

COLEÇÃO FORMAÇÃO CONTÍNUA

# A REVISÃO DO CÓDIGO DE PROCESSO NOS TRIBUNAIS ADMINISTRATIVOS - | -

JURISDIÇÃO ADMINISTRATIVA E FISCAL

MARÇO 2017



CENTRO  
DE ESTUDOS  
JUDICIÁRIOS

*Diretor do CEJ*

João Manuel da Silva Miguel, Juiz Conselheiro

*Diretores Adjuntos*

Paulo Alexandre Pereira Guerra, Juiz Desembargador

Luís Manuel Cunha Silva Pereira, Procurador-Geral Adjunto

*Coordenador do Departamento da Formação*

Edgar Taborda Lopes, Juiz Desembargador

*Coordenadora do Departamento de Relações Internacionais*

Helena Leitão, Procuradora da República

*Grafismo*

Ana Caçapo - CEJ

*Capa*

Edifício do CEJ e elétrico n.º 28

*A Ordem Jurídica portuguesa viu nos últimos anos os seus mais relevantes códigos processuais sofrer significativas alterações.*

*O Código de Processo nos Tribunais Administrativos, em 2015, trouxe muitas novidades e obrigou academia e profissionais do Direito a uma adaptação à nova realidade.*

*Ao nível da formação contínua o Centro de Estudos Judiciários foi acompanhando todo o processo de revisão, fazendo Colóquios e Seminários que foram dando conta do que estava a ser preparado e do que efectivamente resultou consolidado.*

*O resultado dessas Acções de Formação é agora espelhado neste "A Revisão do Código de Processo nos Tribunais Administrativos", dividido em dois volumes (sendo este o primeiro), onde se reúnem os textos correspondentes às comunicações que apresentadas por magistrados, advogados e académicos, sempre numa perspectiva prática .*

*Assim se cumpre o objectivo da divulgação do trabalho feito no Centro de Estudos Judiciários, com utilidade efectiva para toda a Comunidade Jurídica.*

*Noutro plano, na página da internet "[A revisão do ETAF e do CPTA](#)" , o CEJ mantém actualizado um acervo de informação sobre legislação, processo legislativo, doutrina e videograções de colóquios, seminários e acções de formação relativas à revisão destes diplomas, que constitui um instrumento de trabalho incontornável para quem lida com estas temáticas.*

*(ETL)*

CENTRO  
DE ESTUDOS  
JUDICIÁRIOS

## Ficha Técnica

### **Jurisdição Administrativa e Fiscal:**

Ana Celeste Carvalho (Juíza Desembargadora, Docente do CEJ e Coordenadora da Jurisdição)

Sofia David (Juíza Desembargadora e Docente do CEJ)

Cristina Flora (Juíza Desembargadora e Docente do CEJ)

Margarida Reis (Juíza de Direito e Docente do CEJ)

### **Nome:**

A Revisão Do Código De Processo Nos Tribunais Administrativos - I

### **Categoria:** Formação Contínua

### **Conceção e organização:**

Ana Celeste Carvalho

Sofia David

### **Plano de Formação 2015/2016:**

– Temas de Direito Administrativo – 5, 12, 19 e 26 de fevereiro de 2016 (programa)

### **Plano de Formação 2014/2015:**

– Recursos em Processo Administrativo e Tributário - 21 de novembro de 2014 (programa)

– A Reforma do Direito Processual Administrativo - 12 e 13 de fevereiro de 2015 (programa)

### **Intervenientes:**

Mário Aroso de Almeida – Professor da Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa

Carlos Carvalho – Juiz Conselheiro do Supremo Tribunal Administrativo

Miguel Assis Raimundo – Professor da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Advogado

Ana Celeste Carvalho – Juíza Desembargadora, Docente do CEJ

Paula Meira Lourenço – Docente da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

Rui Pinto – Professor na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

### **Revisão final:**

Edgar Taborda Lopes – Juiz Desembargador, Coordenador do Departamento da Formação do CEJ

Ana Caçapo – Departamento da Formação do CEJ

### **Notas:**

Os conteúdos e textos constantes desta obra, bem como as opiniões pessoais aqui expressas, são da exclusiva responsabilidade dos seus Autores não vinculando nem necessariamente correspondendo à posição do Centro de Estudos Judiciários relativamente às temáticas abordadas.

A reprodução total ou parcial dos seus conteúdos e textos está autorizada sempre que seja devidamente citada a respetiva origem.

Foi respeitada a opção dos autores na utilização ou não do novo Acordo Ortográfico.

Para a visualização correta dos e-books recomenda-se a utilização do programa Adobe Acrobat Reader.

### **Forma de citação de um livro eletrónico (NP405-4):**

AUTOR(ES) – **Título** [Em linha]. a ed. Edição. Local de edição: Editor, ano de edição.  
[Consult. Data de consulta]. Disponível na internet:<URL:>. ISBN.

#### **Exemplo:**

**Direito Bancário** [Em linha]. Lisboa: Centro de Estudos Judiciários, 2015.

[Consult. 12 mar. 2015].

Disponível na internet:<URL:[http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/civil/Direito\\_Bancario.pdf](http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/civil/Direito_Bancario.pdf). ISBN 978-972-9122-98-9.

Registo das revisões efetuadas ao e-book

Identificação da versão	Data de atualização
1.ª edição – 31/03/2017	

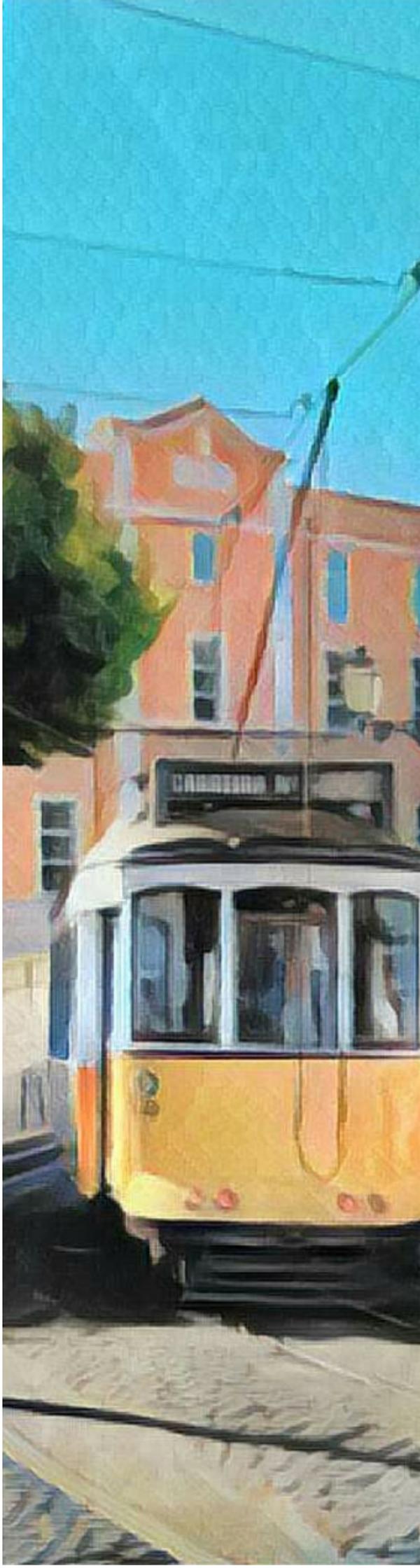
# **A Revisão do Código de Processo nos Tribunais Administrativos**

**- I -**

## **Índice**

<b>1. A propósito da revisão do Código de Processo nos Tribunais Administrativos</b> Mário Aroso de Almeida	<b>9</b>
<b>2. Princípios do Processo Administrativo - importância e aplicação prática</b> Carlos Carvalho	<b>21</b>
<b>3. A unificação das formas de processo e o contencioso dos atos, normas e contratos</b> Miguel Assis Raimundo	<b>41</b>
<b>4. A extensão dos efeitos da sentença no Processo Administrativo Revisto</b> Ana Celeste Carvalho	<b>55</b>
<b>5. A aplicação supletiva da Lei Processual Civil ao processo administrativo</b> Paula Meira Lourenço	<b>79</b>
<b>6. As alterações relevantes em sede de recursos no novo CPC, em especial, os novos casos de irrecorribilidade ali previstos</b> Rui Pinto	<b>95</b>

CENTRO  
DE ESTUDOS  
JUDICIÁRIOS



1.  
**A propósito da  
revisão do Código  
de Processo nos  
Tribunais  
Administrativos**

**Mário Aroso de Almeida**

CENTRO  
DE ESTUDOS  
JUDICIÁRIOS

## A PROPÓSITO DA REVISÃO DO CÓDIGO DE PROCESSO NOS TRIBUNAIS ADMINISTRATIVOS\*

Mário Aroso de Almeida\*\*

1. Contencioso Administrativo.
  2. Direito Processual.
  3. Rotura com o modelo histórico.
  4. Razão da existência do Direito Processual Administrativo.
  5. Relação de especialidade.
  6. A Ação Administrativa.
  7. A Ação Administrativa especial.
  8. A maioridade do Direito Processual Administrativo.
- Vídeo.

1. O Professor *Sérvulo Correia* tem defendido que ainda hoje se justifica falar, na ordem jurídica portuguesa, do *Contencioso Administrativo*, entendido numa concepção de tipo institucional, como um complexo ordenamental (*Ordnungszusammenhänge*) que serve de quadro a um subramo do Direito Administrativo.

Nesta perspetiva, o *Direito do Contencioso Administrativo* seria, assim, um subramo do Direito Administrativo. E como subramo do Direito Administrativo, que é o Direito geral da Administração Pública, o Direito do Contencioso Administrativo não estaria numa relação de especialidade com o Direito Processual Civil, entendido como Direito comum, o que explicaria que, em caso de dúvida, se deva concluir pela aplicação das normas de Direito Processual Administrativo em detrimento das do Direito Processual Civil que pudessem hipoteticamente regular de outro modo a situação processual<sup>1</sup>.

E, nesta perspetiva, exprime o ilustre Autor o entendimento de que, "na Reforma de 2002/2003, o legislador não conferiu à expressão *Contencioso Administrativo* a centralidade que ela merecia, dada a sua adequação histórica e dogmática para sincretizar o objeto da disciplina jurídica organizada no ETAF e no CPTA. Dir-se-ia que houve cedência à tentação — frequente mas sintomática de um injustificado complexo de inferioridade em face da nossa identidade institucional — de pretender ocultar raízes indelévels com recurso a manipulações nominalísticas. No ETAF/84, *contencioso administrativo* ainda era utilizado num preceito chave para a caracterização do juiz administrativo como juiz dos litígios que formam o âmbito da jurisdição da ordem jurisdicional administrativa. Na legislação de 2002/2003, a expressão apenas subsiste para caracterizar estruturas do STA e do TCA vocacionadas para as causas

\* Texto que serviu de base à comunicação efetuada no seminário do CEJ "A Reforma do Direito Processual Administrativo", realizado nos dias 12 e 13 de fevereiro de 2015.

\*\* Professor da Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa, CEID - Centro de Estudos e Investigação em Direito, Escola do Porto, Porto, Portugal.

