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

10262660-200460
RE035739548PT
2848/14.0BELSB 007390386
Exmo(a). Senhor(a)
Dr(a). Luis Cabral de Moncada
Rua de Santana à Lapa, 73 - 1d,
1200-797 Lisboa,Lisboa

Processo: 2848/14.0BELSB	Outros processos cautelares [Ant NCPTA]	N/Referência: 007390386 Data: 19-01-2017
Autor: Paulo Manuel Carreiro Gonçalves Réu: AUTORIDADE DE GESTAO DE PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO RURAL DO CONTINENTE		

Assunto: Sentença

Fica deste modo V. Ex.ª notificado relativamente ao processo supra identificado, da sentença, proferida nos autos acima referidos, de que se junta cópia.

O Oficial de Justiça,

Maria Teresa da Cunha Gomes Bento

Tribunal Administrativo de Circulo de Lisboa

- Folha de Assinaturas -

Maria Teresa Bento (Assinatura)

Digitally signed by Maria Teresa Bento (Assinatura)
Date: 2017.01.19 14:58:49 GMT
Reason: Não repudiação

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: 2848/14.0BELSB	Outros processos cautelares [Ant NCPTA]	N/Referência: 007356256 Data: 11-11-2016
Autor: Paulo Manuel Carreiro Gonçalves Réu: AUTORIDADE DE GESTAO DE PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO RURAL DO CONTINENTE		

CONCLUSÃO, a 14 de novembro de 2016, informado V. Exª que os Mail que antecedem foram reencaminhados para o Mail de V. Exª.

O Oficial de Justiça,

Anabela Martins de Ascensão Antunes

Cls.

Tribunal Administrativo de Circulo de Lisboa

- Folha de Assinaturas -

Anabela Antunes (Assinatura)

Digitally signed by Anabela Antunes (Assinatura)
Date: 2016.11.14 09:28:46 GMT
Reason: Não repudiação

Proc.2848/14.0BELSB

(PC)

SENTENÇA

1. RELATÓRIO

PAULO MANUEL CARREIRO GONÇALVES, titular do bilhete de identidade nº8863347, com o NIF 191965693, residente na Rua José Maria Nicolau, nº5-7-A, 1500-374 em Lisboa, veio intentar, nos termos do disposto nos artigos 112º, nº2, alínea a) e 114º, nº1, alínea a) do Código de Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA)

PROVIDÊNCIA CAUTELAR

DE SUSPENSÃO DE EFICÁCIA DE ACTO ADMINISTRATIVO

contra o MINISTÉRIO DA AGRICULTURA E DO MAR (cfr. art.10º, nºs 2 e 4 do CPTA), na qual solicita a suspensão do acto da Gestora do PRODER, notificado por ofício de 22.10.2014, pelo qual lhe deu conta de que o contrato de trabalho celebrado com o Requerente fora celebrado pelo prazo de duração do mandato da Autoridade de

Gestão do PRODER, findo o qual caducaria automaticamente e de que se deveria considerar desvinculado da estrutura de missão do PRODER a partir do dia seguinte à data de extinção da Autoridade de Gestão do PRODER (Programa de Desenvolvimento Rural), fixado no dia 01.11.2014 por despacho da Ministra da Agricultura e do Mar nº13279-E/2014, de 31 de Outubro e onde, ainda, se estabeleceu as condições em que os recursos humanos afectos ao secretariado técnico do PRODER poderiam transitar para o secretariado técnico do PDR 2020 (Programa de Desenvolvimento Rural do Continente).

O Requerente invoca para tal, em síntese, que o acto praticado pela Gestora do PRODER está inquinado do vício de incompetência, geradora da nulidade do acto, por não deter competência para extinguir o vínculo laboral, mas apenas o membro do Governo responsável pela área da agricultura e do mar (cfr. art.83º, nº4, alínea f) e nº6 do DL nº137/2014, de 12/9) e que ao invocar como fundamento para o acto numa norma legal que não vem ao caso (o nº8 do art.83º do citado Decreto-lei) tal corporiza "vício de violação de lei gerador da anulabilidade do acto judicando" para além de "vício de forma por falta de fundamentação (...) também gerador da anulabilidade do mesmo, de acordo com o nº1 do art.125º do CPA".

Considera, ainda, que o acto da Gestora está ainda "inquinado de um vício gerador de anulabilidade com fundamento em desvio de poder", "arrogando-se de poderes discricionários para o efeito, pois que dele consta que a signatária não deseja renovar o referido contrato – e somente o contrato do Autor - ... porque existe um antigo contencioso de natureza profissional entre ambos (desde 2008/2009)" e "porque mais recentemente, em 16/4/2014, o Autor apontou diversas irregularidades na concessão de subsídios do PRODER tais como a alteração/falsificação de relatórios de controlo de qualidade elaborados de modo a favorecer determinados candidatos, factos que a Gestora do PRODER quer encobrir a todo o custo", para além de que apresentou "ao Departamento de Investigação e Acção Penal em 10.11.2014 um

extenso e pormenorizado relatório sobre irregularidades na atribuição de subsídios no PRODER em que, a bem da legalidade, denuncia toda uma série de condutas que reputa censuráveis e que imputa a várias personalidades entre as quais a referida Gestora" e que "corporiza agora o processo 7892/14.4TDLSB, correndo na 4ª Secção do DIAP", de modo a afastá-lo da anunciada "auditoria do Tribunal de Contas Europeu aos sistemas de gestão do PRODER".

