

O contencioso urgente da contratação pública (*)

1. Introdução. 2. Os procedimentos abrangidos. 3. As ilegalidades invocáveis. 4. A legitimidade activa. 5. Os pedidos formuláveis. 6. O regime supletivo. 7. O prazo. 8. A impugnação dos documentos conformadores. 9. A impugnação do contrato. 10. Reflexão final: a opção fundamental a tomar.

1. Introdução

São poucos, como se sabe, os procedimentos administrativos com regulação substantiva *ad hoc* a que a lei processual dedica uma via específica. Os procedimentos da contratação pública, por causa da sua vertente comunitária, da sua importância económica e da sua especificidade jurídica, são um deles.

Apesar de se tratar de um meio processual que conta já com alguns anos de vida [recorde-se que tudo começou com o DL n.º 134/98, de 15/5, em transposição do direito comunitário (1)], sobre o qual existe autorizada doutrina

(*) O presente texto corresponde, tão fielmente quanto possível, à nossa intervenção no *XI Seminário de Justiça Administrativa*, dedicado ao tema "A reforma da justiça administrativa 2004-2009: balanço e perspectivas". A mesa da 3.ª sessão (que tinha por objecto os "Meios urgentes") foi presidida pelo Prof. Doutor Mário Aroso de Almeida e contou também com a intervenção da Senhora Dr.ª Ana Celeste de Carvalho.

(1) Referimo-nos às chamadas *directivas-recursos*, ou seja, à Directiva 89/665/CEE, de 21/12/1989, que coordena as disposições relativas à aplicação dos processos de recurso em matéria de adjudicação dos contratos de direito público de obras e de fornecimentos (alterada pela Di-

rectiva 92/50/CEE, de 24/7/1992), bem como à Directiva 92/13/CEE, de 25/2/1992, relativa à coordenação das disposições 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 dos serviços postais (com a redacção que lhe foi dada pela Directiva 2006/97/CE, de 20/12/2006) – as duas alteradas pela Directiva 2007/66/CE, de 11/12/2007.

e rica experiência jurisprudencial, o contencioso pré-contratual, regulado nos arts. 100.º e segs. do Código de Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA), continua a suscitar questões juridicamente delicadas, sendo relativamente difícil saber a que argumentos deve reconhecer-se prevalência e qual a interpretação correcta do regime da lei.

Uma das causas para essas dúvidas reside naquilo que podíamos designar por *força centrípeta* ou *atractiva* do contencioso pré-contratual. Na verdade, embora seja claro o domínio das situações da vida a que vai nuclearmente votado, o facto de os interesses que subjazem a este meio processual saírem em larga medida sacrificados se se excluir do seu âmbito de aplicação algumas hipóteses menos típicas ou menos comuns, pode levar a que afinal se alargue o seu domínio natural de abrangência, passando assim a incidir também sobre outros casos que, à partida, se diria não corresponderem às razões originárias do contencioso pré-contratual, acabando portanto por se lhe reconhecer uma capacidade de atracção de litígios que giram na sua órbita de influência.

Como quer que seja, aquilo a que nos propomos aqui é apenas enunciar algumas questões

e apontar os argumentos que favorecem um ou outro sentido, avançando, quando for caso disso, aquela que, por nós, parece ser a melhor solução.

2. Os procedimentos pré-contratuais abrangidos

A primeira questão que se coloca é a de saber quais são os *procedimentos pré-contratuais abrangidos*, é dizer, os procedimentos cujos litígios devem ser resolvidos de acordo com as regras do contencioso pré-contratual.

À primeira vista, dir-se-ia não haver problema sério nisso, uma vez que a lei é clara ao estabelecer que só se subsumem nesse meio processual os litígios que se verifiquem no contexto dos procedimentos de formação dos contratos de empreitada e de concessão de obras públicas, de prestação de serviços [hoje, na terminologia do Código dos Contratos Públicos (CCP), aquisição de serviços] e de fornecimento de bens (hoje, aquisição de bens móveis), independentemente da natureza administrativa ou privada de tais contratos, desde que o procedimento seja regulado por normas de direito público⁽²⁾. Assim, ficam excluídos não apenas os *procedimentos adjudicatórios de direito privado*, mesmo que abertos por entidades públicas – que esses, por força da alínea e) do art. 4.º, n.º 1, do Estatuto

(2) Note-se que, se o âmbito de aplicação do contencioso pré-contratual depende da espécie de contrato a celebrar, ele estende-se, porém, a todo e qualquer procedimento administrativo da sua formação, desde o mais amplo e público dos concursos ao mais restrito e informal dos ajustes directos – incluindo os casos em que, apesar de não existir qualquer procedimento prévio de contratação, haja uma decisão administrativa, ainda que implícita, de contratar com alguém um dos contratos abrangidos ou mesmo os casos em que a entidade adjudicante erroneamente decide não estar um destes contratos sujeito a qualquer procedimento de direito público, enveredando ilegalmente por um procedimento de direito privado para o celebrar.

dos Tribunais Administrativos e Fiscais (ETAF), não cabem sequer no âmbito da jurisdição administrativa –, como também os *procedimentos administrativos tendentes à celebração de quaisquer outros contratos de espécie diferente das acima assinaladas*, como, por exemplo, os contratos de parcerias público-privadas institucionalizadas, de concessão de serviços públicos⁽³⁾ (ou de gestão de estabelecimentos públicos, na medida em que devam distinguir-se daqueles), de concessão da exploração de bens dominiais ou do património privado da Administração, de concessão de uso privativo, da concessão de poderes públicos de autoridade, de concessão da exploração de jogos de fortuna ou azar, de imposição de obrigações de serviço público, de aquisição, locação ou alienação de bens imóveis, etc.

Descontando a relativa “desconsideração” processual em que ficam assim colocados os interessados (entidade adjudicante, concorrentes, etc.) destes outros procedimentos administrativos – que não podem contar com uma tutela judicial privilegiada, traduzida essencialmente na subsunção dos seus litígios a um processo célere e urgente⁽⁴⁾ – e descontando também a complexidade substantiva que pode ir envolvida no recorte e delimitação das espécies contratuais enunciadas no art. 100.º, n.º 1, do CPTA (é o caso, por exemplo, da distinção entre concessões

(3) Em sentido contrário, mas no âmbito do DL n.º 134/98, Ac. do STA de 3/9/2003 (P. 1392/03).

