de concessão da Estrada Segura, S.A., com fundamento na ilegalidade da decisão de adjudicação.

Estando em causa a impugnação da adjudicação, que é um ato pré-contratual, a jurisdição administrativa é competente por força do artigo 4.º, n.º 1, alínea e)¹⁵.

r) Ação proposta por Benedita, que, entretanto, adquiriu uma casa à beira-mar no Município de Engolfinhado, contra o Ministério do Ambiente, para obter a anulação do despacho de homologação do auto de delimitação dos confins da sua propriedade com os terrenos que pertencem ao domínio público marítimo do Estado. Benedita argumenta que o proprietário a quem comprou o terreno tinha adquirido por usucapião uma parcela de terra que deveria ter sido incluída no terreno declarado da sua propriedade privada e que, para além disso, o Ministério não fundamentou devidamente a sua decisão final (ver os artigos 9.º e 10.º do [Decreto-Lei n.º 353/2007](#), de 26 de outubro).

Benedita propõe uma ação contra o Ministério do Ambiente tendo em vista a anulação do despacho de homologação do auto de delimitação dos confins da sua propriedade. Por outras palavras, está a atacar a validade do ato. Contudo, será este um ato administrativo?

O domínio público¹⁶ hídrico tanto pode pertencer ao Estado como a municípios ou Freguesias. O facto de deter uma grande extensão física é suscetível de suscitar

¹⁵ Ao partir dos atos pré-contratuais, o professor desenvolveu um pouco mais o que são contratos administrativos. Ainda que não importe diretamente para a resolução do caso prático, fica aqui o que foi dito.

A definição de contratos públicos vem no artigo 280.º do Código dos Contratos Públicos. Ao redigir este artigo, o legislador baseou-se no critério de que só são considerados contratos administrativos aqueles que a lei considerar como tal.

São contratos administrativos, nomeadamente: empreitada de obras públicas (ex: construção de um aeroporto); concessão de obras públicas, em que o cocontratante da administração pública se compromete à realização de uma obra e a administração pública se obriga a reconhecer e a conceder ao concessionário o direito a explorar economicamente a obra realizada (ex: as concessionárias de autoestradas, que podem cobrar portagens); concessões de serviços públicos (ex: concessão de transportes fluviais); aquisição de serviços (ex: contratar uma empresa para operar reparações na eletricidade periodicamente); aquisição e locação de bens móveis (ex: compra de uma viatura de serviço); etc...

Além dos tipos de contratos administrativos patentes no Código dos Contratos Públicos, há ainda alguns que vêm previstos em lei avulsa, como é o caso, nomeadamente, do Regime do Património Imobiliário Público, que estabelece normas específicas sobre a venda de imóveis do Estado ou de Institutos Públicos.

Contrariamente ao que possa parecer, os contratos públicos não têm necessariamente que ser celebrados por entidades públicas, também podendo ser celebrados pelos Organismos de Direito Público, que, não obstante do nome, não são necessariamente pessoas coletivas de direito público. Os Organismos de Direito Público também podem ser integrados por pessoas coletivas de direito privado no exercício de funções administrativas (ex: Empresa Pública das Águas Livres, S.A.; Instituição Particular de Solidariedade Social).

¹⁶ O domínio público pode ser infraestrutural (ex: aeroportos, portos, estradas, linhas férreas), natural (cursos de água navegáveis, o domínio público marítimo, que não inclui apenas o mar em si, mas também, até certa extensão, as costas) e cultural (Palácio de Sintra).

diversas dúvidas sobre se o titular de um determinado terreno é a administração pública a título dominial ou um particular. Face a isto, a Lei n.º 54/2005, de 15 de Novembro tenta delimitar os bens do domínio hídrico que pertencem à administração pública dos bens do mesmo domínio pertencentes a particulares. A decisão final do procedimento de limitação é precisamente a homologação do auto de delimitação da propriedade.

Assim sendo, estando Benedita a pedir a anulação de um despacho de homologação, que é um ato administrativo, a jurisdição administrativa é competente nos termos do artigo 4.º, n.º 1, alínea b).

Acontece que Benedita recorre à usucapião para fundamentar o pedido. Relativamente à usucapião, cumpre mencionar que os bens integrantes do património público não são suscetíveis de ser adquiridos por apropriação¹⁷, pelo que à partida o pedido não teria sucesso, contudo o ter ou não razão em nada impede Benedita de colocar a ação.

Por último, se Benedita efetivamente pretendesse que a questão da usucapião fosse analisada, a jurisdição competente passaria a ser a comum de acordo com o artigo 10.º, n.º 2 do Decreto-Lei n.º 353/2007.

s) Ação de Fernanda, funcionária pública, para impedir o Ministro do Ambiente e da Ação Climática de emitir uma instrução de serviço que proibirá a utilização de talheres e garrafas de plástico descartáveis nas copas das instalações do Ministério.

Sendo Fernanda funcionária pública, este é um caso de instrução interna dos serviços. Não há propriamente uma relação jurídica, uma vez que o único sujeito jurídico é o ministério. Esta não é uma relação entre sujeitos mas antes interna a um ente público.

Não havendo qualquer relação jurídica, nem sequer releva aferir se se enquadra na jurisdição administrativa.

t) Ação de impugnação, intentada pela Freguesia de Folares, contra uma Resolução do Conselho de Ministros que estabelece os princípios gerais a que deverá obedecer nova legislação que extingue autarquias locais em casos graves e persistentes de violação de normas legais sobre segurança dos seus

¹⁷ Curiosidade: Em Lisboa, há um café histórico situado num imóvel de domínio público bastante famoso que é explorado com base num contrato de arrendamento à cerca de cento e cinquenta anos. Ora, como o domínio público não pode ser onerado com contratos de direito privado, qualquer contrato de compra e venda de direito privado que verse sobre um bem do domínio público é nulo por impossibilidade do objeto. Por consequente, tem-se que um dos cafés mais famosos de Lisboa está há cerca de cento e cinquenta anos a pagar rendas fundadas num contrato nulo.

habitantes (ver o [Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 13/12/2021](#)).

A resolução do Conselho de Ministros não é um ato administrativo porque não foi elaborada ao exercício da função administrativa, uma vez que, ao invés de se adotar uma escolha em função do interesse público, está-se a definir como é que no futuro deverá ser a legislação adotada para prosseguir um determinado interesse público. A função que está em causa é, portanto, a função política.

Ora, o artigo 4.º, n.º 3, alínea a) exclui do âmbito da jurisdição administrativa a competência para apreciar litígios que tenham por objeto a impugnação de atos praticados no exercício da função política. A jurisdição competente é, portanto, a jurisdição comum.

u) Impugnação, pela Freguesia de Folares, do Decreto-Lei que determina a sua extinção e integração do seu território na Freguesia da Póvoa da Frangola, com fundamento na violação do princípio da proporcionalidade. (ver o [Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 20/02/2014](#)).

Decorre do artigo 268.º, n.º 4 da Constituição da República Portuguesa que é garantido aos administrados tutela jurisdicional efetiva dos seus direitos ou interesses legalmente protegidos, incluindo, nomeadamente, a impugnação de quaisquer atos administrativos que os lesem, independentemente da sua forma. O facto de o impugnante ser uma Autarquia local e não um particular não releva, uma vez que muitas são as vezes em que as entidades públicas vão à boleia de disposições feitas para proteger a tutela jurisdicional efetiva dos cidadãos.

Posto isto, resta agora saber se este ato se enquadra na função administrativa ou na função legislativa, sendo que se se enquadrar na função legislativa a competência irá recair nos tribunais comuns por força do artigo 4.º, n.º 3, alínea a). Para se saber qual a função que está verdadeiramente *in causa*, importa aferir se estamos perante a prossecução de interesses públicos previamente definidos.

Em 2012, na altura do reajustamento orçamental conhecido como período da *troika*, Portugal sofreu uma reorganização administrativa profunda da administração local, tendo, nesse âmbito, havido inúmeras fusões de freguesias¹⁸. Face à situação, diversas freguesias tentaram impugnar os atos que previam a sua fusão ou extinção. Como havia uma Lei da Assembleia da República que enquadrava a legislação futura de extinção de freguesias, poderia dizer-se que havia um ato administrativo escondido numa lei, porém a jurisprudência veio a discordar, entendendo que estes atos enquadravam a função legislativa.

¹⁸ De onde resultam, a título de curiosidade, as “Uniões de Freguesias”.

Desta forma, a jurisdição competente é a comum por força do artigo 4.º, n.º 3, alínea a).

CASO 6: Um oficial da Marinha teve um período de inatividade temporária devido a doença; entretanto quis regressar ao ativo por “via excecional” – uma das formas de regresso ao ativo – por se ter licenciado em direito. Pediu pagamento de férias não gozadas e reconhecimento do direito ao regresso ao ativo por via excecional. Formulou os seguintes pedidos:

a) Condenação da Entidade Demandada no pagamento de 85 dias de férias vencidas e não gozadas durante o período de inatividade temporária, com referência a 01 de Janeiro de 2013, 01 de Janeiro de 2014 e a 01 de Janeiro de 2015.

b) Condenação da Entidade Demandada no pagamento de juros de mora, desde 01 de Janeiro de 2011 até ao cumprimento integral das obrigações devidas, de acordo com a portaria aplicável do Ministério das Finanças.

c) Condenação da Entidade Demandada na devolução do pagamento do que lhe foi indevidamente retirado, decorrente do pagamento de férias já processadas e os respetivos juros de mora, sobre o pagamento de férias vencidas e não gozadas a 01 de Janeiro de 2010 e a 01 de Janeiro de 2011 (anos em que não existiam cortes nem reduções salariais).

d) A condenação da Entidade Demandada na devolução dos 20% da redução exercida sobre o abono do pagamento das férias, no mês de Maio de 2015, de acordo com a devolução prevista na Lei do Orçamento Geral do Estado de 2015, não devendo ser considerados os juros pagos no mês de Julho de 2015.

e) O reconhecimento do direito do seu regresso ao ativo, por “distinção ou por via excecional”, por ser licenciado em direito, desde 08 de Janeiro de 2013, havendo a possibilidade da sua promoção ulterior para o Grau ou Posto de Oficial Subalterno.

