

NOTAS SOBRE A DISCUSSÃO PÚBLICA DA REFORMA DO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

João Tiago V. A. da Silveira¹

Benedita Mac Crorie²

Introdução

O presente estudo pretende transmitir as opiniões e comentários formulados durante o período de discussão pública da reforma do contencioso administrativo que decorreu entre 2 de Fevereiro de 2000 e 16 de Novembro do mesmo ano.

Durante esse período debateu-se, em colóquios realizados com o patrocínio do Ministério da Justiça, a reforma do contencioso administrativo em geral e, especialmente, os anteprojectos de Código de Processo nos Tribunais Administrativos, de Estatuto dos Tribunais Administrativos e Tributários e de um diploma relativo a Comissões de Conciliação Administrativa.³

Nesses eventos, realizados na Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Escola de Direito da Universidade do Minho, Faculdade de Direito da Universidade do Porto, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra e Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa, debateram-se entre outros, temas como os parâmetros constitucionais da justiça administrativa, o âmbito e limites da jurisdição administrativa, a organização e competências dos tribunais administrativos, as formas de composição extrajudicial de conflitos administrativos, a arbitragem, o recurso contencioso, a impugnação de normas, a acção para efectivação da responsabilidade

¹ Assistente da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

² Assistente-Estagária da Escola de Direito da Universidade do Minho.

³ O texto dos anteprojectos encontra-se editado pelo Ministério da Justiça em volume de Janeiro de 2000, podendo ainda obter-se através de consulta à página *web* da reforma do contencioso administrativo (www.mj.gov.pt/ca).

civil extracontratual, as medidas cautelares, a suspensão da eficácia de acto ou norma regulamentar, a acção sobre contratos, a acção para reconhecimento de direitos ou interesses legalmente protegidos, a acção para determinação do acto devido, a acção pública, os pressupostos processuais, os meios processuais acessórios e seus efeitos na marcha do processo, a marcha do processo, os feitos das sentenças, os recursos e a execução de sentenças. Em diversos destes colóquios foi possível contar com a participação de juristas estrangeiros.

Além disto, foi criada uma página *web* com informação relativa ao contencioso administrativo e à reforma, na qual se incluiu um fórum de discussão permanente em que se foram emitindo opiniões acerca dos temas em causa.

Foi ainda possível obter dados e contributos de vários interessados que foram enviando comentários e sugestões no âmbito da discussão pública.

Trata-se, pois, de dar a conhecer as notas dos autores sobre as opiniões que foram sendo transmitidas através dos eventos e vias enunciadas, bem como identificar quais as opções em confronto e as tendências que se foram formando.^{4 5}

Assinale-se que no âmbito da discussão pública foi ainda promovida a elaboração de dois estudos, que, contudo, não são analisados neste artigo. Um primeiro, realizado no âmbito do Observatório Permanente da Justiça Portuguesa pelo Centro de Estudos Sócios da Universidade de Coimbra, apresentado e debatido em colóquio cuja organização incumbiu à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. O segundo, elaborado pela Andersen Consulting, SA (actualmente Accenture , SA), em parceria com a sociedade de advogados Sérvulo Correia & Associados, respeitante à organização e funcionamento dos tribunais administrativos incluindo, para além do diagnóstico dos pontos críticos, propostas tendentes à racionalização da gestão, à melhoria do funcionamento e ao aumento da eficácia e da eficiência daqueles tribunais, com projecção nos domínios da organização judiciária,

⁴ Para uma análise do texto das intervenções efectuadas nos colóquios acima referidos veja-se a edição do Ministério da Justiça de Novembro de 2000 “O Debate Universitário”, vol. I, no âmbito dos trabalhos preparatórios da reforma do contencioso administrativo.

do âmbito da jurisdição, da distribuição de competências, da optimização dos recursos materiais e financeiros, do funcionamento interno e da tramitação processual.⁶

OS DADOS DA DISCUSSÃO PÚBLICA

I. ASPECTOS GENÉRICOS E TERMINOLÓGICOS

Da discussão pública resultaram alguns aspectos genéricos a ter em conta quanto ao sentido e forma das modificações a introduzir neste sistema.

Por um lado, foi apontado que a reforma deve ser profunda e não minimalista. Por outro, foi saudada a vontade política de permitir à Assembleia da República um debate em torno da reforma do contencioso administrativo através da apresentação de uma proposta de Lei na matéria.

Aludiu-se ainda a aspectos sistemáticos e terminológicos comuns aos vários diplomas em discussão, tendo-se sugerido que:

- Se utilizasse uma sistematização mais agregadora, designadamente através de títulos, agrupando num título aquilo que se denomina processos principais, o que seria também um modo de exprimir uma idêntica dignidade e o carácter não supletivo de qualquer das formas de processo;

- Se adoptassem as expressões “Lei Orgânica dos Tribunais Administrativos e Tributários” e “Código de Processo Administrativo”;

- Se eliminasse o recurso à expressão “procedimento”, devendo esta expressão ficar reservada para a sucessão de actos e formalidades que se desenvolve no seio da Administração Pública;

⁵ A definição das opções políticas para a elaboração dos projectos de diplomas legislativos na sequência do debate público foi efectuada através do Despacho nº1602/2001, do Ministro da Justiça, publicado na II série do Diário da República, de 26/1/2001. O texto deste Despacho encontra-se publicado em anexo a este artigo.

- A expressão “processo gracioso” fosse substituída por “procedimento administrativo”, por ser mais conforme ao actual Código de Procedimento Administrativo e se substituísse a expressão “impugnação graciosa” por “impugnação administrativa”, oposta a “impugnação jurisdicional”.

II. ANTEPROJECTO DE CÓDIGO DE PROCESSO NOS TRIBUNAIS ADMINISTRATIVOS (CPTA)

A) Aspectos gerais

Foram formuladas várias considerações gerais quanto ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos.

Assim, sustentou-se que deve predominar hoje no contencioso administrativo um critério subjectivo, centrado na relação jurídica-administrativa. No que respeita ao conceito de relação jurídica-administrativa, afirmou-se que a lei o deve definir positivamente, utilizando uma enumeração exemplificativa das matérias incluídas. Avançou-se ainda que o recorte da relação jurídico-administrativa deve partir do conceito de função administrativa.

Alertou-se, porém, para o facto de os anteprojectos ainda não reflectirem totalmente a lógica da relação jurídica administrativa como parâmetro da construção do contencioso administrativo.

Considerou-se, por outro lado, que o caminho correcto seria o do alargamento da noção de acto administrativo.

Num outro plano, sustentou-se que a densificação do princípio da tutela jurisdicional efectiva do artigo 2º deve conter aspectos e indicações de controlo material da actividade da Administração Pública.

⁶ Este estudo foi editado pelo Ministério da Justiça em Novembro de 2000, sob o título “Estudo de Organização e Funcionamento dos Tribunais Administrativos”, no âmbito da publicação dos trabalhos preparatórios desta reforma.

Finalmente, por forma a garantir a celeridade na administração da justiça administrativa e diminuir o excesso de litigância da Administração Pública, defendeu-se a possibilidade de condenação daquela por litigância de má-fé e a obrigação de pagamento de custas nos mesmo termos em que o particular. Em sentido inverso, sustentou-se que as autarquias locais deveriam estar isentas de custas.

B) Os meios processuais

a) Aspectos gerais

Uma questão prévia quanto à discussão dos tipos de meios processuais a adoptar e seu recorte é a de saber se o CPTA deve prever um meio processual único, no qual o particular possa formular diversos tipos de pedidos diferentes (anulação de actos, reconhecimento de direitos, pedidos de indemnização, etc), ou se, ao invés, devem existir meios processuais distintos, correspondentes a diferentes tipos de pretensão que o particular possa fazer valer perante os tribunais administrativos.

A favor da adopção de um meio processual único, à semelhança do processo civil, foram invocados argumentos relativos à necessidade de simplificação processual e de limitação dos julgamentos em que não se chega a apreciar o fundo da causa devido a inadequação do meio processual utilizado, dadas as fronteiras poucos distintas entre os diversos meios.

Contra a adopção de um meio processual único foi sustentado que o particular necessita de uma indicação da lei quanto à forma de efectuar o pedido, pois de outro modo poderia facilitar-se a formulação de pedidos inaceitáveis. Além disto, há que preservar as características próprias do recurso contencioso de anulação que, tendo uma tramitação diversa das acções, permite uma celeridade que estas não possibilitam.

Os defensores da manutenção de diversos tipos de meios processuais sustentam meios alternativos para garantir a celeridade e a diminuição das decisões que acabam por não se pronunciar quanto ao mérito da causa. Sugeriu-se a adopção

de uma tramitação única para os vários tipos de meios ou a possibilidade de o juiz efectuar a remessa oficiosa para o meio processual adequado. Ainda quanto a este aspecto, sustentou-se que a nova lei deveria instituir um princípio de adequação formal, à semelhança do artigo 265º-A do Código de Processo Civil. Propôs-se, inclusivamente, a criação de uma norma geral que permitisse ao juiz ordenar o meio processual adequado, em vez do proposto, em caso de eventual erro desculpável quanto à adequação do meio processual, desde que preenchido o pressuposto da tempestividade ou outros necessários.

Para um terceiro grupo, a solução passaria por criar um meio processual único em que fosse possível efectuar os pedidos correspondentes às acções e, eventualmente, um pedido de anulação, declaração de nulidade ou inexistência. Justificar-se-ia, no entanto, um meio processual diferente quando se revelasse necessário adoptar uma tramitação diversa. Assim, os meios processuais acessórios seriam meios processuais autónomos, dada a necessidade de prever uma tramitação diferente em função da sua urgência.

Finalmente, numa quarta perspectiva, considerou-se que se deveria simplificar o leque de meios processuais através da adopção de uma matriz dualista que tivesse como pilares uma acção administrativa comum e um recurso contencioso de âmbito alargado.

A acção administrativa comum caracterizar-se-ia por:

- Admissibilidade genérica de pedidos de decisão condenatória, de mera apreciação e constitutiva, isolados ou cumulados. O seu âmbito de incidência definir-se-ia também por exclusão, isto é, através dele dirimir-se-iam todos os litígios emergentes de relações jurídicas administrativas que não coubessem no campo específico de qualquer dos outros meios processuais administrativos. Com ressalva de um pequeno número de normas processuais administrativas específicas para qualquer acção comum e de outros próprios das acções nas matérias de responsabilidade civil extracontratual da Administração ou de contratos

administrativos, aplicar-se-iam os preceitos do processo civil de declaração. Dever-se-ia admitir a forma sumária nas acções centradas em pedidos de condenação em prestações pecuniárias, segundo montantes do valor da causa a equacionar com as alçadas previstas.

O recurso contencioso abrangeria:

- Não apenas a apreciação da validade de actos administrativos, mas também a impugnação de normas, a determinação da prática de actos administrativos recusados ou omitidos e o processo do contencioso eleitoral. A tramitação comum seria decalcada da idealizada para os litígios relativos à validade de actos administrativos. Haveria reduzidos núcleos de regras processuais próprias da impugnação de normas e da apreciação da pretensão da prática de actos devidos e do contencioso eleitoral.

A bipolaridade sugerida nesta quarta corrente não seria perfeita, visto que o âmbito da acção administrativa se definiria por exclusão. Subsistiriam, assim, algumas acções com tramitação diferente da que caracterizaria os dois pólos como, por exemplo, a acção para intimar a prestar informação e a acção de perda de mandato.

Avançando-se no sentido da adopção de meios processuais autónomos consoante os vários tipos de pedidos, ou da manutenção de alguns tipos de meios autónomos, unificando-se outros, foi abordado o problema de saber até que ponto deve ser permitida a cumulação entre eles.

Para a larga maioria das opiniões registadas deve prever-se mais hipóteses de cumulação entre meios processuais que as consagradas no CPTA.

Foram sugeridas diversas possibilidades de cumulação.

Numa primeira hipótese, deveria ser possível cumular a acção para a determinação da prática de actos devidos com a acção para reconhecimento de direitos e a acção para efectivação da responsabilidade civil extracontratual. De forma

semelhante, o recurso contencioso de anulação deveria poder ser cumulado com um pedido de indemnização por perdas e danos, de determinação dos actos e operações materiais necessárias à execução da decisão anulatória e a aplicação de uma sanção pecuniária compulsória destinada a garantir o cumprimento da decisão.

Quanto à possibilidade de cumulação entre o pedido de anulação do acto e um pedido de indemnização, sustentou-se que, caso não se queira adoptar a possibilidade de cumulação destes dois pedidos deve, pelo menos, permitir-se que, no âmbito da acção, o tribunal conheça incidentalmente da validade do acto.

Houve quem entendesse que a indemnização, constitui, por via de regra, não um pedido cumulativo, mas um pedido alternativo ao recurso de anulação. Assim, só deve ter lugar, em princípio, quando o recurso contencioso não tenha exercido a sua função primordial de remoção dos efeitos danosos do acto administrativo impugnado.

Sustentou-se que, dadas as diversas marchas processuais entre o recurso contencioso de anulação e a acção para efectivação da responsabilidade civil extracontratual e os diferentes tipos de prova de um e outro meio, a possibilidade de cumulação iria provocar insatisfatórias delongas no recurso contencioso de anulação, com prejuízo para a celeridade da justiça. Em sentido inverso, argumentou-se que o tempo médio de duração de um pedido de anulação de acto, quando somado ao pedido no âmbito da acção para efectivação da responsabilidade extracontratual, sempre ultrapassaria em muito a delonga resultante da possibilidade da cumulação entre ambos num único processo.