(4) Agravado até pelo facto de, como se depreendia do preâmbulo do anterior DL n.º 134/98, a adopção do regime das *directivas-recursos* se ter ficado a dever à necessidade de assegurar uma tutela contenciosa célere e eficaz dos interesses dos particulares nestes procedimentos, porque essa celeridade, dizia-se aí, “vai ao encontro dos objectivos visados” pelo art. 268.º, n.º 4, da CRP – quase a reconhecer portanto que, fora do regime de urgência do contencioso pré-contratual, os processos judiciais não garantem uma tutela efectiva, como exigido nesse preceito da CRP e também no seu art. 20.º, havendo por isso, nessa distinção de dois grupos de litígios (um contenciosamente normalizado, outro privilegiado), sintomas de “engano” da Constituição.

são de obra pública e concessão de serviço público ou entre esta e a aquisição de serviços), fica sempre por saber qual a melhor solução perante os procedimentos com vista à celebração de *contratos complexos* que abrangem prestações típicas de contratos abrangidos pelo art. 100.º, n.º 1, e de contratos nele não subsumíveis⁽⁵⁾.

Aplica-se ou não, aos litígios que ocorram aí, o contencioso pré-contratual? E qual o critério? Uma hipótese era lançar mão do *critério da componente de maior expressão financeira* – por aplicação do princípio outrora reflectido nos arts. 5.º do DL n.º 55/99 (de 2/3) e do DL n.º 197/99 (de 8/6) –, valendo o contencioso pré-contratual quando tal componente correspondesse a um dos contratos nele abrangidos. Acontece que a lei procedimental já não confere relevância a tal critério⁽⁶⁾, encontrando-se actualmente no CCP um regime bem diferente (art. 32.º), que, de resto, não deixa igualmente de interessar a esta questão.

De acordo com o Ac. do TCASul de 17/9/2009 (P. 4800/09) – estava em causa um concurso destinado à celebração de um contrato de “concepção, financiamento, construção e exploração por conta própria e risco do adjudicatário de uma unidade comercial de dimensão relevante a implantar sobre domínio privado municipal em regime de direito de superfície da Lei dos Solos” –, o regime do contencioso pré-contratual deve aplicar-se, em detrimento do regime normal, quando as “prestações de, pelo menos, um dos tipos negociais combinados em coligação ou contrato misto corresponder a uma das quatro categorias nominadas do catálogo legal”.

⁽⁵⁾ A questão não se coloca, naturalmente, quando todas as prestações correspondem a uma das quatro categorias do catálogo. Pode haver aí um problema de direito substantivo, mas processual não haverá, aplicando-se sempre o regime do contencioso pré-contratual.

⁽⁶⁾ Mesmo se continua a ter importância no direito comunitário (ver por exemplo o art. 1.º, n.º 2, alínea d), 2.º §, da Directiva 2004/18).

Por nós, diríamos que se a prestação do catálogo for irrelevante na economia do negócio, aí, mesmo que valha o regime do CCP (ver art. 32.º, n.º 6), não deve considerar-se aplicável o contencioso pré-contratual. Se, pelo contrário, a prestação do catálogo contribuir objectivamente para a fisionomia do contrato, se for ela o *objecto principal* do negócio, então, sim, valerá uma espécie de *teoria da absorção contenciosa*, aplicando-se o regime dos arts. 100.º e segs. do CPTA, independentemente do que se passe no plano substantivo e procedimental.

2.2. Note-se, por outro lado, que apesar de as directivas-recursos abrangerem apenas os contratos que caem no âmbito das directivas relativas aos contratos públicos (v. g., os serviços que se incluam no anexo II B da Directiva 2004/18 e excedam os limiares comunitários), o contencioso pré-contratual vale para todos os procedimentos de direito público com vista à contratação de um bem pelas entidades adjudicantes, mesmo que se trate de um ajuste directo em razão do valor, abaixo portanto dos limiares comunitários, na medida em que o legislador processual não estabeleceu qualquer diferença nessa matéria.

2.3. Ficam também excluídos do contencioso pré-contratual os litígios existentes em *procedimentos concorrenciais de formação de actos administrativos* (v. g., de licenciamento ou autorização do exercício de actividades económicas de privados, condicionadas, reservadas ou limitadas por lei, algumas de grande relevância económica e concorrencial, como sucede com as licenças de telecomunicações, de televisão e de rádio, que sejam atribuídas por concurso).

Embora seja essa a solução da lei, fica por saber se, quando esteja em causa a atribuição unilateral, por parte das entidades adjudicantes sujeitas a procedimentos adjudicatórios de direito público, de quaisquer vantagens ou benefícios através de *acto administrativo* ou equiparado, em

substituição da celebração de um contrato público sujeito ao regime do contencioso pré-contratual – hipótese em que o CCP manda aplicar as regras adjudicatórias que seriam aplicáveis ao contrato substituído (art. 1.º, n.º 3) e hipótese também que, na perspectiva dos interesses, é idêntica à pré-contratual –, fica por saber, dizia-se, se nesse caso a lei processual não devia igualmente acompanhar essa equiparação de regime, estendendo a tais casos o regime do art. 100.º.

2.4. Resta dizer que, por nós, seria um enorme passo em frente, no domínio das garantias adjectivas do direito administrativo, se *todos os procedimentos adjudicatórios de direito público tendentes à celebração de contratos ficassem sempre sujeitos ao regime do contencioso pré-contratual* – com a vantagem de que daí não adviria, pensamos, uma “avalancha” de novos processos urgentes (a pedir ainda mais trabalho aos juízes), pois os procedimentos em maior número, de longe, são os que já se encontram hoje abrangidos.

Até lá, se um interessado num procedimento de formação de contratos não abrangido recorrer ao contencioso pré-contratual, em vez de a uma acção administrativa especial, o tribunal accionado não deve absolver o réu da instância, mas mandar seguir o processo nesta segunda forma, como bem decidiu o Ac. do TCA Norte de 21/4/2005 (P. 1023.04.6).

