

Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa
Unidade Orgânica 1

APARTADO 8107
LOJA CTT CABO RUIVO
1802-812 LISBOA

Apenas para uso dos CTT em caso de devolução.
Não envie correio para este apartado.



Contactos para resposta:

Av. D.João II, Bloco G piso 6-8, nº 1.08.01 I - 1990-097,
Lisboa, Telefone: 218367100 Fax: 211545188 Email:
lisboa.tacl@tribunais.org.pt

2282/21.5BELSB

008832960

Exmo(a). Senhor(a)

Dr(a). Maria da Conceição Torres Grilo Madeira da
Silva Pereira
Notificação Eletrónica

Processo: 2282/21.5BELSB	Providências relativas a procedimentos de formação de contratos	N/Referência: 008832960 Data: 28-06-2022
Autor: ENSILIS - Educação e Formação, Unipessoal, Lda, Réu: Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior Contrainteressado: Instituto Politécnico da Guarda (e Outros)		

Assunto: Decisão

Fica V.Ex.^a notificado, relativamente ao processo supra identificado, da Decisão Incidental proferida de que se anexa cópia.

A Oficial de Justiça,
Elisa Maria Fernandes

Notas:

- *Solicita-se que na resposta seja indicada a referência deste documento*



Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa

Juízo Administrativo Comum

Processo n.º 2282/21.5BELSB

*

Requerimento que antecede: visto.

DECISÃO INCIDENTAL

ENSILIS – EDUCAÇÃO E FORMAÇÃO, UNIPessoal, LDA., doravante abreviadamente designada por “Requerente”, vem interpor processo cautelar relativo a procedimento de formação de contrato contra o MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E ENSINO SUPERIOR, doravante abreviadamente designado por “Requerido”, ambos melhor identificados a fls. 1 dos autos no SITAF, aí pugnando, a final, (i) pela suspensão de eficácia da decisão proferida por este último, na parte em que determinou a sua exclusão do financiamento atribuído no âmbito do “*Programa Impulso Jovens STEAM*” e “*Programa Impulso Adultos*”, (ii) pela admissão provisória da proposta / candidatura de manifestação de interesse por si apresentada aos referidos Programas e, conseqüentemente, (iii) pela sua admissão provisória enquanto entidade beneficiária no âmbito dos referidos Programas, com a atribuição dos montantes que lhe sejam devidos, o envio de convite para preparação de contratos-programa e a celebração dos contratos previstos no Aviso de Abertura de Concurso ou, caso assim não se entenda, pela suspensão da distribuição do valor de EUR 6.500.000,00, correspondente ao valor estimado do investimento subjacente à sua candidatura.

Indica aí um conjunto de contra-interessados (“CCII.”).

Citado para os termos da presente acção cautelar, o Requerido veio emitir e juntar resolução fundamentada, onde conclui pela existência de grave prejuízo resultante da suspensão dos actos e demais medidas cautelares requeridas, com a manutenção integral de todos os efeitos produzidos pelo acto suspendendo.



Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa

Juízo Administrativo Comum

Neste conspecto, e por referência a tal resolução, veio a Requerente, a fls. 13587-13618 dos autos no SITAF, deduzir incidente de declaração de ineficácia de actos de execução indevida, para tanto arguindo, *brevitatis causae*, que:

- A Requerida não comunicou aos autos a emissão de qualquer acto, devendo ser notificada para identificar todos os actos e operações materiais praticados no procedimento *sub judice*, bem como informar quais as ordens ou instruções dadas aos seus serviços e aos beneficiários do acto suspendendo para paralisar a respectiva execução;
- A Requerida foi citada para os termos da acção em 23.12.2021 e a resolução fundamentada apresentada em 03.01.2022, sendo que do processo administrativo resulta que a mesma autorizou o processamento de 27 ordens de transferência de verbas a favor dos CCII., entre 24.12.2021 e 28.12.2021, as quais consubstanciam, por isso, actos de execução indevida;
- O artigo 128.º, n.º 1, contempla uma possibilidade absolutamente excepcional do levantamento da proibição de execução do acto suspendendo, não integrando as razões invocadas pelo Requerido o conceito de grave prejuízo para o interesse público que ali é erigido;
- A concessão da providência cautelar determinará apenas a admissão provisória da proposta por si apresentada aos Programas em questão, e já não a suspensão de todo o procedimento concursal;
- A regularidade da resolução fundamentada é contenciosamente sindicável, no que respeita, designadamente, aos seus requisitos de fundamentação, sendo que a resolução em presença não concretiza qualquer prejuízo para o diferimento da execução, não se encontrando, por isso, devidamente fundamentada e devendo, como tal, ser declarada ilegal, por força de tal facto.

Pugna, a final, (i) pela notificação da Requerida para vir informar quais as ordens ou instruções dadas aos seus serviços e aos beneficiários do acto suspendendo para paralisar a respectiva execução, a partir da data da citação, (ii) pela declaração das



Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa

Juízo Administrativo Comum

ordens de pagamento a favor dos CCII. como actos de execução indevida, com a consequente declaração de ineficácia, (iii) pela falta de fundamento da resolução fundamentada emitida, por falta de fundamentação e / ou prova, e (iv) pela declaração de ineficácia de todos os actos administrativos e operações materiais de execução que tenham sido praticados ao abrigo da resolução fundamentada, proibindo-se a Requerida de continuar a execução do acto suspendendo.

Notificadas as contrapartes para, querendo, responderem ao incidente deduzido, veio a UNIVERSIDADE NOVA DE LISBOA (“UNL”), aqui demandada enquanto contra-interessada, retorquir que a citação do Requerido apenas teve lugar em 28.12.2021, por ter sido nessa data que recepcionou o r.i apresentado bem como os documentos que o acompanhavam, sendo, como tal, os actos praticados até então válidos e plenamente eficazes.

Caso assim não se entendesse, defende a UNL que a comunicação endereçada ao Requerido em 23.12.2021 sempre se afiguraria nula, remetendo, no mais, para a resposta apresentada pelo Requerido.

Pugna, a final, que o Requerido seja considerado citado em 28.12.2021, com o indeferimento do pedido de declaração de ineficácia relativamente às ordens de pagamento emitidas em 23.12.2021 a favor dos CCII. ou, caso assim não se entenda, pela nulidade da citação efectuada por correio electrónico em 23.12.2021 e, em qualquer caso, pela procedência da resolução fundamentada apresentada, declarando-se eficazes todos os actos administrativos e operações materiais praticados ao abrigo da mesma.

Já o Requerido, por seu turno, vem redarguir que:

- Apenas foi citado para os termos da acção em 28.12.2021, pelo que as 27 ordens de transferência de verbas a favor dos CCII. em 24.12.2021 e



Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa

Juízo Administrativo Comum

28.12.2021, ordenadas em 23.12.2021, não constituem actos de execução indevida;

- Após remessa da resolução fundamentada, apenas procedeu aos actos que aí elenca, dos quais se destacam a assinatura dos contratos com as candidaturas aprovadas das Universidades da Madeira e do Algarve, em 04.01.2021;
- Aos tribunais compete apenas aferir se a resolução fundamentada existe, se foi emitida dentro do prazo legal e se está fundamentada, no sentido de demonstrar que o diferimento da execução seria gravemente prejudicial para o interesse público, não lhes cabendo já esmiuçar as razões nas quais aquela se arrima;
- As razões indicadas na resolução são concretas e demonstram a existência de um grave prejuízo para o interesse público em caso de diferimento da execução do acto suspendendo;
- O interesse público é muito superior ao interesse que daqui possa resultar para a Requerente, devendo, por isso, dar-se prevalência àquele primeiro.

Pugna, a final, pelo indeferimento do incidente de declaração de ineficácia.