Defendeu-se ainda que os problemas práticos resultantes da cumulação do recurso contencioso de anulação com o pedido de indemnização poderiam ser resolvidos através do recurso a uma das seguintes formas propostas:

Para uma primeira, admitir-se-ia apenas a cumulação nos tribunais de 1ª instância, com a possibilidade de o juiz diferir a instrução e discussão do pedido de indemnização para uma segunda fase do processo.

Caso se pretendesse uma solução menos mitigada, também nos tribunais superiores se admitiria a cumulação destes pedidos quanto aos julgamentos de 1ª instância que por aí corressem, atribuindo-se competência aos tribunais administrativos de círculo, no âmbito desse recurso, para a instrução contraditória e uma primeira decisão sobre a matéria de facto quanto ao pedido indemnizatório.

Não obstante, uma cláusula de salvaguarda permitiria ao juiz a remessa da discussão acerca do pedido indemnizatório para uma futura acção para efectivação de responsabilidade extracontratual, sempre que a complexidade da matéria o justificasse.

Entendeu-se que, na ausência de cumulação de pedidos, se deveria adoptar uma solução normativa que determinasse que, em situações como a de revogação anulatória do acto impugnado na pendência do recurso, este só se extinguísse no caso de a pretensão material do recorrente ser inteiramente satisfeita.

Foi ainda sustentada a necessidade de se prever um meio processual vazio, denominado “acção não especificada”, por forma a salvaguardar a hipótese de o particular pretender formular pedidos que não encontrem um meio processual que lhes corresponda.

Finalmente, sustentou-se que a lei deveria consagrar meios processuais específicos para defesa de direitos, liberdades e garantias, por forma a satisfazer o artigo 20º-4 da Constituição.

b) Os meios processuais em especial

1 – Recurso contencioso de anulação

a – Como denominar o recurso contencioso de anulação?

Foi debatido o problema de saber se o recurso contencioso de anulação corresponde a uma acção ou a um verdadeiro recurso. Foi entendimento quase unânime que se trata de uma acção.

Já quanto à sua nomenclatura, houve divergências. Para alguns, deve ser mantida a actual denominação, em nome de uma certa tradição quanto à utilização dos termos em causa. Para outros, não há vantagem em manter uma denominação que não corresponde à realidade de hoje, devendo utilizar-se a expressão “acção de anulação”.

b – O regime do Decreto-lei nº134/98

O Decreto-lei nº134/98, de 15/5 estabelece um regime especial quanto ao recurso contencioso de anulação de actos no âmbito da formação de contratos de empreitada de obras públicas, de prestação de serviços e de fornecimento de bens.

Foi discutida a questão de saber se este regime especial deve ser absorvido pelos novos diplomas, ou se, ao invés, deve permanecer em legislação avulsa. Sendo ponto assente que não pode deixar de se prever tais disposições especiais, por resultarem da transposição da Directiva nº89/665/CEE, do Conselho, de 21/12, foi sugerido que o novo texto do CPTA absorva este regime.

Além disso, levantou-se o problema de estes recursos terem carácter urgente, quando outros, eventualmente mais lesivos para o particular, não o terem.

Considerou-se que as razões que estão por detrás da directiva comunitária fazem sentido relativamente a outros contratos da Administração, para além daqueles que estão previstos no Decreto-lei nº 134/98. Deveria então criar-se um recurso contencioso (único, mas específico) para actos autonomizáveis em relação aos contratos da Administração absorvendo, assim, o regime hoje previsto no referido

Decreto-lei. Não se pretendendo ir tão longe, seria pelo menos de garantir a articulação entre os dois recursos contenciosos já actualmente existentes.

Finalmente, aludiu-se ao facto de o Decreto-lei n.º 134/98 só prever uma tramitação urgente para o recurso contencioso de anulação, nada referindo quanto à tramitação urgente ou normal dos recursos das decisões jurisdicionais assim proferidas. Foi sustentado que também o recurso deve ser urgente, por forma a preservar o espírito do diploma.

c – Recorribilidade do acto

Colocou-se o problema de saber se o CPTA deve continuar a exigir a definitividade e executoriedade como pressupostos de recorribilidade do acto ou se, ao invés, deve adoptar uma nova noção do acto recorrível, na sequência do termo constitucional de “acto lesivo”.

Para uma corrente, seria de manter a definitividade vertical e o correspondente recurso hierárquico necessário como pressuposto de recorribilidade do acto, por forma a salvaguardar que a Administração possa ainda resolver a questão fora dos tribunais, sem exigir ao particular que promova imediatamente o respectivo recurso contencioso e impedindo que aqueles se vejam “inundados” de recursos contenciosos.

Não obstante, alguns defensores desta via admitem que se possa recorrer de actos não definitivos e executórios, desde que se demonstre a sua lesividade ou que a lei avulsa assim o consagre.

De outro lado, tem-se sustentado que a exigência de um recurso hierárquico necessário é inconstitucional e que onera desnecessariamente o particular, devendo adoptar-se a possibilidade de recurso de actos lesivos.

Ainda na mesma linha, outros entenderam que se trata de uma questão de política legislativa, devendo a lei avulsa elencar os casos em que seja exigível um recurso hierárquico necessário.

Quanto à densificação do conceito de acto lesivo foi avançado que:

- A adopção da tese do acto em toda a sua plenitude prejudica o recurso de actos ainda não eficazes e de actos favoráveis aos interessados que, em nome da legalidade, devam poder ser objecto de recurso pelo Ministério Público;

- O acto lesivo não é, necessariamente, o acto final do procedimento, podendo ensaiar-se uma definição que parta da ideia de “acto central” do procedimento.

Ainda quanto a esta questão, houve quem rejeitasse a hipótese de elencar os tipos de actos recorríveis.

Por último, houve quem considerasse que, apesar de tudo, este não é um problema central da reforma, pois o instituto do recurso hierárquico necessário irá desaparecer por si.

Ainda no âmbito da noção de acto recorrível, considerou-se que a eliminação, no artigo 18º do anteprojecto do CPTA, relativo à recorribilidade de actos administrativos, da referência a actos individuais e concretos não faz sentidos. Essa referência seria de manter, para não se confundirem com actos normativos.

Por último, entendeu-se que a Administração deveria notificar o cidadão do direito de recurso hierárquico e contencioso a propósito da notificação do acto administrativo.

d – Processos urgentes

Defendeu-se a elaboração legal de um elenco dos recursos urgentes.

Considerou-se que, em vez de se manter a dicotomia entre processos urgentes e não urgentes, deveria ser adoptado um modelo processual único em que fosse possível estabelecer um ponto de equilíbrio entre, por um lado, os interesses da celeridade e da economia processual e, por outro, os da segurança e da justiça.

Sugeriu-se a adopção de processos urgentes em matéria ambiente, questões relativas a direitos e liberdades fundamentais e direito do urbanismo, acompanhado de medidas cautelares, também urgentes.

e – Cumulações e coligações

Foi sugerida a adopção de um solução análoga à espanhola, na qual a possibilidade de coligação pode ser substituída pela preferência por apenas uma das acções/ recursos de um recorrente, suspendendo-se os mesmos quanto aos restantes, que poderão aproveitar da decisão. Caso esta não os satisfaça, podem prosseguir o recurso/ acção anteriormente suspenso.

f – Prazo para o recurso contencioso de anulação e outros prazos

Foi apontado pela maioria dos intervenientes que não constitui boa opção a redução do prazo de recurso do Ministério Público, porque o mesmo tem consequências quanto ao prazo de convalidação dos actos anuláveis e por ter uma menor agilidade de reacção que o particular. Contrariamente, verificaram-se algumas manifestações de concordância com os novos prazos de recurso.

Ainda quanto aos prazos de recurso, efectuaram-se os seguintes comentários:

- Observou-se que o prazo para interposição de um recurso de anulação se deve contar sempre a partir da notificação/ publicação do acto, dado que tal comunicação constitui um direito do particular. Assim, sendo, não é correcto prever que este se possa iniciar a partir do momento do conhecimento da execução do acto;

- Sustentou-se que a contagem do prazo de recurso, a partir da publicação, caso ainda não tenha ocorrido a notificação, seria inconstitucional;

- Afirmou-se que faz sentido o alargamento do prazo para o recurso contencioso de terceiros interessados;

- O prazo para recurso de acto tácito deve ser de um ano, pois é normal que este já se tenha formado e o particular prefira continuar a aguardar a decisão, em vez de recorrer. Outra possibilidade seria admitir o recurso enquanto a Administração Pública não adoptasse um acto;

- O prazo de recurso deveria ser de três meses para vícios formais e um ano para vícios de natureza substancial;

- Deveria esclarecer-se a noção de “última notificação”;

- Deveria permitir-se a interposição de recurso por um terceiro de actos que ainda não produzam efeitos nem tenham sido executados, o que não se encontra previsto no artigo 28º CPTA;

- Sugeriu-se que seria bom promover a unificação da forma de contar os prazos, eliminando-se a referência ao artigo 279º do Código Civil como parâmetro de contagem.

Observou-se ainda que uma redução sistemática de todos os prazos acarreta inconvenientes, pois prejudica uma correcta e atempada defesa processual do recorrente e recorrido, sem que isso seja o principal factor de morosidade processual (exs: artigos 29º-3, 54º-2, 71º-2, 138º-1 CPTA). Em sentido divergente, considerou-se que um dos factores de congestionamento do processo de recurso contencioso é a manutenção de prazos longos, especialmente para a apresentação dos articulados (artigo 43º, nº 1 CPTA), ainda que tenham sido ligeiramente encurtados os prazos de alegações finais e de parecer final do Ministério Público.

g – Requisitos da petição de recurso

Defendeu-se que a obrigatoriedade de formular as questões de direito na petição de recurso só faz sentido quando o particular entenda que não deve fazer alegações. Quando haja alegações, a exigência parece não fazer sentido.

Sustentou-se o desinteresse do requisito constante do artigo 32º-1-g) CPTA.

Defendeu-se que a possibilidade de o tribunal rejeitar liminarmente a petição de recurso por erro na identificação do autor do acto quando não tenha elementos para a corrigir, não deve ser consagrada (artigo 37º-3-f) CPTA).

h – Questões que obstem ao prosseguimento do processo

Apontou-se que, na legislação em vigor, são demasiados os momentos em que podem ser invocadas e ponderadas questões que obstem ao prosseguimento do recurso.

i – Contra-interessados

Foi observado que não faz sentido aguardar a resposta da entidade recorrida para citar os contra-interessados, pois estes podem sê-lo logo que o recorrente os indique. De forma semelhante, afirmou-se que os contra-interessados devem ser citados ao mesmo tempo que os recorridos directos.

j – Despacho saneador

Opinou-se em sentido favorável quanto à existência de um despacho saneador.

k – Prosseguimento do recurso em caso de revogação

Afirmou-se que o artigo 49º-1 CPTA deve aludir a reconstituição da situação “actual hipotética”, e não “real hipotética”.

l – Falta de contestação da autoridade recorrida

Sustentou-se que a falta de contestação da autoridade recorrida fosse entendida como confissão dos factos, excepto quando o contrário resultar do procedimento administrativo enviado ao tribunal.

m – Alegações finais

Para uns, as alegações finais são peças muito importantes, que devem ser obrigatórias.

Para outros, podem ser dispensadas com proveito dada a sua inutilidade, por servirem fundamentalmente para repetir o que já foi dito.

Manifestaram-se vozes discordantes quanto à redução do prazo para quinze dias.

n – Audiência de julgamento

Foi afirmada a necessidade de promover a oralização do processo administrativo.

Foi sugerido que se adopte a obrigatoriedade de uma audiência pública de julgamento, em obediência ao princípio contido no artigo 6º-1 da Convenção Europeia dos Direitos do Homem. Neste sentido, foi afirmada a possibilidade de existência de uma audiência pública nos tribunais superiores.

Alternativamente, a adopção desta ideia poderia ser concretizada através do seguinte regime: No Tribunal Central Administrativo, quanto a decisões a proferir em 1ª instância, e nos tribunais administrativos de círculo, existiria um debate oral, quando requerido pelo particular ou determinado pelo juiz.

o – Prova

Criticou-se o facto de o Supremo Tribunal Administrativo e o Tribunal Central Administrativo não apreciarem directamente a prova, dada a necessidade de preservar o princípio da imediação na apreciação da prova. Em contrário, advertiu-se que uma apreciação directa da prova pelo tribunal superior pode causar delongas.

Afirmou-se que a restrição aos meios de prova documental no contencioso eleitoral é excessiva, podendo mesmo consubstanciar uma inconstitucionalidade.

p – Conhecimento dos vícios

Defendeu-se que o tribunal deveria pronunciar-se sobre todos os vícios que tenham sido invocados contra o acto impugnado e, assim, de porventura reconhecer a procedência de vários deles. Evitar-se-ia desta forma que, tendo o tribunal anulado um acto administrativo por um determinado vício, a Administração pudesse vir renovar o acto invocando razões que o particular já havia contestado, mas sem que o tribunal sobre elas se tivesse pronunciado.

q – Sentença

Verificaram-se manifestações de concordância com a possibilidade de o tribunal emitir a sentença por remissão para jurisprudência anterior e de o relator do processo proferir decisões sumárias.