Argumentação do demandante, em recurso: “todos os pedidos formulados têm em vista direitos que lhe foram e continuam a ser sonegados pelo Réu e que devem ser apreciados face às regras e princípios da Constituição da República Portuguesa, do Código de Processo nos Tribunais Administrativos e Estatuto dos Militares das Forças Armadas”. Chega isto como conexão material?

Este é um caso de cumulação de pedidos. Para averiguar se a cumulação é possível, cumpre aferir se a jurisdição administrativa é competente para os pedidos e se

a situação é subsumível no artigo 4.º, números 1 e 2 do Código de Processo nos Tribunais Administrativos.

Começemos por averiguar se os pedidos podem ser cumulados com base no n.º 1. Como os pedidos *a), b), c) e d)*, fundando-se na questão das férias, têm a mesma causa de pedir, podem por tal ser cumulados à luz do artigo 4.º, n.º 1, alínea a) do Código de Processo nos Tribunais Administrativos.

O pedido *e)*, por outro lado, baseando-se no direito de regresso ao ativo, não tem a mesma causa de pedir, pelo que não se pode aplicar a alínea a). Também não se verificando qualquer relação de procedência, a alínea b) é igualmente inaplicável. Por último, não se subsumindo nos casos elencados no n.º 2, tem-se que não é cumulável com os restantes. Por consequente, o oficial da Marinha teria que escolher dar prevalência ao retorno ao ativo ou ao pagamento das férias, não podendo cumular os cinco pedidos.

Como resulta do acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, de 06/01/2022: “o aludido pedido [o último], não só apresenta uma causa de pedir distinta dos demais - a superveniência de uma licenciatura que poderá levar ao seu regresso activo -, como inexistente uma relação de prejudicialidade ou dependência face aos demais pedidos que incidem sobre dias de férias vencidas e não gozadas durante o período de inactividade temporária, ou valores indevidamente retidos (vide alíneas a) a d) do petitório), nem estão em causa os mesmos factos ou a aplicação dos mesmos princípios ou as mesmas regras de direito.

Com efeito, a partir do artigo 30º da p.i., o Recorrente apresenta uma outra pretensão que nada tem a ver com o objecto do acto impugnado – pagamento de dias de férias não gozadas-, aludindo que será o meio instrumental adequado para poder vir a beneficiar de uma distinta e excepcional promoção que lhe permita o reconhecimento à categoria de oficial, pelo facto de, alegadamente, ter obtido a licenciatura em direito e se encontrar a frequentar o estágio de admissão à Ordem dos Advogados”.

CASO 7: O *Almanaque Bisbilhoteiro*, célebre revista cor-de-rosa, publica um artigo sobre uma tórrida relação extraconjugal de Vladimiro Pudim com Alexandra Louca-Penca. Vladimiro exigiu ao Almanaque a oportunidade de exercício do seu direito de resposta para negar a história; mas a revista recusou-se. Depois de Vladimiro ter apresentado queixa ao Conselho Regulador da Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC), este adotou uma deliberação que ordenava ao Almanaque que reservasse uma página para que Vladimiro exercesse o seu direito de resposta. Depois de o Almanaque persistir no incumprimento da deliberação, a ERC aplicou-lhe uma coima de 5.000 €.

O *Almanaque Bisbilhoteiro* propôs ação contra a ERC, cumulando dois pedidos: (i) a anulação da ordem e (ii) a anulação da coima. Pode fazê-lo?

Começemos por aferir se a jurisdição administrativa é competente para ambos os pedidos.

Visando o primeiro pedido a anulação de um ato administrativo emitido por uma entidade reguladora, é competente a jurisdição administrativa. Analisemos agora a jurisdição do segundo pedido. A coima é uma contraordenação e a jurisdição administrativa não é competente para litígios emergentes de relações contraordenacionais, uma vez que essa é uma matéria que, por regra, cabe aos tribunais comuns.

Havendo duas jurisdições competentes para os pedidos deduzidos pelo *Almanaque Bisbilhoteiro*, deve recorrer-se ao artigo 4.º, n.º 8 do Código de Processo dos Tribunais Administrativos, de onde resulta que se deve proceder à absolvição da instância do segundo pedido. Desta forma, só podendo o *Almanaque Bisbilhoteiro* avançar com o primeiro pedido, nem sequer releva atender aos requisitos dos números 1 e 2 do artigo 4.º.

CASO 8: Para a instalação de farmácias, o Regime Jurídico das Farmácias de Oficina (Decreto-Lei n.º 307/2007) exige que o interessado obtenha previamente do INFARMED, IP, uma licença que lhe permita a abertura e exploração da farmácia. É ainda necessária, em acréscimo, a emissão de um alvará – isto é, de um documento que confere segurança jurídica à licença e ao cumprimento de todos os requisitos legais – para que a farmácia possa ser aberta ao público (ou seja, para que a licença possa produzir efeitos)¹⁹.

No entanto, o INFARMED anda a atrasar os procedimentos de licenciamento – ou pior. Várias ações foram intentadas contra o INFARMED. Aprecie se as seguintes ações apresentam uma cumulação legal ou ilegal de pedidos.

¹⁹ O alvará é, essencialmente, um documento que comprova que determinada pessoa tem um título autorizativo para a exploração de um determinado estabelecimento. Não obstante disto, é importante reparar que, quando as disposições legais o invocam, nem sempre o fazem com os mesmos pressupostos.

Enquanto que há determinadas disposições legais que pressupõem o alvará como um ato integrativo, ou seja, uma atuação que confere eficácia a um ato administrativo; há outras que apenas se referem a este pressupondo-o como algo apenas relevante do ponto de vista probatório. Enquanto que no primeiro caso o alvará é necessário para que determinada licença produza efeitos jurídicos; no segundo, ao comprovar a licença, atribui segurança jurídica. Muitas vezes existem inconsistências na nossa legislação relativamente a qual das conceções de alvará é que as normas se referem, pelo que importa interpretar cuidadosamente tais normas.

a) Marta, farta de esperar, propôs ação administrativa para condenar o INFARMED a emitir a licença e a atribuir-lhe o respetivo alvará.

Analisemos ambos os pedidos. O primeiro é um pedido que visa a condenação à prática de ato administrativo e o segundo, não constituindo o alvará um ato administrativo²⁰, pode ser classificado como uma condenação à realização de uma prestação, nomeadamente através de uma atuação material.

Neste caso, estamos perante uma relação de dependência entre os pedidos, dado que só faz sentido atribuir o alvará que dá eficácia à licença se houver licença. Como tal, a cumulação é admissível nos termos do artigo 4.º, n.º 1, alínea a) do Código de Processo nos Tribunais Administrativos. A cumulação não é especificada nos termos do n.º 2, todavia tal não levanta qualquer problema, visto que se enquadra no n.º 1.

b) Nelson, furioso por se ter informado diligentemente junto do INFARMED sobre todos os requisitos aplicáveis para a emissão de licença e ainda assim lhe ter sido negada, apresentou ação para obter a condenação do INFARMED a emitir a licença e, ainda, a sua condenação a ressarcir-lo dos investimentos que teve de fazer em vão.

A causa de pedir é a inercia da administração pública uma vez que os danos só ocorreram por o INFARMED não ter exercido o poder de licenciar. O primeiro pedido é um pedido de condenação à emissão de um administrativo e o segundo é um pedido de condenação à reparação dos danos causados. Sendo a causa de pedir a mesma, os pedidos são cumuláveis nos termos do artigo 4.º, n.º 1, alínea a) do Código de Processo nos Tribunais Administrativos.

c) Olga candidatou-se à atribuição de uma licença, mas a sua candidatura foi rejeitada por não cumprir os requisitos regulamentares. Assim, propõe ação contra o INFARMED cumulando dois pedidos: um pedido de condenação à prática de ato administrativo devido, nomeadamente a emissão de licença; e um pedido de declaração de inconstitucionalidade com força obrigatória geral do artigo 2.º, n.º 1, b) da Portaria n.º 353/2012, de 30 de outubro, segundo o qual a abertura de novas farmácias depende do requisito de uma distância de pelo menos 350m de outras farmácias já existentes, por violação do direito fundamental de iniciativa económica privada (artigo 61.º, n.º 1, CRP).

²⁰ A jurisprudência administrativa tem entendido que o alvará não constitui um ato administrativo, uma vez que não produz efeitos jurídicos próprios, antes se destinando a conferir efeitos jurídicos a um ato administrativo prévio. Assim, o ato administrativo é a licença. O alvará apenas confere posteriormente eficácia a esse ato que já foi praticado.

Começemos por ver o segundo pedido. Apenas o Tribunal Constitucional tem competência para declarar a inconstitucionalidade com força obrigatória geral de qualquer norma.

Assim, ainda que pudesse haver cumulação de pedidos caso fosse pedida a mera ilegalidade da portaria, ao ser pedida a declaração de inconstitucionalidade com força obrigatória e geral, o INFARMED deve ser absolvido quanto a este pedido. O único pedido precedente é, portanto, o primeiro.

d) Petra estava já munida de licença e alvará há dois anos quando o INFARMED a decidiu revogar. Petra intentou ação contra o INFARMED para obter a anulação do ato administrativo de revogação e o ressarcimento dos danos causados pela cessação da atividade da farmácia.

A anulação de um ato administrativo de revogação é um ato administrativo e a jurisdição administrativa é competente.

Os dois pedidos são cumuláveis nos termos do artigo 4.º, n.º 2, alínea f) do Código de Processo nos Tribunais Administrativos.