Entende que a presente providência cautelar deve ser decretada pois está desempregado, sem vencimento e sem outros meios de subsistência e, sendo filho único, vê-se impossibilitado de prover ao seu sustento e ao da sua mãe internada num lar, com síndroma demencial, cujas despesas o Autor custeia, situação que configura um "facto consumado de impossível reparação a não ser mediante o deferimento do pedido aqui feito" e assim "verificado o segundo pressuposto do deferimento do pedido cautelar, o *periculum in mora*".

Argumenta, por fim, que a "ponderação dos interesses públicos e privados relevantes no caso revela-se assim favorável ao Autor", pois o "indeferimento do pedido cautelar teria como consequência a subsistência na ordem jurídica de um acto nulo", sendo que " não pode haver interesse público na manutenção dos efeitos de um acto nulo", exigindo-se, antes, a sua erradicação.

Juntou documentos.

Por sua vez, o Ministério da Agricultura e do Mar veio, apresentar a sua oposição onde, em suma, afirma não ter qualquer sentido a alegação de que a actuação da Gestora está inquinada de vício de abuso de poder, falta de fundamentação e de incompetência, carecendo de suporte legal a pretensão do Autor transitar automaticamente para o secretariado técnico do PDR 2020 e que, por conseguinte, caindo esta pretensão cai o pedido de suspensão e eficácia do acto judicando.

Quanto aos pressupostos da providência, entende não estarmos perante um caso de manifesta procedência da pretensão a deduzir no processo principal (alínea a) do nº1 do art.120º do CPTA), nem duma situação de facto consumado ou de prejuízos de difícil reparação a que se refere a alínea b) do nº1 do art.120º do CPA e que o Requerente, quanto ao *periculum in mora*, se limita a fazer considerações genéricas sobre eventuais prejuízos que não quantifica e sobretudo não prova, como lhe competia, para além de que não se encontra totalmente desprotegido, visto que sempre poderá recorrer ao subsídio de desemprego para o que já lhe foi enviada a respectiva declaração de cessação da relação de trabalho, encontrando-se desse modo prejudicada a necessidade de avaliação da ponderação dos interesses púbicos e privados em presença.

*

QUESTÕES A DECIDIR:

- Questão Principal -

A questão principal decidenda consiste em aferir se estão reunidos os requisitos previstos nas normas dos artigos 120º, nºs 1 e 2 do (anterior) CPTA, de modo a decretar ou rejeitar a presente providência cautelar.

Cumpre, agora, decidir.

*

2. MATÉRIA DE FACTO

Com interesse para a decisão consideram-se assentes, com base nos documentos, não impugnados, juntos aos presentes autos, dando por integralmente reproduzidos no local onde são referidos, os seguintes factos:

2.1. FACTOS PROVADOS

1. Em 28.01.2008, a Autoridade de Gestão do PRODER, estrutura de missão para o Programa de Desenvolvimento Rural do Continente, criada pela Resolução do Conselho de Ministros nº2/2008, de 7 de Janeiro, representada pela respectiva Gestora, como primeira outorgante, celebrou um contrato de trabalho a termo certo com o Requerente.

Cfr. Doc.2 junto com o requerimento inicial.

2. Não pretendendo renovar o contrato de trabalho com o Requerente, a Gestora notificou-o, por ofício de 22.10.2014, de que, nos termos desse contrato de trabalho, o mesmo fora celebrado pelo prazo de duração do mandato da mencionada Autoridade de Gestão, findo o qual caducaria automaticamente.

Cfr. Doc.1 junto com o requerimento inicial.

3. Sendo previsível que o despacho da Ministra da Agricultura e do Mar a fixar a data de extinção da Gestora do PRODER produzisse efeitos a partir de 31 de Outubro de 2014, o Requerente foi ainda notificado, no referido ofício, de que se deveria considerar desvinculado da estrutura de missão do PRODER a partir do dia seguinte àquela referida data.

Cfr. Doc.1 junto com o requerimento inicial.

4. Em 23.10.2014, pela manhã, o Requerente viu a sua conta no sistema informático de acesso à sua área de trabalho desactivada.

Cfr. Doc.3 junto com o requerimento inicial.

5. Na sequência do ofício de 22.10.2014, pelo qual lhe foi a dado a conhecer a não renovação do contrato de trabalho a termo, o Requerente, através do seu mandatário, dirigiu, em 27.10.2014, um e-mail à Gestora do PRODER onde afirma, entre o mais, que tal conduta "só poderá ser explicada... como represália e na sequência de comportamentos anteriores", acusando a Dra. Sílvia Diogo de diversas irregularidades (embora procedesse de modo a podê-las imputar ao exponente na hipótese de serem detectadas) e que a urgência em afastá-lo da auditoria do Tribunal de Contas Europeu ao sistema de gestão do PRODER no âmbito da DAS2014, com início previsto para 27.10.2014, advém do facto de ter apontado à gestão do PRODER há mais de seis meses, e que agora volta apontar, as irregularidades ali enunciadas, sem que esta nada dissesse ou fizesse para alterar a situação irregular e ilícita existente, nem relativamente às condições em que o Requerente é obrigado a desempenhar as suas funções, nem quanto às irregularidades apontadas nos procedimentos de verificação das condições de elegibilidade do PA co-financiados pelo FEADER e onde solicita que seja mantido no seu posto de trabalho sem as apontadas perturbações por parte da Gestora do PRODER, sob pena de ser instaurado o competente procedimento judicial para esse efeito e ressarcimento de todas as indeminizações que se mostrem devidas por danos patrimoniais e não patrimoniais.

