

A REFORMA DO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

João Tiago V.A. da Silveira⁽¹⁾

I. INTRODUÇÃO

Foram promulgados pelo Presidente da República em 31 de Janeiro de 2002, os Decretos n.º 195/VIII e 196/VIII, relativos à Reforma do Contencioso Administrativo - o Código de Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA) e o Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (ETAFA).⁽²⁾ Trata-se de uma inovação de vulto no ordenamento jurídico nacional e que, por isso, merece a atenção do estudioso e do aplicador do Direito.

Pretende-se com este texto cumprir três objectivos: registar de forma sistematizada o processo de elaboração dos Decretos aprovados pelo Parlamento, dar a conhecer o conteúdo das propostas de Lei que lhe foram submetidas e dos decretos que originaram e, no final, alertar para o profundo esforço infraestrutural que a Reforma do Contencioso Administrativo implica. Não é, pois, propósito destas linhas analisar exaustivamente todos os detalhes da reforma ou problematizar quanto ao seu conteúdo, mas antes informar o leitor, traçando os aspectos fundamentais do novo regime, no momento em que se torna conhecida a versão final dos diplomas.

A exposição encontra-se assim dividida em cinco partes.

Numa primeira efectua-se curtíssimas advertências e dá-se conta dos objectivos e da estrutura do texto. Na segunda apresenta-se a cronologia do processo da "Reforma do Contencioso Administrativo". Nas terceira e quarta partes descreve-se o conteúdo essencial das propostas de Lei apresentadas à Assembleia da República e das modificações que posteriormente lhes foram por esta introduzidas. Finalmente, numa última parte, enumeram-se as principais tarefas que a aprovação dos diplomas em causa implicam.

II. O PROCESSO DA REFORMA

O processo de elaboração do Código de Processo nos Tribunais Administrativos e do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais foi longo e moroso. Desde logo podemos fazê-lo remontar ao início da década de noventa, quando surgiram as primeiras versões de anteprojectos de Reforma do Contencioso Administrativo destinados a reformular o regime da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos e Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais ainda vigentes.

Ao longo da década foram-se sucedendo várias versões de anteprojectos sem que, contudo, algum vingasse definitivamente, embora, em 1995, a Assembleia da República tenha aprovado uma proposta de Lei de autorização legislativa que habilitava o Governo a rever o Estatuto dos Tribunais Administrativos e

(1) Assistente da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e Director do Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça.

(2) Ambos enviados ao Presidente da República na sequência da aprovação em votação final global pela Assembleia da República, no dia 20 de Dezembro de 2001.

Fiscais. Verificou-se, no entanto, que o Tribunal Constitucional considerou parte do diploma inconstitucional, em sede de fiscalização preventiva, por ter entendido que parte da matéria em causa se referia ao estatuto dos magistrados, que se incluía na reserva de competência absoluta do Parlamento.⁽³⁾

Nos últimos dois anos o processo de reforma do contencioso administrativo ganhou novo impulso, nomeadamente através de um longo e intenso período de discussão pública, que permitiu a elaboração de anteprojectos de Código de Processo nos Tribunais Administrativos e Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, entretanto já aprovados pela Assembleia da República. Foi um debate público assente num vasto conjunto de colóquios, promovidos conjuntamente pelo Ministério da Justiça e pelas Faculdades de Direito, nos quais se discutiram os temas relevantes da disciplina do Contencioso Administrativo.⁽⁴⁾

O processo que originou os Decretos agora promulgados pelo Presidente da República pode ser dividido em várias fases. Vejamos:

A. 1.^a fase – Elaboração de anteprojectos de Código de Processo nos Tribunais Administrativos, Estatuto dos Tribunais Administrativos e Tributários e de diploma sobre Comissões de Conciliação Administrativa.

Num primeiro momento foram elaborados anteprojectos de Código de Processo nos Tribunais Administrativos e Estatuto dos Tribunais Administrativos e Tributários por uma comissão composta por conselheiros e desembargadores do Supremo Tribunal Administrativo e do Tribunal Central Administrativo.

⁽³⁾ O Tribunal Constitucional considerou não ser admissível autorização legislativa quanto a matérias respeitantes ao estatuto dos juízes, ao abrigo do art. 168.º-1-q) da Constituição, pois essas matérias somente poderiam ser reguladas por Lei da Assembleia da República (art. 167.º-l) da Constituição). É que, a mencionada Lei de autorização atribuiu competência ao Governo para legislar quanto ao alargamento das áreas de recrutamento de juízes dos tribunais administrativos, e aperfeiçoamento e alargamento das competências do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais. Ora, tais matérias incluíam-se, segundo o Tribunal Constitucional, no âmbito das questões relativas ao estatuto dos juízes (Acórdão n.º 472/95, publicado no Diário da República, I série A, de 6 de Setembro).

Assinale-se, porém, uma curiosidade. O actual Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 129/84, de 27 de Abril, elaborado no uso de uma autorização legislativa concedida pela Lei n.º 29/83, de 8 de Setembro. Ora, todo o título II deste diploma é dedicado ao estatuto dos juízes. Aí se regulam as competências e composição do mencionado Conselho, além do regime de recrutamento dos juízes. E já antes da revisão constitucional de 1989, a Constituição sujeitava à reserva absoluta de competência da Assembleia da República as questões respeitantes ao estatuto dos titulares dos órgãos de soberania, no art. 167.º-g). Assim, parece que a quase totalidade do título II do actual Estatuto seria de considerar, de acordo com esta jurisprudência do Tribunal Constitucional, inconstitucional, pois as normas dele constantes padecem do mesmo vício que se detectou na Lei de autorização para a elaboração do diploma em causa. Só não parece ser assim em relação a algumas normas desse título, que foram alteradas por ratificação da Assembleia da República (Lei n.º 4/86, de 21 de Março).

⁽⁴⁾ Realizaram-se colóquios, pela ordem que se apresenta, na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, para apresentação da discussão pública da Reforma do Contencioso Administrativo, na Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, novamente na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, na Escola de Direito da Universidade do Minho, na Faculdade de Direito da Universidade do Porto, na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, na Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa, tanto em Lisboa como no Porto, e, por fim, uma última sessão, na Reitoria da Universidade de Lisboa, na qual foi apresentado o Estudo de Organização e Funcionamento dos Tribunais Administrativos, elaborado pela Accenture, SA (anteriormente Andersen Consulting, SA). Os temas, textos e documentos relativos a estes debates encontram-se disponíveis em www.mj.gov.pt/ca, www.gplp.mj.pt e nas seguintes edições: Estudo de Organização e Funcionamento dos Tribunais Administrativos – Trabalhos Preparatórios da Reforma do Contencioso Administrativo, Ministério da Justiça, 2000; O Debate Universitário, vol. I - Trabalhos Preparatórios da Reforma do Contencioso Administrativo, Ministério da Justiça, 2000.

Tratou-se de uma primeira fase, ainda realizada durante o lapso temporal em que o XIII Governo Constitucional esteve em funções, tendo sido aproveitados numerosos contributos dos anteprojectos elaborados em anos anteriores.

B. 2.ª fase – (entre 2 de Fevereiro e 16 de Novembro de 2000) – Discussão pública.

Em 2 de Fevereiro de 2000 foi aberto um período de debate público sobre a Reforma do Contencioso Administrativo em geral, tendo por base os anteprojectos de Código de Processo dos Tribunais Administrativos, Estatuto dos Tribunais Administrativos e Tributários e um diploma sobre Comissões de Conciliação Administrativa.

Tratou-se de uma fase que se prolongou até 16 de Novembro de 2000 e que incluiu:

a) Debates em várias Faculdades de Direito, como anteriormente referido, tendo sido possível contar com a participação de eminentes especialistas estrangeiros;

b) A elaboração e apresentação de um estudo de caracterização da Justiça Administrativa, realizado pelo Observatório Permanente da Justiça Portuguesa;

c) A elaboração e apresentação de um estudo de organização e funcionamento dos Tribunais Administrativos elaborado pela Accenture, SA (anteriormente Andersen Consulting, SA);

d) A publicação dos anteprojectos em debate público, dos estudos e das intervenções dos debates acima referidos;⁽⁵⁾

e) A disponibilização *on-line* de todo o material sobre a reforma em página *web*.⁽⁶⁾

Nota suplementar merecem os dois estudos apresentados durante a discussão pública.

O estudo elaborado pelo Observatório Permanente da Justiça Portuguesa, destinado a caracterizar a Justiça Administrativa desde 1974 até 1999, permitiu obter uma visão panorâmica acerca deste sector da Justiça Portuguesa e do seu comportamento ao longo do período, habilitando todos os interessados com dados e informação quanto a aspectos tão importantes como, por exemplo, a distribuição da litigância pelo território, a evolução da pendência ao longo do tempo e pelos tribunais e os pontos de estrangulamento do sistema.

O Estudo de Organização e Funcionamento dos Tribunais Administrativo consistiu num exercício inovador, solicitado a uma empresa de consultoria de nomeada, através do qual se permitiu a aplicação dos conhecimentos da gestão e consultadoria de sistemas à melhoria dos processos contenciosos e da organização nos tribunais administrativos. Tratou-se de um trabalho fundamental, demonstrativo da necessidade de realizar reformas legislativas

(5) Anteprojecto de Código de Processo nos Tribunais Administrativos, Estatuto dos Tribunais Administrativos e Tributários e Diploma sobre Comissões de Conciliação Administrativa, Ministério da Justiça, 2000; Estudo de Organização e Funcionamento dos Tribunais Administrativos – Trabalhos Preparatórios da Reforma do Contencioso Administrativo, Ministério da Justiça, 2000; O Debate Universitário, vol.I - Trabalhos Preparatórios da Reforma do Contencioso Administrativo, Ministério da Justiça, 2000.

(6) Em www.mj.gov.pt/ca.

com o auxílio de outras ciências além da jurídica, e que justificou a adopção de numerosas soluções nas propostas de Lei e na Reforma do Contencioso Administrativo em geral.

C. 3.ª fase – (entre 16 de novembro de 2000 e 15 de Janeiro de 2001) – Definição das orientações políticas para a reforma do contencioso administrativo.