CASO 9: Edmundo Barca, residente em Santarém, é proprietário de um terreno numa zona rural de Barcelos, onde cultiva as suas vinhas. O terreno é atravessado por um trajeto de terra batida usado já por todos os viajantes e munícipes há gerações incontáveis, e que os leva de uma estrada municipal a outra. O Município considera que esse trajeto é um caminho público, isto é, um bem imóvel do domínio público municipal. Edmundo nunca concordou. O desacordo não levantou problemas até Edmundo ter decidido que estava farto de turistas e de munícipes a andar pela sua propriedade, no caminho, e ter encerrado o seu acesso com um gradeamento.

O Município de Barcelos decide propor ação contra Edmundo. Ver [artigos 18.º a 21.º do Regime Jurídico do Património Imobiliário Público](#) (Decreto-Lei n.º 280/2007).

a) Qual o tribunal competente em razão da jurisdição, hierarquia, matéria e território?

Começamos a ver as questões por ordem. A nível da jurisdição, são competentes os tribunais da jurisdição administrativa por força do artigo 4.º, n.º 1, alínea o)²¹ do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais.

Em razão da hierarquia, não sendo revelada qualquer indicação que indique que a ação deva ser julgada por um tribunal superior, são competentes os Tribunais Administrativos de Círculo, nos termos do artigo 44.º do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais.

A este ponto, antes de avançar para a questão da matéria, cumpre analisar a questão do território. Para esse efeito, em circunstâncias normais seria necessário começar por analisar o mapa anexo ao DL n.º 325/2003, de 29 de Dezembro, porém, estando em causa um imóvel, aplica-se a regra especial do artigo 17.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos, segundo a qual, em matéria de direitos reais, a ação deve se intentada no tribunal da situação dos bens. Analisando-se agora o mapa anexo ao DL n.º 325/2003, conclui-se que, para questões suscitadas em Barcelos, é competente o Tribunal Administrativo de Círculo de Braga.

Em função da matéria, deve ter-se em conta o DL n.º 174/2019 de 13 de Dezembro, que procedeu à criação de juízos de competência especializada. Resulta do artigo 6.º, alínea a), que é competente o Juízo Administrativo Comum do Tribunal Administrativo de Círculo de Braga.

b) Qual o valor da causa? Há necessidade de patrocínio judiciário?

Relativamente ao valor, deve começar-se por se referir que, ainda que o enunciado não tenha avançado qualquer valor, o artigo 31.º, n.º 1 do Código de Processo nos Tribunais Administrativos impõe que todas as ações tenham um valor certo e expresso. Desta forma, não obstante de não ter sido revelado qualquer valor, cumpre averiguar o valor que se deve considerar.

Nesta senda, o artigo 32.º, n.º 4 poderia parecer a solução ao afirmar que, quando uma ação diz respeito a uma coisa, o valor desta determina o valor da causa. Todavia, esta disposição não é aplicável por estar em causa património público. Isto porque, se, nos termos do artigo 18.º do Regime Jurídico do Património Imobiliário Público, o património público não é suscetível de ser apropriado ou alienado, também não pode ter um valor definível. Por consequente, deveria aplicar-se o critério do artigo 34.º, n.º 2, segundo o qual, quando o valor da causa é indeterminável, considera-se superior ao da alçada do Tribunal Central Administrativo.

No que ao patrocínio judiciário concerne, aplica-se o artigo 11.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos, que remete para o Código de Processo Civil.

²¹ Podia falar-se na alínea k)? Não. O domínio público pode, efetivamente, ser defendido por qualquer particular através de uma ação popular, porém não é isso que está em causa.

Como o valor da causa de pedir é indeterminável, não sendo, portanto, especificamente inferior a 5.000 €, tem-se que o patrocínio judiciário é obrigatório.

c) O Município e Edmundo são partes legítimas?

Visando defender os interesses difusos dos residentes, o Município tem legitimidade ativa para propor a ação nos termos do artigo 9.º, n.º 1 do Código de Processo nos Tribunais Administrativos.

Por seu turno, Edmundo tem legitimidade passiva nos termos do artigo 10.º, n.º 9, de onde resulta que os particulares podem ser demandados no âmbito de relações jurídico-administrativas que os envolvam com entidades públicas²².

d) É a ação tempestiva, apesar de as dúvidas sobre a propriedade do caminho subsistirem há décadas?

A ação é tempestiva, porque, nos termos do artigo 41.º, n.º 1 do Código de Processo nos Tribunais Administrativos, foi proposta dentro do prazo. Neste caso, a questão é facilitada por se tratar de um bem público, que é imprescritível e não pode ser obtido em função da usucapião.

e) Pode o município (i) deduzir apenas um pedido de reconhecimento da sua titularidade dominial do caminho? (ii) deduzir apenas um pedido de condenação de Edmundo a desobstruir a circulação no caminho? (iii) cumular os dois pedidos?

Analisemos cada um dos pedidos separadamente. O primeiro é um pedido de simples apreciação, para que o tribunal declare qual o titular dominial do caminho. Havendo uma relação de incerteza quanto a quem é efetivamente titular do caminho, havia interesse processual na ação, pelo que o pedido pode ser deduzido.

Por outro lado, o segundo pedido não podia ser deduzido separadamente. Como o artigo 21.º do Regime Jurídico do Património Imobiliário Público confere à administração a obrigação de ordenar aos particulares a cessação de comportamentos abusivos, esta não carecia de recorrer aos tribunais para resolver a questão. Ora, podendo a administração pública praticar este ato autonomamente, não tem qualquer vantagem acrescida ao recorrer aos tribunais, pelo que não há interesse processual. Como consequência, o pedido não podia ser deduzido sozinho.

²² O professor aconselha a operar uma remissão do artigo 10.º, n.º 9 para o artigo 37.º, n.º 3, que se aplica especificamente às situações em que um particular visa condenar outro particular à adoção ou omissão de um comportamento (o artigo não é aplicável ao caso em apreço, mas fica aqui a informação).

Por último, registando-se uma relação de prejudicialidade, ambos os pedidos podem ser cumulados nos termos do artigo 4.º, n.º 1, do Código de Processo nos Tribunais Administrativos.

CASO 10: Os três porqueiros: Num vale escondido do município de Loures, três amigos viviam das suas três explorações pecuárias: Hélio, Ivo e Joaquim. Felizes, até terem surgido boatos de peste suína africana (PSA).

Hélio descobre que, se se confirmar um único caso de PSA na sua exploração, a Direção-Geral de Alimentação e Veterinária (DGAV) poderá vir a determinar o abate de todos os seus porcos na sequência de uma inspeção pela Autoridade para a Segurança Alimentar e Económica (ASAE).

Ivo tem a certeza de que todos os seus porcos estão saudáveis, pelo que gostaria que um tribunal o declarasse de modo a que nenhuma autoridade o viesse a pôr em causa.

Joaquim, por sua vez, acaba de saber que a DGAV lhe ordenou o abate dos seus porcos, mas está incrédulo. De facto, nenhum dos seus porcos está infetado com PSA.

a) Pode Hélio propor uma ação contra a DGAV e a ASAE para as impedir de realizar qualquer inspeção ou de ordenar o abate? Quem seria(m) a(s) entidade(s) demandada(s)?

A pretensão de Hélio é condenar a DGAV e a ASAE à não emissão de um ato administrativo. Começamos a responder pela ordem das perguntas, aferindo em primeiro lugar se é possível propor uma ação nestes termos e avaliando em segundo lugar se as entidades desejadas podem, efetivamente, ser demandadas.

O artigo 37.º, n.º 1, alínea c) do Código de Processo nos Tribunais Administrativos prevê a possibilidade de se propor uma ação tendo em vista a condenação à não emissão de um ato administrativo. Este artigo suscita, no entanto, diversas dúvidas e preocupações, revelando-se bastante disfuncional por poder contender com o normal exercício da função administrativa. Se este artigo pudesse ser utilizado livremente, estar-se-ia, no fundo, a impedir o exercício da função administrativa sem se saber que ilegalidades estariam a ser cometidas, se é que estaria a ser cometida alguma ilegalidade. Nesta senda, esta alínea terá que ser de utilização restrita, sendo admissível apenas em função da inadequação, da impossibilidade ou da deficiência da tutela

própria dos particulares, através da impugnação de um ato que possa vir concretamente a ser praticado e suscetível de lesar o particular²³.

Com efeito, resulta do artigo 39.º, n.º 2 que a condenação à não emissão de atos administrativos só pode ser pedida quando seja provável a emissão de atos lesivos de direitos ou interesse legalmente protegidos e a utilização dessa via se mostre imprescindível. Assim sendo, para que alguém possa propor uma ação de condenação à não emissão de um ato administrativo, têm que se verificar os seguintes requisitos: **(i)** o ato em questão tem que ser futuro, não podendo já ter sido praticado; **(ii)** a emissão de um ato futuro que lese o demandante tem que ser altamente provável; **(iii)** tem que estar em causa um ato específico e **(iv)** não pode haver um meio contencioso mais adequado à adequação.

Ora, o enunciado apenas menciona que Hélio se apercebe de que a Direção-Geral de Alimentação e Veterinária poderá vir a determinar o abate de todos os porcos na sequência de uma inspeção, não que vai ser inspecionado ou muito menos que vai ser emitida uma ordem de abate. Falta, portanto, o requisito **(iii)**, que obriga a que um ato específico esteja em vias de ser praticado. Como consequência, Hélio não pode propor uma ação nestes termos.

No que à legitimidade passiva concerne, aplica-se o artigo 10.º, n.º 2, do qual resulta que a ação deve ser proposta contra os ministérios a cujos órgãos sejam imputáveis os atos praticados. Neste caso, a Direção-Geral de Alimentação e Veterinária e a Autoridade para a Segurança Alimentar e Económica são serviços e não órgãos, mas têm os seus próprios órgãos e estão integrados em ministérios. A ação deveria, pois, se proposta contra os respetivos ministérios.

b) Pode Ivo propor uma ação para dissipar dúvidas sobre a saúde dos seus porcos?

