

UNIVERSIDADE DE LISBOA

Faculdade de Direito



FACULDADE DE DIREITO
Universidade de Lisboa

**A LEGITIMIDADE ATIVA E O INTERESSE PROCESSUAL DO AUTOR
POPULAR NO CONTENCIOSO PRÉ-CONTRATUAL URGENTE**

Renato Manuel Dias Reis Lisboa

Orientador: Professor Doutor Miguel Chaves Ribeiro Assis Raimundo

Dissertação de Mestrado especialmente elaborada para obtenção do grau de Mestre em
Direito e Prática Jurídica, na especialidade em Ciências Jurídico-Forenses

2025

A LEGITIMIDADE ATIVA E O INTERESSE PROCESSUAL DO AUTOR
POPULAR NO CONTENCIOSO PRÉ-CONTRATUAL URGENTE

RESUMO

O propósito desta dissertação será apurar se, e em que termos, um autor numa ação popular – em especial, quando vise a tutela de um interesse supraindividual – pode possuir legitimidade processual ativa e interesse em agir num processo administrativo, que tramite sobre a forma da ação administrativa urgente regulada pelos artigos 100.º a 103.º-B do Código de Processo nos Tribunais Administrativos português.

Tal questão surge da remissão operada pelo artigo 101.º do referido Código para a “legitimidade nos termos gerais”, bem como da aparente ampla permissibilidade do n.º 1 do artigo 12.º da Lei n.º 83/95, de 31 de agosto.

Atendendo aos quadros normativos substantivo e adjetivo, recorrendo a contributos jurisprudenciais e doutrinários, e tendo presentes as configurações, valores e finalidades de cada um dos institutos em presença, será sustentada a admissibilidade de um autor popular poder utilizar o contencioso pré-contratual urgente para levar uma pretensão a juízo, demonstrando-se a compatibilidade de tal solução com a legislação europeia e nacional, mas também alicerçando-a na atual compreensão e evolução do Direito da Contratação Pública e na teleologia e axiologia do meio processual urgente em análise.

Adicionalmente, pretende-se atestar quando é que o acesso do autor popular à justiça administrativa, neste preciso contexto, será tempestivo, pelo que, em aplicação do mencionado artigo 101.º, deverá ser cumprido o prazo nele estabelecido, apesar do termo inicial para a sua contagem carecer de ser alvo das necessárias adaptações, tendo em conta que o autor popular se apresenta como um terceiro à relação jurídica pré-contratual, e de o seu conhecimento sobre as decisões procedimentais ser retardado para quando a informação sobre estas seja exteriorizada para lá dos limites de um procedimento de contratação pública.

Palavras-chave: ação popular; contencioso pré-contratual; interesse em agir; legitimidade processual; tempestividade.

ABSTRACT

The purpose of this master's thesis will be to ascertain whether, and under what conditions, a claimant in the *actio popularis* – particularly, when seeking the protection of a supra-individual interest – may have *locus standi* within the scope of an administrative proceeding, conducted under the procedural form of the urgent administrative action regulated by Articles 100 to 103-B of the Portuguese Code of Procedure of Administrative Courts.

That question arises from the reference made in the Article 101 of the aforementioned Code to the “standing in the general terms”, as well as from the seemingly broad permissibility in the no. 1 of Article 12 of the Law 83/95 of 31 August.

By considering both substantive and procedural normative frameworks, drawing on jurisprudential and doctrinal contributions, and taking into account the legal configurations, underlying values and purposes of each one of the relevant legal instruments, it will be argued in favour of the admissibility of a claimant in the *actio popularis* recourse to the urgent pre-contractual litigation, in order to bring claim before the administrative courts, demonstrating the compatibility of such solution with both the European and national legal frameworks, and further supporting it by reference to the current doctrinal understanding and evolution of the Public Procurement Law, as well as the teleological and axiological underpinnings of the urgent procedural remedy under analysis.

Furthermore, this master's thesis seeks to attest the conditions under which the access to administrative justice by the claimant in the *actio popularis*, within this precise context, may be deemed timely; therefore, pursuant to the provisions of the mentioned Article 101, the procedural time limit established must be observed, notwithstanding that the initial moment from which his counting starts may require appropriate adaptations, having in mind the fact that the claimant in the *actio popularis* stands as a third party to the pre-contractual legal relationship, and that his awareness of procedural decisions is only possible once such information is disclosed beyond the confines of the public procurement procedure.

Keywords: *actio popularis*; pre-contractual litigation; *locus standi*; timeliness.

AGRADECIMENTOS

Ao Senhor Professor Doutor Miguel Assis Raimundo, por toda a atenção e tempo dedicados na orientação da presente investigação e por todo o conhecimento que me transmitiu, contributos que se tornaram absolutamente fundantes sobre o que aqui se escreveu e se refletiu.

Às senhoras funcionárias e aos senhores funcionários da Biblioteca da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e da Biblioteca Nacional de Portugal, pela disponibilidade dispensada no esclarecimento de dúvidas durante o processo de pesquisa de bibliografia.

ÍNDICE

| | |
|--|----|
| INDICAÇÕES PRÉVIAS | 13 |
| INTRODUÇÃO | 17 |
| 1. Identificação do Objeto do Estudo | 17 |
| 2. Exposição de Motivos | 18 |
| 3. Delimitação do Objeto | 21 |
| 4. Metodologia do Estudo | 23 |
| CAPÍTULO I. PRIMEIROS CONSIDERANDOS ELEMENTARES SOBRE A LEGITIMIDADE ATIVA E O INTERESSE EM AGIR | 25 |
| Subcapítulo 1. Quadro e Enquadramento Primário | 25 |
| Subcapítulo 2. Em Redor das Concretizações no Código de Processo nos Tribunais Administrativos | 27 |
| CAPÍTULO II. DA AÇÃO POPULAR: DOS ALICERCES CONSTITUCIONAIS À CONCRETIZAÇÃO E DENSIFICAÇÃO LEGISLATIVA | 31 |
| Subcapítulo 1. Sumária Historicização Centrada no Ordenamento Jurídico Português | 31 |
| Subcapítulo 2. A Garantia Constitucional de um Direito de Ação Popular e da Salvaguarda de Interesses Supraindividuais | 34 |
| Subcapítulo 3. A Regulação Normativo-legal da Ação Popular | 37 |
| Subcapítulo 4. A Positivação da Legitimidade Popular no Processo Administrativo | 43 |
| CAPÍTULO III. DO CONTENCIOSO PRÉ-CONTRATUAL: UM ESTUDO PANORÂMICO ORIENTADO NA SUA AXIOLOGIA E TELEOLOGIA | 47 |
| Subcapítulo 1. A Origem Comunitária do Contencioso dos Procedimentos de Formação dos “Contratos Harmonizados” | 47 |
| Subcapítulo 2. Numa Ótica Interna: uma Transposição Corporizada num Meio Processual Urgente | 54 |
| Secção 1. Breve enquadramento da integração das “Diretivas Recursos” no sistema jurídico português | 54 |
| Secção 2. Explanação da atual estrutura normativa da ação administrativa urgente de contencioso pré-contratual | 57 |
| CAPÍTULO IV. DA COMPATIBILIDADE DA AÇÃO POPULAR E DO CONTENCIOSO PRÉ-CONTRATUAL URGENTE | 67 |
| Subcapítulo 1. Intróito à Problemática | 67 |
| Secção 1. Elucidações e precisões preparatórias | 67 |
| Secção 2. Contemplanção do “estado da arte” | 70 |
| Subcapítulo 2. Da Sustentação de uma Legitimidade Popular na Ação Administrativa Urgente de Contencioso Pré-Contratual | 73 |

| | |
|---|-----|
| Secção 1. Sobre a conformidade da “legitimidade nos termos gerais” com o critério mínimo das “Diretivas Recursos” | 73 |
| Secção 2. Apelo a uma visão equilibrada na perceção da finalidade dos “recursos” comunitários | 76 |
| Secção 3. Uma perspetiva de direito substantivo: especial alusão à “contratação pública ecológica” | 77 |
| Secção 4. O reconhecimento da “força centrípeta” do contencioso pré-contratual | 83 |
| Secção 5. A adequabilidade do contencioso pré-contratual à ação popular | 87 |
| Subcapítulo 3. A Propósito da Tempestividade: por uma Urgência Ponderada | 91 |
| Subcapítulo 4. “Solução à Vista”: Materialização de uma “Ação Popular de Contencioso Pré-contratual Urgente” | 98 |
| | |
| CONCLUSÃO | 103 |
| | |
| BIBLIOGRAFIA | 107 |
| | |
| JURISPRUDÊNCIA | 125 |
| Acórdãos do Tribunal de Justiça | 125 |
| Acórdãos do Supremo Tribunal Administrativo | 129 |
| Acórdãos do Supremo Tribunal de Justiça | 130 |
| Acórdãos do Tribunal Central Administrativo Norte | 130 |
| Acórdãos do Tribunal Central Administrativo Sul | 133 |
| Acórdãos do Tribunal da Relação de Lisboa | 136 |

INDICAÇÕES PRÉVIAS

Adverte-se o leitor de que todas as disposições legais citadas e referidas que não remetam especificamente para um diploma legal, reportam-se ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos (aprovado pela Lei n.º 15/2002, de 22 de fevereiro, cuja alteração mais recente, à presente data, decorre do Decreto-Lei n.º 87/2024, de 7 de novembro).

Nas notas de rodapé, as obras serão referenciadas com a indicação, por esta ordem, do nome do autor, do título da obra, da edição, da editora, do local de publicação, do ano de publicação, e página (ou páginas) consultadas. Não obstante, para não sobrecarregar as notas de rodapé, obras já citadas anteriormente, em referências bibliográficas subsequentes, ao serem novamente citadas, serão apenas de forma abreviada, com as indicações seguintes ao nome do autor a serem substituídas por “*op. cit.*” ou, se o autor possuir mais do que uma obra indicada na bibliografia da presente dissertação, pelo título da obra seguido de “*cit.*”. Acrescente-se que, no que concerne às obras disponíveis “em linha”, as datas de última consulta e as respetivas hiperligações de acesso aos seus sítios de consulta serão unicamente indicadas nas suas referências completas em “Bibliografia”.

A jurisprudência será referenciada com a indicação, por esta ordem, de acórdão e identificação do tribunal onde foi emitido, data do acórdão, número de processo, relator do acórdão (no caso das decisões proferidas por tribunais nacionais) ou designação pela qual o acórdão é habitualmente conhecido (no caso das decisões proferidas pelo Tribunal de Justiça da União Europeia), e sítio de consulta. Para não sobrecarregar as notas de rodapé, a hiperligação de acesso aos locais de consulta, bem como a data de última consulta, apenas serão indicadas nas referências completas em “Jurisprudência”.

As indicações completas e por extenso das obras citadas e da jurisprudência mencionada encontram-se, respetivamente, em “Bibliografia” e em “Jurisprudência”.

Em cada nota de rodapé, se for citado mais do que um autor, seguir-se-á, por regra, a ordem alfabética nas referências aos autores citados. Por sua vez, a jurisprudência será, por regra, indicada por ordem cronológica, da decisão mais antiga para a decisão mais recente.

Com vista a simplificar a leitura do corpo do texto e das notas de rodapé, ao longo da dissertação, serão utilizadas as seguintes abreviaturas, siglas e acrónimos:

| | |
|------------------------|--|
| a. | ano; |
| Ac. ou Acs. | Acórdão ou Acórdãos; |
| al. ou als. | alínea ou alíneas; |
| art. ou arts. | artigo ou artigos; |
| CA | Código Administrativo de 1940 – aprovado pelo Decreto-Lei n.º 31095, de 31 de dezembro de 1940 (revogado pela Lei n.º 15/2002, de 22 de fevereiro); |
| CCP | Código dos Contratos Públicos – aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro (cuja alteração mais recente, à presente data, decorre do Decreto-Lei n.º 66/2025, de 10 de abril); |
| <i>cf.</i> | <i>confer</i> (confrontar ou conferir); |
| <i>CJA</i> | <i>Cadernos de Justiça Administrativa</i> ; |
| <i>CML Rev.</i> | <i>Common Market Law Review</i> ; |
| coord. | coordenação ou coordenadores; |
| CPTA | Código de Processo nos Tribunais Administrativos – aprovado pela Lei n.º 15/2002, de 22 de fevereiro (cuja alteração mais recente, à presente data, decorre do Decreto-Lei n.º 87/2024, de 7 de novembro); |
| CRP ou Constituição .. | Constituição da República Portuguesa – aprovada pelo Decreto de 10 de abril de 1976 (cuja alteração mais recente, à presente data, decorre da Lei n.º 1/2005, de 12 de agosto); |
| Diretiva 2007/66/CE .. | Diretiva n.º 2007/66/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro de 2007; |
| Diretiva 2014/23/UE .. | Diretiva n.º 2014/23/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014; |
| Diretiva 2014/24/UE .. | Diretiva n.º 2014/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014; |

| | |
|-------------------------|--|
| Diretiva 2014/25/UE .. | Diretiva n.º 2014/25/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014; |
| Diretivas Recursos | Diretiva n.º 89/665/CEE do Conselho, de 21 de dezembro de 1989, e Diretiva n.º 92/13/CEE do Conselho, de 25 de fevereiro de 1992; |
| <i>e-Pública</i> | <i>e-Pública – Revista Eletrónica de Direito Público</i> ; |
| ed. | edição; |
| <i>EPL</i> | <i>European Public Law</i> ; |
| <i>i.e.</i> | <i>id est</i> (isto é); |
| JO | Jornal Oficial da União Europeia; |
| LAP | Lei de Participação Procedimental e de Ação Popular – aprovada pela Lei n.º 83/95, de 31 de agosto (cuja alteração mais recente, à presente data, decorre do Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de outubro); |
| n.º ou n.ºs | número ou números; |
| <i>op. cit.</i> | <i>opus citatum</i> (obra citada); |
| org. | organização ou organizador; |
| p. ou pp. | página ou páginas; |
| p. ex. | por exemplo; |
| proc. ou procs. | processo ou processos; |
| <i>RCP</i> | <i>Revista de Contratos Públicos</i> ; |
| <i>RDA</i> | <i>Revista de Direito Administrativo</i> ; |
| <i>RFDUL-LLR</i> | <i>Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa – Lisbon Law Review</i> ; |
| <i>RMP</i> | <i>Revista do Ministério Público</i> ; |
| <i>ROA</i> | <i>Revista da Ordem dos Advogados</i> ; |
| segs. | seguintes; |
| STA | Supremo Tribunal Administrativo; |
| STJ | Supremo Tribunal de Justiça; |
| TCA | Tribunal Central Administrativo; |

TJ Tribunal de Justiça (das Comunidades Europeias, depois da União Europeia);
TRL Tribunal da Relação de Lisboa;
vol. volume.

INTRODUÇÃO

1. Identificação do Objeto do Estudo

A contratação pública é hoje, indiscutivelmente, um domínio de elevada relevância jurídica, atentas as específicas preocupações – de relevo nacional e internacional – que nela se concentram, e que merecem a mais aguda atenção por parte da comunidade jurídica.

A multidimensionalidade de interesses envolvidos nos contratos de direito público – desde a sua formação até à sua execução – exige que a regulação desta forma de atuação administrativa seja alvo de um cuidado que transcende os quadros jurídicos nacionais, sendo, portanto, o Direito da Contratação Pública um domínio que beneficia de “*inputs*” do estudo doutrinal, da experiência jurisprudencial e da política legislativa, não apenas de origem nacional, mas também internacional (em especial, europeia) – e tal ocorre, quer no plano do direito substantivo, quer no plano do direito adjetivo.

Tamanha relevância é acompanhada por uma elevada complexidade do quadro normativo-legal que envolve a contratação pública, que o tornam terreno bastante fértil para a emergência de problemas que exigem a mais apurada reflexão, tratamento e resolução. Inclusive, para tal complexidade, seguramente contribui a influência do direito derivado comunitário, que, apesar de proceder a uma harmonização mínima da regulação dos procedimentos de contratação pública e do contencioso relativo aos mesmos, não subtrai em absoluto aos legisladores nacionais margem de liberdade para tomarem distintas opções normativas (desde que estas sejam conformes com a legislação europeia). Consequentemente, além de surgirem questões e problemas comuns, outros mais próprios a cada um dos sistemas jurídicos nacionais podem emergir, e com os quais os operadores jurídicos têm de se confrontar.

Precisamente, no quadro do último plano acima referido, o tema que irá merecer a nossa preocupação surge, pelo menos de forma mais imediata, de uma particular opção assumida pelo legislador nacional ao nível do contencioso administrativo relativo aos procedimentos de formação dos contratos de direito público, a qual poderá levar a

consequências pouco previsíveis *ab initio*, se um determinado comando legal for seguido e aplicado na sua interpretação mais literal e imediata.

Concretizando. O comando legal a que se faz referência é o artigo 101.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos¹, no qual o legislador toma a escolha de, para a determinação da legitimidade processual ativa (para a dedução de qualquer uma das pretensões a que o n.º 1 do art. 100.º do mencionado Código faz referência), remeter aos “termos gerais”. Dessa remissão, e em termos mais circunscritos, suscita-se a questão de saber se a mesma poderá ser levada “até às últimas consequências”, no sentido de se admitir como possível, no contexto da ação administrativa urgente de contencioso pré-contratual, o preenchimento dos pressupostos processuais da legitimidade ativa e do interesse em agir por um autor popular. Ou seja, questiona-se sobre a possibilidade de compatibilização do contencioso pré-contratual urgente com a ação popular.

2. *Exposição de Motivos*

Atendendo ao regime da mencionada forma de processo urgente, localizado nos arts. 100.º a 103.º-B do CPTA, concedemos que a questão acima identificada poderá não ser, pelo menos à primeira vista, perceptível de uma forma clara e evidente. Aliás, a intenção de sobre ela se refletir apenas surgiu após um confronto com uma decisão do Supremo Tribunal Administrativo, que tomou contacto com a mesma². Independentemente disso, como se verá de seguida, trata-se de uma intenção que não é vazia de sentido.

Não obstante demais considerações a serem desenvolvidas, em modos mais consistentes e aturados, ao longo desta investigação, as coordenadas que contribuíram para o impulso vital ao tratamento da matéria identificada, e que constituíram o seu ponto de partida, são, na sua essência, as que se seguem.

Desde logo, a norma jurídico-legal relativa à legitimidade ativa para a impugnação ou condenação à emissão de atos administrativos no domínio do contencioso pré-contratual urgente – o art. 101.º do CPTA – não é suficientemente precisa para proporcionar (ou excluir)

¹ Aprovado pela Lei n.º 15/2002, de 22 de fevereiro. Doravante, meramente referido por “CPTA”.

² Estamos a fazer expressa referência ao Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 24 de junho de 2021, Processo n.º 059/20.4BEPDL (Maria do Céu Neves), consultável em www.dgsi.pt.

uma resposta definitiva sobre tal questão; pelo contrário. Pelo menos em abstrato, atendendo à sua letra – ao remeter para a “legitimidade nos termos gerais” –, tal preceito parece vir a consagrar uma ampla legitimidade ativa nesta forma processual, sem estabelecer um qualquer limite à remissão operada – e, com efeito, sem afastar a hipótese de verificação de legitimidade ativa popular.

Paralelamente, a ação popular no contencioso administrativo surge de uma forma consideravelmente ampla, assumindo no CPTA duas “configurações”: uma, já tradicional na justiça administrativa, para a defesa da legalidade objetiva, que hoje conhece expressão no seu art. 55.º, n.º 2; outra, de origem mais recente, destinada à tutela de “valores e bens constitucionalmente protegidos”, referenciada no seu art. 9.º, n.º 2. E, especificamente a respeito desta última configuração de ação popular, a mesma possui aptidão para ser enquadrada nas mais diversas formas de processo previstas no CPTA, como deixa claro o n.º 1 do art. 12.º da Lei de Participação Procedimental e de Ação Popular³. Isto é, não só o art. 101.º do CPTA não exclui, do regime legal em que se insere, a possibilidade de admissão da ação popular, como nem o art. 12.º, n.º 1, da LAP exclui o contencioso pré-contratual urgente como possível meio processual adequado a levar a juízo uma pretensão de um autor popular (para a defesa de interesses supraindividuais).

Estes são os motivos primevos que desencadearam o início deste estudo, motivos esses que incidem sobre uma matéria que tem merecido somente breves pronúncias, não tendo ainda sido submetida a um tratamento dogmático autónomo e densificado por parte da doutrina nacional (tanto quanto é nosso conhecimento à presente data e pelo menos com a extensão que aqui se pretende empreender), apesar de a mesma combinar dois institutos de evidente pertinência, não apenas nacional, mas comunitária – o contencioso pré-contratual⁴ e a ação popular⁵ –, cuja resposta sobre a sua compatibilidade não é clara. Resposta esta que terá evidentes repercussões práticas, dado que, por se encontrarem em observação dois específicos pressupostos processuais – a legitimidade processual ativa e o interesse em agir

³ Aprovada pela Lei n.º 83/95, de 31 de agosto. Doravante, meramente referida por “LAP”.

⁴ Cf. José Carlos Vieira de Andrade, *A Justiça Administrativa (Lições)* (19.ª ed.), Almedina, Coimbra, 2022 (reimpressão), p. 249.

⁵ Cf. Francisco Paes Marques, «Ação popular e *private enforcement*: nova vida europeia de um velho instituto nacional», *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa – Lisbon Law Review*, vol. LXIV (2023), n.º 1, tomo 2 (2023), p. 802, e pp. 812 a 816.

–, um qualquer resultado ditará a possibilidade (ou a impossibilidade) de acesso à justiça administrativa do autor popular através de um específico processo de ação administrativa urgente, podendo uma solução positiva vir a operar na sua plenitude uma remissão e abertura que, talvez no início, o legislador não tenha antecipado a totalidade das suas repercussões.

Complementarmente, questiona-se ainda se o percurso trilhado no Direito da Contratação Pública em direção a uma “contratação pública ecológica” ou “verde” (e, até mesmo, uma “contratação pública sustentável”)⁶ – traduzida na sua propensão para “levar em linha de conta” inquietações outras que vão para lá das que lhe são “tradicionais”⁷ – poderá ter alguma influência ou repercussão no direito adjetivo, no sentido de tais movimentações serem suscetíveis de desencadear, reflexamente, dinâmicas semelhantes no quadro normativo processual – que assume como propósito elementar assegurar a efetiva aplicação dessas regras substantivas de contratação pública. Por outras palavras, atendendo ao facto de o Direito da Contratação Pública ter avançado no sentido de assumir como uma das suas “componentes”, entre outras, preocupações ecológicas, pergunta-se se poderão ser averiguadas, em sede do contencioso pré-contratual urgente, toda e qualquer questão que interesse à validade de um procedimento de formação de um contrato público, mesmo que essa questão não possua uma natureza pura ou estritamente pré-contratual; e se, em resultado, tal não poderá fundamentar a presença nestes litígios de outros sujeitos, além dos “clássicos” que neles comumente se debatem.

Sendo estas as coordenadas iniciais que estimulam esta investigação, será a sua finalidade proporcionar um contributo para uma possível proposta de resposta, que vá além de um argumento meramente reduzido à constatação de uma não exclusão explícita da ação popular no regime legal do processo urgente em análise. A falta de especificidade do legislador nesta matéria não basta para dela se inferir uma resposta positiva (ou negativa), na medida em que tal ligação entre a ação popular e o contencioso pré-contratual urgente, não apenas se pode afigurar invulgar ao intérprete (nomeadamente, àquele que possuir

⁶ Raquel Carvalho, «Da contratação pública sustentável à contratação pública circular: o objeto da procura e o modelo de gestão», in Miguel Assis Raimundo (org.), *Concorrência e sustentabilidade: dois desafios para a contratação pública – Actas das II Jornadas de Direito dos Contratos Públicos (30 de setembro a 2 de outubro de 2020, FDUL)*, AAFDL Editora, Lisboa, 2021, p. 88.

⁷ Maria João Estorninho, *Curso de Direito dos Contratos Públicos – Por Uma Contratação Pública Sustentável*, Almedina, Coimbra, 2014 (2.^a reimpressão da edição de outubro de 2012), p. 417.

conhecimento das raízes comunitárias do regime do direito substantivo e adjetivo dos procedimentos de formação de contratos públicos), como uma tal ligação somente poderá ser sustentada numa resposta substancialmente alicerçada, que atenda à axiologia e à teleologia de cada um dos institutos em causa, com o objetivo de atestar a possibilidade de uma compatibilização efetiva entre os mesmos.

Todavia, há que ter aqui presente uma fundamental advertência de Mário Aroso de Almeida, subjacente no tratamento de questões associadas aos mencionados pressupostos processuais – em especial, ao interesse em agir –, alertando o Autor para a inaptidão de “generalizações simplificadoras” nesta matéria, devendo o caso concreto ser o “peso” e a “medida” para a solução destas situações⁸. Conscientes desta advertência, o que se pretende nesta sede será estabelecer premissas merecedoras de serem tidas em consideração pelo “jurista de serviço”, quando confrontado com um caso concreto, por exemplo, similar àquele que o Supremo Tribunal Administrativo se confrontou no acórdão supramencionado⁹, visando-se afastar a potencialidade de uma exclusão liminar categórica e perentória da compatibilidade da ação popular com o contencioso pré-contratual urgente.

3. *Delimitação do Objeto*

O objeto a ser estudado nesta sede reconduz-se à indagação da possibilidade de acesso do autor popular à jurisdição administrativa e fiscal através do modelo de processo urgente de contencioso pré-contratual, e se este poderá consubstanciar um meio processual adequado e necessário para proporcionar a proteção de interesses que aquele possa invocar em juízo.

Deste modo, as interrogações às quais procuramos obter esclarecimentos são as seguintes: em primeiro lugar, se o autor popular pode ser sujeito legítimo e interessado num processo tramitado sobre a forma do contencioso pré-contratual urgente; em segundo lugar, quando o direito de ação popular deva ser exercido utilizando aquele meio processual, em que tempo o acesso do autor popular aos tribunais deve ser efetuado para ser oportuno e tempestivo.

⁸ Mário Aroso de Almeida, *Manual de Processo Administrativo* (8.ª ed.), Almedina, Coimbra, 2024, pp. 255 e 256.

⁹ *Supra*, Introdução, 1., nota 2.

Não obstante a especificidade deste tema, há que proceder a alguns esclarecimentos, para uma devida delimitação do mesmo.

Primeiramente, a resposta às aludidas interrogações pressupõem um conhecimento dos pressupostos processuais da legitimidade processual ativa e do interesse em agir (e, nesta sede, unicamente sobre estes): introdutoriamente, numa perspetiva mais geral – para o apuramento de alguns conceitos essenciais –; e, posteriormente, numa forma mais densa e específica, na perspetiva do autor popular – no sentido de atender às bases normativas que regulam e concretizam a ação popular –, visto que se pretende visualizar aqueles dois pressupostos na ótica distinta deste demandante.

No desenvolvimento de considerações sobre a ação popular, atender-se-á à particularidade de, no contencioso administrativo, a ação popular poder assumir diferentes configurações, pelo que, poder-se-á adiantar que será aqui privilegiada a ação popular destinada “à defesa de valores e bens constitucionalmente protegidos” (art. 9.º, n.º 2, do CPTA) – por considerarmos ser relativamente a esta que surgem mais dúvidas e cuja resolução das mesmas reveste uma maior relevância em termos práticos –, mas sem se ignorar a ação popular para a salvaguarda da legalidade (art. 55.º, n.º 2, do CPTA). Será, definitivamente, sobre aquela primeira configuração da ação popular que irá recair uma reflexão mais aprofundada, cuja regulação vai muito além da sua previsão no CPTA; e, na referência aos interesses supraindividuais que se localizam no domínio da sua proteção, será frequente a menção isolada (ainda que a título meramente exemplificativo) ao ambiente, por considerarmos ser através deste bem que se fornecem explicações mais compreensíveis e nítidas nesta matéria, além da elevada importância associada à sua tutela.

Exige-se ainda a obtenção de um conhecimento apurado da ação administrativa urgente de contencioso pré-contratual, tendo em vista enquadrar os principais aspetos do seu regime legal e extrair os valores e as finalidades que lhe são intrínsecos, mas visando-se igualmente um enquadramento das suas origens – que proveem de instrumentos de direito derivado europeu. Em decorrência disso mesmo, iremos atender unicamente à forma de processo localizada nos arts. 100.º a 103.º-B do CPTA, visto que a utilização pelo autor popular da ação administrativa ou de providências cautelares não está em causa. Adicionalmente, salientamos que não nos iremos pronunciar sobre qualquer outra forma de processo urgente, nem mesmo sobre o regime excecional da ação administrativa urgente de

contencioso pré-contratual, previsto pelo art. 25.º-A da Lei n.º 30/2021, de 21 de maio (que aprova medidas especiais de contratação pública).

Portanto, “fragmentando” o objeto desta investigação, deparamo-nos, em termos estáticos, com três segmentos a considerar, e cuja sua conjugação delimita o objeto desta investigação: os pressupostos processuais da legitimidade processual ativa e o interesse em agir; o instituto da ação popular; e a forma de ação administrativa urgente de contencioso pré-contratual.

4. Metodologia do Estudo

A propósito da reflexão ou pensamento [*“logos”*] subjacente ao caminho [*“hodos”*] a percorrer para atingir o objetivo [*“meta”*] a que nos propomos, entendemos que o título atribuído a esta dissertação, não apenas é elucidativa quanto à temática que aqui será tratada, como também o é a respeito da ordem, pela qual, os primeiros temas serão abordados e os primeiros (três) capítulos organizados. Estes serão, essencialmente, de exposição teórica sobre cada um dos institutos em análise, que culminarão num quarto (e último) capítulo, centrado na sustentação de uma resposta à questão-objeto desta investigação.

Assim sendo, e em termos simples, esta dissertação assentará formalmente em quatro capítulos: um primeiro, dedicado a noções gerais sobre a legitimidade processual ativa e o interesse em agir, enquanto pressupostos processuais no contencioso administrativo; um segundo, destinado à compreensão da ação popular e do seu contexto constitucional e legal; um terceiro, prender-se-á com considerações basilares relativas ao contencioso pré-contratual urgente, atendendo-se às suas origens comunitárias e ao seu regime estabelecido no ordenamento jurídico interno; e, por fim, pressupostas as essencialidades abordadas nas partes que a precederam, o quarto capítulo centrar-se-á na fundamentação da possibilidade de compatibilização da figura da ação popular com o regime normativo vigente do processo urgente de contencioso pré-contratual.

Em virtude desta programação, o que se pretende será, primeiramente, delinear uma série bases teóricas – nomeadamente, ao longo dos primeiros três capítulos da dissertação –,

ainda que circunstancialmente delimitadas ao que será tratado no contexto desta investigação, e que deverão ser assimiladas para suportarem a fundamentação subsequente.

Levar essa tarefa a “bom porto” implica (como traços edificadores daqueles três primeiros capítulos) examinar legislação interna aplicável, tal como doutrina e jurisprudência de proveniência nacional, uma vez que pretendemos ser o mais sucintos e claros na exposição de noções fundamentais, sobre as figuras cujo conhecimento se perspectiva *conditio sine qua non* para a compreensão da questão que aqui se procura responder e para o suporte de uma solução, não se procurando dedicar a cada uma delas um estudo exaustivo. Não obstante, e nomeadamente a respeito do contencioso pré-contratual urgente, devido à sua génese comunitária, é indispensável recorrer também a contributos europeus (principalmente, a legislação e a jurisprudência).

Posteriormente, procura-se enunciar e desenvolver as premissas destinadas a alicerçar o argumento que se pretende construir. Tal pressupõe, a título preliminar, um breve vislumbre sobre o “estado da arte” relativo à problemática em análise, antes de colocar em plena “luz do dia” tais premissas. A fundamentação destas exigirá o recurso a outros contributos legais, doutrinários e jurisprudenciais, mas também a remissão para múltiplos aspetos anteriormente solidificados (nos capítulos anteriores).

Por fim, na conclusão, será retomada uma perspetiva mais genérica e sintética, para que seja lançada clareza sobre a proposta de solução à problemática alvo da presente investigação.

CAPÍTULO I. PRIMEIROS CONSIDERANDOS ELEMENTARES SOBRE A LEGITIMIDADE ATIVA E O INTERESSE EM AGIR

Subcapítulo 1. Quadro e Enquadramento Primário

A iniciar este estudo, afigura-se essencial tecer algumas considerações gerais sobre os requisitos da legitimidade processual ativa e do interesse em agir (ou interesse processual¹⁰), e o seu enquadramento no Direito Processual Administrativo.

Ambos reconhecidos no ordenamento jurídico nacional enquanto pressupostos processuais, a legitimidade processual e o interesse em agir são, desta forma, requisitos de ordem formal ou processual, cuja verificação prévia é necessária para a admissibilidade do conhecimento e julgamento do fundo ou mérito da causa¹¹.

Em termos simples, a legitimidade processual poderá ser entendida como a «[...] susceptibilidade de ser parte numa acção aferida em função da relação dessa parte com o objecto daquela acção»¹²; e o interesse em agir, na ótica do demandante¹³, traduz-se no «[...] interesse da parte activa em obter a tutela judicial de uma situação subjectiva através de um determinado meio processual [...]»¹⁴.

Neste sentido, a legitimidade processual será aferida atendendo-se à conexão das partes com o objeto da ação, talqualmente esse objeto e relação com o mesmo são delineados

¹⁰ Denominações que são as mais comuns no nosso ordenamento jurídico relativamente ao pressuposto processual em referência, mas que poderá, igualmente, assumir as designações de “causa legítima de ação” ou “necessidade de tutela judiciária” – cf. Manuel A. Domingues de Andrade, *Noções Elementares de Processo Civil* (nova edição revista e atualizada pelo Dr. Herculano Esteves), Coimbra Editora, Coimbra, 1979, p. 79.

¹¹ Apesar de serem qualificados por alguma doutrina enquanto condições (de procedência) da ação, sendo a natureza do interesse em agir aquela que mais dúvidas suscita a este respeito – neste sentido, Manuel A. Domingues de Andrade, *op. cit.*, p. 74, pp. 82, 83 e 86. Não obstante, partimos do entendimento de que ambos os requisitos constituem pressupostos processuais – no mesmo sentido, Antunes Varela, J. Miguel Bezerra, e Sampaio e Nora, *Manual de Processo Civil* (2.ª ed., revista e actualizada de acordo com o Dec.-Lei 242/85), Coimbra Editora, Coimbra, 1985, pp. 130 e 179; Francisco Manuel Lucas Ferreira de Almeida, *Direito Processual Civil*, vol. I (3.ª ed.), Almedina, Coimbra, 2021, p. 487, e pp. 520 e 521; e Mário Aroso de Almeida, *Manual de Processo Administrativo*, *cit.*, pp. 241 a 244.

¹² Miguel Teixeira de Sousa, *As Partes, o Objecto e a Prova na Acção Declarativa*, LEX, Lisboa, 1995, p. 47.

¹³ Tal como ocorre com a legitimidade processual – que pode ser ativa ou passiva –, tanto o demandante, como o demandado, devem possuir interesse processual. A respeito da concretização do interesse processual do demandado veja-se, por todos, Manuel A. Domingues de Andrade, *op. cit.*, p. 80.

¹⁴ Miguel Teixeira de Sousa, *As Partes, o Objecto e a Prova na Acção Declarativa*, *cit.*, p. 97.

pelo autor (na petição inicial), que há de alegar a titularidade de uma determinada posição jurídica subjetiva¹⁵.

Por sua vez, o interesse em agir atenderá ao interesse das partes no (acesso ao) próprio processo. Da perspectiva do autor (e à luz da matéria factual por ele apresentada), o seu recurso à via judicial há-de se afigurar necessário, para a tutela de uma determinada posição jurídica substantiva ameaçada ou lesada, e adequado, pelo meio processual empregue se demonstrar compatível e útil a proporcionar a tutela judicial solicitada¹⁶⁻¹⁷. Todavia, e como deixa claro Manuel A. Domingues de Andrade, «[n]ão se trata de uma necessidade estrita, nem tão-pouco de um qualquer interesse por vago e remoto que seja; trata-se de algo de intermédio: de um estado de coisas reputado bastante grave para o demandante, por isso tornando legítima a sua pretensão a conseguir *por via judiciária* o bem que a ordem jurídica lhe reconhece»¹⁸ (itálico do autor).

Desta forma, enquanto pressupostos processuais que são, tanto a falta de legitimidade processual, como a falta de interesse em agir, consubstanciam exceções dilatórias, podendo conduzir à absolvição do réu da instância se forem tidos por não verificados – tanto no processo civil [*ex vi* arts. 278.º, n.º 1, al. *d*), e 577.º, proémio e al. *e*), do Código de Processo Civil¹⁹], como no contencioso administrativo [*ex vi* art. 89.º, proémio e n.ºs 2 e 4, al. *e*), do CPTA].

No entanto, apesar de estas noções gerais se afigurarem aparentemente límpidas, é importante ter presente que um estudo aprofundado de cada um destes pressupostos processuais evidencia múltiplas dúvidas a respeito de ambos, sendo uma das mais

¹⁵ Neste sentido, *ibidem*, p. 48; e Mário Aroso de Almeida, *Manual de Processo Administrativo*, *cit.*, pp. 241, 242 e 245.

¹⁶ Neste sentido, Francisco Manuel Lucas Ferreira de Almeida, *op. cit.*, p. 518; Francisco Paes Marques, *Conflitos entre Particulares no Contencioso Administrativo*, Almedina, Coimbra, 2019, pp. 304 e 305; Miguel Teixeira de Sousa, *As Partes, o Objecto e a Prova na Acção Declarativa*, *cit.*, pp. 99 a 101; e *idem*, «Reflexões sobre a legitimidade das partes em processo civil», *Cadernos de Direito Privado*, n.º 1 (2003), pp. 6 a 9.

¹⁷ José Carlos Vieira de Andrade, porém, autonomiza cada uma destas “componentes”, reconduzindo somente “a necessidade de tutela judicial” ao interesse processual e elevando “a adequação do meio judicial” a um pressuposto processual autónomo – José Carlos Vieira de Andrade, *op. cit.*, pp. 294 a 297.

¹⁸ Manuel A. Domingues de Andrade, *op. cit.*, pp. 79 e 80. No mesmo sentido, Antunes Varela, J. Miguel Bezerra, e Sampaio e Nora, *op. cit.*, pp. 180 e 181.

¹⁹ Aprovado pela Lei n.º 41/2013, de 26 de junho, cuja alteração mais recente, à presente data, decorre da Lei n.º 56/2025, de 24 de julho.

tradicionais a derivada da proximidade, e conseqüente confusão conceptual, da legitimidade processual e do interesse em agir; à qual nem mesmo o legislador parece ficar imune²⁰.

Não obstante, cientes de que este é um domínio bastante “volátil”, do qual emergem questões de uma elevada consistência dogmática, não se dedicará um estudo mais próximo à matéria da “distorção dogmática dos institutos da legitimidade e do interesse processual no Contencioso Administrativo”²¹, muito pelo facto de as questões relativas à legitimidade processual ativa e ao interesse em agir de que aqui se ocupará, assumirem feições distintas daquelas que estes dois pressupostos processuais revelam nos seus termos mais comuns e gerais, devido à intervenção como parte ativa no processo de um demandante em particular: o autor popular. Contudo, deixa-se a advertência para a necessidade de não confusão dos pressupostos processuais de legitimidade processual e de interesse em agir²² – advertência que nunca é insipiente deixar-se patente, tendo consideração a intenção seguinte de se observar a presença destes requisitos no atual quadro normativo do CPTA.

Subcapítulo 2. Em Redor das Concretizações no Código de Processo nos Tribunais Administrativos

Presentes algumas noções conceptuais, há que observar o enquadramento da legitimidade processual e do interesse em agir no CPTA, para, em futuros desenvolvimentos, se centrar o foco em determinadas concretizações legais da legitimidade ativa.

Seguindo uma abordagem em coerência com a sistematização efetuada pelo próprio legislador, e principiando com a legitimidade processual, são previstas regras gerais de legitimidade ativa, no art. 9.º, e passiva, no art. 10.º; ulteriormente, ao longo do Código, em

²⁰ Tanto no Direito Processual Civil – *cf.* Miguel Teixeira de Sousa, «Reflexões sobre a legitimidade das partes em processo civil», *cit.*, pp. 9 a 11 –, como no Contencioso Administrativo – *cf.* Francisco Paes Marques, *Conflitos entre Particulares no Contencioso Administrativo*, *cit.*, pp. 302 a 339, *maxime* pp. 307 e 308, e pp. 314 a 339.

²¹ Francisco Paes Marques, *Conflitos entre Particulares no Contencioso Administrativo*, *cit.*, p. 302.

²² Neste sentido, *ibidem*, pp. 307 a 314, *maxime* p. 307; Antunes Varela, J. Miguel Bezerra, e Sampaio e Nora, *op. cit.*, p. 134, e pp. 181 e 182; Mário Aroso de Almeida, *Manual de Processo Administrativo*, *cit.*, pp. 242 a 244; e Mário Aroso de Almeida e Carlos Alberto Fernandes Cadilha, «Artigo 39.º», in Mário Aroso de Almeida e Carlos Alberto Fernandes Cadilha, *Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos* (5.ª ed.), Almedina, Coimbra, 2021, pp. 293 a 295.

função da forma de processo e do pedido formulável, são estabelecidos vários regimes especiais.