Nesta terceira fase o Ministro da Justiça adoptou certas orientações políticas para a elaboração de anteprojectos de propostas de Lei de Código do Processo nos Tribunais Administrativos e Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais. Foram igualmente definidas as tarefas infraestruturais necessárias à aplicação do novo regime, bem como a estrutura de coordenação para o desenvolvimento dessas medidas. Tudo através do Despacho n.º 1602/2001, do Ministro da Justiça, de 15 de Janeiro de 2001, publicado no Diário da República, II série, de 26 de Janeiro de 2001, alterado pelo Despacho do Ministro da Justiça de 30 de Janeiro de 2001, publicado no Diário da República, II série, de 13 de Fevereiro de 2001.⁽⁷⁾

Tratou-se de um momento essencial de definição de uma posição política na sequência de um vasto processo de discussão pública que, a não existir, deixaria o Cidadão e os restantes interessados no desconhecimento acerca das conclusões que o decisor político retirou de um debate de meses.

D. 4.ª fase – (entre 15 de Janeiro e 26 de Março de 2001) – Fase de adaptação e elaboração de projectos de Código de Processo nos Tribunais Administrativos e Estatuto de Tribunais Administrativos e Fiscais.

Tratou-se, neste quarto momento, de proceder à redacção pelo Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça de uma nova versão, ainda preliminar, de anteprojectos de propostas de Lei, tendo em conta as orientações políticas anteriormente definidas.

E. 5.ª fase – (entre Março e Junho de 2001) – Adopção de nova versão de projectos de Código de Processo nos Tribunais Administrativos e Estatuto de Tribunais Administrativos e Fiscais.

A versão dos anteprojectos resultante da quarta fase foi ainda sujeita a uma ronda de audições pelos especialistas que participaram na discussão pública e outros interessados, tendo posteriormente sido elaborada uma nova versão dos mesmos, pelo Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça, que foi apresentada publicamente.⁽⁸⁾

F. 6.ª fase – (Junho de 2001) – Aprovação de propostas de Lei pelo Conselho de Ministros.

(7) Também disponível em www.mj.gov.pt/ca.

(8) Disponível em www.mj.gov.pt/ca.

Em Junho de 2001, o Conselho de Ministros aprovou as propostas de Lei relativas ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos e Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais.⁽⁹⁾

G. 7.ª fase – (entre Julho de 2001 e Janeiro de 2002) - Aprovação da Assembleia da República e promulgação pelo Presidente da República.

As propostas de Lei n.º 92/VIII e 93/VIII foram discutidas na generalidade pela Assembleia da República em 31 de Outubro de 2001 e aprovadas, também na generalidade, por unanimidade, em 30 de Novembro do mesmo ano. A votação final global, na qual se verificou a aprovação por todas as bancadas parlamentares, ocorreu em 20 de Dezembro de 2001, tendo dado origem aos Decretos n.º 195/VIII e 196/VIII, promulgados pelo Presidente da República em 31 de Janeiro de 2002.⁽¹⁰⁾

III. O CONTEÚDO DAS PROPOSTAS DE LEI N.º 92/VIII E 93/VIII⁽¹¹⁾ ⁽¹²⁾ ⁽¹³⁾

A. Âmbito da jurisdição administrativa⁽¹⁴⁾

A proposta de Lei relativa ao ETAF estabeleceu novos critérios de delimitação do âmbito da jurisdição administrativa que alteram substancialmente o regime actual. Visou-se, sobretudo, corresponder à necessidade, frequentemente invocada durante a discussão pública, de clarificar os critérios de delimitação da jurisdição administrativa, por forma a evitar conflitos de competência e a correspondente ausência de sentença de mérito.

(9) Publicadas no Diário da Assembleia da República, II série, de 18 de Julho de 2001. Também disponíveis em www.mj.gov.pt/ca.

(10) Os relatórios e pareceres da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias da Assembleia da República sobre as propostas de Lei estão publicados no Diário da Assembleia da República, II série A, de 2 de Novembro. A discussão na generalidade encontra-se publicada no Diário da Assembleia da República, I série, de 2 de Novembro. Disponíveis em www.mj.gov.pt/ca.

(11) Ambas publicadas no Diário da Assembleia da República, II série A, de 18 de Julho de 2001.

(12) Para uma panorâmica geral da discussão pública, dos temas abordados, dos consensos, posições maioritárias e divergências veja-se João Tiago V.A. da Silveira e Benedita Mac Crorie – Notas sobre a discussão pública da Reforma do Contencioso Administrativo in *Revista Jurídica*, n.º 24, (Abril 2001), págs. 615 e segs.

(13) Sobre a Reforma do Contencioso Administrativo em geral, vejam-se os seguintes textos de intervenções e artigos produzidos durante o debate público: Barbosa de Melo – Parâmetros constitucionais da Reforma do Contencioso Administrativo in *O debate universitário*, vol. I..., págs. 295 e segs.; Cândido de Oliveira – Apontamentos sobre a reforma do direito processual administrativo in *O debate universitário*, vol. I..., págs. 77 e segs.; Colaço Antunes – A Reforma do Contencioso Administrativo: O último ano em Marienband in *O debate universitário*, vol. I..., págs. 231 e segs.; Diogo Freitas do Amaral – Intervenção do Professor Diogo Freitas do Amaral in *O debate universitário*, vol. I..., págs. 41 e segs., Considerações gerais sobre a Reforma do Contencioso Administrativo in *O debate universitário*, vol. I..., págs. 85 e segs., e *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 22 (Jul/Ago 2000), págs. 3 e segs.; Fausto de Quadros – Algumas considerações gerais sobre a Reforma do Contencioso Administrativo. Em especial, as providências cautelares in *O debate universitário*, vol. I..., págs. 151 e segs.; Goiana Mesquita – Contencioso Administrativo: Reforma versus novo paradigma in *O debate universitário*, vol. I..., págs. 223 e segs.; Jorge Miranda – Os parâmetros constitucionais da Reforma do Contencioso Administrativo in *O debate universitário*, vol. I..., págs. 283 e segs. e *Cadernos...*, n.º 24 (Nov/Dez 2000), pág. 11 e segs.; Rosendo Dias José – Intervenção do Conselheiro Rosendo Dias José in – *O debate universitário*, vol. I..., págs. 27 e segs.; Rui Pinheiro – Intervenção do Conselheiro Rui Pinheiro in – *O debate universitário*, vol. I..., págs. 19 e segs.; Sérvulo Correia – Intervenção do Professor Sérvulo Correia in *O debate universitário...*, vol. I, págs. 45 e segs.; Vasco Pereira da Silva – Vem aí a Reforma do Contencioso Administrativo (!?) in *O debate universitário*, vol. I..., págs. 59 e segs. e *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 19 (Jan/Fev 2000), págs. 3 e segs.; Vieira de Andrade – Intervenção do Professor Vieira de Andrade in *O debate universitário*, vol. I..., págs. 51 e segs.

(14) Sobre o tema veja-se Vieira de Andrade – Âmbito e limites da jurisdição administrativa – *O debate universitário*, vol. I..., pág. 97 e segs. e *Cadernos...*, n.º 22 (Jul/Ago 2000), págs. 6 e segs.

Vejamos os aspectos essenciais:

a) Competência para julgar contratos celebrados por pessoas colectivas de direito público (art.4.º-1-e) ETAF)

Na sequência de diversas sugestões formuladas durante o debate público e da necessidade de objectivar os critérios de fixação da competência dos tribunais administrativos, a proposta de ETAF determinou que competia aos tribunais administrativos o julgamento das questões relativas à interpretação, validade e execução de contratos celebrados pela Administração Pública, independentemente da sua natureza jurídica. Significa isto que deixaria de ser necessário averiguar se o contrato em causa era de qualificar como administrativo, antes havendo que verificar objectivamente se uma das partes era pessoa colectiva pública.

b) Competência para julgar contratos celebrados por pessoas colectivas de direito privado (art.4.º-1-f) ETAF)

A proposta de ETAF concedia ainda competência aos tribunais administrativos para julgar contratos celebrados entre pessoas colectivas de direito privado quando a natureza do contrato em causa fosse administrativa ou quando o procedimento pré-contratual que o originou fosse de direito público. Mantinha-se portanto, quanto a este aspecto, o recorte da competência desta ordem de tribunais em função da natureza do contrato, mas acrescentava-se um outro, apelando à natureza do procedimento pré-contratual subjacente.

Refira-se, por último, que a competência dos tribunais administrativa era ainda alargada aos processos de impugnação de actos administrativos constantes do procedimento pré-contratual subjacente. Salvaguardava-se, pois, a possibilidade de cumulação entre o pedido de impugnação de um destes actos com pedidos relativos ao contrato posteriormente celebrado.

c) Competência para julgar pedidos de indemnização fundados em responsabilidade extracontratual do Estado ou dos seus órgãos, funcionários, agentes ou servidores (art.4.º-1-g) e h) ETAF).

A proposta de ETAF acolheu duas inovações importantes nesta matéria. Por um lado, determinou-se que eram os tribunais administrativos os competentes para julgar pedidos de indemnização fundados em responsabilidade resultante do exercício das funções política, legislativa e jurisdicional, esclarecendo-se uma questão actualmente controvertida. Por outro lado, atribuiu-se competência a esta ordem de tribunais para julgar todos os pedidos indemnizatórios fundados em responsabilidade extracontratual das pessoas colectivas públicas. Eliminou-se assim o actual critério delimitador da jurisdição administrativo, fundado na natureza pública ou privada do acto de gestão que gera o pedido, causador de grandes incertezas na determinação do tribunal competente.

d) Competência para julgar pedidos de indemnização contra pessoas colectivas de direito privado (art.4.º-1-i) ETAF).

A proposta de ETAF concedeu ainda competência aos tribunais administrativos para o julgamento de pedidos de indemnização contra pessoas colectivas de direito privado, sempre que lhes seja aplicável o regime da responsabilidade civil extracontratual das pessoas colectivas de direito público pelo exercício da função administrativa.

e) Fixação de indemnização por expropriação (art.4.º-1-k) ETAF)

Os tribunais administrativos seriam, nos termos da proposta, os competentes para julgar os pedidos de indemnização na sequência de expropriação por utilidade pública, dada a natureza da relação subjacente e a sua actual competência para apreciar recursos contenciosos de anulação de actos referentes a declarações de utilidade pública do bem a expropriar.