Referiu-se que a possibilidade de os tribunais administrativos adoptarem decisões condenatórias não contende com a Constituição, desde que não se invada a margem de liberdade reservada à Administração Pública.

Defendeu-se que os tribunais administrativos se podem, igualmente, substituir à Administração Pública, desde que isso não constitua uma intromissão na margem de liberdade de que esta disponha. Houve, no entanto, vozes discordantes, dada a necessidade de preservar o princípio da separação de poderes.

r – Aspectos vários

Sustentou-se a adopção de uma norma equivalente à do artigo 33º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos quanto aos requerimentos dirigidos ao órgão máximo da hierarquia ou a órgãos da mesma pessoa colectiva pública, por forma a que seja possível imputar a falta de decisão expressa ao órgão competente.

Salientou-se que o artigo 29º CPTA deve referir quais as indicações essenciais da notificação do acto e que o nº 3 desse artigo deve prever a faculdade de requerer a notificação completa para todos os destinatários de uma notificação incompleta. Igualmente, criticou-se o teor do nº3 do artigo 29º do CPTA, ao excluir a alínea a) do nº 4 do artigo 28º, no respeitante a notificação deficiente, uma vez que não se explica como proceder nessa circunstância.

Criticou-se o facto de o artigo 35º CPTA indiciar que a apensação de processos passa a ser facultativa, por não ser a melhor solução, face à necessidade de redução do número de processos.

Defendeu-se uma nova redacção para o artigo 39º CPTA, por forma a salvaguardar a possibilidade de novo recurso, quando, por erro desculpável, o particular tenha recorrido de acto não definitivo.

Considerou-se que não bastará dizer que o acto administrativo não é oponível se a notificação não contiver a indicação dos artigos 68º e 123º do Código de Procedimento Administrativo, porquanto se tem entendido que esse resultado só é

alcançado se o acto não contiver os chamados elementos essenciais (o que é mais restritivo do que as situações previstas nos artigos referidos).

Defendeu-se que deveria ser concedida ao recorrente a possibilidade de estender o objecto do recurso ao reconhecimento, a título principal e tendencialmente definitivo, da situação jurídica que a cada uma das partes deve corresponder no quadro da evolução futura da relação jurídico-administrativa na qual o acto impugnado se inscreve.

2 – Acções

a - Aspectos gerais

Sugeriu-se que o CPTA consagrasse e regulasse as acções sobre perda de mandato/ dissolução de órgãos autárquicos, pois também estes meios processuais correm nos tribunais administrativos.

b – Acção para reconhecimento de direitos ou interesses legalmente protegidos

A delimitação do âmbito da acção para reconhecimento de direitos ou interesses legalmente protegidos foi criticada, por se verificar uma sobreposição quanto âmbito da acção para determinação do acto devido, criando insegurança, quanto ao meio adequado.

Sugeriu-se que a redacção da última parte do artigo 77º-2 CPTA fosse alterada ou eliminada, por poder induzir em erro, levando a pensar que a acção para reconhecimento continuaria a ser meio complementar ou residual. Houve, inclusivamente, quem entendesse que com o texto anteprojecto não se eliminaria o carácter subsidiário desta acção face ao acto administrativo.

Defendeu-se que a impossibilidade de utilização do recurso contencioso de anulação por decurso do prazo não deve impedir a utilização de outros meios processuais, como a acção para reconhecimento de direitos ou interesses legalmente protegidos, havendo quem sustentasse a existência de inconstitucionalidade caso se mantenha a impossibilidade de utilização da acção. Advertiu-se, contudo, que, apesar da solução do CPTA não ser a melhor, a preclusão do prazo de convalidação do acto tem de ter um efeito qualquer, associado à sua estabilidade.

c – Acção para a prática de acto devido

Discutiram-se duas grandes questões da acção para a determinação do acto devido: o problema de saber em que situações pode ser utilizada e o conteúdo dos poderes de decisão do tribunal nesta sede.

Quanto à primeira, defendeu-se que não faz sentido impedir que o tribunal administrativo possa determinar o conteúdo do acto devido quando a lei preveja um poder discricionário, pois esse poder pode, em concreto e através da técnica da redução a zero da discricionariedade, revelar-se um poder vinculado.

Ainda quanto a esta primeira questão, foi sustentado por alguns que não faz sentido manter, simultaneamente, a possibilidade de efectuar um recurso de anulação do indeferimento tácito e de propor uma acção para acto devido. Mas, para outros, faz sentido manter as duas possibilidades de impugnação do silêncio da Administração, até que os particulares se habituem à utilização da acção.

Houve quem sustentasse que esta acção deveria ser o meio para evitar situações de deferimento tácito e não de indeferimento tácito.

Quanto ao segundo problema, a posição maioritária foi no sentido de o tribunal poder determinar qual o conteúdo do acto (no caso de poderes vinculados),

ou definir o conteúdo dos aspectos vinculados do poder discricionário em causa, sendo essa a solução do ordenamento espanhol. Em sentido contrário quanto à possibilidade de apontar aspectos vinculados do exercício do poder discricionário relativos à forma, formalidades, fins e outros parâmetros de vinculação externa, pronunciaram-se outros intervenientes.

Advertiu-se, contudo, que a redacção do artigo 83º CPTA não esclarece quais os poderes do juiz no âmbito dos poderes discricionários, por tal como está redigido apenas permitir a condenação na prática de um acto em abstracto quanto a poderes discricionários. Quanto a poderes vinculados, parece permitir a condenação na emissão de um acto em concreto.

Ainda quanto à acção para a determinação de actos devidos, sugeriu-se que:

- O controlo dos prejuízos para terceiros, previsto no artigo 84º-1 CPTA, fosse efectuado no final, e não aquando da propositura da acção para a prática de actos devidos;

- O artigo 82º-b) CPTA transforma todos os conceitos indeterminados em conceitos de apreciação discricionária, o que não terá sido o pretendido. Objectou-se, contudo, que não parece ser essa a leitura correcta do artigo;

- O anteprojecto confunde, na última parte do artigo 82º-b) CPTA, os pressupostos de recorribilidade com os poderes do juiz no âmbito da decisão;

- A acção em causa deve poder assumir a forma de intimação para a prática de acto devido, com a inerente vantagem de maior celeridade;

- Se previsse uma sanção compulsória que obrigasse a Administração Pública a praticar o acto devido;

- Se consagrasse, em certos casos, a possibilidade de a própria sentença declarativa substituir o acto administrativo legalmente devido (e que haja sido recusado ou omitido), ou seja, a previsão, no processo administrativo declarativo, de sentenças análogas às que no processo civil põem termo às acções constitutivas;

- Considerou-se não ser indispensável a autonomização desta acção nas situações em que a pretensão do particular não se dirija à realização de uma prestação material mas à emissão de um acto administrativo, pois também nesta sede está em causa o reconhecimento de direitos. Assim, a determinação da prática de actos devidos poderia ser proferida no âmbito da acção para reconhecimento de direitos, desde que se determinasse que, no caso de ter havido acto administrativo expresso de indeferimento, tal acção apenas pudesse ser proposta dentro dos prazos de impugnação de actos administrativos.

d – Acção sobre contratos

A grande questão em debate no âmbito da acção sobre contratos administrativos foi a de saber se aqui deveria ser incluída a competência para conhecer de todos os contratos celebrados pela Administração Pública, ou se, pelo contrário, se deveria reservar este meio processual para os litígios referentes a contratos administrativos.

A maior parte dos intervenientes pronunciou-se no sentido da atribuição aos tribunais administrativos, através deste meio processual, da competência para conhecer dos litígios referentes a todos os contratos celebrados pela Administração Pública. Deveria, pelo menos, adoptar-se a obrigação de remessa oficiosa do processo para o tribunal competente. Outros, sustentaram que a transferência de toda a matéria sobre contratos celebrados pela Administração Pública para os tribunais administrativos seria inconstitucional, pois nem em todos esses contratos existe uma relação jurídica administrativa. Objectou-se a este argumento que também os contratos de direito privado da Administração Pública estão obrigados a respeitar os princípios de Direito Administrativo.

Além disto, defendeu-se que deverá ser este o meio processual adequado para dirimir litígios relativos a contratos entre empresas privadas que envolvam recursos financeiros de fonte comunitária, pois são regidos pelo direito público.

Levantaram-se ainda as seguintes questões quanto à acção sobre contratos administrativos:

- Deveriam ser adoptados mecanismos que permitissem estabelecer uma ligação entre o recurso contencioso de anulação de actos destacáveis no âmbito de uma relação contratual e a acção sobre contratos administrativos;

- Considerou-se positiva a ausência de referência aos “actos destacáveis” no anteprojecto do CPTA, mas advertiu-se que não se resolve a questão de saber, em concreto, quais os actos passíveis de impugnação contenciosa. Deveria ensaiar-se uma identificação dos actos administrativos passíveis de impugnação autónoma;

- Sugeriu-se que, no artigo 97º-2 CPTA, a expressão “...o conhecimento das acções...” fosse substituída por “...A susceptibilidade de utilização da acção...”;

- Opinou-se que seria desejável criar um recurso contencioso específico para a fase de formação do contrato, por forma a evitar os problemas das consequências da anulação sobre o contrato já celebrado e em execução;

- Advertiu-se para o facto de o artigo 99º-2-c) CPTA limitar a possibilidade de propositura da acção por parte de quem considere que o contrato não corresponde à adjudicação;

- Defendeu-se que os prazos para a propositura da acção fossem os da validade dos contratos;

- Colocou-se a questão de saber se um terceiro poderá, numa acção discutir as consequências para o contrato de um acto do procedimento pré-contratual que não tenha posto em causa. Sustentou-se que o ideal seria a existência de um regime de invalidade específico para os contratos administrativos (e não regime do acto), por forma a que nem todos os vícios no procedimento pré-contratual possam afectar o contrato;

- Defendeu-se que a expressão “acto pré-contratual”, constante do artigo 100º-2-b) CPTA, deve ser substituída por “acto relativo à formação do contrato”;

- Considerou-se que há, no agrupamento normativo das acções sobre contratos, um preceito a mais, que é o que regula a competência territorial, cuja sede própria é o anteprojecto de ETAT;

- Considerou-se, finalmente, que seria mais seguro manter a actual dicotomia entre as acções e os recursos de anulação de actos procedimentais.

e – Acção sobre responsabilidade civil extracontratual

Foi discutido o problema de saber se o âmbito desta acção deve abranger todos os pedidos de indemnização por responsabilidade extracontratual perante a Administração Pública, independentemente de os actos geradores serem de gestão pública ou privada, ou se, pelo contrário, os pedidos de indemnização relativos a actos de gestão privada devem continuar a ser da competência dos tribunais civis.

A maioria dos intervenientes pronunciou-se no sentido do alargamento do âmbito da acção, e, correspondentemente, da competência dos tribunais administrativos, a actos de gestão privada.

Afirmou-se não existir objecção de princípio quanto à atribuição aos tribunais administrativos da competência para conhecer de acções de responsabilidade extracontratual da Administração por actos de gestão pública e privada da Administração. Não obstante, o estudo do problema ainda não se encontraria suficientemente aprofundado, nem o sistema judicial preparado, para dar esse passo.

Em sentido contrário, foi sustentado que a transferência para esta acção de toda a matéria relativa aos actos da Administração Pública, seja no âmbito dos poderes de gestão pública, seja no âmbito dos poderes de gestão privada, só seria conforme à Constituição se houvesse um regime único de responsabilidade, o que não sucede actualmente.

Por último, alertou-se para o facto de a atribuição de competência aos tribunais administrativos para julgar toda a responsabilidade da Administração Pública ter de atender a determinadas consequências, nomeadamente a nível de organização judiciária. Assim, caso esta se mantivesse como actualmente, o particular

de Alcácer do Sal seria obrigado a deslocar-se a Lisboa para mover uma acção contra a Administração Pública por acto de gestão privada.

Ainda no âmbito da acção em causa, formularam-se as seguintes observações:

- Considerou-se que não pode haver restrições à efectivação da responsabilidade por actos de gestão pública com base na circunstância de não ter sido interposto o recurso contencioso;

- Colocou-se a questão de saber qual o tribunal competente quando ocorra uma concorrência de culpas públicas e privadas;

- Considerou-se que há, no agrupamento normativo das acções para efectivação de responsabilidade civil extracontratual, um preceito cuja sede própria é o anteprojecto de ETAT;

- Quanto à prescrição, o artigo 96º nº 2 do CPTA garante que, quando o direito de indemnização resulte da prática do acto impugnado contenciosamente, aquela não terá lugar antes de decorridos seis meses sobre o trânsito em julgado da respectiva decisão. A solução actual é a de que este artigo apenas revela quando o recurso contencioso não tenha terminado com uma decisão de mérito. Considerou-se que também não deve haver esta garantia do prazo quando a decisão jurisdicional revista mera natureza processual;

- Considerou-se que se deveria instituir a obrigação de todos os serviços públicos das administrações central, regional e local segurarem os riscos emergentes da responsabilidade delitual por actos de gestão pública e privada, por exemplo até ao montante de um milhão de escudos.

Uma outra questão debatida foi a de saber a que ordem de tribunais deveria ser atribuída a competência para averiguar acerca da responsabilidade por actos do poder legislativo e judicial.

A maioria sustentou que fossem os tribunais administrativos a julgar da responsabilidade por actos do poder legislativo, político e judicial.