<sup>1</sup> O pensamento do Professor *Sérvulo Correia* sobre os temas enunciados foi sendo progressivamente aprofundado em diversos escritos, com realce para as lições de *Contencioso Administrativo*, policop., Lisboa, 1990, para o seu relatório *Direito Administrativo II: Contencioso Administrativo*, Lisboa, 1994, e, por último, para a magistral obra *Direito do Contencioso Administrativo*, vol. I, Lisboa, 2005, designadamente a pp. 34 segs. e 757.

jurídicas administrativas, organizadas em face das que se dedicam às causas jurídico-tributárias. É pouco para aquilo que deveria ser”<sup>2</sup>.

2. Pela nossa parte, temos uma perspetiva diferente, que nos parece pertinente convocar a propósito, em particular, da recente revisão de que foi objeto o CPTA.

Com efeito, pensamos que não se justifica falar, hoje, a propósito do vigente ordenamento jurídico português, de *contencioso administrativo*, por já não subsistirem as realidades orgânica, funcional, material e instrumental em função das quais o conceito foi historicamente construído. Como adiante melhor se dirá, os tribunais administrativos têm hoje, na nossa ordem jurídica, a mesma natureza dos tribunais judiciais, pelo que se regem, por um lado, pelo Direito da Organização Judiciária e, pelo outro, pelo Direito Processual Administrativo. E, no que toca ao Direito Processual Administrativo, assim como o Direito Processual Civil não é um subramo do Direito Civil, pensamos dever entender-se que também o Direito Processual Administrativo não é um subramo do Direito Administrativo, mas um ramo dotado de autonomia normativa e científica em relação a ele.

Como é sabido, a autonomização histórica da dogmática processual civil em relação ao Direito Civil “favoreceu a construção dogmática e científica do Direito Processual Civil e atribuiu à respetiva doutrina uma dignidade semelhante àquela que desfrutava a dogmática jurídico-privada sua contemporânea. [...] Onde antes se lidava com um mero procedimento, trabalha-se agora com uma ciência processual com conceitos próprios e categorias específicas”<sup>3</sup>. Idêntico esforço deve ser, pois, a nosso ver, desenvolvido no âmbito do Direito Processual Administrativo — para o que se podem contar com os subsídios provenientes da elaboração, no âmbito do Direito Processual Civil, dos fundamentos da ciência do processo.

Com efeito, deve, a nosso ver, reconhecer-se que o Direito Processual Administrativo partilha com o Direito Processual Civil um conjunto de postulados comuns, que podem ser reconduzidos a uma Teoria Geral do Processo e que fundamentam a sua identidade e autonomia. A ser, pois, um subramo de uma realidade mais vasta, seria antes de dizer que o Direito Processual Administrativo é um subramo do Direito Processual<sup>4</sup>.

Historicamente, os postulados em que assenta a Teoria Geral do Processo foram dogmaticamente construídos por referência aos processos da jurisdição cível, quando foi empreendido o estudo sistemático do processo civil que determinou a edificação da disciplina do Direito Processual Civil como uma disciplina autónoma. Mas nem por isso se deve deixar de entender que esses postulados são comuns a todos os ramos do Direito Processual que têm por objeto disciplinar o exercício da função jurisdicional no contexto de processos de partes.

<sup>2</sup> Cfr. *Direito do Contencioso Administrativo*, vol. I, p. 39.

<sup>3</sup> Cfr. Miguel Teixeira de Sousa, “Aspectos metodológicos e didáticos do Direito Processual Civil”, na *Revista da Faculdade de Direito de Lisboa*, vol. XXXV, p. 363.

<sup>4</sup> Fazendo, nessa perspetiva, apelo à existência de um *direito processual geral* ou *direito processual tout court*, correspondente a um sector do conhecimento mais amplo do que o do estudo do *direito jurisdicional civil*, cfr., por exemplo, Elio Fazzalari, *Istituzioni di Diritto Processuale*, 5ª ed., Pádua, 1989, p. 67.

**3.** Atenta a essencial instrumentalidade do Direito Processual, não se pretende, deste modo, desvalorizar a justa preocupação, de que dão nota os modernos processualistas, de que a aplicação, o estudo e o ensino do processo não o concebam como um fim em si mesmo, esquecendo a função de tutela de situações substantivas que ele se destina a servir.

Nesse sentido, os Autores convergem, na verdade, na apreciação crítica das perspetivas que tendem a absolutizar a autonomia dogmática do Direito Processual, defendendo, em sentido inverso, a necessidade de um “reencontro do processo com o direito material”, assente na adopção de um entendimento do Direito Processual que, favorecendo a integração deste último com o Direito material, assente na adequada perspetiva da instrumentalidade do processo, enquanto meio de exercício de direitos e outras situações jurídicas subjetivas<sup>5</sup>.

Do que se trata é apenas de assumir que o Direito processual não se confunde com o Direito material, mas antes possui uma identidade própria — o que, sendo de validade geral, nos parece da maior importância assinalar, no contexto específico da evolução por que o nosso Direito Processual Administrativo passou ao longo dos últimos anos, de consolidação da reforma (re)fundacional de que foi objeto em 2002/2004, no propósito de dar cumprimento ao imperativo constitucional da instituição de um sistema de justiça administrativa que proporcione aos particulares uma tutela jurisdicional efetiva perante o exercício da função administrativa.

Ora, a nosso ver, o contencioso administrativo foi historicamente marcado por uma excessiva instrumentalidade em relação ao Direito Administrativo e à sua lógica de prevalência do interesse público, prosseguido pela Administração, sobre os interesses dos particulares. E, entre nós, ele manteve-se fiel, até ao final do século XX, à sua génese histórica, determinada pelo propósito de proporcionar à Administração Pública um foro privativo constrangido por drásticas limitações quanto aos seus poderes de jurisdição e perante o qual ela fosse titular de um estatuto processual de privilégio em relação aos particulares.

Ora, a nosso ver, a jurisdição administrativa que hoje temos não deve ser vista numa perspetiva de continuidade, mas de rotura, em relação a esse modelo histórico. Justifica-o a verdadeira *mudança de paradigma* que, neste domínio, resultou da instituição do Estado de Direito democrático em Portugal e das reformas profundas que ele trouxe consigo e que vieram a culminar na aprovação do ETAF e do CPTA, em 2002/2004.

**4.** Com efeito, os tribunais administrativos são, hoje, na nossa ordem jurídico-constitucional, verdadeiros tribunais, integrados no Poder Judicial e dotados de um corpo próprio de juízes, que dão corpo a uma jurisdição cuja autonomização só se explica pelo reconhecimento da necessidade da existência de especialização em razão da sempre crescente complexidade das questões que se colocam no âmbito das relações jurídicas administrativas. E, por outro lado, o regime processual administrativo hoje vigente confere, de harmonia com os princípios da Teoria Geral do Processo, poderes de plena jurisdição aos juízes administrativos e define o

<sup>5</sup> Cfr. Miguel Teixeira de Sousa, *op. cit.*, designadamente a pp. 346, 363 segs. e 384-385; José Lebre de Freitas, Relatório sobre Direito Processual Civil apresentado em provas de agregação, *Themis*, ano VI, nº 10, de 2005, pp. 190 segs..

estatuto dos sujeitos do processo administrativo em moldes que, consagrando a existência de condições de efetiva igualdade entre as partes, repudiam os privilégios injustificados de que a Administração tradicionalmente beneficiava.

O modelo de jurisdição instituído não põe, naturalmente, em causa o nosso *sistema de administração executiva*, assente na atribuição de amplos poderes de autoridade à Administração, nem o princípio da separação e interdependência dos poderes, que se projeta, naturalmente, na delimitação dos poderes de pronúncia dos tribunais administrativos perante o exercício dos poderes da Administração. É, aliás, esse pressuposto que explica a autonomia do Direito Processual Administrativo e, portanto, o facto de os processos nos tribunais administrativos não serem tramitados através da aplicação pura e simples do Direito Processual Civil. E, nesse sentido, veja-se, em particular, o regime dos pressupostos processuais e das vicissitudes da instância que é regulado nos artigos 38.º, 45.º e 45.º-A, e 50.º a 77.º-B do CPTA.

Mas o que se pretende aqui assumir é que o Direito Processual Administrativo pode ser um ramo de processo diferente dos outros, porque dirigido a dar resposta específica às necessidades que, no plano processual, decorrem das particularidades inerentes à natureza jurídico-administrativa dos litígios que são submetidos à apreciação dos tribunais administrativos — é essa, na verdade, a razão da sua existência —, sem deixar, por isso, de ser um ramo de Direito Processual, que, como tal, não obedece aos princípios conformadores do Direito Administrativo, mas a uma lógica própria, inspirada pelos princípios que decorrem da Teoria Geral do Processo — e que, nessa perspetiva, só deve adequar-se às exigências decorrentes do Direito Administrativo na medida em que isso não ponha injustificadamente em causa a sua fidelidade a esses princípios.

Com efeito, é assinalado na doutrina que o Direito Processual “não se reconduz a um conjunto de normas puramente técnicas, valorativamente neutras ou indiferentes”<sup>6</sup>. Para que a tutela jurisdicional, em especial dos direitos e interesses, se processe em conformidade com os valores que, em matéria processual, enformam o ordenamento jurídico e que, em primeira linha, decorrem da Constituição, o Direito Processual deve ser, por isso, configurado pelo legislador e interpretado e aplicado pelos juízes em conformidade com um conjunto de princípios, inspirados por valores específicos de ordem processual, enriquecidos numa perspetiva constitucional<sup>7</sup>.

A nosso ver, foi esse o caminho que, a partir do imperativo constitucional da tutela jurisdicional efetiva, foi encetado com a aprovação e a entrada em vigor do CPTA, que, nessa perspetiva, lançou as bases, como reconheceu *Diogo Freitas do Amaral*, para a distinção, “como de resto se faz há tantos anos noutras áreas do Direito, entre o direito substantivo e o direito processual, separando claramente aqui o Direito Administrativo, de um lado, e o Direito Processual Administrativo, do outro”<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> Cfr. Miguel Teixeira de Sousa, *op. cit.*, p. 344.

<sup>7</sup> Cfr. José Lebre de Freitas, *op. cit.*, pp. 190 segs., *maxime* p. 192.

<sup>8</sup> Cfr. Diogo Freitas do Amaral, “Apreciação do Relatório sobre “Justiça Administrativa” apresentado em provas de agregação pelo Prof. Doutor José Carlos Vieira de Andrade”, in *Scientia Iuridica*, tomo LII (2003), nº 296, p. 242.

5. Tudo o que acaba de ser dito encontra projeção nos termos em que, no vigente ordenamento jurídico português, se estabelece a relação entre o Direito Processual Administrativo e o Direito Processual Civil.

Com efeito, foi atrás afirmado que o Direito Processual Administrativo partilha com o Direito Processual Civil um conjunto de postulados comuns, que podem ser reconduzidos à Teoria Geral do Processo e que fundamentam a sua identidade e autonomia.