Cfr. Doc.4 e respectivos anexos juntos com o requerimento inicial.

6. Através da Resolução do Conselho de Ministros nº59/2014, publicada no DR 1ª Série, nº210, de 30 de Outubro, foi criada a estrutura de missão para o Programa de Desenvolvimento Rural do Continente (PDR 2020), designada por Autoridade de Gestão do PDR 2020 e estabelecida a composição do respectivo secretariado técnico.

7. Tendo em vista a transição entre os programas de desenvolvimento rural (PDR) a Ministra da Agricultura e do Mar proferiu o Despacho nº13279-E/2014, publicado no DR 2ª Série, nº211, de 31.10.2014, com o seguinte teor:

"1- A autoridade de gestão do Programa de Desenvolvimento Rural do Continente (PDR 2020), criada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º59/2014, de 30 de outubro, assume, a partir de 31 de outubro de 2014, as atribuições, os direitos e as obrigações da autoridade de gestão do Programa de Desenvolvimento Rural do Continente (PRODER) e Programa da Rede Rural Nacional (PRRN), previstas no Decreto-Lei n.º 2/2008, de 20 de março, alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 66/2009, de 20 de março, 69/2010, de 16 de junho e 62/2012, de 14 de março, no Decreto-Lei n.º 37-A/2008, de 5 de março, alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 66/2009, de 20 de março e 66/2010, de 16 de junho, e na Resolução do Conselho de Ministros n.º 2/2008, de 7 de janeiro, alterada pelas Resoluções do Conselho de Ministros n.ºs 30/2009, de 2 de abril e 113/2009, de 26 de novembro.

2- O gestor do PDR 2020 assume as atribuições do gestor do PRODER e do PRRN, previstas na Resolução do Conselho de Ministros n.º 2/2008, de 7 de janeiro, alterada pelas Resoluções do Conselho de Ministros n.ºs 30/2009, de 2 de abril e 113/2009, de 26 de novembro, a partir da data da respetiva nomeação.

3- Na data de produção de efeitos do presente despacho extinguem-se os cargos do gestor, dos gestores adjuntos, dos secretários técnicos e dos coordenadores das equipas de projeto da autoridade de gestão do PRODER e do PRRN.

4- Os recursos humanos que integram o secretariado técnico da autoridade de gestão do PRODER e do PRRN, independentemente da modalidade de vínculo, transitam nos termos do número seguinte para o secretariado técnico do PDR 2020 *e são colocados na dependência do gestor, mantendo o vínculo e todos os direitos, subsídios, regalias sociais, remuneratórias e quaisquer outras correspondentes aos detidos, não podendo ser prejudicados nas promoções a que, entretanto, tenham adquirido direito, nem aos concursos públicos a que se submetam, pelo não exercício de atividade no lugar de origem.*

5- O gestor do PDR 2020, tendo por base uma avaliação conjugada dos perfis do pessoal referido no número anterior e dos perfis dos postos de trabalho do secretariado técnico do PDR 2020, elabora uma relação nominativa dos elementos a transitar para o secretariado técnico do PDR 2020, a qual será submetida a homologação da Ministra da Agricultura e do Mar.

6- A atualização dos contratos de trabalho em funções públicas e das situações de mobilidade do pessoal a transitar ao abrigo do número anterior devem ser efetuadas até 31 de dezembro de 2015.

7- A autoridade de gestão do PDR 2020 assegura, até à apresentação à Comissão Europeia da declaração de encerramento do PRODER e do PRRN, o exercício das competências relativas ao PRODER e ao PRRN, através dos

recursos humanos do secretariado técnico do PDR 2020 a quem venham a ser expressamente atribuídas essas tarefas.

8- Os equipamentos ao serviço da autoridade de gestão do PRODER e do PRRN transitam, nas mesmas condições em que atualmente são detidos, para a autoridade de gestão do PDR 2020.

9- A autoridade de gestão do PDR 2020 sucede na posição contratual relativamente aos contratos de prestação e fornecimento de serviços, celebrados para apoiar a atividade do PRODER e do PRRN e cuja necessidade continue a verificar-se.

10- Os encargos financeiros associados ao PRODER são assegurados pela assistência técnica do PRODER e do PRRN, o mais tardar até 31 de dezembro de 2015, e a partir dessa data, pela assistência técnica do PDR 2020.

11- O presente despacho produz efeitos a 1 de novembro de 2014."

Cfr. Doc.3 junto com a oposição (negrito nosso).

8. Em 04.11.2014 o mandatário do Requerente dirige um novo e-mail onde afirma que "sem que haja sido proferido despacho sobre as pretensões do Dr. Paulo Gonçalves, foi ele hoje impedido de entrar no seu local de trabalho pelo segurança que que lhe comunicou verbalmente que só poderia entrar no edifício marcando uma reunião com a sua superior hierárquica Dra. Sílvia Diogo" e que, considerando a natureza da questão em apreço, afigura-se que a referida comunicação deverá ser feita formalmente por escrito e comunicada ao interessado e ao seu advogado.

Cfr. Doc.5 junto com o requerimento inicial.

9. No ofício da Gestora do PDR 2020, de 05.11.2014, dirigido ao mandatário do Requerente, acusando a recepção dos seus e-mails de 27 de Outubro e de 4 de Novembro de 2014 e aos quais se propõe responder, consta o seguinte: *"O contrato de trabalho a termo celebrado entre a Autoridade de Gestão do PRODER e o Senhor Dr. Paulo Manuel Carreiro Gonçalves caducou nos termos e pelos fundamentos identificados no OFC/220/2014.*

Inexistindo o vínculo laboral, ao Senhor Dr. Paulo Manuel Carreiro Gonçalves está vedada a entrada nas instalações desta Autoridade de Gestão, a menos que tenha previamente agendado uma reunião com a signatária ou com elemento do Secretariado Técnico por esta designada, o que não é o caso.