Quanto à responsabilidade por actos do poder judicial, houve quem se tivesse manifestado no sentido de atribuir aos tribunais comuns a competência para os actos praticados por esta ordem de tribunais, e aos administrativos a competência para a responsabilidade por actos do juiz administrativo.

f – Impugnação de normas

Quanto ao regime da impugnação de normas regulamentares, colocou-se o problema de saber se a opção de eliminar os dois meios processuais actualmente existentes faria sentido.

A maioria manifestou-se positivamente quanto à unificação dos meios processuais, ao passo que outros não concordaram com essa opção.

Uma outra questão debatida residiu em saber se faz sentido a dualidade de regime quanto aos efeitos da sentença, consoante se trate de uma norma regulamentar emitida pela Administração Central, ou pela Administração Local/ concessionário/ pessoa colectiva de utilidade pública. No primeiro caso, a solução dos anteprojectos consiste em atribuir à sentença efeitos retroactivos. No segundo, apenas produz efeitos para o futuro.

A maioria dos intervenientes no debate sustentou que se deveria adoptar uma solução unificada quanto aos efeitos da decisão. Sugeriu-se, inclusivamente, que outra solução pudesse ser inconstitucional, pois o regime da declaração de inconstitucionalidade ou ilegalidade destas normas regulamentares perante o Tribunal Constitucional será o do artigo 282º da Constituição, não podendo a lei ordinária invertê-lo. Houve, contudo, quem defendesse não se verificar a inconstitucionalidade aludida.

Sustentou-se, como regra uniforme, a adopção da retroactividade, ressalvando-se os casos julgados, actos firmes irrecorríveis e situações análogas às do artigo 282º-4 da Constituição.

Formulam-se, ainda, as seguintes sugestões nesta matéria:

- Que não seja necessário aguardar por três julgamentos concretos para o particular poder propor a declaração de ilegalidade da norma com força obrigatória geral, pois muitas vezes não é fácil ter conhecimento da existência desses três casos;
- A limitação do prazo para impugnação da norma regulamentar, quando se trate de ilegalidades menos graves;
- A criação de um mecanismo de controlo da omissão de regulamentos legalmente devidos, à semelhança da “fiscalização da constitucionalidade por omissão”.

3 – Medidas cautelares e meios acessórios

a – Aspectos gerais

Propôs-se, quanto à terminologia, que a alusão aos meios cautelares se faça através da palavra “providências” e não “medidas”. Os meios processos acessórios deveriam denominar-se “processos” e não “meios processuais”. Ainda quanto à nomenclatura, observou-se que o Título correspondente deve ser “meios processuais urgentes”, subdividido em dois subtítulos: “meios cautelares urgentes” e “meios urgentes não cautelares”.

Foi sustentada a possibilidade de adopção de meios cautelares em termos amplos, devendo o meio ajustar-se à solução do problema concreto.

Quanto à adopção de um meio processual único para os vários tipos de medidas, a maioria dos intervenientes mostrou-se favorável, mas salvaguardando-se a existência de pressupostos específicos para determinadas pretensões, como as relativas à suspensão da eficácia e intimação para pagamento de uma quantia. Em contrário, houve quem entendesse que a possibilidade de adopção de um meio

processual único para as medidas só seria admissível quando não houvesse especificidades a regular.

Formularam-se ainda, as seguintes observações:

- Salientou-se que seria útil uma codificação das medidas dispersas em legislação avulsa. De forma semelhante, sustentou-se que faria sentido uma enumeração exemplificativa mais extensa das medidas que pudessem ser concedidas, definindo um meio processual comum para cobrir situações residuais, à semelhança do previsto no Código de Processo Civil;

- Sustentou-se que a lei especial só deveria prever providências cautelares na medida do estritamente necessário;

- Afirmou-se que o Ministério Público deveria poder solicitar a adopção de medidas cautelares;

- Defendeu-se a previsão de um processo urgentíssimo quando estejam em causa direitos, liberdades ou garantias. Considerou-se, todavia, que não se deveria deixar de pensar num outro tipo de solução processual para defesa de Direitos Fundamentais;

- Advogou-se a possibilidade de, no que se refere à execução da sentença que decreta a medida cautelar, o tribunal poder determinar sanções pecuniárias compulsórias, canalizando-se as verbas daí resultantes para projectos de modernização administrativa;

- Sustentou-se que a intimação para consulta de documentos e para um comportamento deve continuar a ser urgente;

- Entendeu-se que o processo cautelar se deve reger por uma certa flexibilidade e equilíbrio entre as partes, concretizáveis através da possibilidade de o juiz decretar uma providência diferente da solicitada pelo requerente, de o juiz revogar ou modificar a providência decretada por alteração das circunstâncias, de ser exigida uma garantia ao requerente e pela possibilidade de o requerente ser

responsabilizado subjectivamente por danos causados pelo decretamento da providência;

- Defendeu-se que, nalguns casos, devem poder ser adoptadas medidas cautelares independentemente de acção principal. Nesta linha considerou-se negativo que a intimação para um comportamento continue a ser concebida apenas como um meio puramente acessório. Seria mais útil se pudesse funcionar como um meio autónomo;

- Afirmou-se a necessidade de garantir que as diversas medidas cautelares não sejam subsidiárias em relação à suspensão da eficácia do acto;

- A determinação do acto devido deve poder constituir uma providência cautelar;

- Sustentou-se a possibilidade de cumulação de medidas cautelares;

- Defendeu-se a possibilidade de atribuição de uma indemnização a título cautelar;

- Sustentou-se que as medidas cautelares possam ser adoptadas em qualquer fase do processo;

- Entendeu-se que critério fundamental para a aplicação de uma medida cautelar deveria ser a ponderação global dos interesses públicos e privados em presença. Seria nessa ponderação que concorreriam outros factores tais como o *periculum in mora* e *fumus boni iuris*;

- Em geral, as medidas cautelares deveriam ser concedidas com a mera verificação da aparência de bom direito e do prejuízo pelo decurso do tempo, não devendo ser necessária a verificação da inexistência de lesão do interesse público. Apenas na ausência de uma séria aparência de direito deveria haver uma prévia e circunstanciada valorização de todos os interesses em conflito. No entanto, quanto ao pedido de suspensão da eficácia do acto, deveria ser ponderado o interesse público, mas conjuntamente com os sacrifícios para o interesse privado que a manutenção do acto importa, e não separadamente. Considerou-se que o *fumus boni iuris* deverá desempenhar um papel variável, com grau e intensidade diversos em conformidade com as circunstâncias da situação concreta. Admitiu-se que, nalguns

casos, se deva adoptar uma formulação positiva do *fumus boni iuris*. Já que se refere a actividades administrativas lesivas de direitos, liberdades e garantias deveria instituir-se um *fumus boni iuris* na vertente negativa;

- A concessão das medidas está dependente da verificação da “...possibilidade séria...da procedência da pretensão...” que é excessivamente exigente, pois antecipa a julgamento da causa;

- A necessidade de audição das partes em caso de caducidade da medida cautelar, prevista no artigo 115º-3 CPTA, parece desnecessária, devendo antes consagrar-se a possibilidade de recurso da decisão que reconhece essa caducidade;

- A solução proposta de adoptar o conceito de “...grave urgência para o interesse público...”, deveria ser substituída pela terminologia actual: “...grave lesão...”;

- O artigo 110º-1 CPTA contém uma adjectivação excessiva. Deve apenas dizer-se “...fundado receio de prejuízos de difícil reparação...”;

- No artigo 118º-1 CPTA seria melhor afirmar “...em situação de abuso de direito, dolo ou má-fé...”, ao invés de “prudência normal”;

- É excessiva a exigência de indicação do tribunal e secção competente, constante do artigo 104º-4 CPTA. O Tribunal deve ser obrigado a enviar o pedido para o competente;

- Não parece correcto prever em secção diferente da respeitante à tutela cautelar a que se refira à realização de meios de prova antecipada.

b – Intimação para consulta de documentos

Concordou-se com a elevação desta intimação a meio principal, embora se tenha discordado quanto ao facto de ter deixado de ser urgente.

Discordou-se da ampla discricionariedade concedida ao juiz quanto ao prazo para cumprimento da intimação (artigo 93º-1 CPTA).

Considerou-se que o artigo 88º do CPTA circunscreve o campo de intervenção da nova acção à tutela do direito à informação procedimental (artigos 61º e 64º do Código de Procedimento Administrativo) quando nada parece justificar a exclusão do direito à informação extra-procedimental.

c – Suspensão da eficácia

Foi discutida a questão de saber se a suspensão da eficácia do acto deveria ser automática com a interposição do recurso.

Se houve quem se pronunciasse a favor da suspensão automática, à semelhança do contencioso administrativo alemão, houve também quem a sustentasse apenas quando a decisão administrativa fosse irreversível, em casos de nulidade e de acção pública.

Em sentido contrário, e preferindo a solução dos anteprojectos, dada a lesão que a regra da suspensão automática poderia causar ao interesse público e o facto de o contencioso alemão, cada vez mais, prever excepções a essa regra, pronunciou-se a maioria dos intervenientes.

Sustentaram-se ainda as seguintes posições:

- Saudou-se a possibilidade de suspensão da eficácia de normas regulamentares;
- Defendeu-se a possibilidade de uma tramitação urgente para o recurso contencioso de anulação, se a suspensão da eficácia do acto não puder ser concedida;
- Sugeriu-se a adopção de um limite temporal à suspensão da eficácia (seis meses), findo o qual o tribunal administrativo estaria obrigado a reapreciar a questão.

d – Intimação para um comportamento

Defendeu-se a possibilidade de adoptar esta medida a título principal e de poder ser utilizada como meio acessório da acção para reconhecimento de direitos ou interesses legalmente protegidos.

Sustentou-se ainda a possibilidade de este meio poder ser utilizado contra a Administração.

Considerou-se que, embora o processo de intimação para comportamento esteja previsto numa outra secção da tutela cautelar, é-lhe aplicado o mesmo regime processual, o que se traduz num retrocesso em relação ao actual regime.

C) Acção popular

O âmbito da acção popular prevista no artigo 23º CPTA foi criticado por ser demasiadamente generoso, uma vez que permite a qualquer particular que recorra de qualquer acto, correndo-se o risco de excessiva promoção da litigância.

Sustentou-se a existência de uma incoerência nas normas que regulam esta matéria, uma vez que, ao abrigo de uma denominação igual, se regulam realidades diversas. Entendeu-se que existe uma confusão entre a acção popular clássica e a acção popular para tutela de interesses difusos. A acção popular para tutela dos interesses difusos constante do artigo 23º CPTA não pode ter como enquadramento o recurso de anulação, pois não se restringe a esse meio processual.

Neste sentido, e caso se pretenda regular nesta sede a acção popular para tutela de interesses difusos, o que não é a solução mais conveniente, haveria que copiar os artigos 1º e 3º da Lei nº 83/95, por forma a que não se alargasse excessivamente o respectivo âmbito. Igualmente, na parte final do art 23º e 20º-1 CPTA deveria utilizar-se outra fórmula, caso não se pretenda acolher apenas a lógica do interesse directo, pessoal e legítimo do art 21º-1 CPTA.

Foi ainda sugerido, nesta sede, que:

- O artigo 23º CPTA deveria estar redigido no singular;
- Deveria ser utilizada a expressão “interesse pessoal” no artigo 23º1 CPTA;
- Não se aluda ao conceito de “interesse difuso”, que a Constituição evitou utilizar;
- Se possibilite, no âmbito da acção popular para tutela de interesses difusos, não apenas um pedido de determinação dos actos devidos, o reconhecimento de direitos e a impugnação de normas;
- Não faz sentido a adopção da acção popular clássica no âmbito da acção para a determinação dos actos devidos;
- Se admita a acção popular promovida pelo contribuinte cumpridor contra o faltoso;
- Se adopte um processo de massas, designadamente em matéria ambiental.

D) A função do Ministério Público no processo

Foi muito discutida a questão de saber se o processo nos tribunais administrativos deve manter o papel que o Ministério Público actualmente tem ou se, pelo contrário, deve ser repensado.

Alguns sustentam que os actuais poderes do Ministério Público no processo devem ser mantidos, dada a importância do seu papel, fundamentalmente devido à especialização e experiência que alguns dos seus membros têm nesta área e à melhoria da qualidade das decisões jurisdicionais devido aos seus pareceres.

Pelo contrário, outros intervenientes apontaram a necessidade de repensar o papel do Ministério Público no processo.

Neste sentido, formulam-se as seguintes possibilidades de alteração dos poderes em causa:

- Para alguns, o seu papel deve ser mantido quanto à possibilidade de recorrer, de arguir novos vícios e de prosseguir o recurso em caso de desistência do particular;

- Vários intervenientes sugeriram a eliminação das competências do Ministério Público quanto à emissão de pareceres;

- Discordou-se do poder do Ministério Público para suscitar questões que afectem o prosseguimento do recurso ou deduzir novos vícios, por descaracterizar o processo como *inter-partes*;

- Admitiu-se que o papel do Ministério Público possa ser repensado na acção pública, mantendo-se apenas quanto a actos nulos;

- Discordou-se da possibilidade de o Ministério Público emitir parecer no processo. Avançou-se que no Tribunal de Justiça da União Europeia esta possibilidade é cada vez mais criticada, dado que o parecer aí previsto nas competências do advogado-geral não está sujeito ao contraditório. Assim, mesmo que o Ministério Público não fosse uma estrutura hierarquizada, não seria de concordar com a admissibilidade da emissão de parecer. Igualmente, sustentou-se que o Ministério Público não tem qualquer semelhança com o advogado-francês, pelo que não faz sentido a possibilidade de emitir pareceres no âmbito do processo;

- Propôs-se a eliminação do visto final. Em sentido semelhante, sustentou-se que não deve existir parecer inicial e final, por um momento de intervenção ser suficiente;

- Além destes aspectos, salientou-se que o Tribunal Constitucional considerou inconstitucional o artigo 15º da LPTA, na parte em que permite a intervenção do Ministério Público na sessão final de julgamento, sem que as partes possam tomar conhecimento e pronunciar-se acerca dela (Ac.TC 345/99, DR II de 17/2/2000).