Apesar de o legislador ser claro na identificação de cada um dos regimes (através dos respectivos epígrafes das várias disposições legais, que se referem expressamente ao pressuposto processual em análise), a verdade é que podem surgir dúvidas na forma como a legitimidade processual e o interesse em agir são por ele encarados, não sendo pacífico o entendimento a extrair sobre a relação que se possa estabelecer entre o “critério geral” de legitimidade ativa – presente no n.º 1 do art. 9.º – e os subsequentes “critérios especiais” – aqueles que surgem localizados além do perímetro da Parte Geral do Código (excecionando-se o n.º 2 do art. 9.º), para os quais a primeira parte do n.º 1 do art. 9.º remete –, e a forma como deve ser encarada a existência do interesse em agir ao longo do Código.

Cingindo este estudo da legitimidade processual à legitimidade ativa, depara-se com uma primeira manifestação desta no art. 9.º, que enuncia dois critérios em cada um dos seus números. O n.º 1 institui um princípio geral²³, assumindo (na segunda parte do preceito) como seu elemento definidor a titularidade de uma relação jurídica administrativa (tal como é apresentada pelo autor)²⁴. Porém, se Mário Aroso de Almeida perspetiva este critério, em relação aos “critérios especiais de legitimidade”, como «[...] de aplicabilidade residual, circunscrita aos tipos de litígios cuja estrutura se aproxima do modelo do processo civil [...]»²⁵, por outro lado, Francisco Paes Marques encara este critério como a «[...] travessa do nosso Contencioso Administrativo, apresentando-se como um traço genético e fundador do sistema entre nós vigente (artigo 268º, nº 4 CRP, artigo 2º CPTA), sendo aplicável, potencialmente, como critério-matriz a todas as acções intentadas ao abrigo do CPTA»²⁶. Esta divergência acaba por ter repercussões na tipicidade do interesse processual no Código, na medida em que, além da sua consagração expressa no art. 39.º, se Mário Aroso de Almeida ainda vislumbra a sua presença na al. a) do n.º 1 do art. 55.º – quando o legislador

²³ Cf. Carlos Alberto Fernandes Cadilha, «Legitimidade processual», *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 34 (2002), p. 9.

²⁴ Francisco Paes Marques, *Conflitos entre Particulares no Contencioso Administrativo*, cit., p. 324; e Mário Aroso de Almeida e Carlos Alberto Fernandes Cadilha, «Artigo 9.º», in Mário Aroso de Almeida e Carlos Alberto Fernandes Cadilha, *op. cit.*, pp. 94 a 96.

²⁵ Mário Aroso de Almeida, *Manual de Processo Administrativo*, cit., p. 247.

²⁶ Francisco Paes Marques, *Conflitos entre Particulares no Contencioso Administrativo*, cit., p. 331.

faz referência ao “interesse direto”²⁷ –, Francisco Paes Marques vai mais além, ao ponto de entender muitos dos denominados “critérios especiais de legitimidade” enquanto «[...] concretizações do interesse processual que o legislador sentiu necessidade de explicitar no que respeita à dedução dos diversos tipos de pedidos que [...]»²⁸ os vários meios processuais consagram.

Inobstante o entendimento que se possa assumir quanto à forma como os “critérios especiais de legitimidade” são entendidos em relação com princípio geral do n.º 1 do art. 9.º, a compreensão do n.º 2 do art. 9.º já se afigura mais pacífica. Este preceito consubstancia um (primeiro) desvio ou especificação daquele conceito-regra, onde o legislador procede a uma extensão da legitimidade processual ativa aos sujeitos nele identificados para a defesa, “nos termos previstos na lei”, de “valores e bens constitucionalmente protegidos” de importância comunitária ou coletiva (ou seja, de fruição não exclusiva ou individual). Tal alargamento justifica-se com a previsível insuficiência do critério geral do n.º 1 do art. 9.º em fundar o acesso à justiça administrativa para a defesa dos interesses a que o próprio n.º 2 do art. 9.º faz menção²⁹.

Trata-se assim, no n.º 2 do art. 9.º, de uma primeira concretização da ação popular no CPTA – que é várias vezes lembrada ao longo do Código: vejam-se os arts. 55.º, n.º 1, al. f); 68.º, n.º 1, al. f); 73.º, n.º 1, al. b), e n.º 3, als. a) e b); 77.º, n.º 1; e 77.º-A, n.º 1, al. h), e n.º 3, al. d). Uma segunda concretização do referido instituto, já distinta da que encontramos no n.º 2 do art. 9.º, surge no n.º 2 do art. 55.º [e reproduzida no art. 73.º, n.º 1, al. d)], onde, por sua vez, se prevê uma “ação popular de reinstauração da legalidade objetiva”³⁰.

Por seu lado, o interesse em agir surge expressamente tipificado no art. 39.º, disposição que é dirigida aos pedidos relativos às ações meramente declarativas ou de simples apreciação, com a concretização legal deste requisito a reconhecer, assim, a sua autonomia face à legitimidade processual e a sua especial relevância para o acesso ao processo nestas ações³¹. Contudo, e na linha de Mário Aroso de Almeida, é prudente, na interpretação desta

²⁷ Mário Aroso de Almeida, *Manual de Processo Administrativo*, cit., p. 255.

²⁸ Francisco Paes Marques, *Conflitos entre Particulares no Contencioso Administrativo*, cit., pp. 302 a 339, maxime p. 331.

²⁹ Como se refere *infra*, Capítulo II., Subcapítulo 2., e nota 49.

³⁰ J. M. Sérvulo Correia, *Direito do Contencioso Administrativo*, I, LEX, Lisboa, 2005, p. 737.

³¹ Vide Francisco Paes Marques, *Conflitos entre Particulares no Contencioso Administrativo*, cit., p. 333; e Mário Aroso de Almeida, *Manual de Processo Administrativo*, cit., pp. 242 e 243.

norma, ir além do que de uma leitura imediata e literal dela se extrai, devendo o âmbito desta disposição compreender igualmente «[...] *ações preventivas, dirigidas à condenação à omissão de perturbações ilegais ainda não ocorridas*, que se dirigem à imposição de deveres de abstenção e, portanto, à obtenção de uma *tutela inibitória*, em situações de ameaça de agressões ilegítimas»³² (itálico no original).

Sendo este o panorama normativo geral no CPTA, e se uma das componentes deste estudo se prende com a figura da ação popular, há, em consequência, dois preceitos legais que receberão uma especial ponderação: o art. 9.º, n.º 2, e o art. 55.º, n.º 2 – enquanto normas concretizadoras da ação popular no Código. Não obstante, em âmbito de enquadramento da ação popular no Contencioso Administrativo, deverá receber uma atenção redobrada o n.º 2 do art. 9.º, cujas suas bases e fundamentos estão solidificados fora do CPTA, mas sem que se desconsidere o n.º 2 do art. 55.º, uma vez que a tradicional presença da ação popular no nosso ordenamento jurídico se reflete, precisamente, nesta última norma jurídica legal.

Independentemente da quantificação ou qualificação da atenção a ser dedicada a uma ou a outra forma de ação popular, haverá que se proceder a um estudo geral deste instituto, sobre o qual irão recair as próximas observações.

³² Mário Aroso de Almeida, *Manual de Processo Administrativo*, cit., p. 243.

CAPÍTULO II. DA AÇÃO POPULAR: DOS ALICERCES CONSTITUCIONAIS À CONCRETIZAÇÃO E DENSIFICAÇÃO LEGISLATIVA

Subcapítulo I. Sumária Historicização Centrada no Ordenamento Jurídico Português

A ação popular, enquanto instituto jurídico, possui “raízes” jurídicas bastante profundas, com vários Autores a datar a sua génese no Direito Romano, embora tenha vindo a assumir várias e diferentes configurações ao longo da sua existência³³. Não obstante, em atenção ao nosso ordenamento jurídico, e apesar de ser um instituto que conta com uma longa tradição no mesmo, é importante reconhecer alguns marcos de uma histórica mais recente da ação popular.

Primeiramente, merece apontamento a sua sólida presença no Direito Administrativo, e, em particular, no Código Administrativo, residindo no Código Administrativo de 1940³⁴ algumas das suas materializações³⁵. Neste Código, a ação popular encontrava-se modulada em duas configurações, cuja distinção entre elas se pode traçar, na esteira de José Robin de Andrade, com base nos sujeitos demandados: a “ação popular supletiva” ou “substitutiva”, que era dirigida contra terceiros (art. 369.º do CA); e a “ação popular corretiva”, que era dirigida contra órgãos da Administração Pública (arts. 822.º e 826.º do CA)³⁶.

³³ Sobre a antiga existência da ação popular, António Payan Martins, *Class Actions em Portugal? – Para uma análise da Lei n.º 83/95, de 31 de Agosto: Lei de Participação Procedimental e de Acção Popular*, Edições Cosmos, Lisboa, 1999, pp. 101 e 102; José Robin de Andrade, *A Acção Popular no Direito Administrativo Português*, Coimbra Editora, Coimbra, 1967, pp. 6 a 9; Luís Lignau Silveira, «A Acção Popular», *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 448 (1995), pp. 11 e 12; Mariana Sotto Maior, «O direito de acção popular na Constituição da República Portuguesa», *Boletim de Documentação e Direito Comparado*, n.ºs 75/76 (1998), pp. 247 a 249; Miguel Teixeira de Sousa, *A Legitimidade Popular na Tutela dos Interesses Difusos*, LEX, Lisboa, 2003, pp. 107 a 109; Nuno Sérgio Marques Antunes, *O Direito de Acção Popular no Contencioso Administrativo Português*, LEX, Lisboa, 1997, pp. 17 a 19; e Paulo Otero, «A Acção Popular: configuração e valor no actual Direito português», *Revista da Ordem dos Advogados*, a. 59, vol. III (1999), pp. 872 e 873.

³⁴ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 31095, de 31 de dezembro de 1940, e revogado pela Lei n.º 15/2002, de 22 de fevereiro. Doravante, meramente referido por “CA”.

³⁵ Sobre esta matéria, José Robin de Andrade, *op. cit.*, pp. 9 a 13; Luís Lignau Silveira, *op. cit.*, pp. 14 e 15; Mariana Sotto Maior, *op. cit.*, pp. 251 a 253; e Nuno Sérgio Marques Antunes, *op. cit.*, p. 20.

³⁶ José Robin de Andrade, *op. cit.*, pp. 5 e 6. Em sentido idêntico, Luís Fábrica, «A ação popular já não é o que era – Acórdão do Tribunal Central Administrativo (1.ª Secção) de 13.5.1999, P. 2736, Acórdão do Tribunal Central Administrativo (1.ª Secção) de 08.3.2001, P. 408/01», *CJA*, n.º 38 (2003), p. 50.

Sem embargo do referido, a existência da ação popular no Direito nacional veio a adquirir uma renovada vitalidade com a sua consagração constitucional, ainda que essa figura viesse a assumir uma veste diversa da apresentada pelo art. 822.º do CA, algo que foi sendo evidenciado ao longo da evolução da redação da norma constitucional que a ela se foi dedicando³⁷.

A primeira etapa da consagração constitucional do direito de ação popular foi efetuada com o primitivo art. 49.º, n.º 2, da Constituição da República Portuguesa³⁸ na sua versão originária, que se conteve com uma remissão para uma (futura) concretização legislativa. Na versão de 1982, o instituto é realocado para o n.º 2 do art. 52.º da CRP, sem qualquer alteração na previsão normativa, mas associando-o à proteção do ambiente e qualidade de vida (art. 66.º, n.º 3, da CRP de 1982) e do património cultural (art. 78.º, n.º 3, da CRP de 1982). Já na versão de 1989, além de o direito de ação popular se fixar no n.º 3 do art. 52.º da CRP, adquire uma importante densificação na sua substância – ainda em pleno contraste com o silêncio do legislador ordinário, o qual apenas deu cumprimento efetivo à imposição do legislador constitucional de concretização legislativa do direito de ação popular em 1995, pondo assim fim ao que se entendia como sendo uma inconstitucionalidade por omissão³⁹ –, nomeadamente com a absorção do conteúdo dos anteriores arts. 66.º, n.º 3, e 78.º, n.º 3, da CRP de 1982⁴⁰, destinando este instituto à salvaguarda de “interesses metaindividuais qualificados”⁴¹. O próximo e último estágio de evolução da referida disposição decorreu em 1997 (de onde resulta a sua atual redação), prevendo-se, entre outras alterações, uma “ação popular supletiva”, na al. b) do n.º 3 do art. 52.º da CRP⁴².

³⁷ Cf. Carla Amado Gomes, «D. Quixote, cidadão do mundo: da *apoliticidade* da legitimidade popular para defesa de interesses transindividuais – Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo (1.ª Secção) de 13.1.2005, P. 85/04», *CJA*, n.º 53 (2005), pp. 47 e 48.

³⁸ Aprovada pelo Decreto de 10 de abril de 1976. Doravante, meramente referida por “CRP” ou “Constituição”.

³⁹ Sobre este aspeto, António Almeida, «A ação popular e a lesão dos bens ambientais», *Lusíada – Revista de Ciência e Cultura*, Série de Direito, n.ºs 1 e 2 – 2002 (2003), p. 372; José Eduardo Figueiredo Dias, «Os Efeitos da Sentença na Lei de Acção Popular», *Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente*, n.º 3, a. II (1999), p. 49; Luís Lignau Silveira, *op. cit.*, pp. 23 e 24; Nuno Sérgio Marques Antunes, *op. cit.*, p. 21; e Paulo Otero, *op. cit.*, p. 879.

⁴⁰ Cf. Mariana Sotto Maior, *op. cit.*, p. 255.

⁴¹ J. M. Sérvulo Correia, *op. cit.*, p. 649.

⁴² Para um mais detalhado contexto histórico do direito de ação popular na Constituição, veja-se Jorge Miranda e Pedro Machete, «Artigo 52.º», in Jorge Miranda e Rui Medeiros, *Constituição Portuguesa Anotada*, vol. I (2.ª ed. revista), Universidade Católica Editora, Lisboa, 2017, pp. 748 e 749.

Ademais, ainda antes do art. 52.º, n.º 3, da CRP adquirir a redação atualmente vigente, o legislador ordinário procedeu à regulação do direito de ação popular com a Lei de Participação Procedimental e de Ação Popular (em conformidade com a acima mencionada injunção constitucional), que veio a densificar a substância do exercício do referido direito e lhe associou um conjunto de especificidades processuais, a serem observadas quando o acesso ao processo é efetuado através do exercício desse direito⁴³.

Acompanhando esta regulação proporcionada pela LAP, a ação popular sentiu ainda um crescente acolhimento no quadro normativo português. Em especial, no CPTA, tal presença materializou-se no n.º 2 do seu art. 9.º, que concretiza a “legitimidade popular”⁴⁴ na linha traçada pela LAP, e no n.º 2 do seu art. 55.º, que vem acolher a “ação popular corretiva” do revogado Código Administrativo.

Especiais considerações merece o art. 9.º, n.º 2, do CPTA, que, apesar de introduzir alguns apontamentos respeitantes à ação popular – compatíveis com a margem de liberdade conferida pela Constituição ao legislador ordinário para concretizar o exercício do direito de ação popular⁴⁵ –, não trata da (totalidade) disciplina normativa que a acompanha, sendo essa a razão pela qual se procede a uma remissão para os “termos previstos na lei”⁴⁶. Consequentemente, um percurso de estudo do instituto da ação popular implica uma análise que assuma: como princípio, a consagração constitucional do direito de ação popular; como meio, a sua regulação pelo legislador ordinário (efetuada, principalmente, através da LAP); e, como fim, a previsão da legitimidade popular no CPTA.

⁴³ Sobre o processo legislativo que antecedeu o surgimento da LAP, António Payan Martins, *op. cit.*, pp. 103 a 110.

⁴⁴ Domingos Soares Farinho, «A legitimidade popular no contencioso administrativo português», in Carla Amado Gomes, Ana F. Neves, e Tiago Serrão (coord.), *Comentários à Legislação Processual Administrativa*, vol. I (6.ª ed.), AAFDL Editora, Lisboa, 2024, p. 796.

⁴⁵ Como se verá *infra*, Capítulo II., Subcapítulo 2..

⁴⁶ Cf. Mário Esteves de Oliveira e Rodrigo Esteves de Oliveira, *Código de Processo nos Tribunais Administrativos*, Volume I, e *Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais – Anotados*, Almedina, Coimbra, 2006 (reimpressão da edição de novembro/2004), pp. 156 e 157.

Subcapítulo 2. A Garantia Constitucional de um Direito de Ação Popular e da Salvaguarda de Interesses Supraindividuais

Ao consagrar o direito de ação popular no n.º 3 do seu art. 52.º, a Constituição declara que a via judiciária é acessível, não apenas para a tutela de direitos e interesses pessoais, mas igualmente para a tutela de direitos e interesses indivisíveis e supraindividuais, reforçando, desta forma, o acesso ao direito e a tutela jurisdicional efetiva (art. 20.º, n.º 1, da CRP), bem como a salvaguarda de bens constitucionalmente protegidos perante eventuais atuações lesivas por parte dos órgãos da Administração Pública (em cumprimento disposto no art. 268.º, n.ºs 4 e 5, da CRP)⁴⁷, sendo para tal competente a jurisdição administrativa e fiscal [nos termos do art. 4.º, n.º 1, al. k), do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais⁴⁸].

É, assim, alicerçada constitucionalmente a proteção de situações jurídicas materiais de pertença a uma comunidade, insuscetíveis de apropriação individual, e que, por essa razão, dificilmente a sua tutela seria assegurada em tempo útil (ou de todo) com base em critérios gerais de legitimidade processual direta e pessoal⁴⁹. São, deste modo, salvaguardados no n.º 3 do art. 52.º da CRP, em cada uma das suas alíneas, respetivamente, bens de aproveitamento difuso – os denominados “interesses difusos”⁵⁰ – e bens públicos – “bens do Estado, das regiões autónomas e das autarquias locais”.

Da análise da redação do n.º 3 do art. 52.º da CRP, entende-se que o legislador constitucional reconhece, além da sua relevância, a adaptabilidade e maleabilidade da ação popular para a defesa de interesses de natureza indivisível e inapropriável, consagrando o

⁴⁷ Vide Jorge Miranda e Pedro Machete, «Artigo 52.º», *cit.*, p. 747; J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, «Artigo 52.º», in J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, vol. I (4.ª ed. revista), Coimbra Editora, Coimbra, 2007, p. 409; e Mário Aroso de Almeida, «Artigo 268.º», in Jorge Miranda e Rui Medeiros, *Constituição Portuguesa Anotada*, vol. III (2.ª ed. revista, atualizada e ampliada), Universidade Católica Editora, Lisboa, 2020, p. 553.

⁴⁸ Lei n.º 13/2002, de 19 de fevereiro, cuja alteração mais recente, à presente data, decorre da Lei n.º 57/2025, de 24 de julho.

⁴⁹ Neste sentido, Neves Ribeiro, «Os interesses difusos e as acções colectivas», *Revista Portuguesa de Direito do Consumo*, n.º 0 (1994), pp. 15 e 16; e Diogo Gonçalo Figueira Costa de Almeida Calado, *Contributo para o estudo da Legitimidade Popular no Contencioso Administrativo Português*, Dissertação de Mestrado, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Lisboa, 2016 (policopiado), pp. 32 a 35.

⁵⁰ Para uma caracterização do conceito “interesse difuso”, Carla Amado Gomes, «O Provedor de Justiça e a tutela de interesses difusos», in Carla Amado Gomes, *Textos Dispersos de Direito do Ambiente (e matérias relacionadas)*, vol. II, AAFDL Editora, Lisboa, 2008, pp. 251 e 252; e Luís Filipe Colaço Antunes, *A Tutela dos Interesses Difusos em Direito Administrativo: Para uma Legitimação Procedimental*, Livraria Almedina, Coimbra, 1989, pp. 20 a 24, e pp. 48 a 52.

direito de ação popular de maneira a não restringir a sua potencial utilidade unicamente à proteção dos interesses que expressamente enuncia (de forma exemplificativa) nas suas alíneas *a)* e *b)*. Ao conferir “o direito de acção popular nos casos e termos previstos na lei” e ao empregar o “nomeadamente” antes de enunciar os bens a salvaguardar por via do seu exercício, a Lei Fundamental concedeu margem ao legislador ordinário para dar cobertura a outras realidades, com base em outras configurações ou finalidades que a ação popular venha eventualmente assumir, e para propor a defesa de outros bens e valores que sejam legalmente identificados (em cumprimento do princípio da tipicidade legal da ação popular) como dignos de serem protegidos por este direito⁵¹. Tal margem legislativa é, precisamente, reconhecida nas múltiplas construções de elencos de interesses difusos tutelados pela ação popular, que nem sempre coincidem na sua totalidade: compare-se, a título exemplificativo, a enumeração dos interesses do art. 52.º, n.º 3, da CRP, com a enumeração apresentada pelo art. 9.º, n.º 2, do CPTA, e ainda pelo art. 1.º, n.º 2, da LAP. Além disso, essa mesma abertura pode permitir ainda uma conformação da tradicional “ação popular corretiva”, localizada no n.º 2 do art. 55.º do CPTA, com a previsão constitucional⁵².

Com a finalidade de defesa dos interesses identificados no n.º 3 do art. 52.º da CRP, o exercício do direito de ação popular poderá ser exercido pessoalmente, tanto por cidadãos nacionais, como por cidadãos estrangeiros⁵³, bem como por associações (nos “termos previstos na lei”). Tal enunciação, porém, não prejudica que o legislador atribua legitimidade popular a outros sujeitos, ainda em consonância com a margem de liberdade concedida para o desenvolvimento do direito de ação popular na lei ordinária, o que ocorre, não apenas na LAP e no CPTA, mas igualmente em variada legislação avulsa – como se verifica, por

⁵¹ Cf. António Almeida, *op. cit.*, p. 374; Jorge Miranda e Pedro Machete, «Artigo 52.º», *cit.*, p. 749; e J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *op. cit.*, p. 700. Em sentido próximo, Luís Lignau Silveira, *op. cit.*, pp. 17 a 19; Mariana Sotto Maior, *op. cit.*, p. 256; Miguel Teixeira de Sousa, *A Legitimidade Popular na Tutela dos Interesses Difusos*, *cit.*, p. 71; Nuno Sérgio Marques Antunes, *op. cit.*, pp. 31 e 32; e Paulo Otero, *op. cit.*, p. 876.

⁵² Neste sentido, J. M. Sérvulo Correia, *op. cit.*, p. 650; e Nuno Sérgio Marques Antunes, *op. cit.*, pp. 31 e 32.

⁵³ Nestes termos, António Almeida, *op. cit.*, pp. 374 e 375; Carla Amado Gomes, «D. Quixote, cidadão do mundo: da *apoliticidade* da legitimidade popular para defesa de interesses transindividuais», *cit.*, pp. 48 a 51; Jorge Miranda e Pedro Machete, «Artigo 52.º», *cit.*, p. 749; J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *op. cit.*, p. 701; e Miguel Teixeira de Sousa, *A Legitimidade Popular na Tutela dos Interesses Difusos*, *cit.*, p. 178.

exemplo, com as Organizações Não Governamentais de Ambiente (nos termos do art. 10.º do Estatuto das Organizações Não Governamentais de Ambiente⁵⁴).

Ademais, o exercício de tal direito terá por finalidades a prevenção, a cessação ou a perseguição judicial de infrações contra os valores e bens comuns enunciados pela lei, mas também uma finalidade reparatória, incluindo-se no n.º 3 do art. 52.º da CRP «[...] o direito de requerer para o lesado ou lesados a correspondente indemnização [...]». Com este inciso legal, reconhece-se que da lesão de um interesse difuso pode resultar, em simultâneo, a lesão de um interesse individualizável, abrindo-se a possibilidade de cumulação, numa pretensão, de um fim altruísta de defesa de um interesse metaindividual, com um fim egoísta de reparação de um interesse individual reflexamente afetado pela lesão do primeiro⁵⁵. Desta alusão, admite-se que a Constituição permite uma distinção entre certos conceitos que, apesar de relativamente próximos, em bom rigor, não devem ser confundidos. A distinção conceptual a que se faz referência diferencia os “interesses difusos em sentido estrito ou próprio”, dos “interesses coletivos” e dos “interesses individuais homogêneos” – tripartição que, não obstante, é passível de ser contida num conceito amplo de interesse difuso⁵⁶⁻⁵⁷.

Independentemente de estas três figuras consubstanciarem realidades não absolutamente coincidentes, a verdade é que todas são acolhidas pelo direito de ação popular, permitindo-se que a legislação possa dar abrigo legal a qualquer uma delas, por via do exercício deste direito⁵⁸. Se tal se perspetiva mais aparente para os interesses individuais

⁵⁴ Lei n.º 35/98, de 18 de julho, cuja última alteração, à presente data, decorre da Lei n.º 42/2024, de 14 de novembro.

⁵⁵ Jorge Miranda e Pedro Machete, «Artigo 52.º», *cit.*, pp. 747 e 748.

⁵⁶ Tal distinção parece ser reconhecida pelo legislador constitucional também no art. 60.º, n.º 3, da CRP, ao aludir a “interesses difusos” e “interesses coletivos”. Por sua vez, a LAP integra igualmente esta distinção, ao estabelecer algumas particularidades processuais aplicáveis apenas quando estejam em causa “interesses individuais homogêneos” – como veremos *infra*, Capítulo II., Subcapítulo 3.. E quanto a demais legislação avulsa, p. ex., a Lei de Defesa do Consumidor (Lei n.º 24/96, de 31 de julho, cuja versão mais recente resulta, à data, da Lei n.º 28/2023, de 4 de julho), nos seus arts. 3.º, al. f), e 13.º, faz referência expressa aos três conceitos.

⁵⁷ Para uma distinção destas realidades, relevante por ter repercussões de índole processual, remetemos para Carla Amado Gomes, «O Provedor de Justiça e a tutela de interesses difusos», *cit.*, pp. 248 a 254; Domingos Soares Farinho, *op. cit.*, pp. 809 a 815; J. M. Sérvulo Correia, *op. cit.*, pp. 652 e 653; Margarida Paz, «Entre as Bases da Política do Ambiente e a Ação Popular: a legitimidade do Ministério Público na defesa dos interesses difusos», *Revista do Ministério Público*, a. 38, n.º 152 (2017), pp. 36 a 43; Mário Esteves de Oliveira e Rodrigo Esteves de Oliveira, *op. cit.*, pp. 159 e 160; e Miguel Teixeira de Sousa, *A Legitimidade Popular na Tutela dos Interesses Difusos*, *cit.*, pp. 43 a 58.

⁵⁸ Desde que essas realidades estejam conectadas com o respetivo âmbito material da concretização legal da ação popular em causa – *cf.* J. M. Sérvulo Correia, *op. cit.*, p. 654.

homogêneos – por força do teor do n.º 3 do art. 52.º da CRP (devendo ser esse o sentido a atribuir à passagem transcrita no parágrafo anterior) –, também o será para a tutela de interesses coletivos. Segue-se aqui, portanto, a linha de entendimento de Jorge Miranda e Pedro Machete, quando argumentam que «[o] âmbito de proteção do direito de ação popular estende-se a todas as formas legalmente consignadas de tutela de interesses comuns, sejam difusos ou coletivos»⁵⁹ – uma vez que é intenção do legislador constitucional tutelar interesses insuscetíveis de apropriação individual, e, apesar de numa dimensão mais restrita, os interesses coletivos não deixam de partilhar com os interesses difusos a característica de uma tutela necessariamente supraindividual –, bem como também à «[...] defesa de interesses individuais homogêneos, na medida em que a respetiva lesão seja consequencial relativamente à infração daqueles interesses comuns»⁶⁰ – em cumprimento de imperativos de eficácia e eficiência processual.

Portanto, o art. 52.º, n.º 3, da CRP traduz, sobretudo, a manifesta relevância do direito de ação popular, refletida numa dignidade constitucional de uma vasta amplitude, esta que carece necessariamente de concretização no plano legislativo, sendo o mais importante marco nesse propósito a Lei de Participação Procedimental e de Ação Popular.

Subcapítulo 3. A Regulação Normativo-legal da Ação Popular

Do art. 52.º, n.º 3, da CRP (e também do art. 9.º, n.º 2, do CPTA), somos direcionados para a Lei de Participação Procedimental de Ação Popular, que, tal como o n.º 1 do seu art. 1.º indica, visa dar concretização ao direito consagrado na referida disposição constitucional.

Quanto ao seu objeto, a LAP, como se retira da leitura do n.º 2 do seu art. 1.º, vem (somente) regular a defesa de interesses difusos, na linha da previsão constitucional que a precede, não almejando, portanto, dar cobertura à tradicional “ação popular corretiva” (como o faz o art. 55.º, n.º 2, do CPTA), conclusão que parece sair reforçada da leitura do art. 27.º da LAP⁶¹.

⁵⁹ Jorge Miranda e Pedro Machete, «Artigo 52.º», *cit.*, p. 754.

⁶⁰ *Ibidem*, p. 754.

⁶¹ Neste sentido, Domingos Soares Farinho, *op. cit.*, pp. 807 a 809.

Da regulação daqueles interesses, cabem (ou até se confundem) na esfera de proteção da LAP, não apenas os interesses difusos *stricto sensu*, mas também os interesses individuais homogêneos (não existindo uma referência expressa aos interesses coletivos). Tal entendimento é hoje (muito devido à alteração proporcionada pelo Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de outubro), em especial, evidenciado pelo reconhecimento expresso da figura dos interesses individuais homogêneos (no enunciado do art. 19.º, n.º 1, da LAP), e confirmado pelas particularidades quanto aos efeitos de caso julgado quando esteja em causa a defesa de um interesse individual homogêneo (art. 19.º da LAP), pelo regime do direito de autoexclusão ou “cláusula de *opt-out*” (arts. 14.º e 15.º da LAP), e pela dualidade revelada no art. 22.º da LAP entre “interesses de titulares não individualmente identificados” (no seu n.º 2) e “titulares de interesses identificados” (no seu n.º 3)⁶². Além disso, tal convicção é igualmente sustentada no art. 2.º, n.º 1, da LAP, extraída da passagem «[...] independentemente de terem ou não interesse direto na demanda», onde legislador acolhe a possibilidade de o demandante poder ter interesse direto na demanda, o que, neste domínio, apenas será compreensível na tutela de interesses individuais homogêneos⁶³.

Decorrência última desta linha de entendimento é a possibilidade de uma distinção nesta sede, segundo José Duarte Coimbra, entre duas “submodalidades” de ação popular: uma, que visa diretamente a tutela de interesses difusos em sentido próprio; outra, que visando apenas a tutela mediata de um interesse difuso *stricto sensu*, pretende a título imediato a salvaguarda de um interesse individual homogêneo, reflexamente afetado pela lesão provocada a uma componente de um qualquer bem comunitário protegido⁶⁴.

⁶² Cf. Mário Aroso de Almeida e Carlos Alberto Fernandes Cadilha, «Artigo 9.º», *cit.*, pp. 100 e 101.

⁶³ Neste sentido, Carla Amado Gomes e Hong Cheng Leong, *Introdução ao Direito do Ambiente* (6.ª ed., revista e atualizada), AAFDL Editora, Lisboa, 2023, p. 425.

⁶⁴ José Duarte Coimbra, «Contencioso ambiental», in Carla Amado Gomes e Heloísa Oliveira (edição), *Tratado de Direito do Ambiente*, vol. I – Parte Geral (3.ª ed.), Lisbon Public Law Editions, Lisboa, 2024, pp. 723 a 725, e nota 92, consultável em lisbonpubliclaw.pt. Reconhecendo igualmente a tutela dos interesses individuais homogêneos através da ação popular, Carla Amado Gomes, «O Provedor de Justiça e a tutela de interesses difusos», *cit.*, pp. 258 e 259; *idem*, «Acção Pública e Acção Popular na Defesa do Ambiente – Reflexões Breves», in Augusto de Athayde, João Caupers, e Maria da Glória F. P. D. Garcia (Comissão Organizadora), *Em Homenagem ao Professor Doutor Diogo Freitas do Amaral*, Almedina, Coimbra, 2010, p. 1199; José Carlos Vieira de Andrade, *op. cit.*, p. 169; J. M. Sérvulo Correia, *op. cit.*, pp. 651 a 654; Luís Fábrika, *op. cit.*, pp. 53 e 54; Mário Aroso de Almeida, «Sobre a legitimidade popular no contencioso administrativo português», *CJA*, n.º 101 (2013), p. 53; e Mário Aroso de Almeida e Carlos Alberto Fernandes Cadilha, «Artigo 9.º», *cit.*, pp. 100 a 103. Na jurisprudência, Ac. do STA, de 23/09/1997, proc. n.º 97B503 (Miranda Gusmão); Acs. do STJ, de 20/10/2005, proc. n.º 05B2578 (Araújo Barros), e de 14/03/2024, proc. n.º 30755/22.STBLSB.S1 (Nuno Ataíde

Sobre o âmbito subjetivo da LAP, é estabelecido que possuem legitimidade popular para a defesa dos interesses por ela protegidos: «[...] cidadãos no gozo dos seus direitos civis e políticos e as associações e fundações defensoras dos interesses previstos no artigo anterior [art. 1.º da LAP], independentemente de terem ou não interesse direto na demanda» (art. 2.º, n.º 1, da LAP); e ainda «[...] as autarquias locais em relação aos interesses de que sejam titulares residentes na área da respetiva circunscrição» (art. 2.º, n.º 2, da LAP).

A respeito das pessoas singulares, a LAP não parece estabelecer qualquer limitação (ou critério aferidor) à legitimidade processual ativa dos cidadãos, que estará verificada pela alegação e demonstração de «[...] que o objeto da ação contende com um bem supra-individual»⁶⁵, não se exigindo uma conexão ou nexo de proximidade do autor com o objeto da ação, ou de qualquer situação de apropriação individual do interesse lesado, para que o cidadão possa ser considerado parte legítima⁶⁶ (pelo menos, quando esteja em causa um interesse difuso *stricto sensu*). Consequentemente, a legitimidade ativa popular individual será averiguada em termos gerais e abstratos⁶⁷.

Todavia, num intuito de “contenção” da abrangência desta legitimidade popular, registre-se que alguma doutrina vem defendido a necessidade da existência de uma certa conexão (de uma ligação efetiva) do autor popular com o objeto da ação (popular) para fundamentar a sua legitimidade processual ativa. Por exemplo, Miguel Teixeira de Sousa acaba por defender, como requisito – derivado de uma construção da figura do interesse difuso sustentada em duas dimensões, uma individual e outra supraindividual – da legitimidade popular singular, a titularidade do interesse difuso ameaçado ou ofendido pelo

das Neves); e Ac. do TRL, de 04/12/2018, proc. n.º 7074/15.8T8LSB.L1-1 (Isabel Fonseca) – todos consultáveis em www.dgsi.pt.

⁶⁵ Domingos Soares Farinho, *op. cit.*, p. 815.

⁶⁶ Cf. Mário Aroso de Almeida, *Manual de Processo Administrativo*, *cit.*, p. 249; *idem*, «Sobre a legitimidade popular no contencioso administrativo português», *cit.*, p. 51. Na mesma perspetiva, Carla Amado Gomes, «Acção Pública e Acção Popular na Defesa do Ambiente – Reflexões Breves», *cit.*, pp. 1195 e 1196; *idem*, «A defesa do ambiente junto dos tribunais administrativos», *CJA*, n.º 148 (2021), p. 43; e J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *op. cit.*, p. 697.

⁶⁷ Cf. José Eduardo Figueiredo Dias, *op. cit.*, p. 49. No mesmo sentido, Acs. do TCA Norte, de 20/05/2016, proc. n.º 00580/15.6BEBRG (Frederico Macedo Branco), e de 03/11/2023, proc. n.º 00482/19.7BEMDL (Ricardo de Oliveira e Sousa); e Ac. do TCA Sul, de 09/03/2023, proc. n.º 82/12.2BELRA (Frederico Macedo Branco) – todos consultáveis em www.dgsi.pt.

cidadão⁶⁸. Por seu lado, José Duarte Coimbra considera justificável a limitação da extensão da legitimidade popular singular, atendendo-se a um critério de tipo geográfico⁶⁹.

Porém, tais propostas de “contenção” da legitimidade popular dos cidadãos encontram alguma resistência, na medida em que não resultam do preceito da LAP em análise (e nem mesmo do n.º 2 do art. 9.º do CPTA), correndo-se com tais formulações o risco de, segundo Mário Aroso de Almeida, se vir a descaracterizar o «[...] direito fundamental de ação popular, em termos que, em última análise, se afiguram inconstitucionais e podem ter consequências gravíssimas [...]»⁷⁰.

Independentemente disso, a ampla extensão da legitimidade ativa individual na ação popular poderá ser, de certa forma, contrabalançada, pela especificidade processual prevista no art. 13.º da LAP, que prevê o indeferimento da petição inicial na circunstância de a procedência do pedido se afigurar manifestamente improvável, e também, naturalmente, pela necessidade de verificação do interesse processual, visto que a amplitude da legitimidade popular não exonera o autor popular de justificar a sua necessidade de recurso aos tribunais⁷¹, que deverá traduzir-se na identificação e caracterização: do interesse metaindividual que se visa salvaguardar; da atualidade da ameaça ou da violação do interesse difuso identificado; e do perigo ou do prejuízo que resulta para a comunidade, proveniente da lesão ou do risco de lesão daquele interesse⁷². Desta forma, a invocação de uma mera ilegalidade não será suficiente para fundamentar a tutela de um interesse difuso, sendo indispensável concretizar de que forma a mesma se projeta e materializa (ou a probabilidade de tal vir a ser o caso) num dano a um bem ou valor transindividual devidamente determinado e que se pretenda acautelar⁷³.

⁶⁸ Miguel Teixeira de Sousa, *A Legitimidade Popular na Tutela dos Interesses Difusos*, *cit.*, pp. 24 e 45, e p. 215.

⁶⁹ José Duarte Coimbra, *op. cit.*, pp. 728 e 729.

⁷⁰ Mário Aroso de Almeida, «Sobre a legitimidade popular no contencioso administrativo português», *cit.*, p. 54, em resposta à tese de proposta por Miguel Teixeira de Sousa (para a qual se remete *supra*, Capítulo II., Subcapítulo 3., nota 68). Veja-se ainda Domingos Soares Farinho, *op. cit.*, pp. 815 a 819; e J. M. Sérvulo Correia, *op. cit.*, p. 657.

⁷¹ Afirmando a necessidade de verificação deste pressuposto processual nos casos de ação popular José Carlos Vieira de Andrade, *op. cit.*, p. 296, embora reconheça a sua difícil aplicação; e Carla Amado Gomes, «A defesa do ambiente junto dos tribunais administrativos», *cit.*, pp. 43 a 45.

⁷² *Cf. ibidem*, pp. 43 a 45; e Carla Amado Gomes e Hong Cheng Leong, *op. cit.*, pp. 427 a 431.

⁷³ *Cf.* J. M. Sérvulo Correia, *op. cit.*, p. 728. No mesmo sentido, Ac. do STA, de 11/01/2019, proc. n.º 0213/05.9BEFUN (Costa Reis); Ac. do TCA Norte, de 04/03/2016, proc. n.º 00720/06.6BEPRT (Rogério Paulo da Costa Martins); e Acs. do TCA Sul, de 23/01/2014, proc. n.º 10452/13 (Ana Celeste Carvalho), de

Já quanto à legitimidade popular das associações e fundações, a LAP é clara no sentido de a sujeitar ao preenchimento cumulativo de três requisitos, previstos nas alíneas do seu art. 3.º: personalidade jurídica [al. a)]; «[...] incluïrem expressamente nas suas atribuições ou nos seus objectivos estatutários a defesa dos interesses em causa no tipo de acção de que se trate» [al. b)] – uma limitação quanto às atribuições e objetivos estatutários, por respeito aos princípios da especialidade e da territorialidade, onde uma associação ou fundação se comprometa (enquanto uma das suas finalidades principais) a defender determinados interesses difusos, num certo contexto geográfico⁷⁴ –; e «[n]ão exercerem qualquer tipo de actividade profissional concorrente com empresas ou profissionais liberais» [al. c)].

Ainda no seu art. 2.º, mas agora no n.º 2, a LAP atribui legitimidade popular às autarquias locais, para a protecção de «[...] interesses de que sejam titulares residentes na área da respectiva circunscrição», daí se podendo extrair que as autarquias locais apenas estão legitimadas a proceder à defesa de interesses individuais homogêneos, que sejam da titularidade de fregueses ou municípios residentes na sua circunscrição territorial⁷⁵.

Por fim, a LAP procede ainda a uma menção ao Ministério Público (art. 16.º, n.º 1, da LAP), que, ao remeter para os termos “conferidos por lei”, pretende chegar, entre outras disposições avulsas, ao art. 9.º, n.º 2, do CPTA⁷⁶⁻⁷⁷.

Preenchido o âmbito de aplicação da LAP, proceder-se-á aplicação do conjunto de regras compreendido nos seus arts. 13.º e segs., que vem introduzir no meio processual mobilizado pelo autor popular, em conformidade com o seu art. 12.º, um leque de especificidades processuais, visando-se adaptar uma qualquer forma de processo à presença

14/06/2018, proc. n.º 213/05.9BEFUN (13294/16) (Ana Celeste Carvalho), e de 15/10/2020, proc. n.º 165/07.0BEFUN (Pedro Nuno Figueiredo) – todos consultáveis em www.dgsi.pt.

⁷⁴ Cf. António Almeida, *op. cit.*, p. 375; Mário Aroso de Almeida, «Sobre a legitimidade popular no contencioso administrativo português», *cit.*, p. 51; e Mário Esteves de Oliveira e Rodrigo Esteves de Oliveira, *op. cit.*, p. 162. Na jurisprudência, Ac. do STA, de 18/06/2015, proc. n.º 0469/15 (Carlos Carvalho); e Ac. do TCA Norte, de 20/05/2016, proc. n.º 00580/15.6BEBRG (Frederico Macedo Branco) – ambos consultáveis em www.dgsi.pt.