B. Distribuição de competências entre os tribunais administrativos⁽¹⁵⁾

As propostas de Lei continuam a prever a existência de um Supremo Tribunal Administrativo, do Tribunal Central Administrativo e de tribunais administrativos de círculo (arts.11.º, 31.º e 39.º ETAF). Refira-se, quanto a estes últimos, a possibilidade de serem agregados aos tribunais tributários, tal como sucede quanto aos tribunais administrativos e tributários do Funchal e de Ponta Delgada (art.9.º-2 ETAF). É, aliás, essa a solução que se prevê vir a ser adoptada na sequência da futura transferência de responsabilidades administrativas sobre os tribunais tributários para o Ministério da Justiça. De mencionar ainda a possibilidade de o Tribunal Central Administrativo ser desdobrado (art.9.º-1 ETAF).

A actual repartição de competências entre os diversos tipos de tribunais administrativos foi muito criticada durante a discussão pública, tendo daí resultado algum consenso quanto à necessidade de rever o regime.

O actual sistema padece de variados inconvenientes, que se podem identificar sumariamente da seguinte forma:

- Os tribunais superiores julgam habitualmente causas de relevância menor, uma vez que as matérias por eles apreciadas não se aferem em função da importância ou da relevância jurídica, mas do autor do acto;

- O Supremo Tribunal Administrativo e Tribunal Central Administrativo não são verdadeiros tribunais de recurso, mas antes primeiras instâncias, tal como os tribunais administrativos de círculo, quando deveriam desempenhar uma função "reguladora" do sistema;

- Existe um número relevante de pedidos que devem ser efectuados, em primeira instância, junto do Supremo Tribunal Administrativo e do Tribunal Central Administrativo, que estão sediados em Lisboa, verificando-se, por isso, um certo distanciamento entre o tribunal e o Cidadão;

- O facto de a competência dos tribunais ser aferida, não só em função do autor do acto, mas também do meio processual utilizado, aliada à circuns-

(15) Veja-se Cândido de Oliveira - Organização dos tribunais administrativos e fiscais in *O debate universitário...*, vol. I, págs. 211 e segs. e *Cadernos...*, n.º 22 (Jul/Ago 2000), págs. 15 e segs.; Mário Torres - Organização e competência dos tribunais administrativos in *O debate universitário...*, vol. I, págs. 111 e segs.

tância de a zona de fronteira entre a acção para reconhecimento de direito e o recurso contencioso de anulação ser ainda muito indefinida, permite ao autor utilizar dois meios processuais distintos para fazer valer o mesmo direito, proporcionando-se assim casos de litispendência de difícil detecção. As propostas de Lei adoptam regras muito inovadoras nesta matéria, por forma a eliminar estes inconvenientes. O novo regime é, essencialmente, o seguinte:

– Os tribunais administrativos de círculo passam a ser tribunais de 1ª instância para a generalidade das situações (art.44.º-1, 37.º, 24.º, 25.º e 29.º ETAF);

– O Tribunal Central Administrativo passa a exercer competências próprias de um tribunal superior, sendo, em regra, tribunal de recurso das decisões dos tribunais administrativos de círculo e eliminando-se as competências de primeira instância que lhe cabiam (art.37.º ETAF);

– Assume-se a função de “regulador do sistema” do Supremo Tribunal Administrativo, que passa a apreciar, em regra, questões de relevante importância jurídica ou social. Assim, compete ao Supremo o julgamento de:

a) Recursos para uniformização de jurisprudência fundados em oposição de acórdãos, cabendo a competência ao pleno da secção (art.152.º CPTA e 25.º-1-b) ETAF);

b) Recursos de revista de decisões do Tribunal Central Administrativo proferidas em segunda instância, quando esteja em causa uma matéria que, pela sua relevância jurídica ou social, seja de importância fundamental ou a admissão do recurso seja necessária para melhor aplicação do Direito. A competência para julgar estes recursos cabe à secção de contencioso administrativo (art.150.º CPTA e 24.º-2 ETAF);

c) Recurso de revista *per saltum* de decisões de tribunais administrativos de círculo, quando o valor da causa seja superior a três milhões de euros e apenas sejam suscitadas nas alegações questões de direito, sendo a secção de contencioso administrativo a competente para apreciá-lo (art.151.º CPTA e 24.º-2 ETAF);

d) Reenvio prejudicial de casos pendentes nos tribunais administrativos de círculo, quando se coloque perante estes tribunais uma questão de direito nova, que suscite sérias dificuldades e possa vir a colocar-se noutras situações. Compete ao pleno da secção julgar estes casos (art.93.º CPTA e 25.º-2 ETAF);

e) Conflitos de jurisdição entre tribunais administrativos e tributários ou secções de contencioso administrativo ou tributário, cabendo ao plenário o respectivo julgamento (arts.135.º e segs. CPTA e 29.º ETAF), bem como os conflitos de competência entre tribunais administrativos, devendo estes ser apreciados pela secção de contencioso administrativo (arts.135.º e segs. CPTA e 24.º-1-h) ETAF).

Particular relevo merecem os recursos de revista introduzidos e o regime do reenvio prejudicial.

O recurso de revista previsto no art.150.º CPTA destina-se a proporcionar a intervenção do Supremo Tribunal Administrativo em casos que de outra forma não poderia apreciar, por o Tribunal Central Administrativo já ter julgado em segunda instância. Trata-se, no fundo, de consagrar uma terceira

instância quando a questão em causa mereça a ponderação do Supremo devido à sua importância ou relevância para aplicação do Direito, à semelhança do que sucede num conjunto de outros supremos tribunais de diferentes ordenamentos. A verificação da admissibilidade deste recurso é efectuada de forma sumária, por uma formação de três juízes (art.150.º-5 CPTA).

O recurso de revista *per saltum* permite o recurso directo, em segunda instância, de decisões do tribunal administrativo de círculo para o Supremo Tribunal Administrativo, nos casos em que o valor da causa seja de tal forma elevado que a importância do pedido está justificada *a priori*. Assinale-se, porém, que por esta via, apenas podem ser suscitadas questões de direito, cabendo ao relator a verificação dos pressupostos do recurso. Caso não se encontrem preenchidos, o processo é remetido ao Tribunal Central Administrativo, que o deverá julgar como recurso de apelação (art.151.º-3 CPTA). O reenvio prejudicial destina-se a permitir a intervenção do Supremo Tribunal Administrativo em causas cuja situação controvertida possa, previsivelmente, ser colocada em numerosos pedidos futuros, permitindo-se assim a fixação de jurisprudência suficientemente alicerçada o mais cedo possível (art.93.º CPTA). O Supremo deve julgar o reenvio em três meses. Verifica-se, pois, que ao Supremo Tribunal Administrativo são concedidos numerosos instrumentos que o habilitam a desempenhar um papel de “regulador do sistema”, detendo agora meios para dirigir e dosear a sua intervenção, concentrando-a em casos de efectiva importância. Mantêm-se, no entanto, algumas situações em que a secção de contencioso administrativo do Supremo julga ainda em primeira instância, a título excepcional. Tratam-se dos processos relativos a acções ou omissões do Presidente da República, Assembleia da República e seu Presidente, Conselho de Ministros, Primeiro-Ministro, Presidentes de tribunais supremos, Conselho Superior de Defesa Nacional, Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais e seu Presidente, Procurador-Geral da República e Conselho Superior do Ministério Público (art.24.º-1 ETAF). Registe-se que, para evitar as situações de litispendência acima mencionadas, cabe-lhe o julgamento de todos os pedidos cumulados com o relativo à acção ou omissão do órgão em causa (art.24.º-1-a) CPTA).

Novidade de vulto é ainda a introdução de um regime de alçadas e de regras para determinar o valor das causas (arts.142.º-1 e 31.º a 34.º CPTA, art.6.º ETAF), essencial para determinar a possibilidade de recurso. Assim, a alçada dos tribunais administrativos de círculo corresponde à dos tribunais judiciais de primeira instância e a do Tribunal Central Administrativo à da Relação (art.6.º ETAF). Não se deixa, contudo, de elencar um conjunto de situações em que o recurso é sempre possível, independentemente do valor da causa: improcedência de pedidos de intimação para protecção de direitos, liberdades e garantias, quando se pretenda recorrer de decisão que se oponha a soluções que correspondam a jurisprudência uniformizada do Supremo Tribunal Administrativo ou quando se pretenda recorrer de sentença que ponha termo ao processo sem que haja pronúncia sobre o mérito da causa (art.142.º-3 CPTA).

A utilidade da existência de regras para determinação do valor da causa não se cinge à verificação da possibilidade de recurso. De facto, é também o valor da causa que permite atribuir uma forma de processo ordinário, sumário ou sumaríssimo ao processo, em acção administrativa comum (arts.31.º, 35.º e

43.º CPTA), sendo ainda relevante para, em acção administrativa especial, determinar se o caso é julgado por juiz singular ou em formação de três (art.31.º CPTA).