3. Ilegalidades invocáveis no contencioso pré-contratual

Uma outra questão que pode colocar-se respeito ao âmbito ou natureza das ilegalidades invocáveis no contencioso pré-contratual, designadamente, *i*) se cabe aí apenas a violação das normas de publicidade e concorrência de fundo comunitário (*tese do alcance mínimo*, que atribui carácter prevalecente à origem deste processo urgente), *ii*) se cabe, ao invés, a violação de qualquer princípio e regra (comunitário ou nacio-

nal) de cariz pré-contratual⁽⁷⁾, que tenha como objecto a disciplina ou conformação jurídica do procedimento de formação do respectivo contrato, incluindo as normas supletivas de conformação de qualquer procedimento em geral (*tese do alcance médio*, ligada à função do contencioso pré-contratual), *iii*) ou se, pelo contrário, deve incluir-se aí a violação de quaisquer normas, independentemente da sua natureza pré-contratual, como as relativas (a condicionamentos ou limitações) ao exercício da actividade a contratar, as normas sobre a titularidade de um exclusivo ou de uma patente comercial respeitante ao bem posto a concurso ou sobre a exigência legal, por exemplo, de a realização da obra dever ser precedida de um procedimento de avaliação de impacto ambiental ou de uma autorização do IGESPAR, etc. (*tese do alcance máximo*).

Afastada a primeira hipótese (que por acaso chegou a ser adoptada em França), dir-se-ia que a tese do alcance médio corresponde ao âmbito natural ou à origem do contencioso pré-contratual. Pensamos porém que o interesse da resolução global do litígio e a tal força atractiva ou centrípeta do contencioso pré-contratual, a que fizemos referência atrás, levam a que talvez deva aceitar-se a tese do alcance máximo, permitindo que se discuta no processo todas as questões que importam à validade do procedimento adjudicatório. Todas, note-se, mas apenas essas. Há de facto um *limite óbvio à tese do alcance máximo*: é que a invocabilidade das questões jurídicas de natureza não pré-contratual (em sentido estrito), como as que acima referimos (avaliação de impacto ambiental, etc.), depende sempre de elas interessarem à validade do procedimento. Não podem suscitar-se no contencioso pré-contratual questões que não condicionem ou não tenham relevo para a validade do procedimento adjudicatório em causa, é dizer,

(7) Não exclusivamente pré-contratual, mas com projecção pré-contratual (v. g., princípio da imparcialidade).

em última instância, para a validade do acto de adjudicação.

Imagine-se, para dar um exemplo, que alguém considera que determinada obra pública, objecto de um concurso, a realizar-se como previsto nas peças procedimentais, viola um plano municipal de ordenamento do território. Será que essa pessoa pode (ou deve) lançar mão do contencioso pré-contratual, impugnando a adjudicação feita ou o caderno de encargos? A resposta, por nós, é negativa. Com efeito, além de outras considerações que podiam ser pertinentes, não há qualquer relação paramétrica entre as regras dos planos municipais de ordenamento do território e o procedimento adjudicatório. Os procedimentos pré-contratuais não servem para verificar, nem isso é objecto aí de qualquer análise ou avaliação, se a obra que se pretende efectuar é ou não conforme às regras a que obedece a ocupação, o uso e a transformação do solo. Por outro lado, a adjudicação tem efeitos e conteúdo puramente adjudicatórios, não constituindo uma decisão com base na qual seja possível promover (muito menos, directa e imediatamente) operações urbanísticas de ocupação, uso ou transformação do solo. Por outras palavras, o acto de adjudicação não investe o adjudicatário no direito de realizar uma operação urbanística, conferindo-lhe, quanto muito, legitimidade para, quando chegar o momento, requerer às entidades competentes a realização dessa operação, sendo que só aí, quando houver esse requerimento e os mecanismos de controlo prévio subsequentes, próprios do direito do urbanismo, é que se irá averiguar se há ou não compatibilidade com as normas urbanísticas. E só aí essa pessoa poderá reagir judicialmente, mas sempre fora do contencioso pré-contratual.

4. A legitimidade activa no contencioso pré-contratual

A legitimidade activa no contencioso pré-contratual está aberta aos candidatos e concorrentes que participam no procedimento adjudicatório. Esse é, diríamos, o seu âmbito natural.

Além disso, pensamos que o mesmo vale para o Ministério Público e também para as pessoas que, embora interessadas em participar, não podem aceder ao procedimento por não respeitarem as regras (supostamente ilegais) estabelecidas para o efeito ou as pessoas que, embora interessadas no bem em causa, consideram que não foi adoptado o procedimento devido. São os casos de “adopção de procedimento ilegal”. E ainda as pessoas que operam no “mercado” a que se reporta o procedimento e possam ser por ele lesadas, como o titular de um direito de exclusivo à prestação ou utilidade em causa ou uma empresa que se sinta prejudicada nos seus direitos e interesses pela abertura e objecto do procedimento. São os casos do “concurso (ou procedimento) lesivo”.

A pergunta é se, por força da remissão do art. 100.º, n.º 1, do CPTA para a secção da “impugnação dos actos administrativos” e na falta de disposição especial nesta matéria, não deve reconhecer-se que esse âmbito é afinal bem mais alargado, incluindo todas as pessoas, órgãos e entidades a que se refere o art. 55.º, n.º 1, do Código⁽⁸⁾, passando por isso a abranger os *litígios populares sociais* (v. g., caso do túnel do Marquês do Pombal), os *litígios populares locais* (art. 55.º, n.º 2, do CPTA), os *litígios inter-orgânicos* (v. g., abertura, pela câmara municipal, de um concurso para atribuição de uma concessão de obra pública sem a autorização legalmente devida da assembleia municipal), os *litígios intra-orgânicos*

(8) Ou dos arts. 68.º e 73.º do CPTA, se se entender serem eles os aplicáveis quando esteja em causa um pedido de condenação à prática de acto devido ou um pedido de impugnação de normas.

(v. g., impugnação da deliberação colegial de adjudicação pelo presidente do colégio), etc.

Sem embargo de se reconhecer que o contencioso pré-contratual não foi ou não terá sido legislativamente (menos ainda comunitariamente) pensado para estes casos, diríamos que, dada a teleologia centrípeta da sua instituição – ou seja, a sua tendência para albergar tudo o que tenha incidência ou relevo pré-contratual, sob pena de frustração dos interesses a cuja tutela vai votado –, ele possivelmente acabará também por os abranger.

5. Os pedidos formuláveis no contencioso pré-contratual

Embora esteja desenhado sobretudo para a impugnação e invalidação de decisões administrativas de conteúdo positivo (incluindo os da autoria de sujeitos privados, nos termos do art. 100.º, n.º 3) ⁽⁹⁾, há outros pedidos que estão *legalmente previstos* poder formular-se no contencioso pré-contratual, como sucede com a invalidação de documentos conformadores (art. 100.º, n.º 2), com a invalidação do contrato (mas apenas em cumulação com um dos pedidos anteriores, nos termos dos arts. 102.º, n.º 4, e 63.º) e com o pedido de indemnização (na específica hipótese regulada no art. 102.º, n.º 5).

