



**UNIVERSIDADE CATÓLICA PORTUGUESA**

**A ação administrativa urgente de contencioso pré-contratual -  
Tramitação processual**

Luísa Cristina Candeias Gonçalves da Cruz Tinoco

Mestrado em Direito

Faculdade de Direito | Escola do Porto

2022



**UNIVERSIDADE CATÓLICA PORTUGUESA**

**A ação administrativa urgente de contencioso pré-contratual –  
Tramitação processual**

Luísa Cristina Candeias Gonçalves da Cruz Tinoco

Dissertação de Mestrado

Orientada pelo Exmo. Senhor Professor Doutor Mário Aroso de Almeida

Mestrado em Direito

Faculdade de Direito | Escola do Porto

2022

Aos que fazem parte da minha vida.

“A nossa missão é apascentar em vez de explorar e possuir a qualquer custo.”

José Tolentino de Mendonça,

*O Que é Amar Um País - O Poder da Esperança*

## **Agradecimentos**

Expresso a minha gratidão ao Senhor Professor Doutor Mário Aroso de Almeida, por ter aceitado ser meu orientador, pela amabilidade com que sempre me tratou e por ter contribuído para a concretização do presente trabalho.

Ao Dr. Pedro Elias da Costa, agradeço a tradução para inglês do resumo e das palavras-chave, que sem me conhecer pessoalmente e a pedido da Helena aceitou dar o seu contributo. O meu muito obrigada.

Ao Carlos Rebelo, pela amizade e contributo na revisão formal do trabalho, que muito agradeço.

Ao meu marido e à minha filha, pela paciência e amor constante.

Aos meus pais, pelos valores preciosos que me transmitiram e que dão sentido à minha vida.

À memória da minha avó Helena, com muita saudade.

À memória da Elisa, sempre presente.

## **Resumo**

O trabalho que se apresenta constitui uma reflexão sobre questões essenciais na tramitação processual da ação administrativa urgente de contencioso pré-contratual, nas suas diversas fases, tendo em vista evitar que um processo termine por decisões de forma.

No Capítulo I é feita uma abordagem que incide sobre questões processuais específicas do contencioso pré-contratual e que serão desenvolvidas nos capítulos subsequentes. O Capítulo II apresenta os requisitos fundamentais dos articulados de petição inicial e de contestação. No Capítulo III focam-se aspetos relacionados com o processo administrativo, a intervenção do Ministério Público, os articulados de réplica e tréplica e os articulados supervenientes. O Capítulo IV dedica-se às fases de saneamento, instrução e alegações. No Capítulo V é apresentada a tramitação dos incidentes previstos nos artigos 103.º-A e 103.º-B do Código de Processo nos Tribunais Administrativos. No Capítulo VI explica-se a tramitação a seguir quando haja lugar à aplicação do disposto nos artigos 45.º e 45.º-A do Código de Processo nos Tribunais Administrativos. No Capítulo VII é abordada a fase de julgamento. Finalmente, no Capítulo VIII realiza-se a síntese do trabalho e sugerem-se novas medidas que visam a simplificação e a celeridade processual.

### **Palavras-chave**

Contratos públicos

Contencioso pré-contratual

Ação administrativa urgente

## **Summary**

The work presented is intended to draw attention to essential issues in the procedural procedure of urgent administrative legal action for pre-contractual litigation, in its various stages, in order to prevent a lawsuit from ending up in formal decisions.

Chapter I is dedicated to an approach that focuses on specific procedural issues of pre-contractual litigation and that will be developed in subsequent chapters. Chapter II presents the fundamental requirements of the pleadings of the complaint and the answer. Chapter III focuses on aspects related to the administrative legal action, the intervention of the Public Prosecutor's Office, the pleadings of reply and counter-reply and the supervening pleadings. Chapter IV is dedicated to the phases of preparatory decision, instruction and allegations. Chapter V presents the processing of incidents stated in articles 103A and 103B of the Code of Procedure in Administrative Courts. Chapter VI explains the procedure to be followed when Articles 45 and 45A of the Code of Procedure in the Administrative Courts are applied. Chapter VII addresses the judgment phase. Finally, Chapter VIII summarizes the work and suggests new measures aimed at simplification and procedural celerity.

## **Key words**

Public contracts

Pre-contractual litigation

Urgent administrative legal action

<b>Índice</b>	
Abreviaturas	9
INTRODUÇÃO	11
CAPÍTULO I	12
<b>Questões processuais específicas do contencioso pré-contratual</b>	12
1. O despacho liminar	12
2. Admissão de uma fase de alegações	13
3. Prazos a observar	14
4. A ampliação do objeto do processo	15
5. A realização de uma audiência pública	16
6. A aplicação do disposto nos artigos 45.º e 45.º-A do Código de Processo dos Tribunais Administrativos	16
CAPÍTULO II	17
<b>Os requisitos fundamentais dos articulados de petição inicial e de contestação</b>	17
1. Petição inicial	17
1.1. Definição	17
1.2. Requisitos	17
1.3. Instrução da petição inicial e modo de apresentação	20
1.4. Consequências da falta de requisitos	21
2. Contestação	22
2.1. Definição	22
2.2. Prazo para contestar	22
2.3. Conteúdo da contestação	22
2.4. A instrução da contestação e modo de apresentação	24
2.5. Reconvenção	24
2.6. Consequências da falta de requisitos	26
CAPÍTULO III	26
<b>O processo administrativo, a intervenção do Ministério Público, os articulados de réplica e tréplica e os articulados supervenientes</b>	26
1. Envio do processo administrativo	26
2. Intervenção do Ministério Público	27
3. Os articulados de réplica e tréplica	28
3.1. O articulado de réplica	28
3.2. O articulado de tréplica	29

4. Os articulados supervenientes	29
<b>CAPÍTULO IV</b>	<b>30</b>
<b>Saneamento, instrução e alegações</b>	<b>30</b>
1. Fase do saneamento	30
1.1. Despacho pré-saneador	30
1.2. Audiência prévia	31
1.3. Despacho saneador	33
1.4. Despacho de prova	34
2. Fase da instrução	34
3. Fase da audiência final	35
4. Alegações escritas	36
<b>CAPÍTULO V</b>	<b>36</b>
<b>A tramitação dos incidentes previstos nos artigos 103.º-A e 103.º-B do Código de Processo nos Tribunais Administrativos</b>	<b>36</b>
1. Pedido de levantamento do efeito suspensivo automático	36
2. Pedido de adoção de medidas provisórias	37
<b>CAPÍTULO VI</b>	<b>38</b>
<b>Tramitação a seguir quando haja lugar à aplicação do disposto nos artigos 45.º e 45.º-A do Código de Processo nos Tribunais Administrativos</b>	<b>38</b>
1. Situações possíveis em consequência da modificação objetiva da instância	38
1.1. Acordo das partes	39
1.2. Falta de acordo das partes	39
2. O pedido cumulado de reparação de todos os danos	40
<b>CAPÍTULO VII</b>	<b>41</b>
<b>Fase de julgamento</b>	<b>41</b>
1. A consulta prejudicial para o Supremo Tribunal Administrativo	41
2. A sentença	41
3. Objeto e limites da decisão	43
<b>CAPÍTULO VIII</b>	<b>44</b>
<b>Síntese do trabalho e sugestão de novas medidas</b>	<b>44</b>
1. Conclusões	44
2. Sugestões	45
Bibliografia	48

## Abreviaturas

Ac. – Acórdão

Acs. – Acórdãos

Ac. STA – Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo

Ac. STJ – Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça

Ac. TC – Acórdão do Tribunal Constitucional

Ac. TCAN – Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte

Ac. TCAS – Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul

Ac. TRL – Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa

CC – Código Civil

CPA – Código do Procedimento Administrativo

CPC – Código de Processo Civil

CCP – Códigos dos Contratos Públicos

CPTA – Código de Processo nos Tribunais Administrativos

CRP – Constituição da República Portuguesa

ETAF – Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais

MP – Ministério Público

RDA – Revista de Direito Administrativo

RCP – Regulamento das Custas Processuais

TJUE – Tribunal de Justiça da União Europeia

## **PREFÁCIO**

Esta dissertação é fruto do trabalho da autora, que acompanha diariamente processos de contencioso pré-contratual, no exercício de funções no Juízo de Contratos Públicos do Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa, como juíza de direito.

Foi com base na experiência profissional adquirida, na aplicação prática diária de direito processual administrativo, particularmente em processos de contencioso pré-contratual, no saber adquirido e na sua constante dedicação ao estudo de matérias relacionadas com a área da contratação pública, que autora decidiu realizar o presente trabalho, convicta da sua relevância e utilidade.

Lisboa, abril de 2022

Luísa Tinoco

## INTRODUÇÃO

Vamos debruçar-nos sobre a tramitação da ação administrativa urgente de contencioso pré-contratual, que se encontra consagrada no CPTA e à luz da sua redação atual.

Por ser uma ação que permite controlar a legalidade dos atos administrativos praticados no âmbito de procedimentos de formação de determinados contratos públicos (aqueles que se encontram identificados no artigo 100.º, n.º 1 do CPTA), bem como dos documentos conformadores do procedimento, à luz do estabelecido no artigo 103.º do CPTA, cada ação deve ser tramitada de modo a que termine com uma decisão de mérito.

Assim, com vista a alcançar tal desiderato, procuraremos explicar as diversas fases processuais deste tipo de ação, destacando as questões que, em nosso entender, são relevantes e se suscitam ao longo de todo o processo e nas suas diversas fases. Para maior clareza, transcrever-se-á, sempre que entendermos necessário, o artigo sobre o qual o trabalho se debruça em cada momento.

Este inicia-se com uma abordagem que incide sobre questões processuais específicas do contencioso pré-contratual, que depois serão desenvolvidas ao longo de todo o trabalho.

De seguida, explicaremos a tramitação estabelecida no Capítulo III, do Título II, do CPTA, começando pelos requisitos fundamentais dos articulados de petição inicial e de contestação (previstos nos artigos 78.º a 83.º-A da Secção I), passando de seguida ao regime do processo administrativo, à intervenção do Ministério Público, aos articulados de réplica e de tréplica e aos articulados supervenientes (previstos nos artigos 84.º a 86.º da Secção II), e depois ao saneamento, instrução e alegações (previstos nos artigos 87.º a 91.º-A da Secção III).

Por integrarem também o contencioso pré-contratual, vamos descrever a tramitação a observar nos incidentes previstos no artigo 103.º-A e 103.º-B do CPTA e aquela que deve ser seguida quando haja lugar à aplicação do disposto nos artigos 45.º e 45.º-A do CPTA.

A fase de julgamento incidirá sobre o conteúdo da sentença, o objeto e os limites da decisão (artigos 94.º e 95.º da Secção IV do CPTA).

Por fim, iremos sugerir novas medidas que permitirão antecipar soluções para possíveis questões de tramitação que este contencioso suscita.

## CAPÍTULO I

### Questões processuais específicas do contencioso pré-contratual

Neste capítulo pretendemos descrever a tramitação do contencioso pré-contratual, prevista no artigo 102.º, n.ºs 2 a 9, do CPTA, que integra a Secção III, do Capítulo I, do Título III, que constitui o regime especial de tramitação dos processos de contencioso pré-contratual.

#### 1. O despacho liminar

Estabelece o artigo 102º nº 2 do CPTA que *«Uma vez distribuído, o processo é concluso ao juiz para despacho liminar, a proferir no prazo máximo de 48 horas, no qual, sendo a petição admitida, é ordenada a citação da entidade demandada e dos contrainteressados, com advertência, se verificados os respetivos pressupostos, do disposto n.º 1 do artigo 103.º-A»*.