Na perspectiva da manutenção dos actuais poderes do Ministério Público, salientou-se que:

- O Ministério Público deve ter a possibilidade de prosseguir o recurso quando o particular não o pretenda fazer;

- O parecer inicial do Ministério Público deve ser emitido antes da pronúncia do despacho liminar, após os articulados. Considerou-se ainda que o parecer do Ministério Público deveria ser dado antes das alegações e findos os articulados, depois do saneamento do processo (este sem qualquer intervenção prévia do Ministério Público) e caso já não haja lugar a produção de prova além da constante já do processo. Este seria notificado às partes e, então, apresentadas facultativamente alegações que poderiam incidir também sobre os termos do parecer;

- O Ministério Público deve ter legitimidade para recorrer de normas regulamentares;

- O Ministério Público deve ter um papel no contencioso eleitoral;

- O Ministério Público deve poder iniciar um processo de execução de sentenças;

- O Ministério Público deve interpor recurso obrigatório das decisões proferidas contra jurisprudência fixada pelo Supremo Tribunal Administrativo, tal como sucede quanto ao Supremo Tribunal de Justiça.

E) Recursos

Foi debatido o problema de saber se a introdução de alçadas nos tribunais administrativos é de acolher.

Se houve opiniões discordantes quanto à introdução de alçadas, a maioria das opiniões foi em sentido concordante.

Entendeu-se que a indicação do valor do recurso deveria constar dos requisitos da petição. Além disso, sustentou-se que, estando em causa um acto

punitivo, não deveria ser apenas o montante da pretensão pecuniária a definir a sua utilidade.

Também quanto ao valor das alçadas se verificaram opiniões discordantes. Se para alguns se justifica uma alçada correspondente à de 1/2 do valor da dos tribunais comuns, por forma a assegurar uma maior recorribilidade numa primeira fase de modificação do sistema, a maioria defendeu que os valores devem ser equivalentes aos do processo civil. Houve quem entendesse que a previsão de alçada para o Tribunal Central Administrativo e para o Supremo Tribunal Administrativo não tem sentido, uma vez que aí se trata de questões que, pela sua importância, não estão sujeitas a alçada.

Considerou-se que o julgamento das questões nos tribunais administrativos e tributários de primeira instância deve ser efectuado por juiz singular quando estejam em causa questões de menor significado económico, que são as que cabem dentro da alçada prevista para a primeira instância. Já o julgamento das restantes questões deve ser efectuado por tribunal colectivo, com possibilidade de recurso para a segunda instância.

Foi também discutida a limitação dos recursos por outras vias. Quanto às soluções constantes dos anteprojectos e, em particular, do artigo 134º CPTA, formulam-se diversas observações.

No entender de alguns intervenientes faz sentido uma limitação do direito de recurso em matérias de função pública, mas, para outros, a limitação constante do artigo 134º-1-d) CPTA, que impede o recurso quanto a matérias de funcionalismo público, quando não esteja em causa o nascimento ou extinção de uma relação de emprego público de funcionários de carreira, deve ser revista. Justificou-se que se deveria deixar de aludir a “funcionários de carreira”, por forma a que o nascimento e extinção de todas as “relação de emprego público” pudessem ser objecto de recurso. Foi, inclusivamente, apontado que esta limitação ao recurso poderia consubstanciar uma inconstitucionalidade.

Além disto, foi apontado que a limitação relativa a matéria sancionatória constante do artigo 134º-1-c) CPTA, seria inconstitucional. Defendeu-se, porém, que o artigo 134º-4 CPTA resolve a questão da constitucionalidade.

Finalmente, avançou-se que não se deveria impedir de forma tão ampla o recurso quanto a medidas cautelares, pois certas decisões judiciais devem poder ser apreciadas por um tribunal colectivo.

Nesta matéria efectuaram-se ainda as seguintes sugestões:

- Opinou-se que a obrigatoriedade de alegar imediatamente com a interposição do recurso é excessiva, só se devendo justificar em casos de grande urgência;

- Deveria esclarecer-se acerca da existência ou não de recurso das decisões em processo de execução de julgados;

- Deveria regular-se o regime de subida dos recursos;

- O alargamento dos efeitos suspensivos da sentença recorrida a todos os casos não é a melhor solução, criando-se assim uma inversão quanto à regra actualmente vigente, que é a do efeito devolutivo. Deveria prever-se a possibilidade de recursos com efeito devolutivo, admitindo-se a execução provisória da sentença;

- Sugeriu-se que os tribunais superiores pudessem substituir sempre a decisão recorrida, e não apenas eliminá-la, como forma de garantir uma maior celeridade na administração da justiça;

- Considerou-se que deveria haver uma regulamentação específica relativa à pluralidade de partes no recurso, uma vez que o regime que aqui se aplica é o do processo civil, o que pode levantar dificuldades;

- Entendeu-se que deveria haver uma regulamentação do recurso de revisão.

F) Execução das sentenças

Quanto a este tema, sustentou-se que, na realidade, existem apenas dois verdadeiros processos de execução: o do artigo 163º-4 e 5 CPTA, para adopção dos actos devidos, e o do artigo 161º e segs. CPTA, para pagamento de quantia. A localização sistemática do primeiro não é a que lhe devia corresponder e o segundo deveria ser objecto de uma secção autónoma, o que não acontece.

Desta forma, deveriam passar para a fase da acção/ recurso principal os aspectos que não constituam execução da sentença, bem como aqueles que, desde logo, podem ser apreciados pelo tribunal. A averiguação acerca da causa legítima de incumprimento e a determinação dos actos e operações materiais devidas em sede de execução de sentença deveriam, por isso, ser efectuada em momento anterior ao da execução.

Entendeu-se que o sistema de execução de sentenças está adaptado ao recurso de anulação, e não à acção de responsabilidade. Nesta medida, defendeu-se que o regime deveria ser revisto, pois torna-se assim mais oneroso para o particular, porque deixa de se aplicar o processo executivo cível às acções de contratos e responsabilidade civil extracontratual, passando a reger um regime semelhante ao do Decreto-lei nº 256-A/77 de (artigo 154º).

Sustentou-se a adopção de medidas compulsórias que obriguem a Administração a cumprir as sentenças. Assim, o tribunal deve fixar o pagamento de uma quantia pecuniária até ao cumprimento da sentença. Os montantes assim cobrados poderiam ser canalizados para fins de melhoria do funcionamento da Administração Pública.

Também foi debatido o problema de saber se é conveniente a adopção do mecanismo constante do artigo 150º-4 CPTA que, à semelhança da lei de processo

administrativo espanhola, permite a extensão dos efeitos de uma sentença a outros casos análogos, mesmo que quanto aos mesmos não tenha sido interposto recurso.

Mencionou-se que, apesar de o particular não recorrente poder beneficiar dos efeitos de uma decisão que não lhe diga respeito, continua a poder ter interesse em recorrer, pois quem não tenha participado na acção/ recurso não pode beneficiar de, por exemplo, meios cautelares.

Referiu-se que no ordenamento espanhol a extensão só é possível em matéria tributária e de função pública e que tem sido um problema saber o que deve ser entendido como uma “identidade de situação” para efeitos de extensão de uma sentença a terceiro.

Sugeriu-se a adopção de limitações à extensão das decisões a casos análogos: só deveria ser possível estendê-la quanto à entidade pública condenada, deveria existir um número mínimo de casos julgados no sentido em causa e exigir-se um recurso da decisão de extensão, com efeitos suspensivos.

No caso de se passar a exigir a interposição de um recurso, que ficaria suspenso até à decisão final da causa quanto a um outro recurso análogo, por forma a efectuar a extensão deste ao primeiro, observou-se que a determinação da alçada pode ser um problema.

Efectuaram-se ainda as seguintes observações:

- O prazo para o particular exigir o cumprimento da sentença é muito longo, podendo ser de apenas três meses;
- Deveria ser possível a execução para prestação de facto e entrega de coisa fungível, tal como no processo civil;
- Entendeu-se que, sem prejuízo das eventuais dificuldades de ordem prática que, dependendo dos casos, se possam colocar, a execução subrogatória deveria ser, por via de regra, possível. Caberia ao tribunal determinar a que entidade incumbiria proceder à execução e por que forma. Todas as entidades públicas estariam assim

obrigadas a prestar a colaboração que, para este efeito, lhes fosse requerida, sob pena de incorrerem no crime de desobediência;

- Sugeriu-se que fosse possível solicitar a penhora de bens públicos que não integrem o domínio público;

- Considerou-se que seria de manter a possibilidade de invocar interesse público de excepcional relevo para obstar à execução das sentenças;

- Em Espanha colocou-se o problema de saber se a execução deveria ser efectuada por via administrativa ou judicial;

- Afirmou-se a possibilidade de utilizar a indemnização devida como compensação, caso a Administração Pública não cumpra sentença;

- Defendeu-se que o artigo 162º CPTA não assegura cabalmente o pagamento da indemnização, constituindo um retrocesso;

- Deveria esclarecer-se quanto à determinação da entidade competente para a execução das sentenças em sede de acção;

- Referiu-se que a terminologia utilizada pode ser alterada com proveito, devendo continuar a utilizar-se a expressão já enraizada “causas legítimas de inexecução” e não “causas de inexecução legítimas”.

G) Tribunais Arbitrais

Discutiu-se o âmbito das competências dos tribunais arbitrais, analisando-se que matérias devem poder ser julgadas nestes tribunais.

Entendeu-se que, em matéria de funcionalismo público, o tribunal arbitral pode não constituir uma boa solução. Ainda assim, existem matérias em que o recurso à arbitragem se pode mostrar proveitoso, como em sede de poder disciplinar.

Considerou-se que a lei deve possibilitar a apreciação de actos administrativos por tribunais arbitrais. A admitir-se esta hipótese, haveria ainda que esclarecer se seria permitido o julgamento através de equidade. Entendeu-se que o contencioso administrativo, mesmo no campo da arbitragem deve ser um contencioso de legalidade e que os tribunais arbitrais se devem limitar a aplicar o direito. Afirmou-se

que não terá sido intenção dos autores dos anteprojectos a atribuição de poderes ao tribunal arbitral para o julgamento de recursos de anulação em matérias de contratos e responsabilidade. A redacção do artigo 164º CPTA deveria ser aperfeiçoada caso não se pretenda atribuir-lhes competências anulatórias.

Sugeriu-se que o particular possa exigir a constituição do tribunal arbitral em matérias de contratos e responsabilidade e, ainda quanto a este aspecto, defendeu-se que as matérias relativas à responsabilidade por actos judiciais e legislativos não possam ser objecto de apreciação por tribunal arbitral.

Admitiu-se que o recurso à arbitragem poderá justificar-se nos domínios do direito do urbanismo, dos actos relativos ao abono de prestações da segurança social ou dos actos dos concessionários.

Salientou-se que a arbitragem não é adequada quando existam contra-interessados ou quando seja necessário adoptar medidas cautelares. Para evitar dúvidas, deveria acrescentar-se que o recurso ao tribunal arbitral dependerá da inexistência de contra-interessados.

Levantou-se a questão de saber se o anteprojecto pretendeu admitir a possibilidade de submeter a arbitragem os chamados actos destacáveis praticados no domínio dos contratos. A ser intenção do legislador admiti-lo, seria importante esclarecer:

- Que é sempre admitido o recurso à arbitragem no caso de actos destacáveis relativos à execução do contrato e que, na falta de convenção em contrário, se considera que qualquer cláusula compromissória incluída em contrato administrativo abrange o recurso de actos administrativos destacáveis;

- Que recurso à arbitragem no caso de actos destacáveis relativos à formação do contrato, quando se opte por admiti-la, depende de estipulação no programa de concurso, no convite ou em documento equivalente;

- Que, quando existam contra-interessados, a designação de cada árbitro de parte deve ser acordada previamente pelas partes que defendam posições idênticas e, na falta de acordo entre estas, pelo presidente do Supremo Tribunal Administrativo.

Houve ainda quem alertasse no sentido de o tribunal arbitral não ser uma panaceia para a resolução dos problemas de morosidade na administração da justiça, fundamentalmente por ser de utilização dispendiosa.

