



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA
N.º PROC.: <u>828/2014</u>
N.º ENTRADA: <u>4611</u>
DATA: <u>19 MAR 2014</u>
Olimpia Conceição Assistente Técnica
(Assinatura)

Exmo. Senhor
Chefe do Gabinete de Sua Excelência a
Ministra da Justiça
Praça do Comércio

1149 - 019 LISBOA

SUA REFERÊNCIA:
Of.º n.º 1139

SUA COMUNICAÇÃO DE:
25/02/2014

NOSSA REFERÊNCIA
Of.º n.º 7224/2014
Proc.º n.º 12/2014 - MP

NOSSA COMUNICAÇÃO DE:
19/03/2014

ASSUNTO: **Projecto de proposta de lei de autorização para revisão do Código de Processo nos Tribunais Administrativos, do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais e demais legislação com incidência no contencioso administrativo.**

Em cumprimento do superiormente determinado, tenho a honra de enviar a V. Ex.ª o *comentário* emitido no âmbito do Conselho Superior do Ministério Público e o *parecer* do Gabinete de Sua Excelência a Conselheira Procuradora-Geral da República.

Com os melhores cumprimentos.

O SECRETÁRIO DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Carlos Adérito Teixeira
(Procurador da República)





PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Projecto de Proposta de Lei de autorização para revisão do Código de Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA), do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (ETAF) e demais legislação com incidência no contencioso administrativo

Solicitou o gabinete da Senhora Ministra da Justiça ao Conselho Superior do Ministério Público a formulação de comentários e sugestões acerca dos projectos de diplomas em epígrafe, o que se passa a fazer ao abrigo do disposto na alínea h), do artigo 27º do Estatuto do Ministério Público.

São seis os diplomas com incidência no contencioso administrativo em apreciação, para além do CPTA e do ETAF, a saber:

- Código dos Contratos Públicos;
- Regime jurídico da Urbanização e da Edificação;
- Lei da Participação Procedimental e da Acção Popular;
- Lei da tutela do Estado sobre as Autarquias Locais;
- Lei do acesso aos documentos administrativos; e
- Lei do acesso à informação sobre ambiente.

A apreciação detalhada de um tão amplo número de diplomas, alguns deles de importância fundamental para o contencioso administrativo e

estruturantes de todo o funcionamento da justiça fiscal, exigiria um prazo substancialmente superior ao que foi concedido a este Conselho para pronúncia, para mais tratando-se de um órgão colegial.

Por isso, no que concerne às alterações ao CPTA e ao ETAF, declaramos a adesão do Conselho Superior do Ministério Público ao parecer elaborado pelo Gabinete da Senhora Procuradora-Geral da República, igualmente remetido ao Gabinete da Senhora Ministra da Justiça, que, de forma profusa e exaustiva, analisa e evidencia as imprecisões e discordâncias quanto ao conteúdo de algumas soluções patenteadas na redacção do Projecto em apreço.

Não obstante, perante o que nos parece uma ostensiva orientação presente em tal projecto, em ordem a reduzir e minimizar, sensivelmente, a área da intervenção do papel do Ministério Público nos tribunais administrativos, com atropelo, quer das suas tradicionais funções, quer ofendendo o próprio ordenamento constitucional, afigura-se-nos necessário sublinhar e reforçar alguns dos argumentos plasmados no referido Parecer da PGR.

Vejamos:

Ao Ministério Público compete representar o Estado e defender os interesses que a lei determinar, participar na execução da política criminal definida pelos órgãos de soberania, exercer a acção penal orientada pelo princípio da legalidade e defender a legalidade democrática (artigo 219.º da CRP e artigo 1.º do Estatuto do Ministério Público).

Quando representa o Estado, o Ministério Público tem intervenção principal nos processos correspondentes (artigos 3.º, n.º 1, alínea a), 5.º, n.º 1, alínea a), do mesmo Estatuto).

Ora, atribuindo a Constituição ao Ministério Público a competência para representar o Estado-Administração/ Estado Colectividade, nos tribunais,

designadamente, e para o que aqui importa, administrativos e fiscais, não poderá resultar de lei qualquer limitação no âmbito dessa representação. Quaisquer excepções a este princípio basilar, só por alteração do paradigma constitucional, é que seriam admissíveis.

Parece-nos, a tal propósito, imperativo citar Jorge Miranda e Rui Medeiros, na CRP Anotada, tomo III, pag. 214," (...) *a interpretação do artigo 219 no sentido de que, saindo do domínio da actividade própria (típica) do Ministério Público – o do exercício da acção penal-, o sentido de que a Constituição não é o de estabelecer uma reserva de competência ao Ministério Público mas apenas uma competência-regra que pode ser afastada pela lei ordinária (neste sentido vide Parecer da Comissão Constitucional n.º 8/82) não pode sufragar-se, pelo menos como linha geral de interpretação. Por um lado, ela confere à lei constitucional, face à lei ordinária, o valor de uma simples norma supletiva, esvaziando de conteúdo a disposição constitucional em comentário (cfr. Voto de vencido de Hernâni Gonçalves), tanto mais que, por outro lado, esta também não pretende delimitar exhaustivamente as funções que podem ser atribuídas ao Ministério Público. Por outro lado, de iure constituto, a solução, à qual, através da cómoda exclusão da acção penal se retirou o aspecto mais claramente inadmissível, é hermeneuticamente arbitrária: não atenta suficientemente nas razões de fundo que conduzem, à atribuição constitucional de competências ao Ministério Público, não olha ao que de estável e sedimentado também há na atribuição da competência para representar o Estado em juízo; não atenta, sequer, em que a própria Constituição relativamente a uma – mas a uma só - das competências reserva à lei a determinação do âmbito da intervenção do Ministério Público".*

Mas mais: Como bem referem Rui Medeiros e José Lobo Moutinho no seu estudo " O Novo Mapa Judiciário Perante o Estatuto Constitucional do Ministério Público", a pag. 47, aludindo ao Parecer da Comissão Constitucional n.º 33/82, "*uma correcta interpretação da lei constitucional não deixa, contudo as coisas neste pé. Vai mais longe. Pois seria*

inadmissível que o legislador constituinte, em matéria de tamanho melindre, abrisse de par em par as portas ao legislador ordinário, deixando entrar excepções ou limitações (...)” diremos nós à representação do Estado pelo Ministério Público “(...)que verdadeiramente subvertessem ou desnaturassem semelhante princípio. O que é razoável que o legislador constituinte tenha querido – e, segundo os cânones hermenêuticos (Código Civil – artigo 9.º, n.º 3), presumivelmente quis – foi limitar o campo de manobra da legislação ordinária”.

Assim, o artigo 11.º 3 do projectado diploma, na medida em que prevê que *“nas acções propostas contra o Estado, em que o pedido principal tenha por objecto relações contratuais ou de responsabilidade, o Estado é representado pelo Ministério Público, sem prejuízo da possibilidade de patrocínio por mandatário judicial próprio nos termos do número anterior, cessando a intervenção principal do Ministério Público logo que aquele esteja constituído”* afigura-se-nos, pois, sem margem para equívocos, ser contrário ao estatuído no artigo 219, n.º1, da CRP.

Por outro lado, a exposição de motivos, ínsita na Proposta de Lei, ao *“flexibilizar a representação do Estado em juízo nas acções sobre responsabilidade e contratos, de modo a permitir ao Estado, perante um litígio em concreto, optar pela forma que melhor entender para representação dos seus interesses”* (sic), para além de claramente trair a letra e o espírito do normativo constitucional, é de tal modo abstracta que, a ser posta em prática, seria susceptível de dar origem a nebulosos procedimentos à margem de qualquer sindicância, tanto mais que, no âmbito do Código dos Contratos Públicos, (cfr. artigo. 27.º) a contratação de advogados não está sujeita à concorrência.

Esta circunstância colide, ainda, com os princípios da boa governação e transparência que se encontram ínsitos no Livro Branco da Comissão das Comunidades Europeias, sob o título *“Governança Europeia, Um Livro Branco”*.

E, aqui chegados, importará esclarecer se a representação do Estado pelo Ministério Público que, desde sempre, tem vindo a ser feita, se revela incompetente. A resposta não poderá deixar de ser negativa, sem qualquer razão ponderosa de controvérsia. Na verdade, de acordo com o Relatório de Síntese da PGR de 2012, disponível no site da PGR, a taxa de sucesso, nesse ano, (improcedência de acções instauradas contra o Estado) foi de 83%.

Acresce que a entrega a entidades externas da condução dos interesses do Estado junto dos TAF.s, com óbvias consequências financeiras, não pode deixar de causar estranheza, sobretudo numa época de profunda e declarada crise, sendo certo que o desempenho das funções de representação por parte do Ministério Público, no desenvolvimento do normal exercício do seu munus, pelas quais é, institucional e normalmente remunerado, desonerará os cofres do Estado de desnecessários e levianos encargos.

Passando, agora, para outra alteração que, de igual forma, nos parece contender com o comando constitucional atrás assinalado - o artigo 219º da CRP -, e, também, com o artigo 266º n.º 2 da Lei Fundamental - (princípio da legalidade) vamos, seguidamente, fazer uma sintética abordagem ao artigo 55º, n.º 1, alínea b) do projectado diploma, o qual vem, inequivocamente, restringir a legitimidade do Ministério Público na acção impugnatória à defesa dos direitos fundamentais dos cidadãos, de interesses públicos especialmente relevantes ou de algum dos valores ou bens referidos no n.º 2 do artigo 9.º do CPTA.

Efectivamente, se no momento actual, a legitimidade do Ministério Público para a impugnação de actos administrativos não está limitada em termos semelhantes, pois poderá intentar a acção desde que detecte a prática de acto ilegal, chocaremos com uma irremovível restrição que impedirá o M. P. de cumprir, de forma cabal, a sua incumbência substantiva.

Idêntico constrangimento encontra-se inserto no artigo 77º-A do diploma projectado, a propósito da legitimidade nas acções relativas a contratos, pois, no seu n.º 1, alínea b) fez-se um acrescentamento com contornos pouco explícitos, merecendo-nos, por isso, a necessária rejeição.

No demais, antolha-se-nos que existe uma evidente desarmonia entre a projectada reforma e a recente reforma do Código Processual Civil, pois que, apesar de na exposição de motivos da primeira se admitir “(...) uma influência determinante na tramitação da nova acção administrativa, acolhendo-se muitas das novidades trazidas pelo novo CPC (...)”, o certo é que no projecto aqui em reparo se mantêm formas processuais que a nova configuração processual civil fez cair em desuso.

Efectivamente, enquanto o novo rumo do CPC suprime outros articulados, para além da petição inicial e contestação, por regra, e em louvor da agilização e celeridade processual, o projecto em análise não só não acompanha a simplificação ínsita no CPC, como, através, designadamente, do seu artigo 85º-A, mantendo a réplica e a tréplica, faz sobreviver a nomenclatura que aquele CPC, e bem, na nossa opinião, expressamente afastou.

Ainda que se louve a inclusão da redacção dada ao artigo 8 n.º 5, na medida em que consagra poderes de autoridade ao M.P. para angariação de elementos probatórios, norma que não acolheu aceitação na anterior reforma de 2004 mas que foi, neste projecto incorporada, o certo é que sem estipular cominação correspondente se nos afigura inócua.

Em resumo: tentamos plasmar, atrás considerações críticas sobre aspectos do projecto que, pela sua disfuncionalidade substantiva e processual, não podemos deixar de considerar como grave distorção, caso transitassem para o diploma definitivo.

No demais, tornando a recordar a adesão feita ao parecer da PGR, é, em abono da verdade, nosso imperativo reconhecer a bondade do projecto na relevante maioria das soluções que preconiza.

Lisboa, 14 de Março de 2014





PARECER

A posição assumida perante a “Proposta de Lei” que nos é apresentada tem como referência a consagração constitucional (Capítulo IV, artº 219º) e estatutária de que **ao Ministério Público compete representar o Estado e defender os interesses que a lei determinar.**

Nesse sentido considera-se que a alteração do CPTA não pode afastar o Ministério Público das funções que lhe estão constitucional e estatutariamente atribuídas, sob pena de inconstitucionalidade. Como no actual CPTA, o MºPº deve continuar a manter a sua área de intervenção no exercício dos seus poderes de representação orgânica do estado - a condição de parte não conflitua com o seu estatuto de magistratura - de defesa da legalidade e, também, no âmbito da tutela e prossecução de valores e bens merecedores de especial protecção, de que são exemplo, a defesa de interesses públicos especialmente relevantes, os direitos fundamentais dos cidadãos e a defesa dos interesses difusos ou dos interesses colectivos.

Não sendo parte no processo, o MP - no exercício de função de *amicus curiae* - não pode deixar de ter intervenção sempre que possam estar em causa bens, interesses ou valores cuja defesa lhe incumba. Nessas situações, o MºPº deve intervir, na qualidade de órgão de justiça porque se entende que, em tal qualidade, tem o particular poder/dever de assegurar uma efectiva tutela de bens e valores merecedores de especial protecção e



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

de garantir a defesa da legalidade; reconhece-se, conseqüentemente, que o M^oP^o tem um contributo a dar para a qualidade da justiça administrativa que vier a produzir-se; levando em conta a valia desse contributo deverá ficar consagrada, também, a sua intervenção numa fase mais adiantada do processo, em parecer pré-sentencial e em sede de fiscalização da decisão que venha a ser proferida; por outro lado deverá integrar o funcionamento do tribunal e dispor de uma forma de intervenção processual diferente do das partes, tendo, por exemplo, “vista” no processo. É, aliás, o que se passa noutras jurisdições, nas situações em que tem intervenção, embora não seja parte.

Note-se que no actual CPTA e nos termos do art^o 85^o, a intervenção do MP é admitida na Acção Administrativa Especial com referência aos casos em que estejam em causa direitos fundamentais dos cidadãos, interesses públicos especialmente relevantes ou algum dos valores ou bens referidos no n^o2 do art^o 9^o (valores ou bens constitucionalmente protegidos, como a saúde pública, o ambiente, o urbanismo, o ordenamento do território, a qualidade de vida o património cultural e os bens do Estado das Regiões Autónomas e das Autarquias Locais).

Entende-se que a intervenção do M^oP^o deve ser generalizada a todos os processos - e não só na AAE - quer promovendo a realização de diligências instrutórias, quer dando parecer sempre que possam estar em causa bens e valores merecedores de especial protecção, para garantir a defesa da legalidade e a protecção do interesse público (neste se incluindo a boa realização da justiça) e, ainda, quando, em processo impugnatório, da ilegalidade cometida decorra a nulidade ou inexistência do acto.



1 - No que respeita às alterações projectadas importa ter presente relativamente à SISTEMATIZAÇÃO utilizada, o seguinte:

Constata-se, desde logo, que o projectado diploma no TÍTULO II, CAPÍTULO III, tem duas vezes uma “SECÇÃO II”, assim:

CAPÍTULO III – MARCHA DO PROCESSO

SECÇÃO I – DOS ARTICULADOS (artigo 78.º ...)

SECÇÃO II – TRÂMITES SUBSEQUENTES (artigo 84.º)

SECÇÃO II – SANEAMENTO, INSTRUÇÃO E ALEGAÇÕES (artigo 87.º ...)

SECÇÃO III – JULGAMENTO (artigo 92.º ...)

Algo se não apresenta correcto; a primeira das designadas “SECÇÃO II” parece fazer pouco sentido, uma vez que os seus três artigos, 84.º a 86.º, versam sobre os ARTICULADOS e, por isso, faz sentido que estes preceitos se incluam na SECÇÃO I.

Constata-se, também, que da SECÇÃO II, do CAPÍTULO I, do TÍTULO III, referente ao CONTENCIOSO PRÉ-CONTRATUAL, constam, não só os artigos 100.º a 103.º efectivamente respeitantes ao contencioso pré-contratual, mas também os artigos 104.º a 108.º, relativos ao processo de intimação previsto no artigo 36.º n.º 1 al. d);



De resto, o artigo 104.º n.º 1, ao estatuir que “... o interessado pode requerer ..., nos termos e com os efeitos previstos na presente secção”, pressupõe que esteja a iniciar-se, nesse artigo, uma secção, que seria a SECÇÃO III referente ao processo de INTIMAÇÃO; no artigo 109.º começaria a SECÇÃO IV (e não a SECÇÃO III como consta) referente à INTIMAÇÃO PARA PROTECÇÃO DE DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS.

Sucedede ainda que no Anexo de republicação do Código se dá conta da existência de um lapso manifesto, pois consta SECÇÃO III – CONTENCIOSO PRECONTRATUAL (artigos 100.º a 108.º) e mais à frente SECÇÃO II – INTIMAÇÃO PARA PROTECÇÃO DE DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS (artigos 109.º a 111.º).

Finalmente, ainda relativamente à sistematização, não é correcto que o TÍTULO IV – DOS PROCESSOS CAUTELARES tenha um CAPÍTULO I – DISPOSIÇÕES COMUNS, quando não existe nenhum outro capítulo nesse título.

Ou falta um CAPÍTULO II – DISPOSIÇÕES PARTICULARES como existe no código actual, a começar no artigo 128.º, ou não se justifica a existência de um único CAPÍTULO I – DISPOSIÇÕES COMUNS.

2 - No que respeita, concretamente às alterações projectadas, sugere-se que seja tido em consideração o seguinte:

2.1 – Artº 8º do CPTA

ao projectado artº 8º nº 5 – Princípio da cooperação e da boa-fé processual:



“Artigo 8.º

[...]

1 – [...].

2 – [...].

3 – [...].

4 – [...].

a) [...].

b) [...].

c) [...].

d) [...].

5 – *Todas as entidades públicas ou privadas devem prestar a sua colaboração ao Ministério Público com vista ao exercício das suas funções através dos meios processuais do contencioso administrativo. ...”*

Relativamente ao projectado nº 5 – Princípio da cooperação e da boa-fé processual:

A formulação constante do nº 5 encontra-se incompleta e pode mostrar-se, em absoluto, ineficaz, uma vez que não prevê cominação ou sanção para quem não cumprir o dever de prestar a colaboração devida.

Se é certo que, de acordo com o projectado artº 1º se aplica supletivamente o disposto na lei de processo civil, melhor seria que o artº 8º nº 5 previsse expressamente o mecanismo adequado a torná-lo eficaz.



Na verdade, o **“princípio da cooperação e boa-fé processual”** deverá ter idêntico conteúdo e alcance quer no Código de Processo Civil (CPC), quer no Código de Processo dos Tribunais Administrativos (CPTA), sendo certo que naquele o artº 417º nº 2 do CPC se prevê a aplicação de **“...multa, sem prejuízo dos meios coercitivos que forem possíveis...”** cf. artºs 7º, 8º e 417º do CPC.

Assim o projectado artº 8º nº 5 deverá terminar “... sob pena de aplicação do disposto no artº 417º do CPC”, ou tão só “... sob pena de aplicação do CPC”.

2.2 – Artº 9º do CPTA

“Artigo 9.º

[...]

1 - Sem prejuízo do disposto no número seguinte e no capítulo II do Título II, o autor é considerado parte legítima quando alegue ser parte na relação material controvertida.

2 - Independentemente de ter interesse pessoal na demanda, qualquer pessoa, bem como as associações e fundações defensoras dos interesses em causa, as autarquias locais e o Ministério Público têm legitimidade para propor e intervir, nos termos previstos na lei, em processos principais e cautelares destinados à defesa de valores e bens constitucionalmente protegidos, como a saúde pública, o ambiente, o urbanismo, o ordenamento do território, a qualidade de vida, o património cultural e os bens do Estado, das Regiões autónomas e das autarquias locais, assim como para promover a execução das correspondentes decisões jurisdicionais.”



Tendo em consideração as funções que lhe são cometidas, o que se coaduna com a natureza de magistratura que lhe é legalmente reconhecida, o M^oP^o tem aqui uma intervenção activa e não passiva, e, por isso, deve ser-lhe permitida, na prática, essa iniciativa; dir-se-à que, se ao M^oP^o é atribuída legitimidade para o desempenho de um papel tão relevante como o de defesa da legalidade e promoção do interesse público especialmente relevante, de defesa de direitos fundamentais ou de interesses difusos, tal atribuição (já consagrada actualmente para a propositura de acções - cf. Art^o 9^o n^o 2 do CPTA) **tem que ser acompanhada, na prática, dos poderes de autoridade necessários para recolha dos indispensáveis elementos probatórios e de análise.**

Não é de esperar que os órgãos da Administração Pública a que se atribuem actos cuja anulação se vai requerer, se prestem de bom grado e com boa vontade, a fornecer os elementos que, afinal, poderão fundamentar ou colocar em causa a legalidade da sua actuação. Contra a resistência dos órgãos administrativos, quer centrais quer locais em prestarem a colaboração necessária – facultar documentos, informações e os acessos necessários – o processo de intimação revela-se inadequado e ineficaz, na maior parte dos casos, dada a sua solenidade, formalismo e também morosidade. Este é um dos fundamentos para a nossa proposta de redacção do art^o 8^o n^o 5, como supra defendemos.

2.3 Sobre o projectado art^o 11^o do CPTA com a epígrafe “Patrocínio judiciário e representação em Juízo”:

“Artigo 11.º

Patrocínio judiciário e representação em juízo



1 - [...].

2 - *As entidades públicas podem fazer-se patrocinar em todos os processos por advogado ou licenciado em Direito com funções de apoio jurídico.*

3 - *Nas ações propostas contra o Estado em que o pedido principal tenha por objeto relações ontratuais ou de responsabilidade, o Estado é representado pelo Ministério Público, sem prejuízo da possibilidade de patrocínio por mandatário judicial próprio nos termos do número anterior, cessando a intervenção principal do Ministério Público logo que aquele esteja constituído.*

4 - *Para os efeitos do disposto no número anterior, a citação do Estado é feita ao Ministério Público e a propositura da ação é notificada oficiosamente à Presidência do Conselho de Ministros.*

5 - *Nas ações propostas contra as Regiões Autónomas, é citada a Presidência do Governo Regional, a cujo responsável máximo pelos serviços jurídicos compete proceder à designação do respetivo mandatário judicial.*

6 - *Nas ações propostas contra as demais pessoas coletivas de direito público e contra os ministérios e as secretarias regionais, o poder de designar o respetivo mandatário judicial compete ao responsável máximo pelos serviços jurídicos da pessoa coletiva, do ministério ou da secretaria regional em causa, salvo:*

a) *Nas ações em que esteja em causa a atuação ou omissão de um órgão subordinado a poderes hierárquicos, em que a designação do mandatário judicial pode ser feita por esse órgão;*

b) *Nas ações em que esteja em causa a atuação ou omissão de uma autoridade administrativa independente destituída de personalidade jurídica ou de*



qualquer órgão que não se encontre integrado numa estrutura hierárquica, em que a designação do mandatário judicial deve ser feita por essa entidade. ...”

Quanto ao nº 3:

Tem de ter-se por incontornável a circunstância de estar constitucional e estatutariamente consagrado (Capítulo IV, artº 219º e 3º e 5º do EMP) **que ao Ministério Público compete representar o Estado e defender os interesses que a lei determinar.** **Diga-se, aliás que a CRP se refere a representação (Orgânica), não se tratando de mero Patrocínio Judiciário.**

Nesse sentido considera-se que o projectado 11º nº 3 colide com o texto constitucional, pois a alteração do CPTA, como projectada, ignora a regra de que é o MºPº quem representa o Estado, estendendo a este, (Estado), o que excepcionalmente já antes se permitia às pessoas colectivas de direito público e aos ministérios - poderem ser representados em juízo por licenciados em direito com funções de apoio jurídico.

É o que resulta, já, do artº 11º nº 2 do CPTA vigente; é também, o que consta do artº 24º nº 1 do CPC que acabou de entrar em vigor .

Certo é que a Constituição da República Portuguesa (CRP) ao atribuir ao MºPº a função de representação do Estado (seja ele o Estado/Administração ou o Estado/Colectividade) fá-lo quer estejam em causa interesses patrimoniais, quer estejam em causa interesses não patrimoniais, ou seja, aqueles que se identificam com o interesse público ou os interesses da comunidade como são os que se encontram mencionados no artº 9º nº 2 do CPTA.



Face ao constitucionalmente consagrado, ao M^oP^o são reconhecidos poderes de representação orgânica, os quais vão para além dos poderes inerentes ao patrocínio judiciário.

De qualquer forma, mantém-se actual, considerando o texto constitucional - o conteúdo do actual art^o 219^o n^o 1 CRP é idêntico ao então 224^oCRP - o entendimento da Comissão Constitucional, no seu Parecer n^o 8/82, de 9 de Março de 1982 (in BMJ n^o 315, pág 107) in Pareceres da Comissão Constitucional, segundo o qual, “A representação do Estado pelo Ministério Público terá de constituir sempre a regra”.

No mencionado parecer pronunciou-se, a Comissão Constitucional, pela não inconstitucionalidade do artigo único do DL 608/76, preceito que permitia que as instituições de crédito, no caso de terem concedido créditos com aval do Estado, prestado através do IAPMEI, representassem os interesses daquele, enquanto avalista – cf art^o único do DL 608/76 - o Parecer versava sobre questão relacionada com a administração indirecta do Estado .

Mas não poderá, enjeitar-se a conclusão do Parecer a que nos referimos, segundo a qual “a representação do Estado pelo Ministério Público terá de constituir sempre a regra”.

Ainda assim, é de fazer notar o teor do voto de vencido de um dos membros da Comissão Constitucional de então, o qual defendeu que a representação do Estado pelo Ministério Público é a única modalidade constitucionalmente possível , acrescentando que

“convém notar ... que ... se confrontam diplomas de diferente valor na hierarquia das leis a Constituição ... e um decreto-lei... .

A existirem excepções aos seus preceitos, parece que só pela mesma via constitucional se torna legítimo acolhê-las, hipótese que



não se verifica; o artigo ... da Constituição da República Portuguesa unicamente menciona o Ministério Público para a representação do Estado.

Não se alude aí ou em qualquer outra disposição da mesma Lei Fundamental, a outra modalidade de representação.

E temos com isso, para nós, que a representação do Estado pelo Ministério Público é a única modalidade constitucionalmente possível.

Não vemos realmente que possa ser outra enquanto aquele... preceito vigorar na sua plenitude.” (sublinhado nosso)

Do que ficou referido tem de retirar-se a conclusão de que **nos Tribunais Judiciais e nos Tribunais Administrativos não pode deixar de ser respeitado o que está constitucionalmente consagrado** – cf. artº 219º da CRP. Por seu turno não deixará, de ser uma competência "natural" que, acolhido, ademais, na Lei Orgânica do Ministério Público, se deve considerar imbuído do "valor reforçado" atribuído a esta Lei.

O projectado artº 11º nº 3 mostra-se, assim, manifestamente contrário ao que está constitucionalmente consagrado no artº 219º nº 1 da CRP.

No que respeita ao nº 4 (segunda parte) do mesmo artº 11º :

A solução encontrada no nº 4 gerará, seguramente, uma situação de indefinição; é que, enquanto detentor de "Representação Orgânica" do Estado é o MºPº que tem de ser citado, certo que só a citação produz efeitos relativamente ao Réu, como estatui o artº 259º nº 2 do CPC.



Não faz qualquer sentido a notificação da propositura da acção à Presidência do Conselho de Ministros ou a qualquer departamento do Estado, até porque só a partir da Citação do Ministério Público pode ter início a contagem do prazo da contestação.

Quanto ao projectado nº 6 do artº 11º

Referindo-se o projectado preceito “às demais pessoas colectivas de direito público”, serão os respectivos estatutos e a quem estes incumbirem da representação em juízo, quem deverá ter o poder de designar o respectivo mandatário, uma vez que só esse terá poderes para o conferir.

2.4 – Artº 37º do CPTA

“Artigo 37.º

[...]

1 - Seguem a forma da ação administrativa, com a tramitação regulada no Capítulo III do presente Título, os processos que tenham por objeto litígios cuja apreciação se inscreva no âmbito da competência dos tribunais administrativos e que, nem neste Código, nem em legislação avulsa, sejam objecto de regulação especial.

2 - Seguem, designadamente, a forma da ação administrativa os processos que tenham por objecto litígios relativos a:

a) Impugnação de atos administrativos;

b) Condenação à prática de atos administrativos devidos, nos termos da lei ou de vínculo contratualmente assumido;

c) Condenação à não emissão de atos administrativos;



- d) Impugnação de normas emitidas ao abrigo de disposições de direito administrativo;**
- e) Condenação à emissão de normas devidas ao abrigo de disposições de direito administrativo;**
- f) Reconhecimento de situações jurídicas subjetivas diretamente decorrentes de normas jurídico-administrativas ou de atos jurídicos praticados ao abrigo de disposições de direito administrativo;**
- g) Reconhecimento de qualidades ou do preenchimento de condições;**
- h) Condenação à adoção ou abstenção de comportamentos pela Administração Pública ou por particulares;**
- i) Condenação da Administração à adoção das condutas necessárias ao restabelecimento de direitos ou interesses violados, incluindo em situações de via de facto, desprovidas de título que as legitime;**
- j) Condenação da Administração ao cumprimento de deveres de prestar que diretamente decorram de normas jurídico-administrativas e não envolvam a emissão de um ato administrativo impugnável, ou que tenham sido constituídos por atos jurídicos praticados ao abrigo de disposições de direito administrativo, e que podem ter por objeto o pagamento de uma quantia, a entrega de uma coisa ou a prestação de um facto;**
- k) Responsabilidade civil das pessoas coletivas, bem como dos titulares dos seus órgãos, funcionários ou agentes, incluindo ações de regresso;**
- l) Condenação ao pagamento de indemnizações decorrentes da imposição de sacrifícios por razões de interesse público, assim como da afetação do conteúdo essencial de direitos;**
- m) Interpretação, validade ou execução de contratos;**
- n) Enriquecimento sem causa;**
- o) Relações jurídicas entre entidades administrativas.**



3 – [...].

4 - Os processos para fixação da justa indemnização devida por expropriações, servidões e restrições de utilidade pública regem-se pelo disposto no Código das Expropriações.”

O projectado artigo 37.º no seu n.º 2 contém uma enumeração dos processos que seguem a forma da acção administrativa.

É certo que se trata de uma enumeração exemplificativa, mas não se compreende que dela não constem os processos para fixação da justa indemnização devida por expropriações, sendo que o n.º 4 do preceito regula complementarmente que os *processos para fixação da justa indemnização devida por expropriações, servidões e restrições de utilidade pública regem-se pelo disposto no Código das Expropriações* se regem pelo disposto no Código das Expropriações.

Pelo facto de se reger pelo disposto no Código das Expropriações, não deixa de ser uma acção administrativa, o que impõe que conste da enumeração do n.º 2.

2.5 – Artº 45º do CPTA

“Artigo 45.º

Convolação do processo

1 - Quando se verifique que a pretensão do autor é fundada, mas que à satisfação dos seus interesses obsta, no todo ou em parte, a existência de uma situação de impossibilidade absoluta ou a entidade demandada demonstre que o cumprimento dos deveres a que seria condenada originaria um excepcional prejuízo para o interesse público, o tribunal profere decisão na qual:

a) Reconhece o bem fundado da pretensão do autor;



b) Reconhece a existência da circunstância que obsta, no todo ou em parte, à emissão da pronúncia solicitada;

c) Reconhece o direito do autor a ser indemnizado por esse facto; e

d) Convida as partes a acordarem no montante da indemnização devida no prazo de 30 dias, que pode ser prorrogado até 60 dias, caso seja previsível que o acordo venha a concretizar-se dentro daquele prazo.

2 - Na falta do acordo a que se refere a alínea d) do n.º 1, o autor pode requerer, no prazo de um mês, a fixação judicial da indemnização devida, mediante a apresentação de articulado devidamente fundamentado, devendo o tribunal, nesse caso, ouvir a outra parte pelo prazo de 10 dias e ordenar as diligências instrutórias que considere necessárias.

3 - Na hipótese prevista no número anterior, o autor pode optar por pedir a reparação de todos os danos resultantes da actuação ilegítima da entidade demandada, hipótese na qual esta é notificada para contestar o novo pedido no prazo de 30 dias, findo o que a ação segue os subsequentes termos da ação administrativa.

4 - O disposto no presente artigo não é aplicável quando o autor já tinha cumulado na ação o pedido de reparação de todos os danos resultantes da actuação ilegítima da entidade demandada, hipótese na qual o tribunal convida o autor a ampliar o pedido indemnizatório já deduzido, de modo a nele incluir o montante da indemnização devida pela ocorrência das situações previstas no n.º 1."

A epígrafe do artigo 45.º, em rigor, não corresponde à matéria sobre que versa; a expressão "*convolação do processo*" significa que *quando um processo não está a seguir a forma processual adequada é reconduzido para essa forma processual.*

A não se encontrar uma expressão melhor, então seria preferível ter mantido a actual: "*modificação objectiva da instância*".



2.6 – Artº 55 do CPTA

Artigo 55.º

[...]

1 – [...]:

a) [...];

b) O Ministério Público, em defesa dos direitos fundamentais dos cidadãos, de interesses públicos especialmente relevantes ou de algum dos valores ou bens referidos no n.º 2 do artigo 9.º;

c) Entidades públicas e privadas, quanto aos direitos e interesses que lhes cumpra defender;

d) Órgãos administrativos, relativamente a atos praticados por outros órgãos da mesma coletiva pública que alegadamente comprometam as condições do exercício de competências legalmente conferidas aos primeiros para a prossecução de interesses pelos quais esses órgãos sejam directamente responsáveis;

e) [...];

f) [...].

2 - A qualquer eleitor, no gozo dos seus direitos civis e políticos, é permitido impugnar as decisões e deliberações adoptadas por órgãos das autarquias locais sediadas na circunscrição onde se encontre recenseado, assim como das entidades instituídas por autarquias locais ou que destas dependam.

3 – [...]. “

Ao Ministério Público compete defender a legalidade, não podendo por isso restringir-se a sua legitimidade como se pretende



fazer neste projectado artº 55º nº 1 b), o qual deverá ter a seguinte redacção: “O Ministério Público.”

Qualquer restrição ao exercício dessa função de defesa da legalidade – como a que se pretende estabelecer no projectado artº 55º nº 1 b) - viola claramente o disposto no artº 219º nº 1 da CRP; para mais, a definição feita no projectado artº 55º nº 1 b), com recurso a conceitos vagos e indeterminados, será seguramente geradora de dúvidas, polémicas e discussões em prejuízo dos *direitos fundamentais dos cidadãos; dos interesses públicos e dos valores que se pretendem acautelar.*

2.7 – Artº 68º do CPTA

“Artigo 68.º

[...]

1 – Tem legitimidade para pedir a condenação à prática de um ato administrativo:

a) [...];

b) O Ministério Público, sem necessidade da apresentação de requerimento, quando o dever de praticar o ato resulte directamente da lei e esteja em causa a ofensa de direitos fundamentais, a defesa de interesses públicos especialmente relevantes ou de qualquer dos valores e bens referidos no n.º 2 do artigo 9.º;

c) Entidades públicas ou privadas, quanto aos direitos e interesses que lhes cumpra defender;

d) Órgãos administrativos, relativamente a condutas de outros órgãos da Administração Pública, que alegadamente comprometam as



condições do exercício de competências legalmente conferidas aos primeiros para a prossecução de interesses pelos quais estes órgãos sejam diretamente responsáveis;

e) Presidentes de órgãos colegiais, relativamente à conduta do respetivo órgão, bem como outras autoridades, em defesa da legalidade administrativa, nos casos previstos na lei;

f) As demais pessoas e entidades mencionadas no n.º 2 do artigo 9.º.

2 – Para além da entidade responsável pela situação de ilegalidade, são obrigatoriamente demandados os contra-interessados a quem a prática do acto pretendido possa directamente prejudicar ou que tenham legítimo interesse em que ele não seja praticado e que possam ser identificados em função da relação material em causa ou dos documentos contidos no processo administrativo.”

Não se entende o que se quer significar, com a expressão “**O Ministério Público, sem necessidade da apresentação de requerimento** no projectado n.º 1 alínea b) do artigo 68.º Será que se quer dizer que o Ministério Público tem legitimidade para agir, mesmo sem que alguém lho requeira? Se assim é, a expressão “*sem necessidade de apresentação de requerimento*” apresenta-se desnecessária; ou será que o Ministério Público pode **pedir a condenação à prática de um ato administrativo numa simples “vista” no processo?**

É essencial que se clarifique o alcance do preceito.

2.8 - Artº 73º do CPTA

“Artigo 73.º

[...]



1 – A declaração de ilegalidade com força obrigatória geral de norma imediatamente operativa pode ser pedida por quem seja diretamente prejudicado pela vigência da norma ou possa vir previsivelmente a sê-lo em momento próximo, independentemente da prática de acto concreto de aplicação, pelo Ministério Público e pelas pessoas e entidades referidas no n.º 2 do artigo 9.º, assim como pelos presidentes de órgãos colegiais, em relação a normas emitidas pelos respectivos órgãos.

2 – Quem seja diretamente prejudicado ou possa vir previsivelmente a sê-lo em momento próximo pela aplicação de norma imediatamente operativa que incorra em qualquer dos fundamentos de ilegalidade previstos no n.º 1 do artigo 281.º da Constituição da República Portuguesa pode obter a desaplicação da norma, pedindo a declaração da sua ilegalidade com efeitos circunscritos ao seu caso.

3 – Quando os efeitos de uma norma não se produzam imediatamente, mas só através de um acto administrativo de aplicação, o lesado, o Ministério Público ou qualquer das pessoas e entidades referidas no n.º 2 do artigo 9.º podem suscitar a questão da ilegalidade da norma aplicada no âmbito do processo dirigido contra o acto de aplicação a título incidental, pedindo a desaplicação da norma.

4 – O Ministério Público tem o dever de pedir a declaração de ilegalidade com força obrigatória geral quando tenha conhecimento de três decisões de desaplicação de uma norma com fundamento na sua ilegalidade, bem como de recorrer das decisões de primeira instância que declarem a ilegalidade com força obrigatória geral.

5 – Para o efeito do disposto no número anterior, a secretaria, após o respetivo trânsito em julgado, remete ao representante do Ministério Público junto do tribunal certidão das sentenças que tenham desaplicado, com fundamento em ilegalidade, quaisquer normas emitidas ao abrigo de disposições de direito administrativo ou que tenham declarado a respetiva ilegalidade com força obrigatória geral.”



Os projectados nºsº 1 e 2 deste preceito fazem depender a legitimidade activa para impugnação de normas à previsibilidade da ocorrência de um prejuízo **em momento próximo**. Restará sempre saber, o que pode não se mostrar fácil, o que será um **momento próximo** para efeitos de aplicação dessas normas. Mais uma vez o uso destes conceitos vagos e indeterminados gerarão dúvidas, polémicas e dificuldades no exercício da defesa que se pretende fazer.

2.9 – Artº 85º do CPTA

“Artigo 85.º

[...]

1 – No momento da citação dos demandados, é fornecida cópia da petição e dos documentos que a instruem ao Ministério Público, salvo nos processos em que este figure como autor.

2 – Em função dos elementos que possa coligir e daqueles que venham a ser carreados para o processo, o Ministério Público pode pronunciar-se sobre o mérito da causa, em defesa dos direitos fundamentais dos cidadãos, de interesses públicos especialmente relevantes ou de algum dos valores ou bens referidos no n.º 2 do artigo 9.º.

3 – Nos processos impugnatórios, o Ministério Público pode invocar causas de invalidade diversas das que tenham sido arguidas na petição inicial e solicitar a realização de diligências instrutórias para a respetiva prova.

4 – Os poderes de intervenção previstos nos números anteriores podem ser exercidos até 30 dias após a notificação da junção do processo administrativo aos autos ou, não tendo esta lugar, da apresentação da última contestação, disso sendo, de imediato, notificadas as partes para se pronunciarem.

5 – Sendo utilizada a faculdade prevista na parte final do n.º 3:



a) Caso as diligências instrutórias requeridas devam ser realizadas em audiência final, nos termos do n.º 1 do artigo 91.º, o Ministério Público é notificado para intervir nas mesmas;

b) Caso as diligências instrutórias requeridas não devam ser realizadas em audiência final, o Ministério Público é notificado para alegar, nos termos do artigo 91.º-A.”

Relativamente ao projectado artº 85º nº 1 parece não se ter levado em conta que os processos são tramitados no SITAF e que o fornecimento de “cópia da petição e dos documentos que a instruem ao Ministério Público” corresponde a gasto de tempo (por parte do funcionário que tira a cópia) e de papel, o que seria evitável se se previsse uma simples vista ou mesmo uma notificação electrónica, no próprio processo.

Também neste preceito, no seu nº 2, se faz referência a interesse público especialmente relevante e, também aqui, o conceito vago indeterminado deve ser eliminado atribuindo ao MºPº legitimidade para se pronunciar sobre o mérito da causa, em defesa do interesse público.

A nova redacção dada ao nº 4 deste artº 85º limita, o que não é admissível face ao disposto no artº 219º nº 1 da CRP, o exercício das funções do MºPº na medida em que elimina a possibilidade de o MºPº suscitar questões que determinem a nulidade ou inexistência do acto, o que acontece no CPTA vigente.

Ora se no projectado nº 3 se atribui ao MºPº a possibilidade de invocar causas de invalidade diversas das que tenham sido arguidas na petição, também se lhe deve conceder a faculdade de suscitar



questões que determinem a nulidade ou inexistência do acto, mantendo-se o regime vigente.

2.10 – Artº 87º do CPTA

“Artigo 87.º

Despacho pré-saneador

1 – Findos os articulados, o processo é concluso ao juiz, que, sendo caso disso, profere despacho pré-saneador destinado a:

- a) Providenciar pelo suprimento de exceções dilatórias;***
- b) Providenciar pelo aperfeiçoamento dos articulados, nos termos dos números seguintes;***
- c) Determinar a junção de documentos com vista a permitir a apreciação de exceções dilatórias ou o conhecimento, no todo ou em parte, do mérito da causa no despacho saneador.***

2 – O juiz convida as partes a suprir as irregularidades dos articulados, fixando prazo para o suprimento ou correção do vício, designadamente quando careçam de requisitos legais ou a parte não haja apresentado documento essencial ou de que a lei faça depender o prosseguimento da causa.

3 – Incumbe ainda ao juiz convidar as partes ao suprimento das insuficiências ou imprecisões

na exposição ou concretização da matéria de facto alegada, fixando prazo para a apresentação de articulado em que se complete ou corrija o inicialmente produzido.

4 – Os factos objeto de esclarecimento, aditamento ou correção ficam sujeitos às regras gerais sobre contraditoriedade e prova.



5 – As alterações à matéria de facto alegada não podem implicar convolação do objeto do processo para relação jurídica diversa da controvertida, devendo conformar-se com os limites traçados pelo pedido e pela causa de pedir, se forem introduzidas pelo autor, e pelos limites impostos pelo artigo 83.º, quando o sejam pelo réu.

6 – Não cabe recurso do despacho de convite ao suprimento de irregularidades, insuficiências ou imprecisões dos articulados.

7 – A falta de suprimento de exceções dilatórias ou de correção, dentro do prazo estabelecido, das deficiências ou irregularidades da petição inicial determina a absolvição da instância.

8 – A absolvição da instância sem prévia emissão de despacho pré-saneador, em casos em que podia haver lugar ao suprimento de exceções dilatórias ou de irregularidades, não impede o autor de, no prazo de 15 dias, contado da notificação da decisão, apresentar nova petição, com observância das prescrições em falta, a qual se considera apresentada na data em que o tinha sido a primeira, para efeitos da tempestividade da sua apresentação.”

O projectado nº 2 não se adequa aos princípios que vigoram no processo civil, no sentido de que as questões de conhecimento oficioso poderão ser suscitadas em qualquer fase do processo. (É o caso, por exemplo, da incompetência em qualquer das suas formas, mas também da ilegitimidade passiva ou da caducidade da acção.)

2.11 – Artº 94º do CPTA

“Artigo 94.º

Conteúdo da sentença



3 – Na exposição dos fundamentos, a sentença deve discriminar os factos que julga provados e não provados, analisando criticamente as provas, e indicar, interpretar e aplicar as normas jurídicas correspondentes.

4 – O juiz aprecia livremente as provas segundo a sua prudente convicção acerca de cada facto, ressalvados os factos para cuja prova a lei exija formalidade especial e aqueles que só possam ser provados por documentos ou que estejam plenamente provados, quer por documentos, quer por acordo ou confissão das partes.

5 – Quando o juiz considere que a questão de direito a resolver é simples, designadamente por já ter sido apreciada por tribunal, de modo uniforme e reiterado, ou que a pretensão é manifestamente infundada, a fundamentação da decisão pode ser sumária, podendo consistir na simples remissão para decisão precedente, de que se junte cópia.”

No projectado nº 5 mantêm-se uma faculdade que já existe no Código actual de o juiz, quando considere que a questão de direito a resolver é simples e já antes foi apreciada pelo Tribunal, fundamentar a sentença por simples remissão para essa decisão precedente, dela juntando cópia.

Trata-se de um procedimento que ao que se sabe não tem sido utilizado (que certamente contribuirá para a tão necessária celeridade processual) e que sendo de gosto questionável na medida em que admite que a fundamentação de uma sentença seja feita através da exibição de outra sentença que respeita a outras pessoas, com o equipamento actual não se mostra necessária a exibição da decisão anterior.

2.12 – Artº 104º do CPTA

“Artigo 104.º

Objeto



1 - Quando não seja dada integral satisfação a pedidos formulados no exercício do direito à informação procedimental ou do direito de acesso aos arquivos e registos administrativos, o interessado pode requerer a correspondente intimação, nos termos e com os efeitos previstos na presente secção.

2 - [...]. “

A alteração da epígrafe do artigo 104.º de “Pressupostos” para “Objecto” parece-nos manifestamente infeliz, porque a norma, em primeira linha, versa efectivamente sobre os pressupostos das respectivas acções, ainda que delas se possa extrair qual o objecto da acção.

Vê-se que a necessidade dessa alteração terá resultado de se pretender utilizar a epígrafe “Pressupostos” para o artigo 105.º, mas este versa, fundamentalmente, sobre prazos (epígrafe que tem actualmente) e o seu número 3, que efectivamente é um pressuposto, melhor estaria no artigo 104.º.

2.13 – Atº 105º do CPTA

“Artigo 105.º

Pressupostos

1 – A intimação deve ser requerida contra a pessoa coletiva de direito público, o ministério ou a secretaria regional cujos órgãos sejam competentes para facultar a informação ou a consulta, ou passar a certidão.

2 – Quando o interessado faça valer o direito à informação procedimental, a intimação deve ser requerida no prazo de 20 dias, a contar da verificação de qualquer dos seguintes factos:



a) Decurso do prazo legalmente estabelecido, sem que a entidade requerida satisfaça o pedido que lhe foi dirigido;

b) Indeferimento do pedido;

c) Satisfação parcial do pedido.

3 – Quando o interessado faça valer o direito de acesso aos arquivos e registos administrativos, a intimação só pode ser requerida se, perante o indeferimento total ou parcial, ou a ausência de resposta ao seu requerimento dentro do prazo legal, o interessado se tiver dirigido, no prazo de 20 dias, à Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos para obter a satisfação da sua pretensão.

4 – No caso previsto no número anterior, o prazo para requerer a intimação é de 20 dias e inicia-se quando a pretensão do interessado:

a) Tiver sido objeto de pronúncia desfavorável ou não tiver obtido resposta da Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos dentro do prazo legalmente estabelecido;

b) Tiver sido objeto de pronúncia favorável da Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos, mas a entidade requerida não lhe dê satisfação dentro do prazo legalmente estabelecido. “

A alteração das epígrafes não nos parece correcta; este artigo 105.º, versa fundamentalmente sobre prazos (epígrafe que tem actualmente); o seu número 3, que efectivamente é um pressuposto, melhor estaria no artigo 104.º.

2.14 – Artº 109º dom CPTA

“Artigo 109.º

Objeto

1 – [...].



2 – [...].

3 – [...]. “

A alteração das epígrafes do artigo 109.º de “Pressupostos” para “Objecto” parece-nos manifestamente infeliz, porque a norma em primeira linha versa efectivamente sobre os pressupostos das respectivas acções, ainda que delas se possa extrair qual o objecto da acção.

Vê-se que a necessidade dessa alteração terá resultado de se pretender utilizar a epígrafe “Pressupostos” para o artigo 105.º, mas este versa fundamentalmente sobre prazos (epígrafe que tem actualmente) e o seu número 3, que efectivamente é um pressuposto, melhor estaria no artigo 104.º.

2.15 – Artº 112º do CPTA

“Artigo 112.º

[...]

1 – [...]

2 - As providências cautelares a adotar podem consistir designadamente em:

a) [...];

b) [...];

c) [...];

d) [...];

e) [...];

f) Arresto;



g) Embargo de obra nova;

h) Arrolamento;

i) Intimação para adoção ou abstenção de uma conduta por parte da Administração ou de um particular por alegada violação ou fundado receio de violação do direito administrativo nacional ou do direito da União Europeia.”

Relativamente ao projectado artº 112º e também aos seguintes: constata-se já no CPTA vigente uma inaceitável proliferação da instauração de providências cautelares as quais assumem, no contencioso administrativo, uma grande parte dos processos a correr termos; isso tem, dois efeitos perversos: o de quase se tornarem processos “normais”, não urgentes e o de tornarem os processos normais muito mais demorados.

Nestes termos, mais aceitável seria adoptar um modelo mais simples e expedito sem, deixar de abarcar as situações actualmente previstas no CPTA e que se resumem, na prática, em muito mais de 50%, a pedidos de suspensão de eficácia e intimações para consulta de documentos.

2.16 – Artº 118º

“Artigo 118.º

[...]

1 - Juntas as oposições ou decorrido o respectivo prazo, o processo é concluso ao juiz, podendo haver lugar a produção de prova, quando este a considere necessária.



2 - Na falta de oposição, presumem-se verdadeiros os factos invocados pelo requerente.

3 - Os meios de prova a utilizar são apenas os oferecidos pelo requerente e pelos requeridos com os articulados, não sendo admissível a prova pericial.

4 - O requerente não pode oferecer mais de cinco testemunhas para prova dos fundamentos da pretensão cautelar, aplicando-se a mesma limitação aos requeridos que deduzam a mesma oposição.

5 - Mediante despacho fundamentado, o juiz pode recusar a utilização de meios de prova quando considere assentes ou irrelevantes os factos sobre os quais eles recaem ou quando entenda que os mesmos são manifestamente dilatatórios.

6 - As testemunhas oferecidas são apresentadas pelas partes no dia e no local designados para a inquirição, não havendo adiamento por falta das testemunhas ou dos mandatários.”

A presunção referida no projectado nº 2 deve prever excepções como sejam, se os factos não admitirem confissão, se só puderem ser provados por documentos e se versarem sobre direitos indisponíveis.

Assim deveria acrescentar-se, na sua redacção, a frase “salvo as excepções previstas no “Código de Processo Civil”.

2.17 - Artº 77º-A do CPTA

“Artigo 77.º-A

Legitimidade

1 – Os pedidos relativos à validade, total ou parcial, de contratos podem ser deduzidos:

a) Pelas partes na relação contratual;



b) Pelo Ministério Público, em situações de grande relevância jurídica ou social ou de ilegalidade grave e ostensiva;

c) Por quem tenha sido prejudicado pelo facto de não ter sido adotado o procedimento pré-contratual legalmente exigido;

d) Por quem tenha impugnado um ato administrativo relativo ao respetivo procedimento e alegue que a invalidade decorre das ilegalidades cometidas no âmbito desse procedimento;

e) Por quem, tendo participado no procedimento que precedeu a celebração do contrato, alegue que o clausulado não corresponde aos termos da adjudicação;

f) Por quem alegue que o clausulado do contrato não corresponde aos termos inicialmente estabelecidos e que justificadamente o tinham levado a não participar no procedimento pré-contratual, embora preenchesse os requisitos necessários para o efeito;

g) Pelas pessoas singulares ou coletivas titulares ou defensoras de direitos subjetivos ou interesses legalmente protegidos aos quais a execução do contrato cause ou possa causar prejuízos;

h) Pelas pessoas e entidades mencionadas no n.º 2 do artigo 9.º.

2 – A anulabilidade de quaisquer contratos por falta e vícios da vontade só pode ser arguida pelas pessoas em cujo interesse a lei a estabelece.

3 – Os pedidos relativos à execução de contratos podem ser deduzidos:

a) Pelas partes na relação contratual;

b) Pelas pessoas singulares e coletivas portadoras ou defensoras de direitos subjetivos ou interesses legalmente protegidos em função dos quais as cláusulas contratuais tenham sido estabelecidas;

c) Pelo Ministério Público, quando se trate de cláusulas cujo incumprimento possa afetar um interesse público especialmente relevante;



d) *Pelas pessoas e entidades mencionadas no n.º 2 do artigo 9.º;*

e) *Por quem tenha sido preterido no procedimento que precedeu a celebração do contrato.*

Projectado nº 1 b):

Ao Ministério Público compete defender a legalidade, não podendo por isso restringir-se a sua legitimidade – sob pena de violação do disposto no artº 219º nº 1 da CRP - como se pretende fazer neste projectado dispositivo; Isto para além de o texto projectado, utilizando expressões e conceitos vagos e indeterminados, contender com o princípio da objectividade por que o Ministério Público tem de reger-se. A utilização da expressão “*situações de grande relevância jurídica ou social*” será geradora de indefinição no que respeita à legitimidade do Ministério Público sendo imperioso que as situações em que o Ministério Público pode ou deve intervir estejam clarificadas.

Projectado nº3 c):

A norma projectada, contém um “conceito indeterminado” referindo-se a interesse público especialmente relevante; melhor será atribuir legitimidade ao MºPº, no caso, “...quando se trate de cláusulas cujo incumprimento possa afectar um interesse público”.

2.18 - Artº 85º-A do CPTA

“Artigo 85.º-A

Réplica e tréplica



1 – É admissível réplica para o autor responder, por forma articulada, às exceções deduzidas na contestação ou às exceções perentórias invocadas pelo Ministério Público no exercício dos poderes que lhe confere o artigo anterior, assim como para deduzir toda a defesa quanto à matéria da reconvenção, não podendo a esta opor nova reconvenção.

2 – Nas ações de simples apreciação negativa, a réplica serve para o autor impugnar os factos constitutivos que o demandado tenha alegado e para alegar os factos impeditivos ou Extintivos do direito invocado pelo demandado.

3 – A réplica em resposta a exceções é apresentada no prazo de 20 dias e em resposta a reconvenção no prazo de 30 dias, a contar da data em que seja ou se considere notificada a apresentação da contestação.

4 – Quando tenha havido reconvenção, o autor, na réplica, deve:

a) Expor as razões de facto e de direito por que se opõe à reconvenção;

b) Expor os factos essenciais em que se baseiam as exceções deduzidas, especificando-as separadamente.

5 – No caso previsto no número anterior, o autor, no final da réplica, deve apresentar o rol de testemunhas, juntar documentos e requerer outros meios de prova.

6 – Só é admissível tréplica para o demandado responder, por forma articulada, às exceções deduzidas na réplica quanto à matéria da reconvenção, no prazo de 20 dias a contar da notificação da réplica.”

No artigo 85.º-A n.º 1 admite-se a réplica para o Autor responder às exceções deduzidas na contestação ou às exceções peremptórias invocadas pelo Ministério Público no exercício dos poderes que lhe confere o artigo 85.º.

O n.º 3 fixa o prazo para apresentação da réplica em resposta a exceções em 20 dias a contar da data da notificação da contestação;



contudo, sobre essa mesma data corre o prazo de 30 dias para a intervenção do Ministério Público que pode deduzir essas excepções (cf. artigo 85.º n.º 4). Ou seja, quando termina o prazo para o autor replicar, ainda pode estar a correr o prazo para o Ministério Público deduzir excepções a que o autor deve responder na réplica. Impõe-se, assim a necessidade de harmonização dos prazos facultados às partes.

ESTATUTO DOS TRIBUNAIS ADMINISTRATIVOS E FISCAIS

2.19 – Artº 51º do ETAF

“Artigo 51.º

[...]

Compete ao Ministério Público representar o Estado, defender a legalidade democrática e promover a realização do interesse público, exercendo, para o efeito, os poderes que a lei lhe confere.”

A alteração do ETAF, como projectada não nos revela modificação substancial no que respeita às funções do Ministério Público no âmbito do contencioso Administrativo.

O projectado artº 51º é no essencial, igual ao vigente; apenas deixa de se fazer referência à “lei processual” e passa a referir-se apenas a “lei”.

2.20 – Artº 52º do ETAF

“Artigo 52.º



[...]

1 – O Ministério Público é representado:

a) [...];

b) [...];

c) Nos tribunais administrativos de círculo e nos tribunais tributários, por procuradores da República e por procuradores-adjuntos.

2 – [...].

3 – Na colocação e provimento dos magistrados nesta jurisdição deve ser ponderada a formação especializada de acordo com o disposto nos números 1 e 2 do artigo 136.º do Estatuto dos Magistrados do Ministério Público. “

Quanto ao projectado nº 1 c) :

Actualmente o Ministério Público é representado nos Tribunais Administrativos e Fiscais de 1ª Instância por Procuradores da República e é mais correcto que assim continue por forma a garantir o paralelismo entre as magistraturas. A mencionada alínea c) deve ter a redacção seguinte: **“Nos tribunais administrativos de círculo e nos tribunais tributários, por Procuradores da República”.**

CÓDIGO DOS CONTRACTOS PÚBLICOS

2.21 – Artº 285º do Código dos Contractos Públicos

“Artigo 285.º

[...]



1 – Aos contratos com objeto passível de ato administrativo é aplicável o regime de invalidade previsto para o ato com o mesmo objeto e idêntica regulamentação da situação concreta.

2 – A anulabilidade, total ou parcial, dos demais contratos pode ser arguida no prazo de seis meses, contado desde a data da celebração do contrato ou, quanto a terceiros, do conhecimento do seu clausulado.

3 – A anulabilidade de quaisquer contratos por falta ou vícios da vontade só pode ser arguida pelas pessoas em cujo interesse a lei a estabelece e no prazo de seis meses, contado desde a data da cessação do vício que lhe serve de fundamento.

4 – [Anterior n.º 3].”

O projectado n.º 2 ao prever o prazo de seis meses equivale ao encurtamento do prazo de que o M.ºP.º normalmente dispõe para impugnar actos anuláveis; deverá, por isso aquele prazo ser alargado para um ano quanto ao M.ºP.º. Sugere-se, assim que o n.º 2 passe a ter a seguinte redacção:

“2. Os pedidos de anulação, total ou parcial, de contractos podem ser deduzidos no prazo de seis meses contados da data da celebração do contrato ou, quanto a terceiros, do conhecimento do seu clausulado e, no caso do Ministério Público, a partir do respectivo conhecimento nos tribunais administrativos.”

É que acontece, em regra que a invalidade dos contractos não resulta do próprio clausulado do contrato, mas das ilegalidades cometidas no procedimento pré-contratual legalmente exigido.



O período de seis meses é extremamente curto para a investigação necessária e obtenção de dados suficientes que permitam a propositura devidamente fundamentada de tais acções.

2.22- Artº 16º da Lei nº 83/95 – Lei da Acção Popular.

“Artigo 16.º

[...]

No âmbito de acções populares, o Ministério Público é titular da legitimidade activa e dos poderes de representação e de intervenção processual que lhe são conferidos por lei.”

Restritiva é a alteração que se pretende levar a cabo no artº 16º da Lei nº 83/95 – Lei da Acção Popular.

A redacção projectada para o preceito mencionado restringe a legitimidade do MºPº, remetendo para os poderes de representação e de intervenção processual; está em causa a função de fiscalização que o MºPº pode exercer no âmbito da Acção Popular, concretamente, a legitimidade do MºPº, no que respeita à possibilidade – existente na lei vigente - de requerer o prosseguimento do processo, substituindo-se ao autor, em caso de desistência, transacção ou comportamentos lesivos dos interesses em causa.

Finalmente dir-se-à ainda :



2.23 – Artº 13º do DL nº ... (o que virá a ser o diploma de alteração)

Neste preceito constam as normas revogadas, mas sem exacta correspondência no texto e no anexo de republicação.

Com efeito das normas do CPTA que neste artigo 13.º se dizem revogadas:

– O n.º 3 do artigo 20.º e n.º 2 do artigo 144.º não constam como revogados no texto do Decreto-Lei e estão no Anexo de Republicação do Código como estando em vigor;

– Os artigos 40.º, 42.º, 43.º, 44.º e 190.º não constam como revogados no texto do Decreto-Lei (poder-se-á dizer que não tinham de constar, mas então porque constam os artigos 46.º e 47.º?), mas constam como revogados no Anexo de republicação do Código;

– O n.º 6 do artigo 49.º também não consta como revogado no texto do Decreto-Lei e no Anexo de republicação do Código consta revogado todo o artigo 49.º!

3 - Para além do que ficou anotado junto de cada um dos projectados preceitos em vias de alteração apraz-nos ainda acrescentar:

1. Relativamente ao CPTA:

- Quanto ao artº 143º nº2 vigente, tem-se discutido se o efeito devolutivo aí previsto, se aplica também quando as providências



cautelares são consideradas improcedentes. Seria útil, portanto, esclarecer esta questão.

- O artº 146º nº1 do CPTA vigente faculta ao MP o prazo de 10 dias para emissão de parecer; tal prazo é muito curto, tendo em conta o número e a extensão dos processos do contencioso administrativo, bem como a complexidade e variedade das questões de facto e de direito que nos mesmos se suscitam, as quais requerem a consulta morosa de vasta doutrina e jurisprudência e obrigam à prolação de extensas peças processuais.

O prazo previsto no citados artigo deveria ser de, pelo menos 30 dias.

Por seu turno o preceito em vez de aludir a “mérito do recurso” – o que parece impedir que sejam suscitadas questões que obstam à respectiva apreciação - deveria referir também “questões suscitadas na fase de recurso”.

- O artº 146º nº4 deve ser harmonizado com a idêntica norma do Código de Processo Civil não se justificando qualquer diferença de critérios.

Tanto é o que se me oferece dizer sobre o Projecto de Alteração que me foi apresentado

Lisboa 2014/03/14



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Conceição Ligeiro

828/2014
Laércio