Depois, há outros que, embora não legalmente previstos, foram entretanto *sancionados pela jurisprudência*, como o pedido de condenação à prática de acto procedimental devido, mas omitido ou recusado (Ac. do STA n.º 1/2005,

⁽⁹⁾ Note-se que, embora a lei só remeta os actos dos sujeitos privados (nas condições do art. 100.º, n.º 3, parte final) para o regime do contencioso pré-contratual, deve entender-se que o mesmo vale quando se trate da impugnação de documentos conformadores desses procedimentos ou da condenação à prática de acto devido por parte dos sujeitos privados, etc.

P. 903/2004) ⁽¹⁰⁾ ⁽¹¹⁾ – parecendo-nos que, embora pouco verosímil, também caberá aqui, quando tenha configuração pré-contratual, o pedido de declaração de ilegalidade por omissão de norma (correspondente ao art. 77.º do CPTA).

Temos como *duvidosa* a formulação no contencioso pré-contratual de *pedidos de condenação à abstenção de acto administrativo pré-contratual*. A questão, aqui, não é tanto, pensamos, saber se um pedido desses cabe neste meio processual ou antes na acção administrativa comum, mas se cabe no domínio dos litígios pré-contratuais, por se entender que, nestes casos, ele pura e simplesmente não poderia ser deduzido (não se admitiria, assim, por exemplo, que se pedisse a condenação na abstenção da prática do acto de adjudicação ou de não adjudicação).

Sendo para nós duvidoso que o legislador tenha querido furtar aos interessados nos procedimentos pré-contratuais, incluindo os “terceiros interessados”, uma garantia preventiva que colocou em geral à disposição de todos – e se de facto não quis, então deveria ser aplicável a tal pedido o regime do contencioso pré-contratual –, diríamos que, além de ser uma hipótese de difícil verificação (são apertados, como se sabe, os requisitos do acto proibido, subjacentes a uma decisão judicial dessas), o pedido de condenação à abstenção da prática de um acto pré-contratual só pode ser formulado quando o sistema de garantias principais e cautelares pré-contratuais não dê tutela minimamente adequada ao caso. Em princípio, isso não acontecerá e a generali-

⁽¹⁰⁾ DR, I Série-A, n.º 8, de 12/1/2005.

⁽¹¹⁾ Concordando com a solução, não queremos deixar de dizer que quando a omissão ou recusa da prática de um acto pré-contratual consubstancia a violação de uma norma legal em que se faça aplicação das exigências constantes das directivas comunitárias, a possibilidade de o interessado recorrer ao sistema de garantias céleres e eficazes estabelecido para a transposição das directivas-recursos, como acontece com o contencioso pré-contratual, é uma consequência ou decorrência imperativa do direito comunitário, a que a lei e os tribunais portugueses não podem furtar-se.

dade das situações e interesses em jogo estarão devidamente acautelados. Se não for assim num determinado caso – requisito que cabe sempre ao interessado provar –, poderá ser então de ponderar, com base nessas circunstâncias concretas, a admissibilidade excepcional de tal pedido.

Por sua vez, temos como praticamente segura a impossibilidade de deduzir no contencioso pré-contratual *pedidos de indemnização* fora da hipótese regulada no art. 102.º, n.º 5, do CPTA. Sendo certa a sua exclusão no caso de ser formulado autonomamente – *v. g.*, pedido de indemnização pelos prejuízos causados por uma adjudicação ilegal que se não impugnou ou pedido de indemnização pelos prejuízos causados por uma decisão de não adjudicação cuja legalidade se não contesta –, a solução poderia ser um pouco mais duvidosa quando se trate de um pedido consequente ou derivado (*v. g.*, pedido de indemnização pelos prejuízos causados pela adjudicação ilegal impugnada). Consideramos porém que, além de não estar legalmente previsto, a inadequação dos prazos de contestação e decisão do contencioso pré-contratual a um processo indemnizatório, o facto de o atraso na decisão poder frustrar os interesses da rápida estabilização da situação jurídica, bem como o facto de a sua resolução através da acção administrativa comum não bulir com os interesses subjacentes ao contencioso pré-contratual são motivos suficientes para afastar aqui a admissibilidade de tais pedidos indemnizatórios ⁽¹²⁾.

Fora, excluídos do contencioso pré-contratual, além dos referidos, ficam todos os outros restantes subsumíveis na acção administrativa comum ou, claro, em outro processo especial.

⁽¹²⁾ É verdade que o recurso, num caso destes, ao expediente previsto no art. 90.º, n.º 3, do CPTA poderia atenuar as inconveniências da demora resultante da instrução respeitante ao pedido de indemnização no caso de ser improcedente o pedido principal de impugnação do acto, mas já não seria assim se ele fosse dado como procedente.

6. Regime supletivo do contencioso pré-contratual

Naquelas matérias que não estejam reguladas nos arts. 100.º a 103.º, o CPTA manda aplicar à impugnação dos actos administrativos pré-contratuais o regime dos seus arts. 50.º a 65.º, relativos aos processos da acção administrativa especial de impugnação de actos administrativos (ver parte final do art. 100.º, n.º 1).

Há, porém, algumas questões a resolver.

Em primeiro lugar, essa remissão vale apenas para a impugnação de actos administrativos, o que significa que, quando estejam em causa outros pedidos subsumíveis no contencioso pré-contratual, devem ser-lhes supletivamente aplicáveis, não as disposições dos tais arts. 50.º a 65.º do Código, mas as que sejam pertinentes em função da espécie de pedido em causa (como no caso dos pedidos de condenação à prática de acto devido ou da impugnação de normas), salvo na parte em que deva prevalecer a regulação própria (expressa ou implícita) do contencioso pré-contratual, como, por exemplo, em matéria de impugnação directa dos documentos conformadores, prazo, etc.

Por outro lado, apesar de o legislador ter procedido a uma remissão em bloco para o regime dos arts. 50.º a 65.º do CPTA, há (ou pode haver) normas dessas que não podem ser aqui aplicadas ou cuja aplicação tem de ser adaptada. Referimo-nos nomeadamente ao art. 58.º, n.º 4 (ver adiante o ponto 7), ao art. 58.º, n.º 3 (que não se aplica em matéria de processos urgentes) e ao art. 60.º, n.º 3, sobre a interrupção do prazo de impugnação do acto administrativo insuficientemente notificado ou publicado, pois para que esse efeito opere é necessário que o interessado se guie pelo prazo mais curto de 1 mês do art. 101.º (contado em dias de calendário), e não pelo prazo mais longo de 30 dias úteis aí previsto para requerer a notificação ou publicação suficientes.