A partir de 20 de junho de 2021 [entrada em vigor das alterações introduzidas ao CPTA, através da Lei nº 30/2021, de 21 de maio], a citação da entidade demandada e dos contrainteressados passou a depender de prévio despacho judicial e só é ordenada se a petição inicial for admitida.

Com a introdução de um despacho liminar no contencioso pré-contratual, o juiz pode, em vez de ordenar a citação, indeferir liminarmente a petição.

O despacho de indeferimento liminar deve ser proferido quando ocorra a *manifesta ausência dos pressupostos processuais* – exceções dilatórias insupríveis de conhecimento oficioso, que não permitem o convite ao autor para completar ou corrigir a petição inicial – ou a *manifesta falta de fundamento das pretensões formuladas* – o pedido seja manifestamente improcedente (cfr. artigo 102.º, n.º 3 do CPTA).

Estão em causa situações que obstam a que o processo prossiga os seus termos e que o princípio da economia processual exige.

Sendo a petição admitida, é ainda necessário verificar se se encontram preenchidos os pressupostos previstos no artigo 103ºA, nº 1, do CPTA.

Assim, estando em causa a impugnação da decisão de adjudicação, num segundo momento, o juiz verifica liminarmente se a instauração da ação suspende

automaticamente os efeitos do ato impugnado ou a execução do contrato, se este já tiver sido celebrado.

Para que tal suceda, é necessário que se verifiquem os seguintes pressupostos cumulativos:

(i) esteja em causa a impugnação do ato de adjudicação

(ii) o ato seja relativo a um procedimento de formação de um contrato público ao qual seja aplicável o disposto no n.º 3 do artigo 95.º ou a alínea a) do n.º 1 do artigo 104.º do CCP;

(iii) a ação seja proposta no prazo de dez dias úteis, contados desde a notificação da adjudicação a todos os concorrentes.

O despacho liminar tem, assim, duas importantes finalidades, por ordem sequencial:

1.ª – verificar se ocorre algum fundamento de indeferimento liminar da petição inicial;

2.ª – verificar, se a petição inicial for admitida, se se mostram reunidos todos os pressupostos de que depende a suspensão automática dos efeitos do ato impugnado ou a execução do contrato, se este já tiver sido celebrado.

Com a primeira finalidade, evita-se o prosseguimento de uma ação que não conduziria a qualquer resultado útil.

Com a segunda finalidade, visa-se fixar no despacho de citação que a mesma seja feita ou não com a advertência do disposto no n.º 1, do artigo 103.º-A, do CPTA.

Em suma, a intervenção do juiz nesta fase liminar visa, por um lado, reduzir o número de processos e evitar a prática de atos desnecessários, e, por outro lado, advertir a entidade demandada e os contrainteresados de que a interposição da ação da qual são citados suspende ou não automaticamente os efeitos do ato impugnado ou a execução do contrato, se este já tiver sido celebrado.

## **2. Admissão de uma fase de alegações**

Estabelece o artigo 102.º n.º 4 do CPTA que «*Só são admissíveis alegações no caso de ser requerida ou produzida prova com a contestação.*».

O preceito apenas se refere à contestação, mas a admissão de uma fase de alegações não se circunscreve à prova requerida ou produzida com a contestação.

A interpretação da norma tem de ser conjugada com o estabelecido no artigo 91.º-A do CPTA “ex vi” artigo 102.º, n.º 1, do CPTA, que admite uma fase de alegações

escritas quando sejam realizadas diligências de prova, sem que haja lugar à realização de audiência final.

Nas ações de contencioso pré-contratual, que têm natureza urgente, a mera apresentação de requerimentos de produção de prova pelas partes não admite a existência de uma fase de alegações, «a circunstância de ter sido requerida a produção de prova na petição inicial ou na contestação não é suficiente para desencadear o prosseguimento do processo para alegações, sendo ainda necessário que a prova requerida seja efetivamente realizada, uma vez que é a produção de prova em momento ulterior aos articulados que justifica a subsequente intervenção processual das partes.» (*Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos*, Mário Aroso de Almeida e Carlos Alberto Fernandes Cadilha, 5ª ed., Almedina, pág. 863).

Compete, assim, ao juiz apreciar e decidir, perante a matéria de facto alegada pelas partes e tomando em consideração os requerimentos probatórios apresentados, se ocorre a necessidade de abrir um período de produção de prova ou se a entidade demandada e/ou os contrainteressados juntaram com as respetivas contestações prova documental a que o autor não teve acesso, por não integrar o processo administrativo.

Assim sendo e visando a apresentação de alegações assegurar às partes o exercício do direito ao contraditório, «as alegações apenas têm lugar quando sejam realizadas diligências instrutórias ou sejam juntos documentos que não constavam do processo administrativo.» (*Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos*, Mário Aroso de Almeida e Carlos Alberto Fernandes Cadilha, 5ª ed., Almedina, pág. 865).

### **3. Prazos a observar**

Estabelece o artigo 102º nº 5 do CPTA que:

*«Os prazos a observar são os seguintes:*

*a) 20 dias para a contestação e para as alegações, quando estas tenham lugar;*  
*b) 10 dias para a decisão do juiz ou relator, ou para este submeter o processo a julgamento;*

*c) 5 dias para os restantes casos».*

Este preceito estabelece prazos processuais específicos para os processos de contencioso pré-contratual, que se justificam pela natureza urgente do processo.

O prazo de 20 (vinte) dias corre em simultâneo para a entidade demandada e para os concontraintressados, sem prejuízo do disposto no artigo 569.º, n.º 2, do CPC “ex vi” artigo 35.º, n.º 1, do CPTA, aplicável ao prazo para a contestação.

O prazo de cinco dias, estabelecido «para os restantes casos», abarca todas as situações não abrangidas pelas alíneas a) e b) do nº 5 e prevalece sobre qualquer outro prazo estabelecido no CPTA, para a ação administrativa não urgente.

#### **4. A ampliação do objeto do processo**

Estabelece o artigo 102º, nº 6, do CPTA, que «*O objeto do processo pode ser ampliado à impugnação do contrato, segundo o disposto no artigo 63º*».

É, assim, possível, no contencioso pré-contratual, a modificação objetiva da instância mediante a cumulação superveniente de pedidos e até ao encerramento da discussão em primeira instância.

Se a requerida ampliação do objeto do processo ocorrer depois da fase dos articulados, o autor deve requerer a mesma nos termos do nº 4 do artigo 63º, isto é, em articulado próprio, que depois é notificado à entidade demandada e aos concontraintressados, para o exercício do direito ao contraditório, no prazo de dez dias.

Se a requerida ampliação do objeto do processo ocorrer durante a fase dos articulados iniciais, «nada parece obstar a que a alteração da instância se processe na réplica, já que esta peça processual – contrariamente ao que sucede no processo civil, em que apenas pode ser utilizada para o autor responder à matéria da reconvenção – tem ainda uma função de fixação dos termos da causa.» (Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos, Mário Aroso de Almeida e Carlos Alberto Fernandes Cadilha, 5ª ed., Almedina, pág. 458).

Seja no articulado de réplica, seja em articulado próprio, por ter sido apresentado depois de findarem os articulados iniciais, na requerida ampliação da instância deve o autor identificar o ato jurídico impugnado e/ou o contrato, expor os factos essenciais que constituem a causa de pedir e as razões de direito que servem de fundamento à sua pretensão, formular o pedido, apresentar rol de testemunhas e requerer outros meios de prova ou fazer remissão expressa para os meios de prova já indicados na ação, se para prova do alegado forem suficientes.

Por fim, a modificação objetiva do processo está sujeita a tributação, nos termos do 1.1 da tabela I-B, conforme estabelece o artigo 7.º, n.º 9, do RCP, pelo que o autor

deve comprovar o seu pagamento no momento da apresentação do requerimento de ampliação da instância.

## **5. A realização de uma audiência pública**

Estabelece o artigo 102º, nº 7, do CPTA, que *«Quando o considere aconselhável ao mais rápido esclarecimento da questão, o tribunal pode, oficiosamente ou a requerimento de qualquer das partes, optar pela realização de uma audiência pública para discussão da matéria de facto e de direito».*

A audiência pública visa a discussão de facto e de direito da ação, concentrando num único momento a apreciação sobre a matéria de facto alegada pelas partes, a matéria de direito aplicável ao caso e a apresentação de alegações orais.

Sempre que num processo concreto exista uma fase de audiência final, não se justifica lançar-se mão de uma fase de audiência pública, por a finalidade desta ser alcançada por aquela.

A sua realização, a requerimento de qualquer das partes, deve ser requerida na fase dos articulados e até à pronúncia do tribunal sobre os requerimentos de prova apresentados, na qual o juiz decide determinar ou não a realização de uma audiência final e a existência ou não de uma fase de alegações.

Visando-se a celeridade processual e podendo realizar-se a requerimento de qualquer das partes ou por iniciativa oficiosa do juiz, a apreciação do que se *«considere aconselhável ao mais rápido esclarecimento da questão»* dependerá sempre de uma apreciação casuística do juiz, em função do alegado pelas partes, da complexidade do processo e da verificação de uma situação de manifesta urgência.

Por regra, o tribunal não opta oficiosamente pela realização de uma audiência pública para discussão da matéria de facto e de direito, face à elevada complexidade dos processos desta natureza, nem as partes requerem a sua realização.

## **6. A aplicação do disposto nos artigos 45º e 45ºA do CPTA**

Estabelece o artigo 102.º, n.ºs 8 e 9, do CPTA, que:

*«8 - No âmbito do contencioso pré-contratual, há lugar à aplicação do disposto nos artigos 45.º e 45.º-A, quando se preenchem os respetivos pressupostos.*

*9 - O disposto no número anterior é também aplicável nas situações em que, tendo sido cumulado pedido respeitante à invalidade de contrato por violação das regras relativas ao respetivo procedimento de formação, o tribunal proceda, segundo o disposto na lei substantiva, ao afastamento dessa invalidade em resultado da ponderação dos interesses públicos e privados em presença».*

Com a remissão para os artigos 45.º e 45.º-A do CPTA e desde que verificados os respetivos pressupostos, admite-se no contencioso pré-contratual urgente a modificação do objeto do processo para garantir ao autor o seu direito a uma indemnização.

No Capítulo VI será abordada a tramitação a seguir, quando haja lugar à aplicação do disposto nos citados normativos, nas seguintes situações:

- (i) as partes acordarem no montante da indemnização devida
- (ii) na falta de acordo, o autor requerer a fixação judicial da indemnização devida ou optar por pedir a reparação de todos os danos resultantes da atuação ilegítima da entidade demandada
- (iii) o pedido de reparação de todos os danos já ter sido cumulado na ação.

## **CAPÍTULO II**

### **Os requisitos fundamentais dos articulados de petição inicial e de contestação**

Neste capítulo pretendemos descrever a tramitação dos articulados principais do contencioso pré-contratual, prevista nos artigos 78.º a 83.º-A do CPTA, que integra a Secção I, do Capítulo III, do Título II, aqui aplicável nos termos do artigo 102.º, n.º 1, do CPTA.

#### **1. Petição inicial**

##### **1.1. Definição**

A petição inicial constitui o articulado com que o autor propõe a ação e esta considera-se proposta logo que a petição inicial seja recebida na secretaria do tribunal ao qual é dirigida. A petição inicial é a base do processo.