O ponto de partida do Direito Processual Administrativo é, pois, o Direito Processual, na expressão sedimentada que ele encontra no seu arquétipo, que é o Direito Processual Civil. E, portanto, o seu ponto de referência é o Direito Processual Civil, seja para o efeito de ser recebido, seja para o efeito de ser afastado ou derogado nas suas soluções. Sendo que a lógica da qual, quanto a esse ponto, parte o Direito Processual Administrativo é a de que só se justifica afastar as soluções do processo civil quando haja razões substantivas que o justifiquem; e a de que, nos casos pontuais em que isso se mostre inevitável, só se impõe comprimir os princípios que decorrem da Teoria Geral do Processo quando ponderosas razões imponham a necessidade de se proceder à harmonização desses princípios com outras exigências, decorrentes da necessidade de salvaguardar o interesse público envolvido nas relações jurídico-administrativas em litígio (neste último sentido, vejam-se soluções como as do artigo 83.º, n.º 4, ou dos artigos 45.º, n.º 1, e 163.º, n.º 1, na parte em que visam prevenir situações de excepcional prejuízo para o interesse público).

Nesta perspetiva, não vemos, pois, inconveniente em ver o Direito Processual Administrativo numa relação de especialidade com o Direito Processual Civil, na dimensão em que ele pode ser entendido como expressão do Direito Processual geral ou comum — o que, a nosso ver, não impede que, em caso de dúvida quanto a determinada situação processual, se deva entender que as normas de Direito Processual Administrativo, precisamente por serem especiais, têm preferência aplicativa sobre as do Direito Processual Civil que pudessem hipoteticamente regular de outro modo essa situação. Neste sentido lemos, na verdade, no contexto do ordenamento jurídico português vigente, a regra do artigo 1.º do CPTA, que determina a aplicação supletiva do Direito Processual Civil ao processo administrativo.

6. É neste contexto que se inscreve e, a nosso ver, deve ser entendida a opção estrutural que, na recente revisão do CPTA, foi assumida de se instituir a nova forma processual da *ação administrativa* (cfr. artigos 78.º e segs. do CPTA), que veio dotar o processo administrativo de uma forma de *processo declarativo comum* de corpo inteiro, objeto de uma regulação própria, caracterizada por uma pretensão de completude, que, sem prejuízo da sempre necessária aplicação supletiva do CPC para a integração de lacunas, tem por objeto estruturar o processo administrativo de modo próprio, do princípio ao fim, nos seus aspetos essenciais — opção que, a nosso ver, só a *mudança de paradigma* introduzida em 2002 pelo CPTA tornou possível e que se traduz na adoção, pelo CPTA, da mesma matriz estrutural a que obedece o CPC.

Como já tivemos oportunidade de assinalar noutra sede, pode, na verdade, dizer-se que, se, em 2002, o CPTA trouxe do processo civil o princípio de que *a cada direito (ou interesse legalmente protegido) corresponde uma ação* (cfr., em particular, artigos 2.º e 37.º), a sua revisão

de 2015 trouxe o *processo declarativo comum*, dirigido a dar corpo, sem entorses, àquele princípio. Esta é, a meu ver, a principal, a grande inovação introduzida pela revisão do CPTA, que veio, de algum modo, fechar a abóbada do edifício encetado em 2002. A nosso ver, com esta opção estrutural, fecha-se, pois, um ciclo, consumando-se a revolução desencadeada com a entrada em vigor do CPTA, em 1 de janeiro de 2004.

Com efeito, pode dizer-se que, dando cumprimento ao desígnio consagrado pela Revisão Constitucional de 1997 no artigo 268.º da Constituição, a referida revolução se concretizou nos seguintes vectores: criação de uma rede de tribunais administrativos de primeira instância apta a assumir a competência para dirimir a generalidade dos litígios correspondentes à jurisdição administrativa; atribuição aos juízes administrativos de poderes de plena jurisdição, aptos a dar resposta adequada a todos os tipos de pretensões processuais que possam emergir das relações jurídicas administrativas; consagração de um regime processual mais aproximado daquele a que uma evolução de séculos conduziu o processo civil e, portanto, dotado da flexibilidade necessária para promover o acesso à justiça e se adequar à dedução de todos os tipos de pretensões e à utilização de todos os meios de prova necessários ao cabal esclarecimento das questões em litígio.

Nesse sentido, o ETAF de 2002 transferiu a generalidade das competências dos tribunais administrativos em primeiro grau de jurisdição para a nova rede de tribunais de primeira instância; e o CPTA consagrou o princípio da tutela jurisdicional efetiva, plena e sem lacunas, do qual resultou que a todo o direito ou interesse legalmente protegido corresponde a tutela adequada junto dos tribunais administrativos, pelo que todos os tipos de pretensões podem ser deduzidos perante estes tribunais (artigo 2.º); o princípio da plena jurisdição dos tribunais administrativos, do qual resultou que estes tribunais passaram a dispor de todos os poderes de pronúncia, de modo a poderem dar a resposta adequada ao universo irrestrito de pretensões que perante eles passaram a poder ser deduzidas (artigo 3.º); e o princípio da livre cumulação de pedidos (artigo 4.º), que implicou a necessidade de as formas do processo administrativo passarem a ser estruturadas de modo a poderem adequar-se à utilização de todo o tipo de meios instrutórios.

A verdade, porém, é que a revolução era grande, e difícil de concretizar de uma só vez. A experiência da aplicação do CPTA e a interiorização pela comunidade jurídico-administrativa das novidades por eles trazidas permitiram, no entanto, que, com o tempo, a reforma de 2002 se fosse consolidando, desse modo preparando o terreno para esse passo, que veio a ser concretizado na revisão de 2015.

**7.** Como temos vindo a notar, cumpre reconhecer que a instituição da nova *ação administrativa* como a forma do processo declarativo comum nos tribunais administrativos corresponde a uma solução de aprofundamento na continuidade e, portanto, em coerência com a orientação desde o início adotada pelo CPTA. A nosso ver, ela é, na verdade, a evolução natural do modelo instituído em 2002/2004.

Como, com efeito, tivemos oportunidade de assinalar na primeira edição do nosso *Manual de Processo Administrativo*<sup>9</sup>, a contraposição entre *ação administrativa especial* e *ação administrativa comum* não era coerente com diversos elementos, de transformação profunda em relação ao modelo anterior, que o CPTA trazia consigo e com os quais conflituava. E isto porque, embora, do ponto de vista da estrutura das formas de processo, tivesse, de facto, consagrado esse modelo dualista, a verdade é que, por outro lado, o CPTA tinha feito outras opções que tinham introduzido uma certa incoerência no modelo efetivamente adotado.

Com efeito, embora se possa dizer que a tramitação que o Código tinha estabelecido para a ação administrativa especial era, de algum modo, a sucessora daquela que, no regime que o precedeu, correspondia ao recurso contencioso de impugnação de atos administrativos, a verdade é que poucos eram os traços em que ela se aproximava desse modelo. A matriz da tramitação da ação administrativa especial residia, na verdade, em aspetos fundamentais, no processo declarativo comum do CPC, podendo, mesmo, dizer-se que (já) correspondia a uma adaptação deste modelo a certas especificidades próprias do processo administrativo.

Esta circunstância deveu-se primordialmente à consagração do princípio, a que já fiz alusão, da livre cumulação de pedidos, que, como foi dito, exigiu que, do ponto de vista da tramitação processual, se criassem as condições necessárias para que, numa única forma de processo, a da ação administrativa especial, pudessem ser apreciados, não apenas os pedidos dirigidos ao estrito reconhecimento da ilegalidade de atos administrativos ou regulamentos, mas também todos os demais pedidos que com aqueles pudessem ser cumulados.

Na verdade, a introdução da possibilidade da dedução e apreciação, no âmbito da ação administrativa especial, dos pedidos que correspondiam à forma da ação administrativa comum, com a conseqüente aproximação da tramitação da ação administrativa especial ao processo civil, indispensável para que tal fosse possível, autorizava a que se perguntasse: se a tramitação da ação administrativa especial foi, afinal, desenhada para conjugar a necessidade de dar resposta a exigências próprias do processo administrativo, designadamente no domínio da impugnação de atos administrativos e de regulamentos, com a necessidade de viabilizar a apreciação de todos os demais litígios que se inscrevem no âmbito da jurisdição administrativa, porque não submeter todos os processos não-urgentes do contencioso administrativo a um único modelo de tramitação, o da ação administrativa especial?

Ao que acresce que, no sentido da consagração da ação administrativa especial como o modelo único de tramitação dos processos administrativos não-urgentes, concorria, por outro lado, a conveniência em dar resposta a dificuldades que a delimitação do âmbito de intervenção da ação administrativa comum e da ação administrativa especial colocava. Bastava pensar na incoerência de se enquadrar o contencioso dos contratos no âmbito da ação administrativa comum e o dos atos administrativos no da ação administrativa especial, num contexto (diferente do tradicional) de crescente fungibilidade entre as figuras do ato administrativo e do contrato; ou nas dificuldades práticas que resultavam da circunstância de se erigir a distinção entre os actos administrativos e as declarações que a Administração profere fora do exercício de poderes de autoridade em critério de delimitação do âmbito de formas diferentes de processo.

<sup>9</sup> Cfr. *Manual de Processo Administrativo*, Coimbra, 2010, pp. 355-357.

A nosso ver, as razões enunciadas justificavam que fosse dado o passo que, com a revisão de 2015, veio a ser dado, de se submeterem todos os processos administrativos não-urgentes a uma única forma de processo. Essa era, na verdade, a evolução natural do modelo consagrado.

**8.** Mas, uma vez dito isto, o que nos parece mais relevante sublinhar é que a instituição da nova forma processual da ação administrativa assinala o atingimento da maioria do Direito Processual Administrativo, como parte integrante de pleno direito da estrutura do Estado de Direito democrático português.

Com efeito, a opção feita não foi apenas a de submeter todos os processos não-urgentes à forma da ação administrativa especial: foi a de criar uma nova forma de processo, a *ação administrativa*, que se assume como o processo declarativo comum dos tribunais administrativos e que, herdando embora diversos traços da ação administrativa especial, não se confunde com ela.

Como é natural, a nova forma de processo preserva elementos provenientes do modelo da anterior ação administrativa especial. Mas, com muito relevante influência do mais recente e inovador regime do processo civil, procura a síntese de aspetos específicos de regime provenientes do anterior modelo com um forte componente de transposição, ainda que com importantes adaptações, do regime do processo declarativo comum do CPC <sup>10</sup>.

Mais do que isso: parte do modelo do processo civil, à luz dos princípios da Teoria Geral do Processo que o inspira, para os adaptar, na medida do considerado necessário às particularidades que decorrem da natureza jurídico-administrativa dos litígios que são objeto da jurisdição administrativa. Com o que passa a ser a mais evidente e estruturante expressão da lógica do Direito Processual Administrativo a que atrás fizemos referência.