7. O prazo do contencioso pré-contratual

Um primeiro problema que o prazo do art. 101.º do CPTA coloca é o de saber qual a sua influência em sede de *revogação das decisões pré-contratuais*. Com efeito, no caso de não estar pendente uma impugnação judicial do acto – se estiver, a solução depende da interpretação que se faça do art. 64.º, n.º 1, do CPTA –, a lei (o art. 141.º do CPTA) estabelece que a revogação por ilegalidade só pode ter lugar até ao termo do prazo mais longo que haja para a dita impugnação, solução que, no âmbito da acção administrativa especial (considerando o prazo de que dispõe o Ministério Público, segundo o art. 58.º, n.º 2, do CPTA), permite essa revogação até um ano após a prática do acto ilegal. Com a diferença, ainda, de, nos termos gerais, em caso de acto nulo, a sua declaração como tal poder ocorrer a todo o tempo.

Acontece que, no contencioso pré-contratual, o prazo de 1 mês vale também para o Ministério Público (e, ao que parece, pelo menos em certos termos, para os próprios actos nulos), donde resulta que, no caso de praticar algum acto ilegal no decorrer do procedimento, a entidade adjudicante dispõe apenas de 1 mês para decretar a sua anulação. Note-se, no entanto, que esse prazo não se conta a partir da prática do acto ilegal, mas da prática do acto final do procedimento (em princípio, do acto de adjudicação). Melhor dizendo, ele termina 1 mês após a adjudicação e corre desde a prática do acto endoprocedimental ilegal. É isso que resulta do facto de a ilegalidade do acto endoprocedimental se repercutir no acto final de adjudicação e de nos parecer que a solução constante do art. 51.º, n.º 3, do CPTA, que permite aos interessados impugnar o acto final com fundamento na ilegalidade de actos anteriores do procedimento, deve também permitir à entidade adjudicante que revogue a adjudicação com fundamento na ilegalidade de actos anteriores até 1 mês após a prática desse acto final – até porque, bem vistas as coisas, na generalidade dos casos (salvo as hipóteses de

exclusão de propostas ou candidaturas), é esse o prazo dentro do qual os interessados podem ainda impugnar o acto final.

Outro problema, bem mais delicado, que o art. 101.º do CPTA suscita tem a ver com o seu âmbito de aplicação, mais concretamente, o de saber se o prazo nele estabelecido vale apenas para a impugnação de actos administrativos anuláveis instaurada por interessado ou vale também para todos os outros casos.

Olhando à letra e à sistematização da lei, diríamos que tal prazo valeria para qualquer situação, como o inculca a circunstância de ele aparecer intimamente ligado ao “carácter urgente dos processos do contencioso pré-contratual” (e todos os processos do contencioso pré-contratual são urgentes...), a que acresce o facto de a disposição do art. 101.º ser uma norma aparentemente fechada, respeitante aos “processos do contencioso pré-contratual”, quaisquer que eles sejam, sem distinção ou reserva.

Vamos no entanto por partes.

Em relação às impugnações pré-contratuais deduzidas pelo Ministério Público, parece-nos dever valer o prazo de 1 mês – a contar “da data do conhecimento do acto” –, e não o prazo de 1 ano, além do mais, porque não se fez aqui, como se fez no art. 58.º, n.º 2, do CPTA, qualquer distinção entre a impugnação deduzida pelo interessado e a acção pública⁽¹³⁾.

O prazo do art. 101.º tem também sido considerado aplicável, com a oposição de alguma doutrina, à impugnação de *actos nulos*, arredando-se daqui também, portanto, as normas dos arts. 58.º, n.º 1, do CPTA e 134.º, n.º 2, do CPA (Código do Procedimento Administrativo), que

⁽¹³⁾ Em sentido contrário, embora no domínio do DL n.º 134/98, Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República n.º 95/2002 (DR, 2.ª Série, de 18/12/2002), sustentando que o Ministério Público dispõe do prazo de um ano para impugnar os actos pré-contratuais, utilizando para o efeito os meios comuns de impugnação de actos.

permitem a impugnação do acto nulo “a todo o tempo” (14).

São, em primeiro lugar, as conhecidas preocupações de maior urgência na estabilização das relações ou situações pré-contratuais, bem como da utilidade preventiva do processo pré-contratual, e também, em segundo lugar, a falta de distinção legal (que parece propositada) entre os prazos de impugnação dos actos feridos de uma e outra dessas invalidades, bem como a especificidade dos procedimentos pré-contratuais, que os interessados acompanham a par e passo. Além disso, prevê-se no art. 283.º, n.º 1, do CCP que “os contratos são nulos se a nulidade do acto procedimental em que tenha assentado a sua celebração tenha sido judicialmente declarada ou *possa ainda sê-lo*”, proposição, esta última, que parece pressupor que há casos de actos nulos que já não podem ser impugnados, que seriam então os que caem no âmbito do contencioso pré-contratual (sujeitos ao prazo de 1 mês).

O problema é que, a ser assim, pode estar a consagrar-se uma solução gravemente danosa para os altos valores jurídicos que se escondem por trás das causas de nulidade de um acto administrativo – de resto, a questão pode colocar-se também no âmbito do contencioso eleitoral, e de forma mais agravada ainda, porque nesse caso o prazo é, de acordo com o art. 98.º, n.º 2, do CPTA, de apenas 7 dias (a “raiar”, parecidos, a inconstitucionalidade).

É certo que, quando essa nulidade resulte, por exemplo, da preterição de concurso, porque se enveredou ilegalmente por um ajuste directo, os interessados (terceiros que podiam ter acedido ao concurso) têm sempre o prazo de 1 mês a contar do conhecimento, por exemplo, da adjudicação ou do contrato. Nesses casos, o

prazo é de facto exíguo, mas ainda assim dispensa alguma tutela.

As situações mais graves ocorrem quando a causa de nulidade não se revela no acto, como quando ele tenha sido praticado por corrupção, caso em que a solução do legislador permitiria que tal acto se consolidasse no ordenamento decorrido o prazo de 1 mês contado da sua notificação aos concorrentes, impedindo-os (e à própria entidade adjudicante) de reagir contra tamanha ilegalidade se só tomarem conta dela depois disso.