Ivo, por seu turno, pretende propor uma ação de simples apreciação, que vem prevista no artigo 37.º, n.º 1, alíneas f) e g) do Código de Processo nos Tribunais Administrativos.

No que aos pressupostos processuais diz respeito, o artigo 39.º, n.º 1 obriga a que: **(i)** vigore uma dúvida grave, uma situação objetiva de incerteza e **(ii)** exista uma vantagem imediata para o demandante.

Assim sendo, por um lado, tendo em conta que Ivo aparente ter a certeza de que os porcos não estão doentes, não há qualquer situação de dúvida. Por outro lado, não tendo a Direção-Geral de Alimentação e Veterinária ou a Autoridade para a Segurança Alimentar e Económica posto em causa a saúde dos ditos porcos, não há qualquer situação de vantagem imediata. Este segundo aspeto ainda é reforçado pelo facto de

²³ ANDRADE, José Carlos Vieira de (2022), *A Justiça Administrativa*, 19.ª edição, Coimbra, Edições Almedina, S.A..

que, mesmo que Ivo obtivesse o reconhecimento pelo tribunal em como os porcos se encontravam saudáveis a dada altura, nada garantia que a situação não se pudesse alterar substancialmente num momento subsequente. Ademais, cumpre reparar que Ivo não tem qualquer direito subjetivo ao não abate de seus porcos; o que tem é uma expectativa razoável que a administração pública cumpra uma norma que visa o interesse público (que neste caso é a saúde pública).

Em suma, não se verificando os requisitos do artigo 39.º, n.º 1, Ivo não pode propor a dita ação.

c) Que pedidos pode Joaquim deduzir neste momento e depois de os seus porcos terem sido abatidos?

Para impedir o abate dos porcos, Joaquim tem, cumulativamente, que impugnar a ordem de abate dos porcos e que requerer uma providencia cautelar de suspensão do ato.

Caso os porcos já tenham sido abatidos, Joaquim pode fazer um pedido de responsabilidade civil nos termos da Lei 67/2007, que estabelece o regime de responsabilidade civil extracontratual do estado e das pessoas coletivas de direito público.

(i) Até quando pode deduzir tais pedidos?

Para o pedido de impugnação, Joaquim goza do período de três meses, por força do artigo 58.º, n.º 1, alínea b) do Código de Processo nos Tribunais Administrativos.

Já para o pedido de responsabilidade civil o prazo é diferente. De acordo com o artigo 41.º, n.º 1, a ação administrativa pode ser proposta a todo o tempo sem prejuízo do disposto na lei substantiva. Ora, neste caso a lei substantiva que nos importa é a da responsabilidade civil, pelo que releva aferir se a Lei 67/2007 determina um prazo mais curto. Com efeito, o artigo 5.º da dita Lei fixa que o direito à indemnização por responsabilidade civil do estado caduca no mesmo prazo que a responsabilidade civil prevista no artigo 498 do Código Civil. Desta forma, Joaquim tem três anos para propor uma ação de responsabilidade civil tendo em vista o ressarcimento dos danos causados pelo estado.

E se já tiver decorrido o prazo de três meses, mas não o de três anos, pode ainda assim Joaquim deduzir um pedido de responsabilidade civil? Sim, pois que o artigo 38.º, n.º 1 permite a propositura de pedidos de responsabilidade civil de atos administrativos que já não podem ser impugnados, desde que sejam ilícitos, o que aparenta ser o caso²⁴.

²⁴ Isto, claro, partindo-se do pressuposto de que Joaquim não atuou com culpa do lesado, que vem prevista no artigo 4.º da Lei 67/2007.

(ii) Quem seria(m) a(s) entidade(s) demandada(s) em ambos os casos?

Para o pedido de impugnação de um ato administrativo, a parte demandada legítima é, nos termos do artigo 10.º, n.º 2, o Ministério da Agricultura e o Ministério do Mar.

Já para o pedido de responsabilidade civil, tendo sido o ministério a praticar um ato, a legitimidade passiva recai sobre o estado.

d) Pode a Associação Portuguesa de Empresários do Setor Pecuário:

(i) Propor uma ação para impedir o abate dos porcos de Joaquim?

Está em causa o pedido para impedir a execução de um ato administrativo perpetuamente. Este meio processual não é adequado ao resultado que se visa obter, devendo a Associação Portuguesa de Empresários do Setor Pecuário ter pedido a impugnação de anulação do ato de abate dos porcos, requerendo em simultâneo uma providencia cautelar de suspensão do ato²⁵.

Consequentemente, não pode propor a ação.

(ii) Propor uma ação para obter a condenação da DGAV a não ordenar quaisquer abates na zona de Loures nos próximos anos?

Está em causa um pedido para a condenação à não emissão de um ato administrativo. Acontece que, estando *in causa* um grupo de atos eventuais e não concretos, a Associação Portuguesa de Empresários do Setor Pecuário não tem um interesse processual direto. Como consequência, não pode propor a ação.

CASO 11: Petra Penedos, empresária do setor da construção civil residente em Leiria, decide expandir os seus negócios para a área da exploração de pedreiras.

²⁵ E se tivesse sido feito o pedido correto? Nesse caso, teria que se ver se a Associação Portuguesa de Empresários do Setor Pecuário tem legitimidade ativa, devendo, para isso, aplicar-se o artigo 55.º. A alínea a) não é aplicável uma vez que não é a Associação Portuguesa de Empresários do Setor Pecuário que está a ser afetada e esta não tem qualquer interesse direto na ação. Aplica-se, no entanto, a alínea c), dado que está a ser lesado um empresário cujos interesses a associação representa. Note-se que se recorre ao artigo 55.º e não ao artigo 9.º por estar em causa a impugnação de um ato e não a propositura de uma ação.

Adquiriu recentemente a propriedade de um terreno na Freguesia da Freixiosa, no Município de Mangualde, com depósitos de granito de elevada qualidade e deseja obter a licença para extrair o granito numa pedreira a céu aberto.

Petra apresentou, a 20 de abril de 2021, o pedido da licença de exploração junto da Câmara Municipal de Mangualde juntamente com o estudo de impacte ambiental que demonstrava que a poeira, ruídos e químicos usados na exploração da pedreira não produziram efeitos negativos para o meio ambiente em redor.

A Câmara Municipal remeteu o pedido à entidade competente para a Avaliação de Impacte Ambiental (AIA) que, neste caso, é a Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro (CCDR-C), com sede em Coimbra. É que licenças como aquela que Petra pediu só podem ser atribuídas pelas Câmaras Municipais depois de uma Declaração de Impacte Ambiental (DIA) favorável (ou favorável, mas com condições)²⁶.

Observando o disposto no RJAIA, a CCDR-C deu início a uma fase de consulta pública antes de emitir a DIA. Nessa fase, pronunciaram-se Cristóvão Rocha, residente de Mangualde que mora longe da pedreira, e a Associação dos Amigos do Presunto de Mangualde (AAPM), cuja sede se localiza a uns escassos 100 metros da pedreira. Cristóvão e a AAPM estão convencidos de que a pedreira causará graves níveis de poluição e ruído.

A 20 de maio de 2021, Petra pôde folgar de alívio. A DIA emitida foi favorável. Por isso, logo a 1 de junho de 2021, a Câmara Municipal de Mangualde emitiu a licença de exploração da pedreira. Inconformada, a AAPM apresentou a 25 de junho de 2021 reclamação junto da Câmara, pedindo a revogação da licença. A 15 de setembro de 2021, a AAPM foi notificada do indeferimento da sua reclamação pela Câmara Municipal²⁷.

Contudo, só em abril de 2022 veio a luz o escândalo: os vereadores da Câmara Municipal tinham sido corrompidos com um suborno de Petra! A AAPM e Cristóvão Rocha querem reagir junto dos tribunais.

Como não temos nenhuma cadeira de direito do ambiente, fica aqui uma pequena introdução pertinente à resolução do caso.

De forma sucinta, o procedimento de Avaliação de Impacto Ambiental está para o direito do ambiente assim como a impugnação de atos está para o contencioso

²⁶ Caso haja dúvidas sobre o procedimento, os pontos mais relevantes dos dois regimes mencionados no caso prático são:

- Os artigos 1.º, n.º 2 e 3; 7.º, 8.º, n.º 1, b); 15.º e 29.º do [Regime Jurídico da Avaliação de Impacte Ambiental](#).

- Artigos 2.º, l); 11.º, n.º 2, a); 27.º, n.º 1, a); e 28.º, n.ºs 9 a 11 [estes dois últimos valerá mesmo a pena ler] do Regime Jurídico da Pesquisa e Exploração de Massas Minerais-Pedreiras.

²⁷ Artigos 186.º, n.º 1, b); 190.º, n.º 3, e 86.º do Código de Procedimento Administrativo.

administrativo e como o negócio jurídico está para a teoria geral do direito privado. O regime Avaliação de Impacto Ambiental resulta, em boa parte, da transposição de diretivas europeias e figura como necessidade nos casos em que uma dada atividade económica exige uma autorização, uma concessão ou uma licença prévia (por exemplo: instalar uma mina de lítio). O interessado deve apresentar um requerimento para obter a autorização, a concessão ou a licença e, no fim, tudo correndo bem, esse ato administrativo é praticado. Sucede que, se a atividade em questão vier elencada nos projetos que existem avaliação de impacto ambiental que vêm previstos no longo anexo do regime, tem que haver um subprocedimento em que a entidade responsável pelo licenciamento remete o estudo de impacto ambiental patente do requerimento para a autoridade competente. As autoridades competentes tanto podem ser as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, como, noutras circunstâncias, a Agência Portuguesa do Ambiente. No fim do processo, é emitido um ato administrativo, que é a Declaração de Impacte Ambiental. Esta declaração tanto pode ser favorável como desfavorável ou desfavorável com condições.