Neste enquadramento, não se questiona o mandato de V. Exa. e tem-se por desnecessária a sua recomendação sobre o dever de obediência à lei e ao direito. Quem violou a lei e o direito foi o cliente de V. Exa., que, após a extinção do vínculo laboral e sem estar para tanto autorizado, entrou nas instalações da Autoridade de Gestão.

Quando V. Exa. quiser concretizar, através de requerimento escrito, «a eventual necessidade de documentação de toda a tramitação do assunto", a signatária analisará cuidadosamente a pretensão que vier a ser formulada e responderá em conformidade".

Cfr. Doc.6 junto com o requerimento inicial.

10. Em 10.11.2014 o requerente apresentou no Departamento de Investigação e Acção Penal uma denúncia contra a secretária técnica do PRODER (e actualmente do PDR 2020), os dois antigos gestores do PRODER, a antiga gestora adjunta do PRODER e

a actual gestora do PDR 2020, cujo conteúdo se considera aqui por reproduzido para todos os efeitos legais.

Cfr. Doc.7 junto com o requerimento inicial.

Mais se provou que:

11. No ano de 2012 o Requerente obteve a nota de "Desempenho Adequado" na avaliação do desempenho enquanto trabalhador do serviço PRODER - Programa de Desenvolvimento Rural.

Cfr. Doc.10 junto com o requerimento inicial.

12. A mãe do Requerente sofre desde 2011 de síndroma demencial e encontrava-se em Maio de 2014 totalmente dependente de terceiros, mesmo nas suas actividades básicas, como resultado da fractura do colo do fémur ocorrida em Fevereiro de 2014.

Cfr. Doc.8 junto com o requerimento inicial.

13. Durante o ano de 2013 a mãe do Requerente auferiu a título de pensões e de rendimentos prediais cerca de €9.400,00.

Cfr. Doc.9 junto com o requerimento inicial.

2.1 FACTOS NÃO PROVADOS

Não ficou provado que:

A) O Requerente, após ter sido informado de que o contrato de trabalho a termo celebrado com a Autoridade de Gestão do PRODER caducaria previsivelmente a 31.10.2014, tenha ficado, desde então, sem outros meios de subsistência.

B) O Requerente tenha a seu cargo a sua mãe.

C) A mãe do Requerente esteja internada num lar, nem que as despesas correspondentes sejam por si custeadas.

Também não ficou provado que:

D) A Gestora do PRODER 2007-2013, entretanto nomeada Gestora do PDR 2020, tenha realizado a avaliação conjugada dos perfis do pessoal que integra o secretariado técnico da autoridade de gestão do PRODER e do PRRN e dos perfis dos postos de trabalho do secretariado técnico do PDR 2020 a que se refere o nº5 do Despacho nº13279-E/2014 de 31.10.2014 Ministra da Agricultura e do Mar.

E) Essa mesma Gestora tenha elaborado a relação nominativa dos elementos a transitar para o secretariado técnico do PDR 2020 a ser submetida a homologação da Ministra da Agricultura e do Mar e a que também se refere o citado nº5 do Despacho nº13279-E/2014 de 31.10.2014.

2.2 MOTIVAÇÃO

A convicção do Tribunal baseou-se no teor de toda a documentação junta aos autos, a qual foi enunciada ao longo da descrição da matéria factual considerada como provada.

Por outro lado, verifica-se que para se alcançar a prova dos factos não provados, uns alegados pelo Requerente e outros pela Entidade Demandada, não poderia a mesma deixar de passar pela prova documental, desiderato esse não alcançado pelas partes.

**

3. O DIREITO

O Requerente pretende a suspensão da eficácia do acto da Gestora do PRODER, notificado por ofício de 22.10.2014, pelo qual lhe deu conta de que o contrato de trabalho a termo certo fora celebrado pelo prazo de duração do mandato da Autoridade de Gestão do PRODER, findo o qual caducaria automaticamente e de que se deveria considerar desvinculado da estrutura de missão do PRODER a partir do dia seguinte à data de extinção da Autoridade de Gestão do PRODER (Programa de Desenvolvimento Rural), fixado no dia 01.11.2014 por despacho da Ministra da Agricultura e do Mar nº13279-E/2014, de 31 de Outubro e onde, ainda, se estabeleceu as condições em que os recursos humanos afectos ao secretariado técnico do PRODER poderiam transitar para o secretariado técnico do PDR 2020 (Programa de Desenvolvimento Rural do Continente).

A questão que ao Tribunal cabe apreciar e decidir é a de saber se estão verificados os pressupostos tendentes à adopção da providência cautelar de suspensão de eficácia requerida.

Tal pedido, e atenta a causa de pedir invocada pelo Requerente - sendo certo que o Tribunal não está sujeito às alegações das partes no tocante à indagação, interpretação e aplicação das regras de direito (cfr. art.664º do CPC aplicável *ex vi* do art.1º do CPTA) - reconduz-se à clássica providência de suspensão da eficácia de actos administrativos, mencionada na alínea a) do nº2 do art.112º do anterior CPTA e aqui aplicável.