Cumprе apreciar, já que a isso nada obsta.

*

Consideram-se indiciariamente provados os seguintes factos, com relevância para a decisão do incidente *sub judice*:

1. Em 21.06.2021, foi publicado o Aviso n.º 001/PRR/2021, tendo em vista “*Manifestações de Interesse – Programas Impulso Jovens STEAM e Impulso Adultos*”, cujo procedimento compreende 3 fases distintas:
“*Fase 1: Concurso para a submissão de “manifestações de interesse”, aberto e competitivo, permitindo a todas as IES a apresentação de propostas para os dois programas. Esta fase é concretizada através do presente concurso.*”



Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa

Juízo Administrativo Comum

Fase 2: Avaliação e negociação, seguido de convite direccionado às “manifestações de interesses” seleccionadas na 1ª fase, com vista a concretizar “contratos programas”, incluindo os planos e montantes de financiamento entretanto aprovadas.

Fase 3: Acompanhamento da execução, com avaliações anuais e possibilidade de reprogramação a partir de 2023, de modo a garantir a conclusão de execução nos prazos definidos.” (cf. cópia do aviso junta a fls. 120-137 dos autos no SITAF, documento que se dá por integralmente reproduzido).

2. A Requerente apresentou uma manifestação de interesse aos Programas a que se aludem no ponto anterior (cf. cópias dos documentos juntas a fls. 138-209 dos autos no SITAF, documentos que se dão por integralmente reproduzidos).
3. Em 05.11.2021, o Painel de Alto Nível de Selecção e Acompanhamento dos Programas a que se aludem no ponto 1. *supra* elaborou um relatório preliminar, propondo a graduação da candidatura apresentada pela Requerente em último lugar, com uma classificação de 6,00 valores e sem a atribuição de qualquer financiamento (cf. cópia do relatório junta a fls. 239-244 dos autos no SITAF documento que se dá por integralmente reproduzido).
4. A Requerente apresentou um requerimento junto do Painel de Alto Nível de Selecção e Acompanhamento dos Programas, solicitando a revisão da avaliação efectuada (cf. cópia do requerimento junta a fls. 263-291 dos autos no SITAF, documento que se dá por integralmente reproduzido).
5. O Painel de Alto Nível de Selecção e Acompanhamento dos Programas proferiu decisão, confirmando a avaliação a que se alude no ponto 3. *supra* (cf. cópia da decisão junta a fls. 292-296 dos autos no SITAF, documento que se dá por integralmente reproduzido).
6. Em 23.12.2021, o Requerido ordenou um conjunto de 27 transferências bancárias aos CCII. (cf. cópias dos avisos de pagamento juntas na pasta “34_Pagamentos às IES”, constante do processo administrativo em suporte electrónico apresentado pelo Requerido, documentos que se dão por integralmente reproduzidos).



Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa

Juízo Administrativo Comum

7. Às 14h18 de 23.12.2021, a Requerente apresentou a juízo o r.i. dos presentes autos cautelares (cf. comprovativo de entrega junto a fls. 178-194 dos autos no SITAF, documento que se dá por integralmente reproduzido).
8. Às 17h55 de 23.12.2021, foi proferido despacho pela então Mm.^a Juíza titular dos autos, admitindo liminarmente o requerimento cautelar apresentado e determinando a citação “*com urgência (artigo 114º nº 4 do CPTA e 561º do CPC “ex vi” artigo 1º do CPTA)*” do Requerido e CCII. (cf. despacho junto a fls. 337 dos autos no SITAF, documento que se dá por integralmente reproduzido).
9. Às 18h21 de 23.12.2021, foi elaborado ofício pelos serviços deste Tribunal, com vista a citar o Requerido para os termos da presente acção cautelar, por via postal (cf. ofício junto a fls. 338-339 dos autos no SITAF, documento que se dá por integralmente reproduzido).
10. Às 18h48 de 23.12.2021, os serviços deste Tribunal remeteram uma mensagem electrónica ao Requerido, para o endereço gabinete.mctes@mctes.gov.pt, cujo teor se transcreve parcialmente *infra*:
“Junto seguem em anexo cópias da carta de citação efectuada ao réu Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, petição inicial e despacho proferido nos autos em 23/12/2021, a qual seguiu por correio registado com aviso de citação, nesta data.
Os documentos juntos com a petição inicial, não seguem por e-mail , devido á sua dimensão, mas seguem por por correio nesta data.” (cf. cópia da mensagem electrónica junta a fls. 350 dos autos no SITAF, documento que se dá por integralmente reproduzido).
11. A entrega da mensagem electrónica a que se alude no ponto anterior foi concluída nesse momento (cf. cópia do comprovativo junta a fls. 340 dos autos no SITAF, documento que se dá por integralmente reproduzido).
12. Em 24.12.2021 e 28.12.2021, os pagamentos a que se aludem no ponto 6. *supra* foram realizados (cf. cópias dos avisos de pagamento juntas na pasta



Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa

Juízo Administrativo Comum

“34_Pagamentos às IES”, constante do processo administrativo em suporte electrónico apresentado pelo Requerido).

13. Em 28.12.2021, o Requerido recepcionou o expediente que lhe foi remetido através do ofício a que se alude no ponto 8. *supra* (cf. cópia do aviso de recepção postal junta a fls. 13545 dos autos no SITAF, documento que se dá por integralmente reproduzido).
14. Em 03.01.2022, o Senhor Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior emitiu “*Resolução Fundamentada sobre a suspensão de eficácia do ato que determinou a exclusão da ENSILIS- Educação e Formação, Unipessoal Lda., do financiamento atribuído no âmbito dos Programas designados por “Impulso Jovens STEAM” e “Impulso Adultos”*” (cf. cópia da resolução fundamentada junta a fls. 551-560 dos autos no SITAF, documento que se dá por integralmente reproduzido).

A prova dos factos indiciariamente fixados assenta nas alegações produzidas pelas partes, bem como no teor dos documentos juntos aos autos, conforme referido a respeito de cada um deles.

Nada mais foi provado com interesse para a adopção da presente decisão incidental.

*

Conforme se fez menção, a Requerente começa por peticionar a declaração de ineficácia das ordens de pagamento realizadas pelo Requerido a favor das CCII., por entender que as mesmas consubstanciam actos de execução indevida.

No entanto, compulsada a matéria de facto acabada de dar por indiciariamente assente, facilmente se constata que tal pretensão se encontra votada ao insucesso, porquanto, à data em que tais actos tiveram lugar, ainda não se encontrava em vigor



Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa

Juízo Administrativo Comum

uma qualquer suspensão de efeitos da decisão que aqui se encontra primacialmente em causa (cf. facto 5. firmado *supra*). Senão vejamos:

Antes da entrada em vigor da Lei n.º 118/2019, de 17.09, o artigo 128.º, n.º 1, do CPTA estabelecia que “*Quando seja requerida a suspensão da eficácia de um ato administrativo, a autoridade administrativa, recebido o duplicado do requerimento, não pode iniciar ou prosseguir a execução, salvo se, mediante resolução fundamentada, reconhecer, no prazo de 15 dias, que o diferimento da execução seria gravemente prejudicial para o interesse público*” (sublinhado nosso).

Por sua vez, com a aprovação do sobredito diploma, a norma em apreciação passou a determinar que “*Quando seja requerida a suspensão da eficácia de um ato administrativo, a entidade administrativa e os beneficiários do ato não podem, após a citação, iniciar ou prosseguir a execução, salvo se, mediante remessa ao tribunal de resolução fundamentada na pendência do processo cautelar, reconhecer que o diferimento da execução seria gravemente prejudicial para o interesse público*” (sublinhado nosso).