Efectuaram-se ainda as seguintes observações:

- A arbitragem está inserida no capítulo IX do anteprojecto que se dedica ao processo executivo, justificando-se um capítulo autónomo;

- O artigo 166º-3 CPTA parece ser desnecessário, pois uma convenção pressupõe sempre um acordo;

- O prazo previsto no artigo 166º-3 CPTA não deve ser de sessenta dias, mas de trinta, pois podendo estar em causa o julgamento de recursos, o prazo de decisão deve ser inferior ao prazo de interposição do recurso;

- A entidade competente para a celebração da convenção de arbitragem deve ser o ministro da tutela, e não Ministro da Justiça;

- Deve entender-se que os nos. 2 e 3 do artigo 166º CPTA não se aplicam quando a arbitragem seja da iniciativa da Administração Pública;

- O requerimento do artigo 166º-1 CPTA deve fazer suspender o prazo para a utilização de outros meios processuais;

- O silêncio resultante do decurso do prazo constante do artigo 166º-3 CPTA deveria originar um deferimento tácito;

- Sustentou-se a utilidade de uma norma que habilite a existência de centros de arbitragem e arbitragem institucionalizada;

- O recurso das decisões para o Tribunal Central Administrativo é demasiadamente amplo. Apenas deveria abranger as questões processuais relativas à arbitragem, mas não o mérito da decisão. Outros defenderam que, dada a formulação

equivoca do artigo 167º do CPTA, deveria estabelecer-se que, salvo convenção em contrário, das decisões proferidas pelo tribunal arbitral não cabe recurso;

- Justificar-se-ia a previsão de algumas regras específicas sobre a arbitragem no contencioso administrativo, em vez de remeter para a lei geral.

H) Patrocínio

Sustentou-se que o patrocínio nos tribunais administrativos seja assegurado exclusivamente por advogados, e nunca por licenciados em direito.

III. ANTEPROJECTO DE ESTATUTO DOS TRIBUNAIS ADMINISTRATIVOS E TRIBUTÁRIOS (ETAT)

A) Âmbito da jurisdição

Considerou-se que o preceito residual que exclui da jurisdição administrativa todas as questões que a lei atribua a outras jurisdições deve ser eliminado, uma vez que isso ofenderia o núcleo essencial da reserva de jurisdição administrativa constitucionalmente estabelecida.

Quanto ao âmbito da jurisdição administrativa, observou-se ainda o seguinte:

- A qualificação de bens como do domínio público e sua delimitação deve pertencer aos tribunais administrativos, pelo que o artigo 5º-e) ETAT deve ser alterado;

- Não devem ser os tribunais civis a julgar as matérias respeitantes à responsabilidade legislativa do Estado, pelo que o artigo 5º-b) ETAT deve ser alterado;

- Admitiu-se que as questões compreendidas na alínea f) do artigo 5º ETAT possam caber aos tribunais administrativos;

- A apreciação dos recursos de decisões do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais deve competir ao Tribunal Constitucional, por forma a garantir que seja efectuada por um tribunal de ordem diferente;

- A matéria de contra-ordenações e expropriações, actualmente da competência dos tribunais comuns, deve passar para os tribunais administrativos;

- Devem ser os tribunais administrativos a julgar os litígios emergentes da gestão de um serviço de interesse económico geral, mesmo que assegurado por empresa privada;

- Não deve ser competência dos tribunais administrativos a validação de medidas de polícia, as matérias respeitantes ao contencioso eleitoral das autarquias locais e a crimes, medidas de detenção e de natureza análoga. Particularmente no que respeita a actos de registo, de notariado e relativos a patentes, deveria uniformizar-se a jurisdição competente, para evitar a actual dualidade de jurisdições sem qualquer justificação material;

- Entendeu-se que os tribunais administrativos devem poder julgar os actos políticos do Governo e dos Governos Regionais. Em sentido contrário, houve quem entendesse que se deveria preservar um núcleo essencial do político. Por sua vez, houve também quem sustentasse que o conceito de acto político já se encontra ultrapassado, não sendo relevante;

- Considerou-se que se deveria incluir normas de competência quanto ao contencioso eleitoral;

- Entendeu-se que há um aspecto em que o princípio da divisão de poderes constitui um limite ao âmbito do conhecimento da jurisdição administrativa: as questões de legalidade relativas a actos internos da Administração.

Alertou-se, finalmente, para o facto de os tribunais administrativos deverem manter os mesmo poderes que os tribunais comuns, caso venham a receber novas competências actualmente exercidas por estes.

B) Organização dos tribunais administrativos

Embora não tenha sido questão profundamente debatida, registaram-se algumas opiniões no sentido de questionar a própria existência de tribunais administrativos, admitindo-se que devessem ser integrados na ordem judicial como simples tribunais especializados.

Um grupo de intervenientes manifestou-se favorável quanto à criação de tribunais administrativos especializados. Poderiam ser criados tribunais especializados em matéria de funcionalismo público ou, pelo menos, secções especializadas nos tribunais existentes. Admitiu-se igualmente a criação de tribunais especializados em matéria de urbanismo, ambiente e ordenamento do território. Outros, manifestaram preferência por juízes especializados em vez de tribunais especializados, sugerindo juízes especializados em matéria de função pública e ordenamento do território em Lisboa e no Porto.

Defendeu-se que a criação de tribunais administrativos especializados não é inconstitucional.

Admitiu-se a possibilidade de o Tribunal Central Administrativo ter secções regionais. Uma poderia ser no Porto e outra em Lisboa. Numa fase posterior, essas secções dariam lugar a tribunais regionais.

Sugeriu-se ainda a criação de novos tribunais administrativos de círculo, podendo estes repartir o mesmo espaço físico que os tribunais tributários, utilizando-se a fórmula dos tribunais agregados, à semelhança do que sucede quanto aos Tribunais Administrativos de Círculo do Funchal e Ponta Delgada.

C) Competência dos Tribunais administrativos

A grande questão em debate foi a de saber se a actual distribuição de competências pelos tribunais administrativos deve ser revista e, em caso de resposta afirmativa, em que sentido.

A maioria dos intervenientes manifestou-se a favor de uma transferência de competências de 1ª instância de tribunais superiores para os tribunais administrativos de círculo ou Tribunal Central Administrativo, passando o Supremo Tribunal Administrativo a exercer competências de verdadeiro tribunal de revista.

Foi aventada uma primeira hipótese de nova distribuição de competências, que consiste em remeter o conhecimento de todos os processos em 1ª instância para os tribunais administrativos de círculo.

Contra esta opção, argumentou-se que os juízes dos tribunais administrativos de círculo têm ainda pouca experiência e que as actuais competências do Supremo Tribunal Administrativo não podem ser exercidas sem a garantia de um julgamento em colectivo. Na defesa desta via ripostou-se que o julgamento no tribunal administrativo de círculo pode ser efectuado por um colectivo de juízes. Assim, defendeu-se que o tribunal administrativo de círculo deve poder julgar em colectivo em determinados casos mais importantes, podendo ser assegurado por juízes de tribunais vizinhos. Para uns, deve ser o presidente do tribunal a determinar se o caso deve ser julgado em colectivo, para outros, esses casos mais importantes são aqueles cuja competência cabe hoje ao Supremo. Alertou-se, contudo, para a existência de casos em que, manifestamente, não faz sentido a intervenção do tribunal colectivo.

Assinale-se que, aquando da elaboração da nova lei de processo administrativo espanhol, foi muito discutida a admissibilidade de tribunais com juízes singulares, tendo sido consagrada, mas persistindo muitas dúvidas quanto à bondade de uma solução que há anos vem sendo aplicada no nosso ordenamento.

Os defensores da transferência de competências de 1ª instância para os tribunais administrativos de círculo formulam algumas excepções à regra.

Assim, sustentou-se:

- Que os actos do Presidente da República e do Presidente da Assembleia da República em matéria administrativa, devem poder continuar a ser julgados por tribunais superiores;

- Que o Supremo Tribunal Administrativo continue a julgar em 1ª instância os actos do Conselho de Ministros;

- Que a transferência de competências se faça gradualmente, mantendo durante um lapso temporal algumas das competências de 1ª instância do Supremo Tribunal Administrativo ou Tribunal Central Administrativo.

Uma segunda hipótese consistiria em transferir as actuais competências do Supremo Tribunal Administrativo para o Tribunal Central Administrativo, tornando-se este o tribunal de 1ª instância para conhecer dos recursos contenciosos de actos dos membros do Governo.

Como variante a esta hipótese, admitiu-se que a absorção das competências do Supremo Tribunal pelo Tribunal Central Administrativo fosse compensada com a transferência para os tribunais administrativos de círculo das suas competências em sede de funcionalismo público.

Além disto, defendeu-se que o Supremo Tribunal Administrativo não devesse deixar de conhecer de matérias relativas ao funcionalismo público, caso estas competências passem para os tribunais administrativos de círculo e que os actos em matéria disciplinar do Conselho Superior de Tribunais Administrativos e Fiscais sejam julgados por tribunais superiores.

Ainda quanto à matéria da competência dos tribunais administrativos, efectuaram-se as seguintes observações:

- Que o tribunal competente para julgar o recurso de anulação deve ser também competente para julgar a acção correspondente à mesma questão substancial, sob pena de promover situações de litispendência em tribunais de categorias diferentes;

- Que deve ser a importância da matéria, e não a qualidade do autor do acto, a determinar a competência do tribunal, ou que, pelo menos se deve ensaiar um critério misto;

- A competência deve ser determinada em função da residência do recorrente;

- Sugeriu-se a ponderação de previsão de um instrumento típico do contencioso administrativo francês – as *avis do Conseil d'État*, que se traduzem em, a título prejudicial e no decurso de um processo, se poder pedir ao tribunal supremo um conselho, sempre que se coloque uma questão de direito nova que apresente uma dificuldade séria que se possa vir a colocar em numerosos litígios.

D) Tribunais Tributários

Sustentou-se que o desempenho das atribuições que o Governo deva prosseguir quanto aos tribunais passe para o Ministério da Justiça.

E) Tribunal de Conflitos

Advertiu-se que os anteprojectos partem do pressuposto da inexistência de conflito possível entre Administração Pública e tribunais, o que não é correcto.

F) Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais (CSTAF)

Sustentou-se que a maioria dos membros do CSTAF deve ser nomeada por órgãos de soberania, sob pena de inconstitucionalidade (artigo 89º ETAT). Deveria

prever-se a existência de membros nomeados pelo Presidente da República. A composição deveria ser igual à do Conselho Superior da Magistratura (CSM).

Contrariamente, defendeu-se que o CSTAF não contivesse qualquer tipo de representação política.

Afirmou-se que não seria de ponderar a hipótese de unificação do CSM e do CSTAF, dado que a Constituição impõe a existência dos dois conselhos.

G) Estatuto dos magistrados

Afirmou-se a necessidade de formação especializada dos magistrados dos tribunais administrativos.

Defendeu-se a possibilidade de juristas de reconhecido mérito e altos funcionários da Administração Pública poderem concorrer para exercer funções de magistrados nos tribunais administrativos.

Sustentou-se que a constante transferência de magistrados é uma das causas de atrasos na administração da justiça. Sugeriu-se, pois, que o pedido de transferência ficasse dependente do exercício de funções no mesmo tribunal por um período de dois anos, só podendo a mesma ser concedida ao fim do terceiro ano, e desde que não se verificassem atrasos.

Defendeu-se a adopção de uma norma que salvaguardasse a possibilidade de candidatura ao Supremo Tribunal Administrativo dos juízes que actualmente já reúnam condições para tal.

Considerou-se que as inspecções dos juízes dos tribunais administrativos de círculo e dos tribunais tributários de primeira instância devem ser efectuadas por juízes desembargadores nomeados pelo Conselho, tal como acontece nos tribunais judiciais.

Entendeu-se também que a tomada de posse do Presidente do Supremo Tribunal Administrativo perante os juízes do tribunal deve ser feita em acto público e solene.

H) Assessores

Afirmou-se a necessidade de prever a existência de assessores judiciais.

IV. ANTEPROJECTO DE DIPLOMA SOBRE COMISSÕES DE CONCILIAÇÃO ADMINISTRATIVA

A) Admissibilidade das comissões

A maioria dos intervenientes manifestou-se pessimista quanto à criação de comissões de conciliação administrativa nos moldes propostos. Neste sentido, apontou-se que:

- As matérias relativas ao funcionalismo público, nas quais estas comissões poderiam actuar, oferecem poucas potencialidades para uma negociação, por se estar, predominantemente, em domínios vinculados do poder administrativo;

- As comissões de conciliação administrativos podem constituir factores de estrangulamento e não de celeridade na administração da justiça;

- O facto das comissões de conciliação não poderem intervir quando haja terceiros interessados limita muito as suas possibilidades, designadamente quanto a litígios em sede de funcionalismo público;

- Defendeu-se que a solução das comissões de conciliação é inconstitucional, por estas se poderem substituir aos tribunais, sendo melhor uma audiência preliminar ou um tribunal especial para as questões relativas ao funcionalismo público.

Em sentido inverso, houve quem sustentasse que vale a pena tentar esta solução, ou aplicá-la a outros domínios, como o ambiente e urbanismo.

Propôs-se a instituição de uma comissão administrativa independente com atribuição e competências específicas para dirimir os litígios relativos à responsabilidade delitual por actos de gestão pública, e também privada, em que o prejuízo excedesse o milhão de escudos.

Alternativamente, sugeriu-se que as comissões fossem instituídas no seio da administração, fora e antes dos tribunais, mas com um carácter absolutamente voluntário.

B) Aspectos diversos

Na lógica da adopção das Comissões de Conciliação Administrativa nos moldes propostos, sustentou-se que todos os tribunais administrativos de círculo deveriam ter uma comissão.