### Vídeo da apresentação

---

<sup>10</sup> A nova forma da ação administrativa é, por isso, uma forma de processo de aplicação flexível, como é próprio do processo moderno, inspirado por princípios de gestão e adequação processual (cfr. o novo artigo 7.º-A), que contém disposições que, por terem em vista os processos da antiga ação administrativa especial, respeitantes a atos de autoridade da Administração, em função dos quais nasceram, só são aplicáveis a processos desse tipo (vejam-se os exemplos do artigo 84.º, que impõe o envio do processo instrutor, "quando exista", ou do n.º 4 do artigo 83.º, que afasta o ónus da impugnação especificada nas ações sobre atos administrativos e normas regulamentares), ao lado de outras, de aplicabilidade geral, transpostas do processo civil, ainda que com adaptações.

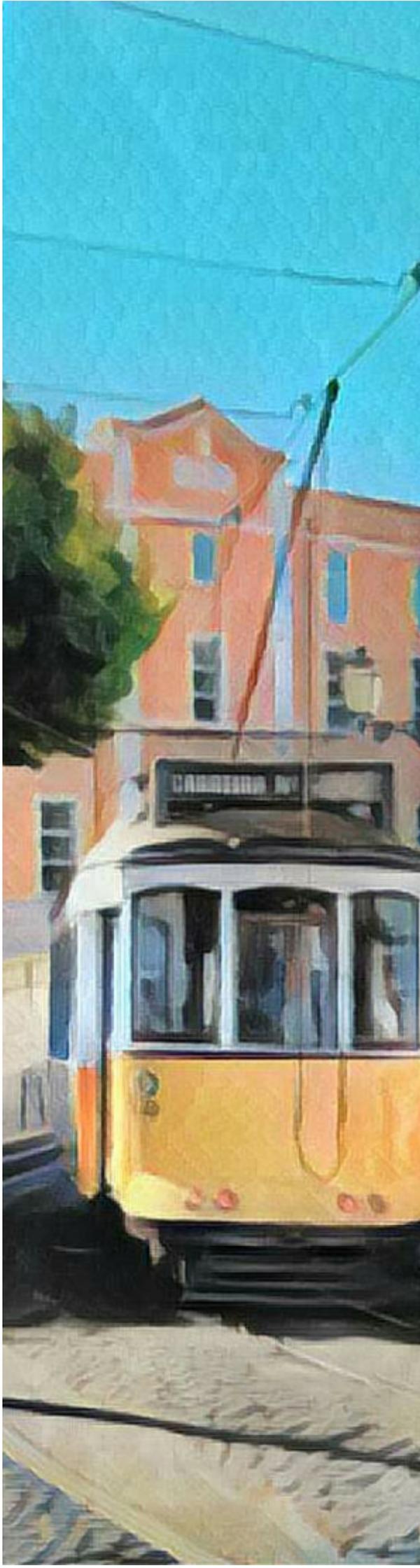
**CENTRO DE ESTUDOS JUDICIÁRIOS**  
Largo do Limoeiro 1149-048 - Telef.: 218845600 - Fax: 218845615 Email: cej@mail.cej.mj.pt | www.cej.mj.pt

A Reforma do Direito Processual Administrativo      Mário Aroso de Almeida, Professor e Pro-Reitor da Universidade Católica Portuguesa...      Centro de Estudos Judiciários - Auditório 12.02.2015 10:30

FCT      FCCN      www.fccn.pt

→ <https://educast.fccn.pt/vod/clips/579afukxq/flash.html>

C E N T R O  
DE ESTUDOS  
JUDICIÁRIOS



**2.  
Princípios do  
Processo  
Administrativo -  
importância e  
aplicação prática**

**Carlos Carvalho**

C E N T R O  
DE ESTUDOS  
JUDICIÁRIOS

## PRINCÍPIOS DO PROCESSO ADMINISTRATIVO. IMPORTÂNCIA E APLICAÇÃO PRÁTICA \*

Carlos Carvalho \*\*

1. Introdução.
  2. Dos princípios do processo administrativo - assento e dimensão prática.
  3. Nota final.
- Vídeo.

### 1. Introdução

Conhecem certamente a frase ou máxima de Joaquim Gomes Canotilho “diz-me se um tribunal aplica princípios e eu digo-te que tipo de justiça ele faz”.

Na verdade, os princípios gerais de direito, mormente, os princípios processuais, constituem aquilo que, na terminologia informática, denominaria como o “hardware” do ordenamento jurídico, o esqueleto, a estrutura do mesmo, onde todo o demais quadro normativo, as regras jurídicas precisas e densas assentam e encontram seu sustentáculo.

Se o Direito não pode ser todo de princípios o mesmo não deve, nem pode ser reduzido às regras.

Importa ter sempre presente que o processo, seja ele judicial, administrativo, tributário ou outro, não é um fim em si mesmo, mas um meio, um instrumento para a dicção do direito, para a realização ou efetivação da justiça do caso, na certeza de que se cada processo tem um número que lhe é atribuído, o mesmo não se esgota nele, na sua mera e simples estatística da baixa que arrasta a sua decisão.

No mesmo mostram-se envolvidas uma ou mesmo várias pessoas que têm um nome e cujas vivências são marcadas pelo seu desfecho, cabendo ao julgador não esquecer tal realidade e o impacto da sua decisão. E isso não só quando profere a decisão final, mas, também, quando está a tramitar o processo, já que na interpretação e aplicação de princípios e regras uma boa dose de bom senso e de humanidade se revela essencial e basilar a um juiz ou a uma juíza.

Atente-se que não há hoje quem não esteja consciente do papel criativo e constitutivo do juiz a quando da prolação da decisão judicial e, bem assim, daquilo que esta representa em termos da tensão criadora do direito para o caso concreto, sendo certo que o julgador hoje é chamado a ser agente não apenas pacificador, arbitrador e regulador de conflitos sociais, mas também de agente fator de “*redução da complexidade*”.

---

\* Optamos no presente texto, mantendo o registo de discurso e sem qualquer modificação e/ou atualização de referências normativas ou outras, pela versão daquilo que foi a nossa comunicação realizada em 12 de fevereiro de 2015 no CEJ no âmbito do Seminário relativo à “Reforma do Direito Processual Administrativo”. Já publicado no e-book: “Direito e Processo Administrativo”.

\*\* Juiz Conselheiro do Supremo Tribunal Administrativo.

Os princípios jurídicos dão lastro e sentido às regras, devendo estas ser lidas, interpretadas e aplicadas à sua luz, impondo-se aferir se a solução/decisão a que se chega no processo e suas consequências se mostram adequadas ou em coerência com os objetivos prosseguidos pelos princípios que foram plasmados nas normas legais do processo convocadas.

Mas passemos, sem mais delongas, à abordagem essencialmente prática do tema dos princípios do processo administrativo que nos propusemos trazer nesta comunicação, cientes que além dos mesmos relevam nos domínios da justiça administrativa outros princípios, que José Carlos Vieira de Andrade, denomina de “princípios da juridicidade substancial”<sup>1</sup> [como, por exemplo, os princípios da legalidade, da justiça, da igualdade, da imparcialidade, da proporcionalidade, da boa fé, da racionalidade, da proteção da confiança, que respeitam diretamente à atuação administrativa] e os “princípios sistêmicos, estruturantes do Estado de Direito” [como o princípio da separação e interdependência de poderes (com reflexos claros, desde logo, nas soluções vertidas, nomeadamente, nos arts. 3.º e 71.º, n.º 2, do CPTA), ou o princípio de acesso ao direito e à justiça e à proteção/tutela jurisdicional efetiva - arts. 20.º e 268.º, n.º 4, da CRP, 2.º do CPTA, 1.º e 2.º do CPC/2013<sup>2</sup>].

Este princípio constitucional da plenitude da garantia jurisdicional administrativa não só opera uma parificação entre as diversas pretensões que podem ser requeridas em contencioso administrativo, como impede que umas se encontrem subalternizadas face a outras, assim, como formula uma indicação meramente exemplificativa dos meios processuais admissíveis, já que nada obsta a que o legislador ordinário possa prever e regular outras providências judiciais (declarativas/executivas, principais/cautelares).

## **2. Dos princípios do processo administrativo - assento e dimensão prática**

Os princípios jurídicos não podem ter existência apenas num plano abstrato, no que seja um mundo ideal e perfeito.

Os mesmos devem ter existência no plano concreto, naquilo que é a vivência real na qual o julgador se posiciona, cabendo a este, na sua função, com os mesmos viver e conviver.

Os princípios jurídicos, positivos e transpositivos, estruturam, perpassam e moldam todo o processo administrativo, encontrando-se no mesmo afirmados e consagrados princípios gerais de outros processos [v.g., do processo civil], como o princípio do dispositivo ou da autorresponsabilidade das partes ou o princípio do inquisitório, da oficiosidade ou da oficialidade, princípios esses que se combinam e se articulam em função das diversas formas de ação, das relações processuais que nas mesmas se estabelecem, numa tarefa de equilíbrio, por vezes, difícil.

Os mesmos encontram-se plasmados em vários âmbitos e fases, sendo que alguns deles perpassam, aliás, todo o processo.

<sup>1</sup> In: “Justiça Administrativa - Lições”, 12.ª edição, pág. 421.

<sup>2</sup> Na redação introduzida pela Lei n.º 41/2013, redação essa a que se reportarão todas as demais citações de normativos daquele Código sem expressa referência em contrário.

Passemos, então, em revista os vários âmbitos e fases, pondo em evidência os princípios que aí se mostram consagrados, sua dimensão, comandos enunciados e respetivas implicações.

**2.1.** No quadro da ***promoção ou da iniciativa processual*** importa destacar:

*i) O princípio da necessidade do pedido* [cfr. n.º 1 do art. 3.º do CPC];

*ii) O princípio da promoção alternativa (particular ou pública)*, em que a iniciativa cabe, normalmente, aos particulares em decorrência do princípio do dispositivo, do princípio da liberdade de iniciativa [“iniciativa particular”] a que se soma “iniciativa popular” [individual ou coletiva] na dedução de ações para defesa dos seus direitos e interesses, mas a que se juntam os poderes de iniciativa do MP e das entidades e dos órgãos administrativos - princípio da oficialidade [cfr., entre outros, os arts. 9.º, 40.º, 55.º, 68.º, 73.º, n.ºs 1, 3 e 4, e 141.º todos do CPTA].