##### **1.2. Requisitos**

Vamos aqui analisar individualmente os requisitos previstos no artigo 78º do CPTA.

Em primeiro lugar, a petição inicial tem de ser *deduzida de forma articulada* (epígrafe do n.º 2, do artigo 78.º, do CPTA).

***A alínea a) do n.º 2 exige que o autor designe o tribunal em que a ação é proposta***, o qual terá de corresponder ao tribunal material (artigos 44.º e 44.º-A do ETAF) e territorialmente (cfr. artigos 16.º a 22.º do CPTA e Portaria nº 325/2003, de 29/12) competente para a apreciar.

***A alínea b) do n.º 2 consagra o dever de identificação das partes do processo***, incluindo eventuais contrainteressados (artigos 57.º e 68.º, n.º 2, do CPTA), consagrando o n.º 3 uma regra idêntica à estabelecida no artigo 10.º, n.º 4, do CPTA, que irreleva o erro quanto à indicação da entidade demandada, e o artigo 78.º-A do CPTA a possibilidade de o autor requerer à Administração, previamente à propositura da ação, a passagem de certidão, da qual constem os elementos de identificação (a identidade e residência) dos contrainteressados que o autor não conheça, no todo ou em parte.

Usando a faculdade conferida pelo artigo 78.º-A do CPTA e se a certidão não for passada no prazo legal (prazo máximo de 10 dias (cfr. artigo 84.º, n.º 1, do CPA)), o autor, na petição inicial, deve juntar prova de que a requereu, indicar a identidade e residência dos contrainteressados que conheça e requerer a intimação judicial da entidade demandada para, no prazo de cinco dias, fornecer ao tribunal a identidade e residência dos contrainteressados em falta, para o efeito de poderem ser citados (cfr. n.º 2 do artigo 78.º-A), constituindo a intimação da entidade demandada um incidente do processo de contencioso pré-contratual.

Quanto ao autor, *é obrigatório* indicar números de identificação civil, de identificação fiscal ou de pessoa coletiva, profissões e locais de trabalho; já quanto à identificação das demais partes, a indicação de tais elementos também deve ser efetuada, mas apenas quando o autor deles tiver conhecimento.

***A alínea c) do n.º 2 exige a indicação do domicílio profissional do mandatário judicial***, para além da sua referência na procuração.

***A alínea d) do n.º 2 exige a indicação da forma do processo***, que no contencioso em causa corresponde ao “Processo de contencioso pré-contratual” (cfr. Deliberação (extrato) n.º 2186/2015, publicada no Diário da República II Série n.º 235/2015, em 01/12, e artigo 97.º, n.º 1, alínea c) do CPTA).

***A alínea e) do n.º 2 exige a identificação do ato jurídico impugnado***. No contencioso pré-contratual a sua identificação só não é obrigatória quando se trate

apenas de uma ação de condenação à prática de atos administrativos, na qual o objeto do processo é a pretensão do autor.

Por regra, numa ação de impugnação em que o autor vise atacar o ato de exclusão da sua proposta e o ato de adjudicação a um contrainteresado, o ato impugnado corresponde à decisão da entidade demandada que aprova em simultâneo o relatório final e autoriza a adjudicação, nos termos da proposta efetuada pelo júri do procedimento no relatório final.

***A alínea f) do n.º 2 exige que o autor exponha “os factos essenciais que constituem a causa de pedir e as razões de direito que servem de fundamento à ação”.***

A exposição dos factos é de grande relevância; o autor, para além de expor o facto jurídico de que emerge o seu direito (factos essenciais, que limitam os poderes instrutórios do juiz), deve expor detalhadamente outros factos (instrumentais) e circunstâncias que relevam para a sua demonstração, seguida da exposição das razões de direito que servem de fundamento à ação.

Se possível, deve o autor anteceder, quer a alegação dos factos quer a alegação das razões de direito de um título, respetivamente, que os identifique (por ex. “Exposição da matéria de facto” e “Exposição das razões de direito”) e, apenas quanto aos factos, ter o cuidado de os alegar por sequência cronológica, de modo objetivo e com indicação do meio de prova a utilizar em cada facto. Quanto ao direito, deve o autor expor as suas razões por referência a cada vício que assaca ao ato impugnado ou norma e, tratando-se apenas de uma ação de condenação à prática de atos administrativos, expor as razões que fundamentam a sua pretensão.

Tem aqui plena aplicação o estabelecido no artigo 5.º do CPC “ex vi” artigo 1.º do CPTA, que consagra o princípio do dispositivo, que impõe ao autor o ónus de alegação dos factos essenciais que constituem a causa de pedir e, simultaneamente, define os poderes de cognição do tribunal quanto aos factos e quanto ao direito.

***A alínea g) do n.º 2 exige que o autor formule o pedido***, que corresponde à conclusão lógica da exposição da matéria de facto e das razões de direito que o antecedem.

A grande relevância da formulação do pedido resulta do estabelecido no artigo 95.º, n.º 2, do CPTA, nos termos do qual: “*A sentença não pode condenar em quantidade superior ou em objeto diverso do que se pedir, ...*”.

No contencioso pré-contratual, o autor pode formular diferentes tipos de pedidos, consoante sua pretensão (cfr. artigo 553.º e seguintes do CPC).

***A alínea h) do n.º 2 exige que o autor declare o valor da causa,*** no contencioso pré-contratual, «Visando a autora a anulação do ato de adjudicação e a emissão de novo ato agora por referência à sua proposta, o valor da causa reconduz-se ao preço que aí apresentou, posto que é por esse valor que, em caso de procedência da ação, será feita a adjudicação, quer nos reportemos à quantia equivalente ao benefício visado pela recorrente ou ao preço do contrato em questão, cf. artigo 32.º, n.ºs 2 e 3, do CPTA.» (Ac. do TCA Sul 164/19.0BEFUN, de 16.04.2020; vide também Acs. do TCA Sul de 06.11.2014, proc. n.º 11522/14; de 05.04.2018, proc. n.º 359/17.0BELLE; de 10.05.2018, proc. n.º 78/17.8BEPDL-S1; de 19.06.2019, proc. n.º 48/18.9BEPDL).

O valor da ação representa a utilidade económica imediata do pedido (cfr. artigo 31.º, n.º 1, do CPTA) e é tido em consideração para determinar se cabe recurso da sentença proferida em primeira instância e que tipo de recurso (cfr. artigo 31.º, n.º 2, do CPTA).

Ainda na petição inicial, caso o autor pretenda *apresentar rol de testemunhas e requerer outros meios de prova*, deve, no final da petição inicial, apresentar o seu requerimento probatório e pode indicar, no final da petição, quando seja caso disso, que os documentos necessários à prova constem do processo administrativo, em vez de proceder à sua junção (cfr. artigo 423.º do CPC).

### **1.3 Instrução da petição inicial e modo de apresentação**

O processo, nos tribunais administrativos, é eletrónico (artigo 24.º do CPTA) e os atos processuais escritos devem ser praticados nos termos da Portaria n.º 380/2017, de 19/12.

No contencioso pré-contratual, a petição inicial deve ser instruída com os seguintes documentos:

- (i)** comprovativo (artigo 79.º, n.º 1, do CPTA);
  - do prévio pagamento da taxa de justiça devida;
  - ou da concessão do benefício de apoio judiciário;
  - ou da apresentação do pedido de apoio judiciário requerido e ainda não concedido;
- (ii)** procuração (artigo 40.º e seguintes do CPC “ex vi”, artigo 79.º, n.º 7, do CPTA);
- (iii)** quando a prova dos factos alegados na petição inicial, total ou parcialmente, não resulte do processo administrativo a juntar pela entidade demandada, deve o autor

apresentar com a petição os documentos destinados a fazer essa prova (artigo 423º, nº 1, do CPC);

(iv) quando seja deduzida:

- pretensão impugnatória, deve o autor juntar documento comprovativo do documento conformador do procedimento de formação de contrato (artigo 103.º do CPTA) e/ou do(s) ato(s) impugnado(s) (artigo 79.º, n.º 3, alínea a), do CPTA);

- apenas pretensão de condenação à prática de atos administrativos [por ex. quando o autor pretende requerer ao tribunal que condene a entidade demandada à prática do ato de adjudicação, por já ter passado demasiado tempo desde a fase de audiência prévia], deve o autor juntar documento comprovativo do último ato praticado no procedimento de formação de contrato.

Quando não seja possível ao representante do autor, por justo impedimento, apresentar a petição inicial e os documentos que a instruem, nos termos da Portaria nº 380/2017, de 19/12, os mesmos poderão ser apresentados por uma das vias previstas no n.º 5, do artigo 24.º, do CPTA.

Caso o autor não tenha a possibilidade de proceder à junção de algum documento com a petição inicial, desde que alegue motivo justificado, é-lhe fixado prazo para proceder à sua junção (cfr. artigo 79.º, n.º 6, do CPTA).

#### **1.4 Consequências da falta de requisitos**

A comprovação de pagamento de taxa de justiça de valor inferior ao devido, nos termos do RCP, equivale à falta de comprovação (cfr. artigo 145.º, n.º 2, do CPC), e não sendo a petição inicial recusada pela secretaria, ao abrigo do disposto no artigo 80.º, n.º 1, alínea d), do CPTA, tal facto constitui, no contencioso pré-contratual, fundamento de indeferimento liminar da petição, atento o estabelecido no artigo 560.º do CPC, na redação introduzida pelo Decreto-Lei n.º 97/2019, de 26/07.

Deste modo, o autor precisa de verificar sempre que procede ao pagamento da taxa de justiça devida, pois pode suceder estar a intentar a ação no limite do prazo e, se a petição for rejeitada liminarmente, poderá vir a caducar o direito de a interpor, na medida em que não é possível considerar a ação proposta na data em que a primeira petição foi apresentada em juízo.

Depois do despacho liminar e prosseguindo o processo, haverá apenas despacho de aperfeiçoamento da petição inicial no despacho pré-saneador, previsto no artigo 87.º do CPTA.

## **2. Contestação**

### **2.1. Definição**

A contestação é o segundo articulado do processo, através do qual a entidade demandada e os contrainteresados têm a oportunidade de apresentar a sua defesa relativamente à pretensão formulada pelo autor na petição inicial.

### **2.2. Prazo para contestar**

Os demandados podem contestar no prazo de 20 dias (cfr. artigo 102.º, n.º 5, alínea a), do CPTA) a contar da citação, começando o prazo a correr desde o termo da dilação, quando a esta houver lugar (cfr. artigo 82.º, n.º 1, do CPTA), sem prejuízo do disposto no artigo 569.º, n.º 2, do CPC “ex vi” artigo 35.º, n.º 1, do CPTA.

Quando não seja citado o órgão que praticou o ato impugnado ou que o devia ter praticado ou que aprovou os documentos conformadores do procedimento, por erro na petição inicial, o órgão citado deve dar imediato conhecimento àquele que o deveria ter sido, que beneficiará, nesse caso, de um prazo suplementar de 5 dias (cfr. artigo 102.º, n.º 5, alínea c), do CPTA) para apresentar a contestação e enviar o processo administrativo, quanto exista (cfr. artigo 82.º, n.º 2, do CPTA).

Também é admitida a prorrogação do prazo para a apresentação da contestação pelos contrainteresados por mais 5 dias (cfr. artigo 82.º, n.º 3, do CPTA e artigo 102.º, n.º 5, alínea c) do CPTA), contado desde o momento em que seja notificado de que o processo administrativo foi junto aos autos, quando a sua consulta não lhe tenha sido facultada, em tempo útil.