A formação para julgamento nos tribunais de primeira instância sofreu alterações importantes, em grande parte resultantes das novas regras de distribuição de competências entre tribunais. É que, dada a relevância do acervo de competências que os tribunais administrativos de círculo irão receber, optou-se por modificar a regra segundo a qual as causas perante estes apresentadas são julgadas por juiz singular, fazendo-se operar, em acção administrativa especial, uma formação de três juízes sempre que a causa tenha valor superior à da alçada do tribunal (art.31.º CPTA e 40.º ETAF).⁽¹⁶⁾

De facto, uma das questões particularmente sensíveis nesta nova repartição de competências reside na atribuição de poderes muito relevantes aos tribunais administrativos. E encontram-se assim alguns mecanismos “compensadores” da circunstância de terem sido concedidas aos tribunais administrativos de círculo importantes funções actualmente cometidas ao Supremo Tribunal Administrativo e ao Tribunal Central Administrativo. Por um lado, e como já referido, o julgamento será efectuado em formação alargada de três juízes e não por juiz singular, sempre que o valor da causa exceda a alçada da primeira instância. Por outro lado, o julgamento pode ocorrer com a intervenção de todos os juízes do tribunal quando o presidente do mesmo assim o entenda, face a uma questão de direito nova, que possa ser colocada em futuros litígios (art.93.º CPTA). Além disto, garante-se a possibilidade de reenvio prejudicial para o Supremo ou de este ser chamado a intervir em sede de recurso de revista ordinário ou *per saltum* em questões anteriormente julgadas pelo tribunal administrativo de círculo. E permite-se que ao recurso possa ser concedido efeito devolutivo, e não suspensivo, como é regra, quando a sentença possa originar situações de facto causadoras de prejuízos de difícil reparação para o interesse público (art.143.º-1 e 3 do CPTA). Note-se, finalmente, que a tendência para a concentração de magistrados mais experimentados nos tribunais superiores terá tendência para se esbater com o tempo, dada a previsão de adopção de uma carreira plana, assente em factores não associados ao tribunal onde as funções são desempenhadas, bem como a circunstância de a presidência dos tribunais administrativos de círculo passar a ser desempenhada por conselheiros ou desembargadores (arts.58.º-4 e 43.º-2 ETAF).

C. Simplificação processual

A discussão pública da Reforma do Contencioso Administrativo revelou uma forte necessidade de modificação de obstáculos processuais actualmente existentes, por forma a evitar que razões formais impeçam a resolução de todas as questões que o particular entenda necessárias para resolver o litígio num único processo. Além disto, foram também muitas as sugestões no sentido de se criar um processo mais célere, introduzindo novos mecanismos e eliminando passos desnecessários.

(16) Em acção administrativa comum apenas intervém o tribunal colectivo quando a forma de processo seja ordinária e as partes assim o entenderem (art.40.º ETAF).

É possível distinguir novidades a dois níveis no domínio da simplificação processual. Por um lado, aquelas que resultam de uma nova configuração dos meios processuais ao dispor do particular e da relação entre eles. Por outro lado, as que resultam da tramitação desses meios processuais.

1. Sistema processual

a) Legitimidade

Em sede de legitimidade passiva verificam-se importantes novidades, em grande parte resultantes no novo sistema de meios processuais adoptados e das generosas possibilidades de cumulação de pedidos adoptadas (art.10.º CPTA).

Na generalidade, o regime destas propostas de Lei permite a cumulação de todos os pedidos que respeitem à mesma relação material controvertida. Ora, como é sabido, actualmente, um pedido dirigido à anulação de um acto tem, como parte contrária, o órgão responsável por esse acto. Ao invés, para o pedido de indemnização na dependência do pedido de anulação do acto é parte legítima a pessoa colectiva pública onde o mesmo órgão se insira. Significa isto que, a partir do momento em que se admitam cumulações de pedidos como esta, hoje em dia impossíveis, há que encontrar critérios coerentes para aferição da legitimidade passiva nos vários tipos de pedido. Adoptam-se, portanto, as seguintes regras:

– Quando o pedido tenha como objecto uma acção ou omissão de uma entidade pública, a parte demandada é a pessoa colectiva pública ou, no caso do Estado, o ministério cujo órgão tenha adoptado ou deva adoptar o acto ou comportamentos em causa (art.10.º-1 CPTA);

– Se o pedido tiver por objecto um acto ou omissão de entidade administrativa independente destituída de personalidade jurídica, tem legitimidade passiva a pessoa colectiva pública ou ministério em que essa entidade se insira (art.10.º-3 CPTA);

– Caso o autor tenha indicado como parte demandada um órgão de uma pessoa colectiva pública ou ministério, a acção considerar-se-á proposta contra essa pessoa ou ministério, sem possibilidade de indeferimento liminar ou necessidade de qualquer correcção da petição (art.10.º-4 CPTA).

Refira-se, ainda, além das regras gerais de legitimidade, a inclusão de normas específicas consoante o tipo de pedido em causa (arts.40.º, 55.º e 68.º CPTA). De entre estas salientam-se as novas regras de determinação da legitimidade activa nos pedidos relativos a contratos, constatando-se um assinalável alargamento a quem não seja parte na relação contratual (art.40.º-1-b), c), d) e f) e n.º 2-b), c), d) e e) CPTA).

b) Meios processuais⁽¹⁷⁾

O sistema proposto ao Parlamento assenta na unificação de um conjunto de meios processuais actualmente existente em torno dois grandes blocos e na adopção de novos tipos de pedidos, assente numa enumeração exemplificativa. Adoptam-se, pois, dois grandes meios processuais (art.35.º CPTA) – a acção administrativa comum, que segue os termos do processo civil, com algumas adaptações constantes do CPTA (art.37.º e segs. CPTA), e a acção administrativa especial, que segue a tramitação própria do CPTA (art.46.º e segs. CPTA).

É utilizando a acção administrativa especial que se podem formular os pedidos relativos à impugnação de actos administrativos, condenação na prática de actos administrativos devidos, e pedidos de declaração de ilegalidade de regulamentos ou da omissão de regulamentos devidos (art.46.º-2 CPTA).

Verifica-se, assim, que deixa de existir um meio processual específico para a anulação de actos administrativos e dois meios diferentes relativos ao contencioso dos regulamentos administrativos, admitindo-se ainda um tipo de pedido não disciplinado pela legislação ordinária actual, destinado à condenação da Administração na prática do acto legalmente devido.

A enumeração dos tipos de pedido que seguem os termos da acção administrativa comum é, ao contrário da acção administrativa especial, exemplificativa, dada a indispensabilidade em assegurar uma tutela jurisdicional efectiva quanto a todos os tipos de pedidos, mesmo quando não exista meio processual especificamente previsto para o efeito (art.37.º-1 e 2.º CPTA). Seguem assim a tramitação da acção administrativa comum, designadamente, os pedidos relativos a reconhecimento de direitos ou situações jurídicas subjectivas, pedidos de indemnização fundados em responsabilidade civil das pessoas colectivas, dos titulares, funcionários ou agentes e correspondentes acções de regresso, condenação à adopção de comportamentos ou abstenção dos mesmos, quando não consubstanciados em actos administrativos, interpretação, validade e execução de contratos e todos os demais não tipificados que se incluam no âmbito da jurisdição administrativa (art.37.º CPTA).

Assinale-se desde já, e como se verificará a propósito do regime das cumulações de pedidos, que existe grande permeabilidade entre estes dois meios processuais pois as possibilidades de cumulações entre os pedidos referentes a cada um deles são muito amplas. Caso se proponha uma acção cumulando-se pedidos incluídos no âmbito das duas acções – comum e especial -, seguem-se os termos da acção administrativa especial (arts.4.º, 5.º e 47.º CPTA).

(17) Veja-se Maria João Estorninho – Contencioso dos contratos da Administração Pública in *Cadernos...*, n.º24 (Nov/Dez 2000), págs. 11 e segs.; Paulo Otero – A impugnação de normas no Anteprojecto de Código de Processo nos Tribunais Administrativos in *O debate universitário...*, vol. I, págs. 135 e segs. e *Cadernos...*, n.º 22 (Jul/Ago 2000), págs. 45 e segs.; Rui Machete – A acção para efectivação da responsabilidade civil extracontratual in *O debate universitário...*, vol. I, págs. 143 e segs.; Sérvulo Correia – Unidade ou pluralidade de meios processuais principais no Contencioso Administrativo in *O debate universitário...*, vol. I, págs. 513 e segs. e *Estudos de Direito Processual Administrativo*, LEX, Lisboa, 2002, págs. 191 e segs. e *O recurso contencioso in O debate universitário...*, vol. I, págs. 125 e segs., *Cadernos...*, n.º 20 (Mar/Abr 2000), págs. 12 e segs. e *Estudos de Direito Processual Administrativo*, LEX, Lisboa, 2002, págs. 181 e segs.; Vasco Pereira da Silva – “O nome e a coisa” – A acção chamada recurso de anulação e a Reforma do Contencioso Administrativo in *Cadernos...*, n.º 22 (Jul/Ago 2000), págs. 36 e segs.

c) *Meios processuais urgentes*⁽¹⁸⁾

Além dos dois grandes meios processuais principais, as propostas de Lei consagram um rol de meios processuais urgentes autónomos em relação a estes.

Incluem-se aqui os processos relativos ao contencioso eleitoral, contencioso pré-contratual de determinados tipos de contratos, intimação para prestação de informações, consulta de documentos ou passagem de certidões, intimação para defesa de direitos, liberdades e garantias e providências cautelares (art.36.º CPTA).

O regime do contencioso pré-contratual constante dos arts.100.º e segs. CPTA corresponde, essencialmente, à importação do conteúdo do Decreto-Lei n.º 134/98, de 15 de Maio.

Adoptam-se, contudo, algumas modificações.

Em primeiro lugar, integra-se expressamente no âmbito de aplicação deste regime a impugnação dos actos relativos a procedimentos pré-contratuais de contratos de concessão de obras públicas, tal como já hoje se encontra previsto para os contratos de empreitada de obras públicas e prestação de serviços e fornecimento de bens (art.100.º-1 CPTA).

Depois, alarga-se o prazo de impugnação destes actos de quinze dias para um mês (art.101.º CPTA) e permite-se a impugnação por esta via, não apenas dos actos constantes do procedimento, mas também o programa do concurso, o caderno de encargos ou outro documento conformador do procedimento relativo a estes contratos (art.100.º-2 CPTA).

E, finalmente, possibilita-se a existência de uma audiência pública, com alegações orais e no termo do qual é ditada a sentença (art.103.º CPTA).

Quanto às intimações, verifica-se que a intimação para prestação de informações, consulta de processos ou passagem de certidões é agora encarada como um meio principal, ultrapassando a sua actual configuração literal na ainda vigente Lei de Processo nos Tribunais Administrativos, que a concebe como meio acessório. (art.104.º e segs. CPTA). Além disso, cria-se um novo meio processual destinado a salvaguardar o exercício em tempo útil de um direito, liberdade e garantia denominado “intimação para protecção de direitos, liberdades e garantias” (art.109.º CPTA).

