



S. R.

## Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais

### PARECER

#### PROJECTO DE REVISÃO DO CÓDIGO DO PROCESSO NOS TRIBUNAIS ADMINISTRATIVOS E DO ESTATUTO DOS TRIBUNAIS ADMINISTRATIVOS E FISCAIS

---

Fernanda Maçãs, Juíza Conselheira do STA

José Fonseca Carvalho, Juiz Desembargador, Presidente TCA Norte

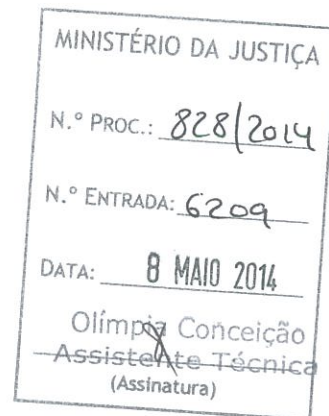
Carlos Carvalho, Juiz Desembargador do TCA Norte

Ana Carla Duarte, Juíza de Direito (TAF Sintra/Zona Sul 2)

Catarina Jarmela, Juíza de Direito (TAC Lisboa/Zona Sul 1)

Helena Ribeiro, Juíza de Direito (TAF Porto/Zona Norte)

Joaquim Cruzeiro, Juiz de Direito (TAF Coimbra/Zona Centro)



#### Pelo CSTAF

António Francisco Almeida Calhau, Juiz Conselheiro Presidente do CSTAF

Dora Lucas Neto, Juíza-Secretária do CSTAF

MARÇO de 2014



S. R.

## Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais

### Introdução

Por ofício do Gabinete da Senhora Ministra da Justiça, de 25 de Fevereiro de 2014, foi solicitado ao Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais (CSTAF) a apresentação de comentários e sugestões tidos por convenientes sobre o *“Projecto de proposta de lei de autorização para revisão do Código do Processo nos Tribunais Administrativos, do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais e demais legislação com incidência no contencioso administrativo.”*

É a esse pedido que o CSTAF vem responder, dando especial ênfase às questões que se pudessem reflectir na gestão da jurisdição e no exercício de funções jurisdicionais, em prol da coerência, simplificação e eficiência da Justiça Administrativa e Fiscal.

O Projecto em causa inclui, por um lado, uma Proposta de Lei de Autorização Legislativa, que tem como finalidade autorizar o Governo a legislar sobre a revisão do Código do Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA) e do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (ETAF); e, por outro, o Projecto de Decreto-Lei com as pretendidas alterações aos referidos diplomas.

No Projecto enviado a este Conselho Superior, constam ainda propostas de alteração de outros diplomas legais, tendo por objecto, em primeiro lugar, o artigo 112.º do Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro, *“no propósito de eliminar dúvidas que se têm colocado sobre o objecto*



S. R.

## Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais

*do processo de intimação que ali se encontra previsto, clarificando a profunda diferença que separa este processo da acção de condenação à prática de acto devido, que se encontra consagrada no CPTA.”*

As alterações aos artigos 12.º, 13.º, 14.º, 15.º, 16.º e 19.º da Lei n.º 83/95, de 31 de Agosto, visam “adequar o respectivo regime à estrutura das formas de processo que foi introduzida pelo CPTA, e, por outro lado, clarificar que não é aplicável à acção popular no contencioso administrativo o regime configurado naquela lei para as chamadas class actions, que têm por objecto a defesa de interesses individuais homogêneos”.

Através da alteração proposta ao artigo 15.º da Lei n.º 27/96, de 1 de Agosto, por seu turno, pretende-se atingir um “propósito simplificador de deixar de fazer corresponder uma forma de processo específica às acções de declaração de perda de mandato ou de dissolução de órgãos autárquicos ou entidades equiparadas, submetendo essas acções, por remissão, aos termos do processo do contencioso eleitoral, previstos no Código de Processo nos Tribunais Administrativos”.

E, por fim, as alterações aos artigos 14.º, 15.º, 23.º, 27.º e 31.º da Lei n.º 46/2007, de 24 de Agosto, e ao artigo 14.º da Lei n.º 19/2006, de 12 de Junho, estão relacionadas com as alterações introduzidas no CPTA ao regime da intimação para prestação de informação, consulta de processos e passagem de certidões, passando estas normas a prever uma “intervenção necessária da Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos nas situações em que se faça valer o direito à informação não procedimental.”



S. R.

## Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais

Em geral, e sem prejuízo dos comentários a seguir avançados, nos quais manifestamos as nossas concordâncias e discordâncias com os termos do Projecto de alteração proposto, cumpre dizer que é notório o esforço levado a cabo pela Comissão constituída para proceder à alteração dos diplomas aqui em apreço.

A análise que se seguirá incorporará duas partes.

Numa primeira parte, serão desenvolvidas considerações gerais em relação às alterações legislativas avançadas no Projecto, por referência a seis questões que se reputam nucleares:

No âmbito das alterações ao ETAF:

1. Alargamento do âmbito da Jurisdição e outras alterações ao ETAF;
2. Articulação/compatibilização com a nova Lei de Organização do Sistema Judiciário (LOTJ), aprovada pela Lei n.º 62/2013, de 26 de Agosto, e com o Estatuto dos Magistrados Judiciais (EMJ), por uma questão de unidade e coerência do sistema judiciário português.

No âmbito das alterações ao CPTA:

1. Unificação das formas de processo;
2. Processos Urgentes;
3. Processos Cautelares;
4. Arbitragem.



S. R.

## Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais

A esta primeira parte, seguir-se-á uma segunda, de considerações particulares, limitando-se estas, por regra, aos preceitos do Projecto que nos suscitam observações ou a outros pontos da lei vigente que, no nosso entender, mereciam ter sido revistos.



S. R.

## Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais

### Iª PARTE

#### 1. Considerações gerais

##### 1.1. Das alterações propostas ao Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (ETAF)

###### 1.1.1. Alargamento do âmbito da Jurisdição e outras alterações ao ETAF

Antes de mais, cumpre dizê-lo, a opção pela alteração do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais mediante Decreto-Lei autorizado suscita-nos algumas reservas, desde logo, de índole constitucional, por poderem estar em causa matérias incluídas na reserva absoluta da Assembleia da República.

Acresce que tal transferência é um exemplo claro de um movimento crescente de “motorização” legislativa, que se vem manifestando pela deslocação do centro nevrálgico dessa actividade, que é a lei parlamentar, para o decreto, com sérios riscos da própria “motorização” do poder judicial, ou seja, a consideração da actividade judicial como um serviço a ser essencialmente avaliado em termos económicos.

Por fim, estando o Estatuto dos Magistrados Judiciais em vias de ser revisto, entendemos que deveria ser nesse âmbito e não neste, que a alteração ao Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais deveria ser colocada.



S. R.

## Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais

Concretamente quanto ao alargamento das matérias que passam a caber aos tribunais da Jurisdição Administrativa e Fiscal, no que respeita ao ETAF, consta no Preâmbulo do Projecto que se clarificam *“os termos da relação que se estabelece entre o artigo 1.º e o artigo 4.º, no que respeita à determinação do âmbito da jurisdição administrativa e fiscal, e, por outro lado, dá-se mais um passo no sentido, encetado pelo actual ETAF, de fazer corresponder o âmbito da jurisdição aos litígios de natureza administrativa e fiscal que por ela devem ser abrangidos.*

*Nesse sentido, estende-se o âmbito da jurisdição administrativa e fiscal às acções de condenação à remoção de situações constituídas pela Administração em via de facto, sem título que as legitime, de condenação ao pagamento de indemnizações decorrentes da imposição de sacrifícios por razões de interesse público, de fixação da justa indemnização devida por expropriações, servidões e outras restrições de utilidade pública, e de impugnação de decisões que apliquem coimas no âmbito do ilícito de mera ordenação social, por violação de normas de direito administrativo em matéria de ambiente, ordenamento do território, urbanismo, património cultural e bens do Estado”.*

Este alargamento não surpreende, pelo menos na parte referente à fixação da *justa indemnização devida por expropriações, servidões e outras restrições de utilidade pública*, pois o CSTAF já teve oportunidade de se pronunciar sobre essa matéria aquando do processo de alteração do Código das Expropriações, tendo então manifestado a sua concordância com o proposto.

Porém, este alargamento, no seu conjunto, em particular o que se prende com a aplicação de coimas *no âmbito do ilícito de mera ordenação social, por violação de normas de direito administrativo em matéria de ambiente, ordenamento do território, urbanismo, património cultural e bens do Estado*, integra matérias totalmente



S. R.

## Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais

inovadoras para os juízes de contencioso administrativo dos Tribunais Administrativos e Fiscais.

Na verdade, pese embora estejamos perante um tipo de decisões de entidades administrativas, estas têm a particularidade de trazerem à colação, quer a aplicação do Código de Processo Penal, quer do Regime Geral das Contra-ordenações, o que implica a prévia formação dos magistrados no âmbito das matérias em causa, sob a égide do CEJ, formação esta que deverá incidir não só sobre os aspectos teóricos, mas também nos aspectos práticos.

Acresce que se desconhece se foi feito algum estudo sobre o número de processos que passarão a entrar diariamente nos Tribunais, mas era útil a sua realização, até para acautelar eventuais surpresas desagradáveis. É que, em contactos meramente informais, referem-nos que os processos de contra-ordenação serão em número significativo. Estes processos começarão a dar entrada 60 dias após a publicação da lei.

Face a todo o exposto, certo é também que o volume de trabalho irá aumentar substancialmente, em todas as instâncias, o que deveria implicar um aumento do número de juízes, que não vemos como possa ser possível num curto espaço de tempo.

A nosso ver é fundamental olhar para a Justiça como um serviço público, pelo que, sem prejuízo da necessidade de se estruturar e procurar a coerência interna da Jurisdição Administrativa e Fiscal, devem ser criadas as condições de gestão e de decisão necessárias para que a administração da justiça funcione segundo padrões mínimos de eficiência e de eficácia.





S. R.

## Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais

Nestes termos, e porque se considera que tais condições não estão garantidas, propõe-se que no n.º 5 do artigo 14.º do Projecto de Decreto-Lei que aprova estas alterações, uma vez que, no que respeita aos magistrados, só dentro de três anos tomarão posse como juízes de direito os auditores de justiça que este ano iniciarão a sua formação, seja acautelada que a entrada vigor do disposto na alínea k) e na alínea n) do artigo 4.º do ETAF/Projecto, ocorra em 2017.

### **1.1.2. Articulação/compatibilização com a nova Lei de Organização do Sistema Judiciário (LOSJ), aprovada pela Lei n.º 62/2013, de 26 de Agosto, e com o Estatuto dos Magistrados Judiciais (EMJ)**

Como melhor se explicitará *infra* relativamente aos concretos preceitos normativos, importa ter presente que a entrada em vigor da nova Lei de Organização do Sistema Judiciário, aprovada pela Lei n.º 62/2013, de 26 de Agosto, entrará em vigor na data de início da produção de efeitos do Decreto-Lei que aprove o Regime de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais<sup>1</sup>. Pelo que é de atentar aos precisos termos deste diploma e compatibilizá-los com algumas das normas do ETAF e CPTA que com ele possam ser conflituantes, numa lógica de coerência do sistema.

---

<sup>1</sup> Decreto-Lei n.º 49/2013, de 27 de Março.



S. R.

## Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais

No que se prende com as presidências dos tribunais administrativos e fiscais de 1.<sup>a</sup> instância, concursos de acesso aos tribunais superiores e em algumas matérias da competência do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, por sua vez, também nos parece que deverá existir uma similitude de requisitos de acesso aos tribunais superiores, ressalvada que seja a especialização dentro da Magistratura Administrativa e Fiscal, e, bem assim, ao nível das competências de ambos os Conselhos Superiores.

Na verdade, o regime de acesso a ambas as magistraturas faz-se através dos mesmos meios, sob a égide do CEJ, pelo que durante a carreira de cada magistrado a expectativa de progressão e acesso aos tribunais superiores deveria ser semelhante.