Para evitar essa consequência, pensamos que em todas as situações em que a causa da nulidade se não revele no texto do acto, não resulte do simples confronto do seu autor, dos seus pressupostos e motivos (explícitos), do seu conteúdo e formalidades, com o bloco legal, em suma, quando se trate de uma causa de *nulidade oculta* ou *velada*, o prazo só começa a contar do conhecimento do motivo invalidante.

Mas seria de facto melhor que os actos nulos pudessem ser impugnados a todo o tempo (ou, pelo menos, dentro de um prazo alargado). De qualquer forma, a nulidade pode ser sempre invocada pelos interessados e conhecida pelos tribunais (não há sanção pelo decurso do tempo, como se sabe), desde que não se tenha em vista com isso a declaração da nulidade do acto.

O prazo de 1 mês vale igualmente para os pedidos de *condenação* da entidade competente à *prática do acto devido* – com afastamento do prazo de um ano do art. 69.º, n.º 1, do CPTA –, contando-se a partir da notificação (ou do conhecimento) do acto de recusa ou do decurso do prazo legal estabelecido para a emissão do acto ilegalmente omitido (15).

No caso de tardar a adjudicação, temos dúvidas se o prazo começa a contar do termo do prazo da obrigação de manutenção das propostas (ver art. 76.º, n.º 1, parte final, do CCP) ou, antes, do indeferimento do (ou da falta de resposta ao)

(14) Ver, por exemplo, no âmbito do DL n.º 134/98, os Acs. do STA de 27/10/1998 (P. 44 153) e de 30/4/2002 (P. 47 032), e, no âmbito do CPTA, os Acs. de 9/8/2006 (P. 528/06) e de 3/10/2006 (P. 598/06).

(15) Ver Ac. do STA n.º 1/2005 (P. 903/2004).

pedido que o interessado faça à entidade adjudicante para que proceda à adjudicação.

No caso de *condenação à abstenção da prática de um acto*, se for pedido admissível no contencioso pré-contratual, ou não há prazo ou ele começa a contar do momento em que se foi notificado ou se teve conhecimento do projecto de acto que se pretende não seja praticado.

7.1. Note-se, por outro lado, que se aplica ao contencioso pré-contratual, como os tribunais têm vindo a sublinhar ⁽¹⁶⁾, o regime do art. 59.º, n.º 4, do CPTA, pelo que, se tiver havido lugar a qualquer *impugnação administrativa facultativa* [que constitua a entidade no dever legal de decidir ⁽¹⁷⁾], o prazo para instaurar o processo suspende-se e só começa a contar desde a notificação da decisão que recair sobre a reclamação ou recurso administrativos deduzidos ou do termo legal do prazo que o órgão competente dispõe para se pronunciar, no caso da sua inércia.

Quanto ao regime do art. 58.º, n.º 4, pensamos que tem aqui aplicação a hipótese do justo impedimento (é um princípio geral de direito) e a hipótese do erro desculpável, mesmo se parece justificar-se uma limitação ao diferimento do prazo – que vai aí estabelecido por referência ao prazo de um ano da alínea *b*) do art. 58.º, n.º 2, que não vale no contencioso pré-contratual –, admitindo a impugnação apenas dentro de um prazo razoável.

No caso de se entender que os litígios inter-orgânicos, os litígios populares, os litígios por violação de direito de exclusivo, etc. – referidos no ponto 4 – seguem obrigatoriamente o regime do contencioso pré-contratual, pode haver motivos para incluir no conceito de erro desculpável a instauração do respectivo processo após o termo do prazo de 1 mês. É que não só tal prazo

está posto essencialmente a pensar nos concorrentes que acompanham o procedimento a par e passo, como não é absolutamente claro na lei que tais litígios devam seguir este regime urgente, podendo assim justificar-se (tudo depende do caso concreto) a admissibilidade excepcional de impugnações tardias com fundamento na ambiguidade do quadro normativo aplicável.

8. Impugnação dos documentos conformadores do procedimento

No art. 100.º, n.º 2, do CPTA permite-se a “impugnação directa”, em processo de contencioso pré-contratual, do programa do concurso, do caderno de encargos ou de qualquer outro documento conformador dos procedimentos abrangidos, independentemente portanto de se tratar da impugnação de norma mediatamente operativa (cujos efeitos só se incrustam na esfera jurídica dos destinatários através de um acto de sua aplicação) ou de norma imediatamente operativa, com afastamento assim do requisito da parte final do art. 73.º, n.º 1, do CPTA ⁽¹⁸⁾.

Em segundo lugar, mais do que isso, não se exige aqui, para que o tribunal proceda à declaração de ilegalidade com força obrigatória geral, que a respectiva norma já tenha sido desaplicada por três sentenças judiciais precedentes (ver art. 73.º, n.º 1), podendo (devendo) ela ser invalidada se o tribunal a considerar ilegal – aqui, o conceito de ilegalidade, quando se trate da impugnação de uma verdadeira norma jurídica, abrange a violação de regras ou princípios de direito comunitário (*v. g.*, regras constantes das directivas), sendo duvidoso se exclui a vio-

⁽¹⁶⁾ Entre outros, Acs. do TCA Sul de 18/1/2007, P. 2154, do TCA Norte de 19/5/2005, P. 616/04.6, e do STA de 13/3/2007, P. 1009/07, e de 17/12/2008, P. 841/08.

⁽¹⁷⁾ Assim, Ac. do STA de 24/9/2009, P. 702/09.

⁽¹⁸⁾ Aproveita-se a oportunidade para dizer que a declaração prevista no art. 57.º, n.º 1, alínea *a*), do CCP – ou seja, a “declaração do concorrente de aceitação do conteúdo do caderno de encargos” – não configura uma espécie paralela à “aceitação do acto administrativo” (do art. 56.º do CPTA), não impedindo por isso o interessado de suscitá-las as ilegalidades de que esse documento padeça.

lação de regras ou princípios de direito constitucional.