A intimação para protecção de direitos, liberdades e garantias pode ser utilizada para impôr à Administração ou a outros particulares uma conduta positiva ou negativa necessária para garantir o exercício de um direito, liberdade ou garantia (art.109.º CPTA). Note-se que a especial urgência que no caso se verifique pode determinar a adopção de medidas destinadas a satisfazer essa situação. Assim, os prazos processuais podem ser especialmente encurtados ou, em alternativa, realizar-se uma audiência de julgamento no prazo de quarenta e oito horas, finda a qual a decisão será

⁽¹⁸⁾ Veja-se Carla Amado Gomes – À espera de Ulisses, Breve análise da Secção I do Capítulo VI do Anteprojecto de Código dos Tribunais Administrativos/II (As medidas cautelares) in Revista do Ministério Público n.º 84 (Out/Dez 2000), págs.49 e segs.; Fausto de Quadros – Algumas considerações gerais sobre a Reforma do Contencioso Administrativo. Em especial, as providências cautelares in O debate universitário..., vol. I, págs. 151 e segs.; Fernanda Maças – As medidas cautelares in O debate universitário..., vol. I, págs. 355 e segs.; Isabel Fonseca – A urgência na reforma do processo administrativo in O debate universitário..., vol. I, págs. 259 e segs.; Maria da Glória Garcia – As medidas cautelares entre a correcta prossecução do interesse público e a efectividade dos direitos dos particulares in O debate universitário..., vol. I, págs. 339 e segs. e Cadernos..., n.º 22 (Jul/Ago 2000), págs. 49 e segs.

imediatamente adoptada (art.111.º-1 CPTA). E pode ainda efectuar-se a audição do requerido por qualquer meio de comunicação adequado sempre que as circunstâncias o exijam (art.111.º-2 CPTA).

Verificam-se também importantes alterações em matéria de providências cautelares (art.112.º CPTA). Trata-se, aliás, de uma das matérias em que mais relevantes novidades se constatarem. Note-se, contudo, que a natureza deste meio urgente é distinta dos demais referidos, dado que se trata de um meio processual acessório.

Assim, consagra-se a possibilidade de adopção de medidas cautelares positivas e não especificadas, podendo o tribunal escolher a que considere mais adequada, sem estar condicionado a medidas pré-definidas. Não obstante, enumera-se um conjunto exemplificativo de medidas que em muito ultrapassa as actualmente previstas na Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (art.112.º-2 CPTA).

Verifica-se ainda uma extensa lista de outras inovações em matéria de providências cautelares, que aqui não podem ser abordadas, destacando-se as seguintes:

- Adopção de um meio processual único para as diversas medidas cautelares, sem prejuízo da existência de normas disciplinadoras específicas para certos tipos de pedidos (art.112.º e segs. e 128.º e segs. CPTA);
- Presunção de veracidade dos factos invocados pelo requerente quando o requerido não os conteste (art.118.º-1 CPTA);
- Os critérios essenciais para apreciação da possibilidade de decretamento da providência passam a ser, essencialmente, o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*, embora a prevalência de um ou outro na ponderação do julgador possa variar consoante a evidência da questão ou a natureza da medida solicitada (art.120.º CPTA);
- Possibilidade de antecipação do juízo da causa, a propósito da apreciação do pedido cautelar, quando o tribunal disponha de todos os elementos necessários ao seu julgamento e se verifique uma situação de manifesta urgência e os interesses envolvidos assim o exijam (art.121.º CPTA).

d) *Cumulação de pedidos*

O regime de cumulação de pedidos consagrado nas propostas de Lei consubstancia uma alteração de grande relevância face ao regime ainda vigente da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos. Adopta-se um princípio de livre cumulação de pedidos, sempre que a causa de pedir seja a mesma, ou os pedidos se encontrem numa relação de dependência ou prejudicialidade. Igualmente, tal princípio vigora ainda quando, apesar de a causa de pedir ser diferente, a procedência dos pedidos principais dependa da apreciação dos mesmos factos ou da interpretação e aplicação das mesmas regras jurídicas (art.4.º-1 e 47.º CPTA).

O facto de aos pedidos poderem corresponder diferentes meios processuais não obsta à cumulação, seguindo-se, nesse caso, os termos da acção administrativa especial (art.5.º-1 CPTA). Note-se que, no regime da tramitação da acção administrativa especial se procuraram resolver as eventuais dificuldades de ordem técnica que pudessem surgir devido à admissibilidade destas cumulações (arts.21.º e 90.º-3 e 4 CPTA).

Finalmente, enumera-se de forma exemplificativa, mas minuciosa, um conjunto de cumulações possíveis (arts.4.º-2 e 47.º-2 CPTA). A título de exemplo, passa a ser possível a cumulação do pedido de anulação de um acto administrativo com a indemnização correspondente e a condenação na prática do acto ou operação material devida, bem como o pedido de anulação de um acto administrativo com a anulação ou declaração de nulidade do contrato que dele dependa.

e) Poderes jurisdicionais⁽¹⁹⁾

Outra inovação de relevo reside no facto de ter sido superado o tradicional dogma da impossibilidade de condenação da Administração, alargando-se assinalavelmente os poderes jurisdicionais na matéria.

Assim, face a um pedido dirigido à prática do acto administrativo devido, permite-se que o tribunal condene a Administração na prática desse acto, bem como na adopção dos demais comportamentos que não consubstanciem actos administrativos. Consta-se, além disso, que os poderes em causa não se resumem a uma condenação genérica na necessidade de prática do acto, antes devendo o tribunal pronunciar-se sobre a pretensão material do autor em termos de poder determinar o conteúdo concreto do acto a praticar pela Administração, sempre que isso seja possível. Isto é: quando a lei permita, o tribunal deve explicitar o conteúdo do acto a praticar e, quando isso não seja possível por tal tarefa implicar o exercício da função administrativa, deve explicitar quais os aspectos vinculados da prática do acto que devem ser observados na emissão de uma nova pronúncia administrativa. (art.71.º CPTA).

Ainda quanto aos novos poderes jurisdicionais consagrados nas propostas de Lei, registre-se a possibilidade de verificação de situações de omissão do dever de adoptar regulamentos (art.77.º CPTA).

f) Meios de prova

Outra novidade de vulto consiste na eliminação da limitação dos meios de prova admissíveis, permitindo-se agora que, nas situações em que actualmente apenas se admite a prova documental, seja possível utilizar todos os meios em processo civil admitidos (art.90.º-1 CPTA). Isto significa que, em qualquer processo julgado em primeira instância, seja qual for o meio processual a utilizar, se admita a produção de prova através de qualquer meio.

g) Processos em massa

As propostas de Lei consagram um regime de processo em massa para a acção administrativa especial, que bem poderá ser útil, quando se verifiquem numerosos processos que se refiram à mesma questão, obstando-se desta forma à existência de sentenças diversas quando a causa controvertida é a mesma (art.48.º CPTA).

Assim, o regime é aplicável quando estejam em causa mais de 20 processos sobre diferentes pronúncias da mesma entidade administrativa, e essas pronúncias digam respeito à mesma relação jurídica ou a diferentes relações

(19) Veja-se João Pacheco de Amorim – A substituição judicial da Administração na prática de actos administrativos devidos in O debate universitário..., vol. I, págs. 377 e segs.

jurídicas, susceptíveis de ser decididas por aplicação das mesmas normas a idênticas situações de facto (art.48.º-1 CPTA). Verificando-se essa situação, o presidente do tribunal pode dar andamento a apenas um processo, suspendendo-se a tramitação quanto aos demais. Todos os juízes do tribunal julgam então, em formação alargada, o processo assim seleccionado (art.48.º-1 e 2 CPTA). Por fim, constatando-se que a decisão pode ser aplicada aos processos suspensos, o autor pode optar por desistir do processo, solicitar a extensão dos efeitos da decisão do que teve andamento ao seu caso, ou requerer a continuação do processo (art.48.º-3 CPTA).

2. Novidades na tramitação dos meios processuais principais⁽²⁰⁾

No ponto anterior elencaram-se algumas inovações das propostas de Lei relativamente ao sistema de meios processuais. As próximas linhas são dedicadas à identificação sumária dos principais traços e inovações nas tramitações processuais no Contencioso Administrativo.

Assinale-se que os termos da acção administrativa comum são, essencialmente, os do processo civil e os da acção administrativa especial os constantes dos arts.50.º e segs. do CPTA, embora nestes se verifique uma especial preocupação em adoptar soluções análogas ou coerentes com o mesmo processo civil.

Vejamos, pois:

a) Prazo de impugnação de actos administrativos

Uma primeira nota refere-se ao prazo geral para impugnação de actos administrativos, em sede de acção administrativa especial, que é aumentado para três meses (art.58.º-2-b) CPTA).

Refira-se que se prevê agora a possibilidade de impugnação após o decurso deste prazo, em casos especiais, tal como o resultante da ambiguidade do quadro normativo aplicável (art.58.º-4 CPTA).

O Ministério Público mantém a possibilidade de impugnação de actos administrativos, no prazo de um ano (art.58.º-2-a) CPTA).

b) Recorribilidade do acto administrativo

Ainda em sede de acção administrativa especial, permite-se a impugnação de qualquer acto com eficácia externa, independentemente de se encontrar inserido num procedimento administrativo, abandonando-se, portanto, a construção dos pressupostos de recorribilidade em torno do conceito de definitividade (art.51.º-1 CPTA).

Não obstante, e sem que exista qualquer exigência de recurso administrativo como condição necessária para a impugnação contenciosa, prevê-se a suspensão do prazo para esse efeito, quando tenha sido interposto meio de impugnação administrativa, independentemente da sua natureza (art.59.º-

(20) Veja-se o Estudo de Organização e Funcionamento dos Tribunais Administrativos – Trabalhos preparatórios da Reforma do Contencioso Administrativo, Ministério da Justiça, 2000, págs. 113-141; Carlos Cadilha – Reflexões sobre a marcha do processo in O debate universitário..., vol. I, págs. 245 e segs. e Cadernos..., n.º 22 (Jul/Ago 2000), págs. 60 e segs.; João Gomes Alves – A marcha do processo no Contencioso Administrativo in O debate universitário..., vol. I, págs. 275 e segs.