⁷⁵ Neste sentido, Diogo Calado e Carla Amado Gomes, «Uma “embrulhada” com vários intervenientes: uma freguesia maçadora, uma empresa pública... e os tribunais que tomaram conta do caso», in Carla Amado Gomes, *Direito do Ambiente – Anotações jurisprudenciais diversas* (2.ª ed. revista e ampliada), Instituto de Ciências Jurídico-Políticas/Centro de Investigação de Direito Público, Lisboa, 2017, pp. 51 e 52, consultável em www.icjp.pt; e José Duarte Coimbra, *op. cit.*, pp. 730 e 731.

⁷⁶ Cf. Mário Aroso de Almeida e Carlos Alberto Fernandes Cadilha, «Artigo 9.º», *cit.*, p. 99.

⁷⁷ Sobre a legitimidade popular do Ministério Público, veja-se Margarida Paz, *op. cit.*, pp. 44 a 60.

do autor popular⁷⁸. Contudo, nesta adaptação do meio processual à legitimidade popular, há que ter em atenção as variações nas particularidades processuais, consequentes da mencionada dualidade de “submodalidades” da ação popular, visando-se, em especial, os arts. 14.º, 15.º e 19.º da LAP⁷⁹.

Relacionado com este último aspeto do art. 12.º e da aplicabilidade dos arts. 13.º e segs. (todos da LAP), há que concluir este breve percurso pelo diploma legal em análise com algumas palavras dedicadas à natureza jurídica da ação popular, que, apesar do que a sua denominação parece dar a entender, o seu regime adjetivo – os tais arts. 13.º e segs. da LAP – não se demonstra suficientemente denso ou completo para se retirar da sua contemplação a conclusão de que estamos perante um “novo” modelo de tramitação processual, que nos levaria a encarar a ação popular como uma forma de processo⁸⁰.

Hoje, é o próprio legislador a reconhecer que o regime processual previsto na LAP não é suficiente para que nele se perspetive um modelo de tramitação processual, extraindo-se do art. 12.º da LAP que «[a] ação popular administrativa aplica-se a todas as espécies processuais que integram o contencioso administrativo e pode ser utilizada para a obtenção de qualquer das providências judiciais legalmente admissíveis»⁸¹. O que a LAP nos apresenta é, somente, um conjunto de especificidades processuais, tendentes a serem integradas nos tramites de uma qualquer forma de processo – que poderá estar localizada no CPTA (art. 12.º, n.º 1, da LAP) –, uma vez verificado seu o escopo de aplicação – ou seja, uma vez atestado que um autor possui legitimidade popular.

Portanto, e citando Jorge Miranda e Pedro Machete, «[o] termo “ação” é tomado na aceção substantiva de direito de agir em juízo pelos meios processuais disponíveis: designa um direito subjetivo instrumental de acesso à via jurisdicional que é exercido pelas formas processuais adequadas – os tipos de ações em sentido processual»⁸². Em consequência, conclui-se que, apesar da sua denominação, a “ação popular” não surge como uma forma de processo, mas sim enquanto uma extensão ou alargamento da legitimidade processual ativa

⁷⁸ Sobre esta matéria, veja-se Domingos Soares Farinho, *op. cit.*, pp. 820 a 827.

⁷⁹ Sobre este aspeto, *vide* José Duarte Coimbra, *op. cit.*, pp. 727 e 728, e pp. 732 a 734.

⁸⁰ Para uma conceptualização de “forma de processo”, Mário Aroso de Almeida, *Manual de Processo Administrativo, cit.*, pp. 50 e 51.

⁸¹ Mário Aroso de Almeida e Carlos Alberto Fernandes Cadilha, «Artigo 9.º», *cit.*, p. 96.

⁸² Jorge Miranda e Pedro Machete, «Artigo 52.º», *cit.*, p. 749.

a sujeitos não titulares de uma relação material controvertida para a defesa de interesses transindividuais, com a verificação da legitimidade popular a implicar a observância de determinadas especificidades processuais (as previstas nos arts. 13.º e segs. da LAP) na forma de processo que o autor popular utilize para aceder à tutela jurisdicional (nos termos do art. 12.º da LAP)⁸³. Esta extensão da legitimidade processual ativa surge, desde logo, positivada no quadro do CPTA, à qual dedica uma previsão logo nos ditames da sua Parte Geral.

Subcapítulo 4. A Positivação da Legitimidade Popular no Processo Administrativo

No final deste percurso de estudo do instituto da ação popular, retorna-se ao CPTA para a análise das duas modalidades de ação popular, localizadas nos arts. 9.º, n.º 2, e 55.º, n.º 2, que alguma doutrina designa, respetivamente, de “ação popular administrativa” ou “social” e de “ação popular local” ou “autárquica”⁸⁴.

Como já se teve a oportunidade de aferir⁸⁵, a potencialidade da ação popular (em particular, a “social”) para o acesso à justiça administrativa não passa despercebida no Contencioso Administrativo, uma vez que a legitimidade popular concretizada no n.º 2 do art. 9.º serve de “local de chegada” para múltiplas remissões efetuadas ao longo do Código, e que contribuem para uma legitimidade popular para a defesa de interesses difusos relativamente ampla na ação administrativa.

⁸³ Neste sentido, Carla Amado Gomes, «Acção popular e efeito suspensivo do recurso: processo especial ou especialidade processual? – Anotação ao Acórdão 30/2000, do Tribunal Constitucional», in Carla Amado Gomes, *Textos Dispersos de Direito do Ambiente*, AAFDL Editora, Lisboa, 2005, pp. 107 e 108; *idem*, «Acção Pública e Acção Popular na Defesa do Ambiente – Reflexões Breves», *cit.*, p. 1185, e pp. 1198 e 1199; Carla Amado Gomes e Hong Cheng Leong, *op. cit.*, p. 423; Domingos Soares Farinho, *op. cit.*, p. 800; Francisco Paes Marques, *Conflitos entre Particulares no Contencioso Administrativo*, *cit.*, p. 331; Jorge Miranda e Pedro Machete, «Artigo 52.º», *cit.*, p. 749; J. J. Gomes Canotilho e Vítor Moreira, *op. cit.*, p. 697; Luís Fábria, *op. cit.*, p. 52; Margarida Paz, *op. cit.*, p. 44; Mário Aroso de Almeida, *Manual de Processo Administrativo*, *cit.*, pp. 250 e 251; *idem*, «Sobre a legitimidade popular no contencioso administrativo português», *cit.*, pp. 50 e 51; e Vasco Pereira da Silva, *O Contencioso Administrativo no Divã da Psicanálise – Ensaio sobre as Acções no Novo Processo Administrativo* (2.ª ed., atualizada), Almedina, Coimbra, 2009, p. 205. No mesmo sentido, Ac. do TCA Norte, de 20/05/2016, proc. n.º 00580/15.6BEERG (Frederico Macedo Branco); e Ac. do TCA Sul, de 13/05/1997, proc. n.º 02736/99 (Magda Galdes), e de 23/01/2014, proc. n.º 10452/13 (Ana Celeste Carvalho) – todos consultáveis em www.dgsi.pt.

⁸⁴ José Carlos Vieira de Andrade, *op. cit.*, pp. 168 e 189; e Mário Aroso de Almeida, *Manual de Processo Administrativo*, *cit.*, p. 268.

⁸⁵ *Supra*, Capítulo I., Subcapítulo 2..

Com uma presença significativamente mais reduzida, o CPTA apresenta ainda uma segunda concretização da ação popular no n.º 2 do art. 55.º, que, revestindo uma distinta configuração da ação popular que encontramos no n.º 2 do art. 9.º, constitui uma “herança” do revogado Código Administrativo, preservando assim a “ação popular corretiva” (que tinha enquadramento legal no art. 822.º do CA)⁸⁶.

A respeito, em primeiro lugar, do n.º 2 do art. 9.º e do seu alcance subjetivo, este preceito vem, sobretudo, reiterar, ainda que em termos mais sintéticos, o teor do art. 2.º da LAP, para o qual acaba mesmo por remeter – sendo este o sentido a atribuir à remissão para os “termos previstos na lei” –; logo, os arts. 2.º e 3.º da LAP terão, precisamente, o propósito de completar o âmbito subjetivo da mencionada disposição do CPTA⁸⁷. Adicionalmente, apenas se salienta o facto de o art. 9.º, n.º 2, atribuir legitimidade popular ao Ministério Público, em concretização do art. 16.º, n.º 1, da LAP.

Por sua vez, já quanto ao seu alcance objetivo, semelhante recurso à LAP já se perspetiva mais contido⁸⁸, visto que este é suficientemente concretizado no Código. Não se afigura, por isso, necessário o recurso complementar àquela Lei, na medida em que o art. 9.º, n.º 2, do CPTA consagra o seu próprio leque (exemplificativo⁸⁹) de interesses que pretende salvaguardar, o qual apresenta alguns traços distintos, em comparação com aquele que se observa no n.º 2 do art. 1.º da LAP.

Além disso, visto que a Constituição e a LAP demonstram uma abertura à tutela direta dos interesses individuais homogêneos, estes poderão ser protegidos, mas aqui, sem que seja estritamente necessário o recurso ao critério de legitimidade n.º 2 do art. 9.º, pois o critério geral do n.º 1 do referido artigo será suficiente para sustentar uma legitimidade ativa para a defesa de um interesse individual homogêneo⁹⁰.

Possuindo o autor legitimidade popular, nos termos do n.º 2 do art. 9.º, poderá deduzir uma qualquer providência judiciária legalmente admissível, e, pelo menos em abstrato e em

⁸⁶ Cf. J. M. Sérvulo Correia, *op. cit.*, pp. 737 e 738.

⁸⁷ Remete-se, por isso, para as considerações tecidas relativamente ao âmbito subjetivo da LAP, que são aqui aplicáveis – *supra*, Capítulo II., Subcapítulo 3..

⁸⁸ Neste sentido, Domingos Soares Farinho, *op. cit.*, p. 805.

⁸⁹ Cf. Mário Esteves de Oliveira e Rodrigo Esteves de Oliveira, *op. cit.*, pp. 161 e 162.

⁹⁰ Neste sentido, Carla Amado Gomes, «A defesa do ambiente junto dos tribunais administrativos», *cit.*, pp. 45 e 46; e *idem*, «A impopularidade da “legitimidade popular” – Anotação ao Acórdão do STA de 24 de Junho de 2021 (proc. 059/20.4BEDPL)», *RMP*, a. 43, n.º 171 (2022), pp. 213 e 214.

princípio, sob a forma de um qualquer meio processual integrado no CPTA (em conformidade com o n.º 1 do art. 12.º da LAP), devendo a tramitação deste ser adaptada à aparição do autor popular, enquanto demandante no processo, e ao objeto da ação, fundado na proteção de um interesse difuso, através da integração das especificidades processuais enunciadas pelos arts. 13.º e segs. da LAP⁹¹.

Diversamente, já relativamente à ação popular “autárquica” do n.º 2 do art. 55.º, esta vem diferenciar-se da ação popular “social” do n.º 2 do art. 9.º, principalmente, quanto aos sujeitos a quem confere legitimidade (ativa e passiva) e quanto ao seu objeto.

Desde logo, possui um âmbito subjetivo muito mais restrito, fazendo uso de um critério de recenseamento eleitoral para limitar a legitimidade ativa a cidadãos eleitores das comunidades locais – ou seja, pressupõe-se uma conexão com o objeto da ação, fundada na qualidade de eleitor numa circunscrição territorial –, e limitando a legitimidade passiva a órgãos de autarquias locais e a entidades instituídas por elas ou que delas dependam⁹².

O seu objeto, por sua vez, limita-se à reposição da legalidade objetiva, destinando-se à impugnação, quer de atos administrativos (materializados em decisões e deliberações, como enuncia o art. 55.º, n.º 2), quer de normas imediatamente operativas [pela aplicação do art. 55.º, n.º 2, *ex vi* art. 73.º, n.º 1, al. *d*)], provenientes da atividade dos sujeitos identificados como suscetíveis de serem demandados. Neste sentido, o interesse em agir do autor dependerá somente da invocação de uma mera ilegalidade da conduta do demandado, e não da demonstração de uma qualquer lesão, pelo que a via judiciária deverá ser necessária e adequada à pura tutela da legalidade⁹³.

Presentes estas duas configurações de ação popular, e tendo em atenção a forma como e onde são concretizadas no Código, bem como os respetos âmbitos de aplicação, a questão que se coloca é a de saber se, atendendo à amplitude com que a ação popular é consagrada, se poderá ser admissível uma relação de compatibilidade com um meio processual em

⁹¹ Cf. Mário Aroso de Almeida e Carlos Alberto Fernandes Cadilha, «Artigo 9.º», *cit.*, pp. 96 e 97.

⁹² Sobre o aferimento da legitimidade ativa nos termos do art. 55.º, n.º 2, do CPTA, *vide* Carla Amado Gomes, «A defesa do ambiente junto dos tribunais administrativos», *cit.*, p. 45; e Mário Aroso de Almeida e Carlos Alberto Fernandes Cadilha, *op. cit.*, pp. 412 e 413. Na jurisprudência, Ac. do TCA Norte, de 16/02/2018, proc. n.º 00740/17.5BEBRG (Hélder Vieira), consultável em www.dgsi.pt.

⁹³ Em sentido coincidente, Ac. do TCA Sul, de 28/11/2024, proc. n.º 42/24.0BEFUN (Mara de Magalhães Silveira), consultável em www.dgsi.pt.

específico: a ação administrativa urgente de contencioso pré-contratual. Ou seja, pretende-se saber se uma determinada pretensão de um autor popular poderá ser enquadrada no contencioso pré-contratual urgente, em atenção, por um lado, aos bens e interesses que aquele visa defender, e, por outro, ao objeto, valores e fins deste específico meio processual. A aptidão para uma resposta a esta questão dependerá, previamente, do estudo da mencionada forma de ação administrativa urgente, no propósito de se apreender as suas origens, enquadramento legal, axiologia e teleologia.

CAPÍTULO III. DO CONTENCIOSO PRÉ-CONTRATUAL: UM ESTUDO PANORÂMICO ORIENTADO NA SUA AXIOLOGIA E TELEOLOGIA

Subcapítulo 1. A Origem Comunitária do Contencioso dos Procedimentos de Formação dos “Contratos Harmonizados”

No tratamento do instituto que ocupará os próximos desenvolvimentos – a forma de processo urgente do contencioso pré-contratual –, exige-se que se principie o seu estudo pelas suas origens, com a intenção de vislumbrar as proposições elementares que estiveram na sua génese. Assim sendo, porque estamos perante um meio processual de base comunitária, o seu tratamento deverá começar nesse mesmo plano.

Efetivamente, o direito procedimental e processual relativo à formação de contratos de direito público traduz um dos mais claros exemplos de um fenómeno de “europeização” do direito administrativo⁹⁴, muito devido ao reconhecimento da relevância deste setor para as económicas nacionais no mercado comum⁹⁵. Esta relevância encontra-se impressa na história do direito europeu da contratação pública, particularmente evidenciada nas várias “gerações” de diretivas substantivas ou procedimentais destinadas à regulação dos procedimentos de contratação pública, e cuja “geração” mais recente (ao presente momento) se concretiza nas diretivas de 2014: a Diretiva 2014/23/UE, a Diretiva 2014/24/UE e a Diretiva 2014/25/UE⁹⁶.

Contudo, a preocupação do legislador comunitário não se cingiu apenas ao direito material. Em paralelo com a mencionada regulação substantiva, emergiu uma preocupação

⁹⁴ Neste sentido, Cláudia Viana, *Os Princípios Comunitários na Contratação Pública*, Coimbra Editora, Coimbra, 2007, pp. 180 e 181; Isabel Celeste M. Fonseca, «O Contencioso dos Contratos da Administração Pública – Notas sobre um domínio do contencioso administrativo de feição muito urgente», *RMP*, a. 27, n.º 108 (2006), pp. 159 a 163; e Vasco Pereira da Silva, *op. cit.*, pp. 106 e 107, e pp. 118, 121 e 122.

⁹⁵ Sobre este assunto, veja-se Cláudia Viana, *Os Princípios Comunitários na Contratação Pública*, *cit.*, pp. 25 a 92; e Maria João Estorninho, *Curso de Direito dos Contratos Públicos*, *cit.*, pp. 58 a 64.

⁹⁶ Diretiva n.º 2014/23/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro, «relativa à adjudicação de contratos de concessão»; Diretiva n.º 2014/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro, «relativa aos contratos públicos e que revoga a Diretiva 2004/18/CE» (“setores clássicos” da contratação pública); e Diretiva n.º 2014/25/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro, «relativa aos contratos públicos celebrados pelas entidades que operam nos setores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais e que revoga a Diretiva 2004/17/CE» (“setores especiais” da contratação pública).

mais garantística, suscitada, por um lado, na constatação de que a atuação dos intervenientes envolvidos na formação de contratos públicos nem sempre se perspectivava conforme com tal regulação, e, por outro lado, no entendimento de que os Estados-Membros não proporcionavam mecanismos processuais eficazes e céleres adequados a garantir, em tempo útil (enquanto as ilegalidades pré-contratuais pudessem ainda ser corrigidas), a resolução dos litígios cujo objeto recaia no incumprimento dessa legislação comunitária. Como resultado, procurou-se assegurar que os Estados-Membros possuísem mecanismos processuais destinados à plena salvaguarda e aplicação da regulamentação comunitária em matéria de contratação pública⁹⁷, e, assim, ser-se proporcionada uma proteção judicial adequada dos interessados em contratar com entidades adjudicantes⁹⁸.

Ilustrando este contexto, são claros os respetivos preâmbulos das “Diretivas Meios Contenciosos” ou “Diretivas Recursos” – a Diretiva 89/665/CEE e a Diretiva 92/13/CEE⁹⁹ –, instrumentos normativos que assumem o propósito de zelar pelo respeito do princípio da tutela jurisdicional efetiva e dos direitos comunitários proporcionados pelas diretivas substantivas da contratação pública¹⁰⁰, o que se pretendia alcançar através de uma

⁹⁷ Vejam-se, a título de exemplos, os Acs. do TJ, de 11/08/1995, proc. n.º C-433/93 (*Comissão/Alemanha*), n.º 23, de 05/04/2017, proc. n.º C-391/15 (*Marina del Mediterráneo e o.*), n.º 30, e de 14/07/2022, procs. n.ºs C-274/21 e C-275/21 (*EPIC Financial Consulting*), n.ºs 88 a 91 – todos consultáveis em curia.europa.eu.

⁹⁸ Na mesma perspetiva, Ana Gouveia Martins, *A Tutela Cautelar no Contencioso Administrativo (Em especial, nos procedimentos de formação dos contratos)*, Coimbra Editora, Coimbra, 2005, p. 113; Carlos Fernandes Cadilha e António Cadilha, *O Contencioso Pré-Contratual e o Regime de Invalidez dos Contratos Públicos – Perspetivas Face à Diretiva 2007/66/CE (Segunda Diretiva «Meios Contenciosos»)*, Almedina, Coimbra, 2013, pp. 21 e 22; Olga M. Papadopoulou, «Vers une protection juridictionnelle commune en Europe (?), La directive “Recours”: 89/665/CEE», *European Review of Public Law/Revue Européenne de Droit Public*, vol. 9, n.º 3 (1997), p. 922; e Pedro Cerqueira Gomes, «O contencioso pré-contratual público português – proposta de revisão à luz do direito da União Europeia», *ROA*, a. 74, vol. I (2014), p. 296.

⁹⁹ Diretiva n.º 89/665/CEE do Conselho, de 21 de dezembro de 1989, «que coordena as disposições legislativas, regulamentares e administrativas relativas à aplicação dos procedimentos de recurso em matéria de celebração dos contratos de direito público de fornecimentos e de obras», e Diretiva n.º 92/13/CEE do Conselho, de 25 de fevereiro de 1992, «relativa à coordenação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas respeitantes à aplicação das regras comunitárias em matéria de procedimentos de celebração de contratos de direito público pelas entidades que operam nos sectores da água, da energia, dos transportes e das telecomunicações». Alteradas, em especial, pela Diretiva n.º 2007/66/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro de 2007, «que altera as Diretivas 89/665/CEE e 92/13/CEE do Conselho no que diz respeito à melhoria da eficácia do recurso em matéria de adjudicação de contratos públicos».

¹⁰⁰ Neste sentido, Ana Gouveia Martins, *A Tutela Cautelar no Contencioso Administrativo*, cit., pp. 118 a 120; Cláudia Viana, *Os Princípios Comunitários na Contratação Pública*, cit., pp. 180 a 212, maxime pp. 192 a 197; e Isabel Celeste M. Fonseca, «A Directiva (Recursos) 2007/66/CE: O Reforço da Efectividade do Contencioso Pré-Contratual – *What Else?*», in Isabel Celeste M. Fonseca, *Direito da Contratação Pública – Estudos Reunidos*, Almedina, Coimbra, 2020, pp. 180 e 181.

uniformização ou harmonização mínima entre os Estados-Membros dos “recursos” processuais (ou “meios contenciosos”) concebidos para tal desiderato¹⁰¹⁻¹⁰².

Portanto, visando as Diretivas Recursos o objetivo de garantir a plena e efetiva aplicabilidade das diretivas substantivas da contratação pública, o objeto de ambos os regimes de direito derivado coincide, sendo as Diretivas Recursos aplicáveis à seleção de contratos públicos por aquelas abrangidos – *cf.* considerando (2) da Diretiva 2007/66/CE e arts. 1.º, n.º 1, das Diretivas Recursos, que remetem aos arts. 1.º, n.ºs 1 e 2, das Diretivas 2014/23/UE, 2014/24/UE, e 2014/25/UE –, ou seja, aos “contratos harmonizados”¹⁰³⁻¹⁰⁴.

Quanto a estes contratos, trata-se de assegurar, no mínimo, aos interessados afetados por ilegalidades procedimentais – «[...] pelo menos a qualquer pessoa que tenha ou tenha tido interesse em obter um determinado contrato e que tenha sido, ou possa vir a ser, lesada por uma eventual violação» [arts. 1.º, n.º 3, das Diretivas Recursos e considerando (17) da Diretiva 2007/66/CE] –, vias processuais (provisórias e definitivas) de carácter urgente, destinadas a proceder a uma correção atempada (*i.e.*, antes que a celebração do contrato venha “estabilizar” ou “consolidar” a relação jurídica contratual) das violações de direito

¹⁰¹ *Cf.* Olga M. Papadopoulou, *op. cit.*, pp. 921 e 922. No mesmo sentido, Ana Gouveia Martins, *A Tutela Cautelar no Contencioso Administrativo*, *cit.*, pp. 113 e 114.

¹⁰² Mais detalhadamente, sobre o contexto de surgimento das Diretivas Recursos, Ana Gouveia Martins, *A Tutela Cautelar no Contencioso Administrativo*, *cit.*, pp. 109 a 112, e pp. 119 e 120; e Carlos Fernandes Cadilha e António Cadilha, *op. cit.*, pp. 13 a 19.

¹⁰³ Miguel Assis Raimundo, *Direito dos Contratos Públicos*, vol. 1, AAFDL Editora, Lisboa, 2023 (reimpressão), p. 149.

¹⁰⁴ Porém, daqui não decorre uma desconsideração do direito europeu face aos contratos públicos que estejam fora do âmbito de aplicação das diretivas. Neste sentido, é elucidativa a *Comunicação interpretativa da Comissão sobre o direito comunitário aplicável à adjudicação de contratos não abrangidos, ou apenas parcialmente, pelas directivas comunitárias relativas aos contratos públicos* (2006/C 179/02), publicada em Jornal Oficial da União Europeia, série Comunicações e Informações 179, 49.º ano, de 01/08/2006, pp. 2 a 7, consultável em eur-lex.europa.eu [acessível através da seguinte hiperligação: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C_.2006.179.01.0002.01.POR&toc=OJ%3AC%3A2006%3A179%3ATOC] (última consulta em: 29/04/2025)]; bem como a jurisprudência do TJ: veja-se, entre outros, os Acs. do TJ, de 07/12/2000, proc. n.º C-324/98 (*Telaustria e Telefonadress*), n.ºs 59 a 63, e de 13/04/2010, proc. n.º C-91/08 (*Wall*), n.º 33 – ambos consultáveis em curia.europa.eu. Para uma referência geral sobre o tema, Pedro Cerqueira Gomes, «O contencioso pré-contratual público português – proposta de revisão à luz do direito da União Europeia», *cit.*, pp. 301 a 306; Roberto Caranta, «Many Different Paths but Are They All Leading to Effectiveness?», in Steen Treumer e François Lichère (eds), *Enforcement of the EU Public Procurement Rules*, DJØF Publishing, Copenhaga, 2011, pp. 58 e 59, consultável em eplgroup.eu; e Steen Treumer, «Enforcement of the EU Public Procurement Rules: The State of Law and Current Issues», in Steen Treumer e François Lichère (eds), *Enforcement of the EU Public Procurement Rules*, *cit.*, p. 28, e pp. 44 e 45. Para um tratamento mais desenvolvido, vide Carina Risvig Hansen, *Contracts not covered, or not fully covered, by the Public Sector Directive*, DJØF Publishing, Copenhaga, 2012, consultável em udbudslov.dk.

comunitário da contratação pública, em conformidade com os arts. 2.º, n.º 1, als. a) e b), das Diretivas Recursos.

Estará assim, subjacente às Diretivas Recursos, uma mecânica ou lógica preventiva, por força da promoção de um tratamento (urgente) das infrações ao direito comunitário dos contratos públicos na «[...] fase em que as violações ainda podem ser corrigidas [...]» [primeira parte do considerando (3) da Diretiva 2007/66/CE], ou seja, antes da celebração e execução do contrato, que tendem a tornar a situação jurídica irreversível – impedindo, dificultando, ou tornando muito menos provável, a possibilidade de reconstituição natural da situação jurídica violada, quando e se o pedido de um lesado for julgado procedente¹⁰⁵.

Para tal, as vias concedidas pelas Diretivas Recursos materializam-se, principalmente, em três “recursos”: adoção de medidas provisórias [nos termos dos arts. 2.º, n.º 1, al. a), das Diretivas Recursos]; anulação de decisões tomadas pela entidade adjudicante ou de especificações técnicas, económicas ou financeiras inseridas nos documentos conformadores do procedimento de formação de contratação pública [conforme os arts. 2.º n.º 1, al. b), das Diretivas Recursos]; e reconhecimento de um direito a uma indemnização pelos prejuízos causados decorrentes das ilegalidades invocadas [art. 2.º n.º 1, al. c), da Diretiva 89/665/CEE e arts. 2.º, n.º 1, al. d), e n.º 7, da Diretiva 92/13/CEE].

Posteriormente, o propósito garantístico e a lógica preventiva das Diretivas Recursos vieram a ser fortalecidos pelos “meios” disponibilizados pela Diretiva 2007/66/UE [como deixa explícito o considerando (3) da Diretiva 2007/66/CE]¹⁰⁶, aprimoramento que se revelou necessário face a manifestas insuficiências na prossecução daquele propósito, tornadas particularmente evidentes com a observância de frequentes casos de ilegal adjudicação direta

¹⁰⁵ Neste sentido, Carlos Alberto Cadilha e António Cadilha, *op. cit.*, p. 27; Cláudia Viana, «A conformação do processo administrativo pelo Direito da União Europeia: o caso paradigmático da cláusula *standstill* nos contratos públicos», in Carla Amado Gomes, Ana Fernanda Neves, e Tiago Serrão (coord.), *Comentários à Revisão do ETAF e do CPTA* (3.ª ed.), AAFDL Editora, Lisboa, 2017, pp. 233 e 234; Isabel Celeste M. Fonseca, «O contencioso pré-contratual (autárquico): como é e como se gostaria que (não) fosse», in Isabel Celeste M. Fonseca, *Estudos de Direito das Autarquias (Locais)*, Gestlegal, Coimbra, 2020, pp. 294 a 296; Luís Filipe Colaço Antunes, *A Ciência Jurídica Administrativa – Noções Fundamentais*, Almedina, Coimbra, 2020 (5.ª reimpressão da edição de setembro de 2012), pp. 590 e 591, e p. 611; Maria João Estorninho, *Curso de Direito dos Contratos Públicos*, *cit.*, p. 114; e Pedro Cerqueira Gomes, «O contencioso pré-contratual público português – proposta de revisão à luz do direito da União Europeia», *cit.*, p. 296.

¹⁰⁶ Neste sentido, Ac. do TJ, de 11/09/2014, proc. n.º C-19/13 (*Fastweb*), n.ºs 34 e 35, consultável em curia.europa.eu.

de contratos [considerando (13) da Diretiva 2007/66/CE]¹⁰⁷ e do fenómeno de “corrida à assinatura do contrato” [segunda parte do considerando (4) da Diretiva 2007/66/CE]¹⁰⁸.

Na tentativa de solucionar o último dos dois problemas referidos, a solução proposta pela Diretiva 2007/66/CE possui um duplo alcance – substantivo e adjetivo –, traduzida na fixação de períodos suspensivos procedimentais e processuais, que operam uma suspensão entre a decisão de adjudicação e a celebração do contrato, pretendendo-se que a entidade adjudicante e o adjudicatário se abstenham de celebrar o contrato durante um certo período temporal.

Decompondo cada uma das vertentes de tal solução, verifica-se que o referido duplo alcance se traduz em três “meios”: um prazo mínimo de suspensão [considerandos (4) e (5) da Diretiva 2007/66/CE e arts. 2.º-A das Diretivas Recursos] do procedimento pré-contratual, entre a decisão de adjudicação e a celebração do contrato (de, pelo menos, 10 ou 15 dias, dependendo do meio de comunicação usado, a contar da data de notificação da decisão de adjudicação), com o objetivo de dar oportunidade aos candidatos preteridos de analisarem os termos em que a decisão de adjudicação foi efetuada, e de, caso pretendam, reagirem atempadamente, solicitando a sua apreciação jurisdicional [considerando (6) da Diretiva 2007/66/CE] – conhecido por “prazo de *standstill*”¹⁰⁹ –; um termo de suspensão autónomo, acionado no evento de ser instaurada judicialmente a impugnação do ato de adjudicação, e que opera até à emissão de uma decisão pelo órgão jurisdicional sobre tal pretensão, não podendo cessar antes de expirado o prazo de *standstill* [segunda parte do considerando (12) da Diretiva 2007/66/CE e os arts. 2.º, n.ºs 3 e 4, das Diretivas Recursos] – denominado de “efeito suspensivo automático” –; e, por fim, um segundo termo de suspensão, desencadeado

¹⁰⁷ Considerada, pelo próprio TJ, como a «[...] mais importante violação do direito comunitário em matéria de contratos públicos [...]» – Ac. do TJ, de 11/01/2005, proc. n.º C-26/03 (*Stadt Halle e RPL Lochau*), n.º 37, consultável em curia.europa.eu.

¹⁰⁸ Vide António Cadilha, «Contencioso pré-contratual», *Julgar*, n.º 23 (2014), pp. 208 a 210; Carlos Alberto Cadilha e António Cadilha, *op. cit.*, pp. 47 a 63, *maxime* pp. 53 a 56; Isabel Celeste M. Fonseca, «A Diretiva (Recursos) 2007/66/CE: O Reforço da Efectividade do Contencioso Pré-Contratual – *What Else?*», *cit.*, pp. 181 a 183, e pp. 193 e 194; Maria João Estorninho, *Curso de Direito dos Contratos Públicos*, *cit.*, pp. 112 a 115; e Paulo Pereira Gouveia, «Revisão das “Diretivas Recursos” em Tempos de Crise?», *Julgar*, n.º 23 (2014), p. 193.

¹⁰⁹ Prazo que, antes mesmo da Diretiva 2007/66/UE, foi reconhecido pela jurisprudência do TJ – *cf.* Cláudia Viana, «A conformação do processo administrativo pelo Direito da União Europeia: o caso paradigmático da cláusula *standstill* nos contratos públicos», *cit.*, p. 234. Vide Acs. do TJ, de 28/10/1999, proc. n.º C-81/98 (*Alcatel Austria e o.*), n.ºs 37, 38, 40 e 43, e de 24/07/2004, proc. n.º C-212/02 (*Comissão/Austria*), n.ºs 21 e 23 – ambos consultáveis em curia.europa.eu.

na sequência da formulação de uma impugnação administrativa necessária perante a entidade adjudicante, suspensão essa que não deverá terminar antes de decorrido um prazo mínimo de 10 dias contados da resposta da entidade adjudicante [segunda parte do considerando (11) da Diretiva 2007/66/CE e os arts. 1.º, n.º 5, das Diretivas Recursos]¹¹⁰.

Por outro lado, relativamente ao problema da crescente tendência para a adjudicação direta ilegal de contratos públicos, a principal resposta da Diretiva 2007/66/CE assume um perfil sancionatório, prevendo sanções capazes de abalarem a própria execução dos contratos públicos, derivadas de vícios procedimentais, ou seja, de invalidades consequentes (como a violação das disposições referentes aos períodos suspensivos). Deste modo, são introduzidos pela Diretiva 2007/66/CE dois “meios”: a ineficácia (privação de efeitos) do contrato e as sanções alternativas – respetivamente, arts. 2.º-D e 2.º-E das Diretivas Recursos [e considerandos (13) e (19) da Diretiva 2007/66/CE]. Tratam-se de regimes que, ao não preverem uma disciplina completa e exaustiva, concedem margem aos legisladores nacionais [reconhecida nos considerandos (20) e (21) da Diretiva 2007/66/CE e pelos arts. 2.º-D, n.º 2, das Diretivas Recursos] para «[...] a definição das consequências jurídicas substantivas do contrato considerado improdutivo de efeitos [...]»¹¹¹.

Logo, verifica-se que as Diretivas Recursos concretizaram, definitivamente, um “verdadeiro salto quantitativo”¹¹² na evolução do direito comunitário da contratação pública, concretizada na previsão de “recursos” que visam garantir o cumprimento do direito substantivo, e, desta forma, ultrapassar a carência de regulação dos Estados-Membros sobre a matéria.

¹¹⁰ Para um tratamento mais desenvolvido desta matéria, veja-se Adolfo Mesquita Nunes, «Contratação Pública a duas velocidades: a transposição da Diretiva 2007/66/CE», *Revista de Direito Público e Regulação*, n.º 1 (2009), pp. 41 a 44, consultável em cedipre.fd.uc.pt; Carlos Fernandes Cadilha e António Cadilha, *op. cit.*, pp. 64 a 88; Isabel Celeste M. Fonseca, «A Directiva (Recursos) 2007/66/CE: O Reforço da Efectividade do Contencioso Pré-Contratual – *What Else?*», *cit.*, pp. 193 a 197; e *idem*, «O contencioso pré-contratual (autárquico): como é e como se gostaria que (não) fosse», *cit.*, pp. 297 a 300.

¹¹¹ Luís Filipe Colaço Antunes, *A Ciência Jurídica Administrativa*, *cit.*, pp. 598 a 607, *maxime* p. 599. Ainda sobre o tema, Adolfo Mesquita Nunes, «Contratação Pública a duas velocidades: a transposição da Diretiva 2007/66/CE», *cit.*, pp. 44 a 46; Carlos Fernandes Cadilha e António Cadilha, *op. cit.*, pp. 88 a 117; Isabel Celeste M. Fonseca, «A Directiva (Recursos) 2007/66/CE: O Reforço da Efectividade do Contencioso Pré-Contratual – *What Else?*», *cit.*, pp. 201 e 202; e *idem*, «O contencioso pré-contratual (autárquico): como é e como se gostaria que (não) fosse», *cit.*, pp. 300 e 301.

¹¹² Maria João Estorninho, *Curso de Direito dos Contratos Públicos*, *cit.*, p. 76.

Não obstante, não se pode deixar de reconhecer que as exigências estabelecidas pelas Diretivas Recursos (e melhoradas pela Diretiva 2007/66/CE) consubstanciam níveis mínimos de proteção, que os Estados-Membros devem cumprir¹¹³, não se comprimindo totalmente a sua autonomia legislativa para a modelação do contencioso pré-contratual de direito público, não só porque estes terão margem para regular aspetos não cobertos pela regulação estabelecida pelas Diretivas Recursos¹¹⁴, mas também porque não existe qualquer obstáculo a que estes possam ir mais além no reforço das garantias que elas preveem¹¹⁵. Inclusive, um dos aspetos relativamente ao qual se atribui aos Estados-Membros a liberdade para procederem a uma regulação mais exigente – sempre sem se perder de vista o imperativo mínimo que as Diretivas Recursos impõem – prende-se com a legitimidade processual ativa – *cf.* arts. 1.º, n.º 3, das Diretivas Recursos¹¹⁶, na sua redação proporcionada pela Diretiva 2007/66/CE¹¹⁷ [e como já deixa claro o considerando (17) desta diretiva].

¹¹³ *Cf.* Steen Treumer, *op. cit.*, p. 28. No mesmo sentido, Maria João Estorninho, «A recente transposição da Diretiva 2007/66/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de Dezembro, no ordenamento jurídico português», *Revista de Contratos Públicos*, n.º 1 (2011), p. 24; e Mário Aroso de Almeida, *Manual de Processo Administrativo*, *cit.*, pp. 149 e 150. Veja-se ainda, a título exemplificativo, Acs. do TJ, de 27/02/2003, proc. n.º C-327/00 (*Santex*), n.º 47, e de 19/06/2003, proc. n.º C-315/01 (*GAT*), n.º 45 – ambos consultáveis em curia.europa.eu.

¹¹⁴ *Cf.* Roberto Caranta, «Many Different Paths but Are They All Leading to Effectiveness?», *cit.*, p. 54. No mesmo sentido, a título de exemplo, veja-se Acs. do TJ, de 19/06/2003, proc. n.º C-315/01 (*GAT*), n.º 46, de 13/04/2010, proc. n.º C-91/08 (*Wall*), n.ºs 63 e 64, e de 09/12/2010, proc. n.º C-568/08 (*Combinatie Spijker Infrabouw-De Jonge Konstruktie e o.*), n.º 90 – todos consultáveis em curia.europa.eu.

¹¹⁵ *Cf.* Maria João Estorninho, *Curso de Direito dos Contratos Públicos*, *cit.*, pp. 115 e 116.

¹¹⁶ Neste sentido, Ana Gouveia Martins, *A Tutela Cautelar no Contencioso Administrativo*, *cit.*, p. 115; e Carlos Fernandes Cadilha e António Cadilha, *op. cit.*, p. 26. Acrescenta-se que é algo que decorre expressamente, não apenas da atual redação portuguesa do preceito – «Os Estados-Membros devem garantir o acesso ao recurso, [...] pelo menos a qualquer pessoa que tenha ou tenha tido interesse em obter um determinado contrato e que tenha sido, ou possa vir a ser, lesada por uma eventual violação» –, mas, igualmente, das redações em outros idiomas; vejam-se, p. ex., as redações espanhola – «Los Estados miembros velarán por que, [...] los procedimientos de recurso sean accesibles, como mínimo, [...]» –, francesa – «Les États membres s'assurent que les procédures de recours sont accessibles, [...] au moins à [...]» – e inglesa – «Member States shall ensure that the review procedures are available, [...] at least to [...]» (sublinhados nossos).

¹¹⁷ Todavia, na redação desta Diretiva em português, tal apenas ficou definitivamente expresso nas mencionadas disposições com a *Retificação da Diretiva de 2007/66/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro de 2007, que altera as Diretivas 89/665/CEE e 92/13/CEE do Conselho no que diz respeito à melhoria da eficácia do recurso em matéria de adjudicação de contratos públicos*, publicada em JO, série Legislação 225, 65.º ano, de 31/08/2022, p. 5, consultável em eur-lex.europa.eu [acessível através da seguinte hiperligação: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2022.225.01.0005.01.POR&toc=OJ%3AL%3A2022%3A225%3ATOC (última consulta em: 29/04/2025)].

Fazendo igualmente referência a este aspeto, Marco Caldeira, «Contencioso pré-contratual urgente: duas décadas, dois problemas (quase) insolúveis», *Revista de Direito Administrativo*, número especial n.º 5 (2024), p. 92, nota 29.

Estabelecida esta regulação processual no plano europeu, é da exigência de transposição dos “meios de recurso” construídos pelo legislador europeu que surge, no ordenamento jurídico português, a ação administrativa urgente de contencioso pré-contratual.

Subcapítulo 2. Numa Ótica Interna: uma Transposição Corporizada num Meio Processual Urgente

Secção 1. Breve enquadramento da integração das “Diretivas Recursos” no sistema jurídico português

Regulada a matéria pelas Diretivas Recursos, seguiu-se a transposição das mesmas para o sistema jurídico português. Tal transposição acabou por culminar na criação de uma nova forma de processo, marcada pela urgência e pelo propósito de procurar estabilizar, o tão rapidamente quanto possível, as situações jurídicas relativas aos procedimentos de formação de (determinados) contratos de direito público¹¹⁸. A esta forma de ação administrativa urgente é hoje atribuída a denominação (conforme o epígrafe da Secção III, do Capítulo I, Título III, do CPTA) de “contencioso pré-contratual”¹¹⁹.

Em sede de enquadramento desta forma de processo no nosso ordenamento jurídico, caberá trilhar, ainda que de forma breve, o caminho que o seu regime legal fez até aos dias de hoje.