Ainda, mediante pedido devidamente fundamentado, o Ministério Público quando atue no processo em representação do Estado (cfr. artigo 10.º, n.º 2, do CPTA) e careça de informações que não possa obter dentro do prazo de 20 dias para contestar ou quando tenha de aguardar resposta a consulta feita a instância superior, é-lhe concedida uma prorrogação do prazo não superior a 5 dias (artigos 82.º, n.º 4 e 102.º, n.º 5, alínea c), do CPTA).

A mesma prorrogação de prazo também pode ser concedida a qualquer demandado, ao abrigo do disposto no artigo 569.º, n.º 5, do CPC “ex vi” artigo 35.º, n.º 1, do CPTA.

### **2.3 Conteúdo da contestação**

A contestação, em questões de forma, é semelhante ao articulado de petição inicial.

Na contestação, também deduzida de forma articulada, devem os demandados:

(i) individualizar a ação (cfr. artigo 83.º, n.º 1, alínea a), do CPTA): constitui a primeira parte do articulado e significa identificar o tribunal, incluindo o juízo administrativo especializado dos contratos públicos, quando exista, identificar as partes e o número do processo;

(ii) identificar as partes, incluindo eventuais contrainteressados, com a indicação dos nomes, domicílios ou sedes, e, sempre que possível, números de identificação civil, de identificação fiscal ou de pessoa coletiva, profissões e locais de trabalho (cfr. 83.º, n.º 6, do CPTA);

(iii) indicar o domicílio profissional do mandatário judicial (cfr. artigo 83.º, n.º 6, do CPTA);

(iv) expor as razões de facto e de direito por que se opõem à pretensão do autor (cfr. artigo 83.º, n.º 1, alínea b), do CPTA): devem tomar posição definida perante os factos que constituem a causa de pedir invocada pelo autor (artigo 83.º, n.º 3, última parte, do CPTA e artigo 574.º do CPC) – a denominada defesa por impugnação (cfr. artigo 571.º, n.º 1, 1ª parte, e n.º 2, 1ª parte, do CPC “ex vi” artigo 35.º, n.º 1, do CPTA);

(v) expor os factos essenciais em que se baseiam as exceções deduzidas, especificando-as separadamente (cfr. artigo 83.º, n.º 1, alínea c), do CPTA): está em causa a alegação de factos que obstem à apreciação do mérito da ação, dando lugar à absolvição da instância ou à remessa do processo para outro tribunal, ou que impedem, modificam ou extinguem o efeito jurídico dos factos articulados pelo autor, que determinam a improcedência total ou parcial do pedido (artigo 571.º, n.º 1, 2ª parte, e n.º 2, 2ª parte, do CPC, e artigo 89.º do CPTA) – a denominada defesa por exceção;

(vi) no final da contestação:

- apresentar o rol de testemunhas e requerer outros meios de prova (cfr. artigo 83.º, n.º 2, do CPTA);

- impugnar o valor da causa indicado na petição inicial, caso não aceite o indicado pelo autor (cfr. artigo 305.º, n.ºs 1 e 4, do CPC “ex vi” artigo 31.º, n.º 4, do CPTA), devendo indicar o valor que atribui à ação (artigo 306.º, n.º 1, do CPC “ex vi” artigo 31.º, n.º 4, do CPTA).

No contencioso pré-contratual, quando estiver em causa a impugnação de atos administrativos e/ou normas, a falta de impugnação especificada não importa confissão dos factos articulados pelo autor, mas o tribunal aprecia livremente a conduta do demandado para efeitos probatórios, sem prejuízo de os factos alegados pelo autor se considerarem provados no caso do demandado não ter procedido ao envio do processo administrativo e essa falta tiver tornado a prova impossível ou de considerável dificuldade (artigos 83.º, n.º 4 e 84.º, n.º 6, do CPTA).

Depois da contestação, o demandado só pode deduzir as exceções, incidentes e meios de defesa que sejam supervenientes, ou que a lei expressamente admita depois da contestação ou de que se deva conhecer oficiosamente, seja a requerimento de qualquer das partes ou oficiosamente pelo tribunal.

#### **2.4. Instrução da contestação e modo de apresentação**

A contestação tem de ser apresentada nos termos previstos na Portaria n.º 380/2017, de 19/12, e apenas quando não seja possível ao representante do demandado, por justo impedimento, apresentar a contestação e os documentos que a instruem. Nos termos daquela Portaria, os mesmos podem ser apresentados por uma das vias previstas no n.º 5, do artigo 24.º, do CPTA.

A contestação deve ser instruída com os seguintes documentos:

**(i)** comprovativo (artigo 83.º, n.º 6 “ex vi” 79.º, n.º 1, do CPTA):

- do prévio pagamento da taxa de justiça devida (tb. artigo 14.º, n.º 1, do RCP);

- ou da concessão do benefício de apoio judiciário

- ou da apresentação do pedido de apoio judiciário requerido e ainda não concedido;

**(ii)** procuração (artigo 40.º e seguintes do CPC “ex vi” artigo 1.º, do CPTA e artigo 11.º do CPTA) ou quando a contestação seja subscrita por licenciado em Direito com funções de apoio jurídico, nos termos do artigo 11.º do CPTA, deve ser junta cópia do despacho que o designou;

**(iii)** o processo administrativo (artigo 84.º do CPTA) e outros documentos destinados a fazer prova dos fundamentos da defesa (artigo 423.º, n.º 1, do CPC “ex vi” artigo 35.º, n.º 1, do CPTA).

#### **2.5. Reconvenção**

O CPTA admite no contencioso pré-contratual a contestação por reconvenção no artigo 83.ºA “ex vi” artigo 102.º, n.º 1, do CPTA, cujos requisitos de admissibilidade constam do artigo 266.º do CPC “ex vi” artigo 35.º, n.º 1, do CPTA.

Sendo deduzida, deve ser expressamente identificada, deduzida em separado do restante articulado de contestação, por forma articulada, e deve integrar:

(i) uma exposição dos factos essenciais que constituem a causa de pedir e as razões de direito que servem de fundamento à reconvenção (cfr. artigo 83.º-A, n.º 1, alínea a) do CPTA).

Aqui o demandado, para além dos factos essenciais, também deve expor detalhadamente outros factos (instrumentais) e circunstâncias que relevam para a sua demonstração, seguida da exposição das razões de direito que servem de fundamento à reconvenção;

(ii) a formulação do pedido (cfr. artigo 83.º-A, n.º 1, alínea b) do CPTA), que pode assumir diferentes formas, consoante a pretensão (cfr. artigo 553.º e seguintes do CPC);

(iii) o valor da reconvenção (cfr. artigo 83.º-A, n.º 1, alínea c) do CPTA), que poderá determinar ou não um aumento do valor da ação (cfr. artigo 299.º do CPC “ex vi” artigo 31.º, n.º 4, do CPC).

Se o reconvinte não indicar o valor da causa, a contestação é recebida, mas depois é convidado pelo tribunal a indicar o seu valor, no prazo de 5 dias (artigo 102.º, n.º 5, alínea c), do CPTA), sob pena de a reconvenção não ser atendida (cfr. artigo 83.º-A, n.º 2, do CPTA).

Se a reconvenção padecer de irregularidades supríveis, o tribunal convida o reconvinte a proceder ao seu suprimento no despacho pré-saneador (cfr. artigo 87.º, n.º 2 do CPTA), no prazo de 5 dias (artigo 102.º, n.º 5, alínea c), do CPTA), cuja falta de correção, dentro do prazo estabelecido, determina a absolvição da instância do reconvindo (cfr. artigo 87.º, n.º 7, do CPTA).

É importante que o reconvinte cumpra os requisitos a observar na apresentação da reconvenção, porque pode suceder que o juiz, perante irregularidades da reconvenção, não convide o reconvinte a proceder ao seu suprimento e absolva da instância o reconvindo, impossibilitando, assim, que o reconvinte venha a deduzir nova reconvenção no mesmo processo.

Por outro lado, caso o processo prossiga sem qualquer convite ao suprimento de irregularidades da reconvenção e as irregularidades em causa comprometam o exercício

do direito de defesa do reconvinado, a reconvenção não poderá ser tida em consideração no processo em que foi deduzida.

## **2.6. Consequências da falta de requisitos**

Quaisquer irregularidades do articulado de contestação apenas poderão ser sanadas a convite do tribunal, na sequência de despacho pré-saneador (artigo 87.º do CPTA), exceto se estiver em causa a falta de comprovação do pagamento da taxa de justiça devida, no prazo de 5 dias (artigo 102.º, n.º 5, alínea c), do CPTA), a contar da apresentação da contestação; A secretaria, após verificação do decurso do prazo referido sem que o demandado tenha comprovado o prévio pagamento da taxa de justiça, deve dar cumprimento ao estabelecido no artigo 570.º, n.º 3 do CPC “ex vi” artigo 35.º, n.º 1, do CPTA e, se persistir a irregularidade, na sequência de notificação pela secretaria, o juiz proferirá despacho pré-saneador, nos termos do artigo 87.º, n.º 1, alínea c), do CPTA conjugado com o estabelecido no artigo 570.º, n.ºs 5 e 6 do CPC, convidando o demandado a proceder, no prazo de 5 dias, ao pagamento da taxa de justiça e da multa em falta, acrescida de multa de valor igual ao da taxa de justiça inicial e se, no termo do prazo concedido, o demandado persistir na omissão, o tribunal determina o desentranhamento da contestação.

## **CAPÍTULO III**

### **O processo administrativo, a intervenção do Ministério Público, os articulados de réplica e tréplica e os articulados supervenientes**

Neste capítulo, pretendemos descrever os trâmites subsequentes aos articulados principais do contencioso pré-contratual, previstos nos artigos 84.º a 86.º do CPTA, que integra a Secção II, do Capítulo III, do Título II, aqui aplicáveis nos termos do artigo 102.º, n.º 1, do CPTA.

#### **1. Envio do processo administrativo**

No contencioso pré-contratual existe sempre processo administrativo e constitui o principal meio de prova, pelo que a entidade demandada é obrigada a proceder ao seu envio com a contestação, ou dentro do respetivo prazo, bem como dos demais documentos de que seja detentora e se relacionem com o mesmo.

O processo administrativo tem de ser enviado para o tribunal por via eletrónica (cfr. artigo 24.º, n.ºs 1 e 2, do CPTA e Portaria n.º 380/2017, de 19/12), mas se a contestação tiver sido apresentada por uma das vias previstas no n.º 5, do artigo 24.º, do CPTA, a entidade demandada deve remeter ao tribunal o processo administrativo e demais documentos respeitantes à matéria do processo e que estejam na sua posse em suporte físico.

Se o processo administrativo já se encontrar apensado a outro processo, a entidade demandada é obrigada a informar nos autos o número daquele.

Se o tribunal tiver necessidade de confrontar o processo administrativo incorporado no processo eletrónico com o seu original pode requisitar o original do processo administrativo ou uma fotocópia autenticada do mesmo, devidamente ordenada.

Se a entidade demandada não proceder ao envio do processo administrativo sem justificação aceitável, o juiz pode determinar a aplicação de sanções pecuniárias compulsórias, nos termos do artigo 169.º do CPTA e sem prejuízo do apuramento da responsabilidade civil, disciplinar e criminal a que haja lugar.