4 CPTA). O particular terá assim vantagem em formular, em primeiro lugar, um recurso ou reclamação administrativa, nunca perdendo a possibilidade de, posteriormente, caso a resposta não seja favorável, impugnar contenciosamente o acto.

c) Prazos processuais

As propostas de Lei referem essencialmente os prazos a observar para a propositura de acções ou recursos ou, quando se trate de processos urgentes ou de actos de relevância especial, os prazos a observar para a prática de actos processuais. Optou-se, assim, por não referir os prazos para a prática da generalidade dos actos processuais da competência dos magistrados judiciais ou da secretaria dos tribunais.

De facto, e ao invés do que têm sido as soluções noutros códigos, a fixação desses prazos não resulta da lei, mas antes de competência atribuída ao Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais que, anualmente, os fixa (art.29.º CPTA).

d) Recusa oficiosa da petição pela secretaria

Consagra-se a obrigação de, em acção administrativa especial, a secretaria recusar oficiosamente a petição inicial quando esta não satisfaça determinados requisitos, à semelhança do que sucede em processo civil (art.80.º CPTA).

e) Distribuição diária de processos

Determina-se, tanto para a acção administrativa comum, como para a especial, uma distribuição diária dos processo pelos magistrados, evitando-se assim que tenham de aguardar na secretaria até ao dia da semana especialmente fixado para esse efeito (art.26.º CPTA).

f) Critérios de distribuição de processos

Admite-se que a distribuição de processos não se baseie exclusivamente num sorteio que abranja todos os magistrados de um tribunal, permitindo-se que tenha em conta outros condicionantes, como a carga de trabalho dos magistrados ou a especialização das matérias, sempre sem prejuízo do princípio do juiz natural (art.26.º CPTA).

g) Citação

A citação dos contra-interessados na acção administrativa especial ocorre em simultâneo com a da entidade pública demandada, sendo directamente efectuada pela secretaria do tribunal (art.81.º CPTA).

Prevê-se a citação por anúncio quando os contra-interessados sejam em número superior a vinte, por forma a impedir a paralisação da tramitação do processo quando exista um número relevante de contra-interessados a citar (art.82.º CPTA).

h) Participação do Ministério Público na tramitação⁽²¹⁾

O Ministério Público passa a pronunciar-se sobre o mérito da causa e solicitar a realização de diligências instrutórias até dez dias após a junção do processo instrutor aos autos, num único momento durante o processo (art.85.º CPTA). A sua eventual pronúncia tem por objecto a defesa dos direitos fundamentais dos cidadãos, de interesses públicos especialmente relevantes, dos valores constantes do art.9.º-2 CPTA e a identificação de vícios de inexistência ou nulidade quanto a actos que tenham sido objecto de impugnação contenciosa. O Ministério Público pode ainda prosseguir a acção, em caso de desistência do autor (art.62º CPTA).

i) Princípio da correcção oficiosa pelo tribunal

Verifica-se, ao longo de toda a tramitação, uma preferência pela correcção oficiosa pelo tribunal das deficiências de que enfermem as peças processuais, apenas havendo lugar a convite para aperfeiçoamento das mesmas quando se trate de solução manifestamente mais vantajosa (art.87.º CPTA).

j) Despacho saneador

Introduz-se, para a acção administrativa especial, um despacho saneador, consagrando-se a possibilidade de conhecimento do mérito da causa neste momento, quando o estado do processo o permita (art.89.º-1-b) CPTA). Todas as questões que obstem ao prosseguimento do processo terão de ser apreciadas no despacho saneador, não havendo qualquer possibilidade de apreciação das mesmas na fase de julgamento (art.89.º-1-a) e n.º2 CPTA).

l) Alargamento do objecto da acção

Permite-se, em acção administrativa especial, quando se trate da impugnação de acto administrativo, o alargamento do pedido a novos actos praticados no procedimento (art.63.º CPTA).

m) Fase de produção de prova e alegações finais

As fases de produção de prova e alegações finais na acção administrativa especial podem ser dispensadas, a pedido do autor, devendo a entidade demandada pronunciar-se sobre essa dispensa (arts.78.º-4 e 83.º-2 CPTA). Consagra-se ainda a possibilidade de uma audiência pública de julgamento, para discussão da matéria de facto, e, quando venha a ocorrer, as alegações finais também aqui serão produzidas, de forma oral. A audiência pública pode ser oficiosamente ordenada pelo juiz ou ter lugar caso ambas as partes nisso acordem (art.91.º CPTA).

²¹ (21) Veja-se Carlos Cadilha – A Reforma do Contencioso Administrativo: A intervenção do Ministério Público no recurso contencioso de anulação in Revista do Ministério Público, n.º 83 (Jul/Set/Out 2000), págs. 45 e segs..

n) Notificação para alegações

Em acção administrativa especial, a notificação da entidade demandada e dos contra-interessados para alegar passa a ser efectuada simultaneamente (art.91.º-4 CPTA).

o) Vistas simultâneas

Consagra-se um princípio de adopção de análise simultânea do processo, sempre que a causa deva ser apreciada por um colectivo de juízes, por forma a eliminar as dilações resultantes de vistas sucessivas (art.92.º CPTA).

p) Decisão por remissão para jurisprudência anterior

Quando o caso não apresente especificidades em relação a outros anteriormente apreciados ou a pretensão se revele manifestamente infundada, admite-se uma decisão sumária, designadamente por remissão para jurisprudência anterior (art.94.º-3 CPTA).

q) Conhecimento dos vícios

Quando esteja em causa um pedido de impugnação de acto administrativo em sede de acção administrativa especial, o tribunal deve conhecer de todos os vícios do acto, mesmo que não tenham sido identificados pela parte (art.95.º-2 CPTA).

r) Causas legítimas de inexecução

Tanto na acção administrativa comum, como na acção administrativa especial, se admite que, na sentença, o tribunal verifique a existência de alguma situação de impossibilidade ou grave prejuízo para o interesse público que obste à satisfação das pretensões do autor. (arts.45.º e 49.º CPTA). Significa isto que as actuais "causas legítimas de inexecução" de sentenças poderão, no regime das propostas de Lei, ser apreciadas no momento da própria sentença, evitando-se o adiamento do conhecimento de uma questão de apreciação eminentemente declarativa para a fase executiva.

3. Execução de sentenças⁽²²⁾

a) Regime uniforme

O art.157.º CPTA determina que o título referente ao processo executivo se aplica a todas as sentenças proferidas em tribunais administrativos, evitando dúvidas quanto ao problema de saber se o regime do processo civil teria aplicação a alguns tipos de acção.

(22) Veja-se Mário Aroso de Almeida – Pronúncias judiciais e sua execução na Reforma do Contencioso Administrativo *in* Cadernos..., n.º 22 (Jul/Ago 2000), págs. 71 e segs. e A execução das sentenças no anteprojecto de reforma do processo nos tribunais administrativos *in* O debate universitário..., vol. I, págs. 411 e segs.

b) Extensão dos efeitos da sentença a casos análogos

Prevê-se a possibilidade de extensão dos efeitos de uma sentença a casos análogos relativamente aos quais não tenha havido julgamento, quando a decisão se refira à anulação de um acto administrativo ou ao reconhecimento de uma situação jurídica. Significa isto que, qualquer interessado pode solicitar à Administração a extensão dos efeitos de uma sentença desta natureza, desde que os casos sejam perfeitamente idênticos e existam, pelo menos, três decisões jurisdicionais no sentido cuja extensão se requer.

Caso a Administração indefira a pretensão dirigida à extensão dos efeitos de sentença, pode o particular solicitá-la ao tribunal que haja proferido a decisão (art.161.º CPTA).

Refira-se, por último, que, caso existam contra-interessados que não tenham participado no processo cuja extensão se requer, é imprescindível que o interessado tenha utilizada a via judicial adequada e esta se encontre pendente, no momento em que solicite a extensão.

c) Tipos de providências

Adoptam-se providências verdadeiramente executivas em sede de execução de sentença, tais como (art.164.º-4 CPTA):

- A entrega de coisa devida;
- A possibilidade de a prestação ser realizada por terceiro, se o facto for fungível;
- A emissão pelo tribunal de sentença que produza os efeitos do acto, quando este seja de conteúdo vinculado.

d) Execução de sentença de anulação de actos administrativos

Particularmente importante nesta sede é a previsão específica do conteúdo do dever de executar, quando um funcionário haja obtido a anulação de um acto administrativo que prejudique a posição de terceiros, cujas situações sejam incompatíveis com as daquele e tenham sido constituídas há mais de um ano. Trata-se de uma situação muito frequente no contencioso da função pública, que ocorre quando o particular obtém a anulação de um acto que, por exemplo, nomeie um conjunto de candidatos a um concurso externo de acesso aos quadros da Administração Pública. Coloca-se, portanto, o problema de saber que vaga ocupará, uma vez que estas já se encontram preenchidas pelos candidatos entretanto nomeados.

Resolvendo a questão, a proposta de Lei de CPTA dispõe que o particular que tenha obtido decisão favorável tem o direito de ser provido em lugar de categoria igual ou equivalente àquela em que teria sido colocado ou, não sendo isso possível, à primeira vaga que surgir, exercendo entretanto funções além do quadro (art.173.º-4 CPTA).

e) Compensação

Quando a Administração não execute uma sentença que conceda um crédito ao particular no prazo devido, este pode satisfazê-lo solicitando ao tribunal a compensação através de dívidas que o onerem para com a pessoa colectiva pública ou ministério responsável pela inexecução (art.170.º-1 e 2-a) CPTA).