Com a alteração legislativa assinalada, resulta, então, claro que foi intenção do legislador radicar a suspensão de efeitos (*rectius*, proibição de execução do acto suspendendo) que decorre *ope legis* do antedito artigo 128.º, n.º 1, do CPTA na *citação* da entidade requerida, em sentido próprio (com isso eliminando as dúvidas interpretativas que se vinham suscitando em torno da noção “*recebido o duplicado do requerimento*”).

Ora, nos termos do artigo 219.º, n.ºs 1 e 3, do CPC, “*A citação é o ato pelo qual se dá conhecimento ao réu de que foi proposta contra ele determinada ação e se chama ao processo para se defender*”, sendo que a mesma é necessariamente acompanhada “*de todos os elementos e de cópias legíveis dos documentos e peças do processo*”.



Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa

Juízo Administrativo Comum

necessários à plena compreensão do seu objeto” (sob pena, de resto, da sua nulidade, nos termos do artigo 191.º, n.º 1, do CPC).

No caso concreto, e pese embora os serviços deste Tribunal tenham remetido uma mensagem electrónica ao Requerido, às 18h48 de 23.12.2021, aí juntando o r.i. dos presentes autos cautelares apresentado pela Requerente, o facto é que a citação, em sentido próprio, daquela entidade apenas viria a ser regularmente efectivada em 28.12.2021, com a recepção, por via postal, dos documentos juntos com aquele articulado, os quais não seguiram por mensagem electrónica em virtude da sua dimensão (cf. factos 7. a 11. e 13. firmados *supra*).

Por essa altura, as 27 transferências bancárias que o Requerido ordenara fazer em 23.12.2021 já haviam sido executadas pela respectiva instituição bancária, não se verificando, como tal, neste conspecto, a realização de quaisquer actos cuja execução o Requerido se encontrasse já proibido de fazer, ao abrigo do artigo 128.º do CPTA¹.

Improcede, por isso, o referido pedido de declaração de ineficácia.

De seguida, vem a Requerente peticionar que a resolução fundamentada seja “*julgada infundada*”, por falta de fundamentação e / ou prova e pela improcedência das razões em que a mesma assenta – mas também aqui sem que lhe assista qualquer razão.

¹ De realçar, aliás, que, ainda que assim não se entendesse – *id est*, que a mensagem electrónica remetida pelos serviços deste Tribunal ao Requerido em 23.12.2021 consubstanciasse uma *citação*, nos termos e para os efeitos conjugados do artigo 128.º, n.º 1, do CPTA e do artigo 219.º, n.ºs 1 e 3, do CPC –, sempre se chegaria a idêntica conclusão.

Com efeito, há que ter presente que a actuação do Requerido que aqui se encontra a ser escrutinada (ou seja, as *ordens* de transferências bancárias, e já não as transferências bancárias *per se*, na medida em que estas últimas são efectuadas pela pertinente instituição bancária a quem essas ordens foram dadas) teve lugar em 23.12.2021 (cf. facto 6. firmado *supra*) – data em que a Requerente interpôs também a presente providência cautelar.

Sendo legítimo assumir que tais ordens terão sido transmitidas pelo Requerido em horário de expediente e tendo a mensagem electrónica a que se alude no facto 10. indiciariamente firmado *supra* sido remetida pelos serviços deste Tribunal apenas às 18h48 de 23.12.2021, é com linearidade que se conclui que, mesmo que o Requerido tenha tomado conhecimento da interposição dos presentes autos cautelares por essa ocasião, as ordens de pagamento tinham já sido emitidas, à margem de uma qualquer proibição de execução do acto suspendendo que dali pudesse advir.



Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa

Juízo Administrativo Comum

É que, tal como vem sendo reconhecido de forma absolutamente consensual pela jurisprudência e doutrina – e contrariamente ao que sustenta a Requerente – “*O incidente que se encontra previsto no art. 128º n.ºs 3 a 6, do CPTA, não visa a declaração de ilegalidade da resolução fundamentação, mas antes a declaração de ineficácia de actos de execução indevida, a qual só pode ser pedida após a prática desses actos, devendo os mesmos ser concretamente identificados (isto é, com indicação da data, do autor e do sentido e fundamentos da decisão), sendo no âmbito desse incidente que são apreciadas – a título incidental - as razões em que assentou a resolução fundamentada*” (neste sentido, vide, *inter alia*, o acordado pelo TRIBUNAL CENTRAL ADMINISTRATIVO SUL, em 16.02.2017, no âmbito do processo n.º 283/16.4 BELLE-A) – orientação que aqui se subscreve integralmente, por ser aquela que decorre textual, sistemática e teleologicamente dos sobreditos comandos normativos.

Daqui importa, pois, extrair um duplo corolário com pertinência para a boa decisão da causa vertente: por um lado, que a resolução fundamentada não pode ser objecto de uma qualquer impugnação autónoma (improcedendo, por isso, o pedido de reconhecimento da sua falta de fundamento que vem formulado pela Requerente); e, por outro, que não só o incidente de declaração de ineficácia de actos de execução indevida se tem necessariamente que reportar a actos de execução indevida, como esses actos têm de ser *concretamente identificados*.

Neste contexto – e passando sem delongas ao terceiro pedido formulado pela Requerente, no sentido da *declaração de ineficácia de todos os actos administrativos e operações materiais de execução que tenham sido praticados ao abrigo da resolução fundamentada*, proibindo-se a Requerida de continuar a execução do acto suspendendo – facilmente se constata que tal ónus não foi observado pela Requerente, a qual não procede a essa *concreta identificação* dos actos de execução que necessariamente devem integrar o objecto do presente incidente de declaração de ineficácia de actos de execução indevida (nem por ocasião da dedução desse mesmo incidente nem, bem assim, na sequência do esclarecimento oferecido pelo Requerido na sua resposta a tal



Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa

Juízo Administrativo Comum

incidente, quando dá conta dos actos praticados após a emissão da resolução fundamentada).

Não se coadunando o incidente *sub judice* com a formulação de um pedido genérico como aquele que foi formulado pela Requerente e não se encontrando, como tal, definido e cristalizado o objecto do presente incidente, também tal pedido de *declaração de ineficácia de todos os actos administrativos e operações materiais de execução que tenham sido praticados ao abrigo da resolução fundamentada*, proibindo-se a Requerida de continuar a execução do acto suspendendo, não poderá colher, o que se julga seguidamente, sem necessidade de maiores desenvolvimentos.

*

Em face do que antecede, julgo o pedido de declaração de ineficácia de actos de execução indevida formulado pela Requerente improcedente.

Custas do incidente, que fixo em 1 UC, pela Requerente [cf. artigos 527.º, n.ºs 1 e 2, do CPC, e artigo 7.º, n.º 4, e tabela II, ambos do Regulamento das Custas Processuais].

Notifique.

Lisboa, 24 de Junho de 2022

O Juiz de Direito

PEDRO DE ALMEIDA MOREIRA

(Texto processado em computador e incorporado no SITAF, com aposição de assinatura electrónica qualificada – artigo 24.º, n.º 1, do CPTA e artigo 16.º, n.º 1, da Portaria n.º 380/2017, de 19.12)



Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa

Unidade Orgânica 1

Av. D.João II, Bloco G piso 6-8, nº 1.08.01 I - 1990-097, Lisboa, Telefone: 218367100 Fax: 211545188 Email: lisboa.tacl@tribunais.org.pt

Processo: 2282/21.5BELSB	Providências relativas a procedimentos de formação de contratos	N/Referência: 008826805 Data: 22/06/2022
Autor: ENSILIS - Educação e Formação, Unipessoal, Lda, Réu: Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior Contrainteressado: Instituto Politécnico da Guarda (e Outros)		

CONCLUSÃO: 22-06-2022.

A Oficial de Justiça,
Elisa Maria Fernandes

Cls.