Se a falta do envio do processo administrativo persistir pela entidade demandada, o processo prossegue os seus termos e, se a sua falta tornar impossível ou de considerável dificuldade a prova dos factos alegados pelo autor, estes consideram-se provados.

A todos os intervenientes do processo é notificada a junção aos autos do processo administrativo para, querendo, se pronunciarem sobre o seu conteúdo, no prazo de 5 (cinco) dias.

## **2. Intervenção do Ministério Público**

O primeiro contacto do Ministério Público com o processo ocorre no momento da citação dos demandados, por ser nesse momento que lhe é notificada a petição inicial e os documentos que a instruem.

O contencioso pré-contratual é um processo impugnatório por excelência e no mesmo o Ministério Público pode intervir do seguinte modo:

(i) até 5 (cinco) dias (artigo 102.º, n.º 5, alínea c), do CPTA) após a notificação da junção do processo administrativo aos autos ou, não tendo este sido remetido pela entidade demandada, da notificação da apresentação da última contestação;

(ii) pode invocar causas de invalidade diversas das que tenham sido arguidas na petição inicial e solicitar a realização de diligências instrutórias para a respetiva prova;

Sendo estas últimas solicitadas, caso se realize audiência final, o Ministério Público é notificado para intervir nas mesmas, mas, caso não devam ser realizadas em audiência final, o Ministério Público é notificado para deduzir alegações escritas, no prazo de 20 (vinte) dias (cfr. artigo 102.º, n.º 5, alínea a) do CPTA).

Nada obsta a que o Ministério Público também se pronuncie no processo sobre o mérito da causa, em defesa dos direitos fundamentais dos cidadãos, de interesses públicos especialmente relevantes ou de alguns dos valores ou bens referidos no n.º 2, do artigo 9.º do CPTA.

No contencioso pré-contratual, o Ministério Público nunca assume a posição de autor, nem representa o Estado Português, pelo facto de nos procedimentos de formação de contratos, previstos no artigo 100.º, n.º 1, do CPTA, estar sempre em causa um ato ou uma omissão da autoria de um órgão integrado num ministério ou de outra pessoa coletiva de direito público.

### **3. Os articulados de réplica e tréplica**

No contencioso pré-contratual são admissíveis os articulados de réplica e tréplica.

#### **3.1. O articulado de réplica**

Apresentado de forma articulada, é utilizado para o autor:

- *responder* às exceções deduzidas na contestação ou às exceções perentórias invocadas pelo Ministério Público no exercício dos poderes que lhe são conferidos pelo artigo 85.º do CPTA, no prazo de 5 (cinco) dias (artigo 102.º, n.º 5, alínea c), do CPTA);
- *deduzir toda a defesa* quanto à matéria da reconvenção, no prazo de 20 (vinte) dias (artigo 102.º, n.º 5, alínea a), do CPTA), por corresponder a uma contestação, mas não pode opor nova reconvenção.

Os prazos para o autor deduzir articulado de réplica contam-se da data em que foi ou se considere notificado da contestação.

Caso exista reconvenção, no articulado de réplica, deve o autor:

- (i) Expor as razões de facto e de direito por que se opõe à reconvenção – defesa por impugnação;
- (ii) Expor os factos essenciais em que se baseiam as exceções deduzidas, que deve especificar separadamente – defesa por exceção;

(ii) No final do articulado, deve apresentar o rol de testemunhas, juntar documentos ou requerer a realização de outros meios de prova, bem como indicar o valor da reconvenção.

Deve, ainda, comprovar o pagamento da taxa de justiça devida, nos termos do RCP.

### **3.2. O articulado de réplica**

Só é admissível articulado de réplica para o demandado responder às exceções deduzidas pelo autor no articulado de réplica quanto à matéria da reconvenção.

O articulado de réplica tem de ser deduzido de forma articulada e no prazo de 5 (cinco) dias (artigo 102.º, n.º 5, alínea c) do CPTA) a contar da notificação da réplica.

### **4. Os articulados supervenientes**

Até ao encerramento da discussão da causa, a parte a quem aproveitem os factos *constitutivos*, *modificativos* ou *extintivos* supervenientes pode apresentar um articulado superveniente com base em tais factos.

#### São supervenientes:

(i) os factos *constitutivos*, *modificativos* ou *extintivos* que tenham ocorrido depois de terminado os prazos para a apresentação dos articulados iniciais e os articulados de réplica a réplica;

(ii) os factos *constitutivos*, *modificativos* ou *extintivos* de que a parte só teve conhecimento depois de findarem os prazos para a apresentação dos articulados iniciais e os articulados de réplica a réplica – neste caso é necessário fazer prova da superveniência.

Se o articulado superveniente se basear em elementos juntos ao processo que até aí eram desconhecidos ou aos quais à parte a quem aproveitam não tenha sido possível o acesso, o articulado deve ser oferecido nos 5 (cinco) dias (artigo 102.º, n.º 5, alínea a) do CPTA) posteriores à notificação da junção dos referidos elementos.

No articulado superveniente a parte deve, de forma articulada, expor os factos *constitutivos*, *modificativos* ou *extintivos* supervenientes, requerer a alteração da instância em conformidade, indicar os meios de prova e comprovar o prévio pagamento da taxa de justiça devida.

Uma vez recebido no tribunal o articulado superveniente, são as outras partes notificadas pela secretaria para responderem no prazo de 5 (cinco) dias (artigo 102.º, n.º 5, alínea a) do CPTA) e indicarem os meios de prova.

Os factos supervenientes que interessem à decisão da causa são incluídos nos temas da prova, caso o processo prossiga os seus termos e sejam factos controvertidos. Não o sendo, serão tidos em consideração na sentença final, na matéria de facto provada.

## **CAPÍTULO IV**

### **Saneamento, instrução e alegações**

Neste capítulo, pretendemos descrever a tramitação do saneamento, instrução e alegações, previstos nos artigos 87.º a 91.º-A do CPTA, que integram a Secção III, do Capítulo III, do Título II, aqui aplicável nos termos do artigo 102º, nº 1, do CPTA.

#### **1. Fase do saneamento**

##### **1.1. Despacho pré-saneador**

Quando termina a fase dos articulados, o processo é concluso ao juiz, que, se assim o entender, profere despacho pré-saneador, que não admite recurso, com vista a:

- Providenciar pelo suprimento de exceções dilatórias.
- Providenciar pelo aperfeiçoamento dos articulados.
- Determinar a junção de documentos com vista a permitir a apreciação de exceções dilatórias ou o conhecimento, no todo ou em parte, do mérito da causa no despacho saneador.

Trata-se de uma fase que permite ao juiz conceder às partes a possibilidade de suprirem irregularidades dos articulados e/ou insuficiências ou imprecisões na concretização da matéria de facto alegada, no prazo fixado, mas que não pode exceder 5 (cinco) dias.

Os factos, objeto de esclarecimento, aditamento ou correção, devem balizar-se pelos limites do pedido e da causa de pedir da ação, se forem apresentados pelo autor, e pelos limites do artigo 83.º do CPTA, se forem introduzidos pelo demandado.

Sempre que o despacho pré-saneador se tenha dirigido ao autor e este não tenha procedido ao suprimento, no prazo fixado (5 (cinco) dias), de exceções dilatórias ou de

correção das deficiências ou irregularidades da petição inicial, é determinada a absolvição da instância (cfr. artigo 87.º, n.º 7, do CPTA).

Pode suceder que o juiz não profira despacho pré-saneador e opte por determinar a absolvição da instância em situações em que podia haver lugar ao suprimento de exceções dilatórias ou de irregularidades; nestas situações, o autor não fica impedido de apresentar nova petição inicial, no prazo de 5 (cinco) dias (artigo 102.º, n.º 5, alínea a) do CPTA), contado da notificação da decisão, com observância do que estiver em falta e, se o fizer, a petição inicial considera-se apresentada na data em que o tenha sido a primeira, para efeitos de tempestividade da sua apresentação.

Aplica-se o disposto no CPC, em matéria de despacho pré-saneador e gestão inicial do processo, com as necessárias adaptações e apenas em tudo o que não esteja expressamente regulado no artigo 87.º do CPTA.

## **1.2 Audiência prévia**

Depois da fase de pré-saneamento, se esta tiver existido, cabe ao juiz apreciar e decidir se a audiência prévia não se realiza, se a pode dispensar ou se deve convocar a sua realização.

### **(i) A não realização da audiência prévia** (artigo 87.º-B, n.º 1, do CPTA)

Quando seja manifesto que o processo deve terminar no despacho saneador pela procedência de exceção dilatória, que é de conhecimento oficioso e obsta a que o tribunal conheça do mérito da causa.

**(ii) A dispensa de realização da audiência prévia** (artigo 87.º-B, n.ºs 2 e 3, do CPTA), pode ocorrer:

- quando se destine apenas ao fim previsto na alínea b) do n.º 1, do artigo 87.ºA, do CPTA, ou seja, se destine apenas a *“Facultar às partes a discussão de facto e de direito, quando o juiz tencione conhecer imediatamente, no todo ou em parte, do mérito da causa;”*.

- nas ações que devam prosseguir os seus termos, quando se destine apenas aos fins previstos nas alíneas d), e) e f) do n.º 1, artigo 87.º, do CPTA, ou seja, se destine a *“d) Proferir despacho saneador, nos termos do n.º 1 do artigo 88.º;”*, a *“e) Determinar, após debate, a adequação formal, a simplificação ou a agilização do processo;”* e a *“f) Proferir, após debate, despacho destinado a identificar o objeto do litígio e enunciar*

*os temas da prova, e decidir as reclamações deduzidas pelas partes;*”. Neste caso, o juiz profere despacho para os fins indicados, nos 5 (cinco) dias subsequentes ao termo dos articulados e as partes, depois de notificadas, podem reclamar dos despachos proferidos e para os fins previstos nas alíneas e), f) e g) do n.º 1, do artigo 87.º-A, do CPTA, requerendo, no prazo de 5 (cinco) dias, a realização de audiência prévia, que se deve realizar também nos 5 (cinco) dias subsequentes, para apreciação das questões suscitadas pelas partes e, acessoriamente, discutir as suas posições, nos termos do disposto na alínea c), do n.º 1, do artigo 87.ºA, do CPTA e, sendo requerido, admitir a alteração dos requerimentos probatórios.

**(iii) A realização da audiência prévia (artigo 87.º-A do CPTA)**

A mesma é convocada no prazo de 5 (cinco) dias, logo após a conclusão da fase do despacho pré-saneador ou, se o mesmo não tiver sido proferido, findos os articulados, deve realizar-se num dos 5 (cinco) dias subsequentes e destina-se a alguma ou algumas das seguintes finalidades:

Alínea a) (artigo 87.º-A, n.º 1, alínea a), do CPTA)

**“a) Realizar tentativa de conciliação, nos termos do artigo 87.º-C;”**

Esta finalidade não tem aplicação no contencioso pré-contratual, porque a causa não cabe no âmbito dos poderes de disposição das partes.

Alínea b) (artigo 87.º-A, n.º 1, alínea b), do CPTA)

**“b) Facultar às partes a discussão de facto e de direito, quando o juiz tencione conhecer imediatamente, no todo ou em parte, do mérito da causa;”**

Esta finalidade pode ter aplicação no contencioso pré-contratual, mas se for a única finalidade a ter em consideração o juiz tem o dever de dispensar a realização da audiência prévia, conforme já referimos.