O primeiro tratamento legislativo autónomo desta matéria surge no Decreto-Lei n.º 134/98, de 15 de maio, que concretizou uma primeira versão deste meio processual e iniciou

¹¹⁸ Afirmando esta finalidade do contencioso pré-contratual, Ana Celeste Carvalho, «Aspectos processuais da ação de contencioso pré-contratual e dos seus incidentes, à luz do CPTA e do CCP revistos», *RDA*, n.º 1 (2018), p. 41; José Carlos Vieira de Andrade, *op. cit.*, p. 250; Margarida Olazabal Cabral, «Processos urgentes principais – Em especial, o contencioso pré-contratual», *CJA*, n.º 94 (2012), p. 41; Maria João Estorninho, *Curso de Direito dos Contratos Públicos*, *cit.*, p. 561; Pedro Gonçalves, «Avaliação do regime jurídico do contencioso pré-contratual urgente», *CJA*, n.º 62 (2007), pp. 4 e 5; e Rodrigo Esteves de Oliveira, «O contencioso urgente da contratação pública», *CJA*, n.º 78 (2009), p. 11.

¹¹⁹ Note-se, porém, que a influência das Diretivas Recursos no sistema jurídico português foi muito além da criação desta ação administrativa urgente. A transposição daquelas diretivas comunitárias (e das suas alterações subsequentes) implicou um impulso legislativo em múltiplas frentes, traduzidas, a título exemplificativo, em alterações ao Código dos Contratos Públicos (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro; doravante, a ser meramente referido por “CCP”) – p. ex., na previsão do prazo de *standstill* – e ao Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e Pessoas Coletivas de Direito Público (Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro, alterada pela Lei n.º 31/2008, de 17 de julho) – mais precisamente, no seu art. 7.º, n.º 2, relativo à responsabilidade pré-contratual do Estado, que procedeu à transposição do art. 2.º, n.º 1, al. c), da Diretiva 89/665/CEE (e correspondentes preceitos da Diretiva 92/13/CEE).

o processo de transposição das Diretivas Recursos, ainda que de numa forma incompleta (e até mesmo incorreta¹²⁰), dado que – e sendo o próprio diploma legal expresso nesse sentido (atente-se ao primeiro parágrafo do seu preâmbulo) – apenas transpôs a Diretiva 89/665/CEE, ignorando a Diretiva 92/13/CEE¹²¹⁻¹²².

Os “setores especiais” da contratação pública viriam apenas ganhar suporte legislativo com o Decreto-Lei n.º 223/2001, de 9 de agosto (como se retira, igualmente, das considerações tecidas no seu preâmbulo). Não obstante, este diploma limita-se a proceder a uma remissão, no seu art. 48.º, para o regime do Decreto-Lei n.º 134/98, de 15 de maio.

Posteriormente, o surgimento do CPTA viria a implicar uma série de alterações ao regime estabelecido por aquele primeiro diploma legal, alterações estas cuja aplicabilidade foi antecipada com a Lei n.º 4-A/2003, de 19 de fevereiro, para antes da entrada em vigor do Código (que ocorreu apenas a 1 de janeiro de 2004)¹²³. Com a entrada em vigor do CPTA, foram dedicados ao contencioso pré-contratual urgente os arts. 100.º e segs. do Código, onde até hoje permanece integrado.

Quanto à Diretiva 2007/66/CE, a sua transposição foi concretizada em dois momentos distintos, com um considerável lapso temporal entre ambos, sendo certo que as inovações por ela trazidas implicavam alterações nos planos substantivo e adjetivo, exigindo assim

¹²⁰ Veja-se o Ac. do TJ, de 14/10/2004, proc. n.º C-275/03 (*Comissão/Portugal*), consultável em curia.europa.eu, onde foi decidido que o legislador português não procedeu a uma transposição correta da Diretiva 89/665/CEE, ao subordinar (no âmbito da responsabilidade pré-contratual do Estado e demais entidades públicas) a concessão de uma indemnização – garantida pelo art. 2.º, n.º 1, al. c), da Diretiva 89/665/CEE – à existência de culpa da entidade adjudicante [tendo sido ainda proferido, em consequência da não execução do mencionado acórdão, o Ac. do TJ, de 10/01/2008, proc. n.º C-70/06 (*Comissão/Portugal*), consultável em curia.europa.eu].

¹²¹ Vide Isabel Celeste M. Fonseca, «O Contencioso dos Contratos da Administração Pública – Notas sobre um domínio do contencioso administrativo de feição muito urgente», *cit.*, pp. 170 e 171; Paulo Pereira Gouveia, «A nova ação administrativa de contencioso pré-contratual», *Julgar*, n.º 26 (2015), pp. 41 e 42; e Vasco Pereira da Silva, *op. cit.*, p. 484.

¹²² Sobre o Decreto-Lei n.º 134/98, de 15 de maio, Bernardo Diniz de Ayala, «A Tutela Contenciosa dos Particulares em Procedimentos de Formação de Contratos da Administração Pública: Reflexões sobre o Decreto-Lei n.º 134/98, de 15 de Maio», *CJA*, n.º 14 (1999) pp. 3 a 23; Maria João Estorninho, «A propósito do Decreto-Lei n.º 134/98, de 15 de Maio, e das alterações introduzidas ao regime de contencioso dos contratos da Administração Pública...», *CJA*, n.º 11 (1998), pp. 3 a 9; e Pedro Gonçalves, «Apreciação do Decreto-Lei n.º 134/98, de 15 de Maio, que estabelece o regime jurídico da impugnação contenciosa dos actos administrativos relativos à formação de certos “contratos públicos”», *Lusitana – Revista de Ciência e Cultura*, Série de Direito, n.º 1 – 1998 (1998), pp. 53 a 60.

¹²³ Sobre o assunto, veja-se Cláudia Viana, «Recentíssimas alterações do contencioso relativo à formação dos contratos públicos», *CJA*, n.º 37 (2003), pp. 3 a 12; e Isabel Celeste M. Fonseca, «O Contencioso dos Contratos da Administração Pública – Notas sobre um domínio do contencioso administrativo de feição muito urgente», *cit.*, p. 171.

atualizações, nomeadamente, tanto no CCP como no CPTA. Se as inovações substantivas foram acolhidas no CCP com o Decreto-Lei n.º 131/2010, de 14 de dezembro¹²⁴ – que fixou o prazo de *standstill*, no seu art. 104.º, n.º 1, al. a), bem como um regime destinado a sancionar o seu incumprimento, no seu art. 283.º-A –, as alterações ao CPTA apenas se concretizaram com o Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de outubro – em especial, com o aditamento do art. 103.º-A, entre outras significativas modificações¹²⁵.

Posteriormente, foram ainda relevantes as mais recentes alterações facultadas pela Lei n.º 118/2019, de 17 de setembro¹²⁶, e pela Lei n.º 30/2021, de 21 de maio¹²⁷, que tiveram como principal alvo o art. 103.º-A do CPTA, com alterações evidentes no seu n.º 1, que sofreu uma redução no seu âmbito de aplicação¹²⁸. É após estas duas últimas alterações que

¹²⁴ Sobre este diploma legal, *vide* Maria João Estorninho, «A recente transposição da Diretiva 2007/66/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de Dezembro, no ordenamento jurídico português», *cit.*, pp. 21 a 30.

¹²⁵ Sobre as inovações trazidas pelo Decreto-Lei n.º 214-G/2015 no regime do contencioso pré-contratual, António Cadilha, «Contencioso pré-contratual», *cit.*, pp. 212 a 228; Marco Caldeira, «O “novo” contencioso pré-contratual (Tópicos desenvolvidos para uma intervenção)», *in* Marco Caldeira, *Estudos sobre o contencioso pré-contratual*, AAFDL Editora, Lisboa, 2017, pp. 11 a 57; e Margarida Olazabal Cabral, «O Contencioso pré-contratual no CPTA revisto – Algumas notas», *in* AA. VV., *Contencioso Pré-Contratual*, Centro de Estudos Judiciários, Lisboa, 2017, pp. 53 a 65, consultável em cej.justica.gov.pt.

¹²⁶ Sobre as modificações operadas por este diploma legal, Marco Caldeira, «Contencioso da Contratação Pública», *in* Tiago Serrão e José Duarte Coimbra (coord.), *Contencioso Administrativo Especial*, AAFDL Editora, Lisboa, 2021, pp. 224 a 236; e Mário Aroso de Almeida, «Principais alterações ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos introduzidas pela Lei n.º 118/2019, de 17 de setembro», *e-Pública – Revista Eletrónica de Direito Público*, vol. 6, n.º 3 (2019), pp. 16 a 30, *maxime* pp. 20 a 25, consultável em e-publica.pt.

¹²⁷ Sobre as alterações introduzidas por este diploma no regime do contencioso pré-contratual, veja-se Henrique Rodrigues da Silva, «As alterações introduzidas ao regime do contencioso pré-contratual pela Lei n.º 30/2021, de 21 de maio», *RDA*, n.º 12 (2021), pp. 55 a 59; e Sofia David, «As alterações ao contencioso pré-contratual introduzidas pela Lei n.º 30/2021, de 21 de Maio – um novo (des)equilíbrio», *RDA*, n.º 13 (2022), pp. 119 a 123.

¹²⁸ Opções legislativas que suscitaram vários comentários discordantes na doutrina – *vide* Elizabeth Fernandez, «A degeneração do contencioso pré-contratual, dito urgente, num contencioso pós-contratual: o inadmissível ping-pong legislativo na distribuição do ónus do tempo no processo», *e-Pública*, vol. 6, n.º 3 (2019), pp. 59 a 61, pp. 65 e 66, e pp. 69 e 70, consultável em e-publica.pt; Mário Aroso de Almeida, «Principais alterações ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos introduzidas pela Lei n.º 118/2019, de 17 de setembro», *cit.*, pp. 21 a 23; *idem*, «Breve apontamento sobre a mais recente iniciativa legislativa em matéria de contratação pública», *RDA*, n.º 10 (2021), pp. 61 e 62; *idem*, *Manual de Processo Administrativo*, *cit.*, pp. 148 a 153; e Sofia David, *op. cit.*, pp. 118 e 123. Porém, também a redação originária do n.º 1 do art. 103.º-A não era isenta de críticas – *vide* António Cadilha, «O efeito suspensivo automático da impugnação de atos de adjudicação (art. 103.º-A do CPTA): uma transposição equilibrada da Diretiva Recursos?», *CJA*, n.º 119 (2016), pp. 5 a 9; e Cláudia Viana, «A conformação do processo administrativo pelo Direito da União Europeia: o caso paradigmático da cláusula *standstill* nos contratos públicos», *cit.*, pp. 244 a 250. Todo este cenário de discordância parece ser “sintoma” da dificuldade em proporcionar uma solução legal de perfeito e unânime justo equilíbrio entre os diversos interesses envolvidos num procedimento pré-contratual – neste sentido, Marco Caldeira, «Contencioso pré-contratual urgente: duas décadas, dois problemas (quase) insolúveis», *cit.*, p. 97.

nos confrontamos com a atual estrutura normativa da ação administrativa urgente de contencioso pré-contratual.

Secção 2. Explicação da atual estrutura normativa da ação administrativa urgente de contencioso pré-contratual

O contencioso pré-contratual, regulado nos arts. 100.º a 103.º-B do CPTA, consiste numa forma de processo principal urgente [cf. art. 36.º, n.º 1, al. c)], de utilização necessária ou imperativa¹²⁹, destinada a materializar a exigência de transposição do conjunto de regras processuais imposto pelas Diretivas Recursos, predispondo-se a abranger litígios emergentes de procedimentos de formação de contratos de direito público, vocacionados à celebração de «[...] contratos de empreitada de obras públicas, de concessão de obras públicas, de concessão de serviços públicos, de aquisição ou locação de bens móveis e de aquisição de serviços» (art. 100.º, n.º 1).

Como se observa deste catálogo de espécies contratuais, o contencioso pré-contratual urgente traduz um meio processual limitado, quanto ao seu objeto, aos “contratos harmonizados”. Ou seja, o legislador nacional toma a opção (conforme ao direito comunitário) de restringir o âmbito objetivo deste processo urgente aos tipos contratuais selecionados pelas diretivas substantivas da contratação pública¹³⁰.

¹²⁹ Cf. Ana Carla Teles Duarte Palma, «Legitimidade ativa e interesse processual na ação administrativa urgente de contencioso pré-contratual – Breves notas a propósito da decisão do TJUE de 17 de maio de 2022», *Revista do Centro de Estudos Judiciários*, 2.º Semestre 2022, n.º 2 (2022), p. 171; Ana Celeste Carvalho, «Aspectos processuais da ação de contencioso pré-contratual e dos seus incidentes, à luz do CPTA e do CCP revistos», *cit.*, pp. 32 e 33; Isabel Celeste M. Fonseca, «O contencioso pré-contratual (autárquico): como é e como se gostaria que (não) fosse», *cit.*, p. 303; Mário Aroso de Almeida e Carlos Alberto Fernandes Cadilha, «Artigo 100.º», in Mário Aroso de Almeida e Carlos Alberto Fernandes Cadilha, *op. cit.*, pp. 849 e 850; e Pedro Gonçalves, «Avaliação do regime jurídico do contencioso pré-contratual urgente», *cit.*, p. 3. Na jurisprudência, Acs. do TCA Norte, de 01/02/2007, proc. n.º 00081/04.8BEBRG (Drº José Luís Paulo Escudeiro), e de 04/10/2023, proc. n.º 01986/21.7BEPRT (Helena Ribeiro) – ambos consultáveis em www.dgsi.pt.

¹³⁰ Cf., por todos, Maria João Estorninho, «Linhas de (e) e (in)volação no contencioso da contratação pública (1997-2017)», in Carla Amado Gomes, Filipa Urbano Calvão, e José Eduardo Figueiredo Dias (Comissão Coordenadora), *Nos 20 Anos dos CJA*, CEJUR – Centro de Estudos Jurídicos do Minho, Braga, 2017, pp. 276 e 277.

Não obstante, a opção legislativa alternativa de estender este regime processual a todos os contratos de direito público estaria igualmente em conformidade com o direito europeu – cf. Roberto Caranta, «Many Different Paths but Are They All Leading to Effectiveness?», *cit.*, pp. 57 a 61. Esta é, inclusive, uma opção defendida por vários autores no nosso ordenamento jurídico – vide Ana Celeste Carvalho, «A acção de contencioso pré-contratual – perspectivas de reforma», *CJA*, n.º 76 (2009), p. 52; Ana Raquel Gonçalves Moniz, «As peças do procedimento (algumas reflexões)», in Pedro Costa Gonçalves (org.), *Estudos de Contratação Pública – IV*, Coimbra Editora, Coimbra, 2013, pp. 171 a 173; Maria Fernanda Maçãs, «As formas

Em decorrência de tal escolha legislativa, o objeto do contencioso pré-contratual urgente acaba por não coincidir com o âmbito objetivo de aplicação do regime substantivo de formação dos contratos públicos¹³¹, sendo excluídos do seu domínio todos os contratos públicos não incluídos no elenco do n.º 1 do art. 100.º, mesmo que precedidos de um procedimento pré-contratual de direito público – como os contratos de concessão de uso privativo ou de exploração do domínio público, ou de concessão de exploração de jogos de fortuna e azar¹³² –, ficando estes últimos destinados a seguir, ao invés, os trâmites gerais da ação administrativa, conjugados com a tutela cautelar proporcionada por força do art. 132.^{o133-134}.

Adicionalmente, ao não eleger como condição para a sua aplicabilidade a verificação de um valor do contrato igual ou superior aos fixados pelos valores limiares europeus (acolhidos no art. 474.º do CCP), verifica-se que o objeto do contencioso pré-contratual urgente não possui uma coincidência perfeita com o objeto das Diretivas Recursos (*cf.* arts. 1.º, n.º 1, e 8.º, n.º 1, da Diretiva 2013/23/UE, arts. 1.º, n.º 1, e 4.º da Diretiva 2014/24/UE, e arts. 1.º, n.º 1, e 15.º da Diretiva 2014/25/UE, *ex vi* arts. 1.º, n.º 1, das Diretivas Recursos),

de tutela urgente previstas no Código de Processo nos Tribunais Administrativos», *RMP*, a. 25, n.º 100 (2004), p. 47; Paulo Pereira Gouveia, «A nova ação administrativa de contencioso pré-contratual», *cit.*, p. 43; Pedro Cerqueira Gomes, «O contencioso pré-contratual público português – proposta de revisão à luz do direito da União Europeia», *cit.*, p. 314; Pedro Gonçalves, «Avaliação do regime jurídico do contencioso pré-contratual urgente», *cit.*, p. 6; Rodrigo Esteves de Oliveira, «O contencioso urgente da contratação pública», *cit.*, p. 6; e Sara Younis Augusto de Matos, «Do âmbito da acção administrativa urgente», *e-Pública*, vol. 1, n.º 2 (2014), pp. 353 e 354, consultável em e-publica.pt.

¹³¹ Desenvolvidamente sobre o âmbito objetivo da parte II do CCP, veja-se, por todos, Miguel Assis Raimundo, *Direito dos Contratos Públicos*, vol. 1, *cit.*, pp. 157 a 260.

¹³² *Cf.* Ac. do TCA Sul, de 18/03/2020, proc. n.º 1742/19.2BELSB-S1 (Ana Celeste Carvalho), consultável em www.dgsi.pt.

¹³³ Relativamente ao contencioso dos procedimentos de formação dos contratos públicos excluídos do n.º 1 do art. 100.º do CPTA, Pedro Costa Gonçalves, «Contencioso pré-contratual não urgente», Carla Amado Gomes, Ana F. Neves, e Tiago Serrão (coord.), *Comentários à Legislação Processual Administrativa*, vol. II (6.ª ed.), AAFDL Editora, Lisboa, 2024, pp. 323 a 334.

¹³⁴ Com efeito, as interrogações relativas ao regime processual aplicável aos contratos coligados ou mistos – aqueles integrados simultaneamente por prestações típicas de contratos incluídos e de contratos excluídos do catálogo do n.º 1 do art. 100.º – ainda se mantêm, sendo defendidas como respostas possíveis para a sua determinação: uma, assente num critério qualitativo, que atende à prestação contratual que «[...] constituir o objeto principal do contrato ou representar a sua maior expressão financeira [...]» – Mário Aroso de Almeida e Carlos Alberto Fernandes Cadilha, «Artigo 100.º», *cit.*, pp. 842 e 843 –; outra, que estabelece a aplicação do regime do contencioso pré-contratual a qualquer contrato misto que seja corporizado por, pelo menos, uma prestação de um dos tipos contratuais enunciados no n.º 1 do art. 100.º – Acs. do TCA Sul, de 17/09/2009, proc. n.º 04800/09 (Cristina dos Santos), e de 06/12/2012, proc. n.º 09267/12 (Sofia David) – ambos consultáveis em www.dgsi.pt.

sendo, quanto a este aspeto, o objeto do contencioso pré-contratual mais amplo, por ser indiferente ao valor do contrato¹³⁵.

Trata-se de uma forma de processo com andamento prioritário (*cf.* art. 36.º, n.º 3), com uma marcha processual decalcada no modelo de tramitação da ação administrativa [*cf.* arts. 97.º, proémio e al. c), e 102.º, n.º 1], sendo aplicáveis subsidiariamente os arts. 50.º a 96.º, e cujas componentes da celeridade e da urgência são introduzidas através de um conjunto de especificidades processuais, que simplificam e aceleram o modelo da ação administrativa (art. 102.º), e de um regime de tempestividade específico, apresentando prazos mais reduzidos em comparação com os fixados nos termos gerais (arts. 101.º e 103.º, n.º 3)¹³⁶.

As pretensões deduzíveis pelos interessados podem traduzir-se em pedidos de impugnação ou de condenação à prática de atos administrativos – art. 100.º, n.ºs 1 e 2 –, e de impugnação direta de disposições contidas no programa do concurso (art. 41.º do CCP), no caderno de encargos (art. 42.º, n.º 1, do CCP) ou em qualquer outro documento conformador do procedimento de formação do contrato (art. 40.º do CCP) – art. 103.º, n.º 1¹³⁷ –, dispondo o autor ainda da possibilidade de convalidação do processo condenatório num processo reparatório – *cf.* art. 102.º, n.º 8, que remete aos arts. 45.º e 45.º-A –, ou da ampliação do objeto da ação à impugnação do contrato (entretanto celebrado na pendência do processo pré-contratual) – *cf.* art. 102.º, n.º 6, que remete ao art. 63.^{o138}.

¹³⁵ Assinalando este aspeto, Ana Carla Teles Duarte Palma, *op. cit.*, p. 172; e Pedro Costa Gonçalves, «Contencioso pré-contratual não urgente», *cit.*, p. 325.

¹³⁶ Sobre o regime da tramitação processual previsto no art. 102.º do CPTA, veja-se Mário Aroso de Almeida e Carlos Alberto Fernandes Cadilha, «Artigo 102.º», *in* Mário Aroso de Almeida e Carlos Alberto Fernandes Cadilha, *op. cit.*, pp. 859 a 869; e Pedro Melo e Maria Ataíde Cordeiro, «O regime do contencioso pré-contratual urgente», *in* Carla Amado Gomes, Ana F. Neves, e Tiago Serrão (coord.), *Comentários à Legislação Processual Administrativa*, vol. II, *cit.*, pp. 654 a 658.

¹³⁷ Sendo hoje pacífico que a impugnação direta dos documentos conformadores consubstancia uma mera faculdade, que não obsta ao ónus de impugnação autónoma dos respetivos atos de aplicação (art. 103.º, n.º 3 *in fine*). Neste sentido, Ana Celeste Carvalho, «Aspectos processuais da ação de contencioso pré-contratual e dos seus incidentes, à luz do CPTA e do CCP revistos», *cit.*, p. 41; Marco Caldeira, «O fim da impugnação unitária no contencioso pré-contratual? A propósito do Acórdão do STA de 27.01.2011», *RMP*, a. 32, n.º 126 (2011), pp. 255 a 272; e Mário Aroso de Almeida, «Art. 100.º, n.º 2, do CPTA: mera faculdade ou ónus de impugnação? – Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo (1.ª Secção) de 27.1.2011, P. 850/10», *CJA*, n.º 90 (2011), pp. 45 a 55. Na jurisprudência, Acs. do TCA Norte, de 22/01/2016, proc. n.º 02322/14.4BEPRT-A (Esperança Mealha), e de 19/04/2018, proc. n.º 01252/17.2BEPRT (Frederico Macedo Branco) – ambos consultáveis em www.dgsi.pt.

¹³⁸ Ana Celeste Carvalho entende ainda ser possível a dedução de pedidos de condenação à abstenção do ato administrativo pré-contratual – Ana Celeste Carvalho, «Aspectos processuais da ação de contencioso pré-contratual e dos seus incidentes, à luz do CPTA e do CCP revistos», *cit.*, pp. 34 e 35. Em sentido contrário, Mário Aroso de Almeida e Carlos Alberto Fernandes Cadilha, «Artigo 100.º», *cit.*, pp. 844 e 845.

A respeito dos requisitos para a impugnação ou condenação à prática de ato administrativo, e, primeiramente, da tempestividade¹³⁹. O art. 101.º estabelece um prazo de um mês, sendo este entendido como um prazo objetiva e subjetivamente único, ou seja, invariável quanto ao autor¹⁴⁰ ou à invalidade de que enferma a decisão impugnada¹⁴¹

¹³⁹ Apresentando um leque de atos administrativos pré-contratuais impugnáveis, Carlos Alberto Cadilha e António Cadilha, *op. cit.*, pp. 170 a 179, *maxime* pp. 170 e 171; Mário Aroso de Almeida e Carlos Alberto Fernandes Cadilha, «Artigo 100.º», *cit.*, pp. 846 e 847; e Pedro Fernández Sánchez, *Direito da Contratação Pública*, vol. II (2.ª ed.), AAFDL Editora, Lisboa, 2024, pp. 1233 a 1235. Decorre, deste contexto, que deve ser privilegiado um conceito amplo de decisão, que se conforma, não apenas com o disposto no n.º 1 do art. 269.º do CCP, mas igualmente com o entendimento da jurisprudência comunitária a respeito da interpretação a ser atribuída aos arts. 1.º, n.º 1, das Diretivas Recursos, na referência que efetuam às “decisões das entidades adjudicantes” – *vide* Acs. do TJ, de 11/01/2005, proc. n.º C-26/03 (*Stadt Halle e RPL Lochau*), n.ºs 34 e 35, de 05/04/2017, proc. n.º C-391/15 (*Marina del Mediterráneo e o.*), n.ºs 26 a 29, e de 26/01/2023, proc. n.º C-682/21 (*HSC Baltic e o.*), n.º 62 – todos consultáveis em curia.europa.eu. Salientando este último aspeto, *ibidem*, pp. 1226 a 1228.

¹⁴⁰ *Cf.* Ana Celeste Carvalho, «Aspectos processuais da ação de contencioso pré-contratual e dos seus incidentes, à luz do CPTA e do CCP revistos», *cit.*, p. 37; Ana Fernanda Neves, «O contencioso pré-contratual no CPTA revisto e as directivas recursos», in Helena Mota *et alii* (Comissão Organizadora), *Estudos Comemorativos dos 20 anos da FDUP*, vol. I, Almedina, Coimbra, 2017, p. 101; Carlos Alberto Cadilha e António Cadilha, *op. cit.*, pp. 197 e 198; José Carlos Vieira de Andrade, *op. cit.*, p. 254; Maria João Estorninho, *Curso de Direito dos Contratos Públicos*, *cit.*, p. 572; Mário Aroso de Almeida, *Manual de Processo Administrativo*, *cit.*, p. 381; Mário Aroso de Almeida e Carlos Alberto Fernandes Cadilha, «Artigo 101.º», in Mário Aroso de Almeida e Carlos Alberto Fernandes Cadilha, *op. cit.*, p. 853; Pedro Gonçalves, «Contencioso administrativo pré-contratual», *CJA*, n.º 44 (2004), p. 7; *idem*, «Avaliação do regime jurídico do contencioso pré-contratual urgente», *cit.*, p. 8; Raquel Carvalho, «O contencioso pré-contratual no CPTA – há só um mecanismo processual na tutela judicial na contratação pública?», in Susana Tavares da Silva (coord.), *Justiça Administrativa – Estudos em Homenagem ao Doutor Vieira de Andrade*, vol. III, Almedina, Coimbra, 2023, pp. 306 e 307; e Rodrigo Esteves de Oliveira, «O contencioso urgente da contratação pública», *cit.*, p. 10.

¹⁴¹ A aplicabilidade do prazo do art. 101.º à declaração de nulidade de atos administrativos mereceu várias reservas por parte alguma doutrina – *vide* André Salgado de Matos, «Contencioso pré-contratual urgente e invalidade dos atos administrativos pré-contratuais – Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo (Pleno) de 12.12.2006, P. 528/06», *CJA*, n.º 62 (2007), pp. 19 a 26; Maria João Estorninho, *Curso de Direito dos Contratos Públicos*, *cit.*, p. 572; Pedro Gonçalves, «Avaliação do regime jurídico do contencioso pré-contratual urgente», *cit.*, p. 8; *idem*, «Contencioso administrativo pré-contratual», *cit.*, p. 7; e Rodrigo Esteves de Oliveira, «O contencioso urgente da contratação pública», *cit.*, pp. 10 e 11. Porém, a jurisprudência sempre foi sustentando firmemente a aplicabilidade do referido prazo às mencionadas pretensões – *vide* Acs. do STA, de 12/12/2006, proc. n.º 0528/06 (João Belchior), de 06/02/2007, proc. n.º 0598/06 (Rosendo José), e de 30/05/2013, proc. n.º 038/13 (Pires Esteves); e Acs. do TCA Sul, de 12/05/2005, proc. n.º 00756/05 (Magda Geraldês), de 12/01/2006, proc. n.º 01213/05 (Fonseca da Paz), de 12/01/2012, proc. n.º 08300/11 (Paulo Carvalho), e de 18/05/2017, proc. n.º 460/16.8BECTB (José Gomes Correia) – todos consultáveis em www.dgsi.pt.

Atualmente, apesar da manutenção do silêncio do legislador, suscetível de ser entendido como um assentimento com a posição estabilizada na jurisprudência, persistiu o entendimento perfilhado por esta, sendo a aplicação do prazo de 1 mês à impugnação de atos nulos suportada na falta de remissão do legislador no art. 101.º para o n.º 1 do art. 58.º, ambos do CPTA, e pela conformidade deste entendimento com a lei substantiva, em particular, com o n.º 2 do art. 162.º do Código do Procedimento Administrativo (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro, cuja alteração mais recente, à presente data, decorre do Decreto-Lei n.º 11/2023, de 10 de fevereiro) e o n.º 1 do art. 283.º do CCP – *cf.* José Carlos Vieira de Andrade, *op. cit.*, p. 254; Marco Caldeira, «O “novo” contencioso pré-contratual (Tópicos desenvolvidos para uma intervenção)», *cit.*, pp. 15 e 16, nota 18; e Mário Aroso de Almeida e Carlos Alberto Fernandes Cadilha, «Artigo 101.º», *cit.*, p. 855. Concordando com esta posição, Ana Fernanda Neves, *op. cit.*, pp. 101 e 102; Paulo Pereira Gouveia, «A nova

(excluindo-se a aplicação dos arts. 58.º, n.º 1, e 69.º). A respetiva contagem opera nos termos dos arts. 58.º, n.ºs 2 e 3, 59.º e 60.º (*ex vi* art. 101.º *in fine*), e ainda segundo o disposto nos n.ºs 2 e 4 do art. 36.^{o142}.

Já quanto à legitimidade ativa, a resposta surge igualmente no art. 101.º, sendo a mesma aferida nos “termos gerais” – portanto, nos termos estabelecidos para a ação administrativa –, remissão que poderá ser corroborada pelo art. 97.º, proémio e al. c). Em consequência desta remissão, e segundo a letra da lei, depara-se, aparentemente, com uma legitimidade ativa bastante ampla, devido à própria amplitude dos preceitos para os quais se remete. No entanto, se este pressuposto processual é aqui enquadrado pelo legislador em termos abrangentes, em concreto, poderá relevar-se tarefa difícil a determinação (e distinção) da legitimidade processual ativa e do interesse em agir, algo que é mesmo evidenciado pela vária jurisprudência do Tribunal de Justiça sobre esta matéria, sendo este um dos aspetos de maior complexidade no domínio do contencioso pré-contratual urgente¹⁴³.

ação administrativa de contencioso pré-contratual», *cit.*, p. 46; e Pedro Melo e Maria Ataíde Cordeiro, «O regime do contencioso pré-contratual urgente», *cit.*, pp. 650 a 652. Apesar disso, não deixa de existir alguma crítica e desconforto perante tal entendimento – *vide* José Carlos Vieira de Andrade, *op. cit.*, p. 254, nota 630; Maria João Estorninho, «Linhas de (e) e (in)volução no contencioso da contratação pública (1997-2017)», *cit.*, p. 279; Miguel Assis Raimundo, *Direito dos Contratos Públicos*, vol. 2, AAFDL Editora, Lisboa, 2023 (reimpressão), pp. 107 a 110; e Pedro Fernández Sánchez, *Direito da Contratação Pública*, vol. II, *cit.*, pp. 1245 e 1246, e nota 2050.

¹⁴² Apesar da remissão operada pelo art. 101.º do CPTA não incluir o n.º 2 do art. 58.º, é de reconhecer a sua aplicação, *ex vi* art. 97.º, n.º 1, proémio e al. c). Neste sentido, Acs. do TCA Sul, de 16/04/2020, proc. n.º 885/19.7BEALM (Ana Celeste Carvalho), e de 18/02/2021, proc. n.º 286/20.4BECTB (Catarina Vasconcelos); e Acs. do TCA Norte, de 22/11/2024, proc. n.º 01853/24.2BEPRT (Ricardo de Oliveira e Sousa), e de 10/01/2025, proc. n.º 16088/24.6BELSB (Ricardo de Oliveira e Sousa) – todos consultáveis em www.dgsi.pt. Na doutrina, Ana Celeste Carvalho, «Aspectos processuais da ação de contencioso pré-contratual e dos seus incidentes, à luz do CPTA e do CCP revistos», *cit.*, p. 37; e Mário Aroso de Almeida e Carlos Alberto Fernandes Cadilha, «Artigo 101.º», *cit.*, pp. 853 e 854.

¹⁴³ Sobre a problemática, Ana Carla Teles Duarte Palma, *op. cit.*, pp. 173 a 197; Marco Caldeira, «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 n.º C- 333/18», *RDA*, n.º 9 (2020), pp. 20 a 25; *idem*, «Contencioso pré-contratual urgente: duas décadas, dois problemas (quase) insolúveis», *cit.*, pp. 90 a 93; Mário Aroso de Almeida, *Manual de Processo Administrativo*, *cit.*, pp. 255 a 261, e pp. 283 e 284; *idem*, «Novas perspetivas sobre legitimidade e interesse processual para propor ações no âmbito do contencioso pré-contratual urgente», *in* Miguel Assis Raimundo (org.), *Contratos Públicos: Presente e Futuro – Actas das III Jornadas de Direito dos Contratos Públicos (29 de Setembro a 1 de Outubro de 2021, FDUL)*, AAFDL Editora, Lisboa, 2022, pp. 271 a 276; e Pedro Fernández Sánchez, *Direito da Contratação Pública*, vol. II, *cit.*, pp. 1228 a 1233.

Para a impugnação dos documentos conformadores do procedimento, o art. 103.º estabelece algumas especificidades quanto aos regimes da tempestividade e da legitimidade ativa – que prevalecem, assim, sobre o estipulado no regime do art. 101.^{o144}.

Relativamente à tempestividade, nos termos do n.º 3 do art. 103.º, a impugnação judicial de normas procedimentais encontra-se submetida (não a um prazo, mas sim) a um termo específico, sendo possível a dedução de um pedido de declaração de ilegalidade durante a pendência do procedimento – ou seja, até à outorga do contrato¹⁴⁵.

Em relação à legitimidade ativa, a primeira parte do n.º 2 do art. 103.º indica, por sua vez, que é parte legítima «[...] quem participe ou tenha interesse em participar no procedimento em causa [...]»¹⁴⁶. Desta forma, é parte legítima quem, apesar de ter interesse no concurso em causa, não participa nele, devido à verificação de uma ilegalidade nas peças procedimentais que motiva a sua não participação, como pode acontecer no caso da verificação de uma ilegalidade que resultaria na sua exclusão do concurso, não sendo necessário que o interessado em participar apresente uma candidatura ou proposta, unicamente com pretexto de, meramente em consequência disso, poder impugnar a norma que levaria à sua expulsão do procedimento¹⁴⁷.

¹⁴⁴ Para uma caracterização das peças do procedimento de contratação pública, Ana Raquel Gonçalves Moniz, «As peças do procedimento (algumas reflexões)», *cit.*, pp. 81 a 94; e Pedro Fernández Sánchez, *Direito da Contratação Pública*, vol. I (2.ª ed.), AAFDL Editora, Lisboa, 2024, pp. 795 a 933.

¹⁴⁵ Cf. Carlos Alberto Cadilha e António Cadilha, *op. cit.*, p. 170; Marco Caldeira, «O “novo” contencioso pré-contratual (Tópicos desenvolvidos para uma intervenção)», *cit.*, pp. 48 e 49; Pedro Costa Gonçalves, *Direito dos Contratos Públicos* (6.ª ed.), Almedina, Coimbra, 2023, p. 529; e Pedro Fernández Sánchez, *Direito da Contratação Pública*, vol. II, *cit.*, p. 1236. Em sentido diverso, Ac. do TCA Sul, de 12/10/2023, proc. n.º 1035/22.8 BESNT (Ana Cristina Lameira), consultável em www.dgsi.pt.

¹⁴⁶ A favor desta opção legislativa, Ana Celeste Carvalho, «Aspectos processuais da ação de contencioso pré-contratual e dos seus incidentes, à luz do CPTA e do CCP revistos», *cit.*, p. 40; e Mário Aroso de Almeida e Carlos Alberto Fernandes Cadilha, «Artigo 103.º», in Mário Aroso de Almeida e Carlos Alberto Fernandes Cadilha, *op. cit.*, pp. 873 e 874. Em sentido contrário, Carla Amado Gomes, «A impopularidade da “legitimidade popular” – Anotação ao Acórdão do STA de 24 de Junho de 2021 (proc. 059/20.4BEDPL)», *cit.*, pp. 223 e 224; Marco Caldeira, «Novidades no domínio do contencioso pré-contratual», in Marco Caldeira, *Estudos sobre o contencioso pré-contratual*, *cit.*, pp. 149 a 151; e *idem*, «O “novo” contencioso pré-contratual (Tópicos desenvolvidos para uma intervenção)», *cit.*, pp. 47 e 48, e nota 120.

¹⁴⁷ Neste sentido, Carlos Alberto Cadilha e António Cadilha, *op. cit.*, pp. 194 e 195; Marco Caldeira, «Da legitimidade activa no contencioso pré-contratual – em especial, os pedidos impugnatórios baseados na ilegalidade das peças procedimentais», *RMP*, a. 34, n.º 134 (2013), pp. 282 a 284; e Mário Aroso de Almeida e Carlos Alberto Fernandes Cadilha, «Artigo 103.º», *cit.*, pp. 872 e 873. Na jurisprudência, Acs. do TJ, de 11/02/2004, proc. n.º C-230/02 (*Grossmann Air Service*), n.ºs 28 e 29, e de 28/11/2018, proc. n.º C-328/17 (*Amt Azienda Trasporti e Mobilità e o.*), n.º 47 – ambos consultáveis em curia.europa.eu –; e Acs. do TCA Sul, de 22/09/2022, proc. n.º 79/22.4 BELSB (Pedro Nuno Figueiredo), e de 27/03/2025, proc. n.º 1888/24.5BEPRT (Helena Telo Afonso) – ambos consultáveis em www.dgsi.pt.

No que concerne à legitimidade processual passiva, quer para os pedidos relacionados com decisões pré-contratuais, quer com documentos conformadores do procedimento, o demandado será uma entidade qualificada como uma entidade adjudicante (algo que decorre do n.º 2 do art. 100.º), para efeitos dos arts. 2.º ou 7.º do CCP, sem se esquecer a presença de quaisquer concontrainteresados [como o(s) adjudicatário(s)] – em conformidade com o regime geral do art. 10.º do CPTA¹⁴⁸.

Por fim, surgem os arts. 103.º-A e 103.º-B, mecanismos de tutela provisória ou cautelar específicos e exclusivos do contencioso pré-contratual urgente, cuja aplicabilidade suprime a necessidade de recurso, no domínio desta forma de processo, ao regime das providências cautelares em geral (arts. 112.º e segs.), e aos arts. 128.º e 132.º em especial¹⁴⁹. Inclusive, o art. 132.º indica expressamente, no seu n.º 1, que se aplica somente aos litígios relativos «[...] a procedimentos de formação de contratos não abrangidos pelo regime dos artigos 100.º a 103.º-B [...]».

O art. 103.º-A concretiza, precisamente, o efeito suspensivo automático, em cumprimento da alteração efetuada pela Diretiva 2007/66/CE, tratando-se, atualmente, de um regime modulado de forma muito próxima com o consagrado pelos arts. 2.º, n.º 3, das Diretivas Recursos¹⁵⁰. Segundo o n.º 1 do art. 103.º-A, estamos perante um efeito suspensivo *ope legis*, que suspende automaticamente os efeitos da decisão de adjudicação (ou a execução do contrato se este já tiver sido celebrado), mas limitado aos casos em que se exija à entidade adjudicante a observância do prazo de *standstill* – nos termos dos arts. 95.º, n.ºs 3 e 4, e 104.º, n.ºs 1, al. a), e 2, ambos do CCP – e quando o objeto da ação se destine (logo no seu início ou durante a pendência de um processo já instaurado¹⁵¹) à impugnação do ato de adjudicação,

¹⁴⁸ Portanto, qualquer dúvida que possa surgir relativamente a este aspeto será, principalmente, no plano do direito substantivo, quanto ao âmbito subjetivo da aplicação da Parte II do CCP. Desenvolvidamente sobre a matéria *vide*, por todos, Miguel Assis Raimundo, *Direito dos Contratos Públicos*, vol. 1, *cit.*, pp. 113 a 156.

¹⁴⁹ *Cf.* Mário Aroso de Almeida e Carlos Alberto Fernandes Cadilha, «Artigo 100.º» e «Artigo 103.º-B», *in* Mário Aroso de Almeida e Carlos Alberto Fernandes Cadilha, *op. cit.*, respetivamente, pp. 840 e 841, e p. 896. Não obstante, tal não exclui a possibilidade de aplicação, por analogia, do regime geral das providências cautelares, na eventualidade da verificação de uma lacuna na regulação estabelecida por estes dois preceitos – como defendem Ana Gouveia Martins, «Efectividade da tutela cautelar», *CJA*, n.º 124 (2017), pp. 14 a 17; e Mário Aroso de Almeida, *Manual de Processo Administrativo*, *cit.*, p. 461.

¹⁵⁰ Assinalando este aspeto, Mário Aroso de Almeida e Carlos Alberto Fernandes Cadilha, «Artigo 103.º-A», *in* Mário Aroso de Almeida e Carlos Alberto Fernandes Cadilha, *op. cit.*, p. 884.

¹⁵¹ *Cf.* Marco Caldeira, «O “novo” contencioso pré-contratual (Tópicos desenvolvidos para uma intervenção)», *cit.*, p. 22, e pp. 29 e 30.

com tais pretensões a deverem ser interpostas num «[...] prazo de 10 dias úteis contados desde a notificação da adjudicação a todos os concorrentes [...]», para que o autor possa beneficiar desse efeito.

Uma vez instaurada a ação, e cumpridos os requisitos exigidos pelo n.º 1 do art. 103.º-A, a suspensão começará a decorrer a partir do momento em que a entidade adjudicante tenha (ou deveria ter) obtido conhecimento da propositura da ação contra si intentada (e contra os contrainteressados), ou seja, a partir do momento em que a citação é (ou deva ter-se como) efetuada – citação que deverá conter, precisamente, a advertência à suspensão operada pelo art. 103.º-A, nos termos do art. 102.º, n.º 2 *in fine* –, e terminará com a obtenção de uma decisão definitiva, de harmonia com os arts. 2.º, n.º 3, das Diretivas Recursos¹⁵².

