

A ampliação do objeto da instância à impugnação do contrato no contencioso pré-contratual: mera faculdade ou ónus oculto?

1. Uma das inovações trazidas pelo Código de Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA), logo na sua versão inicial ⁽¹⁾, foi permitir a ampliação do objeto da instância na pendência da ação de impugnação de atos administrativos, alargando-o à impugnação de novos atos ou de contratos celebrados no quadro do mesmo procedimento. Tratou-se de uma inovação importante e substancial, que veio permitir a cumulação superveniente de pedidos, evitando que a decisão da ação judicial impugnatória se circunscreva apenas à impugnação de um único ato administrativo e vocacionando-a para disciplinar, na sua globalidade, a relação jurídica administrativa em que aquele ato se insere, com ganhos assinaláveis de economia processual e de meios das partes e do Tribunal. Este instrumento possibilita que o objeto do processo seja ampliado, acompanhando a dinâmica da relação jurídica material controvertida na pendência dos autos, dispensando o autor de mover nova ação destinada à impugnação de atos ou contratos que sobrevenham no âmbito daquela relação.

Atualmente ⁽²⁾, o instituto da ampliação do objeto da instância impugnatória encontra-se previsto no art. 63.º, para o qual remete igualmente o art. 102.º, n.º 4, ambos do CPTA, este respeitante à tramitação da ação administrativa urgente de contencioso pré-contratual. Destas disposições resulta essencialmente que o autor pode requerer a ampliação do objeto da instância na ação de impugnação de ato administrativo à impugnação de novos atos

administrativos ou de contrato celebrado na sequência ou tendo por pressuposto o ato originariamente impugnado, podendo fazê-lo até ao encerramento da discussão em primeira instância.

As vantagens deste instituto são inegáveis e a sua consagração legal merece, certamente, o aplauso de todos os operadores judiciários. Contudo, a sua aplicação ou, melhor dizendo, a sua não aplicação a algumas situações em que poderia ser potencialmente aplicável coloca problemas jurídicos e práticos de monta.

Referimo-nos, em concreto, às situações em que tenha sido impugnado um ato administrativo de adjudicação praticado no âmbito de um procedimento pré-contratual e, na pendência do processo (ou antes dela sem que o autor tenha tido conhecimento), o contrato tenha sido celebrado, sem que seja requerida a ampliação do objeto da instância à impugnação do mesmo, ao abrigo do art. 63.º, n.º 2, do CPTA (no contencioso pré-contratual urgente, por remissão do art. 102.º, n.º 4). A celebração do contrato na pendência do processo é algo que pode suceder com frequência, quer por não ser aplicável o efeito suspensivo automático previsto no art. 103.º-A do CPTA ⁽³⁾, quer porque o efeito suspensivo automático foi levantado no âmbito do incidente processual adequado.

Vimos já que o autor pode requerer a ampliação do objeto da instância à impugnação do contrato

⁽¹⁾ Aprovado pela Lei n.º 15/2002, de 22/2.

⁽²⁾ Após as alterações ao CPTA introduzidas pelo DL n.º 214-G/2015, de 2/10.

⁽³⁾ Aliás, com a significativa redução do âmbito de aplicação do efeito suspensivo automático, decorrente da nova redação do art. 103.º-A do CPTA, introduzida pela Lei n.º 118/2019, de 17/9, os casos em que o contrato será celebrado na pendência da ação de contencioso pré-contratual tenderão a aumentar consideravelmente.