Alínea c) (artigo 87.º-A, n.º 1, alínea c), do CPTA)

**“c) Discutir as posições das partes, com vista à delimitação dos termos do litígio, e suprir as insuficiências ou imprecisões na exposição da matéria de facto que ainda subsistam ou se tornem patentes na sequência do debate;”**

Alínea d) (artigo 87.º-A, n.º 1, alínea d), do CPTA)

**“d) Proferir despacho saneador, nos termos do n.º 1 do artigo 88.º;”**

Alínea e) (artigo 87.º-A, n.º 1, alínea e), do CPTA)

**“e) Determinar, após debate, a adequação formal, a simplificação ou a agilização do processo;”**

Alínea f) (artigo 87.º-A, n.º 1, alínea f), do CPTA)

**“f) Proferir, após debate, despacho destinado a identificar o objeto do litígio e enunciar os temas da prova, e decidir as reclamações deduzidas pelas partes;”**

Alínea g) (artigo 87.º-A, n.º 1, alínea g), do CPTA)

**“g) Programar, após audição dos mandatários, os atos a realizar na audiência final, estabelecer o número de sessões e a sua duração, e designar as respetivas datas.”**

O despacho que designe data e hora para a realização da audiência prévia indica o seu objeto e finalidade, por referência às alíneas elencadas no n.º 1, do artigo 87.ºA, do CPTA, mas não faz caso julgado formal quanto à possibilidade de apreciação imediata do mérito da causa.

Sempre que possível, a audiência prévia é gravada e observar-se-á quanto à mesma e com as necessárias adaptações o disposto no artigo 155.º do CPC “ex vi” artigo 87.ºA, n.º 5, do CPTA.

Não constitui motivo de adiamento da audiência prévia a falta das partes ou dos seus mandatários (artigo 87.ºA, n.º 4, do CPTA).

Os requerimentos probatórios podem ser alterados na audiência prévia (artigo 87.ºA, n.º 6, do CPTA).

### **1.3. Despacho saneador**

No despacho saneador, o juiz aprecia:

(i) *as exceções dilatórias e nulidades processuais que tenham sido suscitadas pelas partes ou que o juiz deva conhecer oficiosamente* (artigo 89.º do CPTA) – aqui, o despacho proferido constitui, logo que transite, caso julgado formal e as questões prévias que não tenham sido apreciadas não podem ser suscitadas nem decididas em momento posterior no processo e as que sejam decididas não podem voltar a ser apreciadas;

(ii) *decide de mérito, total ou parcialmente, sempre que a questão seja apenas de direito ou quando, sendo também de facto, o estado do processo permita, sem necessidade de mais indagações, a apreciação dos pedidos ou de algum dos pedidos formulados, ou de alguma exceção perentória* – aqui o despacho proferido tem o valor de sentença, para todos os efeitos;

(iii) o valor da ação indicado pelas partes e fixa o seu valor (artigo 306.º, n.ºs 1 e 2, do CPC).

Tendo-se realizado a audiência prévia, o despacho saneador pode ser logo ditado para a ata, exceto se o despacho saneador não for proferido na audiência prévia, ou a complexidade das questões a apreciar clame a suspensão da audiência prévia para o juiz o proferir, fixando logo data para a sua continuação.

Aplica-se o disposto no CPC, em matéria de despacho saneador e de gestão inicial do processo, com as necessárias adaptações e apenas em tudo o que não esteja expressamente regulado no artigo 88.º do CPTA.

#### **1.4. Despacho de prova**

Depois de proferido o despacho saneador e caso o processo prossiga os seus termos, cabe ao juiz proferir despacho destinado a identificar o objeto do litígio e a enunciar os temas da prova.

O objeto do litígio corresponde às questões de mérito, incluindo exceções perentórias, que ao tribunal cumpra solucionar no processo e a enunciação dos temas da prova visam fixar a matéria de facto controvertida que careça de produção de prova.

As partes podem reclamar do despacho de prova, mas quando seja proferido na audiência prévia e esta seja gravada, os despachos e as reclamações podem ocorrer oralmente e serão ditados para a ata.

O rol de testemunhas pode ser aditado ou alterado até 5 (cinco) dias antes da data em que se realize a audiência final, faculdade que também pode ser exercida pela parte contrária, depois de notificada e em igual prazo.

As testemunhas indicadas em consequência do aditamento ou da alteração ao rol são a apresentar pelas partes.

## **2. Fase da instrução**

A instrução visa a produção da prova necessária ao apuramento da verdade e incide sobre a matéria de facto controvertida, que seja relevante para a decisão final a proferir.

São admitidos todos os meios de prova previstos no CPC, cuja instrução se rege pelo que nele se encontra estabelecido.

O juiz decide quais as diligências de prova que julga necessárias para o apuramento da verdade, podendo indeferir requerimentos probatórios sobre certos factos ou recusar a utilização de certos meios de prova, por os considerar manifestamente desnecessários.

Sempre que o autor tenha cumulado pedidos que tenham por base o reconhecimento, a título principal, da ilegalidade da conduta administrativa e a complexidade da sua apreciação o justifique, o tribunal pode antecipar a decisão do pedido principal relativamente à instrução da causa quanto ao pedido ou pedidos cumulados, que apenas ocorrerá se a sua procedência não ficar prejudicada pela decisão proferida quanto ao pedido principal.

### **3. Fase da audiência final**

A audiência final realiza-se sempre que haja prestação de depoimentos de parte, inquirição de testemunhas ou prestação de esclarecimentos verbais pelos peritos.

A audiência decorre perante juiz singular, que goza de todos os poderes necessários para tornar útil e breve a discussão da causa e assegurar a sua justa decisão.

A audiência rege-se pelos princípios da plenitude da assistência do juiz e da publicidade e continuidade da audiência, segundo o estabelecido no CPC.

Considerando que no contencioso pré-contratual o objeto do litígio não se encontra na disponibilidade das partes, o juiz não procurará conciliá-las no princípio da audiência e inicia a mesma pela prestação dos depoimentos de parte, seguindo-se a exibição de reproduções cinematográficas ou de registos fonográficos, caso existam, podendo o juiz determinar quem a ela deva assistir, se apenas as partes, os seus advogados e as pessoas cuja presença se mostre conveniente; depois seguem-se os esclarecimentos verbais dos peritos, cuja comparência tenha sido determinada oficiosamente ou a requerimento das partes; a seguir, a inquirição das testemunhas e, por fim, as alegações orais.

Nestas, os advogados, relativamente à prova produzida, apresentam as suas conclusões de facto e de direito, podendo cada advogado replicar uma única vez, mas quando a complexidade da matéria o justifique ou qualquer das partes não prescinda da sua apresentação, o juiz, no final da audiência, determina que as alegações sejam apresentadas por escrito pelo prazo simultâneo de 20 (vinte) dias (artigo 102.º, n.º 5, alínea a), do CPTA).

A ordem de produção de prova pode ser alterada pelo juiz quando tal se justifique, e, quando considere conveniente para a descoberta da verdade, pode determinar a inquirição, em simultâneo e sobre determinados factos, de testemunhas de ambas as partes.

#### **4. Alegações escritas**

Sempre que sejam realizadas diligências de prova, sem que haja lugar à realização da audiência final, quando terminar a fase de instrução, as partes são notificadas para apresentarem alegações escritas pelo prazo simultâneo de 20 (vinte) dias (artigo 102º, nº 5, alínea a), do CPTA).

Tal sucede quando se realiza prova pericial e quando é apresentada prova documental pelos demandados que não integra o processo administrativo.

### **CAPÍTULO V**

#### **A tramitação dos incidentes previstos nos artigos 103.º-A e 103.º-B do CPTA**

Neste capítulo pretendemos descrever a tramitação dos incidentes previstos nos artigos 103.º-A e 103.º-B do CPTA, que integram a Secção III, do Capítulo I, do Título III.

##### **1. Pedido de levantamento do efeito suspensivo automático**

Quando a interposição da ação de contencioso pré-contratual suspende automaticamente os efeitos do ato impugnado ou a execução do contrato, se este já tiver sido celebrado, durante a pendência da ação, a entidade demandada e os contrainteressados podem requerer ao juiz o levantamento do efeito suspensivo automático.

No articulado, deduzido de forma articulada, a entidade demandada e os contrainteressados devem expor os factos concretos que fundamentam o pedido de levantamento do efeito suspensivo, concluir formulando o pedido, oferecer o rol de testemunhas, que não podem ser em número superior a 5 (cinco), e requerer outros meios de prova.

Com a apresentação do articulado deve ser comprovado o prévio pagamento da taxa de justiça devida (artigo 7.º, n.º 4, do RCP).

Recebido o requerimento, procede-se à sua notificação ao autor, que dispõe de 5 (cinco) dias para apresentar a sua resposta.

No articulado de resposta, deduzido de forma articulada, o autor deve expor os factos concretos por que se opõe à pretensão da entidade demandada e/ou dos contrainteressados, concluir formulando o pedido, oferecer o rol de testemunhas, que não podem ser em número superior a 5 (cinco), e requerer outros meios de prova.

Com a apresentação do articulado de resposta deve ser comprovado o prévio pagamento da taxa de justiça devida (artigo 7.º, n.º 4, do RCP).

A falta de apresentação de resposta no prazo legal não determina, quanto à matéria do incidente, a confissão dos factos articulados pela entidade demandada e/ou pelos contrainteressados, mas o tribunal aprecia livremente essa conduta para efeitos probatórios.

De seguida, o juiz aprecia os requerimentos probatórios e decide se é necessária a realização de uma fase de instrução, que só deve ocorrer quando seja absolutamente indispensável para a decisão a proferir.

Não havendo lugar a uma fase de produção de prova, segue-se, sem mais articulados e no prazo máximo de sete dias, a decisão do incidente pelo juiz.

Caso se realizem diligências instrutórias, finda a produção da prova, pode cada advogado fazer uma breve alegação oral, seguindo-se, no prazo máximo de sete dias, a decisão do incidente pelo juiz.

O levantamento do efeito suspensivo depende da ponderação de todos os interesses públicos e privados em presença, que sejam suscetíveis de serem lesados, e deve ocorrer desde que os prejuízos que resultariam da sua manutenção se mostrem superiores aos que podem resultar do seu levantamento.

Será à luz do princípio da proporcionalidade que o tribunal decidirá pelo levantamento, ou não, do efeito suspensivo.

## **2. Pedido de adoção de medidas provisórias**

Nas ações de contencioso pré-contratual a que não se aplique o disposto no artigo 103.º-A do CPTA ou tenha sido levantado o efeito suspensivo automático, «o autor pode requerer ao juiz a adoção de medidas provisórias, destinadas a prevenir o risco de, no momento em que a sentença venha a ser proferida, se ter constituído uma situação de facto consumado ou já não ser possível retomar o procedimento pré-contratual para determinar quem nele seria escolhido como adjudicatário.» (cfr. artigo 103.º-A, n.º 1, do CPTA). São medidas cautelares específicas do contencioso pré-contratual, por a ponderação dos danos em presença exigir a montante a verificação do *periculum in mora*.