Esta concessão automática da suspensão é contrabalançada pela possibilidade da entidade demandada ou dos contrainteressados de, durante a pendência da ação, requererem o levantamento desse efeito suspensivo (art. 103.º-A, n.º 2), relativamente ao qual o autor poderá exercer contraditório (art. 103.º-A, n.º 3), cabendo a decisão sobre este levantamento sempre ao tribunal¹⁵³, que é baseada numa ponderação simples de interesses (art. 103.º-A, n.º 4, critério semelhante ao utilizado nos arts. 120.º, n.º 2, e 132.º, n.º 4)¹⁵⁴.

Não sendo possível ao demandante usar do mecanismo do art. 103.º-A, ou tendo utilizado e o efeito suspensivo tenha sido levantado, restará ao autor a possibilidade de recurso ao incidente de medidas provisórias, nos termos do art. 103.º-B. Através deste instrumento, poderá o interessado requerer a adoção de qualquer medida provisória (cautelar) conservatória ou antecipatória [em conformidade com os arts. 2.º, n.º 1, al. a), das Diretivas

¹⁵² Cf. Ana Celeste Carvalho, «Aspectos processuais da ação de contencioso pré-contratual e dos seus incidentes, à luz do CPTA e do CCP revistos», *cit.*, pp. 42 a 44; José Carlos Vieira de Andrade, *op. cit.*, p. 255, nota 635; Marco Caldeira, «Contencioso da Contratação Pública», *cit.*, pp. 187 a 189; Mário Aroso de Almeida e Carlos Alberto Fernandes Cadilha, «Artigo 103.º-A», *cit.*, pp. 885 a 887; Raquel Carvalho, «O contencioso pré-contratual no CPTA – há só um mecanismo processual na tutela judicial na contratação pública?», *cit.*, p. 309; e Rodrigo Esteves de Oliveira, «A tutela “cautelar” ou provisória associada à impugnação da adjudicação de contratos públicos», *CJA*, n.º 115 (2016), pp. 18 e 19.

¹⁵³ Sem que se reconheça aqui a possibilidade de levantamento da suspensão através de resolução fundamentada, como acontece no art. 128.º, n.º 1. Salientando este ponto, Elizabeth Fernandez, *op. cit.*, pp. 64 e 65; e Rodrigo Esteves de Oliveira, «A tutela “cautelar” ou provisória associada à impugnação da adjudicação de contratos públicos», *cit.*, p. 20.

¹⁵⁴ Aspeto que é passível de crítica, por aproximar este regime especial do regime geral das providências cautelares, colocando em risco a sua utilidade e autonomia – neste sentido, Mário Aroso de Almeida, *Manual de Processo Administrativo*, *cit.*, pp. 150 a 152; Mário Aroso de Almeida e Carlos Alberto Fernandes Cadilha, «Artigo 103.º-A», *cit.*, pp. 889 a 892; e Sofia David, *op. cit.*, pp. 121 a 123.

Recursos], dependendo a concessão da medida de uma ponderação de interesses (art. 103.º-B, n.º 3) e da verificação de um *periculum in mora* (art. 103.º-B, n.º 1).

Apesar de o *periculum in mora* não ser expressamente exigido enquanto requisito autónomo pelo art. 2.º, n.º 5, da Diretiva 89/665/CEE ou pelo art. 2.º, n.º 4, da Diretiva 92/13/CEE, que apenas fazem depender a concessão de medidas provisórias de uma «[...] ponderação das consequências para os interesses em presença, em moldes sensivelmente idênticos àqueles em que ela se encontra prevista no artigo 120.º, n.º 2»¹⁵⁵ – um critério de “pura” ponderação de interesses, que é acolhido no n.º 3 do art. 103.º-B –, entende-se que, em concreto, a exigência desse requisito para a concessão de uma medida provisória não será suscetível de produzir resultados desconformes (*i.e.*, mais restritivos) às Diretivas Recursos, na medida em que a mencionada ponderação de interesses acabará por pressupor um juízo (por mais mínimo ou mitigado que ele seja) sobre o *periculum in mora*, por se tratar de um requisito que sempre estará subentendido à própria estrutura ou natureza de uma tutela provisória ou cautelar¹⁵⁶.

Sendo este o quadro legal geral, e pressupostas estas noções fundamentais sobre o mesmo, cabe avançar, finalmente, para a problemática que impulsionou todo este estudo sobre as figuras que têm vindo a ser alvo de destaque.

¹⁵⁵ Mário Aroso de Almeida e Carlos Alberto Fernandes Cadilha, «Artigo 103.º-B», *cit.*, pp. 898 e 899.

¹⁵⁶ *Cf. ibidem*, pp. 899 e 900. No mesmo sentido, Ana Celeste Carvalho, «Aspectos processuais da ação de contencioso pré-contratual e dos seus incidentes, à luz do CPTA e do CCP revistos», *cit.*, pp. 47 e 48; e Ac. TCA Sul, de 30/01/2020, proc. n.º 664/19.1BEALM-S1 (Ana Celeste Carvalho), consultável em www.dgsi.pt.

CAPÍTULO IV. DA COMPATIBILIDADE DA AÇÃO POPULAR E DO CONTENCIOSO PRÉ-CONTRATUAL URGENTE

Subcapítulo 1. Intróito à Problemática

Secção 1. Elucidações e precisões preparatórias

Efetuada todo um percurso de estudo sobre as figuras que pretendemos colocar em confronto, chega-se então ao “ponto alto” desta investigação de análise e resposta à questão-objeto deste trabalho: a aferição da possibilidade de o autor popular possuir legitimidade processual ativa e interesse em agir num processo que tramite sob a forma de ação administrativa urgente de contencioso pré-contratual.

No entanto, antes de qualquer avanço neste sentido, dever-se-á, a título preliminar, situar a problemática, com o preciso intuito de percebermos “onde estamos”, para entendermos para “onde deveremos seguir”.

Desde logo, e relembrando que no CPTA a ação popular assume duas configurações distintas¹⁵⁷, opta-se por, subsequentemente, centrar a atenção na ação popular “social”, na medida em que é relativamente a esta que se afigura mais discutível a sua compatibilização com o processo urgente de contencioso pré-contratual.

Quanto à compatibilização da ação popular “local” com o processo de ação administrativa urgente em destaque, tal matéria aparenta ser menos controvertida, entendendo-se que não se colocam, em teoria, obstáculos substanciais a que a parte ativa numa ação urgente de contencioso pré-contratual possa ser um autor popular “local”¹⁵⁸. Desta forma, se o objeto do contencioso pré-contratual urgente se der por verificado (*maxime*, art. 100.º, n.º 1) e os requisitos da ação popular “local” estiverem preenchidos (*cf.* art. 55.º, n.º

¹⁵⁷ Como se viu *supra*, Capítulo II., Subcapítulo 1. e Subcapítulo 4..

¹⁵⁸ Neste sentido, Carlos Fernandes Cadilha e António Cadilha, *op. cit.*, pp. 192 e 193; Mário Aroso de Almeida e Carlos Alberto Fernandes Cadilha, «Artigo 101.º», *cit.*, p. 852; e Rodrigo Esteves de Oliveira, «O contencioso urgente da contratação pública», *cit.*, pp. 7 e 8.

2), não se exclui que um cidadão eleitor possa colocar em causa um concurso lançado pela câmara municipal do “concelho” onde se encontra recenseado¹⁵⁹.

Por outro lado, e atendendo-se à aparente dualidade de critérios de legitimidade processual ativa com a qual somos confrontados no regime legal do contencioso pré-contratual urgente, a nossa pronúncia irá recair, principalmente, sobre a possibilidade de verificação daquele pressuposto processual à luz do art. 101.º, relativo ao qual se pretende testar a operabilidade da remissão efetuada para os termos gerais.

Como já se apontou, o legislador parece optar por estabelecer um regime especial de legitimidade ativa para as pretensões que digam respeito aos documentos conformadores do procedimento (*cf.* art. 103.º, n.º 2), que, na sua literalidade, limita a legitimidade ativa e, conseqüentemente, afasta a possibilidade de certos autores – como o autor popular – de poderem impugnar as peças procedimentais¹⁶⁰. Contudo, o mérito de tal opção é discutível¹⁶¹.

De uma perspetiva, compreendemos a posição de alguns autores no sentido de concordarem com tal critério de legitimidade, uma vez que a impugnação dos documentos conformadores do procedimento pré-contratual traduz uma mera faculdade de antecipação da tutela dos interesses dos participantes e dos interessados em participar no mesmo, sem que tal exclua ou prejudique o ónus de impugnação dos atos administrativos que derem aplicação a tais documentos (*maxime*, o ato de adjudicação)¹⁶².

Contudo, de uma outra perspetiva, entendemos que são válidas as críticas suscitadas por outro setor da doutrina relativamente à mencionada escolha pela dualidade de critérios de legitimidade, num domínio onde, anteriormente, vigorava uma unidade¹⁶³. Entendida a

¹⁵⁹ Exemplo apresentado por Rodrigo Esteves de Oliveira, «Contencioso Pré-Contratual», *in* AA. VV., *Contencioso Pré-Contratual*, Centro de Estudos Judiciários, Lisboa, 2017, p. 14, consultável em cej.justica.gov.pt.

¹⁶⁰ Evidenciando esta restrição na legitimidade ativa, Ana Celeste Carvalho, «Aspectos processuais da ação de contencioso pré-contratual e dos seus incidentes, à luz do CPTA e do CCP revistos», *cit.*, p. 40; Marco Caldeira, «O “novo” contencioso pré-contratual (Tópicos desenvolvidos para uma intervenção)», *cit.*, p. 48, e nota 120; Maria João Estorninho, «Linhas de (e) e (in)volução no contencioso da contratação pública (1997-2017)», *cit.*, pp. 278 e 279; Mário Aroso de Almeida, *Manual de Processo Administrativo*, *cit.*, p. 284; e Mário Aroso de Almeida e Carlos Alberto Fernandes Cadilha, «Artigo 103.º», *cit.*, p. 872.

¹⁶¹ Como observámos *supra*, Capítulo III., Subcapítulo 2., Secção 2., e nota 146.

¹⁶² Nesta linha de entendimento, Ana Celeste Carvalho, «Aspectos processuais da ação de contencioso pré-contratual e dos seus incidentes, à luz do CPTA e do CCP revistos», *cit.*, p. 40; e Mário Aroso de Almeida e Carlos Alberto Fernandes Cadilha, «Artigo 103.º», *cit.*, pp. 873 a 877.

¹⁶³ Antes da alteração proporcionada pelo Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 02 de outubro, que introduziu a redação que hoje observamos no art. 103.º do CPTA, entendia-se que a legitimidade para a impugnação de decisões procedimentais se estendia à impugnação de documentos conformadores. Neste sentido, Carlos

solução do n.º 2 do art. 103.º em termos restritos e imediatos, ocorre aqui uma limitação da legitimidade ativa, que Carla Amado Gomes apelida mesmo de “perplexizante”, «[...] pois pode haver boas razões quer de tutela da legalidade, quer da promoção da qualidade de bens metaindividuais – *maxime*, o ambiente – que [...]» justifiquem a intervenção (do Ministério Público ou) dos autores populares¹⁶⁴, pelo que tal escolha legislativa poderá contrariar a própria lógica preventiva intrínseca ao contencioso pré-contratual urgente e suscitar mesmo dúvidas quanto à sua conformidade de um ponto de vista constitucional: desde logo, segundo Marco Caldeira, com o direito de tutela jurisdicional efetiva (previsto no art. 20.º, n.º 1, da CRP)¹⁶⁵, e, acrescentando nós (neste contexto mais específico em que nos encontramos), com o direito de ação popular (previsto no art. 52.º, n.º 3, da CRP).

Na nossa ótica, e inseridos no contexto específico da ação popular, tendemos a ser mais complacentes com esta última posição, uma vez que, somando-se ao já defendido uma perspetiva pragmática, será nos próprios documentos conformadores do procedimento que serão assumidas, pela entidade adjudicante, as opções relativas à delimitação dos pressupostos essenciais da tramitação do procedimento e do conteúdo do contrato a celebrar e que, precisamente, poderão, pelas ilegalidades de que podem revestir, suscitar (de forma até mais flagrante) o interesse de um autor popular a solicitar a sua sindicância em juízo (através da forma de processo urgente em causa) – até mesmo porque «[a]s peças do procedimento são centrais para o cumprimento dos princípios basilares da contratação pública»¹⁶⁶, sendo o princípio da sustentabilidade, como veremos, um deles¹⁶⁷. O exemplo mais claro desta situação poderá colocar-se a respeito do modo de avaliação das propostas, mais especificamente, da fixação dos fatores e subfatores que poderão densificar o critério de adjudicação.

Por isso, concluiu-se que tal restrição da legitimidade ativa é passível de crítica, sendo, em nosso entender, aconselhável o (r)estabelecimento da unidade no critério da legitimidade

Fernandes Cadilha e António Cadilha, *op. cit.*, pp. 194 e 195; Marco Caldeira, «Da legitimidade activa no contencioso pré-contratual – em especial, os pedidos impugnatórios baseados na ilegalidade das peças procedimentais», *cit.*, pp. 281 e 282; e Mário Aroso de Almeida e Carlos Alberto Fernandes Cadilha, «Artigo 103.º», *cit.*, pp. 872 e 873.

¹⁶⁴ Carla Amado Gomes «A impopularidade da “legitimidade popular” – Anotação ao Acórdão do STA de 24 de Junho de 2021 (proc. 059/20.4BEDPL)», *cit.*, p. 224.

¹⁶⁵ Marco Caldeira, «Novidades no domínio do contencioso pré-contratual», *cit.*, p. 151.

¹⁶⁶ Miguel Assis Raimundo, *Direito dos Contratos Públicos*, vol. 1, *cit.*, p. 284.

¹⁶⁷ *Infra*, Capítulo IV., Subcapítulo 2., Secção 3..

processual ativa no processo urgente de contencioso pré-contratual, através de uma aproximação da legitimidade para a impugnação dos documentos conformadores à legitimidade relativa às decisões procedimentais, conformando-se assim n.º 2 do art. 103.º com a teleologia desta forma processual e com o direito de ação popular.

Todavia, assumido este posicionamento desfavorável à opção que se assume no n.º 2 do art. 103.º, temos dúvidas se tal preceito é suscetível de “salvação” em termos de *iure constituto* – eventualmente, e tendo em conta o contexto histórico em que surgiu o art. 103.º, operando-se uma flexibilização do critério de legitimidade, que levasse a encará-lo como essencialmente pedagógico, orientador ou esclarecedor (e não propriamente rígido ou limitativo da legitimidade) –, ou se apenas uma nova solução de *iure condendo* poderá conformar o n.º 2 do art. 103.º com aqueles dois fundamentos.

De qualquer das formas, independentemente de como (e quando) seja solucionado tal constrangimento – concedendo-se legitimidade ativa ao autor popular para suscitar a sindicância dos documentos enquadradores do procedimento –, este sempre poderá impugnar os respetivos atos administrativos de aplicação (aqui pressuposto o entendimento de que tal é possível, ou seja, na afirmação da hipótese de compatibilidade da ação popular com o contencioso pré-contratual urgente), em conformidade com a última parte do n.º 3 do art. 103.º – que será, em última análise, a própria decisão de adjudicação.

Secção 2. Contemplação do “estado da arte”

Delimitada a rota a seguir, dever-se-á proceder, antes de mais, a uma recolha de contributos já proporcionados em resposta da problemática em análise.

Um percurso pela doutrina permite-nos identificar que, verdadeiramente, não há uma solução inequívoca e unânime a respeito da questão à qual pretendemos sustentar uma resposta, sendo possível identificar, em traços sintéticos, por um lado, quem não exclua a possibilidade de compatibilidade do contencioso pré-contratual urgente com a ação popular

para tutela de interesses difusos – como Ana Celeste Carvalho¹⁶⁸, Carla Amado Gomes¹⁶⁹, Diogo Gonçalo Figueira Costa de Almeida Calado¹⁷⁰, José Carlos Vieira de Andrade¹⁷¹, e Mário Esteves de Oliveira e Rodrigo Esteves de Oliveira¹⁷² –, e, por outro lado, quem envergue expressamente por uma resposta negativa – como Carlos Fernandes Cadilha e António Cadilha¹⁷³, e Paulo Linhares Dias¹⁷⁴.

Na jurisprudência, o entendimento sobre a amplitude e limites da remissão operada pelo art. 101.º do CPTA à “legitimidade nos termos gerais” parece ser (ainda) menos líquido.

Não obstante já se ter assistido à defesa de um entendimento restritivo nesta matéria, como ocorreu no acórdão do TCA Norte de 16/09/2022¹⁷⁵ – quando afirma que «[...] a legitimidade tem de ser interpretada restritivamente, neste âmbito, no sentido de abranger apenas os titulares da relação material controvertida, i.e. os participantes no procedimento visados pelo ato impugnado, ou os interessados nessa participação que, de algum modo, tenha resultado inviabilizada [...]», na medida em que a admissão de «[...] entendimento diverso

¹⁶⁸ Ana Celeste Carvalho, «Aspectos processuais da ação de contencioso pré-contratual e dos seus incidentes, à luz do CPTA e do CCP revistos», *cit.*, p. 38, afirmando que a concreta compatibilização dependerá «[...] da natureza dos bens ou interesses que estejam em causa no procedimento pré-contratual, do grau de ameaça ou ofensa caracterizado no caso concreto e ainda, da existência ou não de alternativas processuais suficientemente garantísticas aptas a tutela a situação jurídica concretamente configurada».

¹⁶⁹ Carla Amado Gomes, «A impopularidade da “legitimidade popular” – Anotação ao Acórdão do STA de 24 de Junho de 2021 (proc. 059/20.4BEDPL)», *cit.*, *maxime* pp. 223 e 224.

¹⁷⁰ Diogo Gonçalo Figueira Costa de Almeida Calado, *op. cit.*, pp. 159 e 160.

¹⁷¹ José Carlos Vieira de Andrade, *op. cit.*, p. 255, nota 633, que, apesar de reconhecer que não seria necessário admitir-se as ações populares neste contexto, «[...] não haverá razão para as excluir, desde que sujeitas ao prazo especial desta impugnação».

¹⁷² Mário Esteves de Oliveira e Rodrigo Esteves de Oliveira, *op. cit.*, pp. 160 e 161, com os Autores a não excecionarem a aplicação do critério de legitimidade previsto no art. 9.º, n.º 2, do CPTA à forma de processo urgente de contencioso pré-contratual. De forma mais expressa, Rodrigo Esteves de Oliveira, «O contencioso urgente da contratação pública», *cit.*, pp. 7 e 8, que justifica a abrangência de “litígios populares sociais” pelo contencioso pré-contratual urgente por força da “teleologia centrípeta” deste meio processual.

¹⁷³ Carlos Fernandes Cadilha e António Cadilha, *op. cit.*, pp. 193 e 194, defendendo que os bens e valores constitucionalmente protegidos através do direito de ação popular somente poderão ser lesados por via de uma qualquer operação material que decorra da execução do contrato, devendo, por isso, ser objeto de impugnação, não um qualquer ato pré-contratual em si, mas sim um ato praticado num procedimento autorizativo. Este entendimento parece ser seguido por Mário Aroso de Almeida e Carlos Alberto Fernandes Cadilha, «Artigo 101.º», *cit.*, p. 852, nota 984, não obstante estes Autores reconhecerem que a questão é discutível, e apesar de considerarem que «[a] ação popular administrativa aplica-se a todas as espécies processuais que integram o contencioso administrativo [...]» (nos termos do art. 12.º, n.º 1, da LAP) e que as normas do art. 9.º do CPTA «[...] são potencialmente aplicáveis nos diversos setores do contencioso administrativo» – *idem*, «Artigo 9.º», *cit.*, pp. 96 e 97, e p. 104.

¹⁷⁴ Paulo Linhares Dias, «O contencioso pré-contratual no Código de Processo nos Tribunais Administrativos», *ROA*, a. 67, vol. II (2007), pp. 787 a 789, que entende que a legitimidade popular para defesa de interesses difusos é incompatível com a própria natureza do regime do contencioso pré-contratual.

¹⁷⁵ Proc. n.º 00148/22.0BEMDL (Luís Migueis Garcia), consultável em www.dgsi.pt.

equivalaria, na prática, a alargar a sindicância de procedimentos pré-contratuais a um universo processual não pretendido pelo CPTA e pela própria legislação comunitária nesta matéria [...]» –, a verdade, é que até mesmo numa decisão do Supremo Tribunal Administrativo, onde tal problemática poderia ter merecido uma pronúncia mais incisiva, não foram proporcionados desenvolvimentos substanciais sobre a matéria.

A decisão a que se fez referência corresponde ao acórdão do STA de 24/06/2021¹⁷⁶, onde o Supremo Tribunal Administrativo se confrontou com uma ação onde, precisamente, um autor popular, com recurso à ação administrativa urgente de contencioso pré-contratual, impugnou uma decisão de contratar por esta se sustentar numa Declaração de Impacto Ambiental caducada. Antes da sua chegada ao Supremo Tribunal Administrativo, a demandante deparou-se, em primeira instância, com um despacho “saneador-sentença” que absolveu os demandados da instância, pela não verificação da legitimidade ativa e do interesse em agir; em sede de Apelação, tal decisão foi invertida, apesar de ter obtido um voto de vencido; e, por fim, o Supremo limitou-se a responder à dúvida da verificação da legitimidade ativa nos precisos termos dos arts. 9.º, n.º 2, e 55.º, n.º 1, al. f), do CPTA, e dos arts. 1.º, n.º 2, e 2.º, n.º 1, da LAP, para a qual forneceu uma resposta negativa, imiscuindo-se de se pronunciar diretamente sobre a dúvida da aplicabilidade de tais disposições em sede do contencioso pré-contratual urgente (não obstante os demandados e recorrentes terem feito referência à mesma nas conclusões das suas alegações)¹⁷⁷.

Portanto, estamos perante uma decisão que não foi esclarecedora quanto à problemática que se tem em mãos, por não sustentar um contributo decisivo para uma elucidação da mesma, apesar de com ela se ter confrontado diretamente. Sem embargo disso, tal decisão não deixa de demonstrar que tal discussão possui um efetivo relevo prático, e que, em consequência disso, é merecedora de reflexão e tratamento.

Observado este panorama, e sem ignorar os contributos doutrinários e jurisprudenciais a que se fez referência, caberá manifestar o nosso posicionamento quanto à problemática em

¹⁷⁶ Proc. n.º 059/20.4BEPDL (Maria do Céu Neves), consultável em www.dgsi.pt.

¹⁷⁷ Resposta proporcionada pelo acórdão que se afigura, inclusive, discutível. Pronunciando-se criticamente sobre a mesma, Carla Amado Gomes «A impopularidade da “legitimidade popular” – Anotação ao Acórdão do STA de 24 de Junho de 2021 (proc. 059/20.4BEDPL)», *cit.*, pp. 213 a 225.

discussão – que será sustentado nos desenvolvimentos imediatamente subsequentes, corporizando assim as premissas do argumento que se pretende apresentar.

Subcapítulo 2. Da Sustentação de uma Legitimidade Popular na Ação Administrativa Urgente de Contencioso Pré-Contratual

Secção 1. Sobre a conformidade da “legitimidade nos termos gerais” com o critério mínimo das “Diretivas Recursos”

Principiando num plano de direito positivo – e, portanto, mais abstrato –, deveremos iniciar a argumentação nas “origens”, ou seja, atendendo às Diretivas Recursos, sendo as suas disposições fundamentais respeitantes à legitimidade ativa os seus arts. 1.º, n.º 3.

Como anteriormente se afirmou¹⁷⁸, em relação à legitimidade ativa, hoje e desde o “afinamento” introduzido pela Diretiva 2007/66/CE aos arts. 1.º, n.º 3, das Diretivas Recursos, é inequívoco que o legislador comunitário pretendeu consagrar (somente) um critério mínimo de legitimidade ativa, sendo a sua intenção confirmada no considerando (17) da Diretiva 2007/66/CE. Desta forma, não se estabelece um critério rígido de legitimidade, pelo que apenas se verificam como desconformes com as Diretivas Recursos eventuais soluções legais internas que estipulem um critério de legitimidade ativa contrário ou mais restritivo do que o estabelecido pelo legislador europeu; *a contrario*, o direito europeu não parece ser, pelo menos *ab initio*, desfavorável a qualquer outra opção legislativa em sentido inverso, ou seja, a uma proposta pelo direito interno dos Estados-Membros que seja mais ampla (*i.e.*, favorável) do que a por si estipulada.

Consequentemente, de uma leitura direta e imediata do art. 101.º do CPTA – onde o legislador toma a opção de remeter à “legitimidade nos termos gerais” –, e assumindo que dela resulta uma legitimidade ativa mais ampla do que a imposta pelo próprio legislador comunitário, não se nos afiguram razões para afirmar uma desconformidade de tal preceito com o disposto pelos arts. 1.º, n.º 3, das Diretivas Recursos, por ser clarividente que o sistema jurídico interno cumpre plenamente com o mínimo imposto pelo legislador comunitário, e

¹⁷⁸ *Supra*, Capítulo III., Subcapítulo 1..

optando mesmo por ir mais longe do que era exigido, opção que, por si só, não contraria o direito europeu.

Inclusive, nem se nos afigura de difícil esforço interpretativo aceitar que a intenção do legislador corresponde ao que se encontra refletido na própria letra da norma, isto é, que o expressamente previsto no art. 101.º corresponde inequivocamente à sua vontade, ou, no mínimo, que ele se tenha conformado com as potenciais consequências que dessa escolha possam advir.

Tal entendimento infere-se atendendo, não unicamente ao extenso e favorável acolhimento da ação popular (principalmente, da ação popular “social”) no CPTA¹⁷⁹, mas sobretudo à história e à construção normativa global da ação administrativa urgente de contencioso pré-contratual, efetuada através de um regime onde o legislador, em nosso entender, tende a imprimir uma particular precisão e criteriosidade na redação e delineação dos enunciados normativos (nomeadamente, naqueles que se revelam mais problemáticos) e na adoção de opções normativas (isto independentemente das avaliações de mérito que se possam tecer sobre as mesmas). Por outras palavras, da leitura do regime contido nos arts. 100.º a 103.º-B, verificamos uma certa tendência para uma assertividade e minúcia do legislador na exposição das escolhas de política legislativa; características que se revelam, por exemplo, quando o mesmo detalha os precisos preceitos aplicáveis à contagem do prazo estipulado no art. 101.º, ou quando estabelece os limites ao funcionamento do efeito suspensivo automático (art. 103.º-A, n.º 1), ou até mesmo quando (parece) modela(r) a legitimidade ativa para a impugnação de especificações contidas nos documentos conformadores do procedimento de uma forma mais próxima (comparativamente com o art. 101.º) com o “mínimo” que o direito comunitário impõe (art. 103.º, n.º 2).

Conjugando estas características que extraímos do quadro legal, com o facto de este ter sido um regime alvo de recentes alterações legislativas¹⁸⁰, para nós afigura-se que, se o legislador identificasse uma qualquer desconformidade no funcionamento do regime normativo do contencioso pré-contratual, quando se remete expressamente (no art. 101.º) para disposições como o art. 55.º [do qual o seu n.º 1, al. f), e n.º 2 são componentes

¹⁷⁹ Como se observou *supra*, Capítulo I., Subcapítulo 2..

¹⁸⁰ Está-se a fazer referências às alterações proporcionadas pela Lei n.º 118/2019, de 17 de setembro, e pela Lei n.º 30/2021, de 21 de maio.

integrantes], acreditamos que ele não teria hesitado em operar uma remissão mais restrita, sem que tal conflituasse com o direito europeu. Porém, a verdade é que o art. 101.º permanece completamente imune à passagem do tempo, intocado desde a sua alteração – efetuada pelo Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de outubro –, até ao presente momento, ao contrário de outras disposições do regime legal do contencioso pré-contratual. Tal imutabilidade e persistência, que já dura por quase uma década, no âmbito de um regime marcado por algum “fervor” legislativo, em nosso entender, reforça o quão inequívoca se perspetiva a intenção e a escolha tomada pelo legislador a esse respeito.

Acrescente-se ainda que, paralelamente, tal opção é harmonizável com o preceituado pela LAP, quando, no n.º 1 do seu art. 12.º, se afirma, sem qualquer limite explícito, a “disponibilidade” da ação popular para se moldar a qualquer meio processual previsto no CPTA e que o autor popular acione, por considerar ser esse o meio mais apropriado para a defesa dos interesses que visa salvaguardar. Portanto, em consonância com a permissibilidade presente no art. 101.º do CPTA, também o legislador da LAP não exclui a plausibilidade de, em concreto, o contencioso pré-contratual poder ser considerado um meio processual adequado e necessário para levar a juízo uma pretensão enquadrada na ação popular “social”.

Em síntese, de uma reflexão estrita de direito positivo, extrai-se o seguinte: o legislador português – quer no CPTA, quer na LAP – assume a opção de deixar expressamente aberta a possibilidade de o autor popular poder ser parte ativa num processo urgente de contencioso pré-contratual, pelo que essa possibilidade, em abstrato, não deve ser recusada ou inviabilizada, desde logo porque não é desconforme com o direito interno, ou com o direito europeu.

Todavia, mesmo que este seja um domínio onde somente o caso concreto pode prestar respostas definitivas, não devemos mantermo-nos reservados aos precisos ditames do direito positivo. Concedemos que este não se revela suficiente para fundamentar uma qualquer resposta (ainda para mais quando a sua letra é tão permissiva, como se atestou), seja ela em que sentido for, requerendo-se um esforço mais substancial, atento aos objetivos e fins dos instrumentos normativos que até aqui foram invocados. Será em atenção a estes aspetos que se irá prosseguir.

Secção 2. Apelo a uma visão equilibrada na perceção da finalidade dos “recursos” comunitários

Efetuada uma aproximação à teleologia das Diretivas Recursos, reconhecemos que se pode sentir algum “desconforto” inicial quando se considera a mera possibilidade de o autor popular puder ser considerado demandante num processo urgente de contencioso pré-contratual, nomeadamente à luz do direito comunitário, dado que, como já se atestou¹⁸¹, a origem das Diretivas Recursos precede de um compromisso de «[...] assegurar a aplicação efectiva das directivas comunitárias em matéria de celebração de contratos de direito público [...]»¹⁸², principalmente com o propósito de garantir a tutela dos direitos por elas conferidos aos operadores económicos interessados em contratar com entidades adjudicantes, e que tenham sido lesados por atuações destas.

Os vários “meios contenciosos” de tutela pré-contratual abordados encontram muita da sua relevância e utilidade na protecção das posições jurídicas dos agentes económicos, pela necessidade de uma defesa célere dos direitos que lhes são conferidos pela legislação comunitária. Seguramente, o autor popular não se enquadra neste contexto, nem foi para lhe conferir meios para a defesa dos seus interesses que as Diretivas Recursos surgiram. O interesse que um autor popular (“social”) possa eventualmente invocar poderá, quando muito, prender-se com a obtenção de uma garantia, ainda no procedimento pré-contratual, de que a celebração e execução de um certo contrato público não comportem qualquer risco ou prejuízo para os valores e bens constitucionalmente protegidos que ele visa salvaguardar (ou de que a celebração e execução de um contrato não estejam “contaminados” por uma qualquer ilegalidade de origem procedimental, no caso da ação popular “local”) – e este é um interesse completamente alheio aos que emergem de uma típica relação jurídica pré-contratual.

Contudo, e atendendo à referida finalidade das Diretivas Recursos, consideramos que a mesma não se deve reduzir a uma ótica unidimensional, centrada unicamente numa perspectiva subjetivista. Entendemos, ao invés, que tal finalidade deve ser encarada na sua globalidade, pressupondo um equilíbrio entre uma dimensão subjetivista e uma dimensão

¹⁸¹ *Supra*, Capítulo III., Subcapítulo 1..

¹⁸² Ac. do TJ, de 11/08/1995, proc. n.º C-433/93 (*Comissão/Alemanha*), n.º 23, consultável em curia.europa.eu.

objetivista, interessando a garantia da plena e efetiva aplicabilidade da legislação substantiva da contratação pública, não apenas à salvaguarda dos direitos e interesses dos agentes económicos, mas igualmente à pura defesa da legalidade, ao diagnóstico e tratamento de violações da legislação comunitária. E, a nosso ver, tal torna-se cada vez mais indispensável quando se começa a observar que, da complexidade de um procedimento de formação de contratação pública, pode resultar um contacto com interesses de diversa natureza, além dos que lhe são característicos e típicos.

Uma melhor compreensão desta afirmação requer um diálogo mais próximo com o direito material da contratação pública, pressupondo-se um olhar mais atento quanto aos passos que têm sido efetuados a respeito de uma evolução recente do Direito da Contratação Pública e do seu progresso rumo a uma contratação pública mais atenta a preocupações outras que vão além das que lhe são intrinsecamente tradicionais.

Secção 3. Uma perspetiva de direito substantivo: especial alusão à “contratação pública ecológica”

Sendo a finalidade das Diretivas Recursos a salvaguarda da plena e efetiva aplicabilidade do direito comunitário da contratação pública, tal implica uma breve observação do estado atual dessa regulação, apontando-se (em benefício da argumentação que procuramos sustentar) para um aspeto específico da evolução do Direito dos Contratos Públicos: a progressiva abertura (ou mesmo instrumentalização) da contratação pública à prossecução de “políticas horizontais” ou “transversais”¹⁸³.

Atendendo-se a uma história mais recente do Direito da Contratação Pública, verifica-se que este tem sido cada vez mais inquietado por preocupações que vão além das que lhe são tidas por “tradicionais”, como, em especial, preocupações ambientais, de tal maneira que se afigura possível falarmos de uma “contratação pública ecológica” ou “verde”, e até mesmo de uma “contratação pública sustentável”.

¹⁸³ Vide Maria João Estorninho, *Curso de Direito dos Contratos Públicos*, cit., pp. 417 a 419; Miguel Assis Raimundo, *Direito dos Contratos Públicos*, vol. 1, cit., pp. 83 e 84; *idem*, «Public procurement and environmental protection», in Carla Amado Gomes, Heloísa Oliveira, e Madalena Perestrelo de Oliveira (editores), *A Treatise on Environmental Law*, vol. III – Environmental law and other legal fields, Lisbon Public Law Editions, Lisboa, 2024, p. 178, consultável em lisbonpubliclaw.pt; e Pedro Fernández Sánchez, *Direito da Contratação Pública*, vol. I, cit., pp. 933 a 936.

Centrando a atenção no vetor ecológico¹⁸⁴, e principiando no panorama europeu, é a esse nível assinável uma elevada preocupação com questões ambientais, que principia nos termos gerais do art. 11.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia¹⁸⁵, e é desenvolvida, no domínio específico da contratação pública, em legislação, jurisprudência, e instrumentos e atos de *soft law*.

Na jurisprudência, relevante foi sempre o papel assumido pelo Tribunal de Justiça, que se posicionou em várias decisões pela admissibilidade de consideração, pelas entidades adjudicantes, de critérios ecológicos na adjudicação de contratos públicos, sendo assinável como um dos mais importantes contributos na matéria o caso *Concordia Bus Finland*¹⁸⁶, que, ainda à luz do art. 36.º, n.º 1, da Diretiva 92/50/CEE¹⁸⁷, se pronunciou naquele preciso sentido¹⁸⁸.

Tal jurisprudência acabou por se repercutir em desenvolvimentos legislativos, como nas diretivas substantivas de contratação pública. Além de proporcionar um apoio à interpretação do direito derivado, influenciou decisivamente a fixação destas preocupações

¹⁸⁴ Na medida em que esta é a dimensão da sustentabilidade que se encontra mais desenvolvida no domínio da contratação pública, até mesmo ao nível europeu – cf. Raquel Carvalho, «Da contratação pública sustentável à contratação pública circular: o objeto da procura e o modelo de gestão», *cit.*, pp. 87 e 88, e nota 13.

¹⁸⁵ Cf. Roberto Caranta, «The Changes to the Public Contract Directives and the Story They Tell About how EU Law Works», *Common Market Law Review*, vol. 52, issue 2 (2015), pp. 396 e 397.

¹⁸⁶ Ac. do TJ, de 17/09/2002, proc. n.º C-513/99 (*Concordia Bus Finland*), n.ºs 43 a 69, consultável em curia.europa.eu. Sobre a decisão, veja-se Maria João Estorninho, *Curso de Direito dos Contratos Públicos*, *cit.*, pp. 422 a 427; e Pablo Charro, «Case C-513/99, *Concordia Bus Finland Oy Ab v. Helsingin kaupunki and HKL-Bussiliikenne*, Judgment of the Full Court of 17 September 2002», *CML Rev.*, vol. 40, issue 1 (2003), pp. 179 a 191.

¹⁸⁷ Diretiva n.º 92/50/CEE do Conselho, de 18 de Junho de 1992, «relativa à coordenação dos processos de adjudicação de contratos públicos de serviços».

¹⁸⁸ Para mais desenvolvimentos, D. C. Dragos e B. Neamtu, «Sustainable public procurement in the EU: experiences and prospects», in Francois Lichère, Roberto Caranta, e Steen Treumer (eds), *Modern Public Procurement: The New Directive*, DJØF Publishing, Copenhaga, 2014, pp. 303 a 308, consultável em eplgroup.eu; Marta Rebelo, «A dimensão ambiental das regras comunitárias de contratação pública: “os critérios de adjudicação relativos à protecção do ambiente” na jurisprudência do TJCE», *Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente*, n.º 20, a. X (2003), pp. 88 a 96; e Roberto Caranta, «Sustainable Public Procurement in EU», in Roberto Caranta e Martin Trybus (eds), *The Law of Green and Social Procurement in Europe*, DJØF Publishing, Copenhaga, 2010, pp. 19 a 27, consultável em eplgroup.eu.

nas Diretivas 2004/17/CE e 2004/18/CE¹⁸⁹⁻¹⁹⁰, e o seu posterior reforço e solidificação nas Diretivas de 2014¹⁹¹, sendo hoje mesmo sustentada, à luz da Diretiva 2014/24/UE, a enunciação de um princípio da sustentabilidade, indiciado pelo seu considerando (37), consagrado pelo n.º 2 do seu art. 18.º, e subsequentemente concretizado em múltiplos dos seus preceitos legais, como os arts. 42.º [n.º 3, al. a)], 56.º (n.º 1), 57.º [n.º 4, al. a)], 67.º e 68.º¹⁹²⁻¹⁹³⁻¹⁹⁴.

Adicionalmente, procura-se ainda persuadir os Estados-Membros a seguirem estes progressos ecológicos de uma forma mais intencional, incentivados por vários atos proferidos pelas instituições europeias com carácter de *soft law*, que, apesar da sua discutível força vinculativa, deverão ser observados pelas entidades adjudicantes, tendo em vista influenciar

¹⁸⁹ Diretiva n.º 2004/17/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de março de 2004, «relativa à coordenação dos processos de adjudicação de contratos nos sectores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais»; e Diretiva n.º 2004/18/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de março de 2004, «relativa à coordenação dos processos de adjudicação dos contratos de empreitada de obras públicas, dos contratos públicos de fornecimento e dos contratos públicos de serviços».

¹⁹⁰ Sobre as considerações ambientais ao tempo das Diretivas 2004/17/CE e 2004/18/CE, Cláudia Viana, *Os Princípios Comunitários na Contratação Pública*, cit., pp. 59 a 64, pp. 522 a 524, e pp. 555 a 564; e Roberto Caranta, «Sustainable Public Procurement in EU», cit., pp. 28 a 49.

¹⁹¹ Neste sentido, Carla Amado Gomes e Marco Caldeira, «Contratação pública “verde”: uma evolução (eco)lógica», in Carla Amado Gomes et alii (coord.), *Comentários ao Código de Contratos Públicos*, vol. II (5.ª ed.), AADFL Editora, Lisboa, 2023, p. 241.

¹⁹² Cf. *ibidem*, p. 249; e Miguel Assis Raimundo, «Public procurement and environmental protection», cit., p. 180. Na jurisprudência, reconhecendo na exigência do n.º 2 do art. 18.º da Diretiva 2014/24/UE um princípio, vide Ac. do TJ, de 30/01/2020, proc. n.º C-395/18 (*Tim*), n.º 38, consultável em curia.europa.eu.

¹⁹³ Para um comentário ao n.º 2 do art. 18.º da Diretiva 2014/24/UE, vide Carina Risvig Hamer e Marta Andhov, «Article 18 – Public Procurement Principles», in Roberto Caranta e Albert Sanchez-Graells (edição), *European Public Procurement – Commentary on Directive 2014/24/EU*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham/Northampton, Massachusetts, 2021, pp. 199 a 207.

¹⁹⁴ Para mais desenvolvimentos, D. C. Dragos e B. Neamtu, *op. cit.*, pp. 313 a 330; Pedro Cerqueira Gomes, «Políticas estratégicas na nova Diretiva 2014/24/UE – objetivos sociais e ambientais», *RCP*, n.º 11 (2016), pp. 96 a 110; e Roberto Caranta, «The Changes to the Public Contract Directives and the Story They Tell About how EU Law Works», cit., pp. 396 a 399.

a adoção de condutas tendentes à prossecução de “políticas horizontais” nas escolhas que efetuam no contexto e sobre um procedimento pré-contratual de direito público¹⁹⁵⁻¹⁹⁶⁻¹⁹⁷.