Por vezes, a mesma decisão releva do ponto de vista de vários interesses públicos. Para assegurar que nesses casos os interesses públicos são acautelados em simultâneo, o legislador cria procedimentos administrativos complexos ou escalonados, isto é, procedimentos administrativos com várias fases ou subprocedimentos. Ora, é precisamente isso que acontece aqui, uma vez que temos um procedimento autorizativo e um subprocedimento onde também são praticados atos administrativos que serão integrados na decisão final, antecipando-a.

Posto isto, iniciemos agora o caso prático.

a) A DIA é um ato impugnável? Qual é/teria sido o tribunal competente para decidir sobre a sua impugnação? Quem seria a parte demandada legítima²⁸?

A Decisão de Impacte Ambiental é um ato interlocutório do processo administrativo. Como tal, é impugnável nos termos do artigo 51.º, n.º 2, alínea a), por se tratar de uma decisão tomada sobre questões que não podem ser apreciadas num momento subsequente.

Relativamente ao tribunal competente, importa começar por notar que a jurisdição administrativa é competente nos termos do artigo 4.º, n.º 1, alínea b) do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais. No que à hierarquia concerne, é competente o tribunal Administrativo de Círculo, por força do artigo 44.º do mesmo diploma. Face ao território, estando em causa a exploração de um terreno para uma dada atividade, que conta como bem imóvel, aplica-se o artigo 17.º, segundo o qual é competente o tribunal da relação dos bens. Posto isto, deve recorrer-se ao mapa dos

²⁸ Conferir o artigo 1.º, n.º 1, da [Lei Orgânica das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional](#) e o artigo 30.º, n.º 3, da [Lei Orgânica do Governo](#).

tribunais administrativos de círculo patente no Decreto-Lei 325/2003. Como Mangualde aparece na comarca de Viseu, tem-se que é competente o Tribunal Administrativo de Círculo de Viseu. Em último lugar, na competência em função da matéria deve ter-se em conta o Decreto-Lei n.º 174/2019 de forma a concluir que não há nenhum juízo de competência especializada que sirva para este caso.

No que à parte demandada legítima diz respeito, aplica-se o artigo 10.º, n.º 2 do Código de Processo nos Tribunais Administrativos, segundo o qual, estando em causa o processo de impugnação de um ato praticado por um órgão integrado num ministério, deve ser demandado o Ministério da Coesão Territorial²⁹.

b) A licença é um ato impugnável? Qual é/teria sido o tribunal competente para decidir sobre a sua impugnação? Até quando pode ser impugnada?

Tratando-se de uma questão que visa produzir efeitos jurídicos externos, a licença é impugnável nos termos do artigo 51.º, n.º 1.

No que ao tribunal concerne, estando em causa o mesmo bem imóvel, dá-se por repetida a resposta anterior. É, portanto, competente o Tribunal Administrativo de Círculo de Viseu.

Passando para a questão dos prazos, como o objeto da licença foi determinado pela prática de um crime, tem-se que é nula nos termos do artigo 161.º, n.º 2, alínea c) do Código de Procedimento Administrativo. Ora, tratando-se de um ato nulo, a impugnação pode ser feita a todo o tempo, nos termos do artigo 58.º, n.º 1 do Código de Processo no Tribunais Administrativos³⁰.

c) A decisão que indeferiu a reclamação é um ato impugnável³¹?

Em primeiro lugar, importa ter em conta que esta decisão de indeferimento é um ato administrativo positivo e não negativo, uma vez que repete o sentido da decisão do ato precedente, confirmando-a³². Ora, sendo este um ato confirmativo, não é

²⁹ Esta conclusão é ainda suportada pelo artigo 30.º, n.º 2 da [Lei Orgânica do Governo](#).

³⁰ E se, ao invés de nulo, o ato fosse anulável? Nesse caso, aplicar-se-ia o prazo de três meses previsto no artigo 58.º, n.º 1, alínea b). E o prazo começaria a contar a partir de que? O prazo começaria a contar a partir do momento da tomada de conhecimento da emissão da licença, conforme resulta do artigo 59.º, n.º 3, alínea b). A 15 de Setembro houve uma reclamação e, como estatui o artigo 59.º, n.º 4, a reclamação suspende os prazos de impugnação contenciosa. Sucede que, como o prazo para impugnar o ato culmina a 20 de Agosto e a reclamação só foi feita a 15 de Setembro, a reclamação foi feita fora de prazo, não tendo, por isso, qualquer efeito.

³¹ É recomendado o [Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul de 03-02-2020](#).

³² E se se tratasse de um ato negativo? Nesse caso, teria que se recorrer ao artigo 51.º, n.º 4, de onde resulta que o tribunal deve convidar o autor a substituir a ação de impugnação por uma ação de condenação à prática do ato devido.

impugnável por força do artigo 53.º, n.º 1. Neste tipo de situações, deve reclamar-se do ato reclamado, que neste caso é a licença, e não do ato que decide sobre a reclamação.

d) Petra Rocha defende que AAPM não é parte legítima na impugnação da licença. Primeiro, porque de acordo com o artigo 55.º, n.º 3, do CPTA, a sua participação no procedimento apenas cria uma presunção ilidível de legitimidade ativa. Segundo, porque a defesa do meio ambiente não se inscreve nos fins estatutários da associação. Tem razão³³?

Estando *in causa* a legitimidade ativa para a impugnação de atos, aplica-se o artigo 55.º, n.º 1, alínea a)³⁴, de onde resulta que a associação tem legitimidade ativa uma vez que, como se localiza perto da pedreira, esta pode ser lesada por aquela.

e) Cristóvão Rocha tem legitimidade ativa para impugnar a licença?

Cristóvão Rocha tem legitimidade ativa para impugnar a licença por força do artigo 55.º, n.º 2, o qual estabelece a ação popular local, segundo a qual qualquer eleitor, no gozo dos seus direitos civis e políticos, pode impugnar as decisões adotadas por órgãos das autarquias locais sediadas na circunscrição onde se encontre recenseado.

f) É possível a coligação ativa entre a AAPM e Cristóvão Rocha?

A coligação é possível nos termos do artigo 12.º, n.º 1, alínea a), uma vez que, como estão em causa os mesmos crimes e as mesmas eventuais ilegalidades, a causa de pedir é a mesma.

E seria uma situação de litisconsórcio ou de coligação? É uma relação de coligação ativa porque temos diferentes relações materiais controvertidas. Temos dois títulos de legitimidade ativa diferentes, uma vez que a Associação dos Amigos do Presunto de Mangualde tem legitimidade ativa por ter um interesse pessoal

³³ É recomendado o [Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte de 02-03-2018](#) e o [Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul de 10-09-2020](#). É igualmente importante ver artigos 1.º a 3.º da [Lei da Ação Popular](#).

³⁴ Podia referir-se alínea c)? Não, porque se presume que os direitos e interesses da Associação dos Amigos do Presunto de Mangualde se focam em matérias relativas ao presunto e não neste tipo de questões.

E a alínea f)? Não porque a associação tem mesmo um interesse efetivo, atual ou eminente na proposição da ação. E se, hipoteticamente, a alínea f) fosse aplicável? A alínea f) remete para o artigo 9.º, n.º 2. Ora, quando este artigo refere que “qualquer pessoa, bem como as associações e fundações defensoras dos interesses em causa, as autarquias locais e o Ministério Público têm legitimidade para propor e intervir, nos termos previstos na lei”, a expressão “nos termos da lei” remete para a Lei de Ação Popular. Sucede que, como o artigo 3.º, alínea b) da dita lei obriga a que as associações tenham que estar a seguir os seus interesses e, como visto, tal não é o caso, tem-se que a associação não tem legitimidade ativa popular.

diretamente afetado e Cristóvão Rocha tem legitimidade ativa por ser um autor popular local.

E qual seria a parte demandada? A parte demandada é o Município, que foi quem emitiu o ato, e Petra por ser a contrainteressada, como manda o artigo 57.º.

g) Jacinto, dono do Snack-Bar Sopa da Pedra, adjacente à pedreira, já antecipava um maior volume de negócios. Deve ser identificado pelos demandantes como contrainteressado³⁵ ([jurisprudência altamente recomendada](#))?

Jacinto não tem legitimidade passiva dado que, como um eventual aumento no volume de negócios é algo meramente especulativo, não se pode dizer que tem propriamente um interesse direto na ação, como a tal obriga o artigo 57.º.

h) A junta de Freguesia de Alcafache, situada também em Mangualde, tem legitimidade ativa para impugnar a licença?

A junta de Freguesia de Alcafache não tem legitimidade ativa porque não se verifica nenhuma das situações do artigo 55.º³⁶. Por consequente, dá-se a absolvição da instância.

i) Se a AAPM, Cristóvão Rocha, ou a freguesia de Alcafache desistirem da ação o Ministério Público pode continuá-la? Precisa de invocar a defesa de um dos interesses difusos elencados no artigo 9.º, n.º 2, do CPTA para o fazer?

Sim, dado que o artigo 62.º, n.º 1 estatui que o Ministério Público pode assumir a posição de autor, requerendo o seguimento de um processo que tenha terminado por desistência ou outra circunstância própria do autor.

Este artigo é particular e manifestamente abrangente, uma vez que não é estabelecido qualquer requisito para a legitimidade do Ministério Público.

³⁵ Altamente recomendado, para toda a matéria da legitimidade (poderá aplicar-se um raciocínio parecido à legitimidade passiva), o [Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo 01054/08 de 29-10-2009](#).