Trata-se de um incidente que é processado autonomamente e que, no nosso entender, corre por apenso ao processo principal, tal como o entendem o Prof. Mário Aroso de Almeida e o Exmo. Senhor Juiz Conselheiro Carlos Cadilha, nos termos que se citam: «Na sua redação originária, o nº 2 estabelecia que o pedido de adoção de medidas

provisórias era “tramitado como um incidente, que corre termos nos autos do próprio processo declarativo”. Era uma solução distinta da que preside aos processos cautelares, em que o requerimento de adoção de providências pode ser intentado como preliminar ou como incidente do processo principal, mas é tramitado autonomamente, ainda que por apenso ao processo principal (cfr. artigo 113.º). A Lei nº 118/2019, de 17 de setembro, alterou, entretanto, a redação do preceito, que apenas passou a estabelecer que “o requerimento de adoção de medidas provisórias é processado como um incidente da ação de contencioso pré-contratual”. O incidente é, assim, tramitado autonomamente, ainda que por apenso ao processo principal.» (*Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos*, 5ª ed., Almedina, pág. 901).

Já a respetiva tramitação é determinada pelo juiz, que deve ter sempre em consideração três elementos fundamentais: (i) *o respeito pelo contraditório*, (ii) *a complexidade do processo* e (iii) *a urgência do caso concreto*.

Perante a aplicação subsidiária do disposto no CPC (cfr. artigo 35.º, n.º 1, do CPTA), o juiz pode mandar aplicar o disposto nos artigos 292.º a 295.º do CPC, mas será sempre a complexidade do processo e a urgência do caso concreto que determinará a opção do juiz, que tem o dever de adotar a tramitação processual adequada às especificidades do processo, em observância do princípio da adequação formal (cfr. artigo 547.º do CPC) e sempre com respeito pelo contraditório.

Tudo dependerá do modo como o autor configurar o seu pedido no requerimento apresentado e dos meios de prova que invocar e que sejam absolutamente necessários para fazer vingar o seu pedido.

## **CAPÍTULO VI**

### **Tramitação a seguir quando haja lugar à aplicação do disposto nos artigos 45.º e 45.º-A do CPTA**

Neste capítulo, pretendemos descrever a tramitação a seguir quando haja lugar à aplicação do disposto nos artigos 45.º e 45.º-A do CPTA, que integram o Capítulo I, do Título II “ex vi” artigo 102.º, n.º 8, do CPTA.

#### **1. Situações possíveis em consequência da modificação objetiva da instância**

Depois de proferida a sentença, na qual se reconhece ao autor o direito a ser indenizado pela existência de circunstância que obsta, no todo ou em parte, a emissão da pronúncia solicitada, a mesma é notificada às partes e, após o seu trânsito em julgado, o processo prossegue para garantir ao autor o seu direito a uma indemnização nas situações seguintes.

### **1.1. Acordo das partes**

O processo é convolado num processo indemnizatório.

O tribunal convida as partes a acordarem no montante da indemnização devida, no prazo de 30 (trinta) dias, que pode ser prorrogado até 60 (sessenta) dias, caso seja previsível que o acordo venha a concretizar-se dentro daquele prazo (cfr. artigos 45.º, n.º 1, do CPTA).

Caso as partes cheguem a acordo, no prazo máximo permitido, o processo termina com uma transação judicial e a instância extingue-se, nos termos do artigo 277.º, alínea d), do CPC.

Não chegando as partes a acordo, o processo fica a aguardar o impulso processual do autor, ao abrigo do disposto no artigo 45.º, n.ºs 2 e 3, do CPTA.

### **1.2. Falta de acordo das partes**

Na falta de acordo das partes, o autor pode requerer, no prazo de um mês:

(i) a fixação judicial da indemnização devida pela inexecução da sentença, em consequência do reconhecimento do seu direito de indemnização pela verificação de causa legítima de inexecução (cfr. artigo 45.º, n.º 2 do CPTA).

Neste caso, o autor deve apresentar um articulado devidamente fundamentado, no qual deve alegar os factos concretos relevantes para a fixação judicial da indemnização requerida, indicar os meios de prova e comprovar o pagamento da taxa de justiça devida pelo impulso processual.

Apresentado o articulado pelo autor, o tribunal determina a notificação da parte contrária para exercer o contraditório, pelo prazo de 10 (dez) dias, indicar os meios de prova e comprovar o pagamento da taxa de justiça devida pelo impulso processual.

Não são admitidos mais articulados e ao abrigo do disposto nos artigos 45.º, n.º 2, última parte, e artigo 90.º, n.º 3, do CPTA, o juiz ordena as diligências instrutórias que considere necessárias.

Prosseguindo o processo para a realização de diligências instrutórias, o juiz designa dia para a realização da audiência final, que se rege pelo disposto no artigo 91.º do CPTA, a que se segue a elaboração da sentença;

(ii) ou a reparação de todos os danos em consequência da atuação ilegítima da entidade demandada, isto é, os danos resultantes da inexecução do julgado e outros danos em consequência da atuação ilegítima da entidade demandada (cfr. artigo 45.º, n.º 3 do CPTA).

Por opção do autor, o processo é convolado num processo de responsabilidade civil extracontratual.

Apresentado o articulado pelo autor, no prazo legal, o tribunal determina a notificação da entidade demandada para contestar o novo pedido, no prazo de 30 (trinta) dias, findo o que a ação segue os termos da ação administrativa.

Se o autor deixar decorrer o prazo de um mês e não requerer a fixação da indemnização identificada em (i), nem a reparação dos danos identificada em (ii), a instância extingue-se por caducidade do direito do autor e a entidade demandada é absolvida da instância.

Tal situação não impede o autor de intentar um processo autónomo para fixação judicial da indemnização devida pela inexecução do julgado, nem impede o autor de intentar um processo autónomo de responsabilidade civil extracontratual, no qual pretenda obter a reparação de todos os danos causados pela atuação ilegítima da entidade demandada. Em ambas as situações, o autor beneficia do caso julgado que se formou quanto ao reconhecimento do seu direito a ser indemnizado pela inexecução do julgado.

## **2. O pedido cumulado de reparação de todos os danos**

Se na ação de contencioso pré-contratual o autor já tiver cumulado o pedido de reparação de todos os danos em consequência da atuação ilegítima da entidade demandada, o tribunal concede ao autor *a possibilidade de ampliar o pedido de indemnização já formulado*, para nele poder incluir outra(s) quantia(s) que entenda devida(s) (cfr. artigo 45.º, n.º 4, do CPTA), não existindo, neste caso, a convolação do processo de contencioso pré-contratual num processo indemnizatório, em virtude do pedido de indemnização já integrar o objeto da ação desde o início.

Nesta situação, o tribunal profere despacho a conceder ao autor tal possibilidade, pelo prazo de 10 (dez) dias (cfr. artigo 29.º, n.º 1, do CPTA), findo o qual, sem que tenha

sido requerida a ampliação do pedido, o processo prossegue os seus termos para apreciar o pedido de indemnização deduzido em cumulação.

Sendo apresentado articulado de ampliação do pedido (cfr. artigo 86.º do CPTA), o mesmo será notificado à entidade demandada para responder, em igual prazo, seguindo-se os subsequentes trâmites da ação administrativa (artigo 87.º e seguintes do CPTA).

## **CAPÍTULO VII**

### **Fase de julgamento**

Neste capítulo, pretendemos descrever a tramitação na fase de julgamento, prevista nos artigos 93.º, 94.º e 95.º, que integram a Secção IV, do Capítulo III, do Título II “ex vi” artigo 102.º, n.º 1, do CPTA.

#### **1. A consulta prejudicial para o Supremo Tribunal Administrativo**

Por o processo de contencioso pré-contratual ser de natureza urgente (artigo 36.º, alínea c), do CPTA), a consulta prevista na alínea b), do n.º 1, do artigo 93.º, do CPTA não é admissível (cfr. artigo 93.º, n.º 3, do CPTA).

#### **2. A sentença**

Depois de encerrada a audiência final, quando esta se realize ou depois de apresentadas as alegações escritas pelas partes, a partir do momento em que o processo é concluso ao juiz, a sentença deve ser proferida no prazo de 10 (dez) dias (cfr. artigo 102.º, n.º 5, alínea b), do CPTA).

A estrutura da sentença e o seu conteúdo deve ser o seguinte e pela ordem indicada:

##### **I – A identificação das partes e o objeto do processo**

O juiz procede à identificação das partes do processo, da causa de pedir da ação e do(s) pedido(s) formulado(s).

Para maior clareza, pode identificar, por sequência cronológica, os atos processuais relevantes até à fase da sentença e a intervenção do Ministério Público, caso tenha ocorrido.

##### **II – Questões de mérito que ao tribunal cumpra solucionar**

Caso tenha sido proferido despacho de prova (cfr. artigo 89.º-A, n.º 1, do CPTA), o objeto do litígio fixado no mesmo deve ser transposto para a sentença nesta parte, sem prejuízo de o juiz tomar em consideração outras questões supervenientes.

Não existindo despacho de prova, o juiz deve identificar as questões suscitadas pelas partes e que ao tribunal cumpra solucionar.

As questões a solucionar não podem extravasar o âmbito dos pedidos formulados na ação.

### III – Exposição dos fundamentos de facto e de direito

O juiz deve iniciar a exposição pelos fundamentos de facto, discriminando os que considera relevantes para a decisão a proferir, provados e não provados, analisando depois criticamente as provas.

Esta análise impõe-se particularmente quando tenha sido produzida prova testemunhal.

O juiz «aprecia livremente as provas segundo a sua prudente convicção acerca de cada facto, ressalvados os factos para cuja prova a lei exija formalidade especial e aqueles que só possam ser provados por documentos ou que estejam plenamente provados, quer por documentos, quer por acordo ou confissão das partes.» (cfr. artigo 94.º, n.º 4, do CPTA).

Depois da exposição dos fundamentos de facto, segue-se a exposição dos fundamentos de direito. Cabe ao juiz indicar, interpretar e aplicar as normas jurídicas correspondentes, mas no contencioso pré-contratual circunscreve-se, em regra, aos vícios assacados ao ato impugnado.

Se a questão de direito a decidir for simples, a fundamentação de direito pode ser sumária e pode consistir na simples remissão para decisão precedente, de que se junte cópia (cfr. artigo 94.º, n.º 5, do CPTA).

A simplicidade da questão de direito a resolver pode resultar do facto de a mesma já ter sido apreciada judicialmente, de modo reiterado e uniforme, ou da pretensão do autor ser manifestamente infundada.

### IV - Decisão

O juiz decide conforme o exposto em III, julgando a ação procedente ou improcedente e, em consequência, condenando ou absolvendo os demandados, sem prejuízo de ocorrerem causas que determinem a extinção da instância.

### V – Condenação dos responsáveis pelas custas processuais

O juiz condena em custas a parte que lhe deu causa ou, não havendo vencimento da ação, quem do processo tirou proveito (cfr. artigo 527.º do CPC), com indicação da proporção da respetiva responsabilidade, se existir.

No fim da decisão, o juiz deve determinar a sua notificação e o seu registo, a ser efetuado no sistema informático de suporte à atividade dos tribunais administrativos, nos termos da Portaria n.º 380/2017, de 19/12 (cfr. artigo 94.º, n.º 6, do CPTA).

### **3. Objeto e limites da decisão**

Na sentença, o juiz apenas pode apreciar as questões suscitadas pelas partes no processo, sem prejuízo de poder conhecer as que a lei lhe permita ou que são de conhecimento oficioso.

O poder de decisão do juiz encontra-se balizado pelo(s) pedido(s) formulado(s) na ação, não podendo condenar em quantidade superior ou em objeto diverso do que se pedir.

No contencioso pré-contratual, como processo impugnatório, o juiz deve pronunciar-se sobre todos os vícios assacados ao ato impugnado, salvo quando não disponha de elementos indispensáveis para o efeito.