**2.2.** Já no quadro da definição do ***âmbito do processo ou da determinação do objeto e limites de pronúncia*** importa considerar:

*i) O princípio da resolução global da situação litigiosa e da agilização processual* [através dum regime generoso da cumulação pedidos (originário e sucessivo - modificação objetiva da instância) - cfr. arts. 4.º, 5.º, 62.º, 63.º do CPTA -; da apensação de processos - cfr. arts. 28.º, n.º 1 (geral) e 61.º (impugnações) do CPTA -; do regime de processos em massa - cfr. art. 48.º -; do reenvio prejudicial para o STA nos termos do art. 93.º do CPTA; da permissão de emissão de decisão sumária (em 1.ª instância - art. 94.º, n.º 3 do CPTA - em sede de recurso jurisdicional - art. 656.º do CPC); do conhecimento oficioso de ilegalidades - cfr. art. 95.º, n.º 2, do CPTA -; ou da plenitude da execução - cfr. arts. 164.º, n.º 3, 167.º, n.º 1, 176.º, n.º 5 e 179.º, n.º 2, do CPTA];

*ii) O princípio da vinculação do juiz ao pedido* [congruência ou correspondência entre decisão e pedido - arts. 94.º, n.º 1 e 95.º, n.º 1, do CPTA, 608.º, n.º 2, 609.º do CPC cujo incumprimento é sancionado com a nulidade da decisão - art. 615.º, n.º 1, als. c), d) e e), do CPC], sendo que o mesmo implica, mormente, nas ações administrativas especiais [AAE] de impugnação de atos e de normas que o tribunal não poderia conhecer da legalidade de ato ou de norma diferente dos que se mostram impugnados, sendo que o mesmo princípio sofre, todavia, várias limitações ou compressões [v.g., na impugnação de atos em que é pedida tão-só a sua anulação não está o juiz limitado ou impedido de declarar a nulidade do ato; na possibilidade de conhecimento de novos fundamentos de ilegalidade nos termos do n.º 2 do art. 95.º do CPTA; nos regimes previstos nos arts. 45.º e 102.º, n.º 5, ambos do CPTA; ou mesmo no quadro dos processos cautelares as situações de não adstrição à providência concretamente requerida - art. 120.º, n.º 3, do CPTA - e de antecipação da decisão principal no processo cautelar - art. 121.º do CPTA];

*iii) O princípio da limitação do juiz pela causa de pedir* (princípio da substanciação) nos termos do qual o tribunal só pode basear a sua decisão nos factos principais/essenciais e nos fundamentos concretos do efeito jurídico pretendido que foram invocados no processo - arts.

95.º, n.º 1, do CPTA, 5.º, 608.º, n.º 2, do CPC -, mas que sofre compressões ou não vale no quadro das ações administrativas de impugnação de normas [cfr. art. 75.º do CPTA - no qual o juiz pode decidir com fundamento na ofensa de princípios ou normas jurídicas diversos daqueles cuja violação haja sido invocada] e nas ações administrativas de impugnação de atos administrativos [cfr. art. 95.º, n.º 2, do CPTA];

*iv) O princípio da estabilidade objetiva da instância* enquanto decorrência tradicional do princípio dispositivo, implicando que pedido e causa de pedir, conjuntamente com o objeto, delimitam a instância no início desta e assim a mesma se mantém até à decisão final [cfr. arts. 259.º e 260.º do CPC]. Se é certo que este princípio no processo civil não vale em termos absolutos temos que também no contencioso administrativo o mesmo sofre de limitações várias, mormente, com a generosa possibilidade de ampliação e substituição do pedido nos processos de impugnação de atos [vide arts. 63.º e 64.º do CPTA] e nos de condenação à prática do ato devido [art. 70.º do CPTA] enquanto afirmação/manifestação dum princípio da flexibilização processual; com o convite do juiz ao autor para substituir a petição inicial formulando pedido de condenação à prática do ato devido nos casos de impugnação de ato indeferimento [cfr. art. 51.º, n.º 4, do CPTA]; com a possibilidade de alteração da causa de pedir (ampliação/redução) quando se tragam ao processo factos supervenientes ou de conhecimento superveniente [cfr. arts. 86.º e 91.º, n.º 5, do CPTA]; com a modificação objetiva da instância prevista nos arts. 45.º [ampliada às AAE pelo art. 49.º] e 102.º, n.º 5, do CPTA, enquanto também afirmação/manifestação do referido princípio da flexibilização processual;

*v) O princípio da plena jurisdição dos tribunais administrativos*, já que em decorrência ou concretização da garantia jurisdicional efetiva de que a todo o direito corresponde uma ação exige-se, também, o reforço dos poderes do juiz ao nível do conteúdo da decisão, implicando que este possa emitir injunções e pronúncias condenatórias relativamente à Administração, sendo nesta outra perspetiva que se pode falar do princípio de plena jurisdição dos tribunais administrativos e que surge consagrado no já citado art. 3.º do CPTA.

**2.3.** Por sua vez, no quadro da *prosseção processual* (decurso, condução e extinção do processo) impõe-se ter em consideração:

*i) O princípio da tipicidade dos trâmites processuais* o qual, enquanto reflexo do princípio da tipicidade das formas processuais, do mesmo decorre a imposição de que os trâmites e sua respetiva sequência se mostrem fixados por lei [v.g., arts. 10.º, 131.º, 144.º, 195.º, 552.º e segs. do CPC, 35.º, 78.º e segs. do CPTA];

*ii) O princípio da compatibilidade processual* [cfr. arts. 5.º, n.º 1, do CPTA e 37.º, n.ºs 2 e 3, do CPC], através do qual se pretende facilitar a cumulação de pedidos e, assim, determinando a compatibilidade entre as diversas formas de processo, optando-se pela aplicação da forma da ação administrativa especial com as adaptações que se revelem necessárias;

*iii) O princípio da adequação formal da tramitação* [cfr. art. 547.º do CPC aplicável e válido no contencioso administrativo *ex vi* arts. 1.º e 42.º do CPTA] nos termos do qual o “juiz deve adotar a tramitação processual adequada às especificidades da causa e adaptar o conteúdo e a forma dos atos processuais ao fim que visam atingir, assegurando um processo equitativo.

Aliás, o próprio CPTA contém uma regra de adequação processual para o caso especial da cumulação de pedidos, prevista como regra geral no art. 4.º, já que no seu art. 5.º, como vimos, se define um critério de compatibilização processual destinado a permitir que o processo possa prosseguir como ação administrativa especial, com as adaptações que se revelem necessárias<sup>3</sup>, quando aos pedidos cumulados correspondam diferentes formas de processo;

**iv) O princípio do dispositivo ou da autorresponsabilidade das partes**, o qual, no segmento relativo à condução do processo, determina que cabe às partes interessadas a dinamização do processo e não ao juiz, como seria próprio do princípio do inquisitório, sendo que tem manifestações várias no nosso contencioso, nomeadamente, na absolvição da instância em caso de falta de suprimento de exceções ou de correção de irregularidades do articulado [cfr. art. 88.º, n.º 4, do CPTA], ou na possibilidade de desistência da instância ou do pedido [cfr. arts. 62.º do CPTA, 283.º do CPC], ou, ainda, na aceitação no âmbito do processo executivo do estabelecimento, por acordo entre a Administração e o exequente, da existência duma causa legítima de inexecução de decisão judicial [cfr. art. 159.º, n.º 1, do CPTA]. Também o mesmo não vale em termos absolutos já que sofre **limitações e compressões**, nomeadamente, nas ações administrativas especiais de impugnação de atos e nas ações populares sociais, em que o princípio da oficialidade também se afirma, mormente, através da atribuição ao Ministério Público de poderes de prossecução do processo iniciado por particular e que havia terminado por desistência deste [cfr. arts. 62.º do CPTA e 16.º, n.º 3, da Lei n.º 83/95 - diploma que disciplina o direito de participação procedimental e a ação popular]; na impossibilidade de confissão do pedido por parte da Administração como forma de por termo ao processo de impugnação de ato<sup>4</sup>, tudo sem prejuízo da possibilidade de, por decisão administrativa unilateral de anulação do ato impugnado [denominada «revogação anulatória» - arts. 64.º CPTA e 165.º e segs. do CPA/2015<sup>5</sup>], operar a extinção da instância por inutilidade superveniente da lide decorrente da “satisfação” da pretensão invalidatória que havia sido deduzida; nas ações administrativas especiais de impugnação de ato com a **atribuição ao juiz do poder de conhecer de novos fundamentos de ilegalidade não invocados pelas partes** [cfr. art. 95.º, n.º 2, do CPTA]; na **acentuação dos poderes de direção e condução do processo pelo juiz** numa afirmação do princípio do inquisitório associado ao princípio do favorecimento do processo [cfr. arts. 6.º, 411.º e 590.º do CPC, 88.º do CPTA];

**v) O princípio da igualdade das partes** [cfr. art. 6.º do CPTA], o qual impõe que o julgador assegure um estatuto de igualdade efetiva das partes no processo, tanto no que se refere ao exercício de faculdades e meios de defesa, como no plano da aplicação de cominações ou de sanções processuais, o que envolve a ausência duma ideia de privilégio ou de favorecimento, nomeadamente, da Administração face ao juiz [já este dispõe atualmente de poderes de intimação, condenação e sanção - vide arts. 3.º, 71.º e 95.º, n.º 3, todos do CPTA] e ao

<sup>3</sup> Por exemplo, realização de audiência prévia; não limitação constante do art. 90.º, n.º 2, do CPTA quanto à admissão de requerimentos probatórios valendo em pleno regras do CPC.

<sup>4</sup> Será admissível, todavia, a transação no quadro do contencioso administrativo, mormente, na ação administrativa comum, salvo nas situações respeitantes à validade de atos cuja prática seja imposta por lei ou respeitem a obrigações legais ou direitos irrenunciáveis [cfr. arts. 283.º e segs. CPC].

<sup>5</sup> Publicado em anexo ao DL n.º 04/2015, de 07.01.

particular ou na sua comparação com ele, bem como na sujeição do pagamento de custas e na suscetibilidade de sancionamento por litigância de má-fé.

A igualdade perante a lei é premissa para a afirmação da igualdade perante o juiz pelo que as partes devem merecer deste um tratamento igualitário, paritário, de molde a que, em termos substanciais e não meramente formais, tenham ou gozem das mesmas oportunidades de fazer valer em juízo as suas razões, de apresentar a sua causa, incluindo, mormente, o uso de meios de defesa e aplicação de cominações/sanções processuais, ou ao nível da admissão da prova e da apreciação do seu valor de molde a que não se coloque uma parte em situação de nítida desvantagem em relação à contraparte.

Este princípio da igualdade das partes impõe que a ambas devem ser assegurados os mesmos direitos e onerados com os mesmos deveres, ou seja, devem ser/estar colocadas em permanente igualdade de posições como sujeitos processuais, posicionando-se em plena paridade entre si e perante o tribunal, sendo que, como afirmam Jorge Miranda e Rui Medeiros, tal princípio “postula equilíbrio entre as partes na perspectiva dos meios processuais de que para o efeito dispõem e, embora não implique uma identidade formal absoluta de meios (...) exige que o autor e o réu tenham direitos processuais idênticos e estejam sujeitos também a ónus e cominações idênticos, sempre que a sua posição no processo for equiparável”, sendo que o mesmo princípio “impede, à partida, a introdução de discriminações em função da natureza subjetiva da parte em causa”<sup>6</sup>.

Note-se, todavia, que este princípio não permite que o julgador possa afastar regimes processuais de carácter imperativo que legalmente se mostrem fixados enquanto garantem uma igualdade formal entre as partes, nem quer significar que estas estejam sempre e necessariamente numa posição de absoluta e estrita igualdade já que nem sempre é possível ultrapassar certas diferenças substanciais advenientes da sua posição processual na relação jurídica que se estabelece e dos quais deriva a atribuição/imposição de determinados direitos, deveres e ónus decorrentes do respetivo posicionamento [v.g., quanto ao momento da propositura da ação, à observância dos pressupostos processuais, ao ónus de prova dos factos necessários à obtenção de decisão favorável à pretensão deduzida - cfr. arts. 415.º CPC e 342.º e segs. do CC]<sup>7</sup>.