Por outro lado, pensamos que há que distinguir entre *documento conformador do procedimento com eficácia externa* – que discipline o procedimento dispondo sobre os direitos e os deveres a que os interessados ficam sujeitos por mor do procedimento ou por mor do contrato a celebrar na sua sequência – e os *regulamentos internos*. Entre os primeiros, além dos já referidos, contam-se os convites para apresentar propostas, os esclarecimentos, os organigramas ou tábuas de pontuação de que o júri se serve para apreciar e pontuar as candidaturas e propostas dos interessados (embora tudo isso deva constar hoje do programa de procedimento), os termos e condições da fase de negociação de propostas (se constarem de documento avulso), a memória descritiva (no diálogo concorrencial), etc. Já não será assim, por exemplo, com o regulamento de funcionamento interno do júri, caso exista, ou seja, sobre o que ele dispuser sobre a ordem de votação dos seus membros, sobre aqueles a quem cabe formular a respectiva proposta de deliberação, etc.

É também duvidoso se se inclui no contencioso pré-contratual a impugnação de *regulamentos gerais da contratação pública*, aplicáveis aos vários procedimentos pré-contratuais da mesma ou de várias entidades adjudicantes. Se a resposta for positiva, estamos a sujeitar tais regulamentos à regra da impugnação directa (art. 100.º, n.º 2) – mesmo se o prazo de um mês do art. 101.º só se inicia, no mínimo, com a sua divulgação no procedimento em causa ou com o seu conhecimento por parte dos concorrentes nesse procedimento⁽¹⁹⁾ –, mas também à possibilidade da declaração da sua ilegalidade com força obrigatória geral, à revelia do requisito posto na parte final do art. 73.º, n.º 1, do CPTA, sem as garantias de uma ponderação reflectida, exigível, na lógica do CPTA, quando se trata da

eliminação ou da amputação de uma norma do ordenamento geral (e não apenas do “ordenamento” do procedimento em causa).

Se a resposta for negativa, estamos a sujeitar tais regulamentos ao regime comum da sua impugnação, com as consequências que isso acarreta para os interesses da rápida estabilização das questões pré-contratuais.

Tudo ponderado, mas com dúvidas, pensamos que talvez a melhor solução passe por incluir os regulamentos gerais no contencioso pré-contratual, mas não permitir sem mais a declaração da sua ilegalidade com força obrigatória geral – como acontece com os documentos pré-contratuais *ad hoc*, elaborados e aprovados para um concreto procedimento –, devendo o tribunal num caso desses optar por uma sentença declarativa de ilegalidade com efeitos circunscritos ao caso concreto, que seria não a situação do autor do processo, como em geral (ver art. 77.º, n.º 2, parte final), mas o procedimento em apreço.

Por outro lado, apesar de a fórmula da lei ser um pouco ambígua (ver art. 100.º, n.º 2), parece que, à semelhança do que acontece com os actos administrativos, o regime da impugnação de documentos conformadores aqui previsto é imperativo ou obrigatório, precludindo a possibilidade de os interessados lançarem mão, *para efeitos pré-contratuais*, do regime da acção administrativa especial⁽²⁰⁾.

Quanto ao *prazo* de impugnação dos documentos conformadores do procedimento, pensamos valer aqui – como também já o afirmou o STA, em acórdão de revista de 26/8/2009 (P. 471/09-11) – o disposto no art. 101.º do CPTA, afastando-se assim a possibilidade de as peças

⁽¹⁹⁾ É questão melhor tratada adiante.

⁽²⁰⁾ Naturalmente, isso não significa que não seja possível a invocação da ilegalidade (parcial ou total) do contrato por parte do (agora) co-contratante com fundamento em ilegalidades já existentes nas peças do procedimento, designadamente, no caderno de encargos – salvo se isso configurar um abuso do direito, como eventualmente aconteceria se tivesse sido com fundamento na disposição ilegal que se procedeu à adjudicação a seu favor (e o orde-

do procedimento poderem ser impugnadas a todo o tempo (mesmo se isso não implicasse necessariamente a permanente revisibilidade da decisão adjudicatória, atenta a limitação dos efeitos da declaração de ilegalidade consagrada no art. 76.º, n.º 3, do CPTA). Aliás, a fórmula da lei é claramente inclusiva, dispondo que esse prazo vale para os “processos do contencioso pré-contratual”, quaisquer que sejam, sem distinção.

A solução até parece à partida muito estranha (um regulamento ilegal, por definição, deve poder ser impugnado a todo o tempo, sob pena de inversão ou adulteração do princípio da legalidade), mas é preciso não esquecer que as peças de um procedimento ... são peças de um procedimento, esgotam-se nele e extinguem-se com ele. Por outro lado, os efeitos assacados ao decurso do prazo (se ele contasse do acesso informático ou físico a tais documentos, como se sustenta no acórdão citado) não são plenos, uma vez que a “consolidação” do documento conformador do procedimento não tem como consequência a consolidação da ilegalidade nele contida (como se ela, decorrido esse prazo, não mais pudesse ser invocada no procedimento ou em tribunal), operando sempre (a tal “consolidação” do documento) sem prejuízo da impugnação dos actos de sua aplicação directa ou pressuposta (em última instância, o acto de adjudicação ou não adjudicação).

No entanto, e aqui afastamo-nos em alguma medida do que foi decidido pelo STA, esse prazo talvez não devesse começar a contar do acesso ao documento em causa. Dois exemplos: se o prazo para apresentar propostas num concurso

namento dispense solução adequada para o problema da ilegalidade, ou seja, uma solução que não passe necessariamente pela invalidação do contrato) –, como também não impede quaisquer pedidos indemnizatórios relacionados com essa ilegalidade (com os limites assinalados), muito menos ficam quaisquer terceiros impedidos de, nos termos do art. 40.º do CPTA, arguir essa ilegalidade para efeitos contratuais.

público internacional é, no mínimo, de 47 dias (art. 136.º, n.º 1), pode bem acontecer que o interessado não tenha sequer lido todo o caderno de encargos ou todo o programa de concurso antes de se esgotar o tal prazo de 1 mês; por sua vez, num concurso limitado, em que os interessados têm logo acesso ao caderno de encargos, é natural que, na fase da apresentação das candidaturas, não dediquem particular atenção a esse documento, sendo que, se o prazo começar a contar a partir daí (do seu acesso), quando se chegar à fase de apresentação de propostas, ele já terá decorrido integralmente ⁽²¹⁾.