³⁶ Podia aplicar-se o artigo 55.º, n.º 1, alínea c)? Não, porque, ainda que o artigo 23.º do Regime das Autarquias Locais conceda às Freguesias atribuições em matéria de ambiente, a Junta de Freguesia de Alcafache não pode defender o ambiente da Freguesia da Freixiosa. E a alínea d)? Não, porque a Junta de Freguesia é um órgão da Freguesia, que é uma pessoa coletiva distinta do Município. E a alínea f) Também não, uma vez que esta alínea remete para o artigo 9.º, n.º 2 que, por sua vez, remete para a Lei de Ação Popular, cujo artigo 2.º, n.º 2 estabelece que as Autarquias Locais têm legitimidade popular em relação aos interesses de que sejam titulares residentes na área da respetiva circunscrição. Como os residentes de Alcafache presumivelmente não são afetados pela existência de uma pedreira noutra Freguesia, a Freguesia de Alcafache não tem legitimidade popular.

CASO 12: Puramente medicinal: A *cannabis sativa* para fins medicinais é um setor em enorme expansão. Contudo, nem todos os empresários que se querem lançar nesse setor conseguem a autorização do INFARMED que, nos termos legais, é exigida para o seu cultivo. Alguns conseguem, mas logo surgem problemas...³⁷

a) Roberto Marlim, engenheiro químico devidamente qualificado, apresentou ao Presidente do Conselho Diretivo do INFARMED, IP, um requerimento para obter a necessária autorização para o efeito. No entanto, ao descobrir que Roberto Marlim tem cidadania jamaicana, o Presidente do Conselho Diretivo do INFARMED proferiu um despacho de indeferimento.

O despacho veio acompanhado da seguinte fundamentação: *“O Senhor Marlim não reúne os mínimos requisitos de idoneidade para poder beneficiar de uma autorização de cultivo, uma vez que é cidadão estrangeiro e que deixar nas mãos de estrangeiros uma matéria tão sensível como o cultivo de uma planta com efeitos psicotrópicos poderá ter efeitos nefastos para a saúde pública”*.

Cinco meses de reflexão mais tarde, Roberto quer impugnar a decisão de indeferimento e obter do tribunal competente uma sentença que condene o INFARMED a emitir-lhe a autorização de cultivo nos termos que lhe pediu. O que lhe diria, se fosse seu advogado/a?

Em primeiro lugar, cumpre referir que, por força do artigo 51.º, n.º 4, o pedido adequado não é o de impugnação, mas antes o de condenação à prática do ato devido. Como tal, aplica-se o disposto nos artigos 66.º e seguintes.

Releva aferir se o tribunal pode condenar o INFARMED a emitir uma decisão que autorize o cultivo. Ainda que o INFARMED tenha sustido a decisão na cidadania de Roberto Marlim, podem ter havido outros fatores a pesar na decisão. Tendo isto sido dito, é possível uma condenação genérica, em que o tribunal condena o INFARMED a emitir o ato administrativo, mas sem incidir na mesma ilegalidade.

Por fim, tendo Roberto demorado cinco meses a refletir, vejamos agora a questão dos prazos. O artigo 69.º estatui que, em caso de deferimento, se aplica o disposto nos artigos 58.º, 59.º e 60.º, que são relativos aos prazos atinentes aos atos de impugnação. O próximo passo é aferir se está *in causa* um ato nulo ou anulável. A este respeito, ainda que se tenha violado o princípio da igualdade, o ato é anulável, dado que não tal não integra a lista de atos nulos e, mesmo em situações de violação de princípios

³⁷ Preceitos normativos relevantes: artigos 128.º e 129.º do CPA; artigos 3.º, n.º 1 e 5; 4.º do Decreto-Lei n.º 8/2019; artigos 2.º, n.º 1; 5.º, n.º 1; e 7.º, n.º 1, do Decreto Regulamentar n.º 61/94; artigo 3.º, n.º 1, alínea k), da Portaria n.º 83/2021.

constitucionais, os atos são anuláveis³⁸. Como tal, o prazo para propor a ação era de três meses por força do artigo 161.º, n.º 1, alínea d) do Código de Procedimento Administrativo. Consequentemente, não tendo a ação sido tempestivamente proposta, Roberto Marlim não podia propor a ação.

b) Jaime Henriques³⁹ julgou que tinha tido mais sorte: obteve a autorização de cultivo. No entanto, na sequência de uma denúncia, o INFARMED revogou o despacho de autorização com o fundamento de que, em violação das normas aplicáveis, o Senhor Planta andava também a consumir o produto do seu cultivo. A revogação poderá ter o efeito de impedir Jaime de exercer a sua atividade económica principal, com graves prejuízos para as suas receitas.

(i) Pode Jaime cumular um pedido de impugnação da decisão de revogação com um pedido de condenação à prática de ato administrativo devido?

Neste caso, já havia sido praticado um ato de conteúdo positivo e favorável ao particular, mas que foi revogado. Ora, como o ato de autorização já foi praticado e a autorização já foi satisfeita, a condenação à prática de ato não constitui o meio contencioso adequado.

Devia, portanto, ser apenas proposta uma ação de impugnação relativamente ao ato de revogação.

(ii) Pode Jaime continuar a atividade de cultivo na pendência do processo?

Jaime Henriques não pode continuar a atividade de cultivo na pendência do processo, uma vez que a mera impugnação de um ato não suspende os seus efeitos. Quer isto dizer que a autorização continua revogada e os seus efeitos continuam extintos.

Para que pudesse passar a poder cultivar tinha que colocar uma providencia cautelar de suspensão do ato.

³⁸ E se o ato ofendesse o conteúdo essencial de um direito fundamental? Nesse caso, seria nulo por força do artigo 161.º, n.º 1, alínea d). Neste caso, no entanto, estamos a falar de um princípio geral de direitos fundamentais e não de um direito fundamental.

³⁹ Referencia a James "Jimi" Hendrix, um guitarrista, cantor e compositor norte-americano.

(iii) Assumindo que Jaime propôs ação de impugnação, deve o tribunal absolver o INFARMED da instância se este anular o despacho de revogação na pendência do processo?

Havendo uma ação de impugnação sobre determinado ato que acaba por ser anulado na pendência do processo, há uma alteração do objeto do processo por impossibilidade absoluta. Face a isto, deve aplicar-se o artigo 45.º ou o artigo 64.º. Como não surge nenhum ato administrativo que substituía o ato anulado, aplica-se o artigo 45.º e não o artigo 64.º. A alínea d) do n.º 1 reconhece o direito ao ator a receber uma indemnização, que deve seguir os tramites legais da responsabilidade civil.

c) Roberto Planta⁴⁰ apresentou requerimento para cultivar cannabis medicinal em dois terrenos de que é proprietário. No entanto, passaram três meses e o INFARMED nada disse.

(i) Pode Roberto propor ação de condenação à prática de ato devido? Se sim, de quanto tempo é que dispõe ainda para o fazer?

Neste caso, estamos perante a uma violação do dever de decidir. Estas situações, obrigam à aplicação, não apenas do artigo 67.º do Código de Processo dos Tribunais Administrativos, mas também dos artigos 128.º e 13.º, ambos do Código de Procedimento Administrativo. Face à situação ilustrada, Roberto Planta podia propor uma ação de condenação à prática de ato devido por força do artigo 67.º, n.º 1, alínea a).

Relativamente ao prazo, a Administração Pública gozada de sessenta dias para decidir. Nada tendo feito durante esse período, estamos perante uma situação de inércia, pelo que se aplica o artigo 69.º, n.º 1, segundo o qual o prazo para a propositura de uma ação é de um ano. Acontece que, como o prazo começa a contar desde o termo do prazo legal estabelecido para a emissão do ato ilegalmente omitido, que são sessenta dias, e já decorreram três meses, tem-se que, ao invés de um ano, Roberto Planta só goza de onze meses para propor a ação.

(ii) Entretanto, depois de Roberto propor ação de condenação à prática de ato devido, e na pendência da ação, o INFARMED, verificando que o solo de um dos terrenos estava gravemente contaminado com metais pesados, emitiu um despacho que apenas autoriza o cultivo no outro. Deve a instância extinguir-se devido a inutilidade superveniente (por aplicação subsidiária do artigo 277.º do CPC)?

Roberto pediu autorização para a plantação de cannabis sativa em dois terrenos e recebeu deferimento quanto a um terreno e indeferimento quanto a outro terreno.

⁴⁰ Referencia a Robert Anthony Plant dos *Led Zeppelin*.

A instância não se deve extinguir devido a inutilidade superveniente, pois que do artigo 70.º, n.º 3 resulta que, quando, na pendência do processo, seja proferido um ato administrativo que não satisfaça integralmente a pretensão do interessado, o autor pode promover a alteração do objeto do processo para o efeito de pedir a condenação da entidade demandada à prática do ato necessário à satisfação integral da pretensão.

Roberto Planta pode, portanto, prosseguir com a ação, ainda que apenas quanto ao terreno relativamente ao qual recebeu o indeferimento.

d) Rogério Águas⁴¹ apresentou requerimento para obter a autorização de cultivo, mas o INFARMED recusou-se a apreciá-lo por faltar, na documentação de apoio, qualquer descrição das técnicas usadas no processo de cultivo.

(i) Pode Rogério propor ação de condenação à prática de ato administrativo devido?

Rogério Águas pode propor uma ação de condenação à prática de ato devido por força do artigo 67.º, n.º 1, alínea b), uma vez que houve recusa de apreciação do ato requerido.

(ii) A Associação de Defesa das Abelhas e Maria Joana, apicultora vizinho do terreno de cultivo pretendido por Rogério, sabem que, em todas as suas outras explorações agrícolas, Rogério utiliza pesticidas com neonicotinoides uma substância que mata abelhas, e, em qualquer caso, em quantidades elevadas demais para cumprir os requisitos referidos no artigo 4.º do DL n.º 8/2019. Devem ser citadas como contrainteressados?

Começamos por analisar a situação de Maria Joana. A apicultora pode ser citada como contrainteressada por força do artigo 68.º, n.º 2, uma vez que, devido à proximidade geográfica, a prática do ato pretendido pode prejudicá-la diretamente.