Se o juiz identificar outros vícios de que padeça o ato impugnado, deve notificar as partes para alegações complementares, pelo prazo de 10 (dez) dias, caso não seja manifestamente desnecessário conceder o contraditório às partes.

Tendo o autor formulado pedidos de condenação à prática de atos administrativos, na sentença que condene à sua prática, «o tribunal tem o poder de fixar oficiosamente um prazo para o respetivo cumprimento, que, em casos justificados, pode ser prorrogado, bem como, quando tal se justifique, o poder de impor sanção pecuniária compulsória, destinada a prevenir o incumprimento, segundo o disposto no artigo 169.º» (cfr. artigo 95.º, n.º 4, do CPTA).

No contencioso pré-contratual, a emissão de uma pronúncia condenatória nem sempre permite identificar apenas uma atuação da entidade demandada como legalmente possível, na medida em que envolve a formulação de valorações próprias do exercício da função administrativa. O tribunal apenas deve explicitar as vinculações a observar pela entidade demandada, não permitindo o quadro normativo que especifique o conteúdo dos atos e operações a adotar, por nos procedimentos de formação de contratos públicos a competência analisar e avaliar as propostas dos concorrentes pertencer ao júri do procedimento e não à entidade demandada, que apenas toma a decisão final.

## **CAPÍTULO VIII**

### **Síntese do trabalho e sugestão de novas medidas**

#### **1. Conclusões**

À tramitação da ação de contencioso pré-contratual aplica-se a tramitação prevista para a ação administrativa, do Capítulo III, do Título II, artigos 78.º a 96.º do CPTA “ex vi” artigo 102.º, n.º 1, do CPTA.

Apesar de estar em causa um processo de natureza urgente, admitem-se outros articulados, para além da petição inicial e da contestação.

À instrução da causa aplica-se o estabelecido na ação administrativa, que nos termos do artigo 90.º, n.º 2, do CPTA, se rege pelo disposto na lei processual civil e admite todos os meios de prova nele previstos.

A realização da audiência pública, prevista no artigo 102.º, n.º 7, do CPTA, pode ser determinada oficiosamente pelo tribunal ou requerida por qualquer das partes, sempre que o tribunal o considere aconselhável para o mais rápido esclarecimento da questão a decidir.

A existência de uma fase de alegações só ocorre quando se tenham realizado diligências instrutórias ou tenham sido juntos documentos ao processo que não constavam do processo administrativo.

A entidade demandada é obrigada a proceder à junção aos autos com a contestação, ou dentro do respetivo prazo, do processo administrativo (cfr. artigo 84.º do CPTA), que não é considerado um elemento de produção de prova com a contestação, para efeito de admissão de uma fase de alegações.

Na grande maioria dos processos de contencioso pré-contratual não é admitida uma fase de alegações e o processo termina com a prolação de despacho saneador-sentença, por a prova documental ser suficiente para conhecer de todas as questões submetidas à apreciação do tribunal.

Sendo admitida uma fase de alegações, aplica-se o disposto no artigo 91.º, n.º 3, alínea e) e n.º 5 e 91.ºA, do CPTA, que permite alegações orais e escritas.

O prazo de cinco dias a observar para os restantes casos (cfr artigo 102.º, n.º 5, alínea c), do CPTA) prevalece sobre os demais prazos gerais previstos no CPTA e no CPC aplicável a título subsidiário (cfr. artigo 35.º, n.º 1, do CPTA).

Quanto aos incidentes do contencioso pré-contratual, a tramitação a seguir no incidente de levantamento do efeito suspensivo automático é a que resulta do artigo 103.º-A, n.º 3, do CPTA, enquanto que a relativa ao incidente de adoção de medidas provisórias é determinada pelo juiz, no respeito pelo contraditório e em função da complexidade e urgência do caso, ao abrigo do disposto no artigo 103.º-B, n.º 2, do CPTA.

Por fim, a tramitação a seguir, quando haja lugar à aplicação do disposto nos artigos 45.º e 45.º-A do CPTA, obedece ao estabelecido em especial no artigo 45.º do CPTA e, no que ele não regule, à tramitação prevista para a ação administrativa, quando aplicável.

## **2. Sugestões**

A tramitação da ação de contencioso pré-contratual e dos seus incidentes são matérias com que lidamos diariamente, pelo que nos sentimos na obrigação de expor algumas sugestões para reflexão, as quais poderão contribuir para uma posterior uniformidade na tramitação do processo.

Abertos à crítica e ao diálogo, passamos a expor as sugestões que consideramos relevantes:

(i) o artigo 82.º do CPTA também devia integrar a possibilidade de os demandados ou os seus mandatários poderem requerer a prorrogação do prazo para contestar, evitando-se, desse modo, a aplicação subsidiária do disposto no artigo 569.º, n.º 5, do CPTA;

(ii) o artigo 63.º, n.º 2, do CPTA, devia integrar a situação em que o contrato já se encontra celebrado antes de instaurada a ação de contencioso pré-contratual, mas que só chegou ao conhecimento do autor depois de intentada a ação.

A jurisprudência já se pronunciou no seguinte sentido «Uma interpretação dos artigos 102.º, n.º4, e 63.º, n.º2, do CPTA, de acordo com o espírito do sistema, e visando promover o acesso ao direito [7.º do CPTA], deverá permitir a ampliação do objecto da acção ao contrato celebrado antes da sua propositura, sempre que o conhecimento dessa celebração apenas surja, sem culpa do autor, durante a pendência do processo;» (primeira parte do sumário do Acórdão do TCA Norte, de 07/10/2011, Processo 00858/10.5BEAVR).

O artigo 63.º, n.º 2, do CPTA, apenas se refere à situação em que o contrato foi celebrado na pendência do processo;

(iii) o artigo 102.º, n.º 4, do CPTA, devia ser alterado e passar a ter a seguinte redação: «Só são admissíveis alegações quando sejam realizadas diligências instrutórias ou juntos documentos pelos demandados que não integrem o processo administrativo», na esteira do que entendem o Prof. Mário Aroso de Almeida e o Exmo. Senhor Juiz Conselheiro Carlos Cadilha, de que «as alegações apenas têm lugar quando sejam realizadas diligências instrutórias ou sejam juntos documentos que não constavam do processo administrativo.» (*Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos*, Mário Aroso de Almeida e Carlos Alberto Fernandes Cadilha, 5ª ed., Almedina, pág. 865);

(iv) o artigo 100.º, n.º 1, do CPTA, devia também prever a possibilidade de o autor deduzir pedido autónomo de condenação à celebração do contrato no âmbito dos procedimentos que abrange e não apenas de atos administrativos, porque pode suceder que a entidade pratique o ato de adjudicação, o notifique às partes, mas demore bastante tempo a celebrar o contrato, devido às mais variadas razões. Neste caso, entendemos que deve ser garantido ao autor a possibilidade de formular apenas tal pedido mediante a interposição de uma ação de contencioso pré-contratual, que tem natureza urgente e se justifica por o procedimento pré-contratual só terminar com a celebração do contrato;

(v) conferir utilidade prática ao articulado de reconvenção previsto no artigo 83.º-A do CPTA e aplicável ao contencioso pré-contratual, na esteira da solução apontada pelo Prof. Marco Caldeira, na apreciação ao acórdão do TJUE, de 5/09/2019, Processo nº C-333/18, publicado na Revista de Direito Administrativo, n.º 9, da AAFDL Editora, páginas 17/31.

Entendemos que a dedução de uma exceção perentória na contestação não permitirá apreciar causas de invalidade do futuro ato a praticar pela entidade demandada, na sequência de eventual condenação pelo tribunal, porque o pedido de condenação à prática do ato de adjudicação formulado pelo autor não se baseia em factos concretos alegados quanto a este pedido, mas sim na eventual procedência do pedido de anulação, pelo que uma exceção perentória deduzida na contestação não encontra no articulado do autor factos concretos relativos ao pedido de condenação.

Também entendemos não se colocar um problema de falta de legitimidade ou interesse em agir, por não se tratar de uma pretensão impugnatória, nem de um pedido de condenação à prática do ato devido, mas sim da alegação de causas de invalidade assacadas a um futuro ato a praticar pela entidade demandada e que se pretende evitar que seja praticado;

(vi) inexistência de uma tutela cautelar específica, no contencioso pré-contratual (Secção III, Capítulo I, do Título III, do CPTA), para quem pretenda requerer, no decurso do procedimento de formação do contrato, a suspensão da eficácia dos documentos conformadores do procedimento, no âmbito de uma ação intentada ou a intentar, nos termos do artigo 103º do CPTA. O CPTA remete o interessado para o regime das providências cautelares gerais; todavia, no nosso entender, estas não se mostram adequadas ao contencioso pré-contratual, que é por natureza urgente;

(vii) impossibilidade do efeito suspensivo automático, previsto no artigo 103.º-A do CPTA, quando aplicável, ser requerido como preliminar da ação de contencioso pré-contratual; entendemos que devia existir e produzir igualmente o mesmo efeito, ao qual a entidade demandada e os contrainteressados, depois de citados, poderiam vir requerer ao tribunal o levantamento do efeito suspensivo automático, devendo, neste caso, correr por apenso. Esta possibilidade permitiria ao interessado passar a dispor do prazo de um mês (artigo 101º do CPTA) para intentar a ação principal e seria uma opção a acrescer ao regime já consagrado no artigo 103.º-A do CPTA, de instauração com a ação principal no prazo de dez dias úteis.

(viii) a adoção de medidas provisórias, prevista no artigo 103.º-B do CPTA, apenas passível de ser requerida depois de intentada a ação de contencioso pré-contratual e não como preliminar da ação principal, quando esta tenha por objeto a impugnação de um ato de adjudicação a que não se aplique o disposto no nº 3 do artigo 95º ou a alínea a) do nº 1 do artigo 104º do Código dos Contratos Públicos. Quando seja levantado o efeito suspensivo automático, entendemos que o regime em vigor deveria manter-se. O legislador devia expressamente referir no artigo 103.º-B que o requerimento de adoção de medidas provisórias corre por apenso à ação de contencioso pré-contratual, de modo a dissiparem-se dúvidas na interpretação da norma.

## **Bibliografia**

ALMEIDA, MÁRIO AROSO DE; CADILHA, CARLOS ALBERTO FERNANDES – *Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos*, Almedina 5ª Edição, 2021.

CALDEIRA, MARCO – **“Quão plena deve ser a jurisdição no contencioso pré-contratual? – duas questões a propósito do acórdão Lombardi SRL: Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia, de 5 de Setembro de 2019, Processo nº C-333/18”**, 17-31, AAFDL Editora, Revista de Direito Administrativo, Nº 9, Ano 2020.

CARVALHO, ANA CELESTE – **“Aspectos Processuais da ação de contencioso pré-contratual e dos seus incidentes, à luz do CPTA e do CCP revistos”**, 32- 48, AAFDL Editora, Revista de Direito Administrativo, Nº 1, Ano 2018.

ANDRADE, JOSÉ CARLOS VIEIRA DE – *A Justiça Administrativa*, Lições, Almedina, 16ª Edição, 2017.

ALMEIDA, MÁRIO AROSO DE – *Manual de Processo Administrativo*, Almedina, 2ª Edição, 2016.

GOMES, CARLA AMADO; NEVES, ANA FERNANDA; SERRÃO, TIAGO – *Comentários à Revisão do CPTA e do ETAF*, AAFDL Editora, 2ª Edição, 2016.

CADILHA, CARLOS ALBERTO FERNANDES – *Dicionário de Contencioso Administrativo*, Almedina, 2006.