Porquanto, a suspensão de eficácia de um acto, ao paralisar os seus efeitos, impede a inovação que ele visava introduzir na ordem jurídica, fazendo com que durante a pendência da acção principal tudo se passe como se o acto não tivesse sido praticado.

Trata-se, assim, de uma providência cuja adopção está ao serviço de pretensões dirigidas à obtenção, no processo principal de uma sentença que assegure a manutenção do *statu quo ante*.

Em suma, o Requerente vem pedir, portanto, uma providência com natureza conservatória, pois pretende, até decisão do processo principal, a manutenção do *status quo* antecedente ao acto cuja suspensão de eficácia visa obter.

Cumpre, então, enquadrar a situação *sub judice* nos critérios de decisão previstos no artigo 120º do CPTA.

Tal normativo estabelece como critérios de decisão das medidas cautelares o *fumus boni iuris* – aparência de bom direito – o *periculum in mora* - receio de facto consumado ou de difícil reparação do dano - e a ponderação dos interesses em presença.

Os critérios legais de decisão das providências cautelares variam consoante se trate de providências em que a procedência da pretensão formulada ou a formular no processo principal é evidente (designadamente por estar em causa a impugnação de um acto manifestamente ilegal), de providências conservatórias ou de providências antecipatórias.

Assim, quando a procedência da pretensão principal seja evidente, o único critério de decisão é o do *fumus boni iuris*.

Nestes casos, a providência será decretada, independentemente da prova do receio de facto consumado ou da difícil reparação do dano (*periculum in mora)* e dos prejuízos que a concessão da medida cautelar possa virtualmente causar aos interesses em jogo (cfr. alínea a), do nº1 do art.120º do CPTA).

O deferimento de uma pretensão cautelar exige sempre o *fumus boni iuris*, sendo este requisito decisivo em caso de evidência da procedência da pretensão deduzida no processo principal, nomeadamente por estar em causa a impugnação de acto manifestamente ilegal.

Nos casos em que a procedência da pretensão formulada ou a formular no processo principal não seja evidente, independentemente da natureza da providência cautelar em causa - conservatória ou antecipatória - a lei articula o critério do *fumus boni iuris* com o critério do *periculum in mora* e exige que se proceda à ponderação de todos os interesses em jogo (cfr. alíneas b) e c) do nº1 e nº2 do art.120º do CPTA).

É claro que os requisitos do *fumus non malus iuris* [alínea b)] e do *fumus boni iuris* [alínea c)] estão desprovidos da carga de evidência exigida pela mencionada alínea a), que impõe ao julgador um juízo de certeza sobre o bom ou o mau direito, bastando aqui que seja formulado um juízo de aparência de bom direito, ou, dito de forma, que seja, no primeiro caso, formulado um juízo negativo sobre a manifesta falta de fundamento da pretensão principal, e, no segundo, um juízo positivo sobre a probabilidade da sua procedência.

Quando se trate de providência conservatória (como é o caso) a lei apenas exige que a falta de fundamento da pretensão formulada ou a formular no processo principal não seja manifesta e que não se verifiquem circunstâncias que obstem ao seu conhecimento de mérito (cfr. alínea b), do artigo 120º do CPTA).

O *periculum in mora* encontra-se formulado nas alíneas b) e c), do nº1 do art.120º CPTA, em duas vertentes: fundado receio da constituição de uma situação de

facto consumado ou produção de prejuízos de difícil reparação para os interesses que o requerente visa assegurar no processo principal.

Haverá fundado receio da constituição de uma situação de facto consumado se os factos concretos alegados pelo requerente inspirarem o fundado receio de que, se a providência for recusada, se tornará depois impossível, no caso de o processo principal vir a ser julgado procedente, proceder à reintegração, no plano dos factos, da situação conforme a legalidade.

Estaremos perante prejuízos de difícil reparação para os interesses que o requerente visa assegurar no processo principal, quando os factos concretos por este alegados inspirarem fundado receio de que, se a providência for recusada, a reintegração no plano dos factos se torne difícil, no caso de o processo principal vir a ser julgado procedente.

O critério não pode ser o da susceptibilidade ou insusceptibilidade da avaliação pecuniária dos danos, mas deve ser o da maior ou menor dificuldade que envolve o estabelecimento da situação que deveria existir se a conduta ilegal não tivesse tido lugar.

Com o requisito do *periculum in mora* visa o legislador impedir que durante a pendência da acção principal a situação de facto se altere e consolide, de modo a que a sentença nela proferida, sendo favorável, venha a ser total ou parcialmente inútil.

Ao juízo de fundado receio de constituição de uma situação de facto consumado ou da produção de prejuízos de difícil reparação há-de corresponder uma prova, em princípio a cargo do requerente, de que tais situações são suficientemente prováveis, para que se possa considerar compreensível ou justificada a cautela solicitada.

De facto, também nos processos cautelares vigora a regra geral do ónus da prova, segundo a qual àquele que invoca um direito cabe fazer a prova dos factos constitutivos do mesmo, só que, neste âmbito processual, o legislador se basta com uma prova sumária dos fundamentos do pedido.

Finalmente, quando não pudermos concluir pela evidência da procedência da pretensão formulada no processo principal, é necessário proceder à ponderação de interesses a que alude o nº2 do art.120º do CPTA.

Ponderados os interesses em presença, a providência requerida deve ser recusada sempre que os prejuízos que resultariam da sua adopção se mostrem superiores aos prejuízos que podem resultar da sua recusa, sem que possam ser evitados ou atenuados pela adopção de outras providências (cfr. nº2 do art.120º do CPTA).