No ordenamento jurídico nacional, deparamo-nos com movimentações reflexas às observadas no “palco” europeu. Por um lado, em linha com o próprio legislador europeu, o CCP acolhe, como princípio geral da contratação pública, o princípio da sustentabilidade, no art. 1.º-A, n.ºs 1 e 2, do CCP, igualmente pressuposto na previsão de múltiplas normas jurídicas legais – p. ex., os arts. 42.º (n.º 6), 75.º (n.º 2), e 165.º (n.º 1)¹⁹⁸. Por outro lado, instrumentos e atos de natureza política e administrativa manifestam igualmente uma intenção de progressão neste domínio, como se pode observar com a Resolução do Conselho de Ministros n.º 132/2023, de 25 de outubro¹⁹⁹, que, apesar de lhe serem apontadas várias desconformidades, surge como um instrumento particularmente incisivo na pretensão da concretização de uma contratação pública mais atenta à proteção ambiental²⁰⁰.

¹⁹⁵ A título exemplificativo, veja-se o *Livro Verde – Os Contratos Públicos na União Europeia: Pistas de Reflexão para o futuro* [COM(96) 583 final], de 27/11/1996, consultável em op.europa.eu; o *Livro Verde sobre a modernização da política de contratos públicos da UE – Para um mercado dos contratos públicos mais eficiente na Europa* [COM(2011) 15 final], de 27/01/2011, consultável em eur-lex.europa.eu; e o *Pacto Ecológico Europeu* [COM(2019) 640 final], de 11/12/2019, consultável em eur-lex.europa.eu.

¹⁹⁶ Apesar de os instrumentos de *soft law* não possuírem o mesmo nível de vinculatividade que possuem os de *hard law*, não devem ser tidos como legalmente irrelevantes. Sobre a matéria, Pavlina Hubkova, «Judicial Review of EU Soft Law Acts as a Matter of the Rule of Law», *European Public Law*, vol. 29, issue 2 (2023), pp. 181 a 198; e Petra Lea Láncoš, «A Hard Core Under the Soft Shell: How Binding Is Union Soft Law for Member States?», *EPL*, vol. 24, issue 4 (2018), pp. 755 a 784.

¹⁹⁷ Para mais desenvolvimentos, Maria João Estorninho, *Curso de Direito dos Contratos Públicos*, *cit.*, pp. 419 a 422, e p. 430; e Raquel Carvalho, «Da contratação pública sustentável à contratação pública circular: o objeto da procura e o modelo de gestão», *cit.*, pp. 84 a 86.

¹⁹⁸ Desenvolvidamente, sobre as medidas de promoção de considerações ambientais no CCP, Ana Raquel Gonçalves Moniz, «Tutela do ambiente e preparação do procedimento de contratação pública no contexto de revisão do Código dos Contratos Públicos», *RCP*, n.º 16 (2018), pp. 39 a 67; Carla Amado Gomes e Marco Caldeira, *op. cit.*, pp. 248 a 274; Filipa Calheiros Ferraz, «Contratação pública sustentável», *RFDUL-LLR*, vol. LXV (2024), n.ºs 1 e 2 (2025), pp. 136 a 139; e Pedro Fernández Sánchez, *Direito da Contratação Pública*, vol. I, *cit.*, pp. 941 a 943.

¹⁹⁹ Ao definir os critérios ecológicos aplicáveis à celebração de contratos por parte das entidades da administração direta e indireta do Estado, pretende dar concretização à Estratégia Nacional para as Compras Públicas Ecológicas para o período 2030 (ECO360), aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 13/2023, de 10 de fevereiro, que, por sua vez, procurava, no âmbito das compras ecológicas, corrigir algumas falhas apontadas à Estratégia Nacional para as Compras Públicas Ecológicas 2020 (ENCPE 2020), aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 38/2016, de 29 de julho.

²⁰⁰ Em comentário crítico à Resolução do Conselho de Ministros n.º 132/2023, de 25 de outubro, Catarina Franco Madeira, «Desenvolvimentos recentes na contratação pública verde: a Resolução do Conselho de Ministros n.º 132/2023 e a tentativa de implementação de critérios ecológicos “imperativos”», *RDA*, n.º 20 (2024), pp. 65 a 75; Pedro Fernández Sánchez, *Direito da Contratação Pública*, vol. I, *cit.*, pp. 946 a 954; e Raquel Carvalho, «Os fatores ambientais na contratação pública – apreciação crítica da Resolução do Conselho de Ministros n.º 132/2023, de 25 de outubro», *RDA*, n.º 20 (2024), pp. 27 a 33.

Portanto, é clara a afirmação, pelos sistemas jurídicos comunitário e nacional, de que a contratação pública se interessa (ou se deve interessar, e cada vez mais) pela preservação do ambiente e integra (ou deve integrar) no seu domínio este tipo de preocupações outras que, originariamente, não contendem com o núcleo “puro e duro” da contratação pública e da concorrência.

No entanto, à questão de saber se tal caminho já proporcionou os resultados que se desejaria, uma qualquer resposta será mais hesitante, pairando sobre esta consideração a discutibilidade quanto ao nível de vinculatividade da prossecução destas políticas, dado que, e ainda de momento, a base legal fundamental sobre a contratação pública – principalmente as Diretivas de 2014, no plano europeu, e o CCP, no plano nacional – parece ainda traduzir uma certa tendência para ser mais permissiva, do que propriamente imperativa, a respeito da inclusão de “políticas horizontais” nos contratos públicos²⁰¹.

Acrescenta-se ainda o facto de, na ordem jurídica nacional, não haver legislação avulsa que confira um decisivo impulso, no sentido de tornar mais vinculativa a prossecução destas políticas. Poder-se-ia invocar, neste âmbito, a Lei de Bases do Clima²⁰², fazendo-se menção, em especial, aos seus arts. 36.º, n.º 4, e 37.º, n.ºs 1 e 4, mas tal diploma não parece perspetivar-se muito mais exigente do que o próprio CCP nesta matéria²⁰³.

Paralelamente, se a Resolução do Conselho de Ministros n.º 132/2023, de 25 de outubro, se manifesta como muito mais ambiciosa e impositiva, não deixa de suscitar incertezas e dúvidas quanto à forma como a mesma pretende concretizar a sua intenção. Quanto esta, e em nosso entender, não se discute que sobre a fixação do critério de adjudicação, nos termos dos arts. 74.º e 75.º do CCP, a margem de decisão da entidade adjudicante possa ser comprimida, quer quanto à consideração entre as modalidades monofator e multifator, quer mesmo relativamente à escolha dos fatores e subfatores a serem

²⁰¹ Atestando este aspeto, à luz das Diretivas de 2014, Filipa Calheiros Ferraz, *op. cit.*, p. 126; e na ótica do CCP, Miguel Assis Raimundo, *Direito dos Contratos Públicos*, vol. 1, *cit.*, pp. 308 e 309. Evidenciando igualmente o referido aspeto, Carina Risvig Hamer e Marta Andhov, *op. cit.*, p. 206, e nota 105.

²⁰² Lei n.º 98/2021, de 31 de dezembro.

²⁰³ Salientando este ponto, Miguel Assis Raimundo, *Direito dos Contratos Públicos*, vol. 1, *cit.*, pp. 90 e 91; e *idem*, «Public procurement and environmental protection», *cit.*, pp. 210 a 214.

ponderados²⁰⁴. Porém, já é certamente duvidoso que a mencionada Resolução do Conselho de Ministros seja a forma adequada para tal desiderato²⁰⁵.

Todavia, esta perspetiva estática e geral sobre o tema não pode ignorar o progresso já efetuado e o presente e constante dinamismo neste domínio²⁰⁶. É cada vez mais evidente a partilha de sinergias entre o Direito da Contratação Pública e o Direito do Ambiente e o envolvimento do princípio da sustentabilidade na regulação da formação dos contratos públicos, apesar de haver ainda alguma “timidez” por parte do legislador no avanço para uma obrigação legal geral de prossecução de “políticas horizontais”.

Não obstante, já do atual estágio em que se encontra o Direito da Contratação Pública, resulta uma expansão evidente dos interesses a ter em consideração num procedimento de contratação pública, fenómeno que, a nosso ver, poderá ter como consequência uma abertura à possibilidade de outros sujeitos, além daqueles que têm interesse em contratar, se interessarem pelos procedimentos pré-contratuais de direito público, não com o propósito de neles participarem, mas sim de sindicarem a legalidade das opções que neles são tomadas. Desenvolvendo-se: se há sujeitos específicos que se interessam pela tutela de determinados valores, e se cabe igualmente à contratação pública prosseguir-los (ainda que de uma maneira menos imediata), em abstrato, esses sujeitos poderão, por essa razão, aproximarem-se (cada vez mais) dos procedimentos de formação de contratos públicos, no sentido de procurarem assegurar que o direito que salvaguarda esses bens e valores é efetivamente respeitado e cumprido pelos operadores económicos e pelas entidades adjudicantes, numa intenção de prevenirem atempadamente a produção de eventuais danos a esses bens e valores.

Ainda de uma outra forma, e em termos mais simples: a nosso ver, a progressiva regulação ambiental na contratação pública parece conferir (mais) motivos (suficientes) a que,

²⁰⁴ Veja-se *idem*, *Direito dos Contratos Públicos*, vol. 1, *cit.*, pp. 301 a 303, e notas 577 e 580.

²⁰⁵ No mesmo sentido, Catarina Franco Madeira, *op. cit.*, pp. 74 e 75; Filipa Calheiros Ferraz, *op. cit.*, p. 143; Miguel Assis Raimundo, «Public procurement and environmental protection», *cit.*, p. 214, nota 145; Pedro Fernández Sánchez, *Direito da Contratação Pública*, vol. I, *cit.*, pp. 948 e 949; e Raquel Carvalho, «Os fatores ambientais na contratação pública – apreciação crítica da Resolução do Conselho de Ministros n.º 132/2023, de 25 de outubro», *cit.*, p. 31.

²⁰⁶ Para um exemplo recente deste progresso, atente-se, a título exemplificativo, ao Regulamento (UE) 2024/1781 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de junho de 2024, «que estabelece um regime para a definição de requisitos de conceção ecológica dos produtos sustentáveis, altera a Diretiva (UE) 2020/1828 e o Regulamento (UE) 2023/1542 e revoga a Diretiva 2009/125/CE», e ao que ditam o seu considerando (100) e o seu art. 65.º. Sobre este regulamento, Filipa Calheiros Ferraz, *op. cit.*, pp. 130 e 131.

em concreto, determinados sujeitos, como o autor popular, venham a interessar-se, não apenas pela validade e execução dos contratos públicos, mas igualmente pelos próprios procedimentos pré-contratuais, porque nestes o legislador procura uma tutela (preventiva) de certos bens, como o ambiente.

Em consequência, se o direito substantivo da contratação pública dispõe de normas que transcendem uma dimensão puramente contratual, normas que assumem uma natureza “híbrida” (pré-contratual e, por exemplo, ambiental), os mecanismos processuais que visam a tutela desse direito deverão, igualmente, adaptar-se a essa evolução se quiserem cumprir com a finalidade de assegurar uma célere e plena efetividade do direito substantivo. E, em nosso entender, tal necessidade de adaptação acaba por fortalecer, e até mesmo exigir, que os meios processuais concebidos para esse fim – *maxime*, o processo urgente de contencioso pré-contratual – venham assumir um âmbito mais vasto do que aquele para o qual foram concebidos – porque também o Direito da Contratação Pública assume hoje um âmbito de preocupações mais vasto do que aquele que originariamente assumia. Tal aspeto, não só reforça uma solução global que procuramos aqui construir, como poderá mesmo ajudar a justificar um outro aspeto que terá o mesmo efeito: a evidência de uma “força centrípeta” do contencioso pré-contratual urgente.

Secção 4. O reconhecimento da “força centrípeta” do contencioso pré-contratual

Um ponto sensível do processo urgente de contencioso pré-contratual é, com certeza, o seu objeto e a discussão quanto à sua extensão, e isto em múltiplos planos – como, num plano “macro”, a respeito das espécies contratuais que devem (ou deveriam) ser contempladas por ele (no art. 100.º, n.º 1)²⁰⁷; ou, num plano “micro”, por exemplo, quanto à amplitude e aplicabilidade dos mecanismos de tutela provisória que este meio processual disponibiliza ao autor (sobretudo, o efeito suspensivo automático – art. 103.º-A). Este é, seguramente, um aspeto crítico e agudo (como tantos outros) do regime legal que sustenta a ação administrativa urgente de contencioso pré-contratual, pois conduz a uma ponderação dos vários interesses envolvidos nas relações jurídicas pré-contratuais, e onde são possíveis

²⁰⁷ Tópico a que já se fez referência *supra*, Capítulo III., Subcapítulo 2., Secção 1., e nota 130.

múltiplas e diferentes hipóteses e escolhas, cada uma delas com os seus benefícios e prejuízos, mas sem que se perspetive realizável a obtenção de uma “escolha perfeita”, que proporcione um indiscutível e incontroverso equilíbrio entre todos esses interesses²⁰⁸⁻²⁰⁹.

Com a devida consciência sobre o que “está em jogo”, é inegável que o caminho para o qual se tem vindo a direcionar esta exposição (tornado particularmente perceptível na secção imediatamente anterior) aponta para uma tentativa de conjugação das movimentações observadas no direito substantivo, com um entendimento no direito adjetivo que acompanhe essa atividade. Consequentemente, cremos que o “acolhimento” pela contratação pública de preocupações de índole não pura e unicamente pré-contratual (e a previsível ou provável tendência para se avançar ainda mais nesse sentido), fornece um sustento substantivo a favor de uma tese perfilhada por Rodrigo Esteves de Oliveira, que defende a existência de uma “força centrípeta” ou “atrativa” do processo urgente de contencioso pré-contratual²¹⁰.

Segundo o mencionado Autor, a “força centrípeta” do contencioso pré-contratual vem, fundamentalmente, ilustrar uma teleologia atrativa que esta forma de processo urgente exerce de atrair tudo o que gravite na órbita da contratação pública e que tenha incidência ou relevância pré-contratual, uma vez que, o funcionamento de uma lógica inversa ou oposta significaria “pôr em xeque” a finalidade deste meio processual de estabilização ou consolidação da relação jurídica pré-contratual²¹¹.

O acatamento de tal finalidade carece da adoção de uma solução global de um litígio o tanto mais célere e tempestivamente quanto possível, para que não se comprometa a celebração e execução de um contrato público (e, consequentemente, a prossecução do interesse público) – algo que se harmoniza com a própria lógica preventiva que as Diretivas Recursos pretendem que os seus “meios” possuam²¹² –, e a ser alcançada independentemente de quem seja o autor ou qual seja o interesse deste no processo, pois, reiterar-se, só assim

²⁰⁸ Aspeto a que já se aludiu *supra*, Capítulo III., Subcapítulo 2., Secção 1., nota 128. Evidenciando o quão problemático o regime do contencioso pré-contratual urgente é, e foi, veja-se, por todos, Marco Caldeira, «Contencioso pré-contratual urgente: duas décadas, dois problemas (quase) insolúveis», *cit.*, pp. 88 a 97.

²⁰⁹ Fazendo referência aos interesses presentes nos procedimentos de formação de contratos públicos e no seu contencioso, Carlos Fernandes Cadilha e António Cadilha, *op. cit.*, pp. 28 a 46.

²¹⁰ Rodrigo Esteves de Oliveira, «O contencioso urgente da contratação pública», *cit.*, pp. 3 e seguintes. Algumas referências ao referido entendimento encontram-se igualmente presentes em *idem*, «Contencioso Pré-Contratual», *cit.*, pp. 11 e seguintes.

²¹¹ Finalidade a que já se fez referência *supra*, Capítulo III., Subcapítulo 2., Secção 1., e nota 118.

²¹² Sobre esta, veja-se *supra*, Capítulo III., Subcapítulo 1., e nota 105.

aquele propósito elementar do contencioso pré-contratual urgente pode ser totalmente cumprido.

Da assunção de tal entendimento derivam evidentes repercussões, pelo menos, em dois aspetos do contencioso pré-contratual urgente: o das ilegalidades procedimentais invocáveis e o da legitimidade processual ativa.

De um ângulo, fomenta uma aproximação a uma tese de “alcance máximo” quanto às ilegalidades invocáveis no contencioso pré-contratual urgente – em prejuízo de uma tese de “alcance mínimo” ou de “alcance médio” –, que, como refere Rodrigo Esteves de Oliveira, além de incluir «[...] a violação de qualquer princípio e regra (comunitário ou nacional) de cariz pré-contratual, que tenha como objeto a disciplina ou conformação jurídica do procedimento de formação do respectivo contrato [...]», procura abarcar «[...] a violação de quaisquer normas, independentemente da sua natureza pré-contratual [...]», que importem ou interessem à validade do procedimento adjudicatório e, conseqüentemente, à validade do decisão de adjudicação²¹³. A opção por tal tese acaba por atrair questões de natureza “não puramente pré-contratual”, que são captadas pela “força gravítica” do contencioso pré-contratual urgente²¹⁴.

De um outro ângulo, a afirmação daquela “força centrípeta” e da tese de “alcance máximo”, levam a uma abertura da legitimidade ativa a outros sujeitos além dos “naturais” interessados num procedimento pré-contratual – para os quais esta forma de processo estaria originariamente desenhada –, daí resultando que a remissão do art. 101.º aos termos gerais obtenha plena operacionalidade e, portanto, permita a inclusão do autor popular (“social” e “local”) no elenco de possíveis autores na ação administrativa de urgente de contencioso pré-contratual²¹⁵.

Tendo-se presente esta tese e as suas principais implicações, posicionamo-nos em sentido concordante com a mesma, relativamente à qual defendemos ainda que, e tendo presente o já apontado²¹⁶, tal “força atrativa” do contencioso pré-contratual adquire

²¹³ *Idem*, «O contencioso urgente da contratação pública», *cit.*, pp. 3, 6 e 7.

²¹⁴ Tese igualmente defendida por José Carlos Vieira de Andrade, *op. cit.*, p. 262, nota 621; e Miguel Assis Raimundo, «A avaliação de impacto ambiental na formação e execução dos contratos públicos», *O Direito*, a. 142.º (2010), I, p. 212, nota 24.

²¹⁵ Ajustando este entendimento à admissibilidade de uma ampla legitimidade ativa, Rodrigo Esteves de Oliveira, «O contencioso urgente da contratação pública», *cit.*, pp. 7 e 8.

²¹⁶ *Supra*, Capítulo IV., Subcapítulo 2., Secção 3..

atualmente justificação, não apenas no seu interior – no zelo pela sua finalidade –, mas igualmente no seu exterior – por força de um fenómeno de evolução do direito substantivo que terá repercussões num plano processual, com ambos os domínios a terem que ir mais além dos seus âmbitos naturais ou originários de abrangência, para se adaptarem a novas preocupações, interesses e exigências.

Acrescente-se que, apesar do reconhecimento da tese de “alcance máximo” poder, de certo modo, afetar a celeridade que se exige desta forma de processo urgente, a verdade é que a própria urgência justifica e requer que todos os aspetos que tenham relevância para a validade de um procedimento pré-contratual sejam solucionados em tempo devido e oportuno, que será, precisamente, antes da celebração do contrato público, para tentar evitar que a sua execução seja “importunada”, ou seja, para garantir a estabilização da situação contratual – que será tanto mais salvaguardada quanto o procedimento que a precede for submetido a um tratamento urgente, que sane toda e qualquer invalidade procedimental de que possa padecer.

Inclusive, tal sentido de urgência na resolução de “falhas” pré-contratuais manifesta-se tão relevante que leva mesmo vária doutrina a afirmar que esta é necessária, não apenas para os tipos contratuais que o n.º 1 do art. 100.º enumera, mas sim para todos os contratos precedidos de um procedimento de formação de direito público²¹⁷; entende-se que a urgência na aplicação efetiva do Direito de Contratação Pública é tão crucial que não se pode conter apenas aos “contratos do catálogo”²¹⁸. Tal “elevação” do valor da urgência leva-nos a entender que (e sem que neste espaço se manifeste concordância ou discordância relativamente a tal ampliação do objeto do contencioso pré-contratual urgente a outras espécies contratuais), mais fulcral do que conceder um tratamento urgente ao contencioso de todos os procedimentos de formação de contratos públicos – algo que apenas é defensável de *iure condendo* –, dever-se-ia pensar primeiramente em assegurar esse tratamento a todos vícios procedimentais que possam afetar a validade dos procedimentos de formação dos “contratos harmonizados” – algo que é defensável de *iure constituto* –; e tal passa, precisamente, pela afirmação da tese de “alcance máximo”. Ou seja, antes de se procurar

²¹⁷ Como se apontou *supra*, Capítulo III., Subcapítulo 2., Secção 2., nota 130.

²¹⁸ Rodrigo Esteves de Oliveira, «A tutela “cautelar” ou provisória associada à impugnação da adjudicação de contratos públicos», *cit.*, pp. 17 e 18.

“expandir” a urgência, dever-se-ia consolidá-la na sua plenitude nos contratos tipificados no n.º 1 do art. 100.º, na medida em que questões, igualmente relativas à validade do procedimento, mas que não tenham uma feição especificamente pré-contratual, devem igualmente reclamar uma solução urgente.

Todavia, mesmo que se aceite a validade das premissas propostas – que pretendem, no fundo, defender a funcionalidade da remissão efetuada pelo art. 101.º nos exatos e precisos termos em que a mesma é prevista, com o intuito de possibilitar o acesso do autor popular ao contencioso pré-contratual urgente –, uma dúvida quanto à adequabilidade do meio processual em estudo pode ainda perturbar uma solução para a qual nos encaminhamos.

Secção 5. A adequabilidade do contencioso pré-contratual à ação popular

Sem embargo de tudo o que já foi exposto, ainda paira sobre a problemática em análise uma dúvida sobre a viabilidade do contencioso pré-contratual, enquanto meio processual necessário e adequado a sustentar uma pretensão deduzida em juízo por um autor popular, cuja resposta a tecer é determinante para a verificação do seu interesse em agir²¹⁹⁻²²⁰.

Neste contexto, poder-se-á questionar se será apropriado ao autor popular socorrer-se do contencioso pré-contratual urgente – apoiado nas normais legais do CPTA e da LAP que lhe possam conferir legitimidade ativa para o efeito – e não, alternativamente, da ação administrativa, ainda que cumulada com uma providência cautelar (em particular, de suspensão da eficácia do ato administrativo impugnado, nos termos do art. 128.º, *ex vi* art. 132.º, n.º 1).

Antes de qualquer consideração sobre tal matéria, é importante deixar uma ressalva²²¹. Apesar de a legitimidade ativa popular se aferir em termos gerais e abstratos²²²

²¹⁹ Sendo este pressuposto processual entendido nos termos indicados *supra*, Capítulo I., Subcapítulo 1., em termos gerais; e Capítulo II., Subcapítulo 3. (e notas 72 e 73) e Subcapítulo 4. (e nota 93), especificamente no que concerne com as adaptações que o interesse processual adquire na ação popular.

²²⁰ Algo que é levantado por Ana Celeste Carvalho, «Aspectos processuais da ação de contencioso pré-contratual e dos seus incidentes, à luz do CPTA e do CCP revistos», *cit.*, p. 38, quando invoca como uma das condições essenciais à concreta compatibilização da ação popular com o contencioso pré-contratual urgente a «[...] existência ou não de alternativas processuais suficientemente garantísticas aptas a tutela a situação jurídica concretamente configurada».

²²¹ Tendo presente como “pano de fundo” a advertência a que se aludiu *supra*, Introdução, 2., e nota 8.

²²² Como se mencionou *supra*, Capítulo II., Subcapítulo 3., e nota 67.

(o que poderá facilitar a aplicação prática de muitas das considerações que temos vindo a tecer até ao momento), o aferimento do interesse em agir é unicamente possível em termos casuísticos²²³; e, além disso, no contexto em que nos encontramos, a sua determinação será especialmente complexa²²⁴. Em razão deste apontamento, de seguida, procura-se unicamente enunciar alguns aspetos teóricos a ter em atenção, com o objetivo de, como se tem feito até ao momento, beneficiar uma posição favorável quanto à possibilidade de compatibilização da ação popular com o contencioso pré-contratual urgente, uma vez que somente com apoio no caso concreto se poderá alcançar uma resposta definitiva.

Primeiramente, recorde-se que o propósito último do contencioso pré-contratual urgente consiste na estabilização da situação jurídico-contratual, o que reclama que uma perturbação sobre a validade de um procedimento pré-contratual seja discutida e resolvida em tempo útil, para que invalidades consequentes não prejudiquem o contrato²²⁵. Daí que se justifique a urgência desta forma de processo, sendo o tratamento de invalidades procedimentais (pelo menos daquelas relativas aos procedimentos de formação dos “contratos harmonizados”) associado a uma forma processual urgente, na medida em que a tutela jurisdicional necessária não seria adequadamente proporcionada pela conjugação da ação administrativa com uma providência cautelar; estes casos, a que o contencioso pré-contratual urgente acode, carecem de uma decisão definitiva e célere, algo que o legislador compreende que é alcançável através deste meio processual urgente.

Em decorrência desta consideração – e alinhados com os termos da defendida tese de “alcance máximo”, a respeito das ilegalidades pré-contratuais contenciosamente invocáveis –, compreende-se que os vícios que o autor popular invoque possam necessitar de um tratamento dessa mesma natureza, não apenas para se zelar pelo propósito deste meio processual, mas também porque, intrinsecamente, subjacente aos vícios procedimentais que ele possa alegar, estará a proteção de determinados bens e valores, cujos prejuízos que estes possam vir a sofrer podem afigurar-se irreparáveis, se não houver uma atuação urgente (e

²²³ Como adverte, nos termos gerais, Mário Aroso de Almeida, *Manual de Processo Administrativo*, cit., pp. 255 a 257.

²²⁴ Para tal alerta José Carlos Vieira de Andrade, *op. cit.*, p. 296.

²²⁵ Cf. *supra*, Capítulo IV., Subcapítulo 2., Secção 4..

preventiva), no sentido de eliminar o risco da uma ameaça (algo flagrante, por exemplo, quando o bem que estiver em causa for o ambiente).

Adicionalmente, algo igualmente concebível de se ter em linha de conta, prende-se com a lógica ou utilidade preventiva do contencioso pré-contratual e com a finalidade preventiva que uma ação popular “social” pode vir a assumir, elementos que podem ser suscetíveis de harmonização.

Em relação a este aspeto, a própria Constituição salvaguarda a preocupação com a preservação do ambiente – enquadrada, não apenas no art. 52.º, n.º 3, al. a), mas também, e com mais ênfase, no art. 66.º, n.º 2, al. a), ambos da CRP –, pois estamos «[...] em presença de bens frágeis, alguns mesmo não regeneráveis, [pelo que] a antecipação de efeitos lesivos produzidos pela acção humana é determinante para garantir a eficácia da preservação dos bens naturais ambientais»²²⁶⁻²²⁷. Desse modo, a relevância de uma tutela preventiva realça a necessidade de uma urgência que seja suficiente para atender a tal desiderato, algo que poderá tornar conciliável esta finalidade da ação popular com a lógica preventiva do contencioso pré-contratual. Efetivamente, o autor popular pode, não apenas ter interesse na fiscalização de operações materiais, mas, mais do que isso, e quando exista um fundado receio de uma provável lesão, pode pretender obter preventivamente uma garantia de que os valores e bens constitucionalmente protegidos que tem a seu cargo proteger não serão prejudicados, afigurando-se, neste contexto, como o momento mais indicado para tal, aquele onde o contrato ainda está em processo de formação, ou seja, antes da sua consolidação.

Independentemente de, em abstrato, tal poder ser compreensível, não se ignora as dificuldades que poderão surgir em concreto associadas a esta tutela preventiva, onde poderá ainda ser chamado à colação o art. 39.º do CPTA, na medida em que nos encontramos perante situações de ameaça de ofensa ou de prevenção de lesão de um determinado interesse difuso²²⁸.

²²⁶ Carla Amado Gomes e Hong Cheng Leong, *op. cit.*, p. 173.

²²⁷ Acentuando o princípio da prevenção no Direito do Ambiente, *ibidem*, pp. 139 a 141; Cristina Aragão Seia, *A Responsabilidade Ambiental na União Europeia – Da Responsabilidade Civil à Responsabilidade Administrativa em Portugal*, Almedina, Coimbra, 2022, pp. 93 a 101; e Paulo Cunha, «O Ambiente, os Terceiros e a Função Preventiva do Direito», *Lusíada – Revista de Ciência e Cultura*, Série de Direito, n.º 2 – 1998 (1999), pp. 647 e 648.

²²⁸ Sobre o art. 39.º do CPTA, Mário Aroso de Almeida e Carlos Alberto Fernandes Cadilha, «Artigo 39.º», *cit.*, pp. 293 a 298.

Não obstante, consideramos que um bom exemplo passível de ilustrar este último aspeto é, precisamente, o já referido caso do acórdão do STA de 24/06/2021²²⁹, tendo em consideração que a declaração de impacto ambiental é tomada como sendo um importante instrumento preventivo de tutela ambiental²³⁰. Como resultado, e tomando o referido caso como exemplo do que pretendemos ilustrar, julgamos que a caducidade daquele instrumento poderia, seguramente, justificar um justo receio, e, assim, contribuir para a fundamentação do interesse processual do autor popular nessa situação concreta.

Apesar de tudo, estes apontamentos partem de um cenário hipotético onde a garantia da tutela jurisdicional efetiva assegurada ao autor popular colocaria à disposição do mesmo, neste preciso enquadramento, mais do que um meio processual adequado para a proteção de um direito – o contencioso pré-contratual urgente, por um lado, e a ação administrativa, pelo outro –, e que poderia haver a possibilidade de ele escolher aquele que, em favorecimento da sua estratégia processual, considerasse ser o mais idóneo para obter o resultado que pretende (a salvaguarda de um interesse difuso). No entanto, esta lógica é condicionada (ou, talvez mesmo, abalada) pelo facto de o processo urgente de contencioso pré-contratual possuir uma natureza imperativa²³¹. Logo, uma vez verificados os requisitos impostos para o preenchimento do seu objeto (espelhado, em particular, no n.º 1 do art. 100.º), o demandante é reconduzido a esta ação administrativa urgente, sem que se coloque a alternatividade com outro meio processual – *i.e.*, a ação administrativa, que lhe será subsidiária, e não alternativa. Desta maneira, a partir do momento que o objeto do regime contido nos arts. 100.º a 103.º-B se verifica, ele deverá ser necessariamente utilizado, sob pena da verificação da exceção de erro na forma de processo.

Posto isto, lembre-se que, destas premissas, o que se pretende efetuar é, sobretudo, um afastamento ou redução de qualquer “desconforto” que o operador jurídico possa sentir ao associar a pretensão de um autor popular ao processo urgente de contencioso pré-contratual, pelo que poderão situar-se na dimensão do possível, situações como a apresentada por Rodrigo Esteves de Oliveira através de um exemplo – de um cidadão que pretenda impugnar um concurso lançado por um ministério porque entende que a obra a contratar

²²⁹ *Supra*, Capítulo IV., Subcapítulo 1., Secção 2., nota 176.

²³⁰ Sobre a matéria, por todos, *vide* Carla Amado Gomes e Hong Cheng Leong, *op. cit.*, pp. 195 a 246.

²³¹ *Supra*, Capítulo III., Subcapítulo 2., Secção 2., e nota 129.

devia ter sido precedida de avaliação de impacto ambiental²³² –, ou até mesmo que se reproduzam futuramente situações similares à observada no já mencionado acórdão do STA de 24/06/2021²³³.

Mas, assentes estes aspetos, e não obstante serem dados por verificados a legitimidade processual ativa e o interesse processual (bem como os restantes pressupostos processuais), há ainda um outro obstáculo que se prende com o acesso do autor popular à justiça administrativa através da ação urgente de contencioso pré-contratual: este acesso deverá ser efetuado dentro do prazo legalmente estabelecido para o efeito.

Subcapítulo 3. A Propósito da Tempestividade: por uma Urgência Ponderada

Fundada a legitimidade processual ativa e o interesse em agir do autor popular, o seu acesso à justiça administrativa, utilizando a ação administrativa urgente de contencioso pré-contratual, requer ainda a satisfação de uma condição fundamental: o acesso deverá ser tempestivo.

Tendo em consideração, não apenas o atual quadro legal que o legislador contempla, mas também uma ponderação dos interesses presentes – por um lado, o interesse da entidade adjudicante na rápida estabilização da situação pré-contratual, para que a celebração e execução do contrato público decorram sem qualquer “percalço”; por outro lado, o interesse do autor popular na salvaguarda de uma tutela preventiva de um bem ou valor constitucionalmente protegido (ou de uma tutela da legalidade objetiva, no caso da ação popular “local”) –, perspectiva-se, em termos preliminares, que a lei é capaz de assegurar uma solução de compromisso e equilíbrio, solução essa que nos leva a destrinçar e a tratar autonomamente duas componentes que corporizam a tempestividade: o prazo e o termo inicial (momento *a quo*) para a sua contagem.

Principiando pelo prazo, o art. 101.º dispõe de um prazo único de 1 mês, estando estabilizado (pelo menos na jurisprudência) que este é invariável quanto ao vício de que possa enfermar a decisão procedimental impugnada e quanto ao autor que deduza em juízo tal

²³² Rodrigo Esteves de Oliveira, «Contencioso Pré-Contratual», *cit.*, p. 14.

²³³ *Supra*, Capítulo IV., Subcapítulo 1., Secção 2., nota 176.

pretensão²³⁴. Assim sendo, não se revelam razões para contrariar a sujeição do autor popular a esse mesmo prazo – quer em ação popular “social”, quer em ação popular “local”.

Todavia, se quanto ao prazo, aquele entendimento é estável, já a respeito das regras relativas à sua contagem – os arts. 58.º, n.º 3, 59.º e 60.º, para os quais a parte final do art. 101.º remete –, uma qualquer solução não será assim tão previsível e inamovível.

No âmbito “natural” do contencioso pré-contratual, é seguro que o termo inicial para a contagem do prazo de 1 mês seja, por norma, a data da notificação do ato administrativo, nos termos do n.º 2 do art. 59.º. Porém, tal regra não poderá ser aplicada a quaisquer outros interessados, como o autor popular, que não será notificado de qualquer decisão procedimental – pelo que a aplicação do n.º 2 do art. 59.º se revela inviável.

Perante este cenário, vários autores acabam por defender que o prazo deverá começar a contar “da data do conhecimento do ato”²³⁵ – solução que era extraível da redação que o art. 101.º possuía, antes da alteração levada a cabo pelo Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de outubro²³⁶. Tal resposta, porém, afigura-se-nos, à luz da atual redação do art. 101.º, um pouco simplista e abstrata (ou, talvez mesmo, incompleta), pelo que esta deverá ser alvo, primeiramente, de algumas densificações, e só posteriormente se irá proceder à delineação de uma proposta de resposta.

Antes de mais, e observando teor da jurisprudência europeia, consideramos que esta poderá servir de “inspiração” para proporcionar uma correção a operar naquela solução apontada, em especial, quando exige «[...] que o prazo para propor uma acção para obter uma declaração de violação das regras de adjudicação de contratos públicos ou para obter uma indemnização pela violação destas regras corre a partir da data em que o demandante teve conhecimento ou deveria ter tido conhecimento dessa violação»²³⁷. Apesar de esta

²³⁴ Como se viu *supra*, Capítulo III., Subcapítulo 2., Secção 2., e notas 140 e 141.

²³⁵ Cf. Carlos Alberto Cadilha e António Cadilha, *op. cit.*, p. 190, e pp. 212 a 216; Mário Aroso de Almeida, *Manual de Processo Administrativo*, *cit.*, pp. 380 e 381; e Rodrigo Esteves de Oliveira, «O contencioso urgente da contratação pública», *cit.*, p. 10. Na jurisprudência, Ac. do TCA Sul, de 18/05/2017, proc. n.º 460/16.8BECTB (José Gomes Correia), consultável em www.dgsi.pt.

²³⁶ Redação que aqui se transcreve: «Os processos do contencioso pré-contratual têm carácter urgente e devem ser intentados no prazo de um mês a contar da notificação dos interessados ou, não havendo lugar a notificação, da data do conhecimento do acto» (sublinhado nosso).

²³⁷ Ac. do TJ, de 28/01/2010, proc. n.º C-406/08 (*Uniplex*), n.º 74, parágrafo 1) (e n.ºs 32 e 47); no mesmo sentido, entre outros, Ac. do TJ, de 12/03/2015, proc. n.º C-538/13 (*eVigilo*), n.º 52 – ambos consultáveis em curia.europa.eu. Sobre o acórdão *Uniplex*, veja-se Gordon Anthony, «Case C-406/08, *Uniplex (UK) Ltd v. NHS Business Services Authority*, Judgement of the European Court of Justice (Third Chamber) of 28 January 2010,

pronúncia não ser diretamente orientada para o problema que temos em mãos, julgamos que a mesma é de essencial utilidade para a sua resolução, particularmente, quando se atende ao último segmento da passagem transcrita, onde se afirma que um prazo deverá começar a decorrer, não unicamente em atenção ao momento em que o interessado obteve conhecimento, mas, em alternativa, quando ele deveria ter obtido conhecimento.

A nosso ver, a aceitação desta última ressalva impõe-se por um intuito de “contenção” da tempestividade, visto que a contagem daquele prazo, conquanto necessite de ser flexível o suficiente para possibilitar que o autor popular exerça, em termos úteis, o seu direito de ação (popular), não deverá ser de tal forma maleável que adie para altura indefinida a consolidação da situação contratual. Deve haver um evento, mais ou menos concretizável, desde o qual deve começar a decorrer esse prazo, para que dele decorra um momento, igualmente determinável, a partir do qual exista, pelo menos, uma elevada probabilidade quanto à solidificação daquela relação jurídica.

Tal impõe-se em prol da inevitável (e quase “omnipresente”) finalidade do meio de processo urgente em causa – logo, a mesma finalidade de estabilidade ou consolidação acaba por justificar, em simultâneo, o recurso do autor popular ao contencioso pré-contratual urgente (porque se pretende a correção atempada de todas as invalidades que digam respeito ao procedimento pré-contratual) e a contenção temporal deste exercício (uma vez que tal concessão não pode prejudicar desproporcionalmente a estabilização, adiando-a para uma altura pouco definida) –; como também por argumentos de certeza e segurança jurídicas; e ainda mesmo pela própria realidade “das coisas”, pelo que esta acaba por demonstrar o quão definido e contido no tempo será (ou deverá ser) o prazo e a sua contagem, fruto da própria dinâmica existencial de um contrato público. O que se pretende explicitar com este último ponto, é o seguinte.

À medida que o tempo vai “fluindo”, e que o contrato público vai passando pelas diversas fases da sua vida – formação, celebração, execução –, o interesse do autor popular não permanecerá estático, pelo que, seguramente, vai sendo suscetível de mudar de objeto.

nyr; Case C-456/08, *Commission v. Ireland*, Judgement of the European Court of Justice (Third Chamber) of 28 January 2010, nyr», *CML Rev.*, vol. 48, issue 2 (2011), pp. 569 a 579; e Marco Caldeira, «Em torno de uma novidade na contagem dos prazos de impugnação – da nova alínea b) do n.º 3 do artigo 58.º do CPTA», *e-Pública*, vol. 3, n.º 1 (2016), pp. 97 a 100, consultável em e-publica.pt.

A tutela preventiva do autor popular, no contexto do contencioso pré-contratual será, necessariamente, contida no tempo e em atenção ao procedimento pré-contratual, pelo que, com o contrato celebrado, o interesse direto do autor popular nas invalidades procedimentais vai-se afastando delas próprias, para se aproximar do contrato entretanto celebrado (e das eventuais invalidades consequentes que o afetam); e, avançando-se ainda mais no tempo, com a subsequente execução daquele contrato, o interesse do autor popular vai-se transfigurar uma mais vez, aproximando-se das operações materiais lesivas dos bens e valores que lhe cabem proteger, e que concretizam aquela execução (pedidos a despeito dos quais o autor popular dispõe, expressamente, de legitimidade ativa, nos termos do art. 77.º-A, n.ºs 1 e 3). Portanto, esta típica sucessão de eventos terá o efeito de colocar a legitimidade popular e o interesse processual à mercê da erosão do tempo (e da mudança que o acompanha), que, à medida que o mesmo decorre (e que o contrato público vai “vivenciando” as suas diversas etapas), vai associando as possíveis pretensões do autor popular a diversos objetos e a outros meios processuais (adequados). Desta forma, o interesse de uma tutela preventiva do autor popular, inserida no contexto do contencioso pré-contratual urgente é, em nosso entender, justificável; mas, não é um interesse que previsivelmente possa “ficar a aguardar”, pura e simplesmente, até à “data do conhecimento do ato” inválido.

Justificada a possibilidade e necessidade de uma proposta de solução que possa atender, tanto ao momento em que o interessado teve conhecimento da decisão procedimental ilegal, como ao momento a partir do qual o interessado deveria ter obtido esse conhecimento, e pressuposto este entendimento, haverá que avançar para uma efetiva proposta de resposta que tente tornar mais definível ou delimitável o evento a partir do qual o prazo comece a decorrer.

Patente este objetivo, constata-se que uma decisão pré-contratual apenas poderá vir a ser cognoscível ao autor popular, previsivelmente, quando esta tenha sido exteriorizada; quando, por via de um qualquer ato de publicidade, a cognoscibilidade de uma certa decisão transcenda o perímetro do procedimento pré-contratual e dos sujeitos que nele intervêm, proporcionado assim condições para que terceiros possam obter conhecimento das opções tomadas no interior dos limites do procedimento. Partindo desta premissa, haverá que atender aos modos em que essa exteriorização é possível de ser efetuada, e harmonizar esses modos com o teor do n.º 3 do art. 59.º – que será plenamente aplicável, uma vez que o art. 101.º

remete ao art. 59.º na sua integralidade (não procedendo a uma seleção das normas aplicáveis, como faz com a remissão para o art. 58.º) –, este que estabelece uma distinção entre atos que devam ser publicados [al. a)] e os que não tenham de ser publicados [al. b)]. Haverá, assim, que atender ao CCP, no sentido de dele se extrair um regime de publicidade ou exteriorização da informação procedimental.