Este princípio e o do contraditório mostram-se intimamente associados visto o segundo derivar do primeiro, na certeza de que ambos derivam, em última instância, do princípio do Estado de Direito, encerrando uma particular garantia de imparcialidade do tribunal perante as partes, para além de que, como afirmava J. Castro Mendes, perante o julgador “tanto vale uma parte como a outra, ambas devem ter igual tratamento; e ambas devem ter por conseguinte iguais oportunidades de expor as suas razões, procurando convencer o tribunal a compor o litígio a seu favor” até porque “esta dialética, esta recíproca fiscalização de afirmações, é dos meios mais eficazes para assegurar a vitória da verdade e da justiça”<sup>8-9</sup>.

<sup>6</sup> Vide in: “Constituição Portuguesa Anotada”, Tomo I, pág. 193.

<sup>7</sup> Cfr., sobre a problemática, Miguel Teixeira de Sousa in: “Estudos sobre o Novo Processo Civil”, 2.ª edição, págs. 42/43.

<sup>8</sup> Vide in: “Direito Processual Civil”, 1.º volume, revisto e atualizado, pág. 195.

Refere ainda a este propósito C. Lopes do Rego que “a jurisprudência constitucional vem conferindo relevância fundamental ao princípio da igualdade processual, enquanto expressão da garantia da via judiciária, entendendo mesmo (...) que a própria exigência do contraditório radica, em última análise, no princípio da igualdade das partes” o que importa consequências em sede de proibição do arbítrio legislativo na definição das regras processuais, bem como deverão “as partes gozar de um estatuto processual idêntico sempre que a sua posição no processo seja equiparável, não sendo admissível a introdução de discriminações no uso dos diferentes meios processuais em função da natureza subjetiva da parte em causa”, sendo que “a qualificação da igualdade das partes como «substancial» mais não pretenderá significar que ela se não basta com uma pura simetria formal de estatutos processuais (...), mas que ambas devem beneficiar de idênticas oportunidades para alcançarem uma justiça substancial, traduzida na justa composição do litígio, em conformidade com o direito material aplicável e com a realidade dos factos, apurada no processo sem restrições ou limitações indevidas”<sup>10</sup>.

De referir ainda que, tal como sustenta Miguel Teixeira de Sousa em sede de delimitação do princípio da igualdade no seu confronto com os poderes inquisitórios conferidos ao julgador, o “dever de procurar a verdade sobrepõe-se ao dever assistencial do juiz perante qualquer das partes, o que demonstra que os poderes instrutórios e inquisitórios não são concebidos como meios de promover a igualdade substancial entre elas. (...) a expressão do princípio da igualdade deve ser procurada fora daqueles poderes instrutórios ou inquisitórios, o que de modo algum exclui um amplo campo de aplicação desse princípio”<sup>11</sup>, sendo que mais à frente sustenta ainda que “a «igualdade formal perante o juiz» necessita de ser completada por uma «igualdade substancial através do juiz». (...) o dever de assegurar a igualdade substancial das partes terá aplicação sempre que a lei imponha uma intervenção assistencial do tribunal”<sup>12</sup>, na certeza de que o “conteúdo negativo do princípio da igualdade substancial destina-se a impedir que o juiz crie situações de desigualdade substancial entre as partes. Assim, ..., este princípio obsta a que o tribunal fixe, para cada uma das partes, prazos diferentes para o exercício da mesma faculdade ou o cumprimento do mesmo ónus”<sup>13</sup>;

**vi) Os princípios da cooperação e da boa-fé processual**, em que o CPTA formula em termos gerais o princípio da cooperação de todos os intervenientes no processo [magistrados, mandatários judiciais e partes] de molde a que se obtenha, com brevidade e eficácia, a justa composição do litígio [cfr. art. 08.º do CPTA], importando registar os especiais deveres de

<sup>9</sup> Nas palavras de Manuel de Andrade o princípio em análise consubstancia-se “em as partes serem postas no processo em perfeita paridade de condições, disfrutando, portanto, de idênticas possibilidades de obter a justiça que lhes seja devida” [in: “Noções Elementares de Processo Civil”, 2.ª edição, 1979, pág. 380] e, em concreto, defende J. Lebre de Freitas que o princípio exige ou impõe “o equilíbrio entre as partes ao longo de todo o processo, na perspectiva dos meios processuais de que dispõem para apresentar e fazer vingar as respetivas teses: não implicando uma identidade formal absoluta de todos os meios, que a diversidade das posições das partes impossibilita, exige, porém, a identidade de faculdades e meios de defesa processuais das partes e a sua sujeição a ónus e cominações idênticos, sempre que a sua posição perante o processo é equiparável, e um jogo de compensações gerador do equilíbrio global do processo, quando a desigualdade objectiva intrínseca de certas posições processuais leva a atribuir a uma parte meios processuais não atribuíveis à outra. Próximo do princípio constitucional da igualdade e não discriminação (art. 13.º CR), o princípio da igualdade de armas impõe um «estatuto de igualdade substancial das partes»” [in “Introdução ao Processo Civil ...”, 1996, págs. 105/106].

<sup>10</sup> Vide “Comentários ao Código de Processo Civil”, vol. I, 2.ª edição, 2004, págs. 35/36.

<sup>11</sup> In: ob. cit., pág. 44; no mesmo sentido, vide, ainda, C. Lopes do Rego in: ob. cit., págs. 38/39.

<sup>12</sup> In: ob. cit., pág. 44.

<sup>13</sup> In: ob. cit., pág. 45.

colaboração que recaem ou impendem sobre as entidades administrativas [vide n.º 4 do citado art. 8.º do CPTA] e que relevam, nomeadamente, para efeitos do art. 63.º, n.º 1, do CPTA [modificação objetiva da instância através da ampliação do objeto da AAE à impugnação de novos atos praticados no procedimento] e também no quadro do convite ao suprimento de deficiências e irregularidades dos articulados e de exceções [cfr. art. 88.º do CPTA], bem como da instrução probatória como iremos constatar mais à frente.

Também na mesma linha de igualdade de tratamento entre as partes se consagrou, no mesmo art. 8.º do CPTA, o princípio da boa-fé, o qual impõe às partes um dever de as mesmas usarem o meio processual e nele intervirem com lealdade e lisura, abstendo-se, nomeadamente, de requererem diligências inúteis e de adotarem expedientes dilatatórios [vide n.º 2 do citado preceito e bem assim o art. 8.º do CPC - dever de boa-fé processual - com correspondente sancionamento das partes incluindo a Administração em caso de incumprimento pelo arts. 542.º e segs. CPC e 6.º do CPTA - litigância de má fé].

Nessa medida, poderemos admitir a possibilidade de condenação da Administração como litigante de má-fé caso a mesma omita gravemente os deveres de comunicação previstos no art. 8.º, n.º 4 do CPTA ou se recuse a juntar aos autos o processo administrativo e isso sem prejuízo da sanção quer em termos previstos no n.º 4 do art. 84.º do CPTA [sanção pecuniária compulsória e apuramento de outro tipo de responsabilidades] quer em termos probatórios inserta no n.º 5 do mesmo artigo. Também a má-fé processual se mostra sancionada através da perda do efeito interruptivo do prazo de impugnação contenciosa nos termos que se mostram conjugados do disposto nos arts. 60.º, n.ºs 2 e 3, e 106.º, n.º 2, do CPTA;

**vii) O princípio do contraditório e da audiência**, o qual impõe que, por regra<sup>14</sup>, seja dada oportunidade de intervenção efetiva a todos os participantes no processo, de molde a permitir ao juiz uma decisão imparcial e fundada após ponderação das razões aduzidas por cada uma das partes em litígio.

Mas o mesmo princípio também constitui garantia de que não sejam admitidas provas, nem proferidas pelo tribunal quaisquer decisões desfavoráveis a um sujeito processual sem que o mesmo haja sido ouvido sobre a matéria e lhe tenha sido, previamente, facultada uma ampla e efetiva possibilidade de a discutir.

Tal como afirmava J. Castro Mendes o referido princípio traduz-se no comando segundo o qual “sendo formulado um pedido ou oposto um argumento a certa pessoa, deve-se dar a essa oportunidade de se pronunciar sobre o pedido ou argumento, não se decidindo antes de dar tal oportunidade”, sendo que o mesmo “não diz respeito apenas ao processo em globo, mas a cada questão no processo suscitada” e só pode ser afastado pela lei, com base em prementes razões de celeridade e de eficácia, e não pela vontade das partes porquanto é “nulo o pacto pelo qual certa pessoa se comprometa a não se defender numa ação futura”<sup>15</sup>.

<sup>14</sup> Atente-se na exceção prevista quanto ao julgamento das nulidades processuais inserta no art. 201.º do CPC quando ali se prevê que a “arguição de qualquer nulidade pode ser indeferida, mas não pode ser deferida sem prévia audiência da parte contrária, salvo caso de manifesta desnecessidade”.

<sup>15</sup> Vide ob. cit., págs. 194, 196 e 197; vide, ainda, C. Lopes do Rego in: ob. cit., pág. 30.

Este princípio permite a cada uma das partes apresentar as suas razões de facto e de direito, oferecer as suas provas, controlar as provas da parte contrária, bem como emitir posição sobre o valor e resultado de umas e de outras<sup>16</sup>, sendo que o mesmo leva à proibição de convolações inesperadas ou da prolação de “decisões-surpresa”, na certeza, porém, que “no que à produção de prova se refere, o Tribunal Constitucional tem entendido que um tal direito não implica necessariamente a admissibilidade de todos os meios de prova permitidos em direito em qualquer tipo de processo e independentemente do objeto de litígio e não exclui em absoluto a introdução de limitações quantitativas na produção de certos meios de prova. Todavia, as limitações à produção de prova (...) não podem ser arbitrárias ou desproporcionadas”<sup>17</sup>.

Refere também a este propósito António S. Abrantes Geraldês que o princípio do contraditório “constitui, a par do (...) princípio dispositivo, pedra angular ou trave-mestra do sistema, sem a qual dificilmente as decisões seriam substancialmente justas. (...) só a audição de ambas as partes interessadas no pleito e a possibilidade que lhes é conferida de controlarem o modo de decisão dos tribunais permitirão que a verdade seja descoberta e que sejam acautelados os interesses dos litigantes”, sendo que “nenhum conflito é decidido sem que à outra parte seja dada a possibilidade de deduzir oposição”, na certeza ainda de que “a contraditoriedade impõem-se também, com excepcional vigor, no capítulo fulcral do processo que tem a ver com a demonstração da prova dos factos. Por isso mesmo o art. 517.º determina que as provas não são admitidas ou produzidas sem audiência contraditória”<sup>18</sup>.

E J. Lebre de Freitas afirma que se instituiu “uma noção mais lata de contraditoriedade (...) entendida como garantia da participação efetiva das partes no desenvolvimento de todo o litígio, mediante a possibilidade de, em plena igualdade, influírem em todos os elementos (factos, provas, questões de direito) que se encontram em ligação com o objeto da causa e que em qualquer fase do processo apareçam como potencialmente relevantes para a decisão. O escopo principal do princípio deixou assim de ser a defesa, no sentido negativo de oposição ou resistência à atuação alheia, para passar a ser de influência, no sentido positivo de direito de incidir ativamente no desenvolvimento e no êxito do processo ...”<sup>19</sup>.