4. Recursos⁽²³⁾

Também o regime dos recursos denota uma aproximação ao processo civil, sendo comum a todos os meios processuais do contencioso administrativo. Vejamos algumas novidades, além das já identificadas a propósito do regime de repartição de competências entre tribunais administrativos.

a) Alegações de recurso

As alegações de recurso devem acompanhar o requerimento de interposição do mesmo, evitando-se a ocorrência de um momento de apresentação do requerimento e outro para apresentação das alegações (art.144.º-2 CPTA).

b) Poderes do tribunal de segunda instância

O tribunal de recurso em segunda instância deve pronunciar-se sobre o objecto da causa na sua totalidade, não limitando a sua pronúncia à manutenção ou eliminação da decisão recorrida com a consequente baixa do processo ao tribunal recorrido para reforma da sentença (art.149.º CPTA). Evita-se, pois, a existência deste passo processual suplementar de revisão da sentença pelo tribunal recorrido na sequência de um recurso que implique a modificação da decisão.

c) Efeitos do recurso

Os recursos têm, em regra, efeitos suspensivos. Prevê-se, no entanto, a possibilidade de concessão de efeito devolutivo quando o efeito suspensivo possa originar situações de facto consumado ou prejuízos de difícil reparação para interesses públicos ou privados. Mesmo assim, quando da concessão do efeito devolutivo possam resultar danos, o tribunal pode adoptar medidas destinadas a minorá-los (art.143.º CPTA).

Os recursos de decisões que determinem a adopção de providências cautelares têm efeito devolutivo (art.143.º-2 CPTA).

D. Garantia de igualdade entre partes no processo

As propostas de Lei submetidas à Assembleia da República acolhem inovações muito importantes no domínio da equiparação entre as partes pública e privada no processo. Vejamos as principais novidades.

a) Sanções pecuniárias compulsórias

É adoptada a possibilidade de aplicação de uma sanção pecuniária compulsória ao titular do órgão incumbido da execução de uma sentença ou do envio de um processo instrutor, quando não cumpra essas determinações no prazo indicado (arts.169.º, 44.º e 84.º-4 CPTA).

A sanção, que consiste numa multa, é aplicada pelo juiz, podendo variar entre 5 a 10% do valor do salário mínimo mais elevado em vigor, por cada

(23) Veja-se Rui Machete – Efeitos das sentenças e recursos *in* O debate universitário..., vol. I, págs. 369 e segs.

dia de atraso no cumprimento da sentença ou do envio do processo (art.169.º-1 e 2 CPTA).

b) Custas

Uma das razões identificadas como causadora de um excesso de litigância por parte das entidades pública reside no facto de estas se encontrarem isentas do pagamento de custas. Entendeu-se que, se as pessoas colectivas públicas, serviços e organismos do Estado estiverem obrigados ao seu pagamento, com prejuízo para o respectivo orçamento, haverá uma maior tendência para obter uma solução extra-judicial do litígio, bem como uma menor propensão para a interposição desnecessária de recursos. Optou-se, por isso, por sujeitar o Estado e as demais entidades públicas ao pagamento de custas, tal como os particulares (art.189.º CPTA).

c) Litigância de má-fé

Tal como na alínea anterior se mencionou, a discussão pública apontou claramente no sentido de sujeitar o Estado e as demais entidades públicas à possibilidade de condenação por litigância de má-fé, face ao que se apontou como uma constante utilização de recursos e outros expedientes processuais de forma manifestamente infundada, com propósitos meramente dilatórios. A parte pública passa, por isso, a estar sujeita à condenação por litigância de má-fé (art.6.º CPTA).

E. Arbitragem⁽²⁴⁾

Também em matéria de arbitragem se verificam algumas novidades de assinalar.

Assim, prevê-se a criação de centros de arbitragem institucionalizados, destinados a apreciar em regime de permanência questões de maior litigância, como, por exemplo, funcionalismo público (art.167.º CPTA).

Quanto às normas disciplinadoras da constituição de tribunal arbitral e das matérias susceptíveis de arbitragem, destaca-se a possibilidade de uma das partes exigir a respectiva constituição, em termos a regular, e a possibilidade de apreciação de questões relativas a actos administrativos que possam ser revogados sem fundamento em invalidade (arts.182.º e 180.º CPTA).

F. Gestão de tribunais

As propostas de Lei concedem um vasto leque de competências ao Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais e aos presidentes dos tribunais administrativos, por forma a garantir a existência de instrumentos suficientes para uma eficiente gestão da movimentação e fluxo processual do tribunal.

⁽²⁴⁾ Veja-se João Martins Claro – A arbitragem no Anteprojecto de Código de Processo nos Tribunais Administrativos *in* O debate universitário..., vol. I, págs. 179 e segs. e Cadernos..., n.º 22 (Jul/Ago 2000), págs. 83 e segs.

Salientam-se, por isso, as seguintes medidas nesta sede:

a) Fixação anual pelo Conselho dos prazos máximos admissíveis para a prática de actos processuais, nos casos em que a lei não os determine (arts.29.º CPTA e 74.º-2-m) ETAF);

b) Adopção de um número máximo de processos por magistrado, a fixar anualmente pelo Conselho dos Tribunais Administrativos e Fiscais (art.74.º-2-m) ETAF);

c) Criação de uma bolsa de juízes, a gerir a pelo Conselho, determinando a afectação de juízes dessa bolsa quando, nomeadamente, se verifique uma situação de insuficiência de meios num tribunal por acréscimo temporário de serviço, podendo o presidente do tribunal em causa solicitá-lo (arts.74.º-2-n), 63.º, 23.º-1-l), 36.º-1-f) e 43.º-3-g) ETAF);

d) Possibilidade de adopção de critérios especiais a fixar pelo Conselho, sob proposta dos presidentes dos tribunais administrativos, para a distribuição de processos, tendo em conta a carga de trabalho dos magistrados e a especialização por matérias (arts.26.º CPTA, 23.º-1-c), 36.º-1-d) e 43.º-3-c) ETAF);

e) Nomeação pelo Conselho dos Tribunais Administrativos e Fiscais dos presidentes de tribunais administrativos de círculo de entre conselheiros e desembargadores (art.43.º-1 e 2 ETAF);

f) Possibilidade de o presidente do tribunal determinar o reenvio prejudicial de um processo para o Supremo Tribunal Administrativo, nos termos do art.93.º-1 CPTA;

g) Atribuição de poderes ao presidente do tribunal para, em várias circunstâncias, determinar o julgamento de um processo por todos os juízes desse tribunal (arts.16.º-2, 23.º-1-f), 36.º-1-g) ETAF, 93.º CPTA, 46.º-2 e 43.º-3-d) ETAF);

h) Concessão de poderes para o presidente do tribunal fazer actuar o mecanismo dos processos em massa (art.48.º-1 CPTA).

7. O CONTEÚDO DOS DECRETOS N.º 195/VIII E 196/VIII⁽²⁵⁾

Os trabalhos da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias levaram a que a Assembleia da República introduzisse algumas modificações às propostas de Lei n.º 92/VIII e 93/VIII, na fase de apreciação na especialidade. Sem que se trate de novidades que invertam o sentido ou as opções fundamentais dos textos apresentados pelo Governo, existem algumas novidades relevantes que, por isso, merecem ser referidas.

A. Âmbito da jurisdição

A Assembleia da República introduziu algumas modificações dignas de realce quanto ao recorte da jurisdição administrativa.

⁽²⁵⁾ O primeiro aprova o Código de Processo nos Tribunais Administrativos e o segundo o Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais. Ambos resultaram da aprovação em votação final global pela Assembleia da República, por unanimidade, das propostas de Lei n.º 92/VIII e 93/VIII no dia 20 de Dezembro de 2001. Os textos encontram-se disponíveis em www.gplp.mj.pt e www.mj.gov.pt/ca.

Desde logo, a mais relevante refere-se à competência dos tribunais administrativos em matéria de contratos. O critério essencial de delimitação deixou de ser o dos sujeitos, utilizando-se agora o do regime jurídico subjacente. Serão, pois, da competência dos tribunais administrativos as questões relativas à interpretação, validade e execução de contratos, quando se configure uma das seguintes situações:

- Se existir norma que especificamente os submeta a um procedimento pré-contratual de direito público (art.4.º-1-e) ETAF);
- Quando exista norma que especificamente admita a sua submissão a um procedimento pré-contratual de direito público (art.4.º-1-e) ETAF);
- Caso se trate de um contrato de objecto passível de acto administrativo (art.4.º-1-f) ETAF);
- Quando existam normas de direito público que regulem aspectos do regime substantivo do contrato (art.4.º-1-f) ETAF);
- Sempre que as partes tenham expressamente submetido o contrato a um regime substantivo de direito público (art.4.º-1-f) ETAF).

Assim, sempre que exista um regime procedimental prévio à celebração do contrato e este deva ser considerado de direito público, o tribunal administrativo é competente. Aqui se incluem, por exemplo, os contratos de empreitada e de fornecimento de bens e serviços, porque sujeitos a um regime pré-contratual desta natureza. Da mesma forma, casos existem em que a submissão da celebração do contrato a um procedimento pré-contratual prévio de direito público é facultativa, dependendo de um acto de vontade da entidade adjudicatária. É a situação de determinadas sociedades de capitais públicos, que podem submeter os contratos de empreitada em que sejam donas de obras ao procedimento pré-contratual prévio previsto para as empreitadas de obras públicas. Também neste caso compete aos tribunais administrativos julgar os litígios emergentes desta relação contratual.

Em matéria de responsabilidade extracontratual do Estado as soluções da proposta de ETAF mantêm-se, na sua essência. Refira-se, contudo, que quanto à responsabilidade fundada no exercício da função jurisdicional, se optou por apenas incluir no âmbito da jurisdição administrativa a que resulte do funcionamento da administração da justiça (art.4.º-1-f) ETAF). Assim, a responsabilidade do Estado e a correspondente acção de regresso fundadas em erro judiciário apenas se inclui no Contencioso Administrativo quando respeite a facto resultante da actividade dos tribunais administrativos (art.4.º-3-a) ETAF). Já quando se trate de averiguar acerca da responsabilidade do Estado pelo exercício da função jurisdicional motivada por erro judiciário em tribunais de outras ordens, serão competentes, em regra, os tribunais dessas mesmas ordens.