Relativamente ao CSTAF e CSM, uma similitude de poderes de gestão e disciplina justifica-se pela igual dignidade de cada uma das magistraturas, onde, tendencialmente, se colocam os mesmos problemas e questões.

### **1.2. Das alterações propostas ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos e Fiscais (CPTA)**

#### **1.2.1. Unificação das formas de processo**

Como é dito no preâmbulo do Projecto, *“os aspectos mais significativos da presente revisão do CPTA dizem respeito à estrutura das formas do processo e respectivo regime. Com efeito, o CPTA, no respeito pela tradição mais recente do contencioso administrativo português, assente na contraposição entre o recurso contencioso e o*



S. R.

## Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais

*processo declarativo comum do CPC, tradicionalmente seguido no contencioso das acções, optou por estruturar os processos declarativos não urgentes sobre um modelo dualista, de acordo com o qual, para além dos tipos circunscritos de situações de urgência, objecto de regulação própria, as causas deviam ser objecto da acção administrativa especial ou da acção administrativa comum, consoante, no essencial, se reportassem ou não a actos administrativos ou normas regulamentares”.*

Porém, mesmo que partindo deste princípio, o certo é que a acção administrativa especial, “*mais do que a sucessora do anterior recurso contencioso, foi configurada como uma forma de processo primacialmente direccionada a harmonizar o modelo do CPC às especificidades próprias do processo administrativo.*”

E, nesse pressuposto, aceita-se que “*uma forma de processo com estas características é suficiente, sem necessidade de um modelo dualista, para dar resposta a todos os processos declarativos não urgentes do contencioso administrativo*”, podendo justificar-se, do ponto de vista da praticabilidade do sistema, submeter todos os processos não urgentes do contencioso administrativo a um único modelo de tramitação, que corresponda, em termos gerais, ao da anterior acção administrativa especial.

Assim, a consagração deste modelo único de tramitação, tal como resulta dos artigos 37.º a 96.º do Projecto, revela-se uma nova e forte fonte de problemas, tendo em conta a necessária compatibilização de princípios distintos que subjazem aos diferentes tipos de actuação da administração.

Acresce que o Projecto integra, além da nova forma de acção administrativa, num esforço de difícil compatibilização entre as duas acções principais não urgentes do CPTA vigente, as adaptações que entendeu necessárias, atentas as



S. R.

## Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais

profundas alterações que decorrem da sua harmonização com o novo regime do CPC.

Ora, esta nova "acção administrativa" teria sempre duas enormes dificuldades de concretização:

- i) Corresponder às especificidades do contencioso administrativo, que estão na base da existência de um Código próprio, procurando dar resposta a problemas que não se colocam no Processo Civil;
- ii) Reflectir no CPTA as implicações da recente reforma do CPC.

Dificuldades essas que entendemos não terem sido ultrapassadas, pelo que o CSTAF vê com muita preocupação a consagração, nos termos propostos, da unificação da acção administrativa especial e comum numa única forma de acção administrativa, pugnando, pelo seu abandono, para já, mantendo-se a versão dualista vigente, que, não sendo isenta de problemas, estão os mesmos identificados e sobre os quais existe já extensa jurisprudência e análise doutrinária.

### 1.2.2. Processos Urgentes

Tal como é dito no preâmbulo do Projecto, *"é introduzida nos artigos 97.º e 99.º a previsão de uma nova forma de processo urgente, dirigida a dar resposta célere e integrada aos litígios respeitantes a procedimentos de massa, em domínios como os dos concursos na Administração Pública e da realização de exames, com um elevado número de participantes" visando "assegurar a concentração num único processo, a correr num único tribunal, das múltiplas pretensões que os participantes nestes procedimentos pretendam deduzir no contencioso administrativo."*



S. R.

## Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais

Porém, os processos de carácter urgente são actualmente já em número bastante elevado nos tribunais administrativos, pelo que a criação de novos processos desta espécie impõe muita cautela, sob pena de se tornar impossível o cumprimento dos respectivos prazos, assim se deixando de dar tratamento urgente aos processos que verdadeiramente necessitam desse tratamento.

Nestes termos, deverá ser ponderada a sua eliminação.

Acresce que, o regime vertido no artigo 97.º n.º 3/Projecto, sendo válido para as acções relativas ao contencioso eleitoral, tal como doutrinária e jurisprudencialmente vem sendo afirmado, já se não perspectiva como acertado quanto aos procedimentos de massa com o objecto inserto no artigo 99.º do CPTA/Projecto já que os mesmos inserem-se na mesma secção I.

Com efeito, o referido regime passa a consagrar uma regra de preclusão de impugnação dos actos que foram sendo praticados no procedimento e que, assim, se consolidam como *“caso decidido”* visto ali se prever que *“nos processos abrangidos pelo contencioso regulado na presente secção, a ausência de reacção contra actos procedimentais com eficácia externa ou decisões finais adoptadas no âmbito de procedimentos encadeados impede o interessado de reagir contra as decisões subsequentes, com fundamento em ilegalidades cometidas ao longo da sequência procedimental.”*

Face a este regime e no quadro do meio de impugnação relativo ao contencioso dos procedimentos de massa com o objecto previsto no artigo 99.º do CPTA/Projecto, os actos/decisões finais deixam de poder ser anulados com fundamento em ilegalidades cometidas na sequência procedimental, desde logo, os actos de abertura do procedimento/concurso.



S. R.

## Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais

Acresce que, no âmbito do contencioso urgente pré-contratual, não se afigura inquestionável quer a necessidade de autonomizar a possibilidade de decretamento de medidas provisórias, quer o entendimento de que estas deverão ser decididas segundo critérios distintos dos previstos no artigo 132º n.º 5.

Em face do que entendemos que as alterações propostas, tal como melhor explicitaremos na segunda parte deste parecer, não corporizam um ganho de eficiência, simplificação e de resolução de problemas existentes, antes pelo contrário, excepto as que em sede de contencioso pré-contratual visam a adequada transposição da Directiva Recursos ao estabelecer um efeito suspensivo automático à impugnação do acto de adjudicação.

### 1.2.3. Processos Cautelares

Neste domínio, tal como se diz no Preâmbulo do Projecto, *“são introduzidas importantes inovações.”* Porém, pese embora as alterações propostas visassem, *“introduzir maior equilíbrio no seu funcionamento, procede-se, por outro lado, à reconfiguração do regime do artigo 128.º, fazendo depender o levantamento da proibição automática de executar de decisão do juiz cautelar”* e, através da revisão do artigo 131.º, clarificar *“diversos aspectos, relacionados com o momento e condições em que o decretamento provisório pode ocorrer e com a possibilidade de decretamento oficioso”*, e *“simplificar o regime do incidente”*, tal desiderato não foi, em nosso entender, alcançado.



S. R.

## Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais

Na verdade, também aqui se teme que as alterações propostas não tenham alcançado o seu fim e que venham a ser fonte de novos e mais complicados problemas em sede de aplicação das referidas normas.

### 1.2.4. Arbitragem.

Sobre esta matéria nada é dito no Preâmbulo do Projecto, porém, dos seus artigos 180.º, 182.º, 185.º, 186.º, 186.º-A e 187.º, em particular nas alíneas a) e c) do artigo 180.º, decorre uma importante inovação que se prende com a possibilidade de submeter a um tribunal arbitral o julgamento de questões relativas à validade de actos administrativos.

Este Conselho Superior, aquando da discussão pública do Projecto de Decreto-Lei relativo à arbitragem tributária, teve oportunidade de manifestar a sua posição, na sua maioria favorável, não sem evidenciar as suas reservas de índole constitucional, nos seguintes termos: *“a questão que se levanta a propósito deste diploma, globalmente considerado, é que admite a arbitragem relativamente a matérias de carácter claramente indisponível, isto é, que está em causa a legalidade tributária em si mesmo considerada.*

*No fundo, aceita-se a arbitragem em domínios em que, atenta a sua natureza intrínseca, esta se devia ter por inadmissível.*

*Ora esta remissão global para a esfera de disponibilidade das partes de matérias que lhes deviam estar, por definição, subtraídas, suscita-nos as maiores dúvidas, uma vez que torna a legalidade num valor livremente disponível ou transaccionável (v. em sentido contrário, o que dispõe o artigo 180., n.º1, do CPTA e, ainda, o que estabelece o artigo 1.º, n.º1, da Lei n.º 31/86, de 29 de Agosto).*



S. R.

## Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais

*Parece-nos, por isso, que a solução legalmente projectada deveria ser repensada, por ordem a preservar o valor da legalidade e a deixar aberta a porta da arbitragem, no domínio jurídico-fiscal, apenas nos domínios em que pelas diversas leis tributárias seja deixado um espaço de autónoma conformação à Administração Fiscal.”*

**Reservas estas que aqui se reiteram no domínio jurídico-administrativo, quer por assumirem uma maior dimensão, quer porque receia este Conselho Superior que seja este mais um passo para que a necessidade, justificação e especificidade da Jurisdição Administrativa e Fiscal se desvaneça.**





S. R.

## Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais

### IIª PARTE

#### 1. Considerações particulares

##### 1.1. Das alterações propostas ao Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (ETAF)

###### Artigo 4.º – “Âmbito da jurisdição”

Desapareceu a actual alínea n) *“a execução das sentenças proferidas pela jurisdição administrativa e fiscal”*, o que deve ser corrigido na redacção final da norma em apreço.

Por seu turno, refere-se no Projecto que o n.º 3 corresponde ao actual n.º 3 deste artigo 4º, o que se trata de um lapso, que deverá ser corrigido. Efectivamente, o n.º 4 agora introduzido corresponde a uma reformulação do actual n.º 3. Assim, o n.º 3 deverá corresponder ao actual n.º 2.

###### Artigo 24.º – “Competência da Secção de Contencioso Administrativo”

A menção constante dos pontos v) e vi) da alínea a) do n.º 1, referente ao Supremo Tribunal de Justiça, Conselho Superior da Magistratura, Tribunais da Relação e respectivos Presidentes – bem como a eliminação das actuais alíneas b) e c) do n.º 3 do artigo 4º carece de ser compatibilizada com a Lei de Organização do Sistema Judiciário (Lei 62/2013, de 26/8) – artigos 47º n.º 2, 62º n.º 2 e 76º n.º 4 – e o Estatuto dos Magistrados Judiciais – artigos 168º a 178º.

No ponto vii) da alínea a) do n.º 1, nada mais consta, pelo que deverá ser esclarecido se o remanescente deste normativo se mantém em vigor ou se é alterado e, nesta última hipótese, em que termos.



S. R.

## Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais

### **Artigo 29.º – “Competência”**

Deverá ser reformulada a sua redacção nos seguintes termos:

*“1 – Compete ao Presidente do Tribunal Central Administrativo conhecer dos conflitos de competência entre tribunais administrativos de círculo e tribunais tributários da sua área de jurisdição.*

*2 – Compete ao Plenário do Supremo Tribunal Administrativo conhecer dos conflitos de competência entre tribunais administrativos de círculo e tribunais tributários não abrangidos pelo número anterior e dos que sejam suscitados entre as secções de contencioso administrativo e tributário.”*

### **Artigo 40.º – “Funcionamento”**

Deve ser ponderada a alteração proposta, atento o peso de uma decisão colegial.

### **Artigos 43.º e 43.º A**

Propõe-se a alteração da sua redacção, compatibilizando-a com a actual redacção dos artigos 92.º a 97.º da Lei de Organização do Sistema Judiciário, aprovada pela Lei n.º62/2013, de 26 de Agosto, atenta a similitude das situações em causa e a unidade e coerência do sistema judiciário, nos seguintes termos:

### **“Artigo 43.º – “Presidente do Tribunal”**

[...]

*1 – Os presidentes dos tribunais administrativos de círculo são nomeados pelo Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais por um mandato de três anos.*

*2 – Os presidentes dos tribunais administrativos de círculo com mais de três juízes são nomeados em comissão de serviço, pelo período de três anos, que pode não dar lugar à abertura de vaga, de entre juízes que:*



S. R.

## Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais

- a) *Exerçam funções efectivas como juizes desembargadores e possuam classificação não inferior a Bom com Distinção, ou*
- b) *Exerçam funções efectivas como juizes de Direito, possuam 10 anos de serviço efectivo nos tribunais administrativos e classificação não inferior a Bom com Distinção.*

4 – *A comissão de serviço do presidente do tribunal pode ser renovada por igual período, mediante avaliação favorável do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, ponderando o exercício dos poderes de gestão e os resultados obtidos no tribunal.*

5 – (...)

### **Artigo 43.º A – “Competência do presidente do tribunal”**

1 – (...)

2 – (...)

4 – (...) *O presidente do tribunal possui as seguintes competências de gestão processual:*

6 – (...)

7 – *No exercício das competências referidas no n.º 4 o presidente do tribunal não pode impor, limitar ou condicionar as decisões a proferir nos processos em concreto, quer quanto ao mérito da questão, quer quanto à opção pela forma processual entendida como mais adequada.*

8 – (...)

9 – (...)

10 – (...)

### **Artigo 61.º – “Provimento das vagas”**

Afigura-se-nos que deverá ser reponderada a eliminação, da alínea e) do n.º 2, da referência a trabalhos profissionais, pois estes constituem um factor relevante na aferição do mérito dos concorrentes.



S. R.

## Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais

### **Artigo 66.º – “Avaliação curricular, graduação e preenchimento de vagas”**

Quanto aos juristas – alínea d) do n.º 2 – entende este Conselho que deve ser alterado o tempo de experiência mínima exigida, para 20 anos, pois, caso contrário, está-se a permitir o acesso a um Supremo Tribunal de concorrentes muitíssimo mais jovens (a partir dos 33 anos de idade, ou seja, 10 anos a contar do *terminus* da licenciatura em Direito) do que os que se podem candidatar pelas restantes alíneas.

Mais se deve fazer constar, na mesma alínea, a expressão “*de reconhecido mérito e idoneidade cívica*”, pois é disso que se trata e corresponde, aliás, ao artigo 51.º, n.º 3, alínea b), do EMJ.

Por fim, uma pequena nota formal: a referência aos anos de serviço, no n.º 2, tanto é feita com algarismos (“5”) como por extenso (“cinco”), pelo que se deveria adoptar um critério uniforme, situação que se repete, aliás noutros artigos.

### **Artigo 69.º – “Concurso”**

No que se prende com o regime de acesso aos Tribunais Centrais Administrativos uma das seguintes opções se deve tomar:

Ou se aumenta o período de tempo de serviço necessário para os Juízes de Direito ascenderem a Juízes Desembargadores, de 5 para 10 anos. Ou, em alternativa, se acolhe um regime semelhante ao que existe no EMJ no acesso aos Tribunais da Relação em que existe uma quota obrigatória para Juízes de Direito mais antigos, desde que tenham a necessária notação de mérito (artigos 47.º e 48.º do EMJ) e ressalvada que seja a especialização dentro da Magistratura Administrativa e Fiscal.



S. R.

## Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais

Mais se entende dever ser aditado ao n.º 1 a possibilidade de prorrogação tal como já estava anteriormente previsto e se mantém no n.º 1 do artigo 66.º do ETAF/Projecto para os concursos para o STA.

### Artigo 76.º – “Funcionamento”

Propõe-se o aditamento de um n.º 3, nos seguintes termos:

*“3 – O Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais pode convocar para participar nas reuniões, com voto consultivo, os presidentes dos Tribunais Centrais Administrativos que não façam parte do Conselho e os presidentes dos Tribunais Administrativos e Fiscais de primeira instância.”*



S. R.

## Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais

### 1.2. Das alterações propostas ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA)

#### Título I – Parte Geral

#### Capítulo I – Disposições Fundamentais

##### Artigo 2.º – “Tutela jurisdicional efectiva”

Afigura-se-nos por uma questão de clarificação com o próprio regime do artigo 4.º do ETAF que no seu n.º 2 seja aditada uma alínea relativa às impugnações judiciais de decisões da Administração Pública que apliquem coimas, no âmbito do ilícito de mera ordenação social, por violação de normas de direito administrativo em matéria de ambiente, ordenamento do território, urbanismo, património cultural e bens do Estado.

##### Artigo 3.º – “Poderes dos tribunais administrativos”

Afigura-se-nos que deverá ser aditado um n.º 4 contendo aquilo que era a redacção anterior do n.º 3 deste artigo.

##### Artigo 8.º - “Princípio da cooperação e boa-fé processual”

Concorda-se com o aditamento proposto de um n.º 5 consagrando um dever expresso de colaboração com o Ministério Público no exercício das suas funções na área do contencioso administrativo.

#### Capítulo II – “Das partes”

##### Artigo 9.º – “Legitimidade activa”

No seu n.º 2 afigura-se-nos ser adequado que seja expressamente afirmada a legitimidade activa das Regiões Autónomas a par daquilo que são as outras pessoas e



S. R.

## Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais

entes que ali figuram como dotados de legitimidade. No mais, apresentam-se como adequadas as alterações propostas.

### **Artigo 10.º – “Legitimidade passiva”**

Na sua versão actual, este artigo regula conjuntamente e de forma algo confusa a legitimidade passiva (dos sujeitos públicos e privados) e a personalidade judiciária (dos sujeitos públicos), situação que podia e devia ter sido corrigida mas que aparentemente se mantém. Pelo que se propõe que fique claramente consagrada a atribuição de personalidade judiciária não apenas às pessoas colectivas de direito público, mas também aos Ministérios (quando esteja em causa o Estado) e, em geral, aos órgãos das entidades públicas, pois o princípio da coincidência entre personalidade jurídica e personalidade judiciária não pode valer no contencioso administrativo da mesma forma que vale no processo civil.

Entende-se que o seu n.º 9 deverá ser clarificado com a introdução de expressão *“mesmo a título principal”* logo a seguir a *“demandados”*, já que assim se eliminarão dúvidas que possam, eventualmente, ser suscitadas nessa sede, na certeza de que uma tal clarificação se mostra em consonância com aquilo que consta do n.º 2 do artigo 4.º do ETAF/Projecto e, bem assim, com o próprio regime previsto no n.º 10 do artigo 9.º do CPTA/Projecto, em matéria de incidentes de intervenção de terceiros.

### **Artigo 11.º – “Patrocínio judiciário e representação em juízo”**

Concorda-se com a alteração proposta, que segue, aliás, o regime previsto no artigo 24.º do CPC, passando a intervenção prevalecte do MP a ser ao nível da acção pública e não a representação do Estado. Opção esta que se afigura também mais consentânea com a configuração constitucional do MP como verdadeira magistratura



S. R.

## Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais

e, bem assim, com o facto de o cometimento desta função de representação do Estado ao MP revelar alguma incoerência com a sua desgovernamentalização e com a circunstância de o processo administrativo ser, cada vez mais, um processo de partes.

### Capítulo III – Da competência

#### Artigo 16.º – “Regra geral”

A solução introduzida no seu n.º 2 afigura-se-nos só dever ocorrer numa situação em que não fosse possível formar uma “*maioria dos autores*”, tal como estava previsto na anterior redacção do artigo e, assim, se estabeleceria conformidade com aquilo que é a regra vigente no processo civil [cfr. artigo 82.º, n.º 1, do novo CPC] embora aí a regra geral seja o domicílio do R. [artigo 80.º, n.º 1, do mesmo Código].

Passaria a redacção do n.º 2 a ser a seguinte:

*“Havendo pluralidade de autores a acção deve ser proposta no tribunal da área de residência habitual ou da sede do maior número; se for igual o número nas diferentes residências habituais ou sedes podem os autores escolher o de qualquer deles”.*

#### Artigo 19.º – “Competência em matéria relativa a contratos”

A solução consagrada no n.º 3 corresponderá a uma transposição do prescrito no artigo 14º n.º 1, do Código de Processo do Trabalho.

Fica a dúvida se, no caso previsto neste n.º 3, as partes podem convencionar o tribunal competente.

#### Artigo 20.º – “Outras regras de competência territorial”





S. R.

## Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais

A solução introduzida no seu n.º 4 afigura-se-nos poder gerar algumas questões e controvérsias evitáveis, já que a definição do “*lugar da prestação pretendida*” em vez de ser “clarificadora” poderá levantar novas questões e problemas de aplicação, pelo que a opção passaria pela sua eliminação passando a valer a regra geral da residência do autor.

O n.º 3 não consta como revogado quando se elencam as alterações a este artigo 20º (cfr. fls. 38, do documento em apreciação), nem na republicação, mas no artigo 13º – com a epígrafe “Revogação”, constante de fls. 116, do documento em apreciação – refere-se que este n.º 3 (bem como o n.º 2) é revogado.

Esta contradição terá de ser sanada, eliminando-se qualquer referência a este n.º 3 do mencionado artigo 13º, dado que nele se contém uma boa regra em termos de competência territorial.

Quanto à regra constante do n.º 8, deveria a mesma ser reponderada, pois a lógica do processo civil (tanto no processo declarativo como no executivo, a regra geral é a de o tribunal competente ser o do domicílio do réu/executado) é distinta da que se encontra presente no processo dos tribunais administrativos (a regra geral é a de o tribunal competente ser o da residência ou sede do autor, pois a aplicação da regra prevista no processo civil iria concentrar os litígios no TAC de Lisboa, onde muitas entidades públicas têm a sua sede), razão pela qual se propugna a aplicação nesta sede das regras gerais previstas nos artigos 16º e ss..

### Capítulo IV – Dos actos processuais

**Artigo 24.º - “Realização de actos processuais e apresentação de documentos por via electrónica”**



S. R.

## Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais

No seu n.º 1 afigura-se-nos útil que seja aditada a expressão “*valendo como data da prática do acto processual a da respectiva expedição*” tal como se mostra previsto no artigo 144.º, n.º 1, do CPC/2013, eliminando-se dúvidas que possam vir a suscitar-se.

A expressão “*notificação*” constante do n.º 3 deveria ser substituída por “*citação*” (cfr. artigo 219º, n.º 1, do CPC de 2013).

O SITAF (sistema informático dos tribunais administrativos e fiscais) tem vários e graves constrangimentos, pelo que se desconhece se a solução consagrada no n.º 3 é susceptível de ser implementada.

Em processos administrativos cuja tramitação ocorra por meios electrónicos deverá ser consagrada a possibilidade de acesso directo pelo juiz mediante o fornecimento dos adequados e necessários códigos/chaves/permisões de acesso às plataformas em questão.

### **Artigos 25.º - “Citações e notificações”**

O SITAF (sistema informático dos tribunais administrativos e fiscais) tem vários e graves constrangimentos, pelo que se desconhece se a solução consagrada no n.º 1 é susceptível de ser implementada.

No nº 2 deve acrescentar-se o representante em juízo (caso dos licenciados em direito e, eventualmente, do Ministério Público quando actua em representação do Estado).

### **Artigo 26.º - “Distribuição”**

Ao corpo do n.º 1 ou ao corpo do n.º 2 deveria fazer-se corresponder o disposto no artigo 204º do CPC ou acrescentar-se – *no respeito pela aleatoriedade do resultado e da equidade/igualdade na distribuição do serviço.*



S. R.

## Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais

### Artigo 30.º - “Publicidade do processo e das decisões”

Entende-se que a exigência para efeitos da publicitação das decisões judiciais do seu respectivo trânsito em julgado limita a divulgação daquilo que são as posições jurisprudenciais divergentes, mas que não deixam de “alimentar” e de “evidenciar” a riqueza da discussão e diversidade da aplicação do Direito. Assim, propõe-se que o n.º 2 do artigo 30.º do CPTA/Projecto passe a ter a seguinte redacção:

*“Os acórdãos do Supremo Tribunal Administrativo, assim como os dos Tribunais Centrais Administrativos e dos tribunais administrativos de círculo são objecto de publicação obrigatória por via informática, em base de dados de jurisprudência fazendo constar, quando for o caso, a nota expressa de a decisão não se mostrar transitada em julgado”.*

É equívoca a expressão “processo administrativo” constante do n.º 1 deste normativo legal, pois a mesma também serve para designar a documentação do procedimento – cfr. artigo 84.º -, podendo ser substituída designadamente pela expressão “processo nos tribunais administrativos”.

### Capítulo V – Do valor da causa e suas consequências

Apresenta-se na versão disponibilizada com o título em epígrafe mas parece-nos incorrecta porquanto no mesmo capítulo figura também a disciplina das formas de processo.

Assim, ou se assume um capítulo exclusivamente para o valor da causa eliminando-se a secção I, havendo um capítulo próprio para as formas de processo, ou então altera-se o título do capítulo tal como estava na anterior redacção do CPTA [*“Do valor da causa e*



S. R.

## Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais

*das formas de processo*”], mantendo-se uma secção para o valor da causa e uma outra para as formas de processo.

### Secção I - Do valor da causa

#### Artigo 31.º - “Atribuição de valor e suas consequências”

Não se vislumbram razões para a eliminação dos anteriores n.ºs 3 e 4, pelo que deverão tais preceitos manter-se.

Quanto ao n.º 2 da redacção proposta entendemos que o mesmo carece de clarificação porquanto importa dever e ter de ser considerado aquilo que é o teor da redacção do n.º 3 do artigo 142.º do CPTA, pelo que no final do normativo se deverá aditar a expressão “*sem prejuízo do disposto no n.º 3 do artigo 142.º deste código*”.

#### Artigo 32.º - “Critérios gerais para a fixação do valor”

Afigura-se-nos necessária a clarificação deste normativo mediante a fixação no mesmo dum critério do valor a atribuir às acções relativas ao contencioso pré-contratual face a várias questões e dúvidas que vêm sendo suscitadas a este propósito.

### Secção II - Das formas de processo

Face ao modelo e à natureza que marca e perpassa o actual contencioso administrativo, considerando os poderes de instrução, cognição e decisão que foram conferidos aos tribunais administrativos no julgamento dos litígios emergentes duma “*relação jurídica administrativa*” não se vislumbrava como absoluto, essencial e necessário manter uma tal matriz dual do contencioso principal não urgente, sendo muitas as razões que se podem apontar nesse sentido (cfr. para mais desenvolvimentos sobre esta matéria e motivação o estudo “*Mudar a Justiça Administrativa e Fiscal*” elaborado no seio da ASJP e que foi publicado em 2013 pela Almedina).



S. R.

## Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais

Porém, como já foi dito supra na I.<sup>a</sup> PARTE deste parecer e aqui se reitera, deverá ser abandonada, para já, a unificação das duas formas de processo principal não urgente previstas no CPTA vigente, dadas as dificuldades verificadas na concretização dessa ideia.

Não só na delimitação do âmbito e natureza deste tipo de acção única, mas também e em particular, no Capítulo III, do Título II (Marcha do processo - artigos 78º e seguintes), dado que a acção administrativa abrange os litígios definidos no artigo 37º, surgindo dúvidas se este capítulo III (ou pelo menos alguns dos artigos nele contidos) se aplica a todos esses litígios e, em caso afirmativo, se tal é a melhor solução.

Com efeito, os normativos em causa correspondem, em grande medida, a um decalque das normas que actualmente regulam a acção administrativa especial, as quais não serão as adequadas a regular os litígios (ou pelo menos grande parte deles) que actualmente se subsumem na acção administrativa comum.

Assim e a título de exemplo:

- Deixa de existir o ónus de impugnação – previsto no artigo 574º, do novo CPC, nomeadamente no caso de acções sobre contratos e de responsabilidade civil, pois o artigo 82º (n.º 4), contido neste Capítulo III, aplica-se a todos os litígios abrangidos pela acção administrativa, mas será tal solução a mais adequada?
- O artigo 84º (envio do processo administrativo) aplica-se a todos os litígios abrangidos pela acção administrativa (cumprе relembrar que este normativo no actual CPTA apenas se aplica às acções administrativas especiais)?
- A intervenção do Ministério Público, regulada no artigo 85º, respeita só aos processos que tenham por objecto pretensões emergentes da prática ou omissão ilegal de actos administrativos e de normas?



S. R.

## Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais

### Artigos 35.º e 36.º “Formas de processo” e “Processos Urgentes”

Eliminando-se o n.º 2 do artigo 35.º não fará sentido manter-se um “n.º 1” pois passará a ter um corpo único. A segunda tem que ver com lapso no n.º 1 do artigo 36.º já que inexistente uma alínea “f)” cuja redacção importa ser “mantida”.

Relativamente ao artigo 36.º, apenas na republicação se percebe que a alteração ao n.º 1 reporta-se à introdução de uma alínea relativa aos procedimentos de massa, pois, a fls. 41 do documento em apreciação, nada consta neste sentido.

## TÍTULO II

### DA AÇÃO ADMINISTRATIVA

#### CAPÍTULO I

#### DISPOSIÇÕES GERAIS

##### Artigo 37.º - “Objecto”

Salienta-se, desde já, a nossa inteira concordância com a inclusão/teor da al. i) do n.º 2, onde se consagra expressamente no objecto da acção administrativa os litígios que envolvam as “situações de via de facto”, assim se eliminando muitos conflitos nesta matéria.

Afigura-se-nos que o seu n.º 4 constitui uma repetição daquilo que é o artigo 12.º da Proposta. Contudo, entende-se que, ainda assim, importaria reformular a sua redacção afirmando o CPTA como regime regra mesmo no âmbito daquelas acções, tudo sem prejuízo de algumas especificidades ou particularidades que as mesmas possuem.

Assim, a redacção proposta seria:

*“Os processos para fixação da justa indemnização devida por expropriações, servidões e restrições de utilidade pública regem-se pelo disposto no presente código, sem prejuízo das normas específicas previstas no Código das Expropriações”.*



S. R.

## Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais

O ideal seria adequar e compatibilizar o Código das Expropriações ao regime processual que vier a ser previsto no CPTA de molde a evitar incongruências e regimes em parte contraditórios e sem que exista fundamento/razão válida.

### **Artigo 39.º - “Interesse processual”**

Afigura-se-nos que o seu n.º 2, correspondendo a uma concretização da al. c) do n.º 2 do artigo 37.º [e mesmo do teor da al. c) do anterior n.º 2 do artigo 37.º CPTA], poderá redundar numa clara limitação à tutela jurisdicional que este meio pretendia consagrar quando se exige, como requisito/pressuposto cumulativo, que *“a utilização dessa via se mostre imprescindível”*, não se configurando qual a vantagem dum tal limitação/requisito na certeza de que será mais uma fonte de conflitos e de questões.

### **Artigo 41.º - “Prazos”**

Por razões de clareza e transparência, deviam ser mencionados nesta norma, de forma expressa, os artigos – constantes do capítulo seguinte (58º, 69º, 74º n.º 2 e 77º-B) – que a derrogam.

### **Artigos 45.º e 45.º-A – “Modificação objectiva da instância” e “Extensão do âmbito da convolação”**

Apresentam-se como adequadas as alterações propostas, explicitando e resolvendo dúvidas/questões suscitadas e com as quais a prática judiciária se vinha debatendo, motivando sucessivos recursos jurisdicionais.

### **Artigo 48.º - “Processos em massa”**

Entende-se que a redução do número de processos, de 20 para 10, se afigura desacertada, tanto mais que tal implicará um aumento substancial dos processos em massa, os quais, revestindo-se de natureza urgente [artigo 36.º, n.º 1, al. b) e n.º 6 do



S. R.

## Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais

artigo 48.º do CPTA/Projecto] irão engrossar o já grande volume de processos dessa natureza no contencioso administrativo.

Quanto ao n.º 5 afigura-se-nos que a competência aí conferida ao Presidente do STA apenas deverá manter-se no caso das situações de processos em massa existentes em diferentes tribunais quando estes não pertençam à mesma área de jurisdição de cada Tribunal Central Administrativo, pelo que numa situação em que se trate de diferentes tribunais mas que estejam integrados sob a jurisdição do mesmo TCA, tal competência deveria ser atribuída ao Presidente deste.

### CAPÍTULO II - DISPOSIÇÕES PARTICULARES

#### SECÇÃO I- IMPUGNAÇÃO DE ACTOS ADMINISTRATIVOS

##### Artigo 50.º - "Objecto e efeitos da impugnação"

Não se vislumbra o alcance da eliminação do seu teor da referência à figura da "inexistência", quando é certo que a tal figura permanecem referências noutros preceitos do CPTA (v.g., arts. 2.º, n.º 2, al. a), 78.º, n.º 4 e 97.º, n.º 2 do CPTA/Projecto). Nessa medida, impõe-se ou o aditamento destes actos como objecto de impugnação ou um acerto entre todas estas disposições.

#### SUBSECÇÃO I - "DO ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNÁVEL"

##### Artigos 51.º, 53.º e 54.º

Apresentam-se como adequadas as alterações propostas, correspondendo aquilo que vem sendo considerado pela jurisprudência e pela doutrina.

Importa, contudo, esclarecer quais as consequências do não acatamento do convite feito nos termos do n.º 4 do artigo 51.º, explicitando e consagrando-se que caso tal não ocorra importa a rejeição/absolvição da instância.





S. R.

## Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais

Deverá, ainda, corrigir-se o lapso linguístico inserto no n.º 3 do artigo 53.º na referência a “*vícios próprios*” porquanto tal expressão, “típica” do anterior contencioso da LPTA, se mostra desajustada com a actual terminologia do CPTA, devendo passar a utilizar-se, ao invés, a expressão “*ilegalidades próprias*”. Também se nos afigura que, no mesmo n.º 3, se deve utilizar “*actos de execução*” e não “*actos jurídicos de execução*” na medida que é mais abrangente.

De frisar apenas o lapso quanto à ausência de reprodução na al. a) do n.º 2 do artigo 54.º CPTA/Projecto quanto àquilo que era o teor da al. a) do n.º 1 do artigo 54.º do CPTA [este normativo anteriormente no seu n.º 2 não tinha alíneas].

### SUBSECÇÃO II - DA LEGITIMIDADE

#### Artigos 55.º e 56.º - “Legitimidade activa” e “Aceitação do acto”

Apresentam-se como adequadas as alterações propostas.

### SUBSECÇÃO III - DOS PRAZOS DE IMPUGNAÇÃO

#### Artigo 58.º e 59.º - “Prazos” e “Inícios dos prazos de impugnação”

Não se vislumbra qual o interesse ou utilidade de, 10 anos volvidos desde a entrada em vigor do CPTA ora revisto, se regresse ao modo de contagem dos prazos de propositura da acção anterior.

Na verdade, sem escamotear os problemas que no início de 2004/2005 possam ter ocorrido com a alteração então imposta, hoje em dia todos os intervenientes estão habituados às novas regras, pelo que nenhum ganho de eficiência ou clareza se alcança com a alteração proposta para o n.º 3 do artigo 58.º devendo manter-se a redacção anterior.

Mantendo-se a redacção que o n.º 1 do normativo possuía na anterior redacção do preceito no CPTA [na qual se incluía a referência aos “*actos inexistentes*”], acaba por se



S. R.

## Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais

constatar que na versão de republicação existe uma alteração ao n.º 1 do preceito pois elimina-se a alusão à figura da inexistência.

No que diz respeito à solução inserta no n.º 4 afiguram-se-nos duvidosas as soluções previstas nas als. a) e b) porquanto permitem a impugnação para além do prazo previsto na al. b) do n.º 2 mas sem que estejam limitadas pelo prazo de um ano contado da data da prática do acto ou da sua publicação. Pergunta-se se tais situações merecerão um tal “*privilégio*” e se existe uma justificação plausível para tal diferenciação, mormente, para as da al. c) do mesmo normativo.

A manutenção da redacção proposta das als. a) e b) permitirá, em termos abstractos, a impugnação de acto com fundamento em ilegalidade geradora do desvalor da mera anulabilidade praticamente a todo o tempo, colocando-se e suscitando-se depois questões complexas de alegação, instrução e decisão em sede de tempestividade da acção por referência à integração de conceitos e situações com alguma fluidez.

Por estes motivos, propõe-se a manutenção da redacção anterior deste número.

### **Artigo 59.º - “Inícios e prazos de impugnação”**

Pelas questões que têm vindo a ser suscitadas em torno do que releva para início da contagem do prazo de impugnação judicial, se é a data de notificação ao interessado ou se é a data de notificação ao seu mandatário, caso este haja sido constituído no procedimento administrativo -, importaria que tal matéria fosse objecto de clarificação legal neste artigo.



S. R.

## Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais

De igual modo se nos afigura útil uma clarificação do n.º 4, em consonância com aquilo que jurisprudencialmente vem sendo aceite, de molde a aí se fazer constar a expressão *“consoante o que ocorrer em primeiro lugar”*.

Por fim, umas notas formais: nesta norma são alterados os n.ºs 1 a 3, mantendo-se a redacção dos n.ºs 4 a 6, nada se dizendo quanto aos n.ºs 7 e 8, sendo certo que no artigo 13º - com a epígrafe *“Revogação”*, constante de fls. 116, do documento em apreciação – não se revogam tais n.ºs 7 e 8. Assim, neste normativo legal deveria constar uma menção no sentido de que os n.ºs 7 e 8 se mantêm com a sua actual redacção ou, sendo caso disso, que os mesmos são revogados, incluindo-se uma referência nesse sentido no citado artigo 13º.

### **SUBSECÇÃO IV - DA INSTÂNCIA**

#### **Artigo 62.º - “Prosecução da acção pelo Ministério Público”**

Devia ser ponderada a eliminação do n.º 2, atento o disposto no artigo 252.º do CPC/2013, de acordo com o qual todas as decisões finais são notificadas ao Ministério Público.

#### **Artigo 64.º - “Anulação administrativa, sanção e revogação do acto impugnado com efeitos retroactivos”**

Não se vislumbra a finalidade, interesse e utilidade do n.º 4 deste preceito quando, inclusive, estaremos em face de processos judiciais julgados e transitados em julgado [nos quais terão sido proferidas decisões que, só faz sentido, terem sido de improcedência da impugnação - pois, se forem de procedência a Administração terá de cumprir e executar a decisão judicial anulatória]. Vai-se aproveitar do processo judicial o quê e para quê? De frisar que sobre a Administração impende, nos termos dos n.ºs 3 e 4 do artigo 8.º do CPTA, o dever de comunicação ao tribunal da existência de



S. R.

## Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais

ocorrências supervenientes, mormente, prática de quaisquer actos administrativos e celebração de contratos.

O trecho *“nos termos da parte final do número anterior”*, constante do n.º 4, não é claro, colocando-se a hipótese de se ter pretendido dizer *“ou nos termos da parte final do número anterior”*.

### SECÇÃO II - CONDENAÇÃO À PRÁTICA DO ACTO DEVIDO

#### Artigos 66.º e 67.º

Não se alterou o n.º 2, o que se impõe em face da alteração da redacção da alínea c) do n.º 1 do artigo 67º e n.º 4, pois que, passando a acção a ter como pressupostos actos de conteúdo positivo, é preciso determinar se a sua eliminação da ordem jurídica decorre da emissão da pronúncia condenatória.

Todavia, a solução propugnada (e já sustentada pela doutrina) – de a acção poder ter como pressuposto actos de conteúdo positivo - coloca a questão de uma eventual desigualdade de tratamento, ao nível da relevância dos vícios formais, consoante se esteja perante uma acção impugnatória ou condenatória, pois que, a manter-se a redacção do artigo 66º/2 no sentido de estabelecer que o objecto do processo é a pretensão e não o acto (que pode agora ser de indeferimento ou não), no caso em que o acto pressuposto da acção tenha conteúdo positivo, serão tendencialmente irrelevantes as invalidades de natureza formal que, pelo contrário, numa acção impugnatória, estarão sujeitas ao regime geral do conhecimento dos vícios e à sua desvalorização ou degradação, nos termos gerais.

Acresce que, a manter-se a alteração do disposto no artigo 67º, n.º 4, alínea b), prevendo que *“a condenação à prática de acto administrativo também pode ser pedida sem ter sido apresentado requerimento, quando (...) se pretenda obter a substituição de um acto*



S. R.

## Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais

*administrativo de conteúdo positivo*”, deve ser repensada a solução do artigo 66.º, n.º 2, porque este apenas se refere a actos de indeferimento.

Por outro lado, a própria opção de se prescindir da apresentação prévia de requerimento dirigido à Administração, prevista no citado n.º 4, alínea b), do artigo 67.º, deveria ser repensada não só em termos teóricos, mas também em termos práticos, desde logo porque ao exigir-se nesses casos a apresentação prévia de requerimento à Administração poder-se-ia evitar (quando a pretensão fosse atendida) a interposição da acção administrativa.

### **Artigo 69.º “Prazos”**

A redacção do n.º 2 deste artigo suscita dúvidas quanto ao prazo de impugnação de acto nulo (dois anos), quer quanto à restrição dos actos em que pode ser pedida, quer quanto ao regime de nulidade vigente no CPA – artigo 133º, n.º 2, ou constantes do projecto de revisão do CPA (artigo 160º, n.º 2, embora aqui se faça a ressalva *“salvo disposição legal em contrário”*, querendo possivelmente referir-se à lei substantiva e não adjectiva).

### **Artigo 71.º - “Poderes de pronúncia do tribunal”**

Mantendo-se a redacção que o n.º 1 do normativo possuía na anterior redacção do preceito no CPTA [na qual se incluía a referência aos *“actos inexistentes”*], acaba por se constatar que na versão de republicação afinal existe alteração ao n.º 1 do preceito pois elimina-se a alusão à figura da inexistência.

Valem para esta eliminação os considerandos já atrás referidos.

## **SECÇÃO III - IMPUGNAÇÃO DE NORMAS E CONDENAÇÃO À EMISSÃO DE NORMAS**



S. R.

## Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais

### Artigo 73.º

A manter-se a redacção proposta para o seu n.º 5 propõe-se que a remessa pelas secretarias dos tribunais seja feita para o Procurador-Geral Adjunto Coordenador junto dos Tribunais Centrais Administrativos porquanto poderá haver decisões de vários tribunais transitadas sobre a questão, assim se permitindo ter uma visão global e não meramente circunscrita a cada tribunal administrativo.

Porém, alerta-se para o facto de, se a remessa ao representante do Ministério Público de certidão das sentenças que tenham declarado a ilegalidade com força obrigatória geral (de normas emitidas ao abrigo de disposições de direito administrativo) se destina a permitir-lhe recorrer das mesmas, não tem qualquer utilidade que tal remessa só ocorra após o trânsito em julgado, pois nessa altura já não poderá recorrer das sentenças proferidas.

Considera-se, assim, que tal remessa deve ocorrer logo que as sentenças sejam proferidas, ou seja, neste caso a notificação prevista no artigo 252.º do CPC/2013, seria feita através de entrega da mencionada certidão.

### Artigos 74.º - "(Inexistência de)prazo"

Atento o disposto no novo n.º 2, deverá ser alterada a epígrafe deste artigo.

Anota-se que a solução consagrada no n.º 1 já decorre do artigo 41.º.

Aliás, caso se acolha a sugestão feita relativamente à redacção do artigo 41.º (ser feita menção expressa nesta norma designadamente ao n.º 2 deste artigo 74.º), será de eliminar o n.º 1 deste artigo.

## CAPÍTULO III - MARCHA DO PROCESSO

### SECÇÃO I - DOS ARTICULADOS

#### Artigo 79.º - "Instrução da petição inicial"



S. R.

## Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais

Apenas importa corrigir a expressão “*recorrente*” por “*autor*”. No mais nada a referir.

### Artigo 82.º - “Prazo da contestação e cominação”

Entende-se que a referência no n.º 3 a “*em tempo útil*” irá constituir uma fonte de conflitos desnecessários na tramitação do processo. Daí que importará reconsiderar o teor deste preceito de modo a não existirem dúvidas numa matéria sensível.

Cremos que o n.º 4 estará em conflito com aquilo que exige e impõe o n.º 3 do artigo 83.º.

### Artigo 83.º - “Conteúdo e instrução da contestação”

Existe um lapso no seu n.º 3, já que será “*demandados*” e não “*demandantes*”, sendo que parece existir contradição com o regime do n.º 4 do artigo 82.º do CPTA/Projecto.

### Artigo 83.º-A - “Reconvenção”

Apresenta-se como adequada a alteração proposta, clarificando a sua admissibilidade no contencioso administrativo. Contém o mesmo preceito igualmente um lapso: ao referir-se a “*findo*” em vez de “*fixado*”.

## SECÇÃO II - TRÂMITES SUBSEQUENTES

### Artigos 84.º - “Envio do processo administrativo”

No n.º 4 deste normativo legal eliminou-se a menção - que consta do actual n.º 3 - “*devidamente ordenadas*”, a qual se considera útil, pelo que não deverá ser eliminada, pois, infelizmente, não é incomum serem remetidas fotocópias autenticadas completamente desorganizadas e por paginar.

### Artigo 85.º - “Intervenção do Ministério Público”



## Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais

No n.º 1 propõe-se a substituição da entrega de cópia por notificação electrónica ou *vista*.

### **Artigo 85.º-A – “Réplica e Tréplica”**

Apenas realçar que decorre do CPC/2013 a impossibilidade de tréplica, bem como da réplica ser utilizada para responder às excepções.

Propõe-se um prazo único para a réplica.

### **SECÇÃO III (versão disponibilizada fala em secção «II» repetindo-a) - SANEAMENTO, INSTRUÇÃO E ALEGAÇÕES**

### **Artigo 87.º - “Despacho pré-saneador”**

Afigura-se-nos dever ser ponderada a consagração expressa neste preceito de regra similar à constante do artigo 590.º, n.º 1, do novo CPC (gestão inicial do processo) já que, se tal regime apresenta toda a utilidade e interesse no processo civil, maior acuidade se perspectiva no quadro do contencioso administrativo.

### **Artigos 87.º-A e 87.º-C - “Audiência prévia”, “Não realização da audiência prévia” e “Tentativa de conciliação”**

A solução constante do n.º 4 do artigo 87.º-C a obrigar que fiquem consignadas em acta as concretas soluções sugeridas pelo juiz pode contender com uma causa de impedimento, nomeadamente, a prevista na al. c) do n.º 1 do artigo 115.º do novo CPC. Acresce que face à utilização da expressão “pode”, no corpo do n.º 1 deste normativo legal, fica-se na dúvida se, nos casos não abrangidos pelos n.ºs 1 e 2 do artigo 87.º-B, é obrigatória a realização de audiência prévia, pelo que se considera que esta questão deveria ser clarificada.





S. R.

## Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais

### **Artigo 88.º - “Despacho saneador”**

Afigura-se-nos que a regra do n.º 2 [idêntica ao anterior n.º 2 do artigo 87.º do CPTA] deverá ser objecto de reformulação porquanto consagra limitações de conhecimento do julgador que o impedem, nomeadamente, de regularizar/adequar a acção e que podem conduzir à emissão de decisões perfeitamente inúteis para as partes.

Pense-se, por exemplo, nas situações de ilegitimidade passiva (quer por demanda de pessoa ou entidade que não detém legitimidade, quer por falta de demanda de contra-interessados) que conduzem a que a decisão de mérito que venha a ser proferida não possa ser executada contra o universo dos efectivos e necessários destinatários quando é certo que o julgador que a profere disso já tem pleno conhecimento, se apercebeu, vendo-se obrigado a emitir uma decisão inútil e que não cumprirá minimamente a sua função, para além das implicações/complicações com recursos de revisão de decisão [artigo 696.º, al. e), do CPC/2013].

A manter-se o preceito e limitação por ele imposta afigura-se-nos ser de introduzir uma reformulação dos e nos seus termos de molde a evitar ou eliminar a possibilidade de produção ou repetição de tais situações iníquas para os interesses das partes e desprestigiadas para os tribunais administrativos, dotando, assim, o julgador de poderes plenos de conformação e adequação processual que visem assegurar o suprimento das excepções/questões passíveis de sanação e, dessa forma, lograr que sejam proferidas decisões de mérito úteis para os sujeitos em litígio.

### **Artigos 89.º - “Fundamentos que obstam ao prosseguimento do processo”**

A alínea i) do n.º 4 deverá ser eliminada, pois tal excepção dilatória está incluída na previsão da alínea b) [cfr. artigo 186º, n.º 1, do novo CPC].

### **Artigo 89.º-A - “Despacho de prova e aditamento ou alteração do rol de testemunhas”**



S. R.

## Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais

Quanto ao n.º 4, importa que se consigne que a ata da diligência contenha o registo/transcrição escrito dos despachos e reclamações efectuadas em sede de audiência prévia.

### **Artigo 90.º - Instrução do processo”**

Foi eliminado deste normativo legal o constante do actual artigo 90º, n.ºs 3 e 4, que corresponde a uma solução inspirada nos princípios da agilização processual e da adequação formal, pelo que seria de manter.

### **Artigo 91.º - “Discussão da matéria de facto e alegações facultativas”**

Propõe-se a eliminação do nº 1 – por desnecessário (o juiz sabe quando é que deve haver audiência final e não há disposição paralela no CPC) e pouco rigoroso, pois que já existem outras situações que determinam a realização da audiência e por se afigurar suficiente o disposto nos restantes números.

Regista-se, por outro lado, a necessidade do n.º 2 ser reconduzido apenas aos julgamentos nos tribunais administrativos de 1.ª instância porquanto, nomeadamente, os julgamentos e produção de prova nos Tribunais Centrais Administrativos terá de ser feita perante o colectivo de juízes que julga as acções administrativas em primeira instância naqueles Tribunais [cfr., v.g., as acções de efectivação de responsabilidade e direito de regresso nos termos do artigo 37.º, al. c), do ETAF; as acções relativas à disciplina militar nos termos do artigo 6.º da Lei n.º 34/2007, de 13.08; as acções de impugnação de decisões arbitrais antes da revogação do artigo 186.º do CPTA, operada pelo artigo 5.º, n.º 2, da Lei n.º 63/2011, de 14 de Dezembro (LAV)].

### **Artigo 91.º-A – “Alegações escritas”**

Fica-nos a dúvida – devendo a mesma ser esclarecida - sobre o teor da redacção deste normativo legal, pois, a fls. 97 do documento em apreciação (parte relativa ao



S. R.

## Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais

aditamento de normas ao CPTA), o mesmo tem dois números, mas a fls. 166 (republicação) apenas tem o conteúdo correspondente ao n.º 1.

Também quanto ao teor do n.º 2, ao remeter para o n.º 6 do artigo anterior, padece de lapso, não se descortinando qual o seu alcance e sentido.

Assim como o seu âmbito de aplicação deverá ser esclarecido, na medida em que, podendo o juiz conhecer dos pedidos no saneador, quando o estado do processo o permita, sem a anterior necessidade de ter sido requerida a dispensa de apresentação de alegações, a que casos se aplica o artigo 91ºA? Aos casos em que tenha havido actos de instrução sem que tenha havido audiência final (por exemplo, prova pericial)?

### SECÇÃO III - JULGAMENTO

#### Artigo 92.º - “Conclusão ao relator e vista aos juízes-adjuntos”

Propõe-se que seja prevista outra solução, compatível com as novas tecnologias disponíveis, por exemplo, que seja dado conhecimento, por qualquer meio, das peças processuais relevantes.

A ideia do processo ficar depositado na secretaria não faz sentido, pois o processo legal é o que está no SITAF. Se se refere ao suporte físico, pode ficar onde for mais conveniente de acordo com a prática dos Tribunais.

#### Artigo 93.º - Julgamento em formação alargada e reenvio prejudicial para o Supremo Tribunal Administrativo”

Não se vislumbram as razões da eliminação do corpo do artigo daquilo que era a regra que constava do n.º 2 da anterior redacção que o normativo possuía. Nessa medida, entende-se dever ser introduzido aquele n.º 2.

#### Artigo 94.º - “Conteúdo da sentença ou acórdão”



S. R.

## Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais

Propõe-se a seguinte alteração à estrutura da sentença, com vista a dar-se mais relevo à decisão:

*“A sentença começa por identificar as partes, o pedido e a decisão, bem como a condenação dos responsáveis pelas custas processuais, com indicação da proporção da respectiva responsabilidade, seguindo-se a exposição do objecto do litígio e das questões de mérito que ao tribunal cumpra solucionar, ao que se segue a exposição dos fundamentos de facto e de direito.”*

### **Artigo 95.º - “Objecto e limites da decisão”**

Do n.º 1 deste normativo legal eliminou-se o segmento *“exceptuadas aquelas cuja decisão esteja prejudicada pela solução dada a outras”*, mas pensa-se que o mesmo deve manter-se. Com efeito, tal solução é exigida pela proibição da prática de actos inúteis no processo e deverá ser expressamente consagrada (e, aliás, está pressuposta no n.º 2 do artigo 149º), a fim de se evitar o aumento da invocação das nulidades da sentença, tendo presente que este normativo se aplica à acção administrativa com a abrangência prevista no artigo 37º, sem prejuízo, quanto aos processos impugnatórios, do estatuído no n.º 3.

Constata-se que no seu actual n.º 6 foi eliminada a parte, que constava da redacção do anterior n.º 5 do mesmo artigo, relativa aos vistos aos juízes adjuntos.

Ora também aqui e face ao já referido a propósito do artigo 91.º, n.º 2, do CPTA/Projecto, importa não esquecer as especificidades e exigências dos julgamentos das acções nos Tribunais Superiores, pelo que se impõe a manutenção do regime para esse efeito.

Também não se descortinam as razões de abolição do regime inserto na anterior redacção do n.º 6 do artigo 95.º do CPTA.



S. R.

## Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais

### TÍTULO III - DOS PROCESSOS URGENTES

#### CAPÍTULO I - ACÇÃO ADMINISTRATIVA URGENTE

##### SECÇÃO I - CONTENCIOSO ELEITORAL E PROCEDIMENTOS DE MASSA

###### Artigo 97.º - “Âmbito”

Afigura-se-nos que o regime vertido no seu n.º 3 sendo válido para as acções relativas ao contencioso eleitoral, tal como doutrinária e jurisprudencialmente vem sendo afirmado, já se não perspectiva como acertado quanto aos procedimentos em massa com o objecto inserto no artigo 99.º do CPTA/Projecto, já que os mesmos inserem-se na mesma secção I.

Com efeito, o referido regime passa a consagrar uma regra de preclusão de impugnação dos actos que foram sendo praticados no procedimento e que, assim, se consolidam como “*caso decidido*” visto ali se prever que “nos processos abrangidos pelo contencioso regulado na presente secção, a ausência de reacção contra actos procedimentais com eficácia externa ou decisões finais adoptadas no âmbito de procedimentos encadeados impede o interessado de reagir contra as decisões subsequentes, com fundamento em ilegalidades cometidas ao longo da sequência procedimental” [sublinhados nossos].

Face a este regime e no quadro do meio de impugnação relativo ao contencioso dos procedimentos em massa com o objecto previsto no artigo 99.º do CPTA/Projecto os actos/decisões finais deixam de poder ser anulados com fundamento em ilegalidades cometidas na sequência procedimental, desde logo, os actos de abertura do procedimento/concurso.

###### Artigo 98.º - “Pressupostos”

Considera-se que o prazo de decisão não deve ser inferior a 10 dias, pois, face ao disposto no n.º 4 do artigo 97.º, este processo pode ser bastante complexo.



S. R.

## Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais

### Artigo 99.º - “Contencioso dos procedimentos de massa”

Para além dos reparos feitos em sede do regime decorrente do n.º 3 do artigo 97.º, suscitam-se-nos dúvidas quanto ao que integra a excepção “*sem prejuízo de outros casos previstos em lei especial*”, bem como quanto ao número de participantes “*superior a 20*”, quiçá demasiado reduzido porquanto poucos serão os concursos/procedimentos com número inferior, no que redundará num elevado número de processos com natureza urgente a acrescer aos já existentes.

Os processos de carácter urgente são actualmente já em número bastante elevado nos tribunais administrativos, pelo que a criação de novos processos urgentes tem de ser feita com muita cautela, sob pena de se tornar impossível o cumprimento dos prazos nos processos urgentes, assim se deixando de dar tratamento urgente aos processos que verdadeiramente necessitam desse tratamento.

Nestes termos, deverá ser ponderada a eliminação do processo previsto neste artigo 99.º.

Assim não se entendendo, considera-se que o prazo de decisão nunca deve ser inferior ao prazo fixado para a contestação – 20 dias -, até porque, face ao estatuído do n.º 4 deste normativo legal, o processo pode atingir grande complexidade.

Cumpre, aliás, salientar que na acção administrativa o prazo para proferir sentença - 30 dias (artigo 94.º n.º 1) - é igual ao prazo para contestar – 30 dias (artigo 82.º n.º 1).

De igual modo, nos parece desajustada a regra de competência inserta no n.º 2 do artigo 99.º porquanto implicará que estas acções respeitantes à prática ou omissão de actos administrativos da Administração Central [únicos que ficam de fora da referida excepção prevista na parte final do n.º 2 - “*salvo nos casos abrangidos pela previsão do n.º 1 do artigo 20.º*”] sejam apenas interpostas e julgadas no TAC de Lisboa, introduzindo um



## Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais

claro entorse à regra geral da competência territorial, sem que se vejam razões de utilidade prática e interesse relevante para os envolvidos e para o funcionamento equilibrado dos tribunais administrativos de 1.<sup>a</sup> e 2.<sup>a</sup> instância. Tal opção de concentração no referido TAC mostra-se, assim, exagerada e redundará numa ineficiência para o normal funcionamento daquele Tribunal sem que se vislumbrem vantagens e ganhos para os envolvidos. A manter-se a opção pelo número e pela competência inserta no n.º 2 do artigo 99.º tal importará sempre uma adequada avaliação e dimensionamento do quadro de juizes do TAC de Lisboa.

Por fim e quanto ao previsto no n.º 3 do preceito temos que o mesmo é de aceitar.

Tudo aconselha a que se desenvolva uma prática judiciária específica para o contencioso administrativo que passe pela elaboração de “*códigos de boas práticas*” que constituíssem guias orientadores das regras de elaboração e apresentação dos articulados, com vista à sua padronização, organização e concisão. Essa preocupação estava, aliás, expressa, pelo menos em parte, no artigo 78.º, n.º 5, do CPTA, onde se prevê a aprovação de uma portaria do Ministro da Justiça, com o modelo a que devem obedecer os articulados no que se refere à indicação das menções que deles devam constar.

Entende-se, igualmente, que, em certos casos, nomeadamente nos processos mais simples ou naqueles em que os pressupostos da acção são mais rígidos e obedecem a um iter específico, poderá ser adequado pensar em formulários indicativos para a elaboração dos articulados, generalizando-se o regime que ora se propõe.

Soluções próximas destas estão, aliás, em vigor, por exemplo, na solução vigente nalguns dos processos tramitados no ordenamento da UE [v.g., as “*Check-lists*” para a petição e a contestação, bem como as “*Instruções práticas às partes*” existentes para o



S. R.

## Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais

Tribunal de Justiça da União Europeia, para o Tribunal Geral e para o Tribunal da Função Pública da UE - todos os documentos acessíveis em [www.curia.europa.eu](http://www.curia.europa.eu)].

### Secção II - Contencioso pré-contratual

No que respeita à alteração da sistemática, prevê-se que a Secção II tenha a designação de “Contencioso pré-contratual”, mas, por lapso, na republicação a Secção relativa ao “Contencioso pré-contratual” encontra-se identificada como Secção III.

Prevê-se ainda que a Secção III tenha a designação de “Intimação para protecção de direitos, liberdades e garantias”, mas, por lapso, na republicação a Secção relativa à “Intimação para protecção de direitos, liberdades e garantias” encontra-se identificada como Secção II.

Cumpra ainda salientar que não se percebe onde é incluída a intimação para a prestação de informações, consulta de processos ou passagem de certidões, pois, no normativo (artigo 3º) que regula as alterações à sistemática do CPTA, nada se diz a este respeito e, na republicação, esse processo está incluído na Secção relativa ao contencioso pré-contratual, o que não será a melhor solução, pelo que deverá ser, neste aspecto, reponderada a sistemática do CPTA.

**Artigos 100.º a 103.º-B – “Âmbito”, “Prazo”, “Tramitação”, “Impugnação dos documentos conformadores do procedimento”, “Efeito suspensivo e medidas provisórias” e “Adopção de medidas provisórias”**

É de realçar o alargamento deste contencioso às concessões de serviços públicos. De frisar que através do regime ora proposto se mostra transposta a Directiva-Recursos, pondo-se, assim, termo a incumprimento que ainda persistia.

**Artigo 102.º - “Tramitação”**





S. R.

## Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais

Considera-se que o prazo de decisão não deve ser inferir ao prazo fixado para contestar – 20 dias -, pois, por um lado, este processo pode ser bastante complexo, e, por outro lado, a elevada pendência de processos urgentes nos tribunais administrativos torna difícil o cumprimento do actual prazo de 10 dias, o qual será impossível de cumprir com a criação de novos processos urgentes.

Face às alterações introduzidas na tramitação da acção administrativa, nomeadamente quanto à apresentação de alegações, fica a dúvida se o n.º 2 e o n.º 3, alínea a), não deveriam ser alterados.

### **Artigo 103.º A - “Efeito suspensivo e medidas provisórias”**

Este normativo é constituído por seis números, sendo certo que os três últimos são uma repetição do artigo 103º-B, ou seja, existe um lapso a carecer de rectificação (na republicação este lapso já foi corrigido).

Assim os comentários que de seguida são emitidos referem-se à versão que consta da republicação.

Os processos de carácter urgente são já em número bastante elevado nos tribunais administrativos, pelo que a criação de novos mecanismos que aumentem a intervenção judicial nesses processos tem de ser feita com bastante parcimónia, sob pena de se tornar impossível o cumprimento dos prazos, assim se deixando de dar a justificada prioridade àqueles que verdadeiramente precisam desse tratamento.

Nestes termos, deverá ser reponderado o conteúdo do n.º 2 deste artigo 103º-A, nomeadamente no sentido de se permitir a emissão de resolução fundamentada pela entidade demandada, a impugnar nos termos do actual artigo 128º, n.ºs 3 a 6.

De todo o modo, aparenta existir uma contradição entre o estatuído no n.º 2 e no n.º 4 deste normativo legal, pois naquele refere-se que na decisão há lugar à aplicação do



S. R.

## Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais

critério previsto no n.º 2 do artigo 120º e no n.º 4 deste normativo prescreve-se que a decisão do juiz é tomada segundo os critérios de decisão previstos nos n.ºs 1 e 2 do artigo 120º.

### **Artigo 103.º-B – “Adopção de medidas provisórias**

Não se vislumbra qual a autonomia, natureza e identidade das medidas provisórias aqui previstas, face ao regime previsto no artigo 132.º e, bem assim, da estranha previsão de que estas serão decididas segundo critérios distintos dos previstos no artigo 132º, n.º 5.

## **CAPÍTULO II - Das intimações**

### **SECÇÃO I - Intimação para a prestação de informações, consulta de processos ou passagem de certidões**

#### **Artigo 107.º - “Tramitação”**

Considera-se que o prazo para a decisão não deve ser inferior ao prazo fixado para a resposta – 10 dias -, pois, por um lado, este processo, em alguns casos, pode ser complexo, e, por outro lado, a elevada pendência de processos urgentes nos tribunais administrativos torna difícil o cumprimento do prazo de 5 dias, o qual será impossível de cumprir com a criação de novos processos urgentes.

### **SECÇÃO II - INTIMAÇÃO PARA PROTECÇÃO DE DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS**

#### **Artigos 109.º, 110.º-A e 111.º**

Apresentam-se como adequadas as alterações propostas.

## **TÍTULO IV - DOS PROCESSOS CAUTELARES**



S. R.

## Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais

### CAPÍTULO I - DISPOSIÇÕES COMUNS

#### Artigo 114.º - "Momento e forma do pedido"

Considera-se que o artigo 131º ficaria mais claro se do n.º 4 deste artigo 114º constasse apenas:

*"O interessado pode pedir que, no despacho liminar, o juiz proceda ao decretamento provisório da providência, segundo o disposto no artigo 131º".*

E do n.º 1 do artigo 131º passasse a constar:

*"Quando a providência cautelar se destine a tutelar direitos, liberdades e garantias que de outro modo não possam ser exercidos em tempo útil ou quando entenda haver especial urgência, o juiz, no despacho liminar (...)"*

Não se percebe se o n.º 4 deste artigo e bem assim o disposto no n.º 5 do artigo 116.º são duplicações da previsão do artigo 131º/1, mas com pressupostos diferentes, sendo de muito difícil compatibilização.

Deverá ser eliminado o n.º 6, pois é retirar ao requerente uma responsabilidade mínima, a de indicar a que ou a quem dirige o seu requerimento. Esta disposição não tem qualquer correspondência com o CPC.

#### Artigo 118.º - Produção de prova

Suscitam-se-nos dúvidas quanto à limitação probatória vertida no seu n.º 3, não admitindo a prova pericial. Afigura-se-nos que a admissibilidade de qualquer meio de prova, incluindo a pericial, atento o carácter sumário e perfunctório deste tipo de meio processual, deverá ficar no uso e controlo do julgador cautelar nos termos do n.º 5 do normativo, na certeza de que casos poderão existir em que um tal meio probatório se poderá revelar, mesmo em sede cautelar, como essencial.



S. R.

## Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais

### **Artigo 119.º - Prazo para decisão**

Considera-se que o prazo de decisão não deve ser inferior ao prazo fixado para a dedução de oposição – 10 dias –, pois, não só o processo cautelar apresenta, com frequência, alguma complexidade e é trabalhoso (nomeadamente quando há lugar à produção de prova), como também, a elevada pendência de processos urgentes, *maxime* de processos cautelares nos tribunais administrativos, torna difícil – ou mesmo impossível, designadamente quando na mesma altura são conclusos vários processos cautelares para decisão – o cumprimento do actual prazo de 5 dias, o qual se antecipa seja mesmo impossível de cumprir com a criação de novos processos urgentes.

Entende-se que os seus n.ºs 2 e 3 importam dever ser clarificados. Se a redacção do anterior n.º 3 se referia ao juiz presidente do tribunal círculo, a eliminação de “círculo” na actual redacção do n.º 3 só poderá significar que se refere ao presidente de qualquer tribunal administrativo independentemente da instância.

Assim, entende-se que deverá permanecer a redacção do actual n.º 3.

Por outro lado, dever-se-á eliminar o n.º 2 do mesmo normativo porquanto o julgamento em tribunal superior, mesmo que em 1.ª instância, é sempre realizado por regra em colectivo.

### **Artigo 120.º - Critérios de decisão**

Apresenta-se como adequada a alteração proposta. Realça-se como acertada a eliminação daquilo que era o critério da al. a) do n.º 1 do artigo 120.º do CPTA na redacção actualmente vigente.

### **Artigo 121.º - “Decisão da causa principal”**



S. R.

## Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais

Como já acima referido, os processos de carácter urgente são actualmente em número bastante elevado nos tribunais administrativos, pelo que a criação ou o alargamento desta espécie de processos tem de ser feito com muita cautela, sob pena de, por um lado, se tornar impossível o cumprimento dos prazos, assim se deixando de dar a justificada prioridade aos processos que verdadeiramente necessitam desse tratamento, e, por outro lado, se provocarem grandes e graves atrasos nos processos não urgentes. A alteração preconizada para este artigo 121º conduzirá provavelmente a uma situação caótica nos tribunais administrativos de círculo (e, por arrasto, nos tribunais de recurso).

Efectivamente, de acordo com a redacção proposta, o único requisito de que ficará a depender a antecipação do juízo sobre a causa principal é de ordem processual [pois eliminou-se o requisito de ordem substancial (manifesta urgência na resolução definitiva do caso)], ou seja, tal antecipação poderá ocorrer desde que sejam trazidos ao processo cautelar todos os elementos necessários para decidir a causa principal.

Ora, na maioria das actuais acções administrativas especiais – as quais são em número bastante mais elevado do que as acções administrativas comuns (e mesmo estas, nomeadamente quando não respeitam a contratos ou responsabilidade civil, muitas vezes bastam-se com a prova documental) – basta a prova documental (nomeadamente a constante do processo instrutor) para decidir a causa.

O regime proposto implicará, portanto, que a esmagadora maioria dos processos que correm termos nos tribunais administrativos de círculo possam ter carácter urgente.

Acresce que o autor de uma futura acção administrativa, em que seja suficiente a prova documental, será compelido a instaurar um processo cautelar e a pedir a antecipação do juízo sobre a causa principal, sob pena de, processos idênticos ao seu, serem sistematicamente apreciados com prioridade, por neles ter sido deferida a antecipação do juízo sobre a causa principal.



S. R.

## Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais

Finalmente, prevendo-se que a nova redacção do CPTA só seja aplicável aos processos instaurados a partir da sua entrada em vigor, tal implicará, provavelmente, que os novos processos, nos quais seja antecipado o juízo sobre a causa principal – e prevê-se que sejam bastantes –, terão prioridade face aos processos pendentes.

Eventualmente, poder-se-á defender que o juiz goza neste âmbito de alguma discricionariedade, mas nesta hipótese quais os parâmetros da decisão? Dever-se-á apelar ao critério da manifesta urgência na resolução definitiva do caso, apesar de o legislador o ter eliminado, ou a outro critério material?

Esta discussão teria como consequência que o tribunal deixaria de estar concentrado na resolução (do mérito) dos litígios e passaria a despender o seu esforço em questões processuais.

Assim, afigura-se-nos que não deverá ser alterada a redacção do actual artigo 121.º.

Não se acolhendo a proposta supra, importa que seja clarificada qual a decisão prevista no n.º 2 já que a alteração da redacção poderá suscitar dúvidas, mormente, se a decisão que ali se refere é a decisão de antecipação do juízo sobre a causa principal ou se inclui igualmente a decisão final desse processo. Tal precisão cumpre, no nosso entendimento, dever ser feita tanto mais que com a eliminação dos requisitos que são actualmente exigidos pelo artigo 121.º, n.º 1, do CPTA se perspectiva um aumento exponencial do uso/recurso a este meio, o que se nos afigura, aliás, acertado.

### Artigo 123º - "Caducidade das providências"

Ressalva-se o teor do seu n.º 3, porquanto nos parece dever falar-se em "*extinção do processo cautelar ou a caducidade da providência cautelar*" ao invés de "*caducidade do processo cautelar ou da providência cautelar*".



S. R.

## Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais

Propõe-se seja alterada a redacção do n.º 2, no sentido de o prazo de três meses aí previsto ser contado da data da notificação da decisão e não do seu trânsito em julgado.

### **Artigo 128.º - "Proibição de executar o acto administrativo"**

Temos igualmente como adequada/acertada a alteração proposta, realçando-se o maior equilíbrio e ponderação que aporta ao processo, designadamente consagrando intervenção efectiva dos contra-interessados.

Porém, é certo que regime agora proposto nos n.ºs 1, 2 e 5 deste artigo 128º aumentará seguramente a intervenção judicial e, na grande maioria dos litígios, sem grandes vantagens práticas.

De todo o modo, e mantendo-se a mesma, considera-se que o prescrito no n.º 6 não terá, provavelmente, qualquer aplicação prática, dado que a suspensão automática prevista no n.º 1 só poderá ser levantada por decisão do juiz (salvo em estado de necessidade, em que a entidade requerida poderá iniciar ou prosseguir a execução).

Assim como importará esclarecer se a realização da audiência oral deverá poder ser dispensada, como no artigo 131º, nº 5.

### **Artigo 131.º - "Decretamento provisório da providência"**

Deverá passar a constar no n.º 1, em consonância com o exposto acerca do artigo 114.º, o seguinte:

*"Quando a providência cautelar se destine a tutelar direitos, liberdades e garantias que de outro modo não possam ser exercidos em tempo útil ou quando entenda haver especial urgência, o juiz, no despacho liminar (...)"*

### **Artigo 132.º - "Providências relativas a procedimentos de formação de contratos"**



S. R.

## Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais

Este quadro normativo não nos merece, em geral, desacordo.

### TÍTULO V - DOS CONFLITOS DE COMPETÊNCIA JURISDICIONAL E DE ATRIBUIÇÕES

#### Artigo 135.º - “Lei aplicável”

Este normativo está confuso, pois, além de parecer misturar os actuais n.ºs 1 e 2 de forma não inteiramente feliz, pressupõe que o actual n.º 1 tem pelo menos duas alíneas [a) e b)], o que não corresponde à realidade, pois o mesmo não tem qualquer alínea. O actual n.º 2 é que tem cinco alíneas.

Além disso, a versão republicada (o n.º 1 tem cinco alíneas - cfr. fls. 189, do documento em apreciação) não coincide com a versão dada como alterada (na qual aparentemente o n.º 1 tem apenas duas alíneas – cfr. fls. 80, do documento em apreciação).

### TÍTULO VI - DOS RECURSOS JURISDICIONAIS

#### CAPÍTULO I - DISPOSIÇÕES GERAIS

#### Artigo 141.º - “Legitimidade”

Carece de esclarecimento qual o universo de recorrentes previsto no n.º 4 quando refere *“ainda que não seja parte na causa”*.

#### Artigo 143.º - “Efeitos dos recursos”

Apresenta-se como adequada, em geral, a alteração proposta, ressalvado, todavia, o efeito que é atribuído aos recursos jurisdicionais das decisões respeitantes aos processos cautelares e respectivos incidentes quando tais decisões não conheçam de mérito da pretensão cautelar.

Com efeito, entendemos dever ser reformulada a al. b) do n.º 2 do artigo 143.º de molde a que o efeito meramente devolutivo apenas se reporte às decisões que se pronunciem





S. R.

## Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais

sobre o mérito da pretensão cautelar, passando a ter efeito suspensivo o recurso da decisão que indefira a providência cautelar sem se pronunciar sobre o mérito da mesma, quer por não ter sido feita a ponderação de interesses que justifica a regra do efeito meramente devolutivo, quer ainda para inviabilizar que se produzam situações de facto consumado e inutilidade da lide cautelar mercê de, na pendência do recurso jurisdicional e por força do efeito ao mesmo atribuído, a Administração venha a executar, por exemplo, a decisão administrativa suspendenda.

### **Artigos 144.º e 145.º - “Interposição de recurso e alegações” e “Despacho sobre o requerimento”**

Este quadro normativo apenas nos merece reparo na utilização da expressão “sentença” no n.º 2 quando deveria constar “decisão” por mais abrangente, abarcando também, nomeadamente, os acórdãos proferidos pelos tribunais superiores em acções para os quais sejam competentes em 1.ª instância.

No que respeita à solução que consta do n.º 2, alínea b), parte final, deverá ser ressalvado o regime que consta do n.º 4 do artigo 146º (no qual se prevê, relativamente ao processo impugnatório, o convite do relator para a apresentação de conclusões) ou, eventualmente, alterar o estatuído neste último normativo legal.

No mais trata-se de consagração de regime similar ao vigente no actual CPC.

## **CAPÍTULO II - RECURSOS ORDINÁRIOS**

### **Artigo 149.º - “Poderes do Tribunal de apelação”**

Quanto aos poderes do tribunal de apelação definidos no quadro do artigo 149.º do CPTA/Projecto importa registar na formulação ora proposta uma evolução positiva na sua precisão/esclarecimento.

É certo que com o regime vertido no artigo 149.º do CPTA vigente se veio pretender acabar com o regime que vigorava no anterior contencioso administrativo em matéria



S. R.

## Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais

de recursos e que implicava o reenvio do processo à 1.<sup>a</sup> instância para aí serem apreciados os “vícios”/ilegalidades não conhecidos na decisão judicial recorrida de modo que, face à decisão que viesse a ser proferida, poderia ser interposto novo recurso com repetição da inerente tramitação e dispêndio de vários meses ou anos.

Ocorre que, para obviar a tal problema, se enveredou por solução no artigo 149.º do CPTA vigente que se nos afigurava em parte excessiva, fazendo recair sobre o tribunal de recurso ónus e poderes que, em determinadas situações, redundam ou podem redundar em limitações, quer à operacionalidade e eficácia do funcionamento do tribunal de recurso, quer aos direitos/poderes das partes.

Com efeito, não se afigura possível que ao tribunal de recurso possa ser imposto o conhecimento em substituição no quadro do artigo 149.º do CPTA quando esteja em causa a apreciação do acerto de decisão liminar que haja sido prolatada e que se conclua pela sua ilegalidade com conseqüente prosseguimento dos autos já que tal redundaria num juízo sobre a pretensão deduzida quando o demandado, ainda que citado para os termos do recurso e da acção, não havia apresentado articulado de oposição/contestação.

O mesmo se julga dever ocorrer nas situações em que a decisão judicial recorrida, ainda que haja posto termo ao processo por haver julgado procedente matéria de excepção ou questão prévia, por exemplo na fase do saneador, venha a ser revogada dado a excepção ou a questão prévia deverem improceder.

Não se nos afigura como minimamente aceitável que, nomeadamente, em situações como estas, o tribunal de recurso seja convocado e obrigado a proceder ao integral julgamento da causa determinando a prossecução dos autos para apreciação do mérito da pretensão mediante prévia definição do objecto do litígio e dos temas da prova, seguida de produção de prova.



S. R.

## Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais

Daí que o regime ora proposto nos parece introduzir algumas regras que apontam num sentido mais positivo [n.ºs 2 e 6], embora o seu n.º 3 possa comportar alguns problemas.

Refira-se, por fim, que, face ao regime que ora se propõe e considerando àquilo que vem sendo um crescendo dos recursos jurisdicionais que têm por objecto também a impugnação do julgamento de facto, importa que os quadros dos Tribunais Centrais Administrativos sejam devidamente dimensionados no sentido do seu claro alargamento/reforço em termos de magistrados, de meios técnicos e estruturas/instalações adequadas, na certeza de que também o sistema de registo da prova não poderá continuar a ser meramente de registo áudio, devendo ser implementado um sistema de registo de prova áudio e vídeo por este permitir e potenciar melhores garantias no exercício dos poderes de reapreciação pelo Tribunal Central Administrativo.

### TÍTULO VII - DO PROCESSO EXECUTIVO

#### CAPÍTULO I - DISPOSIÇÕES GERAIS

Artigos 157.º, 159.º e 161.º

Ressalva-se, apenas, no n.º 1 e na al. a) do n.º 2 do artigo 161.º do CPTA/Projecto a expressão "*sentença*" porquanto desadequada na qualificação das decisões proferidas, mormente, por tribunais superiores dado se tratarem de "*acórdãos*", sendo que a expressão "*decisões*" se nos afigura mais abrangente.

Daí que se propõe a substituição nos arts. 157.º, n.ºs 1 e 5, 159.º, n.ºs 1 e 2, als. a) e b), 160.º, 161.º, 162.º, 163.º, 164.º, 165.º, 167.º, 168.º, 169.º, 170.º, 171.º, 172.º, 173.º, 174.º, 175.º, 176.º e 179.º do CPTA da expressão "*sentença*" por "*decisão*".

### TÍTULO VIII – TRIBUNAL ARBITRAL E CENTROS DE ARBITRAGEM



S. R.

## Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais

Artigos 180.º e 187.º

Reiteram-se aqui todas as reservas formuladas na Parte I deste parecer.

### TÍTULO IX - DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

#### Artigo 189.º - "Custas"

É de actualizar a referência constante do n.º 2 ao "Código das Custas Processuais" para "em diploma próprio", conforme consta da republicação, mas, por lapso – o qual terá de ser rectificado –, tal modificação não consta da parte em que se indicam as alterações introduzidas no CPTA (cfr. fls. 91 e 92, do documento em apreciação).

\*\*\*

#### Quanto à proposta relativa às alterações ao Código dos Contratos Públicos (CCP)

As alterações em causa não merecem qualquer reparo.

#### Quanto à alteração proposta ao Decreto-Lei n.º 555/99 (RJUE)

Considera-se que o prazo de decisão não deve ser inferir ao prazo fixado para dedução da contestação, pelas razões já acima expendidas, nomeadamente nos artigos 99º, 102º e 119º, todos do CPTA.

#### Quanto à alteração proposta à Lei n.º 83/95, da Lei n.º 27/96

Anunciam-se alterações aos artigos 12º, 13º, 14º, 15º, 16º e 19º, mas não são apresentadas as alterações ao artigo 13º, pelo que esta situação carece de esclarecimento.

#### Quanto à alteração proposta à Lei n.º 46/2007, da Lei n.º 19/2006

Anunciam-se alterações aos artigos 14º, 15º, 23º, 27º e 31º, mas não são apresentadas as alterações ao artigo 27º, pelo que esta situação carece de esclarecimento.



S. R.

## Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais

Implicando as alterações agora introduzidas, um aumento das queixas perante a CADA, fica-nos a dúvida sobre se a redução do prazo – de 40 para 30 dias – para elaboração do relatório, previsto no n.º 4 do artigo 15º, será a melhor solução, até porque tal entidade poderá ter necessidade de pedir esclarecimentos às partes. Pensa-se que, a haver alteração desse prazo, deveria ser no sentido de o mesmo seu aumentado e não reduzido, sob pena de, eventualmente e com alguma frequência, se verificar a situação prevista no artigo 105º n.º 4, al. a), parte final, do CPTA, na redacção ora proposta.

\*\*\*

### **Artigo 14.º da Projecto de Decreto-Lei – “Entrada em vigor”**

A aplicação das alterações do CPTA apenas aos processos “novos” surge em contradição com a regra geral da aplicação no tempo da lei adjectiva e em contraciclo com a solução recentemente adoptada quanto ao novo CPC que se aplica a todos os processos pendentes.

Pelo que se propõe, quanto ao n.º 2 (idêntico comentário vale para o n.º 3) deste normativo legal, seja estabelecido que as alterações introduzidas ao CPTA são aplicáveis aos processos pendentes, sem prejuízo da criação de algumas disposições transitórias, sob pena de, durante anos, se estarem a aplicar duas versões do CPTA.

Atento o exposto no ponto 1.1.1. da Iª PARTE deste parecer, propõe-se que no n.º 5 seja acautelada que a entrada vigor do disposto na alínea k) e na alínea n) do artigo 4.º do ETAF/Projecto, ocorra em 2017.



S. R.

## Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais

### **Artigo 15.º do Projecto de Decreto-Lei – “Republicação”**

Sugere-se que a republicação se reporte não só ao CPTA mas também ao ETAF.

Na republicação já disponibilizada, por lapso no Capítulo III do novo Título VI consta a designação “Recursos Ordinários” (cfr. fls. 196, do documento em apreciação) quando deveria constar a designação “Recursos Extraordinários” – cfr. n.º 4 do artigo 3º, que regula as alterações à sistemática do CPTA.