Ora no CPTA são abundantes as manifestações do princípio em análise, nomeadamente, quer no âmbito da ação administrativa especial com a obrigação de demandar a autoridade e os contrainteressados [cfr. arts. 57.º, 68.º, n.º 2, do CPTA], incluindo até com alargamento de prazo de contestação caso tenha ocorrido citação, por erro da petição, de órgão diferente do que praticou ou deveria ter praticado o ato ou tenha havido impossibilidade de consulta em tempo útil do processo administrativo [vide arts. 81.º, n.ºs 2 e 3, e 83.º, n.º 5, ambos do CPTA], com a intervenção do Ministério Público [cfr. art. 85.º do CPTA], com a pronúncia sobre matéria de exceção arguida pelos RR. e/ou suscitada pelo julgador [cfr. art. 87.º, n.º 1, al. a),

<sup>16</sup> Cfr., entre outros, Ac. Tribunal Constitucional n.º 408/2010, de 09.11.2010 - Proc. n.º 263/2009 consultável in: «www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/»; J. C. Vieira de Andrade in: “A Justiça Administrativa - Lições”, 12.ª edição, págs. 438/439; Ireneu Cabral Barreto in: “A Convenção Europeia dos Direitos do Homem - Anotada”, 3.ª edição, págs. 133/134; J. Augusto Pais do Amaral in: “Direito Processual Civil”, 2013, 11.ª edição, pág. 16; Manuel Andrade in: ob. cit., pág. 379; Jorge Miranda e Rui Medeiros in: ob. cit., pág. 194.

<sup>17</sup> Cfr. Jorge Miranda e Rui Medeiros in: ob. cit., pág. 195.

<sup>18</sup> In: “Temas da Reforma do Processo Civil”, 1.º volume, 2.ª edição revista e ampliada, págs. 74/75 e 80.

<sup>19</sup> In: ob. cit., pág. 96.

do CPTA e, bem assim, em termos de tempestividade/caducidade do direito de ação quanto ao alargamento no quadro do n.º 4 do art. 58.º do CPTA], com as alegações complementares em caso de conhecimento oficioso de ilegalidades pelo juiz ou de liquidação de pedido de indemnização pelos danos em que faltem os elementos necessários para o efeito [cfr. art. 95.º, n.ºs 2 e 6, do CPTA], quer no quadro de outras formas de processo, nomeadamente, na ação administrativa comum [vide, v.g., arts. 3.º, 590.º, n.º 5, 597.º, al. a), do CPC *ex vi* arts. 01.º e 42.º do CPTA] e nos processos urgentes, sejam eles meios principais [impugnações e intimações urgentes - cfr. arts. 99.º, 102.º, 107.º, 110.º, 111.º todos do CPTA], sejam processos cautelares [cfr. arts. 366.º, 372.º, do CPC, 117.º - citação para dedução de oposição pelos requeridos - 121.º - antecipação juízo da causa - 123.º, n.º 3 e 124.º, n.º 2 - caducidade, alteração e revogação da providência cautelar - 131.º, n.º 4 - quanto ao pedido de decretamento provisório da providência - todos do CPTA].

E vale o mesmo princípio no quadro também da fase de recurso jurisdicional [cfr. art. 630.º, n.º 2 (admissibilidade de recurso das decisões de simplificação ou de agilização processual quando contendam, nomeadamente, com o princípio do contraditório), 654.º, n.ºs 1 e 2 (alteração do efeito fixado ao recurso), 655.º (não conhecimento do objeto do recurso), 665.º, n.º 3 (no caso de julgamento em substituição ao tribunal recorrido - também o mesmo princípio no regime previsto no art. 149.º, n.º 5, do CPTA) todos do CPC aplicáveis *ex vi* art. 140.º do CPTA].

Importa atentar que perante defesa por exceção invocada na contestação ou na oposição, seja ela deduzida no quadro de ação administrativa principal [comum, especial, urgente ou não urgente] ou de processo cautelar, o princípio do contraditório exige e reclama que à parte contrária, no caso o autor/requerente, seja facultada a sua discussão, não podendo, sob pena de nulidade, o juiz sem prévia audição decidir da mesma e julgá-la procedente. Se a improceder ainda se poderá problematizar uma eventual inoperância do efeito invalidatório da nulidade processual cometida dada a eventual ausência de influência no exame ou na decisão da causa ou que seria no caso manifesta a desnecessidade por manifesta a improcedência da exceção ou questão prévia [cfr. arts. 195.º, n.º 1 e 201.º do CPC].

Nessa medida, importa que o juiz administrativo esteja atento na condução dos processos que lhe são distribuídos, controlando se o contraditório se mostra assegurado através da notificação das peças processuais produzidas nos mesmos pelas partes e, constatado o seu incumprimento, providenciar pelo seu suprimento, tal como deve se interrogar se a decisão que pretende tomar constitui ela uma “decisão surpresa”;

**viii) o princípio da devolução facultativa ou da suficiência discricionária** [cfr. art. 15.º do CPTA] do qual se extrai que o juiz administrativo, uma vez confrontado com uma questão prejudicial que seja da competência dum tribunal de outra jurisdição, pode escolher livremente entre sobrestar na decisão até que o tribunal competente se pronuncie (devolução facultativa), ou então decidir a questão com base nos elementos de prova admissíveis e com efeitos restritos àquele processo (suficiência discricionária). Frise-se que no caso do juiz sobrestar na sua decisão o mesmo é obrigado a decidir a questão se houver inércia dos interessados por mais de dois meses na instauração ou negligência no andamento do processo relativo à questão prejudicial tal como resulta do citado art. 15.º do CPTA. E articulando-se este princípio com o princípio da economia processual o juiz administrativo deverá optar por

decidir a questão prejudicial se a mesma for simples e o processo contiver todos os elementos necessários à emissão do juízo sobre tal questão;

**ix) o princípio pro actione ou do favorecimento do processo** [cfr. arts. 7.º, 87.º, n.º 2, 88.º e 146.º, n.º 4, do CPTA] - valendo também no contexto do contencioso administrativo e nos seus processos aquilo que são as regras previstas nos arts. 6.º, n.º 2, 278.º n.º 3, 590.º, n.ºs 2, 3 e 4, 639.º, n.º 3, do CPC e em tudo o que não seja contrariado por regras especiais do CPTA - este princípio constitui um corolário normativo ou uma concretização do princípio constitucional do acesso efetivo à justiça e da tutela jurisdicional efetiva, apontando para uma interpretação e aplicação das normas processuais no sentido de promover a emissão de pronúncias sobre o mérito das pretensões formuladas, evitando-se que, por excessivo formalismo, ocorram situações que sejam de denegação de justiça, assim se querendo quebrar aquilo que eram queixas recorrentes no anterior contencioso administrativo.

Trata-se de princípio que tem como destinatário o juiz e destina-se a assegurar que, em caso de dúvida, o julgador efetue ou privilegie a interpretação das normas processuais mais favorável ao acesso ao direito e a uma tutela jurisdicional efetiva. Constitui, pois, um critério de interpretação que o juiz deverá ter em atenção quando tenha de aplicar disposições que consagrem ónus e pressupostos processuais que possam pôr em causa o prosseguimento do processo.

Nessa medida, o juiz, respeitando é certo o disposto no art. 9.º do CC, deve afastar interpretações estritamente formalistas ou ritualistas das normas processuais e intervir de modo a ultrapassar deficiências meramente formais dos articulados para efeito de viabilizar o conhecimento da matéria de fundo.

Atente-se que também em sede de recurso jurisdicional essa preocupação não é esquecida face ao que se mostra previsto no art. 142.º, n.º 3, al. d), do CPTA e mesmo aquilo que constitui a matriz do objeto de pronúncia definido no seu art. 149.º quanto ao recurso de apelação;

**x) Os princípios da economia e da celeridade processual** [cfr. arts. 6.º e 590.º (dever de gestão processual) e 130.º (proibição prática de atos inúteis) do CPC, 8.º, n.º 2, do CPTA (dever de abstenção de formulação de pedidos de realização de diligências inúteis e da adoção de expedientes dilatatórios)].

Ora à luz do princípio da economia processual *lato sensu* o processo terá de ser, tanto quanto possível, tramitado ou organizado, “gerido” na nova terminologia, em função do seu objetivo, eficiente e célere, eliminando-se ou evitando-se tudo o que sejam trâmites (atos/diligências) desnecessários ou excessivamente complicados, comportamentos dilatatórios, bem como emissão de decisões inúteis, aliás proibidas.

Reclama este princípio um apelo constante ao bom senso do juiz e também das partes, a convocar para uma permanente aferição da concreta ação e pretensão que está a ser julgada, daquilo que são as efetivas questões que opõem as partes, na certeza de que a economia e celeridade processuais não sendo um valor absoluto não podem na sua invocação e aplicação

material traduzir-se numa preterição do direito à tutela jurisdicional efetiva, sob pena de negação do Estado de Direito e dos valores que o mesmo enuncia.

Enquanto princípio geral o mesmo manifesta-se ou tem reflexos em vários dos processos do contencioso administrativo, quer através da consagração de processos que são tramitados e julgados sob forma urgente, quer através da definição de soluções que permitem a agilização da tramitação processual nos vários processos [v.g., cfr. arts. 6.º e 590.º do CPC, arts. 48.º (processos em massa), 78.º, n.º 4, 83.º, n.º 2, 91.º e 102.º, n.º 5, do CPTA (favorecimento da dispensa de alegações e o carácter facultativo destas), 87.º, n.º 1, al. b), do CPTA (a possibilidade de decisão do mérito da causa no saneador, com dispensa de alegações), art. 90.º, n.º 2 e 118.º, n.º 3, do CPTA (possibilidade do juiz indeferir requerimentos relativos à prova, por desnecessidade), art. 91.º do CPTA (audiência oral da matéria de facto e de alegações), arts. 121.º e 132.º, n.º 7, do CPTA (decisão da causa principal no processo cautelar, por convolação), bem como as soluções para a extensão dos efeitos da decisão judicial [cfr. art. 161.º do CPTA].

Apenas uns exemplos do que em meu entendimento não deverá ser feito sob pena de infração destes princípios.

Imaginem uma AAE em que inegavelmente foi deduzida defesa por exceção e em que o A. notificado da contestação veio deduzir articulado de resposta no qual tomou posição unicamente sobre tal matéria [não se tratava duma situação patológica em que foi deduzido articulado de resposta sem que tivesse existido defesa por exceção ou suscitada qualquer questão prévia, nem que a resposta tivesse excedido o seu âmbito e o A. tivesse tomado posição sobre matéria relativa a defesa por impugnação]. Seguiu-se, então, despacho do Sr. Juiz a determinar o desentranhamento da resposta já que intempestiva, condenando a parte nas custas do incidente, mas na mesma decisão foi ordenado que o A. viesse, agora, deduzir articulado de resposta para se pronunciar sobre a defesa por exceção!!!