Esta ponderação de interesses, que introduz uma ideia de proporcionalidade e equilíbrio no âmbito dos procedimentos cautelares, deverá ter lugar ainda que se verifiquem os restantes requisitos previstos nas alíneas b) e c) do nº1 do mesmo artigo, ou seja, o *periculum in mora* e o *fumus boni iuris*.

Do artigo 120º do CPTA infere-se, assim, que constituem condições de procedência das providências cautelares conservatórias:

1) A evidência da procedência da pretensão formulada ou a formular no processo principal (art. 120º nº 1, al. a), do CPTA);
2) a) *"periculum in mora"*- receio de constituição de uma situação de facto consumado ou da produção de prejuízos de difícil reparação (art. 120º, nº1, al. b), 1ª parte, do CPTA);

   b) *"fumus non malus iuris"* - não ser manifesta a falta de fundamento da pretensão formulada ou a formular no processo principal ou a existência de circunstâncias que obstem ao conhecimento do mérito (art. 120º, nº1, al. b), 2ª parte, do CPTA);

   c) Ponderação de todos os interesses em presença segundo critérios de proporcionalidade (art. 120º n.º 2, do CPTA).

Em resumo, estando em causa a adopção de providência conservatória em que a situação não teve enquadramento na alínea a) do nº1 do art.120º do CPTA encontram-se previstas um distinto grupo de condições de procedência e que se mostram

consagrados no art.120º, nº1, alínea b) e nº2, condições de procedência que, embora com diferentes cambiantes, se podem reconduzir:

a) A duas condições positivas de decretamento:

- *"periculum in mora"* - receio da constituição de uma situação de facto consumado ou da produção de prejuízos de difícil reparação para o requerente;

- *"fumus boni iuris"* ("aparência do bom direito") – avaliação, em termos sumários, da existência do direito invocado pelo requerente ou da(s) ilegalidade(s) que o mesmo invoca e provável procedência da acção principal;

b) A um requisito negativo de deferimento que assenta numa ponderação de todos os interesses em presença (públicos e/ou privados) – proporcionalidade dos efeitos da decisão de concessão ou da sua recusa.

Incumbe ao requerente tornar credível a sua posição através do encadeamento lógico e verosímil de razões convincentes e objectivas nas quais sustenta a verificação dos requisitos da providência, porquanto inexiste a consagração duma presunção *"iuris tantum"* da existência dos aludidos requisitos como simples consequência da execução do acto, não sendo idónea a alegação de forma meramente conclusiva e de direito e com utilização de expressões vagas e genéricas.

Assim, e desde logo, cumpre apreciar se, *in casu*, é evidente a procedência da pretensão a formular no processo principal (art. 120º, nº1, alínea a) do CPTA).

Conforme explicam MÁRIO AROSO DE ALMEIDA e CARLOS ALBERTO FERNANDES CADILHA:

[1] *"(...) a alínea a) do n.º 1, pese embora a sua colocação sistemática, não impõe requisitos de cujo preenchimento dependa, em circunstâncias normais, a concessão das providências, mas, pelo contrário, visa permitir que, em situações excepcionais, as providências sejam atribuídas sem necessidade da verificação desses requisitos. O nº1, alínea a), contém, assim, uma norma derrogatória, para situações excepcionais, do*

[1] *In* "Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos", Almedina, 2005, págs.602-603.

regime de que depende a concessão das providências em circunstâncias de normalidade. (...)".

O campo de aplicação da norma supra referida, está reservado àquelas situações em que a procedência da pretensão formulada ou a formular no processo principal, seja evidente. Esta evidência há-de corresponder ao carácter incontroverso (por indubitável), patente (por dispensar acrescidas indagações) e incontestável (por ausência de alternativa) da decisão principal a proferir.

Algo evidente é algo que é incontestável, que é certo, que não oferece dúvida. O que é evidente não precisa de ser explicado para um destinatário mediano. Por outras palavras, o que precisa de explicação já não é evidente.

Só nos casos em que a procedência da pretensão se mostre indiscutível e patente e, por isso, a decisão final do processo principal, salvo circunstâncias anormais e imprevisíveis, se mostre como algo certo, inexorável, se pode dizer que a procedência é evidente (neste sentido, os acórdãos do Tribunal Central Administrativo Sul, de 19.01.2006 (Proc.01295/05) e de 28.06.2007 (Proc.02225/07).

Com efeito, somente nestes casos se justifica a desnecessidade de demonstrar os requisitos exigidos por lei para o decretamento das providências cautelares, em concreto os que são exigidos nas restantes alíneas do nº1 e no nº2 do art.120º do CPTA.

Assim, fora das situações em que a solução jurídica se imponha, sem necessidade de qualquer indagação ou explicação para além da simples indicação da evidência, é necessário demonstrar os requisitos para o deferimento da providência, mencionados nas aludidas alíneas b) e c).

Em suma, caso se afigurasse evidente a procedência da pretensão a formular no processo principal, a providência podia ser, desde já, concedida, não havendo sequer que comparar os interesses em confronto, porquanto apenas se iria adiantar provisoriamente a solução a ter como segura no processo principal.