Assinalou-se que, no artigo 8º, não se prevêem consequências para a falta de comparência. Se for o demandante a faltar, não parece haver problema, pois a intervenção da comissão é no seu interesse. Se for o recorrido a faltar, não se regulam as respectivas consequências.

Salientou-se que a exigência da comparência do demandante na conferência pode ser excessivamente lesiva quanto à Região Autónoma dos Açores, onde só existe um tribunal administrativo de círculo, em Ponta Delgada.

DESPACHO N° 1602/2001^{7 8}

A reforma do contencioso administrativo foi assumida pelo XIV Governo Constitucional como uma prioridade. Trata-se de matéria essencial à garantia dos Direitos Fundamentais dos cidadãos, pois incide sobre o principal instrumento de garantia desses direitos face à Administração.

Iniciou-se em 2 de Fevereiro de 2000 um amplo processo de discussão pública, não apenas dos anteprojectos dos Código de Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA), Estatuto dos Tribunais Administrativos (ETAT) e diploma regulador das Comissões de Conciliação Administrativa, mas também de todos os aspectos de relevância não legislativa essenciais a uma reforma integrada do contencioso administrativo.

O Ministério da Justiça promoveu, em conjunto com as faculdades de direito do país, a realização de colóquios sobre todas as matérias a ter em conta na reforma.

Durante meses, debateram-se todos os temas dos anteprojectos em discussão pública e as soluções de direito estrangeiro, com a participação de especialistas de outros países. Igualmente, o Ministro da Justiça promoveu a apresentação pública e discussão de estudos inovadores de natureza sociológica sobre a justiça administrativa e de organização de sistemas nos Tribunais Administrativos. O primeiro, realizado pelo Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra no âmbito do Observatório Permanente da Justiça Portuguesa, constitui um elemento fundamental para diagnóstico e análise dos congestionamentos do contencioso administrativo. O segundo, da responsabilidade da Andersen Consulting, SA (actualmente Accenture, SA) é um exercício inovador sobre a organização e

⁷ Publicado na II Série no Diário da República, de 26/1/2001.

⁸ O presente Despacho sofreu um aditamento, operado pelo Despacho n° 3003/2001, publicado na II Série do Diário da República, de 13/2/2001. O aditamento determina que o grupo de trabalho mencionado nos n. 4, 5 e 6 do Despacho n° 1602/2001 inclui um representante do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais e que a Comissão prevista no n° 8 do mesmo Despacho inclui um representante da Ordem dos Advogados.

aperfeiçoamento de sistemas nos tribunais administrativos, permitindo, pela primeira vez, o contributo de outros ramos da ciência numa reforma processual.

Todos os elementos da reforma têm sido devidamente publicitados, não apenas através da publicação e oferta dos trabalhos preparatórios, mas também por via da sua disponibilização em página *web* dedicada ao contencioso administrativo.

Finda a discussão pública, que habilita o decisor a tomar uma opção com toda a informação disponível, é agora o momento de definir a estratégia e as orientações políticas para a reforma do contencioso administrativo, por forma a que se cumpra o objectivo inicialmente traçado de apresentar à Assembleia da República um proposta de lei até ao final da presente sessão legislativa.

Assim:

Nos termos da alínea g) do artigo 199º da Constituição, determino o seguinte:

1. O Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça é incumbido da elaboração dos projectos de proposta de Lei de Código de Processo nos Tribunais Administrativos e Estatuto dos Tribunais Administrativos e Tributários, com base nos anteprojectos submetidos a discussão pública e tendo em conta as orientações que se definem em anexo e que encerram a opção política quanto às principais questões suscitadas na discussão pública.

2. Os projectos elaborados nos termos do número anterior devem ser concluídos até 28 de Fevereiro de 2001, por forma a que se realizem as audições necessárias, designadamente da comissão de magistrados que participou na redacção dos anteprojectos e se desenvolva o processo legislativo governamental correspondente, garantido a sua apresentação à Assembleia da República até ao final da presente sessão legislativa.

3. Fica ainda o Gabinete de Política Legislativa e Planeamento encarregue de, até 30 de Abril, elaborar um projecto de proposta de Lei que regule a Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado, diploma essencial para a reforma integral do contencioso administrativo.

4. É constituído um grupo de trabalho ao qual incumbe avaliar e executar as medidas necessárias à reforma do contencioso administrativo, tendo em conta o estudo realizado pela Andersen Consulting, SA (actualmente Accenture, SA) sobre organização e funcionamento dos tribunais administrativos, nomeadamente quanto aos seguintes aspectos:

- a) Adopção de métodos de planeamento e previsão permanentes na gestão dos tribunais administrativos;
- b) Adopção de instrumentos de monitorização do desempenho global dos tribunais administrativos;
- c) Instalações dos tribunais administrativos;
- d) Organização interna, recursos humanos e condições de trabalho nos tribunais administrativos;
- e) Criação de mecanismos que permitam a avaliação e diferenciem o desempenho profissional;
- f) Informatização e adopção de aplicações informáticas de gestão de processos;
- g) Adopção de métodos de promoção da qualificação profissional dos intervenientes no processo administrativo;
- h) Adaptação do regime das custas nos tribunais administrativos, nomeadamente quanto à adequação dos montantes e processo de pagamento.

5. Ao grupo de trabalho incumbe ainda o estudo e preparação da transferência dos Tribunais Tributários do âmbito do Ministério das Finanças para o

Ministério da Justiça, nos termos da proposta de Lei sobre Justiça Tributária já apresentada pelo Governo à Assembleia da República.

6. O grupo de trabalho é composto pelas seguintes entidades:

- a) Um representante do Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça, que coordena;
- b) Um representante do Gabinete de Auditoria e Modernização;
- c) Um representante da Direcção-Geral da Administração da Justiça;
- d) Um representante do Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça;
- e) Um representante do Instituto das Tecnologias de Informação na Justiça;
- f) Um representante do Centro de Estudos Judiciários.

7. A Andersen Sconsulting, SA (actualmente Accenture, SA) desempenhará funções de consultora do grupo de trabalho no âmbito da avaliação e execução do Estado de Organização e Funcionamento dos Tribunais Administrativos por si realizados, na medida da sua disponibilidade e da possibilidade de contratação, nos termos do regime jurídico da contratação pública.

8. É constituída uma comissão de acompanhamento das actividades de avaliação e execução das medidas necessárias à reforma do contencioso administrativo, composto pelas seguintes entidades:

- a) Ministro da Justiça, que preside;
- b) Um representante do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais;
- c) Um representante do Conselho Superior do Ministério Público;
- d) Um representante do Conselho dos Oficiais de Justiça;
- e) O coordenador do grupo de trabalho.

9. Pode participar nas reuniões do comité de acompanhamento qualquer dos membros do grupo de trabalho, a solicitação do respectivo presidente.

Publique-se.

Lisboa, 15 de Janeiro de 2001

O Ministro da Justiça
(António Costa)

ANEXO

ORIENTAÇÕES PARA A ELABORAÇÃO DOS PROJECTOS DE CÓDIGO DE PROCESSO NOS TRIBUNAIS ADMINISTRATIVOS E ESTATUTO DOS TRIBUNAIS ADMINISTRATIVOS E TRIBUTÁRIOS

A) A clarificação do âmbito da jurisdição administrativa

1. O âmbito da jurisdição administrativa deve ser alargado, eliminando-se algumas das restrições tradicionalmente impostas, devendo designadamente abranger a responsabilidade emergente de actos das funções legislativa e jurisdicional.

2. Os pedidos de indemnização por responsabilidade civil extracontratual perante a Administração Pública devem ser julgados pelos tribunais administrativos, independentemente de os actos geradores terem sido praticados no âmbito da gestão pública ou privada da Administração.

3. Os tribunais administrativos devem poder julgar os litígios referentes a todos os contratos celebrados pela Administração Pública.

4. Ponderação cuidada merece a jurisdição quanto a actos administrativos do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, questão que tem de ser apreciada simultaneamente com o que se dispuser quanto aos actos do Conselho Superior de Magistratura.

B) A racionalização da organização, funcionamento e competência dos tribunais administrativos

1. O Supremo Tribunal Administrativo e o Tribunal Central Administrativo devem ter competências típicas de tribunal de recurso, eliminando-se as competências de 1ª instância que actualmente detêm. Admite-se, no entanto, que o STA continue a ter competências de 1ª instância quanto aos actos administrativos praticados pelo Presidente da República, Presidente da Assembleia da República, Primeiro Ministro e Conselho de Ministros, bem como dos actos administrativos praticados pelos Presidentes dos Tribunais Superiores e Procurador Geral da República e, eventualmente, consoante a solução encontrada, quanto aos actos dos Conselhos Superiores.

2. O Tribunal Central Administrativo julgará os recursos de decisões dos tribunais administrativos de círculo.

3. Os Tribunais Administrativos de Círculo devem manter a competência que actualmente têm e ainda passar a julgar as questões actualmente submetidas ao STA e ao Tribunal Central Administrativo em primeira instância (recursos de actos de membros do Governo e outros em matéria de funcionalismo público).

4. Deve permitir-se um recurso em terceira instância para o Supremo Tribunal Administrativo dos recursos que o Tribunal Central Administrativo tenha apreciado na sequência de decisões dos Tribunais Administrativos de Círculo, nos seguintes casos:

- Contradição de julgados;
- Quando esteja em causa uma questão de importância fundamental, devendo a decisão quanto ao facto de se tratar ou não de uma questão dessa natureza resultar de um processo célere e sumário.

5. Deve prever-se a criação de novos Tribunais Administrativos de Círculo no território nacional.

6. O tribunal competente para julgar o recurso do acto deve ser também competente para julgar todos os pedidos correspondentes à mesma questão substancial.

7. Deve deixar de se prever a secção e a subsecção como unidades autónomas no tribunal.

8. Deve prever-se a existência de bolsas de juízes nos tribunais administrativos.

9. As funções do Presidente do tribunal devem ser valorizadas quanto ao controlo e monitorização da sua actividade global. Particularmente, devem ser reforçadas as suas competências nas seguintes vertentes:

- Assegurar o andamento dos processos, no cumprimento dos prazos estabelecidos;

- Planear e organizar os recursos humanos do tribunal, assegurando uma equilibrada distribuição de processos pelos juízes e a monitorização do seu trabalho;

- Solicitar o suprimento de necessidades de resposta adicional, designadamente o recurso à bolsa de juízes.

10. Deve ser introduzido um mecanismo que dê segurança ao particular na previsibilidade do tempo de duração de um processo e simultaneamente vincule responsabilmente funcionários e magistrados no cumprimento dos prazos previstos para os seus actos. Este mecanismo deve prever a fixação anual pelo Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, com o apoio do Gabinete de

Auditoria e Modernização, do número máximo de processos a distribuir a cada magistrado e o prazo máximo admissível para os diferentes actos a praticar.

C) Promoção da especialização profissional e carreira

1. Deve ser exigida formação especializada para o acesso aos tribunais administrativos.

2. Deve consagrar-se a possibilidade de juristas de reconhecido mérito, altos funcionários da Administração Pública e docentes universitários poderem concorrer para exercer funções de magistrados nos tribunais administrativos.

3. Deve adoptar-se uma norma que salvguarde a possibilidade de candidatura ao Supremo Tribunal Administrativo dos juizes que actualmente já reúnam condições para tal.

4. A maioria dos membros do CSTAF deve ser nomeada por órgãos de soberania, adoptando-se uma composição semelhante à do Conselho Superior da Magistratura.

5. Deve prever-se a existência de assessores judiciais nos tribunais administrativos.

D) A Simplificação processual e o combate à morosidade

a) Na definição dos meios processuais

1. Devem ser consagrados dois grandes tipos de meios processuais:

- Um referente aos pedidos de anulação/ declaração de nulidade ou inexistência do acto e pedidos relativos a regulamentos. Este meio, no respeito pelo princípio da separação e interdependência entre órgãos de soberania, deve ser de plena jurisdição, contendo a possibilidade de um pedido de determinação do acto administrativo legalmente devido. Igualmente, deve ser possível, no âmbito deste meio, determinar, na sentença, a existência de causa legítima de inexecução, os actos e operações materiais necessárias ao cumprimento da mesma, o prazo para a execução e as sanções pecuniárias compulsórias a aplicar, caso a decisão não seja acatada no prazo definido;

- Outro relativo aos pedidos correspondentes às actuais acções, abarcando pedidos relativos ao reconhecimento de direito ou interesse legalmente protegido, responsabilidade civil extracontratual do Estado, contratos ou outros pedidos de condenação, mera apreciação ou de natureza constitutiva.

2. Devem permitir-se as mais amplas possibilidades de cumulação entre os dois meios processuais e os diversos pedidos.

Assim, deve ser possível cumular:

- O pedido de anulação ou outros que caibam no primeiro tipo acima definido com todos os pedidos possíveis em sede do segundo. Deve, assim, admitir-se a cumulação daquele com o pedido para reconhecimento de direitos, efectivação da responsabilidade civil extracontratual e os relativos a contratos ou outros;

- O pedido de anulação com os pedidos relativos a regulamentos;

- Os vários tipos de pedidos que sigam o regime do segundo tipo entre eles.