Neste contexto – e excluindo-se liminarmente desta análise os anúncios de pré-informação (art. 34.º do CCP) e os anúncios periódicos informativos (art. 35.º do CCP), que são anteriores ao próprio procedimento pré-contratual –, podemos indicar três situações que se manifestam como relevantes para a exposição de informação procedimental, tornando-a suscetível de conhecimento por terceiros: os anúncios de lançamento ou abertura do procedimento de contratação pública (referidos nos arts. 130.º e 131.º, 157.º, 167.º, 197.º, 208.º e 218.º-A, n.º 2, todos do CCP), que, ao anunciarem o início do procedimento, exteriorizam a decisão de contratar²³⁸; os anúncios de adjudicação, que, em casos selecionados, visam publicitar essa decisão²³⁹ (art. 78.º do CCP); e a publicidade a ser efetuada no Portal BASE, aplicável a todos os contratos abrangidos pela Parte II do CCP (art. 465.º, n.º 1, do CCP, ao qual, para os contratos formados na sequência de um procedimento de consulta prévia ou de ajuste direto, se deve aliar o art. 127.º do CCP).

Atendendo-se a estes três cenários, entendemos que, pelo menos quando perante um anúncio de abertura de procedimento ou um anúncio de adjudicação, estes publicitam, respetivamente, a decisão de contratar e a decisão de adjudicação, sendo capazes de consubstanciarem, assim, a publicidade que a al. a) do n.º 3 do art. 59.º exige, e a partir da qual começará a decorrer o prazo de impugnação, neste caso, para o autor popular.

Já a publicidade exigida pelo art. 465.º do CCP poderá causar dúvidas sobre o seu enquadramento nos referidos termos, pois ela pretende publicitar, não um qualquer específico ato procedimental em si, mas sim, em termos abrangentes, a «[...] informação relativa à formação e à execução dos contratos públicos [...]» (art. 465.º, n.º 1, do CCP). Contudo, mesmo não se enquadrando esta situação na al. a) do n.º 3 do art. 59.º, a solução poderá ser

²³⁸ Sobre a natureza jurídica da decisão de contratar, Carlos Fernandes Cadilha e António Cadilha, *op. cit.*, pp. 173 e 174; Miguel Assis Raimundo, *Direito dos Contratos Públicos*, vol. 1, *cit.*, pp. 282 e 283; e Pedro Costa Gonçalves, *Direito dos Contratos Públicos*, *cit.*, pp. 344 a 347.

²³⁹ Quanto à natureza jurídica da decisão de adjudicação, *ibidem*, pp. 846 a 849.

proporcionada pela al. b) do referido preceito legal, entendendo-se a publicidade no Portal BASE como o momento a partir do qual o autor popular estaria em condições de poder obter “conhecimento do ato” procedimental, ou até mesmo o momento em que esse conhecimento lhe seria devido, para efeitos de colocar em causa a legalidade de qualquer decisão tomada – será, em especial, neste cenário, onde o entendimento que defendemos acima encontra plena aplicabilidade.

Todavia, sendo a resposta proferida – centrada, praticamente, na aplicação do n.º 3 do art. 59.º, onde, no contexto da sua al. b), se procede a uma adaptação – uma solução que, na nossa perspetiva, tenta proceder a um equilíbrio entre os dois grandes interesses a que se deve atender – a estabilidade da relação pré-contratual e o zelo pelo direito de ação popular –, ressalve-se que a mesma deve ser tida como uma regra geral, o que, obviamente, não impede que as circunstâncias concretas exijam uma solução mais flexível e adequada à realidade, nomeadamente quando, somente através daqueles atos de publicidade, o autor popular não consiga extrair a informação procedimental suficiente e indispensável para a análise do conteúdo de uma decisão (e, subsequentemente, para a formulação de uma pretensão).

Certamente que a identificada dificuldade poderá mitigar o entendimento que se construiu. Mas, de igual forma, não se deve ignorar que tais dificuldades no acesso à informação procedimental poderão atingir os próprios interessados no procedimento; e é em reconhecimento disso que o legislador efetua as remissões, através do art. 101.º, para os arts. 58.º, n.º 3, e 60.²⁴⁰

Tal como um qualquer sujeito diretamente relacionado com um procedimento pré-contratual, o autor popular também só pode lançar mão do meios processuais apropriados se dispor do conhecimento suficiente para tal, ou seja, se a informação procedimental de que necessita para avaliar a legalidade da decisão que pretende impugnar lhe estiver disponível²⁴¹. Será, portanto, nesta hipótese que o preceituado no art. 60.º deverá ser devidamente

²⁴⁰ Sobre as remissões operadas pelo art. 101.º, Mário Aroso de Almeida e Carlos Alberto Fernandes Cadilha, «Artigo 101.º», *cit.*, pp. 856 a 858. Em especial, sobre o alcance da remissão operada pelo art. 101.º para o n.º 3 do art. 58.º, Marco Caldeira, «Em torno de uma novidade na contagem dos prazos de impugnação – da nova alínea b) do n.º 3 do artigo 58.º do CPTA», *cit.*, *maxime* pp. 102 a 108.

²⁴¹ Fazendo referência a este aspeto, ainda que em termos gerais, Pedro Fernández Sánchez, *Direito da Contratação Pública*, vol. II, *cit.*, p. 1247.

aplicável²⁴² (preceito este que dialoga com os meios de proteção do direito à informação administrativa²⁴³).

Ao lado destas dificuldades, são reconhecidas muitas outras associadas ao regime de tempestividade do contencioso pré-contratual urgente – desde a discussão clássica da aplicação do prazo de 1 mês à declaração de atos nulos²⁴⁴, ou até mesmo as dúvidas relativas à impugnação de atos enfermos de vícios ocultos²⁴⁵. Não obstante, concedemos que futuros desenvolvimentos sobre os entendimentos que forem sendo tecidos sobre tais problemáticas, e partindo da construção do regime geral que efetuámos, poderão ser aplicados, com as necessárias adaptações, à ação popular quando efetuada através do processo urgente de contencioso pré-contratual.

Em suma, na busca por alguma certeza jurídica neste domínio, e com a intenção de proporcionar uma solução equilibrada aos interesses em causa, procura-se articular o regime de anúncios e publicidade do CCP com o regime do n.º 3 do art. 59.º do CPTA, e dessa articulação resulta que, em termos simples, sendo a decisão procedimental (*maxime*, decisão de contratar ou decisão de adjudicação) previsivelmente exteriorizada por certos anúncios ou pela publicidade no Portal Base, o prazo de 1 mês (art. 101.º), ao qual o autor popular se encontra sujeito, começa a contar com a decorrência desses eventos: ou com a publicação [al. a), do n.º 3, do art. 59.º], ou a partir do momento em que o autor popular poderia ou deveria ter tomado conhecimento [em articulação com a al. b), do n.º 3, do art. 59.º], de uma determinada decisão pré-contratual e do seu teor. Se a decisão não for inteiramente transparente, haverá que adaptar tal prazo de impugnação em função do indispensável acesso à informação procedimental a levar a cabo, em aplicação do art. 60.º. E, por fim, uma vez

²⁴² Mário Aroso de Almeida e Carlos Alberto Fernandes Cadilha, «Artigo 101.º», *cit.*, pp. 857 e 858. Remete-se ainda, em comentário ao art. 60.º do CPTA, para *idem*, «Artigo 60.º», in Mário Aroso de Almeida e Carlos Alberto Fernandes Cadilha, *op. cit.*, pp. 441 a 448.

²⁴³ Sobre o acesso à informação administrativa, veja-se, por todos e em termos gerais, Tiago Fidalgo de Freitas, «O acesso à informação administrativa: regime e balanço», in Tiago Fidalgo de Freitas e Pedro Delgado Alves (org.), *O Acesso à Informação Administrativa*, Almedina, Coimbra, 2021, pp. 31 a 115.

²⁴⁴ A qual se aludiu *supra*, Capítulo III., Subcapítulo 2., Secção 2., e nota 141.

²⁴⁵ Sobre a matéria, para uma referência geral, Marco Caldeira, «Em torno de uma novidade na contagem dos prazos de impugnação – da nova alínea b) do n.º 3 do artigo 58.º do CPTA», *cit.*, *maxime* pp. 95 a 97; para uma referência específica no contencioso pré-contratual, Rodrigo Esteves de Oliveira, «O contencioso urgente da contratação pública», *cit.*, p. 11.

esgotado este prazo, sempre haverá oportunidade de o autor popular peticionar pela fiscalização do contrato celebrado e da sua execução, em conformidade com o art. 77.º-A.

Subcapítulo 4. “Solução à Vista”: Materialização de uma “Ação Popular de Contencioso Pré-contratual Urgente”

Após todas as premissas que se estabeleceu, a conclusão que delas deriva, e para a qual se propende, é evidente: não deve ser excluída, *ab initio*, a possibilidade de o autor popular possuir legitimidade processual ativa e interesse em agir em sede de uma ação urgente de contencioso pré-contratual, não apenas pela sua compatibilidade com o atual quadro legal, mas também atendendo à axiologia e teleologia dos institutos jurídicos em causa.

O exercício de determinação daqueles dois pressupostos processuais, que em abstrato é admissível, apenas em concreto poderá alcançar uma resposta definitiva, sendo em benefício deste exercício que relevam as coordenadas que constituem a exposição efetuada. Estando elas assentes, e partindo-se da admissão daquela possibilidade, o exercício de determinação daqueles pressupostos, neste específico contexto, terá, previsivelmente, o seguinte enquadramento.

Relativamente à legitimidade popular ativa no domínio da ação popular “local”, esta será admissível à luz do art. 101.º, que, pela sua referência à “legitimidade nos termos gerais”, remete ao n.º 2 do art. 55.º, exigindo-se, para a verificação desta, que os autores invoquem «[...] a sua condição de recenseado para atacar actos e normas autárquicos que reputeem ilegais»²⁴⁶, com o seu interesse no acesso à via judiciária a fundar-se num “mero” controlo da legalidade²⁴⁷.

Quanto à legitimidade popular ativa no âmbito da ação popular “social”, esta decorre igualmente do art. 101.º, que levará à aplicação do art. 55.º, n.º 1, al. f), ou do art. 68.º, n.º 1, al. f) (dependendo do pedido deduzido em juízo), devendo estes serem conjugados com n.º 2 do art. 9.º. Por sua vez, o n.º 2 do art. 9.º reclama um contacto próximo com a LAP para a averiguação do seu âmbito de aplicação, devendo a mencionada disposição do CPTA ser

²⁴⁶ Carla Amado Gomes, «A defesa do ambiente junto dos tribunais administrativos», *cit.*, p. 45.

²⁴⁷ Nos termos já descritos *supra*, Capítulo II., Subcapítulo 4..

conjugada com os arts. 1.º, 2.º e 3.º da LAP. Preenchidos os âmbitos subjetivo e objetivo, o autor possui legitimidade ativa popular, o que tem por uma das suas consequências a aplicação do conjunto de regras situadas nos arts. 13.º e segs. da LAP²⁴⁸.

De seguida, para benefício do seu interesse processual ou interesse em agir, o autor popular “social” deverá identificar o bem ou valor supraindividual que visa proteger de uma ameaça ou da lesão atual, bem como o perigo ou prejuízo abstrato que impende sobre a integridade do mesmo – tal justificará a necessidade do recurso à via judiciária²⁴⁹. Terá ainda, neste preciso contexto, de fundamentar que a ação administrativa urgente de contencioso pré-contratual consubstancia o meio processual adequado para levar a juízo a sua pretensão, pelo mesmo ser apropriado a proporcionar a tutela que o autor popular visa obter, algo que principia com a verificação do âmbito objetivo desta forma de processo (*maxime*, art. 100.º, n.º 1).

Complementarmente, em ambos os casos de ação popular, o exercício do direito de ação deverá cumprir com o prazo de 1 mês estipulado pelo art. 101.º, que, nestas circunstâncias, começará a contar nos termos estabelecidos pelo n.º 3 do art. 59.º, cuja opção por entre uma das duas alíneas dependerá do modo pelo qual o autor popular obteve, ou deveria ter obtido, conhecimento da concreta decisão a impugnar.

Todavia, assumida esta conclusão, e mesmo se afirmando a sua harmonia com o enquadramento legal aplicável, reconhecemos que algumas reticências podem ainda surgir quanto a essa solução. Uma delas (prevemos nós) poderá estar ligada à demora dos processos urgentes de contencioso pré-contratual²⁵⁰, que poderia ser agravada por uma litigância crescente, originada por uma legitimidade ativa compreendida em termos tão amplos como aos que aqui se procede – para que seja admitida a legitimidade popular. Basicamente, poderia haver um receio de a resposta que aqui se apoia se repercutir numa maior afluência destes autores aos tribunais administrativos e fiscais, o que contribuiria para a diminuição (ainda maior) da celeridade destes processos urgentes e para a “perturbação” dos

²⁴⁸ Como vimos *supra*, Capítulo II., Subcapítulo 3. e Subcapítulo 4..

²⁴⁹ Nos termos já apontados *supra*, Capítulo II., Subcapítulo 3., e, em especial, notas 71 a 73.

²⁵⁰ Anotando este fenómeno, Adolfo Mesquita Nunes, «Por uma verdadeira urgência pré-contratual», in Tiago Serrão e Marco Caldeira (coord.), *A Justiça Administrativa em Portugal – Diagnóstico Presente e Perspetivas Futuras*, AAFDL Editora, Lisboa, 2022, pp. 15 a 28; Marco Caldeira, «Contencioso da Contratação Pública», *cit.*, pp. 206 a 222; e Margarida Olazabal Cabral, «Processos urgentes principais – Em especial, o contencioso pré-contratual», *cit.*, pp. 39 e 40.

procedimentos de formação de contratos de direito público. Porém, face a este hipotético argumento, temos dúvidas quanto à eventual existência de um nexo de causalidade entre uma ampla legitimidade ativa no contencioso pré-contratual urgente, nos exatos termos que aqui concebemos, e a sua “demorada urgência”.

Desde logo, o curto prazo de impugnação de 1 mês mantêm-se, e, como teorizámos, é rigorosamente delimitado no tempo, algo que também limita (temporalmente) o uso desta forma de processo por este autor²⁵¹ (tal como ela acaba também por ser delimitada para os interessados em contratar com entidades adjudicantes), pelo que, uma vez decorrido esse prazo, o seu direito de ação (popular) caduca. Por isso, a impugnação de uma qualquer decisão procedimental não estará internamente à mercê de ser colocada em causa, pelo que se assegura um adequado exercício (preventivo) do direito de ação popular, mas sem que prejudique desproporcionalmente a estabilização da situação jurídica pré-contratual.

Em segundo lugar, a legitimidade popular, pelo menos no plano de direito constituído e de uma forma literal e imediata, parece ser apenas admissível quando tiver por objeto decisões procedimentais, e não documentos conformadores do procedimento (solução com a qual já manifestámos as nossas reservas²⁵²). Inclusive, tal legitimidade sempre depende dos requisitos que o CPTA (e a LAP, no caso da ação popular “social”) exigem; e, mesmo aqui, apesar da multidimensionalidade de interesses que o autor popular pode tutelar, não se esqueça que até mesmo a defendida tese de “alcance máximo”, no contexto das ilegalidades invocáveis no contencioso pré-contratual, tem os seus limites (somente interessam vícios que relevem para a validade do procedimento), e sem se esquecer que o surgimento de matéria relacionada com a prossecução de “políticas horizontais” num procedimento de contratação pública estará limitada à exigência da sua ligação com o objeto do contrato.

Ademais, mesmo que a legitimidade popular ativa se dê por verificada, há ainda que apurar o interesse em agir, que, para o caso da ação popular “social”, se afigura particularmente exigente²⁵³; e, na ação popular “local”, não só a mesma é afirmada no CPTA apenas em dois cenários, como, tanto a legitimidade ativa, como a própria legitimidade passiva, são limitadas.

²⁵¹ Nos termos tecidos *supra*, Capítulo IV., Subcapítulo 3..

²⁵² *Supra*, Capítulo IV., Subcapítulo 1., Secção 1..

²⁵³ Sobre todos estes aspetos, *supra*, Capítulo IV., Subcapítulo 2..

Adicionalmente, o risco de dilação que se possa associar à mera instauração de uma ação urgente de contencioso pré-contratual e à consequente “paralisação” dos procedimentos de contratação pública poderá revelar-se mais reduzido, porque se poderão suscitar dúvidas quanto ao próprio funcionamento do efeito suspensivo automático, nos termos do art. 103.º-A, uma vez que, atendendo à própria redação da referida disposição legal, este mecanismo de tutela provisória parece encontrar-se especialmente apontado para os sujeitos preteridos num procedimento adjudicatório – nomeadamente, quando o n.º 1 do art. 103.º-A exige que as ações de contencioso pré-contratual devem ser «[...] propostas no prazo de 10 dias úteis contados desde a notificação da adjudicação a todos os concorrentes [...]», portanto, em momento que, provavelmente, o autor popular ainda não possua conhecimento da decisão de adjudicação. Logo, ou tal preceito legal deverá ser objeto das necessárias adaptações para se compatibilizar com a ação popular, ou a tutela cautelar do autor popular se reconduzirá à adoção de medidas provisórias (*cf.* art. 103.º-B) – onde, inclusive, a ponderação simples de interesses (que o n.º 3 do art. 103.º-B prevê) poderá exigir uma particularmente exigente e minuciosa atenção por parte dos tribunais, que terão de colocar, num dos “pratos da balança”, a prossecução do interesse público a que o contrato público atende, e, no outro, o cumprimento da legalidade objetiva ou o zelo por um bem ou valor constitucionalmente protegido; ponderação cujo desfecho, prevemos nós, já não será tão previsível como aquele que se revelaria de uma ponderação entre interesses públicos e interesses privados.

Portanto, a nosso ver, a intervenção do autor popular não está de todo facilitada; é sim, admissível e possível – e é desta perspetiva que deve ser encarada pelos operadores jurídicos –, mas tal não significa que seja de fácil verificação. Posto isto, e não ignorando a chance de pudermos ser deparados com uma realidade que desminta o que se apontou, temos dúvidas que a admissibilidade desta compatibilização da ação popular com o contencioso pré-contratual urgente contribua para um (ainda) maior fluxo de processos desta configuração na jurisdição administrativa e fiscal – isto quando atendemos à própria natureza (ainda que de um posto de vista abstrato) das figuras e institutos sobre os quais refletimos.

CONCLUSÃO

Por fim, em sede de conclusão, e recuperando-se um plano mais geral para uma visão mais límpida e sintética sobre a matéria objeto da investigação que aqui se efetuou, constata-se que a ação popular poderá ser plenamente compatível com a ação administrativa urgente de contencioso pré-contratual, existindo múltiplas pistas no sistema jurídico – e este entendido na sua pluridimensionalidade, em atenção aos seus vários estratos, ou seja, não unicamente a normas jurídico-legais, mas também a precedentes jurisdicionais e a modelos doutrinários ou dogmáticos – que nos direcionam, precisamente, para uma possibilidade de um autor popular poder possuir legitimidade processual ativa e interesse em agir no contexto de um processo urgente de contencioso pré-contratual.

Tal caminho, seguramente, começa de uma forma mais aparente, ainda que rarefeita, no direito positivo – desde logo, em termos fundantes, na Constituição (alicerce do direito de ação popular) e nas Diretivas Recursos (génese do contencioso pré-contratual urgente), subseqüentemente densificados em demais legislação interna, em particular na Lei de Participação Procedimental e de Ação Popular e no Código de Processo nos Tribunais Administrativos –, que é suficientemente permissivo para propiciar a invocação e sustentação de tal possibilidade, quer o autor popular pretenda a tutela de “valores e bens constitucionalmente protegidos”, ou a “mera” salvaguarda da legalidade objetiva – e sem que tal contrarie o direito derivado comunitário (nem a letra posta pelo legislador europeu, nem a intencionalidade dos instrumentos que construiu) ou o direito interno.

No entanto, a verdadeira substância da solução reside na consideração de todos os valores, finalidades e dinâmicas inerentes às figuras em relação, traduzidos, em especial, na forte pulsão garantística e preventiva dos “meios contenciosos” ou “recursos” pré-contratuais comunitários, na relevância fundamental da ação popular para a defesa de interesses supraindividuais, na crescente preocupação sustentável associada ao Direito da Contratação Pública e na finalidade primordial de estabilidade e consolidação intrínseca ao meio de processo urgente dedicado à plena e efetiva aplicação da regulação substantiva associada aos procedimentos de formação de contratos de direito público.

É a percepção atenta e a combinação global de todos os mencionados fatores que evidencia e suporta, não apenas uma aproximação da ação popular ao contencioso pré-contratual urgente – fomentada pela crescente regulação legal a fim de uma “contratação pública sustentável” ou “estratégica” e pela especial gravidade e urgência de que reveste o tratamento de irregularidades pré-contratuais conexas com “valores e bens constitucionalmente protegidos” (que exigem frequentemente uma tutela preventiva) –, mas também um fenómeno de atração do contencioso pré-contratual urgente pela ação popular – partindo-se de uma assunção plena da teleologia desta forma de processo urgente (que engloba a “força atrativa” que a mesma exerce em relação a toda e qualquer matéria que se afigure relevante para a validade do procedimento pré-contratual) e das respetivas consequências que dela derivam, bem como da complexa multiplicidade de precauções a considerar e de interesses a ponderar nos procedimentos e no contencioso relativos à formação de contratos públicos –, pelo que um qualquer “desconforto” sobre tal compatibilidade deverá hoje (e cada vez mais), a esta luz, ser tido como meramente aparente, e até mesmo sintético.

Não obstante, tal (possível) compatibilidade somente se pode converter em (efetiva) compatibilização após o confronto com as circunstâncias concretas do caso juridicamente relevante a decidir. Em abstrato, o acesso do autor popular aos tribunais administrativos e fiscais através do contencioso pré-contratual urgente requer um exigente esforço de fundamentação, para certificar o preenchimento da legitimidade processual ativa e do interesse em agir – em especial, para a comprovação do interesse em agir quando o autor popular vise a tutela (preventiva) de um interesse supraindividual, requisito que funciona como um natural “contrapeso” à amplitude com que a legitimidade popular é reconhecida (e que reduz, em parte, a necessidade de uma qualquer “contenção artificial” da ação popular) –, e uma acurada atenção à realidade dos procedimentos de contratação pública, para garantir que o exercício do seu direito de ação (popular) é efetuado de um modo tempestivo – tempestividade que, por si só, desperta uma aguda ponderação dos interesses que se envolvem entre o eventual autor popular demandante e os eventuais contraente público demandado e adjudicatário(s) contrainteressado(s), para a pacificação da qual o quadro normativo-legal vigente pode apoiar a construção de uma solução equilibrada, que atenda a um efetivo exercício do direito de ação popular (que será unicamente viável no pressuposto

de a imprescindível informação procedimental ser cognoscível ao autor popular) e à inevitável consolidação da situação jurídica contratual (acautelando-se que aquele direito de ação não deixe de estar submetido ao decurso do tempo, e, portanto, à sua potencial caducidade se não for exercido durante o período temporal apropriado e fixado para o efeito), materializada numa manutenção do prazo, ainda que adaptado a um momento *a quo* apropriado à posição de terceiro do autor popular face à relação jurídica pré-contratual.

Além de todas estas questões de complexa resolução, ainda certos constrangimentos se manifestam, alguns relacionados com “estados de espírito” do próprio legislador, como a timidez que demonstra na intensificação do grau de vinculatividade da prossecução de “políticas horizontais” no seio da contratação pública, ou a severidade que evidencia quando restringe a legitimidade ativa para as pretensões relacionadas com os documentos conformadores dos procedimentos de contratação pública.

Independentemente disso, atualmente, as opções efetuadas pelo legislador e o estado de compreensão, reflexão e entendimento do direito vigente são suficientes, em nosso entender, para se extrair uma conclusão que admita um possível acesso legítimo, interessado e tempestivo do autor popular, à jurisdição administrativa e fiscal, através da ação administrativa urgente de contencioso pré-contratual.

BIBLIOGRAFIA

ALMEIDA, António, «A acção popular e a lesão dos bens ambientais», *Lusíada – Revista de Ciência e Cultura*, Série de Direito, Números 1 e 2 – 2002 (outubro de 2003), páginas 367 a 384

ALMEIDA, Francisco Manuel Lucas Ferreira de, *Direito Processual Civil*, Volume I (3.^a Edição), Almedina, Coimbra, julho de 2021 (reimpressão)

ALMEIDA, Mário Aroso de, «Art. 100.º, n.º 2, do CPTA: mera faculdade ou ónus de impugnação? – Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo (1.^a Secção) de 27.1.2011, P. 850/10», *Cadernos de Justiça Administrativa*, Número 90 (novembro/dezembro de 2011), páginas 45 a 55

– «Breve apontamento sobre a mais recente iniciativa legislativa em matéria de contratação pública», *Revista de Direito Administrativo*, Número 10 (janeiro/abril de 2021), páginas 59 a 62

– *Manual de Processo Administrativo* (8.^a Edição), Almedina, Coimbra, março de 2024

– «Novas perspetivas sobre legitimidade e interesse processual para propor ações no âmbito do contencioso pré-contratual urgente», in Miguel Assis Raimundo (Organização), *Contratos Públicos: Presente e Futuro – Actas das III Jornadas de Direito dos Contratos Públicos (29 de Setembro a 1 de Outubro de 2021, FDUL)*, AAFDL Editora, Lisboa, maio de 2022, páginas 271 a 282

– «Principais alterações ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos introduzidas pela Lei n.º 118/2019, de 17 de setembro», *e-Pública – Revista Eletrónica de Direito Público* [Em linha], Volume 6, Número 3 (dezembro de 2019), páginas 16 a 30 (consultável em e-publica.pt, acessível através da seguinte hiperligação: <https://e-publica.pt/article/34317-principais-alteracoes-ao-codigo-de-processo-nos-tribunais-administrativos-introduzidas-pela-lei-n-118-2019-de-17-de-setembro>) (última consulta em: 28/02/2025)

- «Sobre a legitimidade popular no contencioso administrativo português», *Cadernos de Justiça Administrativa*, Número 101 (setembro/outubro de 2013), páginas 50 a 56
- ALMEIDA, Mário Aroso de; e CADILHA, Carlos Alberto Fernandes, *Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos* (5.^a Edição), Almedina, Coimbra, junho de 2021
- ANDRADE, José Carlos Vieira de, *A Justiça Administrativa (Lições)* (19.^a Edição), Almedina, Coimbra, fevereiro de 2022 (reimpressão)
- ANDRADE, José Robin de, *A Acção Popular no Direito Administrativo Português*, Coimbra Editora, Coimbra, abril de 1967
- ANDRADE, Manuel A. Domingues de, *Noções Elementares de Processo Civil*, com a colaboração do Prof. Antunes Varela (nova edição revista e actualizada pelo Dr. Herculano Esteves), Coimbra Editora, Coimbra, novembro de 1979
- ANTHONY, Gordon, «Case C-406/08, *Uniplex (UK) Ltd v. NHS Business Services Authority*, Judgement of the European Court of Justice (Third Chamber) of 28 January 2010, nyr; Case C-456/08, *Commission v. Ireland*, Judgement of the European Court of Justice (Third Chamber) of 28 January 2010, nyr», *Common Market Law Review*, Volume 48, Issue 2 (abril de 2011), páginas 569 a 579
- ANTUNES, Luís Filipe Colaço, *A Ciência Jurídica Administrativa – Noções Fundamentais*, com a colaboração de Juliana Ferraz Coutinho, Almedina, Coimbra, setembro de 2020 (5.^a Reimpressão da edição de setembro de 2012)
- *A Tutela dos Interesses Difusos em Direito Administrativo: Para uma Legitimação Procedimental*, Livraria Almedina, Coimbra, maio de 1989
- ANTUNES, Nuno Sérgio Marques, *O Direito de Acção Popular no Contencioso Administrativo Português*, LEX, Lisboa, agosto de 1997
- AYALA, Bernardo Diniz de, «A Tutela Contenciosa dos Particulares em Procedimentos de Formação de Contratos da Administração Pública: Reflexões sobre o Decreto-Lei n.º

134/98, de 15 de Maio», *Cadernos de Justiça Administrativa*, Número 14 (março/abril de 1999), páginas 3 a 23

CABRAL, Margarida Olazabal, «O Contencioso pré-contratual no CPTA revisto – Algumas notas», in AA. VV., *Contencioso Pré-Contratual* [Em linha], Centro de Estudos Judiciários, Lisboa, fevereiro de 2017, páginas 53 a 65 (consultável em cej.justica.gov.pt, acessível através da seguinte hiperligação: <https://cej.justica.gov.pt/LinkClick.aspx?fileticket=5IBATjSpbDU%3d&portalid=30>) (última consulta em: 23/04/2025)

– «Processos urgentes principais – Em especial, o contencioso pré-contratual», *Cadernos de Justiça Administrativa*, Número 94 (XIV Seminário de Justiça Administrativa) (julho/agosto de 2012), páginas 38 a 48

CADILHA, António, «Contencioso pré-contratual», *Julgar*, Número 23 (maio/agosto de 2014), páginas 207 a 220 [igualmente consultável em julgar.pt, acessível através da seguinte hiperligação: <https://julgar.pt/wp-content/uploads/2014/05/10-Ant%C3%B3nio-Cadilha.pdf>] (última consulta em: 27/02/2025)]

– «O efeito suspensivo automático da impugnação de atos de adjudicação (art. 103.º-A do CPTA): uma transposição equilibrada da Diretiva Recursos?», *Cadernos de Justiça Administrativa*, Número 119 (setembro/outubro de 2016), páginas 4 a 14

CADILHA, Carlos Alberto Fernandes, «Legitimidade processual», *Cadernos de Justiça Administrativa*, Número 34 (julho/agosto de 2002), páginas 9 a 23

CADILHA, Carlos Fernandes; e CADILHA, António, *O Contencioso Pré-Contratual e o Regime de Invalidez dos Contratos Públicos – Perspetivas Face à Diretiva 2007/66/CE (Segunda Diretiva «Meios Contenciosos»)*, Almedina, Coimbra, julho de 2013

CALADO, Diogo Gonçalo Figueira Costa de Almeida, *Contributo para o estudo da Legitimidade Popular no Contencioso Administrativo Português*, Dissertação de Mestrado, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Lisboa, abril de 2016 (policopiado)

CALADO, Diogo; e GOMES, Carla Amado, «Uma “embrulhada” com vários intervenientes: uma freguesia maçadora, uma empresa pública... e os tribunais que tomaram conta do caso», in Carla Amado Gomes, *Direito do Ambiente – Anotações jurisprudenciais diversas* [Em linha] (2.^a Edição revista e ampliada), Instituto de Ciências Jurídico-Políticas/Centro de Investigação de Direito Público, Lisboa, janeiro de 2017, páginas 48 a 56 (consultável em www.icjp.pt, acessível através da seguinte hiperligação: <https://www.icjp.pt/publicacoes/pub/1/11488/view>) (última consulta em: 05/02/2025)

CALDEIRA, Marco, «Contencioso da Contratação Pública», in Tiago Serrão e José Duarte Coimbra (Coordenação), *Contencioso Administrativo Especial*, AAFDL Editora, Lisboa, maio de 2021, páginas 175 a 248

– «Contencioso pré-contratual urgente: duas décadas, dois problemas (quase) insolúveis», *Revista de Direito Administrativo*, Número Especial N.º 5 (A Reforma do Contencioso Administrativo) (outubro de 2024), páginas 87 a 103

– «Da legitimidade activa no contencioso pré-contratual – em especial, os pedidos impugnatórios baseados na ilegalidade das peças procedimentais», *Revista do Ministério Público*, Ano 34, Número 134 (abril/junho de 2013), páginas 275 a 310

– «Em torno de uma novidade na contagem dos prazos de impugnação – da nova alínea b) do n.º 3 do artigo 58.º do CPTA», *e-Pública – Revista Eletrónica de Direito Público* [Em linha], Volume 3, Número 1 (abril de 2016), páginas 89 a 108 (consultável em e-publica.pt, acessível através da seguinte hiperligação: <https://e-publica.pt/article/34490>) (última consulta em: 04/07/2025)

– «Novidades no domínio do contencioso pré-contratual», in Marco Caldeira, *Estudos sobre o contencioso pré-contratual*, AAFDL Editora, Lisboa, setembro de 2017, páginas 137 a 160

– «O fim da impugnação unitária no contencioso pré-contratual? A propósito do Acórdão do STA de 27.01.2011», *Revista do Ministério Público*, Ano 32, Número 126 (abril/junho de 2011), páginas 255 a 272

- «O “novo” contencioso pré-contratual (Tópicos desenvolvidos para uma intervenção)», in Marco Caldeira, *Estudos sobre o contencioso pré-contratual*, AAFDL Editora, Lisboa, setembro de 2017, páginas 11 a 57
 - «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 n.º C- 333/18», *Revista de Direito Administrativo*, Número 9 (setembro/dezembro de 2020), páginas 17 a 31
- CANOTILHO, J. J. Gomes; e MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume I (4.ª Edição revista), Coimbra Editora, Coimbra, janeiro de 2007
- CARANTA, Roberto, «Many Different Paths but Are They All Leading to Effectiveness?», in Steen Treumer e François Lichère (Eds), *Enforcement of the EU Public Procurement Rules* [Em linha], DJØF Publishing, Copenhaga, 2011, páginas 53 a 93 (consultável em eplgroup.eu, acessível através da seguinte hiperligação: https://eplgroup.eu/wp-content/uploads/2016/06/EPLS.Vol3_Enforcement.pdf) (última consulta em: 11/04/2025)
- «Sustainable Public Procurement in EU», in Roberto Caranta e Martin Trybus (Eds), *The Law of Green and Social Procurement in Europe* [Em linha], DJØF Publishing, Copenhaga, 2010, páginas 15 a 51 (consultável em eplgroup.eu, acessível através da seguinte hiperligação: https://eplgroup.eu/wp-content/uploads/2016/06/EPLS.Vol2_GreenSocialProcurement.pdf) (última consulta em: 12/06/2025)
 - «The Changes to the Public Contract Directives and the Story They Tell About how EU Law Works», *Common Market Law Review*, Volume 52, Issue 2 (2015), páginas 391 a 460
- CARVALHO, Ana Celeste, «A ação de contencioso pré-contratual – perspectivas de reforma», *Cadernos de Justiça Administrativa*, Número 76 (XI Seminário de Justiça Administrativa) (julho/agosto de 2009), páginas 48 a 60

– «Aspectos processuais da ação de contencioso pré-contratual e dos seus incidentes, à luz do CPTA e do CCP revistos», *Revista de Direito Administrativo*, Número 1 (janeiro/abril de 2018), páginas 32 a 48

CARVALHO, Raquel, «Da contratação pública sustentável à contratação pública circular: o objeto da procura e o modelo de gestão», in Miguel Assis Raimundo (Organizador), *Concorrência e sustentabilidade: dois desafios para a contratação pública – Actas das II Jornadas de Direito dos Contratos Públicos (30 de setembro a 2 de outubro de 2020, FDUL)*, AAFDL Editora, Lisboa, abril de 2021, páginas 83 a 108

– «O contencioso pré-contratual no CPTA – há só um mecanismo processual na tutela judicial na contratação pública?», in Susana Tavares da Silva (Coordenação), *Justiça Administrativa – Estudos em Homenagem ao Doutor Vieira de Andrade*, Volume III, Almedina, Coimbra, outubro de 2023, páginas 291 a 318

– «Os fatores ambientais na contratação pública – apreciação crítica da Resolução do Conselho de Ministros n.º 132/2023, de 25 de outubro», *Revista de Direito Administrativo*, Número 20 (maio/agosto de 2024), páginas 27 a 33

CHARRO, Pablo, «Case C-513/99, *Concordia Bus Finland Oy Ab v. Helsingin kaupunki and HKL-Bussiliikenne*, Judgment of the Full Court of 17 September 2002», *Common Market Law Review*, Volume 40, Issue 1 (fevereiro de 2003), páginas 179 a 191

COIMBRA, José Duarte, «Contencioso ambiental», in Carla Amado Gomes e Heloísa Oliveira (Edição), *Tratado de Direito do Ambiente* [Em linha], Volume I – Parte Geral (3.ª Edição), Lisbon Public Law Editions, Lisboa, 2024, páginas 673 a 758 (consultável em lisbonpubliclaw.pt, acessível através da seguinte hiperligação: <https://lisbonpubliclaw.pt/publicacoes/tratado-de-direito-do-ambiente-vol-i-parte-geral-3a-edicao/>) (última consulta em: 05/02/2025)

COMISSÃO EUROPEIA, *Livro Verde sobre a modernização da política de contratos públicos da UE – Para um mercado dos contratos públicos mais eficiente na Europa* [COM(2011) 15 final] [Em linha], de 27 de janeiro de 2011, consultável em eur-lex.europa.eu (acessível através da seguinte hiperligação: [https://eur-](https://eur-lex.europa.eu)

lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0015) (última consulta em: 17/06/2025)

– *Livro Verde – Os Contratos Públicos na União Europeia: Pistas de Reflexão para o futuro* [COM(96)583 final] [Em linha], de 27 de novembro de 1996, consultável em op.europa.eu (acessível através da seguinte hiperligação: <https://op.europa.eu/pt/publication-detail/-/publication/f49ef575-c032-44de-a7ff-4c21c0b0da28>) (última consulta em: 17/06/2025)

– *Pacto Ecológico Europeu* [COM(2019) 640 final] [Em linha], de 11 de dezembro de 2019, consultável em eur-lex.europa.eu (acessível através da seguinte hiperligação: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?qid=1588580774040&uri=CELEX%3A52019DC0640>) (última consulta em: 17/06/2025)

CORREIA, J. M. Sérvulo, *Direito do Contencioso Administrativo*, I, LEX, Lisboa, julho de 2005

CUNHA, Paulo, «O Ambiente, os Terceiros e a Função Preventiva do Direito», *Lusíada – Revista de Ciência e Cultura*, Série de Direito, Número 2 – 1998 (dezembro de 1999), páginas 645 a 657

DAVID, Sofia, «As alterações ao contencioso pré-contratual introduzidas pela Lei n.º 30/2021, de 21 de Maio – um novo (des)equilíbrio», *Revista de Direito Administrativo*, Número 13 (janeiro/abril de 2022), páginas 117 a 123

DIAS, José Eduardo Figueiredo, «Os Efeitos da Sentença na Lei de Acção Popular», *Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente*, Número 3, Ano II (1999), páginas 47 a 64

DIAS, Paulo Linhares, «O contencioso pré-contratual no Código de Processo nos Tribunais Administrativos», *Revista da Ordem dos Advogados*, Ano 67, Volume II (setembro de 2007), páginas 755 a 801 [também consultável em portal.oa.pt, acessível através da seguinte hiperligação: <https://portal.oa.pt/publicacoes/revista-da-ordem-dos-advogados/ano-2007/ano-67-vol-ii-set-2007/doutrina/paulo-linhares-dias-o->

[contencioso-pre-contratual-no-codigo-de-processo-nos-tribunais-administrativos/](#)

(última consulta em: 05/05/2025)]

DRAGOS, D. C.; e NEAMTU, B., «Sustainable public procurement in the EU: experiences and prospects», in Francois Lichère, Roberto Caranta, e Steen Treumer (Eds), *Modern Public Procurement: The New Directive* [Em linha], DJØF Publishing, Copenhaga, 2014, páginas 301 a 335 (consultável em eplgroup.eu, acessível através da seguinte hiperligação: <https://eplgroup.eu/wp-content/uploads/2018/09/9788757497823.pdf>) (última consulta em: 11/06/2025)

ESTORNINHO, Maria João, «A propósito do Decreto-Lei n.º 134/98, de 15 de Maio, e das alterações introduzidas ao regime de contencioso dos contratos da Administração Publica...», *Cadernos de Justiça Administrativa*, Número 11 (setembro/outubro de 1998), páginas 3 a 9

– «A recente transposição da Diretiva 2007/66/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de Dezembro, no ordenamento jurídico português», *Revista de Contratos Públicos*, Número 1 (janeiro/abril de 2011), páginas 21 a 30

– *Curso de Direito dos Contratos Públicos – Por Uma Contratação Pública Sustentável*, Almedina, Coimbra, agosto de 2014 (2.ª Reimpressão da edição de outubro de 2012)

– «Linhas de (e) e (in)volução no contencioso da contratação pública (1997-2017)», in Carla Amado Gomes, Filipa Urbano Calvão, e José Eduardo Figueiredo Dias (Comissão Coordenadora), *Nos 20 Anos dos CJA*, CEJUR – Centro de Estudos Jurídicos do Minho, Braga, junho de 2017, páginas 253 a 280

FÁBRICA, Luís, «A ação popular já não é o que era – Acórdão do Tribunal Central Administrativo (1.ª Secção) de 13.5.1999, P. 2736, Acórdão do Tribunal Central Administrativo (1.ª Secção) de 08.3.2001, P. 408/01», *Cadernos de Justiça Administrativa*, Número 38 (março/abril de 2003), páginas 35 a 54

FARINHO, Domingo Soares, «A legitimidade popular no contencioso administrativo português», in Carla Amado Gomes, Ana F. Neves, e Tiago Serrão (Coordenação),