Refira-se ainda que, por um lado, a competência para a fixação de indemnização na sequência de expropriação por utilidade pública se mantém nos tribunais comuns, invertendo-se o sentido da proposta de Lei. Por outro lado, o texto final esclarece a não inclusão no âmbito da jurisdição administrativa das seguintes matérias:

- Apreciação de litígios resultantes de contratos de trabalho que não confirmam a qualidade de agente administrativo, mesmo que uma das partes seja uma pessoa colectiva pública (art.4.º-3-d) ETAF);

- Fiscalização de actos materialmente administrativos praticados pelo Presidente do Supremo Tribunal de Justiça (art.4.º-3-b) ETAF);
- Fiscalização de actos materialmente administrativos praticados pelo Conselho Superior da Magistratura ou pelo respectivo Presidente (art.4.º-3-c) ETAF).

B. Distribuição de competências entre os tribunais administrativos

A principal alteração acolhida na redacção dos Decretos refere-se ao regime do reenvio prejudicial, determinando-se que este não se aplica a processos urgentes (art.93.º-3CPTA).

Note-se ainda o aperfeiçoamento da redacção do art.24.º-1-a)-V ETAF, esclarecendo-se que o Supremo Tribunal Administrativo julga em primeira instância, não apenas os actos dos Presidentes do Tribunal Constitucional e Tribunal de Contas, mas também os actos materialmente administrativos praticados por esses próprios tribunais.

C. Simplificação processual

a) Processos urgentes

São de assinalar duas, das alterações que se registam no regime dos processos urgentes. Por um lado, esclarece-se que o regime da impugnação de actos administrativos no âmbito da acção administrativa especial é subsidiariamente aplicável aos processos relativos ao contencioso eleitoral e contencioso pré-contratual, o que, aliás, já decorria do espírito das propostas de Lei (arts.97.º-1 e 100.º-1 CPTA). Por outro, aperfeiçoa-se a tutela no âmbito da intimação para protecção de direitos, liberdades e garantias, ao determinar-se que, quando o particular solicite a emissão de uma acto administrativo de conteúdo vinculado no âmbito deste meio processual, a sentença produz o efeito desse acto (art.109.º-3 CPTA).

b) Processos em massa

O regime dos processos em massa é modificado, introduzindo-se alguns aperfeiçoamentos.

Assim, consagra-se a possibilidade de suspender, não apenas os processos já intentados, mas também os que venham a ser propostos após a selecção daqueles que devam prosseguir, desde que preencham os pressupostos para ser considerados referentes à mesma relação jurídica material ou a situações que devam ser decididas com base na aplicação das mesmas normas a situações de facto equivalentes (art.48.º-2 CPTA).

Em segundo lugar, determina-se que as disposições dos processos urgentes são aplicáveis ao andamento do caso ou casos seleccionados (art.48.º-4 CPTA).

E, por fim, são introduzidas algumas modificações quanto às opções do autor do processo que tenha ficado suspenso, face à decisão do seleccionado. Por um lado, esclarece-se que é possível recorrer da sentença (art.48.º-6-d) CPTA). Por outro lado, determina-se que a extensão dos efeitos do caso seleccionado ao caso suspenso ocorre automaticamente com a apresentação

da petição da execução da sentença, eliminando-se a necessidade de solicitar a extensão dos efeitos, nos termos do art.161.º CPTA.

c) Pedido de mera anulação de acto de indeferimento

A Assembleia da República introduziu uma inovação no âmbito da acção administrativa especial, no sentido de impedir a impugnação de um acto de indeferimento quando apenas se solicite a sua anulação. Realmente, determina-se que, perante uma situação dessa natureza, deve ser formulado um pedido de condenação na prática do acto devido, pelo que, caso seja indevidamente formulado um pedido de impugnação do acto de indeferimento, o juiz convidará o autor a substituir a petição, para ser corrigido o erro (art. 51.º-4 CPTA).

d) Despacho saneador, suprimento de excepções dilatórias e aperfeiçoamento de articulados e fundamentos que obstam ao prosseguimento do processo

A numeração dos artigos que tratam desta matéria foi alterada, além de terem sido introduzidos alguns acertos de pormenor. Assim sendo, o actual art.87º CPTA regula o despacho saneador, o art.88.º CPTA refere-se ao suprimento de excepções dilatórias e aperfeiçoamento de articulados e o art.89.º CPTA disciplina os fundamentos que obstam ao prosseguimento do processo. De entre as alterações de substância salienta-se o esclarecimento de o despacho saneador previsto para a acção administrativa especial não ser um acto processual necessário, apenas ocorrendo quando a lei o determine, nos casos das alíneas do art.89.º-1 CPTA.

e) Audiência de julgamento

A audiência de julgamento ocorrerá a pedido de qualquer das partes, não havendo que obter o acordo de ambas (art.91.º CPTA).

V. CONCLUSÃO - A REFORMA DA INFRAESTRUTURA

O novo regime agora promulgado pelo Presidente da República implica um grande esforço infraestrutural de adaptação, a vários níveis, por forma a que as novas competências e regras de processo possam efectivamente resultar. Elencam-se, uma vez mais de forma sumária, as principais tarefas a desenvolver durante o ano de *vacatio legis*, indispensáveis a uma Reforma do Contencioso Administrativo que não se fique apenas pela letra da lei.

A. Adopção de métodos de planeamento e previsão permanentes na gestão dos tribunais administrativos

A necessidade de monitorização do sistema implica a definição de indicadores estatísticos para planear a gestão dos tribunais administrativos, a criação de um módulo para recolha desses indicadores através da aplicação informática de gestão de processos e a definição de outras formas de recolha de informação, além da informática.

A existência de informação desta natureza é indispensável, tendo em conta a necessidade de constante avaliação do regime legal consagrado e de aplicação atempada das medidas processuais acolhidas para fazer face a inesperados afluxos de processos.

B. Instalações dos tribunais

A Reforma do Contencioso Administrativo implica a instalação de novos tribunais, dado o crescimento da jurisdição administrativa, as novas competências atribuídas aos tribunais administrativos de círculo, as actuais pendências nos tribunais administrativos e o previsível aumento do número de audiências de julgamento.

Assim, e caso venha a adoptar-se um modelo de tribunais administrativos e tributários agregados, verifica-se a necessidade de desenvolvimento de um conjunto de tarefas associadas, tais como, por exemplo, a determinação do número de tribunais de primeira instância, a sede e área territorial de competência dos mesmos e o lançamento dos procedimentos que se venham a considerar necessários para a aquisição ou arrendamento de instalações e sua adaptação.

C. Organização interna e recursos humanos nos tribunais administrativos

O CPTA e o ETAF não se pronunciam exaustivamente acerca da estrutura organizacional interna dos tribunais administrativos, havendo, pois que definir as linhas do respectivo modelo organizacional, determinando quais as competências e funções de cada um dos intervenientes e relações entre os mesmos.

De igual forma, será ainda necessário elaborar projectos de diplomas que aprovelem os quadros dos magistrados e funcionários judiciais nos tribunais administrativos, o que apenas poderá ser levado a cabo após uma determinação precisa dos números de juízes por tribunal, incluindo os necessários para integrar a bolsa de juízes, magistrados do Ministério Público por tribunal, assessores judiciais por tribunal e funcionários judiciais, por tribunal.

D. Criação de mecanismos que permitam a avaliação e diferenciem o desempenho profissional

O ETAF prevê a elaboração de um diploma relativo à carreira dos magistrados judiciais nos tribunais administrativos, o qual poderá conter algumas disposições inovadoras na matéria (art. 58.º-4 ETAF). Assim, está em causa uma análise prévia acerca da possibilidade de adopção de mecanismos que permitam a avaliação e diferenciem o desempenho dos magistrados judiciais, bem como a definição dos termos da progressão na carreira.

E. Informatização e adopção de aplicações informáticas de gestão de processo

A nova tramitação processual funcionará mais eficazmente se existirem aplicações informáticas de suporte que sustentem toda a marcha processual,

permitindo a criação de um “fluxo processual electrónico” entre os vários intervenientes no processo e a criação de procedimentos automatizados sempre que possível, proporcionando-se, assim, economias de tempo e custos muito relevantes.

Parece, portanto, imprescindível desenvolver todos os passos necessários à criação da aplicação informática em causa, o que implica a identificação exhaustiva de todos os actos praticados no tribunal, a definição e o desenvolvimento do sistema de gestão de processos e a criação de todas as condições para que possa funcionar, como, por exemplo, a aquisição dos equipamentos necessários.

F. Adopção de métodos de promoção da qualificação profissional dos intervenientes no processo administrativo

A necessidade de uma formação específica em Direito Administrativo e Tributário para os intervenientes no processo foi um dos aspectos frequentemente referidos ao longo da discussão pública da Reforma.

É, portanto, indispensável, traçar e concretizar o plano de recrutamento e formação dos futuros juízes dos tribunais administrativos, bem como o tipo de formação contínua de que os actuais juízes dos tribunais administrativos beneficiarão.

Igualmente, haverá que determinar planos de formação profissional para os outros agentes processuais.

G. Alteração do regime de custas nos tribunais administrativos

Parece necessário rever a actual tabela de custas nos tribunais administrativos, dado que a mesma se refere a meios processuais que deixarão de existir, havendo, pois, que criar um novo regime nesta matéria.

As novas soluções legais devem consagrar a obrigatoriedade de pagamento de custas para a Administração Pública e a simplificação do processo de cálculo e pagamento das mesmas.

H. Outras tarefas

Finalmente, verifica-se um conjunto de outras tarefas avulsas associadas à Reforma, tais como:

a) A aprovação de uma portaria que aprove os elementos que devem ser referidos nas peças processuais e localização dos mesmos na peça processual (art.78.º-5 PCPTA);

b) A definição das grelhas de verificação da correcção da petição inicial pela secretaria;

c) A elaboração de diploma sobre tribunais arbitrais e centros de arbitragem no Contencioso Administrativo, definindo-se os casos em que o particular pode exigir o julgamento através destes meios (arts.182.º e 187.º CPTA);

d) A eventual criação de centro de arbitragem-piloto, nos termos do diploma referido na alínea anterior.