Por seu turno, a Associação de Defesa das Abelhas não pode ser citada como contrainteressada porque, em nada sendo prejudicada pela prática do ato, não tem qualquer interesse direto ou legítimo. Todavia, tal não significa que os interesses difusos da associação ficam totalmente desprotegidos, uma vez que, querendo, o Ministério Público pode intervir⁴².

⁴¹ Referencia a George Roger Waters, cantor e compositor, e um dos membros fundadores dos *Pink Floyd*.

⁴² Nos termos do artigo 85.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos, quando a ação é recebida, a petição inicial é remetida ao Ministério Público, para se deseja intervir ou não intervir.

(iii) Assumindo que o INFARMED, por fim, acabou mesmo por emitir uma autorização a Rogério e que este, efetivamente, tem utilizado pesticidas que têm prejudicado gravemente a atividade apícola de Maria Joana, como pode esta última reagir?

Em primeiro lugar, cumpre averiguar a existência de uma relação administrativa entre Rogério Águas e Maria Joana. Neste caso existe uma relação jurídica poligonal, porque Rogério é o titular da autorização que lhe é atribuída pelo INFARMED, que, nos poderes que exerce, tem que garantir a legalidade da utilização das autorizações que concede, uma vez que, não o fazendo, podem haver afetados. Desta forma, a relação jurídica existente entre Rogério Águas e Maria Joana funda-se no âmbito da autorização administrativa atribuída pelo INFARMED, que surge qual sujeito oculto que ainda não exerceu os poderes de fiscalização que lhe cabem, mas que ainda o pode vir a fazer.

Neste tipo de relações jurídicas, aplica-se o artigo 37.º, n.º 3, segundo o qual, quando um particular viola um vínculo de direito público (ex: um ato administrativo, uma norma de direito administrativo) e outro particular é afetado por essa mesma violação, este segundo pode propor uma ação tendo em vista a abstenção do comportamento lesivo ilegal. Desta forma, Maria Joana tem, efetivamente, um meio de reação. No entanto, antes de poder recorrer aos tribunais administrativos para propor a ação, Maria Joana teria que pedir ao INFARMED o exercício dos poderes de fiscalização, sem que este nada tivesse feito.

CASO 13: Alzira, idosa, está casada há muitos anos com Belmiro. Sempre foram um casal de posses modestas: Belmiro é sapateiro e Alzira sempre ficou em casa a tratar da lide doméstica e dos seus filhos (ambos falecidos, entretanto). Infelizmente Belmiro teve recentemente um AVC e ficou totalmente dependente do apoio de Alzira para tudo – vestir-se, tomar banho, alimentar-se, etc. Alzira, agora sem os rendimentos de Belmiro, concluiu não ter escolha senão requerer o estatuto de cuidadora informal principal e, sendo-lhe esse estatuto reconhecido, requerer ainda o apoio social que lhe está associado.

No entanto, três meses depois de lhe requerer o reconhecimento do estatuto de cuidadora informal, o Instituto da Segurança Social, I.P. (que está sujeito a poderes de tutela da Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social) indeferiu o seu pedido. Na fundamentação do indeferimento, o instituto Público referiu que Alzira, por dar aulas de catequese às terças de manhã, e não obstante o facto de nesse período ser substituída pelo seu genro Carlos, exerceria uma atividade incompatível com a prestação de cuidados permanentes à pessoa cuidada. Para além disso, Alzira recebe €43,20 por mês a vender hortaliças aos vizinhos. Alzira quer reagir.

a) Pode Alzira cumular os três seguintes pedidos: (i) de condenação à prática do ato de reconhecimento do seu estatuto de cuidadora informal principal; (ii) de condenação à prática da decisão que lhe atribua o direito a uma prestação mensal de 400 € e (iii) ao pagamento de todas as prestações que lhe devessem ter sido pagas desde o fim do prazo para o ISS, I.P., decidir sobre o pedido no seu segundo requerimento?

Alzira pode cumular os três pedidos por força do artigo 4.º, n.º 1, alínea a) porque existe relação de prejudicialidade.

Cumpre ainda reparar que estamos perante uma situação de inércia e não de indeferimento dado que a administração pública praticou o ato fora do prazo. Aplicam-se, portanto, os artigos 71.º e 3.º, n.º 1 do Código de Processo nos Tribunais Administrativos.

Quanto ao primeiro e segundo pedidos, apenas se identifica uma solução juridicamente admissível? Quanto ao primeiro pedido, o professor entende que sim por haver preenchimento manifesto dos pressupostos de facto. Contudo, quem entendesse que haveria ainda outras decisões possíveis teria de referir que houve violação de princípios que limitam a margem de livre decisão administrativa - nomeadamente o princípio da proporcionalidade (é proporcional negar o estatuto simplesmente pela ausência, muito limitada no tempo?) e um direito fundamental (a liberdade religiosa).

Quanto ao segundo pedido, também parece que a quantia a definir por ato administrativo já se pode definir em termos precisos com base na legislação: é um ato vinculado quanto ao conteúdo, na medida em que a quantia definida depende de um cálculo.

b) Quem é a parte legítima passiva?

Desta vez, quem tem legitimidade passiva não é o Ministério, mas antes o ISS, I.P., que é uma pessoa coletiva pública que, como qualquer Instituto Público, está sujeito a tutela (ex: revogatória ou inspetiva) do Ministro competente do Governo. Está sujeito a poderes de tutela da Ministra; mas não está integrado no ministério.

CASO 14: O Município de Loures prepara-se para organizar a nova edição do Festival do Caracol Saloio. Para tanto, abriu um concurso público para a celebração de um contrato de prestação de serviços técnicos de som e luz para o palco central.

No programa do procedimento que aprovou, a Câmara Municipal de Loures estabeleceu como critério de adjudicação o da proposta economicamente mais

vantajosa, nele incluindo a valorização da experiência prévia do cocontratante na prestação dos mesmos serviços em festivais.

Apresentaram propostas a Noldor, S.A., e a Sindar., S.A.. Dado que apenas a primeira tinha a comprovada experiência exigida, a Câmara Municipal de Loures adjudicou-lhe o contrato.

a) Pode o Ministério Público impugnar a decisão de adjudicação?

Sim. O regime do contencioso pré-contratual apenas aborda a legitimidade ativa no artigo 101.º, o qual remete para os "termos gerais". Esses termos, remetem, a seu turno, para os nos termos gerais da impugnação de atos ou para as CPAD. Assim, o Ministério Público pode impugnar a decisão de adjudicação com base no artigo 55.º, n.º 1, alínea b) do Código de Processo nos Tribunais Administrativos.

b) Pode a Assembleia Municipal de Loures impugnar a decisão de adjudicação?

Sim. Aplica-se a lógica e o enquadramento legal da alínea anterior. A única diferença é que se aplica a alínea d) e não a alínea b) do n.º 1 do artigo 55.º.

c) A Sindar, S.A., foi notificada hoje (dia 23-05-2022) da decisão de adjudicação e não quer que o contrato seja celebrado.

(i) Pode impugnar a decisão?

Sim, mas dentro do prazo de um mês previsto no artigo 101.º.

(ii) Precisa de requerer uma providência cautelar para que o contrato não seja entretanto celebrado?

Depende. Se, nos termos do artigo 103.º-A, a ação for proposta nos 10 dias seguintes não é necessário o requerimento de uma providência cautelar para que o contrato não seja entretanto celebrado.

d) Pode o pedido de impugnação da decisão de adjudicação ser cumulado com um pedido de impugnação do programa do procedimento?

Pode, sim, por força do artigo 103.º, n.º 2 do Código de Processo nos Tribunais Administrativos.

§ 2. Correção do teste de 9 de Maio de 2022

Passemos agora à correção do teste de avaliação. No fim de cada parcela da resposta, é identificada a cotação que lhe estava associada.

CASO 1: O Dr. Labareda Leitão e o Templo do Fogo: A pedido da Fundação Labareda Leitão, a Câmara Municipal de Sintra decidiu classificar, como imóvel de interesse municipal, a Casa-Museu Dr. Labareda Leitão, para comemorar a vida de um respeitado empresário local que pintava nos tempos livres. Em rigor, o edifício nem se poderia qualificar como Casa-Museu por o Dr. Labareda Leitão nunca ter nela residido e até ter participado na sua inauguração, em 2018.

Depois de obter parecer favorável do Conselho Nacional de Cultura, a Câmara Municipal emitiu a decisão de classificação. Logo de seguida, a Câmara Municipal iniciou o segundo procedimento, com vista à constituição de uma Zonas Especiais de Proteção (ZEP). A verdade é que o Sr. Dr. sempre manifestara o seu desagrado com “aquela gente esquisita” que estava sempre a entrar no edifício ao lado da Casa-Museu.

Essa “gente esquisita” eram praticantes do Zoroastrismo, antiga religião persa. O edifício vizinho era o seu Templo do Fogo. Para além de ser o único local de culto da religião em Portugal, o Templo do Fogo era ainda arrendado para eventos pela Associação Zoroastrista Portuguesa, de modo a obter receitas para apoiar as suas próprias festividades religiosas. Por reverência ao Dr. Labareda Leitão, a Câmara Municipal – de novo, com o parecer favorável do Conselho Nacional de Cultura – determinou o encerramento imediato do Templo do Fogo⁴³.

⁴³ **Enquadramento legal:** O Direito português estabelece dois procedimentos especialmente relevantes para proteger e valorizar o património cultural imóvel, ambos consagrados no Regime do Património Cultural Imóvel).

O primeiro procedimento é o da classificação. A pedido de qualquer interessado, ou oficiosamente, a câmara municipal competente pode classificar um imóvel como património cultural de interesse municipal desde que seja, de acordo com o texto do Regime do Património Cultural Imóvel, de “interesse cultural relevante” no sentido de refletir “valores de memória, antiguidade ou autenticidade”. Nos termos do artigo 22.º, n.º 1, do Regime do Património Cultural Imóvel, a decisão final da câmara tem de ser precedida da emissão de um parecer do Conselho Nacional de Cultura, órgão consultivo integrado no Ministério da Cultura. A decisão final do procedimento tem de ser tomada no prazo de um ano desde o seu início e está sujeita a publicação.