Comentários à Legislação Processual Administrativa, Volume I (6.^a Edição), AAFDL Editora, Lisboa, maio de 2024, páginas 795 a 828

FERNANDEZ, Elizabeth, «A degeneração do contencioso pré-contratual, dito urgente, num contencioso pós-contratual: o inadmissível ping-pong legislativo na distribuição do ónus do tempo no processo», *e-Pública – Revista Eletrónica de Direito Público* [Em linha], Volume 6, Número 3 (dezembro de 2019), páginas 51 a 70 (consultável em e-publica.pt, acessível através da seguinte hiperligação: <https://e-publica.pt/article/34320-a-degeneracao-do-contencioso-pre-contratual-dito-urgente-num-contencioso-pos-contratual-o-inadmissivel-ping-pong-legislativo-na-distribuicao-do-onu>) (última consulta em: 03/03/2025)

FERRAZ, Filipa Calheiros, «Contratação pública sustentável», *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa – Lisbon Law Review*, Volume LXV (2024), Números 1 e 2 (fevereiro de 2025), páginas 121 a 163

FONSECA, Isabel Celeste M., «A Directiva (Recursos) 2007/66/CE: O Reforço da Efectividade do Contencioso Pré-Contratual – *What Else?*», in Isabel Celeste M. Fonseca, *Direito da Contratação Pública – Estudos Reunidos*, Almedina, Coimbra, dezembro de 2020, páginas 179 a 202

– «O Contencioso dos Contratos da Administração Pública – Notas sobre um domínio do contencioso administrativo de feição muito urgente», *Revista do Ministério Público*, Ano 27, Número 108 (outubro/dezembro de 2006), páginas 151 a 196

– «O contencioso pré-contratual (autárquico): como é e como se gostaria que (não) fosse», in Isabel Celeste M. Fonseca, *Estudos de Direito das Autarquias (Locais)*, Gestlegal, Coimbra, setembro de 2020, páginas 287 a 308

FREITAS, Tiago Fidalgo de, «O acesso à informação administrativa: regime e balanço», in Tiago Fidalgo de Freitas e Pedro Delgado Alves (Organizadores), *O Acesso à Informação Administrativa*, Almedina, Coimbra, fevereiro de 2021, páginas 31 a 115

GOMES, Carla Amado, «A defesa do ambiente junto dos tribunais administrativos», *Cadernos de Justiça Administrativa*, Número 148 (outubro/dezembro de 2021), páginas 38 a 50

– «A impopularidade da “legitimidade popular” – Anotação ao Acórdão do STA de 24 de Junho de 2021 (proc. 059/20.4BEDPL)», *Revista do Ministério Público*, Ano 43, Número 171 (julho/setembro de 2022), páginas 213 a 225

– «Acção popular e efeito suspensivo do recurso: processo especial ou especialidade processual», anotação ao Acórdão 30/2000, do Tribunal Constitucional, *in* Carla Amado Gomes, *Textos Dispersos de Direito do Ambiente*, AAFDL Editora, Lisboa, 2005, páginas 105 a 125

– «Acção Pública e Acção Popular na Defesa do Ambiente – Reflexões Breves», *in* Augusto de Athayde, João Caupers, e Maria da Glória F. P. D. Garcia (Comissão Organizadora), *Em Homenagem ao Professor Doutor Diogo Freitas do Amaral*, Almedina, Coimbra, novembro de 2010, páginas 1182 a 1207

– «D. Quixote, cidadão do mundo: da *apoliticidade* da legitimidade popular para defesa de interesses transindividuais – Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo (1.ª Secção) de 13.1.2005, P. 85/04», *Cadernos de Justiça Administrativa*, Número 53 (setembro/outubro de 2005), páginas 41 a 51

– «O Provedor de Justiça e a tutela de interesses difusos», *in* Carla Amado Gomes, *Textos Dispersos de Direito do Ambiente (e matérias relacionadas)*, Volume II, AAFDL Editora, Lisboa, fevereiro de 2008, páginas 235 a 299

GOMES, Carla Amado; e CALDEIRA, Marco, «Contratação pública “verde”: uma evolução (eco)lógica», *in* Carla Amado Gomes, Ricardo Pedro, Marco Caldeira, e Tiago Serrão (Coordenadores), *Comentários ao Código de Contratos Públicos*, Volume II (5.ª Edição), AADFL Editora, Lisboa, janeiro de 2023, páginas 235 a 277

GOMES, Carla Amado; e LEONG, Hong Cheng, *Introdução ao Direito do Ambiente* (6.ª Edição, revista e atualizada), AAFDL Editora, Lisboa, setembro de 2023

GOMES, Pedro Cerqueira, «O contencioso pré-contratual público português – proposta de revisão à luz do direito da União Europeia», *Revista da Ordem dos Advogados*, Ano 74, Volume I (janeiro/março de 2014), páginas 289 a 340 [igualmente consultável em portal.oa.pt, acessível através da seguinte hiperligação: <https://portal.oa.pt/upl/%7B68f3c129-0c04-4b58-84a0-af0392d6fb5e%7D.pdf> (última consulta em: 27/02/2025)]

– «Políticas estratégicas na nova Diretiva 2014/24/UE – objetivos sociais e ambientais», *Revista de Contratos Públicos*, Número 11 (agosto de 2016), páginas 89 a 110

GONÇALVES, Pedro, «Apreciação do Decreto-Lei n.º 134/98, de 15 de Maio, que estabelece o regime jurídico da impugnação contenciosa dos actos administrativos relativos à formação de certos “contratos públicos”», *Lusíada – Revista de Ciência e Cultura*, Série de Direito, Número 1 – 1998 (dezembro de 1998), páginas 53 a 60

– «Avaliação do regime jurídico do contencioso pré-contratual urgente», *Cadernos de Justiça Administrativa*, Número 62 (março/abril de 2007), páginas 3 a 10

– «Contencioso administrativo pré-contratual», *Cadernos de Justiça Administrativa*, Número 44 (março/abril de 2004), páginas 3 a 11

GONÇALVES, Pedro Costa, «Contencioso pré-contratual não urgente», Carla Amado Gomes, Ana F. Neves, e Tiago Serrão (Coordenação), *Comentários à Legislação Processual Administrativa*, Volume II (6.ª Edição), AAFDL Editora, Lisboa, maio de 2024, páginas 323 a 334

– *Direito dos Contratos Públicos* (6.ª Edição), Almedina, Coimbra, novembro de 2023

GOUVEIA, Paulo Pereira, «A nova ação administrativa de contencioso pré-contratual», *Julgar*, Número 26 (maio/agosto de 2015), páginas 41 a 56 [igualmente consultável em julgar.pt, acessível através da seguinte hiperligação: <https://julgar.pt/wp-content/uploads/2015/05/JULGAR-26-02-Paulo-P-Gouveia-Contencioso-pr%C3%A9-contratual.pdf> (última consulta em: 10/03/2025)]

- «Revisão das “Diretivas Recursos” em Tempos de Crise?», *Julgar*, Número 23 (maio/agosto de 2014), páginas 193 a 206 [igualmente consultável em julgar.pt, acessível através da seguinte hiperligação: <https://julgar.pt/wp-content/uploads/2014/05/09-Paulo-Pereira-Gouveia.pdf> (última consulta em: 10/03/2025)]
- HAMER, Carina Risvig; e ANDHOV, Marta, «Article 18 – Public Procurement Principles», in Roberto Caranta e Albert Sanchez-Graells (Edição), *European Public Procurement – Commentary on Directive 2014/24/EU*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham/Northampton, Massachusetts, 2021, páginas 187 a 207
- HANSEN, Carina Risvig, *Contracts not covered, or not fully covered, by the Public Sector Directive* [Em linha], DJØF Publishing, Copenhaga, 2012 (consultável em udbudslov.dk, acessível através da seguinte hiperligação: <https://udbudslov.dk/wp-content/uploads/2021/04/Contracts-not-covered-or-not-fully-covered-by-the-Public-Sector-Directive.pdf>) (última consulta em: 12/06/2025)
- HUBKOVA, Pavlina, «Judicial Review of EU Soft Law Acts as a Matter of the Rule of Law», *European Public Law*, Volume 29, Issue 2 (maio de 2023), páginas 181 a 198
- LÁNCOS, Petra Lea, «A Hard Core Under the Soft Shell: How Binding Is Union Soft Law for Member States?», *European Public Law*, Volume 24, Issue 4 (dezembro de 2018), páginas 755 a 784
- MAÇÃS, Maria Fernanda, «As formas de tutela urgente previstas no Código de Processo nos Tribunais Administrativos», *Revista do Ministério Público*, Ano 25, Número 100 (outubro/dezembro de 2004), páginas 41 a 70
- MADEIRA, Catarina Franco, «Desenvolvimentos recentes na contratação pública verde: a Resolução do Conselho de Ministros n.º 132/2023 e a tentativa de implementação de critérios ecológicos “imperativos”», *Revista de Direito Administrativo*, Número 20 (maio/agosto de 2024), páginas 65 a 75
- MARQUES, Francisco Paes, «Ação popular e *private enforcement*: nova vida europeia de um velho instituto nacional», *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*

– *Lisbon Law Review*, Volume LXIV (2023), Número 1 (Homenagem ao Professor José de Oliveira Ascensão), Tomo 2 (julho de 2023), páginas 801 a 806 [igualmente consultável em repositorio.ulisboa.pt, acessível através da seguinte hiperligação: <https://repositorio.ulisboa.pt/handle/10451/62169> (última consulta em: 12/03/2025)]

– *Conflitos entre Particulares no Contencioso Administrativo*, Almedina, Coimbra, maio de 2019

MARTINS, Ana Gouveia, *A Tutela Cautelar no Contencioso Administrativo (Em especial, nos procedimentos de formação dos contratos)*, Coimbra Editora, Coimbra, novembro de 2005

– «Efectividade da tutela cautelar», *Cadernos de Justiça Administrativa*, Número 124 (XVIII Seminário de Justiça Administrativa) (julho/agosto de 2017), páginas 3 a 19

MARTINS, António Payan, *Class Actions em Portugal? – Para uma análise da Lei n.º 83/95, de 31 de Agosto: Lei de Participação Procedimental e de Acção Popular*, Edições Cosmos, Lisboa, dezembro de 1999

MATOS, André Salgado de, «Contencioso pré-contratual urgente e invalidade dos atos administrativos pré-contratuais – Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo (Pleno) de 12.12.2006, P. 528/06», *Cadernos de Justiça Administrativa*, Número 62 (março/abril de 2007), páginas 11 a 27

MATOS, Sara Younis Augusto de, «Do âmbito da acção administrativa urgente», *e-Pública – Revista Eletrónica de Direito Público* [Em linha], Volume 1, Número 2 (junho de 2014), páginas 332 a 362 (consultável em e-publica.pt, acessível através da seguinte hiperligação: <https://e-publica.pt/article/34579-do-ambito-da-accao-administrativa-urgente>) (última consulta em: 28/02/2025)

MELO, Pedro; e CORDEIRO, Maria Ataíde, «O regime do contencioso pré-contratual urgente», in Carla Amado Gomes, Ana F. Neves, e Tiago Serrão (Coordenação), *Comentários à Legislação Processual Administrativa*, Volume II (6.ª Edição), AAFDL Editora, Lisboa, maio de 2024, páginas 645 a 674

- MIRANDA, Jorge; e MEDEIROS, Rui, *Constituição Portuguesa Anotada*, Volume I – Préâmbulo, Princípios Fundamentais, Direitos e Deveres Fundamentais (Artigos 1.º a 79.º) (2.ª Edição revista), Universidade Católica Editora, Lisboa, fevereiro de 2017
- *Constituição Portuguesa Anotada*, Volume III – Organização do Poder Político, Garantia e Revisão da Constituição, Disposições Finais e Transitórias (Artigos 202.º a 296.º) (2.ª Edição revista, atualizada e ampliada), Universidade Católica Editora, Lisboa, junho de 2020
- MONIZ, Ana Raquel Gonçalves, «As peças do procedimento (algumas reflexões)», in Pedro Costa Gonçalves (Organização), *Estudos de Contratação Pública – IV*, Coimbra Editora, Coimbra, fevereiro de 2013, páginas 79 a 180
- «Tutela do ambiente e preparação do procedimento de contratação pública no contexto de revisão do Código dos Contratos Públicos», *Revista de Contratos Públicos*, Número 16 (março de 2018), páginas 23 a 69
- NEVES, Ana Fernanda, «O contencioso pré-contratual no CPTA revisto e as directivas recursos», in Helena Mota, Juliana Ferraz Coutinho, Maria Raquel Guimarães, Miguel Pestana de Vasconcelos, Paulo de Tarso Domingues, e Rute Teixeira Pedro (Comissão Organizadora), *Estudos Comemorativos dos 20 anos da FDUP*, Volume I, Almedina, Coimbra, novembro de 2017, páginas 79 a 109
- NUNES, Adolfo Mesquita, «Contratação Pública a duas velocidades: a transposição da Diretiva 2007/66/CE», *Revista de Direito Público e Regulação* [Em linha], Número 1 (maio de 2009), páginas 35 a 54 (consultável em cedipre.fd.uc.pt, acessível através da seguinte hiperligação: https://www.cedipre.fd.uc.pt/wp-content/uploads/2018/04/revista_1.pdf) (última consulta em: 13/02/2025)
- «Por uma verdadeira urgência pré-contratual», in Tiago Serrão e Marco Caldeira (Coordenação), *A Justiça Administrativa em Portugal – Diagnóstico Presente e Perspetivas Futuras*, AAFDL Editora, Lisboa, agosto de 2022, páginas 15 a 28
- OLIVEIRA, Mário Esteves de; e OLIVEIRA, Rodrigo Esteves de, *Código de Processo nos Tribunais Administrativos*, Volume I, e *Estatuto dos Tribunais Administrativos e*

Fiscais – Anotados, com a colaboração de Gonçalo Guerra Tavares, Nuno Monteiro Dente e Alexandre Esteves de Oliveira, Almedina, Coimbra, janeiro de 2006 (Reimpressão da edição de novembro/2004)

OLIVEIRA, Rodrigo Esteves de, «A tutela “cautelar” ou provisória associada à impugnação da adjudicação de contratos públicos», *Cadernos de Justiça Administrativa*, Número 115 (janeiro/fevereiro de 2016), páginas 16 a 26

– «Contencioso Pré-Contratual», in AA. VV., *Contencioso Pré-Contratual* [Em linha], Centro de Estudos Judiciários, Lisboa, fevereiro de 2017, páginas 11 a 15 (consultável em cej.justica.gov.pt, acessível através da seguinte hiperligação: <https://cej.justica.gov.pt/LinkClick.aspx?fileticket=5IBATjSpbDU%3d&portalid=30>) (última consulta em: 05/05/2025)

– «O contencioso urgente da contratação pública», *Cadernos de Justiça Administrativa*, Número 78 (novembro/dezembro de 2009), páginas 3 a 16

OTERO, Paulo, «A Acção Popular: configuração e valor no actual Direito português», *Revista da Ordem dos Advogados*, Ano 59, Volume III (dezembro de 1999), páginas 871 a 893 [igualmente consultável em portal.oa.pt, acessível através da seguinte hiperligação: <https://portal.oa.pt/upl/%7Bc2d6cd49-2a30-4cd6-9481-2791485902b2%7D.pdf> (última consulta em: 05/02/2025)]

PALMA, Ana Carla Teles Duarte, «Legitimidade ativa e interesse processual na ação administrativa urgente de contencioso pré-contratual – Breves notas a propósito da decisão do TJUE de 17 de maio de 2022», *Revista do Centro de Estudos Judiciários*, 2.º Semestre 2022, Número 2 (2022), páginas 171 a 197

PAPADOPOULOU, Olga M., «Vers une protection juridictionnelle commune en Europe (?), La directive “Recours”: 89/665/CEE», *European Review of Public Law/Revue Européenne de Droit Public*, Volume 9, Número 3 (1997), páginas 915 a 963

PAZ, Margarida, «Entre as Bases da Política do Ambiente e a Ação Popular: a legitimidade do Ministério Público na defesa dos interesses difusos», *Revista do Ministério Público*, Ano 38, Número 152 (outubro/dezembro de 2017), páginas 31 a 62

RAIMUNDO, Miguel Assis, «A avaliação de impacto ambiental na formação e execução dos contratos públicos», *O Direito*, Ano 142.º (2010), I, páginas 197 a 226

– *Direito dos Contratos Públicos*, Volume 1 – Introdução. Regime de formação, AAFDL Editora, Lisboa, novembro de 2023 (Reimpressão)

– *Direito dos Contratos Públicos*, Volume 2 – Regime substantivo, AAFDL Editora, Lisboa, novembro de 2023 (Reimpressão)

– «Public procurement and environmental protection», *in* Carla Amado Gomes, Heloísa Oliveira, e Madalena Perestrelo de Oliveira (Editores), *A Treatise on Environmental Law* [Em linha], Volume III – Environmental law and other legal fields, Lisbon Public Law Editions, Lisboa, março de 2024, páginas 169 a 224 (consultável em lisbonpubliclaw.pt, acessível através da seguinte hiperligação: <https://lisbonpubliclaw.pt/en/publicacoes/tratado-de-direito-do-ambiente-vol-iii-3/>) (última consulta em: 17/06/2025)

REBELO, Marta, «A dimensão ambiental das regras comunitárias de contratação pública: “os critérios de adjudicação relativos à protecção do ambiente” na jurisprudência do TJCE», *Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente*, Número 20, Ano X (dezembro de 2003), páginas 81 a 96

RIBEIRO, Neves, «Os interesses difusos e as acções colectivas», *Revista Portuguesa de Direito do Consumo*, Número 0 (novembro de 1994), páginas 15 a 24

SÁNCHEZ, Pedro Fernández, *Direito da Contratação Pública*, Volume I (2.ª Edição), AAFDL Editora, Lisboa, maio de 2024

– *Direito da Contratação Pública*, Volume II (2.ª Edição), AAFDL Editora, Lisboa, maio de 2024

SEIA, Cristina Aragão, *A Responsabilidade Ambiental na União Europeia – Da Responsabilidade Civil à Responsabilidade Administrativa em Portugal*, Almedina, Coimbra, janeiro de 2022

- SILVA, Henrique Rodrigues da, «As alterações introduzidas ao regime do contencioso pré-contratual pela Lei n.º 30/2021, de 21 de maio», *Revista de Direito Administrativo*, Número 12 (setembro/dezembro de 2021), páginas 55 a 59
- SILVA, Vasco Pereira da, *O Contencioso Administrativo no Divã da Psicanálise – Ensaio sobre as Acções no Novo Processo Administrativo* (2.ª Edição, atualizada), Almedina, Coimbra, março de 2009
- SILVEIRA, Luís Lignau, «A Acção Popular», *Boletim do Ministério da Justiça*, Número 448 (julho de 1995), páginas 11 a 35
- SOTTO MAIOR, Mariana, «O direito de acção popular na Constituição da República Portuguesa», *Boletim de Documentação e Direito Comparado*, Números 75/76 (1998), páginas 239 a 272 [igualmente consultável em dcjri.ministeriopublico.pt, acessível através da seguinte hiperligação: https://dcjri.ministeriopublico.pt/sites/default/files/bddc_n_75-76_1998.pdf (última consulta em: 05/02/2025)]
- SOUSA, Miguel Teixeira de, *A Legitimidade Popular na Tutela dos Interesses Difusos*, LEX, Lisboa, 2003
- *As Partes, o Objecto e a Prova na Acção Declarativa*, LEX, Lisboa, 1995
- «Reflexões sobre a legitimidade das partes em processo civil», *Cadernos de Direito Privado*, Número 1 (janeiro/março de 2003), páginas 3 a 13
- TREUMER, Steen, «Enforcement of the EU Public Procurement Rules: The State of Law and Current Issues», in Steen Treumer e François Lichère (Eds), *Enforcement of the EU Public Procurement Rules* [Em linha], DJØF Publishing, Copenhaga, 2011, páginas 17 a 52 (consultável em eplgroup.eu, acessível através da seguinte hiperligação: https://eplgroup.eu/wp-content/uploads/2016/06/EPLS.Vol3_Enforcement.pdf) (última consulta em: 11/04/2025)

VARELA, Antunes; BEZERRA, J. Miguel; e NORA, Sampaio e, *Manual de Processo Civil* (2.^a Edição, revista e actualizada de acordo com o Dec.-Lei 242/85), Coimbra Editora, Coimbra, novembro de 1985

VIANA, Cláudia, «A conformação do processo administrativo pelo Direito da União Europeia: o caso paradigmático da cláusula *standstill* nos contratos públicos», in Carla Amado Gomes, Ana Fernanda Neves, e Tiago Serrão (Coordenação), *Comentários à Revisão do ETAF e do CPTA* (3.^a Edição), AAFDL Editora, Lisboa, outubro de 2017, páginas 229 a 252

– *Os Princípios Comunitários na Contratação Pública*, Coimbra Editora, Coimbra, agosto de 2007

– «Recentíssimas alterações do contencioso relativo à formação dos contratos públicos», *Cadernos de Justiça Administrativa*, Número 37 (janeiro/fevereiro de 2003), páginas 3 a 12

JURISPRUDÊNCIA

Acórdãos do Tribunal de Justiça

Acórdão do Tribunal de Justiça, de 26 de janeiro de 2023, Processo n.º C-682/21 (*HSC Baltic e o.*), consultável em curia.europa.eu (acessível através da seguinte hiperligação: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=269708&pageIndex=0&doclang=pt&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2772148>) (última consulta em: 01/04/2025)

Acórdão do Tribunal de Justiça, de 14 de julho de 2022, Processos apensos C-274/21 e C-275/21 (*EPIC Financial Consulting*), consultável em curia.europa.eu (acessível através da seguinte hiperligação: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=262944&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=4001274>) (última consulta em: 03/04/2025)

Acórdão do Tribunal de Justiça, de 30 de janeiro de 2020, Processo n.º C-395/18 (*Tim*), consultável em curia.europa.eu (acessível através da seguinte hiperligação: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf;jsessionid=B07810DCD0258784E2980175BBFD8550?text=&docid=222884&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2032215>) (última consulta em: 09/07/2025)

Acórdão do Tribunal de Justiça, de 28 de novembro de 2018, Processo n.º C-328/17 (*Amt Azienda Trasporti e Mobilità e o.*), consultável em curia.europa.eu (acessível através da seguinte hiperligação: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=208242&pageIndex=0&doclang=pt&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1602924>) (última consulta em: 30/03/2025)

Acórdão do Tribunal de Justiça, de 5 de abril de 2017, Processo n.º C-391/15 (*Marina del Mediterráneo e o.*), consultável em curia.europa.eu (acessível através da seguinte hiperligação: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=189625&pageIndex=0&>

[doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=227954](#)) (última consulta em: 01/04/2025)

Acórdão do Tribunal de Justiça, de 12 de março de 2015, Processo n.º C-538/13 (*eVigilo*), consultável em [curia.europa.eu](#) (acessível através da seguinte hiperligação: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=162829&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=195478>) (última consulta em: 20/06/2025)

Acórdão do Tribunal de Justiça, de 11 de setembro de 2014, Processo n.º C-19/13 (*Fastweb*), consultável em [curia.europa.eu](#) (acessível através da seguinte hiperligação: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=157520&pageIndex=0&doclang=pt&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=642186>) (última consulta em: 13/02/2025)

Acórdão do Tribunal de Justiça, de 09 de dezembro de 2010, Processo n.º C-568/08 (*Combinatie Spijker Infrabouw-De Jonge Konstruktie e o.*), consultável em [curia.europa.eu](#) (acessível através da seguinte hiperligação: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=83857&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1712870>) (última consulta em: 09/04/2025)

Acórdão do Tribunal de Justiça, de 13 de abril de 2010, Processo n.º C-91/08 (*Wall*), consultável em [curia.europa.eu](#) (acessível através da seguinte hiperligação: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=80959&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=646200>) (última consulta em: 05/04/2025)

Acórdão do Tribunal de Justiça, de 28 de janeiro de 2010, Processo n.º C-406/08 (*Uniplex*), consultável em [curia.europa.eu](#) (acessível através da seguinte hiperligação: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=75574&pageIndex=0&doclang=pt&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2410966>) (última consulta em: 07/07/2025)

Acórdão do Tribunal de Justiça, de 10 de janeiro de 2008, Processo n.º C-70/06 (*Comissão/Portugal*), consultável em curia.europa.eu (acessível através da seguinte hiperligação:

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=69544&pageIndex=0&doclang=pt&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=4403679>) (última consulta em: 11/04/2025)

Acórdão do Tribunal de Justiça, de 11 de janeiro de 2005, Processo n.º C-26/03 (*Stadt Halle e RPL Lochau*), consultável em curia.europa.eu (acessível através da seguinte hiperligação: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=49805&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=746390>) (última consulta em: 01/04/2025)

Acórdão do Tribunal de Justiça, de 14 de outubro de 2004, Processo n.º C-275/03 (*Comissão/Portugal*), consultável em curia.europa.eu (acessível através da seguinte hiperligação:

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=49215&pageIndex=0&doclang=pt&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=662479>) (última consulta em: 13/02/2025)

Acórdão do Tribunal de Justiça, de 24 de junho de 2004, Processo n.º C-212/02 (*Comissão/Áustria*), consultável em curia.europa.eu (acessível através da seguinte hiperligação:

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=49310&pageIndex=0&doclang=pt&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=428482>) (última consulta em: 12/02/2025)

Acórdão do Tribunal de Justiça, de 11 de fevereiro de 2004, Processo n.º C-230/02 (*Grossmann Air Service*), consultável em curia.europa.eu (acessível através da seguinte hiperligação:

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=48915&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=227954>) (última consulta em: 28/03/2025)

Acórdão do Tribunal de Justiça, de 19 de junho de 2003, Processo n.º C-315/01 (*GAT*), consultável em curia.europa.eu (acessível através da seguinte hiperligação: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=47944&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1697897>) (última consulta em: 09/04/2025)

Acórdão do Tribunal de Justiça, de 27 de fevereiro de 2003, Processo n.º C-327/00 (*Santex*), consultável em curia.europa.eu (acessível através da seguinte hiperligação: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=48085&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1697897>) (última consulta em: 09/04/2025).

Acórdão do Tribunal de Justiça, de 17 de setembro de 2002, Processo n.º C-513/99 (*Concordia Bus Finland*), consultável em curia.europa.eu (acessível através da seguinte hiperligação: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=47670&pageIndex=0&doclang=pt&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=190613>) (última consulta em: 17/06/2025)

Acórdão do Tribunal de Justiça, de 7 de dezembro de 2000, Processo n.º C-324/98 (*Telaustria e Telefonadress*), consultável em curia.europa.eu (acessível através da seguinte hiperligação: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=45859&pageIndex=0&doclang=pt&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=592263>) (última consulta em: 05/04/2025)

Acórdão do Tribunal de Justiça, de 28 de outubro de 1999, Processo n.º C-81/98 (*Alcatel Austria e o.*), consultável em curia.europa.eu (acessível através da seguinte hiperligação: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=44818&pageIndex=0&doclang=pt&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=429459>) (última consulta em: 12/02/2025)

Acórdão do Tribunal de Justiça, de 11 de agosto de 1995, Processo n.º C-433/93 (*Comissão/Alemanha*), consultável em curia.europa.eu (acessível através da seguinte hiperligação:

<https://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=99466&pageIndex=0&doclang=pt&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1702177>) (última consulta em: 12/02/2025)

Acórdãos do Supremo Tribunal Administrativo

Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 24 de junho de 2021, Processo n.º 059/20.4BEPDL (Maria do Céu Neves), consultável em www.dgsi.pt (acessível através da seguinte hiperligação:

<https://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/d937cf7cb6b0118e802587050039f399?OpenDocument&ExpandSection=1>) (última consulta em: 24/07/2025)

Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 11 de janeiro de 2019, Processo n.º 0213/05.9BEFUN (Costa Reis), consultável em www.dgsi.pt (acessível através da seguinte hiperligação:

https://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/09a043da2c19346880258389005aaf7b?OpenDocument&ExpandSection=1#_Section1) (última consulta em: 07/02/2025)

Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 18 de junho de 2015, Processo n.º 0469/15 (Carlos Carvalho), consultável em www.dgsi.pt (acessível através da seguinte hiperligação:

https://www.dgsi.pt/jsta.nsf/-/f8bfa7af230c959980257e6f00357c41?OpenDocument&ExpandSection=1#_Section1) (última consulta em: 07/02/2025)

Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 30 de maio de 2013, Processo n.º 038/13 (Pires Esteves), consultável em www.dgsi.pt (acessível através da seguinte hiperligação:

https://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/056273cfedd0bfda80257ba500352580?OpenDocument&ExpandSection=1#_Section1) (última consulta em: 30/03/2025)

Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, 6 de fevereiro de 2007, Processo n.º 0598/06 (Rosendo José), consultável em www.dgsi.pt (acessível através da seguinte hiperligação:

<https://www.dgsi.pt/jsta.nsf/->

/c25796834a979b5f8025728e005213e3?OpenDocument&ExpandSection=1#_Section1)

(última consulta em: 30/03/2025)

Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 12 de dezembro de 2006, Processo n.º 0528/06 (João Belchior), consultável em www.dgsi.pt (acessível através da seguinte hiperligação:

https://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbb22e1bb1e680256f8e003ea931/4d6cb2855fda6c2d8025725200519ab8?OpenDocument&ExpandSection=1&Highlight=0,528%2F06#_Section1)

(última consulta em 30/03/2025)

Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 23 de setembro de 1997, Processo n.º 97B503 (Miranda Gusmão), consultável em www.dgsi.pt (acessível através da seguinte hiperligação: <https://www.dgsi.pt/jstj.nsf/-/5C4988169839A2ED802568FC003B7C49>)

(última consulta em: 31/01/2025)

Acórdãos do Supremo Tribunal de Justiça

Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça, de 14 de março de 2024, Processo n.º 30755/22.STBLSB.S1 (Nuno Ataíde das Neves), consultável em www.dgsi.pt (acessível através da seguinte hiperligação:

<https://www.dgsi.pt/jstj.nsf/954f0ce6ad9dd8b980256b5f003fa814/45c84b9da4470a3d80258ae1007d51fd?OpenDocument>) (última consulta em: 07/02/2025)

Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça, de 20 de outubro de 2005, Processo n.º 05B2578 (Araújo Barros), consultável em www.dgsi.pt (acessível através da seguinte hiperligação: <https://www.dgsi.pt/jstj.nsf/-/2D8D5B4E6AD45CCA802570C40037C00E>) (última

consulta em: 31/01/2025)

Acórdãos do Tribunal Central Administrativo Norte

Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte, de 10 de janeiro de 2025, Processo n.º 16088/24.6BELSB (Ricardo de Oliveira e Sousa), consultável em www.dgsi.pt (acessível através da seguinte hiperligação:

<https://www.dgsi.pt/jtcn.nsf/89d1c0288c2dd49c802575c8003279c7/0fd25408528bb17e80258c2800393004?OpenDocument>) (última consulta em: 05/05/2025)

Acórdão to Tribunal Central Administrativo Norte, de 22 de novembro 2024, Processo n.º 01853/24.2BEPRT (Ricardo de Oliveira e Sousa), consultável em www.dgsi.pt (acessível através da seguinte hiperligação: <https://www.dgsi.pt/jtcn.nsf/89d1c0288c2dd49c802575c8003279c7/b64ce26600c7283780258c19003df329?OpenDocument>) (última consulta em: 05/05/2025)

Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte, de 3 de novembro de 2023, Processo n.º 00482/19.7BEMDL (Ricardo de Oliveira e Sousa), consultável em www.dgsi.pt (acessível através da seguinte hiperligação: <https://www.dgsi.pt/jtcn.nsf/89d1c0288c2dd49c802575c8003279c7/5f2b91f2ee6d3a8180258a69003ad83d?OpenDocument>) (última consulta em: 05/05/2025)

Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte, de 4 de outubro de 2023, Processo n.º 01986/21.7BEPRT (Helena Ribeiro), consultável em www.dgsi.pt (acessível através da seguinte hiperligação: <https://www.dgsi.pt/jtcn.nsf/89d1c0288c2dd49c802575c8003279c7/29cb218de20b678280258a47002e460e?OpenDocument>) (última consulta em: 18/06/2025)

Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte, de 16 de setembro de 2022, Processo n.º 00148/22.0BEMDL (Luís Migueis Garcia), consultável em www.dgsi.pt (acessível através da seguinte hiperligação: <https://www.dgsi.pt/jtcn.nsf/89d1c0288c2dd49c802575c8003279c7/3ae387ac41d7933c802588c2004fb34b?OpenDocument>) (última consulta em: 24/07/2025)

Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte, de 19 de abril de 2018, Processo n.º 01252/17.2BEPRT (Frederico Macedo Branco), consultável em www.dgsi.pt (acessível através da seguinte hiperligação: <https://www.dgsi.pt/jtcn.nsf/89d1c0288c2dd49c802575c8003279c7/c004413433948ef7802583930054c12c?OpenDocument>) (última consulta em: 30/03/2025)

Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte, de 16 de fevereiro de 2018, Processo n.º 00740/17.5BEBRG (Hélder Vieira), consultável em www.dgsi.pt (acessível através da seguinte hiperligação: <https://www.dgsi.pt/jtcn.nsf/89d1c0288c2dd49c802575c8003279c7/a896e3f4643593948025834a00441941>) (última consulta em: 06/02/2025)

Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte, de 20 de maio de 2016, Processo n.º 00580/15.6BEBRG (Frederico Macedo Branco), consultável em www.dgsi.pt (acessível através da seguinte hiperligação: <https://www.dgsi.pt/jtcn.nsf/89d1c0288c2dd49c802575c8003279c7/4de84a972fa2ff3780257fd3005e1721?OpenDocument>) (última consulta em 10/02/2025)

Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte, de 04 de março de 2016, Processo n.º 00720/06.6BEPRT (Rogério Paulo da Costa Martins), consultável em www.dgsi.pt (acessível através da seguinte hiperligação: <https://www.dgsi.pt/jtcn.nsf/89d1c0288c2dd49c802575c8003279c7/e71c7d0eb2dedc3880257f780040c294?OpenDocument>) (última consulta em: 10/02/2025)

Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte, de 22 de janeiro de 2016, Processo n.º 02322/14.4BEPRT-A (Esperança Mealha), consultável em www.dgsi.pt (acessível através da seguinte hiperligação: <https://www.dgsi.pt/jtcn.nsf/89d1c0288c2dd49c802575c8003279c7/b0b1c01dc57dfd6080257f49003e536a?OpenDocument>) (última consulta em: 30/03/2025)

Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte, de 1 de fevereiro de 2007, Processo n.º 00081/04.8BEBRG (Dr.º José Luís Paulo Escudeiro), consultável em www.dgsi.pt (acessível através da seguinte hiperligação: <https://www.dgsi.pt/jtcn.nsf/89d1c0288c2dd49c802575c8003279c7/f02b7926d192cd1980257276004e40bc?OpenDocument>) (última consulta em: 20/06/2025)

Acórdãos do Tribunal Central Administrativo Sul

Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, de 27 de março de 2025, Processo n.º 1888/24.5BEPRT (Helena Telo Afonso), consultável em www.dgsi.pt (acessível através da seguinte hiperligação: <https://www.dgsi.pt/jtca.nsf/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/15d2f7115f7f1d2980258c60003435df?OpenDocument>) (última consulta em: 09/05/2025)

Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, de 28 de novembro de 2024, Processo n.º 42/24.0BEFUN (Mara de Magalhães Silveira), consultável em www.dgsi.pt (acessível através da seguinte hiperligação: <https://www.dgsi.pt/jtca.nsf/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/4d8d4287d72450d380258bea005816e2?OpenDocument>) (última consulta em: 06/02/2025)

Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, de 12 de outubro de 2023, Processo n.º 1035/22.8 BESNT (Ana Cristina Lameira), consultável em www.dgsi.pt (acessível através da seguinte hiperligação: <https://www.dgsi.pt/jtca.nsf/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/d5c78ddb8c3d794280258a4e004add78?OpenDocument>) (última consulta em: 31/03/2025)

Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, de 9 de março de 2023, Processo n.º 82/12.2BELRA (Frederico Macedo Branco), consultável em www.dgsi.pt (acessível através da seguinte hiperligação: <https://www.dgsi.pt/jtca.nsf/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/86746eb7775d0f2d8025896e0038aec3>) (última consulta em: 07/02/2025)

Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, de 22 de setembro de 2022, Processo n.º 79/22.4 BELSB (Pedro Nuno Figueiredo), consultável em www.dgsi.pt (acessível através da seguinte hiperligação: <https://www.dgsi.pt/jtca.nsf/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/f503839debbcf810802588c90047cb52?OpenDocument>) (última consulta em: 30/03/2025)

Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, de 18 fevereiro de 2021, Processo n.º 286/20.4BECTB (Catarina Vasconcelos), consultável em www.dgsi.pt (acessível através da

seguinte hiperligação:
<https://www.dgsi.pt/jtca.nsf/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/de15ea994e2c974080258680005ee0cf?OpenDocument> (última consulta em: 31/03/2025)

Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, de 15 de outubro de 2020, Processo n.º 165/07.0BEFUN (Pedro Nuno Figueiredo), consultável em www.dgsi.pt (acessível através da seguinte hiperligação:
<https://www.dgsi.pt/jtca.nsf/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/201571eec4cff60a802586020051263a?OpenDocument>) (última consulta em: 07/02/2025)

Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, de 16 de abril de 2020, Processo n.º 885/19.7BEALM (Ana Celeste Carvalho), consultável em www.dgsi.pt (acessível através da seguinte hiperligação:
<https://www.dgsi.pt/jtca.nsf/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/05f2776297630969802585590035270c?OpenDocument>) (última consulta em: 31/03/2025)

Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, de 18 de março de 2020, Processo n.º 1742/19.2BELSB-S1 (Ana Celeste Carvalho), consultável em www.dgsi.pt (acessível através da seguinte hiperligação:
<https://www.dgsi.pt/jtca.nsf/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/3332382f4a9b1ab980258558005b94e9?OpenDocument>) (última consulta em: 30/03/2025)

Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, de 30 de janeiro de 2020, Processo n.º 664/19.1BEALM-S1 (Ana Celeste Carvalho), consultável em www.dgsi.pt (acessível através da seguinte hiperligação:
<https://www.dgsi.pt/jtca.nsf/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/c5dc5b1e8385ecbe802585070032620f?OpenDocument>) (última consulta em: 31/03/2025)

Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, de 14 de junho de 2018, Processo n.º 213/05.9BEFUN (13294/16) (Ana Celeste Carvalho), consultável em www.dgsi.pt (acessível através da seguinte hiperligação:
<https://www.dgsi.pt/jtca.nsf/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/0e0b119038870d55802582be003593c8?OpenDocument>) (última consulta em: 07/02/2025)

Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, de 14 de maio de 2017, Processo n.º 460/16.8BECTB (José Gomes Correia), consultável em www.dgsi.pt (acessível através da seguinte hiperligação: <https://www.dgsi.pt/jtca.nsf/-/E02AB20949F3AC7A80258131002BCA69>) (última consulta em: 30/03/2025)

Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, de 23 de janeiro de 2014, Processo n.º 10452/13 (Ana Celeste Carvalho), consultável em www.dgsi.pt (acessível através da seguinte hiperligação: <https://www.dgsi.pt/jtca.nsf/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/83f3717f279f24ab80257c6f0031402d?OpenDocument>) (última consulta em: 07/02/2025)

Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, de 06 de dezembro de 2012, Processo n.º 09267/12 (Sofia David), consultável em www.dgsi.pt (acessível através da seguinte hiperligação: <https://www.dgsi.pt/jtca.nsf/-/205B60371AD0B19B80257AD00055D967>) (última consulta em: 30/03/2025)

Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, de 12 de janeiro de 2012, Processo n.º 08300/11 (Paulo Carvalho), consultável em www.dgsi.pt (acessível através da seguinte hiperligação: <https://www.dgsi.pt/jtca.nsf/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/93420aa83f02daf480257989003cb318>) (última consulta em: 31/03/2025)

Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, de 17 de setembro 2009, Processo n.º 04800/09 (Cristina dos Santos), consultável em www.dgsi.pt (acessível através da seguinte hiperligação: <https://www.dgsi.pt/jtca.nsf/-/16937D30282AF841802576380048794A>) (última consulta em: 30/03/2025)

Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, de 12 de janeiro de 2006, Processo n.º 01213/05 (Fonseca da Paz), consultável em www.dgsi.pt (acessível através da seguinte hiperligação: <https://www.dgsi.pt/jtca.nsf/-/DD8C5FA9273EEC1A80257107003A7632>) (última consulta em: 30/03/2025)

Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, de 12 de maio de 2005, Processo n.º 00756/05 (Magda Geraldês), consultável em www.dgsi.pt (acessível através da seguinte

hiperligação:

<https://www.dgsi.pt/jtca.nsf/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/ae1d2d8a15f72a848025700500465f29?OpenDocument> (última consulta em: 30/03/2025)

Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, de 13 de maio de 1997, Processo n.º 02736/99 (Magda Geraldés), consultável em www.dgsi.pt (acessível através da seguinte hiperligação: <https://www.dgsi.pt/jtca.nsf/-/7A531989B6CCA1D980256A48004C6182>) (última consulta em: 07/02/2025)

Acórdãos do Tribunal da Relação de Lisboa

Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa, de 4 de dezembro de 2018, Processo n.º 7074/15.8T8LSB.L1-1 (Isabel Fonseca), consultável em www.dgsi.pt (acessível através da seguinte hiperligação: <https://www.dgsi.pt/jtrl.nsf/33182fc732316039802565fa00497eec/12b78e47698184e7802583690056c35a?OpenDocument>) (última consulta em: 07/02/2025)