Todavia, o caso dos autos não passa o crivo da evidência estabelecido no mencionado art.120º, nº1, alínea a), na medida em que não é manifesta a ilegalidade do acto suspendendo, quer por, alegadamente, padecer de vício de "desvio de poder" decorrente da Gestora arrogar-se "de poderes discricionários para o efeito, pois que dele consta que a signatária não deseja renovar o referido contrato ... porque existe um antigo contencioso de natureza profissional entre ambos (desde 2008/2009)" e "porque mais recentemente, em 16/4/2014, o Autor apontou diversas irregularidades na concessão de subsídios do PRODER"; quer do vício de incompetência, "por não deter competência para extinguir o vínculo laboral, mas apenas o membro do Governo responsável pela área da agricultura e do mar (cfr. art.83º, nº4, alínea f) e nº6 do DL nº137/2014, de 12/9)"; ou, ainda, de falta de fundamentação, por "invocar como fundamento para o acto uma norma legal que não vem ao caso (o nº8 do art.83º do citado Decreto-lei)".

Pois, tais situações, a enquadrar no art.120º, nº1, alínea a) do CPTA, designadamente no conceito de acto "manifestamente ilegal" não devem oferecer quaisquer dúvidas quanto a essa ilegalidade que, assim, deve poder ser facilmente detectada, face aos elementos constantes do processo e pela simples leitura e interpretação elementar da lei aplicável, sem necessidade de outras averiguações ou ponderações, o que não sucede no caso em apreço.

De facto, aquela alínea a) do artigo 120º é de aplicação excepcional, abrange casos de máxima intensidade do *fumus boni iuris*, ou do *fumus malus*, casos em que é claro, evidente, facilmente apreensível, a falta de aparência de bom direito.

Por sua vez, não é possível afirmar com a *máxima intensidade* do *fumus boni iuris* que o acto em crise padece de ilegalidades.

Quer isto dizer que o caso vertente não se enquadra na hipótese normativa do art.120º, nº1, alínea a) do CPTA, de harmonia com a qual: *"não devem oferecer quaisquer dúvidas quanto [à] (...) ilegalidade que, assim, deve poder ser facilmente detectada, face aos elementos constantes do processo e pela simples leitura e*

interpretação elementar da lei aplicável, sem necessidade de outras averiguações ou ponderações. Na verdade, o que é manifesto, é líquido, salta à vista, não oferece dúvida." – cfr. Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 22.10.2008 (Proc. nº0396/08).

Excluída a aplicação no caso vertente da alínea a) do nº1 do artigo 120º do CPTA, cairemos, então, na alínea b) do mesmo artigo que, como vimos, para a adopção de uma providência conservatória exige a verificação cumulativa de dois requisitos:

1) que «*haja fundado receio da constituição de uma situação de facto consumado ou da produção de prejuízos de difícil reparação para os interesses que o Requerente visa assegurar no processo principal*»; e

2) que «*não seja manifesta a falta de fundamento da pretensão formulada ou a formular nesse processo ou a existência de circunstâncias que obstem ao seu conhecimento de mérito*».

O que significa que para a presente providência ser adoptada terá de se verificar a existência de *periculum in mora* (que pode assumir a forma de *situação de facto consumado* ou de *produção de prejuízos de difícil reparação para os interesses que o requerente visa assegurar no processo principal*) e de *fumus boni iuris* (que intervém na sua formulação negativa).

Nas palavras de MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, quanto ao *"periculum in mora"*, a providência *"deve ser concedida desde que os factos concretos alegados pelo Requerente inspirem o fundado receio de que, se a providência for recusada, se tornará depois impossível, no caso de o processo principal vir a ser julgado procedente, proceder à reintegração, no plano dos factos, da situação conforme à legalidade"* e ainda, quando *"embora não seja de prever que a reintegração no plano dos factos, da situação conforme à legalidade se tornará impossível, os factos concretos alegados pelo Requerente inspirem o fundado receio de que, se a providência for recusada, essa reintegração no plano dos factos será difícil, no caso de o processo principal vir a ser julgado procedente – de onde resulta que também nesta segunda hipótese, em que se*

trata de aferir da possibilidade de se produzirem "prejuízos de difícil reparação", o critério não pode ser o da susceptibilidade ou insusceptibilidade da avaliação pecuniária dos danos, mas deve ser o da maior ou menor dificuldade que envolve o restabelecimento da situação que deveria existir se a conduta ilegal não tivesse tido lugar" [2].

A este propósito VIEIRA DE ANDRADE esclarece que o *"juiz deve, pois, fazer um juízo de prognose, colocando-se na situação futura de uma hipotética sentença de provimento, para concluir se há, ou não, razões para recear que tal sentença venha a ser inútil, por se ter consumado uma situação de facto incompatível com ela, ou por entretanto se terem produzido prejuízos de difícil reparação para quem dela deveria beneficiar, que obstem à reintegração específica da sua esfera jurídica.*

Neste juízo, o fundado receio há-de corresponder a uma prova, em princípio a cargo do requerente, de que tais consequências são suficientemente prováveis para que se possa considerar "compreensível ou justificado" a cautela que é solicitada." [3]

O que, por sua vez, depende necessariamente da alegação dos respectivos factos e não de meras conclusões de factos não alegados.

Como parâmetro decisório do primeiro segmento do critério previsto na al. b), do nº 1, do art.120º do CPTA, respeitante ao *periculum in mora*, importa aferir da existência de um perigo de inutilidade da decisão a proferir no processo principal, ainda que meramente parcial, pela constituição de uma situação de facto consumado ou pelo receio de se produzirem prejuízos de difícil reparação.

Ademais, e tal como jurisprudencialmente clarificado, os *"prejuízos de difícil reparação a que se refere o disposto no art.120º, nº1, al. b) do CPTA têm que se consubstanciar em prejuízos que pela sua gravidade sejam dignos de tutela preventiva, quer porque possam colocar em causa a própria sobrevivência do interessado, quer*

---

[2] *In "O Novo Regime do Processo nos Tribunais Administrativos*, 1ª edição, Almedina, 2003, págs.260 e 261 e, ainda, no mesmo sentido Vieira de Andrade, *in "A Justiça Administrativa (Lições)"*, 4ª edição, Almedina, 2003, pág.298.

[3] *In* "A Justiça Administrativa (Lições)", 4ª Edição, Almedina, pág.298.

porque se traduzam em prejuízos de tal monta que só muito dificilmente, mesmo o Estado, poderia proceder à sua reparação efectiva no plano dos factos" – cfr. entre outros, o Ac. TCAN, de 12.07.2007 (Proc.52/07).

Considerando o enquadramento antecedente, relativo à determinação do conceito de *periculum in mora* importa, então, reverter ao caso em análise.

Da matéria de facto apurada extrai-se que pelo acto suspendendo o Requerente vê cessado o contrato de trabalho a termo certo que havia celebrado em 28.01.2008 com a Autoridade de Gestão do PRODER, estrutura de missão para o Programa de Desenvolvimento Rural do Continente.

Também foi possível apurar que a mãe do Requerente sofre desde 2011 de síndroma demencial e que em Maio de 2014 se encontrava totalmente dependente de terceiros, mesmo nas suas actividades básicas, como resultado da fractura do colo do fémur ocorrida em Fevereiro de 2014 e, por fim, que durante o ano de 2013 auferiu a título de pensões e de rendimentos prediais cerca de €9.400.

No demais, nada mais resultou provado em juízo, desconhecendo-se, desde logo, se o salário que auferia no PRODER constituía o seu único meio de subsistência, nem tão pouco que o Requerente tenha a seu cargo a sua mãe.

Com efeito, é ao Requerente da providência que compete demonstrar – ónus de alegação e de prova que lhe está cometido de acordo com as regras gerais do ónus da prova – o (eventual) prejuízo qualificado derivado da execução do acto suspendendo.

Não se põe em causa que a perda de rendimento proveniente do seu salário se traduza numa redução do rendimento disponível.

Contudo, o Requerente não está inibido de procurar obter fontes alternativas de rendimento, caso as mesmas já não existam - circunstância que, aliás, ficou por demonstrar - de forma a dispor de outros meios de subsistência (*maxime* através do subsídio de desemprego).

Mas ponderando as circunstâncias do caso concreto, relativas à composição do agregado familiar e às despesas que alega ter a seu cargo, considera-se que embora

haja uma redução de rendimento, ficou por provar que a mesma é de tal forma abrupta ou drástica que determine uma alteração radical do padrão de nível do Requerente e, muito menos, da sua mãe, pois que não resulta sequer provado que a mesma esteja internada num lar, nem que as despesas correspondentes sejam custeadas pelo Requerente.

Acresce que, ficou por demonstrar que o Requerente possua despesas que sejam de valor incompatível com o rendimento disponível.

Assim sendo, não só não se encontra demonstrado que a perda do vencimento do Requerente é susceptível de pôr em risco a sua subsistência e a da sua mãe, como é de considerar que atendendo às despesas que tem a seu cargo, a execução do acto suspendendo não será apta a acarretar uma redução abrupta e drástica do padrão de nível do Requerente.

Não se dão, pois, por demonstrados os prejuízos de natureza pessoal alegados pelo Requerente, designadamente, de em consequência do acto suspendendo, perder o seu único meio de subsistência, comprometendo o seu sustento e o da sua mãe.

Logrando apenas o ora Requerente demonstrar que a manutenção do acto suspendendo determinará uma diminuição do seu rendimento, mas já não que essa diminuição conduzirá à produção de prejuízos de difícil reparação, não se pode dar como verificado o requisito do *periculum in mora*.

Tal determina que fique prejudicada a análise dos demais requisitos de decretamento da providência cautelar, seja do *fumus bonis iuris*, seja da ponderação de interesses, já que é exigível, em qualquer caso, a verificação do *periculum in mora*.

Conclui-se, portanto, que a situação jurídica configurada em juízo não permite sustentar a existência do *periculum in mora,* tal como exigido pela alínea b), do nº 1, do art.120º do CPTA, o que acarreta necessariamente o indeferimento do pedido cautelar.

Vencido, é o Requerente responsável pelo pagamento das custas respectivas, nos termos do art.527º, nºs 1 e 2 do Código de Processo Civil (CPC) *ex vi* art.1º do CPTA e art.7º, nº4 e Tabela II do Regulamento das Custas Processuais (RCP).

*

Fixa-se à causa o valor indicado pelo Requerente, ou seja, €30.001,00 - cfr. art.306º, nºs 1 e 2 do CPC *ex vi* do art.31º, nº4 do (anterior) CPTA em conjugação com o artigo 32º, nº6 desse CPTA.

4. DECISÃO

Nos termos e com os fundamentos expostos, julga-se improcedente o presente processo cautelar e, em consequência, indefere-se a providência cautelar requerida.

Custas pelo Requerente.

Valor da acção: €30.001,00

Registe e notifique.

Lisboa, 17.01.2016

A Juiz de Direito,

(Cláudia da Costa Sequeira)

Tribunal Administrativo de Circulo de Lisboa

- Folha de Assinaturas -

Cláudia da Costa Sequeira (Assinatura)

Digitally signed by Cláudia da Costa Sequeira (Assinatura)
Date: 2017.01.17 13:52:33 GMT
Reason: Não repudiação