O segundo procedimento é o da criação de Zonas Especiais de Proteção, que são áreas fixadas em redor de um imóvel já classificado como de interesse cultural municipal em que se proíbem certas atividades ou construções. O Regime do Património Cultural Imóvel permite que as Zonas Especiais de Proteção estabeleçam “as restrições adequadas em função da proteção do bem imóvel classificado”. O procedimento segue a mesma estrutura que o da classificação: a câmara decide depois de pedir parecer ao Conselho Nacional de Cultura. A decisão final está sujeita a publicação.

A AZP decidiu reagir jurisdicionalmente. Depois de demandado, o Município de Sintra apresentou contestação. Concorda com os seguintes argumentos da sua defesa?

a) “É ilegal a cumulação de pedidos da autora – de impugnação das duas decisões, de classificação e de imposição da Zona Especial de Proteção – por não ser explicitamente elencada no artigo 4.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos a hipótese de cumulação de dois pedidos de impugnação de atos administrativos” (3 valores).

Errado. É verdade que estamos perante uma situação de não taxatividade na cumulação de pedidos porque este caso não se subsume em nenhuma das alíneas do n.º 2 do artigo 4.º (1,5 valores).

Todavia, a cumulação é legal nos termos do artigo 4.º, n.º 1, alínea a), devido à existência de uma relação de prejudicialidade, pois que, se a classificação for anulada, também terá que o ser a Zona Especial de Proteção (1,5 valores).

Era valorizado se fizéssemos uma discussão coerente – e breve – sobre a tutela jurisdicional efetiva.

b) “Deverá haver absolvição da instância porque a Associação Zoroastrista Portuguesa não tem legitimidade ativa” (3 valores).

Errado. A Associação Zoroastrista Portuguesa tanto tem legitimidade ativa por via do artigo 55.º, n.º 1, alínea a), como por via da alínea c).

Este caso pode subsumir-se na alínea a) uma vez que, devido ao encerramento, a associação tem interesse pessoal e direto, pois que retira um benefício próprio do sucesso da impugnação do ato e esse benefício, além de concreto e atual, não é meramente hipotético (1 valor).

Por outro lado, este caso também se pode subsumir na alínea c) porque, sendo a Associação Zoroastrista Portuguesa a única associação que visa o zelo pela prática religiosa dos crentes zoroastristas, o seu encerramento implica a impossibilidade do exercício da liberdade religiosa da comunidade zoroastrista em Portugal (1 valor).

Dever-se-ia desde logo discutir e excluir a aplicabilidade da alínea f) e a consequente remissão para o artigo 9.º, n.º 2 e subseqüentemente para a Lei de Ação Popular. Isto deve-se ao facto de a Associação Zoroastrista Portuguesa se dedicar à defesa de direitos individualmente aproveitáveis pelos seus membros (liberdade religiosa) e não à defesa de interesses difusos (1 valor).

Era valorizado se fizéssemos referência às normas relevantes sobre tramitação.

c) “Deverá haver absolvição da instância porque a Fundação Labareda Leitão deveria ter sido indicada como contrainteressada” (3 valores).

Este fundamento já está correto. A Fundação Labareda Leitão é contrainteressada por força do artigo 57.º, uma vez que tem legítimo interesse na manutenção do ato impugnado e que pode ser identificada em função da relação material em causa (3 valores).

Era valorizado se discutíssemos sobre se a fundação também devia ser considerada contrainteressada quanto à decisão de Zonas Especiais de Proteção por não haver qualquer vantagem específica quanto à existência da Zonas Especiais de Proteção. A conclusão é a de que esta é irrelevante para as suas atividades.

Nota: Havia uma dedução de valor se fosse aplicada uma norma errada, nomeadamente a do artigo 10.º, n.º 1.

d) “A Associação Zoroastrista Portuguesa deveria ter demandado o Conselho Nacional de Cultura para impugnar os seus pareceres” (3 valores).

Errado. Como o Conselho Nacional de Cultura é um órgão de um Ministério, o artigo 10.º, n.º 2 do Código de Processo nos Tribunais Administrativos obriga a que seja demandado o ministério, não o órgão.

De qualquer das formas, o parecer é inimpugnável. Como o Regime do Património Cultural Imóvel não estabelece que o parecer do Conselho Nacional de Cultura é vinculativo e a regra geral prevista no artigo 91.º, n.º 2 do Código de Procedimento Administrativo estatui que, salvo disposição em contrário, os pareceres não se consideram vinculativos, tem-se que este parecer não é vinculativo, pelo que não produz efeitos externos. Consequentemente, não é impugnável nos termos do artigo 51.º, n.º 2, a), do Código de Processo nos Tribunais Administrativos⁴⁴ (1,5 valores).

Era valorizada a discussão de se Associação Zoroastrista Portuguesa teria legitimidade ativa, ainda que o parecer fosse impugnável. A conclusão seria a de que não teria, porque, como o Município continua a poder praticar a mesma decisão, igualmente desfavorável, mesmo que em desacordo com o parecer, a associação não retiraria qualquer benefício do sucesso da causa.

e) “Em qualquer caso, o tribunal não poderá fiscalizar nenhum dos dois atos administrativos impugnados porque resultam do exercício de poderes discricionários” (4 valores).

Quer o ato de classificação, quer o ato que impõe a Zone Especial de Proteção tratam-se, de facto, de atos praticados ao abrigo de poderes discricionários. Isto porque

⁴⁴ Note-se que, devido ao exposto, não se pode justamente aplicar o artigo 51.º, n.º 2, alínea a), do Código de Processo nos Tribunais Administrativos

foram levados em conta juízos do que poderia ser mais adequado para o “interesse cultural relevante”, incluindo valores de autenticidade, e quais as “restrições adequadas à proteção do bem imóvel” (1 valor).

Ainda que, conforme resulta da regra geral previstas no n.º 1 do artigo 3.º do Código de Procedimento nos Tribunais Administrativos, seja verdade de que os tribunais administrativos não podem proceder à fiscalização de atos praticados ao abrigo de poderes discricionários, existem algumas exceções (1 valor). Vejamos, pois, se se verifica alguma das exceções.

Começando por analisar o ato de classificação, a conclusão é a de que este está viciado, por erro manifesto de apreciação, pois que o facto de a Casa-Museu não reunir os pressupostos necessários está para além de discussão do exercício dos poderes discricionários (1 valor).

Passando para o ato que impõe a Zona Especial de Proteção, tem-se que este está viciado por desvio de poder, uma vez que só foi praticado por reverência, a fim de satisfazer o capricho de uma pessoa. Devido a tal, viola princípios constitucionais que limitam a margem de discricionariedade administrativa, como a proporcionalidade, porque a medida é desadequada e inapta a proteger património cultural, e o direito fundamental de liberdade religiosa (1 valor).

Era valorizada a discussão do princípio da separação de poderes.

Escolha apenas UMA das duas seguintes perguntas.

CASO 2: Supondo que passaram cinco anos desde que a decisão de imposição da Zona Especial de Proteção foi publicada, a Associação Zoroastrista Portuguesa pode agora deduzir um pedido de impugnação contra essa decisão? Pode deduzir um pedido de responsabilidade civil para compensar as receitas entretanto perdidas pela impossibilidade de arrendar o seu espaço (4 valores)?

Como ofende o conteúdo essencial de um direito fundamental, a decisão que impõe a Zona Especial de Proteção é nula por força do artigo 161.º, n.º 2, alínea d) do Código de Procedimento Administrativo. Como consequência, não está sujeita a qualquer prazo de impugnação (2 valores).

Note-se, no entanto, que o artigo 38.º não é aplicável porque, como visto, o ato ainda é impugnável. Devia ser discutida a questão da culpa do lesado por decurso do tempo e não ter sido usado o meio processual adequado da impugnação e responsabilidade civil, nos termos do artigo 4.º da Lei n.º 67/2007 (2 valores).

Mesmo que se tivesse identificando o prazo de impugnação errado da anulação de atos, seria valorizada a coerência da argumentação, em especial quanto ao artigo 38.º.

Seria valorizada a discussão da tempestividade da ação e do prazo de caducidade. Como está em causa um dano contínuo, que permanece até hoje, a ação continua a ser tempestiva.

CASO 3: Em setembro de 2021, a Associação de Cultura Sintrense pediu à Câmara Municipal de Sintra a classificação, como património cultural imóvel municipal, do Palácio dos Condes de Colares. A Associação veio pedir-lhe ajuda a si, como advogado/a, para saber se poderia propor agora, em maio de 2022, uma ação para condenar o Município a emitir a decisão de classificação que pediu (4 valores).

Note-se, em primeira linha de conta, que o prazo previsto no artigo 128.º do Código de Procedimento Administrativo não se aplica, uma vez que, como referido na nota de rodapé n.º 43 do presente documento, a Câmara Municipal de Sintra goza do prazo de um ano para decidir. Como o teste foi feito a 09 de Maio de 2022, tem-se que ainda não decorreu um ano, pelo que a Câmara Municipal de Sintra ainda não está numa situação de inércia ou de indeferimento (2 valores).

Posto isto, a associação é autora popular, dado que defende o interesse difuso do património cultural, nos termos dos artigos artigo 68.º, n.º 1, alínea f) e 9.º, n.º 2, do Código de Processo nos Tribunais Administrativos e nos termos da Lei de Ação Popular (1 valor).

Outro assunto cuja menção é relevante são os limites dos poderes de pronúncia do tribunal. Conforme resulta do artigo 71.º, o tribunal não pode substituir-se à Câmara Municipal de Sintra, só podendo emitir uma pronúncia de condenação genérica (1 valor)

Nota: O maior desenvolvimento e coerência num dos três pontos acima poderia ser valorizado no sentido de compensar incompletudes nos outros.

- FIM -