3. O tribunal administrativo deve poder, no âmbito do pedido para a prática do acto legalmente devido, que pode ser cumulado com o pedido de anulação, declaração de nulidade ou inexistência e sempre respeitando o princípio da separação e interdependência entre órgão de soberania:

- Determinar qual o conteúdo do acto no caso de poderes vinculados ou quando, da análise do caso concreto e no âmbito de um poder legalmente considerado discricionário, resulte da apreciação do caso concreto apenas uma solução legalmente viável;

- Definir o conteúdo dos aspectos vinculados do acto a adoptar, no âmbito de um poder discricionário.

4. A lei deve identificar claramente qual a tramitação processual nos casos de cumulação entre pedidos sujeitos a diferentes tramitações.

5. Deve adoptar-se um meio processual vazio, denominado “acção não especificada”, por forma a salvaguardar a hipótese de o particular pretender formular pedidos que não encontrem um meio processual que lhes corresponda.

6. Devem ser adoptadas forma de processo ordinário, sumário e sumaríssimo em função do valor da causa. Apenas deve ser possível recurso jurisdicional quanto a processos que tenham seguido a forma ordinária.

7. Os projectos devem absorver o regime do Decreto-lei nº 134/98, de 15/5 que estabelece o regime especial quanto ao recurso contencioso de anulação de actos no âmbito da formação de contratos de empreitada de obras públicas, de prestação de serviços e de fornecimento de bens, introduzindo as modificações que se vierem a revelar necessárias, para o adequar à ordem jurídica da União Europeia.

8. Deve permitir-se o recurso de qualquer acto susceptível de lesar os direitos/ interesses dos particulares, independentemente da sua definitividade vertical.

9. Deve prever-se a suspensão do prazo para recorrer contenciosamente do acto caso o particular haja interposto um recurso ou reclamação administrativa, seja qual for a sua natureza.

10. A Lei deve salvaguardar a possibilidade de novo recurso, quando, por erro desculpável, o particular tenha recorrido de acto não recorrível.

11. Deve manter-se a opção de eliminar os dois meios processuais actualmente existentes no âmbito do contencioso dos regulamentos administrativos.

12. Deve adoptar-se uma solução unificada quanto aos efeitos da sentença que declare a ilegalidade do regulamento administrativo.

Deve consagrar-se a retroactividade como regra uniforme, ressalvando-se os casos julgados, os actos firmes irrecorríveis e as situações análogas às do artigo 282º-4 da Constituição.

13. Deve adoptar-se um mecanismo de controlo da omissão de regulamentos legalmente devidos, à semelhança da fiscalização da constitucionalidade por omissão.

14. Deve prever-se a possibilidade de aplicação de uma sanção compulsória que obrigue a Administração Pública a praticar o acto devido em falta.

15. Deve salvaguardar-se que os pedidos relativos ao reconhecimento de direito ou interesse legalmente protegido não sejam tidos como complementares ou residuais.

16. O prazo para formulação de um pedido de reconhecimento de um direito ou interesse legalmente protegido deve ser igual ao prazo de pedido de anulação de um acto, quando exista acto administrativo recorrível na matéria em causa.

17. Deve conceder-se legitimamente para a propositura da acção ao concorrente que considere que o contrato não corresponde à adjudicação.

18. Devem ser consagradas e reguladas as acções sobre perda de mandato e dissolução de órgãos autárquicos.

b) Nas medidas cautelares e meios acessórios

1. Deve manter-se um meio processual único para os vários tipos de medidas cautelares, mas salvaguardando-se a existência de pressupostos específicos consoante o tipo de pretensão, quando isso se justifique.

2. A intimação para consulta de documento deve ser considerado um processo urgente.

3. Deve garantir-se que as diversas medidas cautelares não sejam subsidiárias em relação à suspensão da eficácia do acto.

4. Deve prever-se a possibilidade de cumulação entre medidas cautelares.

5. As medidas cautelares devem poder ser adoptadas em qualquer fase do processo.

6. O interesse público não deve ser ponderado separadamente, mas conjuntamente com os sacrifícios para o interesse privado quando o tribunal averiguar acerca da possibilidade de suspensão da eficácia do acto.

c) Na marcha do processo

1. Deve efectuar-se um esforço de adaptação e desenvolvimento das alterações introduzidas pelo Decreto-Lei nº183/2000, de 10 de Agosto, ao Código de Processo Civil, tendo em conta, designadamente:

- A entrega da petição inicial em suporte electrónico ou digital;
- O registo informático do processo no momento da entrega da petição, ao qual será atribuído um número único para todo o desenvolvimento processual subsequente, independentemente do tribunal que aprecie o caso;
- O regime de citação;
- A entrega da contestação em suporte electrónico ou digital;
- A notificação da decisão para os endereços de correio electrónico dos advogados.

2. Deve manter-se o actual prazo de 1 ano para o Ministério Público recorrer de actos administrativos.

3. O prazo para interposição de um recurso de anulação deve ser contado a partir da notificação/publicação do acto e não a partir do momento do conhecimento da execução do acto, sem prejuízo do particular poder recorrer logo que tenha conhecimento da execução, mesmo que não tenha sido notificado ou a publicação não tenha ocorrido.

4. Não deve prever-se a possibilidade de contagem do prazo de recurso a partir da publicação, caso ainda não tenha ocorrido a notificação.

5. O prazo para recurso de acto tácito deve ser de 1 ano.

6. Deve prever-se a definição de um formato obrigatório a respeitar na petição inicial.

7. A obrigatoriedade de formular as questões de direito na petição de recurso só deve ser exigida quando o particular entenda que não deve fazer alegações.

8. Deve prever-se a possibilidade de a secretária recusar oficiosamente a recepção do recurso quanto a aspectos formais em que seja dispensável a intervenção do juiz.

9. O tribunal deve corrigir oficiosamente a petição sempre que possível, designadamente por errónea identificação do meio processual.

10. Deve adoptar-se uma distribuição diária dos processos, de acordo com a sua espécie, carga de trabalho dos juízes e especialização dos mesmos, desde que, quanto a este último critério, exista em cada tribunal um mínimo de três juízes afectos à matéria em causa.

11. As questões prévias que obstem ao conhecimento do pedido devem ser levantadas após a conclusão do processo ao relator.

12. Os contra-interessados devem ser citados logo que o recorrente os indique, devendo efectuar-se a correspondente citação em simultâneo com a da autoridade recorrida.

13. A citação da autoridade recorrida e contra-interessados deve fazer-se directamente pela secretária, sem intervenção do relator.

14. Devem prever-se sanções pecuniárias para o envio extemporâneo do processo instrutor pela Administração Pública.

15. O juiz deve proferir despacho saneador caso pretenda clarificar uma questão que obste ao prosseguimento do recurso, não o podendo fazer em momento posterior.

16. O Supremo Tribunal Administrativo e o Tribunal Central Administrativo devem apreciar directamente a prova, quando julguem em 1ª instância.

17. Só haverá julgamento de facto em tribunal colectivo em processo ordinário e se as partes nisso acordarem.

18. A produção de prova e as alegações finais devem poder ser dispensadas pelas partes, definindo-se os prazos para a autoridade recorrida se pronunciar acerca da dispensa de prova e de realização de alegações finais solicitadas pelo recorrente, em simultâneo com a resposta ao recurso.

19. A notificação de recorrente e recorrido para alegar deve ser efectuada em simultâneo.

20. As visitas dos vários juízes intervenientes no julgamento devem ser realizadas em simultâneo.

21. Deve ser adoptada a possibilidade de existência de uma audiência pública nos tribunais superiores, quando decidam em 1ª instância.

22. A periodicidade e cadência dos julgamentos não deve ser pré-determinada, realizando-se assim que o projecto de acórdão esteja elaborado, apenas com a presença dos juízes intervenientes no julgamento concreto considerado.

23. Deve prever-se a possibilidade de realização de sessões de julgamento com um número de juízes mais alargado, por forma a salvaguardar a uniformidade da jurisprudência.

24. A possibilidade de o tribunal proferir a sentença por remissão para jurisprudência anterior e de o relator do processo proferir decisões sumárias deve ser mantida.

25. Os tribunais administrativos devem conhecer de todos os vícios alegados pelos recorrentes, bem como de outros que eventualmente detectem.

26. O tribunal deve poder conhecer de vícios não invocados/ apreciados em recursos/ reclamações administrativas.

27. Deve prever-se a obrigatoriedade da apensação de processos, quando se justifique.

d) Nos recursos

1. É de consagrar a introdução de alçadas no contencioso administrativo, devendo estas serem de valor equivalente ao processo civil.

Devem ser consagradas regras específicas quanto à forma de determinação do valor da causa quando se trate de um pedido referente a acto administrativo.

2. Deve manter-se a obrigatoriedade de alegar imediatamente com a interposição do recurso.

3. Deve consagrar-se mecanismo idêntico ao previsto em c) - 8.

4. Deve prever-se a imediata notificação da parte contrária após a recepção da petição de recurso pela secretária, sem intervenção do juiz.

5. Deve esclarecer-se acerca da existência ou não de recurso das decisões em processo de execução de julgados.

6. Deve prever-se a possibilidade de recurso com efeito devolutivo, admitindo-se a execução provisória da sentença.

7. O recurso deve ser substitutivo e não de mera cassação.

E) A garantia da efectividade da decisão através de um verdadeiro regime de execução das sentenças

1. A averiguação acerca da causa legítima de inexecução e a determinação dos actos e operações materiais devidas para a execução de sentença deve ser efectuada em momento anterior, permitindo-se que o juiz as pondere logo no momento da sentença.

2. Deve manter-se o regime do processo executivo cível quanto aos pedidos relativos a contratos e responsabilidade civil extracontratual do Estado.

3. Devem ser previstas medidas compulsórias que obriguem a Administração a cumprir as sentenças. O tribunal deve fixar prazo para cumprimento da sentença, bem como o pagamento de uma quantia pecuniária caso esse prazo seja ultrapassado e até ao seu cumprimento integral.

4. O mecanismo que, à semelhança da lei de processo administrativo espanhola, permite a extensão dos efeitos de uma sentença a outros casos análogos,

mesmo que quanto aos mesmos não tenha sido interposto recurso, deve ser densificado nos respectivos pressupostos.

O mesmo apenas deve ser admitido quanto a matérias em que exista um elevado potencial de casos semelhantes, como no direito da função pública, em relações concursais ou quanto a actos que, pela sua natureza, tenham uma pluralidade de destinatários.

Além disso, só deve ser possível estender os efeitos da sentença quanto à entidade que haja praticado o acto, exigindo-se ainda um número mínimo de casos julgados no sentido em causa.

5. Deve ser possível a execução para prestação de facto ou a entrega de coisa fungível, tal como no processo cível.

6. Deve determinar-se qual a entidade competente para a execução das sentenças em sede de pedidos aos quais se aplique o regime da execução cível.

F) Garantia de igualdade da posição da autoridade pública e dos particulares no processo

1. A autoridade pública fica sujeita ao pagamento de custas.

2. A autoridade pública deve poder ser condenada por litigância de má-fé.

3. O tribunal deve poder fixar na sentença uma sanção pecuniária compulsória para o caso de a Administração Pública não a cumprir no prazo fixado.

4. Deve prever-se a possibilidade de a autoridade recorrida delegar nos auditores jurídicos dos respectivos ministérios a competência para designar quem irá exercer os seus poderes no âmbito do processo, bem como para assinar os respectivos actos processuais.

G) A participação do Ministério Público no processo

1. Deve prever-se a legitimidade activa do Ministério Público quanto à impugnação de todo o tipo de regulamentos.

2. Deve restringir-se a intervenção do Ministério Público, quando não é recorrente, a um visto inicial e único, que será simultâneo com a notificação para a autoridade recorrida e eventuais contra-interessados contestarem, nos casos em que tal seja necessário para tutela de interesses colectivos ou difusos, quando o valor jurídico negativo da ilegalidade seja a nulidade ou a inexistência, quando o pedido de anulação se funde em violação de direitos fundamentais dos cidadãos e sempre que esteja em causa interesse público especialmente relevante.

3. Deve deixar de se consagrar a possibilidade de o Ministério Público participar e estar presente na sessão de julgamento.

H) A promoção dos meios alternativos de resolução de litígios no contencioso administrativo

1. O particular deve poder exigir a constituição de tribunal arbitral em matérias de contratos e responsabilidade, em termos a regular em legislação a adoptar. Tal possibilidade não pode ser concedida quando existam contra-interessados, salvo se estes aceitarem compromisso arbitral.

2. As questões relativas à responsabilidade por actos judiciais e legislativos não devem poder ser objecto de apreciação por tribunal arbitral.

3. A celebração da convenção de arbitragem deve obedecer à tramitação vigente para a transacção em acções cíveis em que o Estado é parte, sem prescindir da intervenção do Ministro da tutela.

4. O requerimento para celebração da convenção arbitral deve provocar a suspensão do prazo para a utilização de outros meios processuais.

5. Deve adoptar-se uma norma que habilite a existência de centros de arbitragem e arbitragem institucionalizada.

6. O recurso das decisões do tribunal arbitral para o Tribunal Central Administrativo é demasiadamente amplo. Apenas deve abranger as questões processuais relativas à arbitragem, mas não o mérito da decisão.

7. As comissões de conciliação administrativa não devem ser adoptadas com o recorte constante do anteprojecto submetido a discussão pública.

Não obstante, devem ser enviados esforços no sentido da criação de comissões que, no âmbito da Administração Pública e com garantias de independência, se destinem a apreciar recursos e reclamações dos particulares.

O recurso para estas comissões deve suspender o prazo para o respectivo pedido contencioso.