Parece-nos assim que, mesmo sabendo que isso não se ajusta à letra da lei (o que, por sua vez, também não significa que não seja ainda assim a melhor solução), o prazo podia começar a contar do momento em que o interessado ficou colocado em condições concretas de deduzir a impugnação judicial, é dizer, a partir do momento em que a ilegalidade (uma certa ilegalidade) do documento se tornou uma questão no procedimento ⁽²²⁾. Além das referidas, esta solução tem a vantagem, sobre a anterior, de não pedir ou exigir que o interessado, no período de elaboração da sua proposta ou candidatura, antecipe todas as potencialidades e virtualidades dos vários segmentos normativos em que se desdobram as disposições dos documentos conformadores do procedimento (bem extensos, às vezes).

Para não dizer também que não veríamos necessariamente como má solução a de permitir a impugnação do documento por todo o tempo do procedimento, até ao decurso de 1 mês após o acto de aplicação do documento ou até mesmo ao prazo de 1 mês a contar do acto final. Na

⁽²¹⁾ Mesmo se neste caso era possível sustentar, com razoabilidade, a existência de dois prazos de impugnação, um virado para a fase de candidaturas, outro para a fase de propostas.

⁽²²⁾ E há mais alternativas, como contar tal prazo a partir do termo do prazo para apresentação das propostas ou candidaturas.

verdade, se a ilegalidade do documento se mantém operativa e invocável contra os actos de sua aplicação (em última instância, em princípio, a adjudicação), por que motivo não permitir a impugnação do documento nesses momentos? Só não poderia ser assim quando isso configurasse uma fraude à lei, como aconteceria se um concorrente excluído, que não pode impugnar o acto final com fundamento na ilegalidade da sua exclusão (ver art. 51.º, n.º 3), pretendesse, para obter resultado idêntico, impugnar no prazo de 1 mês após a adjudicação a norma (ilegal) do programa de concurso em que se fundou a sua exclusão.

9. A impugnação do contrato

Três pequenas notas sobre a impugnação do contrato no contencioso pré-contratual.

A primeira para dizer que a celebração do contrato não implica a inutilidade superveniente da lide pré-contratual que se haja constituído a propósito de um acto ou de um documento conformador, mesmo que não haja extensão objectiva da instância nos termos do art. 63.º, n.º 2, do CPTA, ou seja, mesmo que o contrato não seja supervenientemente impugnado ⁽²³⁾.

A segunda para dizer que, se, na pendência do processo pré-contratual, vier a ser celebrado o respectivo contrato, o autor, além de estender o objecto do processo à impugnação desse contrato, pode pedir a substituição (do pedido de adopção) da providência cautelar de suspensão do procedimento cautelar por outra, que tenha em vista a suspensão da execução do contrato celebrado – sendo que, enquanto o contrato não estiver integralmente executado, não se verificará, salvo circunstâncias excepcionais, a situação de impossibilidade absoluta a que se

refere o art. 102.º, n.º 5, do CPTA, justificativa da convalidação do pedido anulatório em pedido indemnizatório ⁽²⁴⁾.

Por último, a questão dos *fundamentos invocáveis para a invalidação do contrato*. A pergunta é a seguinte: esses fundamentos hão-de ser meramente derivados ou consequentes das ilegalidades pré-contratuais arguidas na petição inicial contra o acto ou contra o documento conformador – alegados agora, por remissão, contra o contrato –, ou podem consistir em qualquer ilegalidade de carácter pré-contratual, mesmo que não tenha sido invocada na petição, ou podem ainda traduzir-se numa ilegalidade própria (sobretudo, se exclusiva) do contrato?

A segunda hipótese tem o problema de a impugnação do contrato ser vista como um “pretexto” para ampliar a causa de pedir, quando a regra é a de que, salvo nas situações legalmente previstas (por exemplo, conhecimento officioso das nulidades, intervenção do tribunal nos termos do art. 95.º, n.º 2, fase das alegações, se ela tiver lugar nos termos do art. 102.º, n.º 2), a instância se estabiliza ou se determina na petição. A admissibilidade legal da impugnação do contrato é para trazer o contrato ao processo, não para o autor aproveitar a ocasião para melhor fundamentar a sua posição.

Em relação à terceira hipótese, de invocação de ilegalidades exclusivas do contrato, embora tivesse a seu favor razões de economia processual, tem contra si o facto de assim se permitir um paradoxo, como aconteceria se a sentença decidisse pela improcedência da ilegalidade pré-contratual (arguida contra o acto de adjudicação, por exemplo), mas considerasse procedente a ilegalidade contratual, resultando daí uma decisão judicial tirada em contencioso pré-contratual com efeitos puramente contratuais ⁽²⁵⁾.

⁽²⁴⁾ Assim, Ac. do TCA Sul de 25/11/2009, P. 5119/09.

⁽²⁵⁾ Note-se que este paradoxo também poderia existir na situação anterior, se se admitisse a invocação, para efeitos de invalidação do contrato, de ilegalidades pré-contratuais não invocadas (e já não invocáveis) contra o acto.

⁽²³⁾ Assim, Acs. do STA de 9/3/2004, P. 1726/02, do TCA Norte de 21/4/2005, P. 1023/04.6, e do TCA Sul de 30/11/2005, P. 850/05.

Pensamos assim, e é essa a solução que está em conformidade com o regime do art. 63.º, n.º 2, do CPTA, que o pedido de invalidação (parcial ou total) do contrato há-de ser um *pedido derivado ou consequente* dos fundamentos que se hajam invocado contra o acto ou contra o documento pré-contratual. Por outras palavras, a extensão ou modificação objectiva da instância só parece ser possível nesta sede quando esteja em causa a invalidade contratual derivada das ilegalidades dos actos pré-contratuais que tenham sido arguidas. No fundo, do que se tratará é de determinar as consequências contratuais da prática da ilegalidade pré-contratual invocada, ou seja, o que se teria passado no procedimento pré-contratual e se projectaria no contrato, se tal ilegalidade não tivesse sido cometida.

10. Reflexão final: a opção fundamental a tomar pelo legislador

No meio de tantas questões e interrogações, parece-nos que parte do problema está no facto de o contencioso pré-contratual ser ainda, em vários aspectos, um meio “estigmatizado” pela acção administrativa especial de invalidação de actos administrativos, caracterizado apenas pela urgência e pelo encurtamento de prazos. Por nós, apesar de nada impedir que tudo se mantenha como até hoje, é altura de equacionar a “emancipação”, digamos assim, do contencioso pré-contratual, criando um corpo de normas com lógica própria e ponderando cuidadosamente o que é que efectivamente se pretende seja nele discutido e em que termos.

É esta a opção fundamental que se coloca ao legislador.

RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA