

# Data enia

Revista Jurídica Digital

**5** Janeiro 2016

# Data Venia

Revista Jurídica Digital

Publicação gratuita em formato digital  
ISSN 2182-8242

Ano 4 • N.º 05  
Publicado em Janeiro de 2016

Propriedade e Edição:  
© DataVenia  
Marca Registrada n.º 486523 – INPI.

Administração:  
Joel Timóteo Ramos Pereira

Internet: [www.datavenia.pt](http://www.datavenia.pt)  
Contacto: [correio@datavenia.pt](mailto:correio@datavenia.pt)

A Data Venia é uma revista digital de carácter essencialmente jurídico, destinada à publicação de doutrina, artigos, estudos, ensaios, teses, pareceres, crítica legislativa e jurisprudencial, apoiando igualmente os trabalhos de legal research e de legal writing, visando o aprofundamento do conhecimento técnico, a livre e fundamentada discussão de temas inéditos, a partilha de experiências, reflexões e/ou investigação.

As opiniões expressas são da exclusiva responsabilidade dos respectivos autores e não traduzem necessariamente a opinião dos demais autores da Data Venia nem do seu proprietário e administrador.

A citação, transcrição ou reprodução dos conteúdos desta revista estão sujeitas ao Código de Direito de Autor e Direitos Conexos.

É proibida a reprodução ou compilação de conteúdos para fins comerciais ou publicitários, sem a expressa e prévia autorização da Administração da Data Venia e dos respectivos Autores.

A Data Venia faz parte integrante do projecto do Portal Verbo Jurídico. O Verbo Jurídico ([www.verbojuridico.pt](http://www.verbojuridico.pt)) é um sítio jurídico português de natureza privada, sem fins lucrativos, de acesso gratuito, livre e sem restrições a qualquer utilizador, visando a disponibilização de conteúdos jurídicos e de reflexão social para uma cidadania responsável.



— ÁGUA MOLE E A PEDRA DURA —

## **ORIENTAÇÕES DO novo CPTA**

**Angelina Teixeira**

Advogada

Mestre em Direito Administrativo

SUMÁRIO:

O contencioso administrativo teve como marco histórico a reforma de 2004 assente no princípio da tutela jurisdicional efectiva. Era tempo de dar um passo importantíssimo na valorização da justiça administrativa portuguesa em prol da celeridade e eficácia dos litígios jurídico-administrativos. Procuramos aqui encaminhar o leitor para algumas das principais orientações deste (novo) diploma que já entrou no espectro reformista do Direito Público.

— ÁGUA MOLE E A PEDRA DURA —

# ORIENTAÇÕES DO novo CPTA <sup>(1)</sup>

**Angelina Teixeira**

Advogada

Mestre em Direito Administrativo

I – As marés do (novo) CPTA | II – A tripla margem de alterações introduzidas | III – Outros rios das alterações introduzidas | IV – Outros ribeiros reformistas (ETAF).<sup>(2)</sup>

## I – AS MARÉS DO NOVO CPTA

Em Outubro passado foi publicado no Diário da República (DR) n.º 193 (1ª Série) o Decreto-Lei n.º 214-G/2015 <sup>(3)</sup> de 2 de Outubro que aprova o Código de Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA), revogando o Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho.

Tal diploma veio proceder à quarta alteração do Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro, alterado pelas Leis n.º 13/2000, de 20 de Julho e 30-A/2000, de 20 de Dezembro, e pelo Decreto-Lei n.º 177/2001, de 4 de Julho.

A primeira versão do CPTA havia sido aprovada pela Lei n.º 15/2002, de 22 de Fevereiro, alterada consecutivamente pelas Leis 4-A/2003, de 19 de Fevereiro, 59/2008, de 11 de Setembro e 63/2011, de 14 de Dezembro.

---

<sup>(1)</sup> Em harmonia com as alterações introduzidas pelo legislador no novo Código de Procedimento Administrativo aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de Janeiro, publicado no Diário da República, 1ª Série – n.º 4.

<sup>(2)</sup> Por opção da Autora, o texto não obedece às normas do Acordo Ortográfico, não tomando como referência o n.º 1 da Resolução do Conselho de ministros n.º 8/2011, de 25 de Janeiro.

<sup>(3)</sup> Doravante "Decreto-Lei".

Resultado de uma longa travessia, o ano de 2015 ficará na história do Direito Público, sobretudo pelas alterações no plano do procedimento administrativo a que se juntam as do plano processual administrativo, este último objecto de reflexão neste texto.

Destaca-se a nova tramitação da acção administrativa e a unificação das formas processuais <sup>(4)</sup>. A forma de acção administrativa segue-se com os processos cuja apreciação se encontram no CPTA repartida entre acção administrativa comum e a acção administrativa especial (artigos 37.º e 46.º do antigo CPTA).

Da leitura ao preâmbulo ao Decreto-Lei, embora tenham sido, desde 2004, recolhidos elementos sobre a aplicação do CPTA, nomeadamente no âmbito de uma discussão pública promovida em 2007, a verdade é que tal revisão foi constantemente adiada.

A par disso, o Código de Processo Civil foi, como se sabe igualmente objecto de uma reforma profunda <sup>(5)</sup> obrigando o legislador nacional a proceder à harmonização entre os vários diplomas, entre os quais o novo CPA e o CPTA.

O legislador, depois de muito remar, e como diz o ditado “*água mole em pedra dura, tanto bate até que fura*” lançou a proa e introduziu alterações que também se fizeram sentir noutros diplomas, nomeadamente no Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (ETAF), assim como nalguns diplomas avulsos disciplinadores em matéria processuais administrativas ou que com estas são conexas.

A revisão feita ao CPTA assenta sobretudo na estrutura das formas de processo e respectivo regime <sup>(6)</sup>. Na verdade, o CPTA ao arripio do contencioso administrativo assenta na contraposição entre o recurso

---

<sup>(4)</sup> Sentidas no regime da impugnação, da condenação à prática de actos administrativos e regulamentos.

<sup>(5)</sup> Ou tal como gosta de chamar VASCO PEREIRA DA SILVA “novíssima reforma”, que de acordo com o Governo teria tido em conta muito dos contributos facultados pela doutrina e pela jurisprudência da última década.

<sup>(6)</sup> A separação de regimes apenas existe verificados os pressupostos, vicissitudes ou demais requisitos, consoante estejam em causa uma acuação típica do exercício do poder administrativo ou outra acuação tipificadas com o escopo de harmonizar as decisões dos tribunais têm vindo a consolidar.

contencioso e o processo declarativo comum previsto no CPC (2013), tradicionalmente seguido no contencioso das acções.

Nesta matéria, o legislador acabou por abarcar pelos processos declarativos não-urgentes que assentam num modelo dualista <sup>(7)</sup> de acordo com o qual, 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, se destinem (ou não) a actos administrativos ou a normas regulamentares <sup>(8)</sup>.

Só que, tal opção não se demonstrou unânime face àquilo que foi apelidada de “relativa incoerência” em face da reduzida praticabilidade do modelo adoptado.

Desde logo, relativa incoerência, e tal como resulta da nota preambular do Decreto-Lei, embora a tramitação que o CPTA estabeleceu para a acção administrativa especial tenha sido, de algum modo, a sucessora daquela que, no regime precedente, correspondia ao recurso contencioso e na verdade, na sua essência, ela foi configurada por referência ao regime do processo declarativo comum do NCPC, ao qual, por seu turno, reconduzia-se à forma da acção administrativa comum.

O legislador veio em sua defesa, apontando aqui e ali várias explicações nesta matéria, sendo que virou o olhar das suas atenções para o princípio da livre cumulação de pedidos, preocupando-se sobretudo com a celeridade exigida a um magistrado, sob a égide do chamado princípio da adequação formal, uma especial atenção aos pedidos cumulados para manipulação da urgência dos pedidos não urgentes e da tutela jurisdicional efectiva extensiva às situações sujeitas à tutela urgente <sup>(9)</sup>.

---

<sup>(7)</sup> Entendimento visto como um penhor histórico. Nesta esteira, SÉRVULO CORREIA foi um dos membros da Comissão de Revisão que defendeu em 2002-2004, a solução dualista, passando-se a uma “unipolaridade atenuada”, in *Da acção administrativa especial à nova acção administrativa*, CJA n.º 106, 2014, págs. 49 e segs.

<sup>(8)</sup> Acerca dos problemas de constitucionalidade das normas de prevalência entre regulamentos do Governo no Código do Procedimento Administrativo de 2015, vd. ALEXANDRE S. PINHEIRO, *Julgár* n.º 26, Coimbra Editora, págs. 135 e segs.

<sup>(9)</sup> Ficando de fora, por exemplo, as situações que impliquem uma discriminação negativa dos processos urgentes relativamente à cumulação de pretensões impugnatórias com pretensões indemnizatórias.

Assim, a introdução da dedução e apreciação, em cumulação de pedidos, que correspondem à acção administrativa comum no âmbito da acção administrativa especial, tornou ineludível a aproximação da tramitação desta última ao regime processual civil.

Foi assim que, mais do que a sucessora do anterior recurso contencioso, a acção administrativa especial foi configurada como uma forma de processo especialmente direccionada a harmonizar o modelo do NCPC às especificidades (próprias) do processo administrativo.

Perante tal cenário, uma forma de processo com estas características, sem necessidade de um modelo dualista, tornou-se suficiente para firmar a convicção do legislador na sua resposta, motivando a submissão de todos os processos não-urgentes do contencioso administrativo a um único modelo de tramitação.

Nessa sequência, e tendo como desígnio a consagração de um modelo único de tramitação dos processos não-urgentes concorre, por outro lado, do ponto de vista da praticabilidade do sistema, a conveniência em dar resposta a dificuldades que a delimitação do âmbito de intervenção da acção administrativa comum e da acção administrativa especial colocava.

Alguma doutrina tem vindo a referir a esta parte que a dicotomia entre a acção administrativa especial e a acção administrativa comum representa uma mudança relevante e um ganho para a coerência do sistema, apta a produzir uma tutela jurisdicional mais simples, mais racional, mais rápida e mais eficaz.

Segundo TIAGO DUARTE «*o seu alcance, desse ponto de vista, é relativo, mas a sua relevância é grande, essencialmente porque descomplica o sistema, no sentido de que elimina uma preocupação que limitada de forma injustificada o acesso à discussão do fundo dos problemas que as pessoas trazem aos tribunais*» <sup>(10)</sup>.

Perante a dificuldade que, em muitas situações concretas, se coloca de saber se a Administração está investida do poder de praticar um acto administrativo impugnável, ou se o interessado pode propor uma acção de

---

<sup>(10)</sup> Revista Julgar n.º 26, pág. 133.

reconhecimento dos seus direitos ou interesses sem dependência da emissão desse acto, o legislador teve de pensar e repensar o assunto.

Foram sobretudo estas as razões mais determinantes na recondução do abandono do modelo dualista que o CPTA consagrava <sup>(11)</sup> expulsando a forma da acção administrativa comum e reconduzindo-se todos os processos não urgentes do contencioso administrativo a uma única forma de processo, a que é dada a singela designação «acção administrativa» <sup>(12)</sup>.

Esta nova forma de processo é submetida ao regime que, até então, correspondia à acção administrativa especial, mas com as profundas alterações decorrentes da sua harmonização com a entrada, como se disse, do Código de Processo Civil (2013).

Esta «acção administrativa» reflecte indubitavelmente as implicações no CPTA introduzindo inovações aqui e ali mas em sintonia com as especificidades do contencioso administrativo que estiveram na base de um diploma próprio.

Percorrendo o areal do CPTA destacamos ainda o novo regime do art.º 78-A sob a epígrafe «Contra-Interessados» que o legislador procura reforçar a tutela da posição do autor perante o encargo que lhe é imposto de os indicar na petição inicial, e a revisão do artigo 85.º, que procura consagrar um regime mais coerente no que respeita à intervenção do Ministério Público (MP) nos processos em que não é parte.

Por outro lado, os regimes do n.º 4 do artigo 83.º, que preserva a solução tradicional da não imposição do ónus de impugnação especificada, mas impõe o ónus de contestar, do artigo 85.º -A, que prevê a existência de réplica e, havendo reconvenção, de tréplica, dos artigos 87.º -A a 87.º -C.

Encontra-se adaptações pontuais no plano da audiência prévia e do saneador, bem como dos artigos 91.º e 91.º -A, que clarificam os termos em

---

<sup>(11)</sup> Para uma abordagem mais aprofundada, ANA SOFIA FIRMINO, *O Fim do regime dualista das acções administrativas no anteprojecto de revisão do Código de Processo dos Tribunais Administrativos e Fiscais e do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais em debate*, AAFDUL, págs. 11 a 59.

<sup>(12)</sup> Passará por uma fase embrionária, imperfeita ainda, apesar da sua entrada em vigor e o tratamento por parte dos tribunais. Contudo, resulta da letra um regime mais detalhado, mais desenvolvido, tentando convergir à semelhança do processo declarativo comum previsto no NCPC.



que se procede à realização de audiência final e em que pode haver lugar à apresentação de alegações escritas.

Quanto à forma ainda se diga que o legislador introduz nos artigos 97.º e 99.º uma nova forma de processo urgente dirigida a dar resposta célere aos litígios respeitantes a *procedimentos de massa* <sup>(13)</sup> nos diversos domínios, tais como, concursos na Administração Pública (recrutamento, promoção), constituição deficitária de júri, realização de provas a nível nacional, com um elevado número de participantes, entre outros.

Este novo regime dos procedimentos de massa visa assegurar a concentração num único processo, evitando a multiplicidade de acções a nível nacional com o mesmo objecto litigiosos, passando assim a correr num único tribunal, das múltiplas pretensões que os participantes nestes procedimentos pretendam deduzir no contencioso administrativo em prol da celeridade processual.

Decorre do preâmbulo do DL 214-G/2015 que tais procedimentos surgem com *“a intenção de conferir uma 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. O novo regime dos procedimentos de massa visa assegurar a concentração num único processo, a correr num único tribunal, das múltiplas pretensões que os participantes nestes procedimentos pretendam deduzir no contencioso administrativo.”*

O procedimento de massas <sup>(14)</sup> cinge-se aos pedidos de anulação/condenação à prática de actos, vista por alguma doutrina como limite, uma vez que impedirá a aplicação deste processo a outras situações acção impudente jurídicas onde sejam apresentados pedidos cumulativos que podem conduzir ao tratamento diferenciado de situações idênticas, dada a proximidade das situações em causa, contudo acabando por se criar um procedimento transversal ao do artigo 48º “Seleção de processos com andamento prioritário”.

---

<sup>(13)</sup> Passou-se de 4 (quatro) para 5 (cinco) tipos de processos urgentes.

<sup>(14)</sup> Tratando-se de um processo urgente (art.º 99.º/5 e 6 CPTA), os prazos são mais curtos (ex: contestar o prazo é de 20 dias, para a decisão ou submissão a julgamento de 15 dias, e o prazo geral de 10 dias) com vista a permitir um processo mais célere acautelando os direitos e interesses dos autores, caso assim não fosse poderiam ficar prejudicado quer o interesse das partes quer a eficácia e utilidade da decisão.

Naturalmente que apenas o tempo trará as marés vivas da aplicação da nova acção administrativa nos tribunais, exigindo-se um forte empenho por parte de todos os intervenientes judiciais, sobretudo por parte dos magistrados – mais responsáveis - pela condução do processo na aplicação aos casos concretos.

## II – A TRIPLA MARGEM DE ALTERAÇÕES INTRODUZIDAS

As alterações efectuadas em 2015 ao (novo) CPTA podem ser abordadas em três margens: a *primeira* respeita ao novo regime do artigo 73.º, em matéria de impugnação das normas regulamentares <sup>(15)</sup> indo ao encontro das múltiplas críticas de que tinha sido objecto o regime anterior.

Procede-se à respectiva simplificação e clarificação, designadamente no que respeita às situações de dedução do incidente da invalidade de normas regulamentares em processos cujo objecto principal não lhes diz respeito e as alterações introduzidas neste domínio repercutem-se, naturalmente no regime da suspensão da eficácia de normas regulamentares, previsto no artigo 130.º.

A *segunda* respeita ao contencioso pré-contratual urgente <sup>(16)</sup>, regulado nos artigos 100.º e seguintes, cujo âmbito de aplicação é alargado, de modo a abranger o contencioso relativo à formação de todos os tipos contratuais compreendidos pelo âmbito de aplicação das directivas da União Europeia em matéria de contratação pública.

No regime do contencioso pré-contratual urgente <sup>(17)</sup> o legislador nacional preferiu introduzir uma série de normas clarificadoras que visam dar resposta a múltiplas dúvidas que se vinham colocando no plano jurisprudencial, nomeadamente às situações de cumulação de pedidos (artigo 100.º), à aplicabilidade do regime do artigo 45.º (artigo 102.º) e ao contencioso de impugnação do programa e demais documentos

---

<sup>(15)</sup> Sobre a impugnação de actos administrativos e de regulamentos ver ISABEL PORTELA COSTA, *Alguns aspectos da reforma da justiça administrativa em 2015*, Julgar n.º 26, Coimbra Editora, págs. 60 e segs.

<sup>(16)</sup> Para mais desenvolvimentos, CARLOS A.F. CADILHA/ANTÓNIO CADILHA, *O Contencioso Pré-Contratual e o Regime de Invalidez dos Contratos Públicos*, Almedina, Coimbra, 2013, pp.28-46.

<sup>(17)</sup> Para um aprofundamento, aconselhamos a leitura PAULO PEREIRA GOUVEIA, *A Nova Acção Administrativa de Contencioso Pré-Contratual*, Julgar n.º 26, Maio-Agosto 2015, Coimbra Editora, págs. 41 e segs.

conformadores do procedimento pré-contratual, cujo regime se demonstrava há muito insuficiente (objecto de regulação própria no artigo 103.º).

Face ao já exposto, merece-nos destaque o artigo 103.º -A «Impugnação dos documentos conformadores do procedimento» que veio finalmente proceder à transposição das Directivas Recursos, coligando um efeito suspensivo automático <sup>(18)</sup> à impugnação dos actos de adjudicação e consigo ainda um regime inovador de adopção de medidas provisórias no âmbito do próprio processo do contencioso pré-contratual <sup>(19)</sup>.

Apesar da existência de um Diploma de Transposição, a realidade demonstrou que o legislador nacional apenas transpôs alguns aspectos, o que não deixamos de estranhar a inércia por parte da União Europeia, recusando-se a levantar problemas.

Por último, a *terceira* margem respeita aos processos cautelares, domínio no qual são introduzidas inovações relevantes, em especial, naquilo que se encontra previsto nos números 4 e 5 do artigo 113.º «*Relação com a causa principal*», prevendo a modificação objectiva ou subjectiva da instância, por alteração superveniente das circunstâncias ou por substituição do Ministério Público ao requerente primitivo.

### III – OUTROS RIOS DAS ALTERAÇÕES INTRODUZIDAS

O legislador destaca no preâmbulo do Decreto-Lei que aprova o (novo) CPTA a promoção da agilidade dos processos cautelares, evitando a consequente sobrecarga com produção desproporcionada e injustificada de prova.

---

<sup>(18)</sup> Inexistente na versão anterior do CPTA, configurando uma clamorosa violação da Directiva Recursos. Para outros desenvolvimentos, Vd. PAULO PEREIRA GOUVEIA, *Revisão das “Directivas Recursos” em Tempos de Crise?*, in Julgar n.º 23, Ano de 2014, Coimbra Editora, págs. 193 e segs.

<sup>(19)</sup> Levanta-se a questão de saber se acção de impugnação poderá ser intentada após os 10 dias. Parece que sim, apesar de haver doutrina em sentido contrário. Apesar das nuvens negras admite-se que o efeito automático possa ser levantado - MÁRIO AROSO DE ALMEIDA na Sessão de Abertura do Mestrado Direito Administrativo na Universidade do Minho organizado pelo NEDIP em 09/10/2015 (Braga).

Surgem nesta esteira o artigo 118.º «Produção de prova» sobretudo, a eliminação do critério de atribuição de providências cautelares <sup>(20)</sup> que se encontrava na alínea a) do n.º 1 do artigo 120.º, regime que e que foi sempre alvo de duras críticas e de aplicação jurisprudencial muito restritiva.

O novo regime previsto no artigo 120.º consagra um único critério de decisão de providências cautelares quer estas tenham por base natureza antecipatória ou conservatória.

Tais poderão ser adoptadas quando se demonstre a existência de um fundado receio da constituição de uma situação de facto consumado ou da produção de prejuízos de difícil reparação para os interesses que o requerente pretende acautelar no processo principal, e seja provável que a pretensão formulada ou a formular nesse processo venha a ser julgada procedente.

Foi ainda revisto o regime do artigo 131.º, clarificando sobretudo alguns pontos, relacionados com o momento e condições em que o decretamento provisório pode ocorrer e com a possibilidade de decretamento oficioso, e simplificando o regime do incidente.

De realçar ainda as inovações previstas no n.º 4 do artigo 20.º que consagra a solução que parece mais adequada ao assegurar a proximidade territorial do tribunal em relação ao litígio.

No artigo 30.º, promove-se a publicidade do processo administrativo. No artigo 48.º, para além de se proceder à clarificação de determinados aspectos de regime, procede-se à flexibilização e à ampliação do respetivo âmbito de aplicação. No n.º 2 do artigo 58.º, é retomado o regime anterior ao CPTA, que assegura maior segurança e certeza num domínio tão importante

---

<sup>(20)</sup> Para uma análise exaustiva das debilidades do art.º 128.º do CPTA, Vd. TIAGO DUARTE, *Providências Cautelares, Suspensões Automáticas e Resoluções Fundamentadas: pior a emenda do que o soneto?* Julgar n.º 26, Coimbra Editora, págs. 78 e segs. Na prática, “o legislador mexeu onde não se esperava e não mexeu onde se contava”. Desde sempre, um dos temas mais discutidos, mais controversos, geradores de mais questões e dúvidas por ser um regime omisso, imperfeito e complexo. A proposta apresentada pela Comissão acabou por não ser acolhida, mantendo-se como se encontra o regime, ficando de fora a resposta a inúmeros problemas - MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, Sessão de Abertura do Mestrado Direito Administrativo na Universidade do Minho organizado pelo NEDIP em 09/10/2015 (Braga).

como é o da contagem do prazo de impugnação dos actos administrativos, eliminando uma solução que não tinha racionalidade que a justificasse <sup>(21)</sup>.

Uma breve nota quanto ao prazo de impugnação (30 dias), sendo clarificado que se suspende desde o momento da utilização da impugnação administrativa até à notificação da decisão expressa ou até ao termo do prazo em que a impugnação administrativa deveria ser decidida.

Nos artigos 64.º e 74.º procede -se à harmonização do CPTA com o novo regime introduzido pela revisão do CPA dos regimes respeitantes, respectivamente, à anulação e à sanação do acto administrativo impugnado durante a pendência do processo impugnatório, e aos prazos de impugnação das normas regulamentares.

Os regulamentos são uma das matérias em que há fortes inovações no NCPA (artigos 135.º a 147.º) que veio finalmente estabelecer as regras quanto ao seu procedimento de formação, a par de regras quanto à respectiva validade <sup>(22)</sup>.

Nos artigos 77.º -A e 77.º -B, o legislador preferiu harmonizar o regime da legitimidade e prazos para a impugnação de contractos com o novo regime que, por outro lado, é introduzido no artigo 285.º do Código dos Contractos Públicos (CCP), no sentido de ver clarificado o regime de invalidade aplicável às situações de falta e vícios da vontade dos contratos administrativos.

No que concerne ao novo artigo 110.º -A, é regulada a possibilidade, sobre a qual o CPTA era, até aqui, lacunoso, da convoção dos processos de intimação para protecção de direitos, liberdades e garantias em processos cautelares, quando não se preencham os exigentes pressupostos de que depende a admissibilidade dos primeiros.

---

<sup>(21)</sup> A primeira parte do n.º 1 desta disposição é elucidativa quanto à pretensão do legislador na medida em que pretendeu ao que parece admitir a perda, pelo decurso de certo prazo, do direito de impugnar actos nulos. É assim aplicável à contagem do prazo legal (30 dias) o vertido no n.º 3 do artigo 58.º, no novo 59.º em harmonia com o 60.º do CPTA (2ª parte do artigo 101.º).

<sup>(22)</sup> Até então a matéria de impugnação de regulamentos não se encontrava adstrita a prazo. Esta disposição vem distinguir regimes de nulidade atípica de regimes de anulabilidade dos regulamentos – MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *in Teoria Geral do Direito Administrativo, o Novo Regime do Código de Procedimento Administrativo*, Almedina (2ª Edição), págs. 169-171, 2014.

No artigo 121.º os pressupostos são flexibilizados no sentido de promover a economia processual. No regime dos recursos jurisdicionais (artigos 140.º e segs.), o legislador procedeu à harmonização com o novo regime do CPC e à clarificação de um conjunto de aspectos, em matéria de legitimidade para recorrer (artigo 141.º), sucumbência (artigo 142.º), despacho de admissão de recurso (artigos 144.º e 145.º), extensão dos poderes de cognição dos juízes de apelação e possibilidade da produção de prova no tribunal de recurso (artigo 149.º) e extensão dos poderes de pronúncia do tribunal de revista (artigo 150.º).

No artigo 151.º, flexibilizam -se os pressupostos do recurso *per saltum*, no sentido de ampliar o âmbito da sua aplicação. No artigo 172.º, é especialmente harmonizada as condições em que se pode processar o pagamento da quantia devida no âmbito dos processos de execução para pagamento de quantia certa.

Por outro lado, o legislador aproveitou o ensejo para clarificar uma série de aspectos do regime do CPTA, em múltiplos domínios, desde há muito identificados na prática jurisprudencial, em que a sua aplicação se manifestava extremamente duvidosa.

Diga-se que, na maioria dos casos, as dúvidas eram suscitadas pelas várias lacunas que, na prática, mereceriam há muito tratamento e previsão, impondo-se há muito clarificar ou, pelo menos, harmonizar a redacção de diferentes preceitos sustento de constantes equívocos. Foi nesta base que se inscrevem várias alterações: n.ºs 2, 5 e 7 do artigo 10.º, relacionadas com a legitimidade passiva das Regiões Autónomas e dos Ministérios; cumulação de pedidos (artigo 14.º); quanto ao procedimento a adoptar por tribunal incompetente, no artigo 16.º; quanto à determinação do tribunal da residência ou sede de diferentes autores, no artigo 19.º; quanto ao tribunal competente para as acções sobre contractos, no n.º 1 do artigo 20.º; quanto ao âmbito de aplicabilidade desta norma, nos n.ºs 8 e 9 do artigo 20.º, quanto ao tribunal territorialmente competente para os processos de execução de sentenças e de actos administrativos dependentes de execução jurisdicional, no artigo 29.º; quanto aos prazos a observar por juízes e funcionários judiciais, no artigo 36.º; quanto ao regime a aplicar aos processos urgentes previstos em legislação avulsa, no artigo 39.º; quanto ao interesse qualificado

em agir exigível nas acções de condenação à abstenção da prática de actos administrativos, nos artigos 45.º e 45.º -A; quanto aos pressupostos e ao âmbito de aplicação do regime do artigo 45.º, no artigo 51.º, quanto aos requisitos gerais de impugnabilidade dos actos administrativos, no artigo 53.º; quanto ao regime de impugnabilidade dos actos confirmativos, no artigo 54.º, quanto ao regime de impugnabilidade dos actos ineficazes, nos artigos 55.º e 68.º; quanto ao âmbito da legitimidade para impugnar actos administrativos, tanto do Ministério Público, como de órgãos em relação a actos de outros órgãos da mesma entidade pública, no artigo 56.º, quanto ao âmbito de aplicação do instituto da aceitação do acto administrativo, no n.º 1 do artigo 59.º; quanto ao momento a partir do qual corre o prazo de impugnação dos actos administrativos ineficazes, nos artigos 67.º e 69.º; quanto aos pressupostos de que depende a propositura da acção de condenação à prática de acto devido <sup>(23)</sup> nos casos de ter havido um acto negativo nulo ou de se pretender a substituição de um acto de conteúdo positivo, e no artigo 70.º e quanto à hipótese de a pretensão dirigida à substituição do acto de conteúdo positivo surgir na pendência de acção inicialmente proposta em situação de silêncio da Administração <sup>(24)</sup>.

#### **IV – OUTROS RIBEIROS REFORMISTAS (ETAF)**

No plano do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (ETAF), o legislador não trouxe alterações significativas. Há muito que a doutrina vinha questionando a ampliação do âmbito da jurisdição administrativa e fiscal, ou seja, trazer na prática aquelas matérias atribuídas aos tribunais judiciais.

---

<sup>(23)</sup> As normas sobre condenação à prática de acto devido e à emissão de regulamentos sofreram importantes alterações, introduzindo o legislador a possibilidade de pedir tal condenação sem ter sido apresentado requerimento preliminar – quando não tenha sido cumprido o dever de emitir um acto administrativo que decorresse da lei ou nas situações em que a pretensão é a substituição de um acto administrativo de conteúdo positivo – alíneas a) e b) do n.º 4 do art.º 67.º do CPTA.

<sup>(24)</sup> Desde 2002 que deixou de existir a impugnação de silêncios da Administração Pública, situação que agora com a reforma de 2015 o legislador não hesitou em esclarecer, eliminando o art.º 109.º do CPA, introduzindo *ex novo* o art.º 129.º NCPA. Desta forma, há a faculdade de utilizar o meio jurisdicional da condenação à prática de acto devido, não sendo considerado o silêncio como acto administrativo, afastada que fica a ideia apenas nas situações em que haja lei ou norma regulamentar que, de forma expressa, determine que naquele caso concreto exista deferimento tácito no caso de incumprimento do prazo legal de decisão.

Da leitura ao referido Decreto-Lei, concluímos que o legislador pretendeu, por um lado, clarificar os termos da relação que se estabelece entre o artigo 1.º e o artigo 4.º, e por outro lado, arriscar na tentativa de dar um passo à frente fazendo corresponder o âmbito da jurisdição aos litígios de natureza administrativa e fiscal que por ela devem ser abrangidos.

O legislador estende o âmbito da jurisdição administrativa e fiscal às acções de condenação às decisões que apliquem coimas no âmbito do ilícito de mera ordenação social por violação de normas de direito administrativo em matéria de urbanismo.

É clarividente a opção pela não inclusão do âmbito desta jurisdição administrativa num conjunto de matérias que envolvem a apreciação de questões várias, sendo disso exemplo, as matérias que respeitam os processos que têm por objecto a impugnação das decisões da Administração Pública que apliquem coimas no âmbito do ilícito de mera ordenação social <sup>(25)</sup> noutros domínios.

Noutros planos, nota-se um esforço em diversos ajustamentos pontuais, destacando-se alteração da estrutura do Supremo Tribunal Administrativo (STA) e no regime dos concursos para tribunais superiores, numa tentativa de redefinir o regime aplicável aos presidentes dos tribunais de primeira instância.

As alterações a outros diplomas legais têm, em primeiro lugar, por objecto os artigos 85.º, 95.º e 112.º do Decreto -Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro, com o escopo de clarificar algumas regras procedimentais e de competência e de eliminar dúvidas que se têm levantado sobre o objecto do processo de intimação que neles 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, 16.º e 19.º da Lei n.º 83/95, de 31 de Agosto, visam adequar o respetivo regime à estrutura das formas de processo que foi introduzida pelo CPTA.

Outra novidade do novo CPTA prende-se com a alteração do artigo 15.º da Lei n.º 27/96, de 1 de Agosto, surgindo com o propósito “simplex” de

---

<sup>(25)</sup> Tais ilícitos são materialmente administrativos porque assentam em bens de natureza administrativa, mas correm termos nos tribunais judiciais. A *ratio* pode ser explicada pelo número reduzido de juizes nos tribunais administrativos (anos de 1979) e por se tratar de um regime de cariz sancionatório.



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 CPTA.

Juntam-se ainda as alterações aos artigos 14.º, 23.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, em consonância com as alterações introduzidas no CPTA ao regime da intimação para prestação de informação, consulta de processos e passagem de certidões.

É premente daqui para a frente que todas as alterações sejam lançadas ao terreno, materializa-las e daí tirar mais ilações, aguardando que tais reformas se revistam de uma justiça mais racional, simplificada e sobretudo eficaz face às dificuldades produzidas pela doutrina de um complexo sistema instalado.

Moderação e clarificação parecem ser as palavras de ordem em torno das alterações trazidas com o CPTA, sabendo-se que há um longo caminho a percorrer. São inúmeros os problemas do contencioso administrativo, susceptíveis de (ainda) perdurarem, uma vez que são flagrantes os traumas do Direito Administrativo que teve uma infância difícil.

As reformas nunca foram fáceis nem atempadas como se desejaríamos e, como aliás estava previsto. Há muito para dizer mas sobretudo para fazer. ■

*“Talvez não tenha conseguido fazer o melhor, mas lutei para que o melhor fosse feito. Não sou o que deveria ser, mas Graças a Deus, não sou o que era antes”. (Marthin Luther King)*

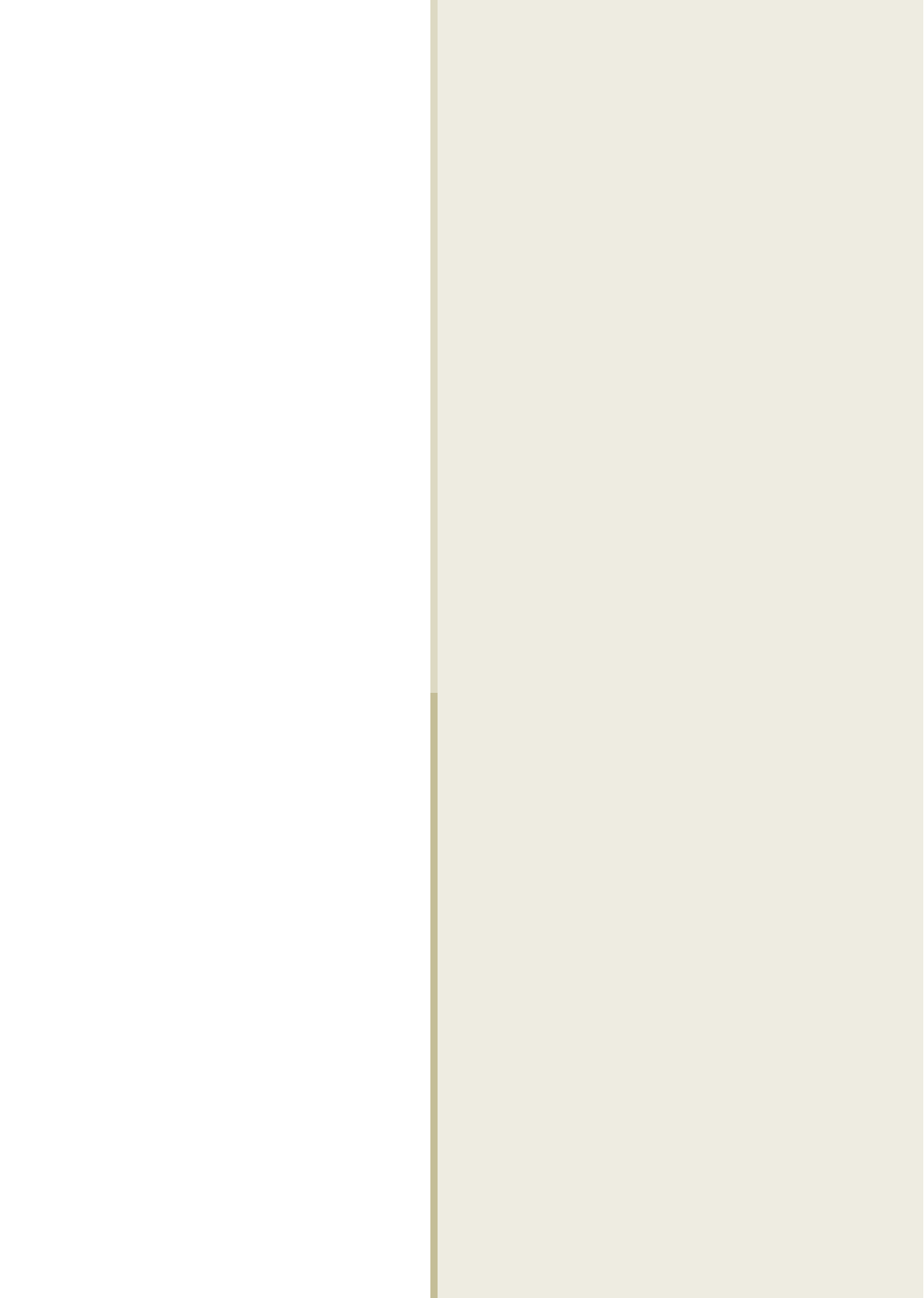
**Angelinha Teixeira**

Advogada

Mestre em Direito

angelinateixeira-53245@adv.aa.pt





**Data**  **enia**  
Revista Jurídica Digital

ISSN 2182-6242

Ano 4 • N.º 05 • Janeiro 2016



# Data enia

Revista Jurídica Digital

**5** Janeiro 2016

# Data Venia

Revista Jurídica Digital

Publicação gratuita em formato digital  
ISSN 2182-8242

Ano 4 • N.º 05  
Publicado em Janeiro de 2016

Propriedade e Edição:  
© DataVenia  
Marca Registrada n.º 486523 – INPI.

Administração:  
Joel Timóteo Ramos Pereira

Internet: [www.datavenia.pt](http://www.datavenia.pt)  
Contacto: [correio@datavenia.pt](mailto:correio@datavenia.pt)

A Data Venia é uma revista digital de carácter essencialmente jurídico, destinada à publicação de doutrina, artigos, estudos, ensaios, teses, pareceres, crítica legislativa e jurisprudencial, apoiando igualmente os trabalhos de legal research e de legal writing, visando o aprofundamento do conhecimento técnico, a livre e fundamentada discussão de temas inéditos, a partilha de experiências, reflexões e/ou investigação.

As opiniões expressas são da exclusiva responsabilidade dos respectivos autores e não traduzem necessariamente a opinião dos demais autores da Data Venia nem do seu proprietário e administrador.

A citação, transcrição ou reprodução dos conteúdos desta revista estão sujeitas ao Código de Direito de Autor e Direitos Conexos.

É proibida a reprodução ou compilação de conteúdos para fins comerciais ou publicitários, sem a expressa e prévia autorização da Administração da Data Venia e dos respectivos Autores.

A Data Venia faz parte integrante do projecto do Portal Verbo Jurídico. O Verbo Jurídico ([www.verbojuridico.pt](http://www.verbojuridico.pt)) é um sítio jurídico português de natureza privada, sem fins lucrativos, de acesso gratuito, livre e sem restrições a qualquer utilizador, visando a disponibilização de conteúdos jurídicos e de reflexão social para uma cidadania responsável.



— ÁGUA MOLE E A PEDRA DURA —

## **ORIENTAÇÕES DO novo CPTA**

**Angelina Teixeira**

Advogada

Mestre em Direito Administrativo

### SUMÁRIO:

O contencioso administrativo teve como marco histórico a reforma de 2004 assente no princípio da tutela jurisdicional efectiva. Era tempo de dar um passo importantíssimo na valorização da justiça administrativa portuguesa em prol da celeridade e eficácia dos litígios jurídico-administrativos. Procuramos aqui encaminhar o leitor para algumas das principais orientações deste (novo) diploma que já entrou no espectro reformista do Direito Público.

— ÁGUA MOLE E A PEDRA DURA —

# ORIENTAÇÕES DO novo CPTA <sup>(1)</sup>

**Angelina Teixeira**

Advogada

Mestre em Direito Administrativo

I – As marés do (novo) CPTA | II – A tripla margem de alterações introduzidas | III – Outros rios das alterações introduzidas | IV – Outros ribeiros reformistas (ETAF).<sup>(2)</sup>

## I – AS MARÉS DO NOVO CPTA

Em Outubro passado foi publicado no Diário da República (DR) n.º 193 (1ª Série) o Decreto-Lei n.º 214-G/2015 <sup>(3)</sup> de 2 de Outubro que aprova o Código de Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA), revogando o Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho.

Tal diploma veio proceder à quarta alteração do Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro, alterado pelas Leis n.º 13/2000, de 20 de Julho e 30-A/2000, de 20 de Dezembro, e pelo Decreto-Lei n.º 177/2001, de 4 de Julho.

A primeira versão do CPTA havia sido aprovada pela Lei n.º 15/2002, de 22 de Fevereiro, alterada consecutivamente pelas Leis 4-A/2003, de 19 de Fevereiro, 59/2008, de 11 de Setembro e 63/2011, de 14 de Dezembro.

---

<sup>(1)</sup> Em harmonia com as alterações introduzidas pelo legislador no novo Código de Procedimento Administrativo aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de Janeiro, publicado no Diário da República, 1ª Série – n.º 4.

<sup>(2)</sup> Por opção da Autora, o texto não obedece às normas do Acordo Ortográfico, não tomando como referência o n.º 1 da Resolução do Conselho de ministros n.º 8/2011, de 25 de Janeiro.

<sup>(3)</sup> Doravante "Decreto-Lei".



Resultado de uma longa travessia, o ano de 2015 ficará na história do Direito Público, sobretudo pelas alterações no plano do procedimento administrativo a que se juntam as do plano processual administrativo, este último objecto de reflexão neste texto.

Destaca-se a nova tramitação da acção administrativa e a unificação das formas processuais <sup>(4)</sup>. A forma de acção administrativa segue-se com os processos cuja apreciação se encontram no CPTA repartida entre acção administrativa comum e a acção administrativa especial (artigos 37.º e 46.º do antigo CPTA).

Da leitura ao preâmbulo ao Decreto-Lei, embora tenham sido, desde 2004, recolhidos elementos sobre a aplicação do CPTA, nomeadamente no âmbito de uma discussão pública promovida em 2007, a verdade é que tal revisão foi constantemente adiada.

A par disso, o Código de Processo Civil foi, como se sabe igualmente objecto de uma reforma profunda <sup>(5)</sup> obrigando o legislador nacional a proceder à harmonização entre os vários diplomas, entre os quais o novo CPA e o CPTA.

O legislador, depois de muito remar, e como diz o ditado “*água mole em pedra dura, tanto bate até que fura*” lançou a proa e introduziu alterações que também se fizeram sentir noutros diplomas, nomeadamente no Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (ETAF), assim como nalguns diplomas avulsos disciplinadores em matéria processuais administrativas ou que com estas são conexas.

A revisão feita ao CPTA assenta sobretudo na estrutura das formas de processo e respectivo regime <sup>(6)</sup>. Na verdade, o CPTA ao arripio do contencioso administrativo assenta na contraposição entre o recurso

---

<sup>(4)</sup> Sentidas no regime da impugnação, da condenação à prática de actos administrativos e regulamentos.

<sup>(5)</sup> Ou tal como gosta de chamar VASCO PEREIRA DA SILVA “novíssima reforma”, que de acordo com o Governo teria tido em conta muito dos contributos facultados pela doutrina e pela jurisprudência da última década.

<sup>(6)</sup> A separação de regimes apenas existe verificados os pressupostos, vicissitudes ou demais requisitos, consoante estejam em causa uma acuação típica do exercício do poder administrativo ou outra acuação tipificadas com o escopo de harmonizar as decisões dos tribunais têm vindo a consolidar.

contencioso e o processo declarativo comum previsto no CPC (2013), tradicionalmente seguido no contencioso das acções.

Nesta matéria, o legislador acabou por abarcar pelos processos declarativos não-urgentes que assentam num modelo dualista <sup>(7)</sup> de acordo com o qual, 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, se destinem (ou não) a actos administrativos ou a normas regulamentares <sup>(8)</sup>.

Só que, tal opção não se demonstrou unânime face àquilo que foi apelidada de “relativa incoerência” em face da reduzida praticabilidade do modelo adoptado.

Desde logo, relativa incoerência, e tal como resulta da nota preambular do Decreto-Lei, embora a tramitação que o CPTA estabeleceu para a acção administrativa especial tenha sido, de algum modo, a sucessora daquela que, no regime precedente, correspondia ao recurso contencioso e na verdade, na sua essência, ela foi configurada por referência ao regime do processo declarativo comum do NCPC, ao qual, por seu turno, reconduzia-se à forma da acção administrativa comum.

O legislador veio em sua defesa, apontando aqui e ali várias explicações nesta matéria, sendo que virou o olhar das suas atenções para o princípio da livre cumulação de pedidos, preocupando-se sobretudo com a celeridade exigida a um magistrado, sob a égide do chamado princípio da adequação formal, uma especial atenção aos pedidos cumulados para manipulação da urgência dos pedidos não urgentes e da tutela jurisdicional efectiva extensiva às situações sujeitas à tutela urgente <sup>(9)</sup>.

---

<sup>(7)</sup> Entendimento visto como um penhor histórico. Nesta esteira, SÉRVULO CORREIA foi um dos membros da Comissão de Revisão que defendeu em 2002-2004, a solução dualista, passando-se a uma “unipolaridade atenuada”, in *Da acção administrativa especial à nova acção administrativa*, CJA n.º 106, 2014, págs. 49 e segs.

<sup>(8)</sup> Acerca dos problemas de constitucionalidade das normas de prevalência entre regulamentos do Governo no Código do Procedimento Administrativo de 2015, vd. ALEXANDRE S. PINHEIRO, *Julgár* n.º 26, Coimbra Editora, págs. 135 e segs.

<sup>(9)</sup> Ficando de fora, por exemplo, as situações que impliquem uma discriminação negativa dos processos urgentes relativamente à cumulação de pretensões impugnatórias com pretensões indemnizatórias.

Assim, a introdução da dedução e apreciação, em cumulação de pedidos, que correspondem à acção administrativa comum no âmbito da acção administrativa especial, tornou ineludível a aproximação da tramitação desta última ao regime processual civil.

Foi assim que, mais do que a sucessora do anterior recurso contencioso, a acção administrativa especial foi configurada como uma forma de processo especialmente direccionada a harmonizar o modelo do NCPC às especificidades (próprias) do processo administrativo.

Perante tal cenário, uma forma de processo com estas características, sem necessidade de um modelo dualista, tornou-se suficiente para firmar a convicção do legislador na sua resposta, motivando a submissão de todos os processos não-urgentes do contencioso administrativo a um único modelo de tramitação.

Nessa sequência, e tendo como desígnio a consagração de um modelo único de tramitação dos processos não-urgentes concorre, por outro lado, do ponto de vista da praticabilidade do sistema, a conveniência em dar resposta a dificuldades que a delimitação do âmbito de intervenção da acção administrativa comum e da acção administrativa especial colocava.

Alguma doutrina tem vindo a referir a esta parte que a dicotomia entre a acção administrativa especial e a acção administrativa comum representa uma mudança relevante e um ganho para a coerência do sistema, apta a produzir uma tutela jurisdicional mais simples, mais racional, mais rápida e mais eficaz.

Segundo TIAGO DUARTE «*o seu alcance, desse ponto de vista, é relativo, mas a sua relevância é grande, essencialmente porque descomplica o sistema, no sentido de que elimina uma preocupação que limitada de forma injustificada o acesso à discussão do fundo dos problemas que as pessoas trazem aos tribunais*» <sup>(10)</sup>.

Perante a dificuldade que, em muitas situações concretas, se coloca de saber se a Administração está investida do poder de praticar um acto administrativo impugnável, ou se o interessado pode propor uma acção de

---

<sup>(10)</sup> Revista Julgar n.º 26, pág. 133.

reconhecimento dos seus direitos ou interesses sem dependência da emissão desse acto, o legislador teve de pensar e repensar o assunto.

Foram sobretudo estas as razões mais determinantes na recondução do abandono do modelo dualista que o CPTA consagrava <sup>(11)</sup> expulsando a forma da acção administrativa comum e reconduzindo-se todos os processos não urgentes do contencioso administrativo a uma única forma de processo, a que é dada a singela designação «acção administrativa» <sup>(12)</sup>.

Esta nova forma de processo é submetida ao regime que, até então, correspondia à acção administrativa especial, mas com as profundas alterações decorrentes da sua harmonização com a entrada, como se disse, do Código de Processo Civil (2013).

Esta «acção administrativa» reflecte indubitavelmente as implicações no CPTA introduzindo inovações aqui e ali mas em sintonia com as especificidades do contencioso administrativo que estiveram na base de um diploma próprio.

Percorrendo o areal do CPTA destacamos ainda o novo regime do art.º 78-A sob a epígrafe «Contra-Interessados» que o legislador procura reforçar a tutela da posição do autor perante o encargo que lhe é imposto de os indicar na petição inicial, e a revisão do artigo 85.º, que procura consagrar um regime mais coerente no que respeita à intervenção do Ministério Público (MP) nos processos em que não é parte.

Por outro lado, os regimes do n.º 4 do artigo 83.º, que preserva a solução tradicional da não imposição do ónus de impugnação especificada, mas impõe o ónus de contestar, do artigo 85.º -A, que prevê a existência de réplica e, havendo reconvenção, de tréplica, dos artigos 87.º -A a 87.º -C.

Encontra-se adaptações pontuais no plano da audiência prévia e do saneador, bem como dos artigos 91.º e 91.º -A, que clarificam os termos em

---

<sup>(11)</sup> Para uma abordagem mais aprofundada, ANA SOFIA FIRMINO, *O Fim do regime dualista das acções administrativas no anteprojecto de revisão do Código de Processo dos Tribunais Administrativos e Fiscais e do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais em debate*, AAFDUL, págs. 11 a 59.

<sup>(12)</sup> Passará por uma fase embrionária, imperfeita ainda, apesar da sua entrada em vigor e o tratamento por parte dos tribunais. Contudo, resulta da letra um regime mais detalhado, mais desenvolvido, tentando convergir à semelhança do processo declarativo comum previsto no NCPC.

que se procede à realização de audiência final e em que pode haver lugar à apresentação de alegações escritas.

Quanto à forma ainda se diga que o legislador introduz nos artigos 97.º e 99.º uma nova forma de processo urgente dirigida a dar resposta célere aos litígios respeitantes a *procedimentos de massa* <sup>(13)</sup> nos diversos domínios, tais como, concursos na Administração Pública (recrutamento, promoção), constituição deficitária de júri, realização de provas a nível nacional, com um elevado número de participantes, entre outros.

Este novo regime dos procedimentos de massa visa assegurar a concentração num único processo, evitando a multiplicidade de acções a nível nacional com o mesmo objecto litigiosos, passando assim a correr num único tribunal, das múltiplas pretensões que os participantes nestes procedimentos pretendam deduzir no contencioso administrativo em prol da celeridade processual.

Decorre do preâmbulo do DL 214-G/2015 que tais procedimentos surgem com *“a intenção de conferir uma 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. O novo regime dos procedimentos de massa visa assegurar a concentração num único processo, a correr num único tribunal, das múltiplas pretensões que os participantes nestes procedimentos pretendam deduzir no contencioso administrativo.”*

O procedimento de massas <sup>(14)</sup> cinge-se aos pedidos de anulação/condenação à prática de actos, vista por alguma doutrina como limite, uma vez que impedirá a aplicação deste processo a outras situações acção impudente jurídicas onde sejam apresentados pedidos cumulativos que podem conduzir ao tratamento diferenciado de situações idênticas, dada a proximidade das situações em causa, contudo acabando por se criar um procedimento transversal ao do artigo 48º “Seleção de processos com andamento prioritário”.

---

<sup>(13)</sup> Passou-se de 4 (quatro) para 5 (cinco) tipos de processos urgentes.

<sup>(14)</sup> Tratando-se de um processo urgente (art.º 99.º/5 e 6 CPTA), os prazos são mais curtos (ex: contestar o prazo é de 20 dias, para a decisão ou submissão a julgamento de 15 dias, e o prazo geral de 10 dias) com vista a permitir um processo mais célere acautelando os direitos e interesses dos autores, caso assim não fosse poderiam ficar prejudicado quer o interesse das partes quer a eficácia e utilidade da decisão.

Naturalmente que apenas o tempo trará as marés vivas da aplicação da nova acção administrativa nos tribunais, exigindo-se um forte empenho por parte de todos os intervenientes judiciais, sobretudo por parte dos magistrados – mais responsáveis - pela condução do processo na aplicação aos casos concretos.

## II – A TRIPLA MARGEM DE ALTERAÇÕES INTRODUZIDAS

As alterações efectuadas em 2015 ao (novo) CPTA podem ser abordadas em três margens: a *primeira* respeita ao novo regime do artigo 73.º, em matéria de impugnação das normas regulamentares <sup>(15)</sup> indo ao encontro das múltiplas críticas de que tinha sido objecto o regime anterior.

Procede-se à respectiva simplificação e clarificação, designadamente no que respeita às situações de dedução do incidente da invalidade de normas regulamentares em processos cujo objecto principal não lhes diz respeito e as alterações introduzidas neste domínio repercutem-se, naturalmente no regime da suspensão da eficácia de normas regulamentares, previsto no artigo 130.º.

A *segunda* respeita ao contencioso pré-contratual urgente <sup>(16)</sup>, regulado nos artigos 100.º e seguintes, cujo âmbito de aplicação é alargado, de modo a abranger o contencioso relativo à formação de todos os tipos contratuais compreendidos pelo âmbito de aplicação das directivas da União Europeia em matéria de contratação pública.

No regime do contencioso pré-contratual urgente <sup>(17)</sup> o legislador nacional preferiu introduzir uma série de normas clarificadoras que visam dar resposta a múltiplas dúvidas que se vinham colocando no plano jurisprudencial, nomeadamente às situações de cumulação de pedidos (artigo 100.º), à aplicabilidade do regime do artigo 45.º (artigo 102.º) e ao contencioso de impugnação do programa e demais documentos

---

<sup>(15)</sup> Sobre a impugnação de actos administrativos e de regulamentos ver ISABEL PORTELA COSTA, *Alguns aspectos da reforma da justiça administrativa em 2015*, Julgar n.º 26, Coimbra Editora, págs. 60 e segs.

<sup>(16)</sup> Para mais desenvolvimentos, CARLOS A.F. CADILHA/ANTÓNIO CADILHA, *O Contencioso Pré-Contratual e o Regime de Invalidez dos Contratos Públicos*, Almedina, Coimbra, 2013, pp.28-46.

<sup>(17)</sup> Para um aprofundamento, aconselhamos a leitura PAULO PEREIRA GOUVEIA, *A Nova Acção Administrativa de Contencioso Pré-Contratual*, Julgar n.º 26, Maio-Agosto 2015, Coimbra Editora, págs. 41 e segs.

conformadores do procedimento pré-contratual, cujo regime se demonstrava há muito insuficiente (objecto de regulação própria no artigo 103.º).

Face ao já exposto, merece-nos destaque o artigo 103.º -A «Impugnação dos documentos conformadores do procedimento» que veio finalmente proceder à transposição das Directivas Recursos, coligando um efeito suspensivo automático <sup>(18)</sup> à impugnação dos actos de adjudicação e consigo ainda um regime inovador de adopção de medidas provisórias no âmbito do próprio processo do contencioso pré-contratual <sup>(19)</sup>.

Apesar da existência de um Diploma de Transposição, a realidade demonstrou que o legislador nacional apenas transpôs alguns aspectos, o que não deixamos de estranhar a inércia por parte da União Europeia, recusando-se a levantar problemas.

Por último, a *terceira* margem respeita aos processos cautelares, domínio no qual são introduzidas inovações relevantes, em especial, naquilo que se encontra previsto nos números 4 e 5 do artigo 113.º «*Relação com a causa principal*», prevendo a modificação objectiva ou subjectiva da instância, por alteração superveniente das circunstâncias ou por substituição do Ministério Público ao requerente primitivo.

### III – OUTROS RIOS DAS ALTERAÇÕES INTRODUZIDAS

O legislador destaca no preâmbulo do Decreto-Lei que aprova o (novo) CPTA a promoção da agilidade dos processos cautelares, evitando a consequente sobrecarga com produção desproporcionada e injustificada de prova.

---

<sup>(18)</sup> Inexistente na versão anterior do CPTA, configurando uma clamorosa violação da Directiva Recursos. Para outros desenvolvimentos, Vd. PAULO PEREIRA GOUVEIA, *Revisão das “Directivas Recursos” em Tempos de Crise?*, in Julgar n.º 23, Ano de 2014, Coimbra Editora, págs. 193 e segs.

<sup>(19)</sup> Levanta-se a questão de saber se acção de impugnação poderá ser intentada após os 10 dias. Parece que sim, apesar de haver doutrina em sentido contrário. Apesar das nuvens negras admite-se que o efeito automático possa ser levantado - MÁRIO AROSO DE ALMEIDA na Sessão de Abertura do Mestrado Direito Administrativo na Universidade do Minho organizado pelo NEDIP em 09/10/2015 (Braga).

Surgem nesta esteira o artigo 118.º «Produção de prova» sobretudo, a eliminação do critério de atribuição de providências cautelares <sup>(20)</sup> que se encontrava na alínea a) do n.º 1 do artigo 120.º, regime que e que foi sempre alvo de duras críticas e de aplicação jurisprudencial muito restritiva.

O novo regime previsto no artigo 120.º consagra um único critério de decisão de providências cautelares quer estas tenham por base natureza antecipatória ou conservatória.

Tais poderão ser adoptadas quando se demonstre a existência de um fundado receio da constituição de uma situação de facto consumado ou da produção de prejuízos de difícil reparação para os interesses que o requerente pretende acautelar no processo principal, e seja provável que a pretensão formulada ou a formular nesse processo venha a ser julgada procedente.

Foi ainda revisto o regime do artigo 131.º, clarificando sobretudo alguns pontos, relacionados com o momento e condições em que o decretamento provisório pode ocorrer e com a possibilidade de decretamento oficioso, e simplificando o regime do incidente.

De realçar ainda as inovações previstas no n.º 4 do artigo 20.º que consagra a solução que parece mais adequada ao assegurar a proximidade territorial do tribunal em relação ao litígio.

No artigo 30.º, promove-se a publicidade do processo administrativo. No artigo 48.º, para além de se proceder à clarificação de determinados aspectos de regime, procede-se à flexibilização e à ampliação do respetivo âmbito de aplicação. No n.º 2 do artigo 58.º, é retomado o regime anterior ao CPTA, que assegura maior segurança e certeza num domínio tão importante

---

<sup>(20)</sup> Para uma análise exaustiva das debilidades do art.º 128.º do CPTA, Vd. TIAGO DUARTE, *Providências Cautelares, Suspensões Automáticas e Resoluções Fundamentadas: pior a emenda do que o soneto?* Julgar n.º 26, Coimbra Editora, págs. 78 e segs., Na prática, “o legislador mexeu onde não se esperava e não mexeu onde se contava”. Desde sempre, um dos temas mais discutidos, mais controversos, geradores de mais questões e dúvidas por ser um regime omisso, imperfeito e complexo. A proposta apresentada pela Comissão acabou por não ser acolhida, mantendo-se como se encontra o regime, ficando de fora a resposta a inúmeros problemas - MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, Sessão de Abertura do Mestrado Direito Administrativo na Universidade do Minho organizado pelo NEDIP em 09/10/2015 (Braga).



como é o da contagem do prazo de impugnação dos actos administrativos, eliminando uma solução que não tinha racionalidade que a justificasse <sup>(21)</sup>.

Uma breve nota quanto ao prazo de impugnação (30 dias), sendo clarificado que se suspende desde o momento da utilização da impugnação administrativa até à notificação da decisão expressa ou até ao termo do prazo em que a impugnação administrativa deveria ser decidida.

Nos artigos 64.º e 74.º procede -se à harmonização do CPTA com o novo regime introduzido pela revisão do CPA dos regimes respeitantes, respectivamente, à anulação e à sanação do acto administrativo impugnado durante a pendência do processo impugnatório, e aos prazos de impugnação das normas regulamentares.

Os regulamentos são uma das matérias em que há fortes inovações no NCPA (artigos 135.º a 147.º) que veio finalmente estabelecer as regras quanto ao seu procedimento de formação, a par de regras quanto à respectiva validade <sup>(22)</sup>.

Nos artigos 77.º -A e 77.º -B, o legislador preferiu harmonizar o regime da legitimidade e prazos para a impugnação de contractos com o novo regime que, por outro lado, é introduzido no artigo 285.º do Código dos Contractos Públicos (CCP), no sentido de ver clarificado o regime de invalidade aplicável às situações de falta e vícios da vontade dos contratos administrativos.

No que concerne ao novo artigo 110.º -A, é regulada a possibilidade, sobre a qual o CPTA era, até aqui, lacunoso, da convoção dos processos de intimação para protecção de direitos, liberdades e garantias em processos cautelares, quando não se preencham os exigentes pressupostos de que depende a admissibilidade dos primeiros.

---

<sup>(21)</sup> A primeira parte do n.º 1 desta disposição é elucidativa quanto à pretensão do legislador na medida em que pretendeu ao que parece admitir a perda, pelo decurso de certo prazo, do direito de impugnar actos nulos. É assim aplicável à contagem do prazo legal (30 dias) o vertido no n.º 3 do artigo 58.º, no novo 59.º em harmonia com o 60.º do CPTA (2ª parte do artigo 101.º).

<sup>(22)</sup> Até então a matéria de impugnação de regulamentos não se encontrava adstrita a prazo. Esta disposição vem distinguir regimes de nulidade atípica de regimes de anulabilidade dos regulamentos – MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *in Teoria Geral do Direito Administrativo, o Novo Regime do Código de Procedimento Administrativo*, Almedina (2ª Edição), págs. 169-171, 2014.

No artigo 121.º os pressupostos são flexibilizados no sentido de promover a economia processual. No regime dos recursos jurisdicionais (artigos 140.º e segs.), o legislador procedeu à harmonização com o novo regime do CPC e à clarificação de um conjunto de aspectos, em matéria de legitimidade para recorrer (artigo 141.º), sucumbência (artigo 142.º), despacho de admissão de recurso (artigos 144.º e 145.º), extensão dos poderes de cognição dos juízes de apelação e possibilidade da produção de prova no tribunal de recurso (artigo 149.º) e extensão dos poderes de pronúncia do tribunal de revista (artigo 150.º).

No artigo 151.º, flexibilizam -se os pressupostos do recurso *per saltum*, no sentido de ampliar o âmbito da sua aplicação. No artigo 172.º, é especialmente harmonizada as condições em que se pode processar o pagamento da quantia devida no âmbito dos processos de execução para pagamento de quantia certa.

Por outro lado, o legislador aproveitou o ensejo para clarificar uma série de aspectos do regime do CPTA, em múltiplos domínios, desde há muito identificados na prática jurisprudencial, em que a sua aplicação se manifestava extremamente duvidosa.

Diga-se que, na maioria dos casos, as dúvidas eram suscitadas pelas várias lacunas que, na prática, mereceriam há muito tratamento e previsão, impondo-se há muito clarificar ou, pelo menos, harmonizar a redacção de diferentes preceitos sustento de constantes equívocos. Foi nesta base que se inscrevem várias alterações: n.ºs 2, 5 e 7 do artigo 10.º, relacionadas com a legitimidade passiva das Regiões Autónomas e dos Ministérios; cumulação de pedidos (artigo 14.º); quanto ao procedimento a adoptar por tribunal incompetente, no artigo 16.º; quanto à determinação do tribunal da residência ou sede de diferentes autores, no artigo 19.º; quanto ao tribunal competente para as acções sobre contractos, no n.º 1 do artigo 20.º; quanto ao âmbito de aplicabilidade desta norma, nos n.ºs 8 e 9 do artigo 20.º, quanto ao tribunal territorialmente competente para os processos de execução de sentenças e de actos administrativos dependentes de execução jurisdicional, no artigo 29.º; quanto aos prazos a observar por juízes e funcionários judiciais, no artigo 36.º; quanto ao regime a aplicar aos processos urgentes previstos em legislação avulsa, no artigo 39.º; quanto ao interesse qualificado

em agir exigível nas acções de condenação à abstenção da prática de actos administrativos, nos artigos 45.º e 45.º -A; quanto aos pressupostos e ao âmbito de aplicação do regime do artigo 45.º, no artigo 51.º, quanto aos requisitos gerais de impugnabilidade dos actos administrativos, no artigo 53.º; quanto ao regime de impugnabilidade dos actos confirmativos, no artigo 54.º, quanto ao regime de impugnabilidade dos actos ineficazes, nos artigos 55.º e 68.º; quanto ao âmbito da legitimidade para impugnar actos administrativos, tanto do Ministério Público, como de órgãos em relação a actos de outros órgãos da mesma entidade pública, no artigo 56.º, quanto ao âmbito de aplicação do instituto da aceitação do acto administrativo, no n.º 1 do artigo 59.º; quanto ao momento a partir do qual corre o prazo de impugnação dos actos administrativos ineficazes, nos artigos 67.º e 69.º; quanto aos pressupostos de que depende a propositura da acção de condenação à prática de acto devido <sup>(23)</sup> nos casos de ter havido um acto negativo nulo ou de se pretender a substituição de um acto de conteúdo positivo, e no artigo 70.º e quanto à hipótese de a pretensão dirigida à substituição do acto de conteúdo positivo surgir na pendência de acção inicialmente proposta em situação de silêncio da Administração <sup>(24)</sup>.

#### **IV – OUTROS RIBEIROS REFORMISTAS (ETAF)**

No plano do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (ETAF), o legislador não trouxe alterações significativas. Há muito que a doutrina vinha questionando a ampliação do âmbito da jurisdição administrativa e fiscal, ou seja, trazer na prática aquelas matérias atribuídas aos tribunais judiciais.

---

<sup>(23)</sup> As normas sobre condenação à prática de acto devido e à emissão de regulamentos sofreram importantes alterações, introduzindo o legislador a possibilidade de pedir tal condenação sem ter sido apresentado requerimento preliminar – quando não tenha sido cumprido o dever de emitir um acto administrativo que decorresse da lei ou nas situações em que a pretensão é a substituição de um acto administrativo de conteúdo positivo – alíneas a) e b) do n.º 4 do art.º 67.º do CPTA.

<sup>(24)</sup> Desde 2002 que deixou de existir a impugnação de silêncios da Administração Pública, situação que agora com a reforma de 2015 o legislador não hesitou em esclarecer, eliminando o art.º 109.º do CPA, introduzindo *ex novo* o art.º 129.º NCPA. Desta forma, há a faculdade de utilizar o meio jurisdicional da condenação à prática de acto devido, não sendo considerado o silêncio como acto administrativo, afastada que fica a ideia apenas nas situações em que haja lei ou norma regulamentar que, de forma expressa, determine que naquele caso concreto exista deferimento tácito no caso de incumprimento do prazo legal de decisão.

Da leitura ao referido Decreto-Lei, concluímos que o legislador pretendeu, por um lado, clarificar os termos da relação que se estabelece entre o artigo 1.º e o artigo 4.º, e por outro lado, arriscar na tentativa de dar um passo à frente fazendo corresponder o âmbito da jurisdição aos litígios de natureza administrativa e fiscal que por ela devem ser abrangidos.

O legislador estende o âmbito da jurisdição administrativa e fiscal às acções de condenação às decisões que apliquem coimas no âmbito do ilícito de mera ordenação social por violação de normas de direito administrativo em matéria de urbanismo.

É clarividente a opção pela não inclusão do âmbito desta jurisdição administrativa num conjunto de matérias que envolvem a apreciação de questões várias, sendo disso exemplo, as matérias que respeitam os processos que têm por objecto a impugnação das decisões da Administração Pública que apliquem coimas no âmbito do ilícito de mera ordenação social <sup>(25)</sup> noutros domínios.

Noutros planos, nota-se um esforço em diversos ajustamentos pontuais, destacando-se alteração da estrutura do Supremo Tribunal Administrativo (STA) e no regime dos concursos para tribunais superiores, numa tentativa de redefinir o regime aplicável aos presidentes dos tribunais de primeira instância.

As alterações a outros diplomas legais têm, em primeiro lugar, por objecto os artigos 85.º, 95.º e 112.º do Decreto -Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro, com o escopo de clarificar algumas regras procedimentais e de competência e de eliminar dúvidas que se têm levantado sobre o objecto do processo de intimação que neles 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, 16.º e 19.º da Lei n.º 83/95, de 31 de Agosto, visam adequar o respetivo regime à estrutura das formas de processo que foi introduzida pelo CPTA.

Outra novidade do novo CPTA prende-se com a alteração do artigo 15.º da Lei n.º 27/96, de 1 de Agosto, surgindo com o propósito “simplex” de

---

<sup>(25)</sup> Tais ilícitos são materialmente administrativos porque assentam em bens de natureza administrativa, mas correm termos nos tribunais judiciais. A *ratio* pode ser explicada pelo número reduzido de juizes nos tribunais administrativos (anos de 1979) e por se tratar de um regime de cariz sancionatório.

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 CPTA.

Juntam-se ainda as alterações aos artigos 14.º, 23.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, em consonância com as alterações introduzidas no CPTA ao regime da intimação para prestação de informação, consulta de processos e passagem de certidões.

É premente daqui para a frente que todas as alterações sejam lançadas ao terreno, materializa-las e daí tirar mais ilações, aguardando que tais reformas se revistam de uma justiça mais racional, simplificada e sobretudo eficaz face às dificuldades produzidas pela doutrina de um complexo sistema instalado.

Moderação e clarificação parecem ser as palavras de ordem em torno das alterações trazidas com o CPTA, sabendo-se que há um longo caminho a percorrer. São inúmeros os problemas do contencioso administrativo, susceptíveis de (ainda) perdurarem, uma vez que são flagrantes os traumas do Direito Administrativo que teve uma infância difícil.

As reformas nunca foram fáceis nem atempadas como se desejaríamos e, como aliás estava previsto. Há muito para dizer mas sobretudo para fazer. ■

*“Talvez não tenha conseguido fazer o melhor, mas lutei para que o melhor fosse feito. Não sou o que deveria ser, mas Graças a Deus, não sou o que era antes”. (Marthin Luther King)*

**Angelinha Teixeira**

Advogada

Mestre em Direito

angelinateixeira-53245@adv.oa.pt





**Data**  **enia**

Revista Jurídica Digital

ISSN 2182-6242

Ano 4 • N.º 05 • Janeiro 2016