Ou mesmo aquela situação em que é interposto recurso jurisdicional sem apresentação das alegações conjuntamente com tal requerimento e em que ainda no prazo para a sua apresentação o recorrente o vem fazer através de novo requerimento e em que, uma vez concluso o processo, o Sr. Juiz despacha não admitindo o recurso pelo facto de as alegações não terem acompanhado o requerimento de interposição do recurso!!!

**2.4.** No que diz respeito à **prova ou à instrução** chamaria à atenção para:

*i) O princípio do inquisitório, da investigação ou da busca da verdade material* [cfr. arts. 90.º, n.ºs 1 e 2, do CPTA, 176.º, n.º 4 (determinar a comparência na audiência final de quem devia prestar depoimento através de carta não cumprida), 411.º (princípio do inquisitório que determina que o juiz deve realizar ou ordenar, mesmo oficiosamente, todas as diligências necessárias ao apuramento da verdade e à justa composição do litígio, quanto aos factos de que lhe é lícito conhecer), 417.º (dever de cooperação das pessoas, sejam ou não partes na causa, para a descoberta da verdade), 436.º (requisição de documentos necessários à descoberta da verdade em poder de organismos oficiais, das partes ou de terceiros), 476.º, n.º

2 (fixação do objeto da perícia e determinação da sua realização), 487.º, n.º 2 (realização de segunda perícia), 516.º, n.º 4 (interrogatório das testemunhas), 601.º (requisição ou designação de técnico), 604.º, n.º 8 (alterar a ordem da produção de prova quando o considere conveniente para a descoberta da verdade) todos do CPC aplicáveis *ex vi* arts. 1.º, 42.º e 90.º, n.º 2, do CPTA].

Assumindo o processo administrativo, em certa medida, um carácter objetivista, sobretudo no que respeita à impugnação de atos e de normas, é natural que o princípio da verdade material adquira uma especial relevância, conferindo-se poder ao julgador de ordenar as diligências instrutórias que se revelem necessárias ao apuramento da verdade material, na certeza de que tal poder terá como fronteira natural ou limite aquilo que é o âmbito do processo, determinado pelo pedido e pela causa de pedir (limites externos) tanto para mais que as diligências a ordenar se destinam a provar os factos que foram alegados como fundamentos do pedido.

Note-se que no que diz respeito aos processos de impugnação de atos e, sobretudo, de normas, considerando os seus momentos objetivistas, serão de entender dum modo mais amplo os poderes do juiz, sobretudo quanto a possibilidade de estender a instrução a “factos instrumentais” [cfr. art. 5.º do CPC], sendo certo que o juiz tem o poder/dever de conhecer oficiosamente as causas de invalidade do ato impugnado não alegadas, bem como de qualificar as ilegalidades/vícios invocados.

**ii) O princípio da universalidade dos meios de prova** [cfr. arts. 410.º e segs. do CPC e 90.º, n.º 2, do CPTA], já que com a reforma do contencioso o princípio da verdade material só sofre a limitação dos meios de prova decorrente das proibições de prova determinadas por normas constitucionais, designadamente, as relativas aos direitos, liberdades e garantias, pelo que por força do n.º 6 do art. 32.º da CRP, são nulas as provas obtidas mediante tortura, coação, ofensa da integridade física ou moral da pessoa, abusiva intromissão na vida privada, no domicílio, na correspondência ou nas telecomunicações.

Na verdade, importa ter presente que com a Lei n.º 15/2002, que aprovou o CPTA, se procedeu à revogação dos diplomas que disciplinavam a tramitação, poderes instrutórios e de julgamento nos processos do anterior contencioso<sup>20</sup>, mormente, os normativos que nos mesmos regulavam tais matérias e fases [v.g., arts. 12.º e 24.º da Lei Processo Tribunais Administrativos (abreviadamente «LPTA») (aprovada pelo DL n.º 267/85), 817.º<sup>21</sup>, 845.º e 847.º do Código Administrativo (aprovado pelo DL n.º 31.095, de 31.12.1940) e 20.º<sup>22</sup> da Lei

<sup>20</sup> Cfr. o art. 6.º da referida Lei.

<sup>21</sup> No qual se disciplinava que nos “recursos de decisões proferidas em processos disciplinares os tribunais do contencioso administrativo não poderão conhecer da gravidade da pena aplicada nem a existência material das faltas imputadas aos arguidos, salvo quando se alegue desvio de poder ou quando a lei fixe expressamente quer a pena, quer as condições de existência da infração”.

<sup>22</sup> Em que se previa que nos “recursos das decisões proferidas em processos disciplinares em que sejam arguidos agentes administrativos, o Tribunal não poderá conhecer da gravidade da pena aplicada nem da existência material das faltas imputadas aos arguidos, salvo quando a lei fixar expressamente quer a pena quer as condições de existência da infração ou quando se alegue desvio de poder”.

Orgânica Supremo Tribunal Administrativo (vulgo «LOSTA») (aprovado pelo DL n.º 40.768, 08.09.1956)]<sup>23</sup>.

Assim, passou a disciplinar-se no art. 90.º do CPTA que no “*caso de não poder conhecer do mérito da causa no despacho saneador, o juiz ou relator pode ordenar as diligências de prova que considere necessárias para o apuramento da verdade*” [n.º 1], podendo o juiz/relator “*indeferir, mediante despacho fundamentado, requerimentos dirigidos à produção de prova sobre certos factos ou recusar a utilização de certos meios de prova quando, o considere claramente desnecessário, sendo, quanto ao mais, aplicável o disposto na lei processual civil no que se refere à produção de prova*” [n.º 2].

Nessa medida e através da remissão operada pela parte final do n.º 2 do citado preceito mostram-se hoje afastadas as limitações de instrução probatória e de meios de prova<sup>24</sup> legalmente admissíveis no contencioso administrativo e que, como vimos, existiam no anterior contencioso já que as ações administrativas especiais previstas e reguladas no CPTA<sup>25</sup> passaram, nesse âmbito, a ser disciplinadas pelo regime decorrente dos arts. 410.º a 526.º do CPC<sup>26</sup>, atribuindo-se ao julgador administrativo poderes de controlo e de instrução nesse mesmo domínio, quer em 1.ª instância quer mesmo em sede de recurso jurisdicional [cfr. arts. 90.º, n.º 1, e 149.º, n.º 2, ambos do CPTA], o que aporta, como referimos supra, claras consequências para e no julgamento de facto a realizar [cfr. arts. 91.º do CPTA, 607.º, n.ºs 4, 5 e 6, do CPC] e mais amplamente, no nosso entendimento, no objeto do processo e da pronúncia a emitir.

**iii) O princípio da aquisição processual** [cfr. art. 413.º do CPC aplicável *ex vi* arts. 1.º e 90.º, n.º 2, do CPTA], o mesmo trata-se de uma decorrência normal do princípio da verdade material, em cujos termos o tribunal deve tomar em consideração todas as provas produzidas, independentemente da parte que as juntou e das mesmas serem ou não favoráveis a essa mesma parte.

Este princípio tem como limite o princípio do dispositivo já que não é admissível considerar as provas coligidas no processo que não tenham adequada correspondência com os factos substanciadores da causa de pedir/factos principais/factos essenciais que tenham sido alegados por qualquer uma das partes [cfr. art. 5.º, n.º 1, do CPC - “às partes cabe alegar os factos essenciais que constituem a causa de pedir e aqueles em que se baseiam as exceções invocadas”] salvo no que tange à possibilidade, prevista no n.º 2 do art. 5.º do CPC, de além dos factos articulados pelas partes serem ainda considerados pelo juiz: “a) Os factos instrumentais que resultem da instrução da causa”; “b) Os factos que sejam complemento ou concretização dos que as partes hajam alegado e resultem da instrução da causa, desde que

<sup>23</sup> De referir que o art. 20.º da «LOSTA» veio a ser, aliás, julgado inconstitucional pelo Tribunal Constitucional no seu acórdão n.º 8/99 consultável em «[www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt)».

<sup>24</sup> Definidos por Michele Taruffo como “*qualquer elemento que possa ser usado para estabelecer a verdade acerca dos factos da causa*” (em “*La prueba*”, 2008, pág. 15).

<sup>25</sup> Cfr. os arts. 46.º e seguintes do CPTA.

<sup>26</sup> Vide neste sentido, mas reportando-se contudo à versão do CPC então vigente, J. C. Vieira de Andrade in: ob. cit., pág. 445; Mário Aroso de Almeida e Carlos Alberto Fernandes Cadilha in: “*Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos*”, 3.ª edição, págs. 602/603.

sobre eles tenham tido a possibilidade de se pronunciar”; e “c) Os factos notórios e aqueles de que o tribunal tem conhecimento por virtude do exercício das suas funções”.

**iv) O princípio da livre apreciação das provas** [cfr. art. 607.º, n.º 5, do CPC]. Ao invés do que acontece nos sistemas da prova legal em que a conclusão probatória está prefixada legalmente, nos sistemas da livre apreciação da prova, como o nosso, o julgador detém a liberdade de formar a sua convicção sobre os factos, objeto de discussão em sede de julgamento, com base apenas no juízo que se fundamenta no mérito objetivamente concreto do caso, na sua individualidade histórica, adquirido representativamente no processo.

Note-se, contudo, que este sistema não significa puro arbítrio por parte do julgador. É que este, pese embora, livre no seu exercício de formação da sua convicção não está isento ou eximido de indicar os fundamentos onde aquela assentou por forma a que, com recurso às regras da ciência, da lógica e da experiência, se possa controlar a razoabilidade daquele processo de formação da convicção sobre a prova ou não prova daquele facto, permitindo, desta feita, sindicá-lo ao processo racional da própria decisão.

Aliás, a nossa lei processual determina e faz impender sobre o julgador um ónus de objetivação da sua convicção, através da exigência da fundamentação da matéria de facto [da factualidade provada e da não provada], devendo aquele analisar criticamente as provas e especificar os fundamentos que foram decisivos para a sua convicção [cfr. art. 607.º, n.ºs 4 e 5, do CPC].

É que não se trata de um mero juízo arbitrário ou de simples intuição sobre veracidade ou não de uma certa realidade de facto, mas antes duma convicção adquirida por intermédio dum processo racional, objetivado, alicerçado na análise crítica comparativa dos diversos dados recolhidos nos autos na e com a produção das provas e na ponderação e maturação dos fundamentos e motivações, sendo que aquela convicção carece de ser enunciada ou explicitada por expressa imposição legal como garante da transparência, da imparcialidade e da inerente assunção da responsabilidade por parte do julgador na administração da justiça.

Aliás e segundo os ensinamentos de M. Teixeira de Sousa “o tribunal deve indicar os fundamentos suficientes para que, através das regras da ciência, da lógica e da experiência, se possa controlar a razoabilidade daquela convicção sobre o julgamento do facto provado ou não provado. A exigência da motivação da decisão não se destina a obter a exteriorização das razões psicológicas da convicção do juiz, mas a permitir que o juiz convença os terceiros da correção da sua decisão. Através da fundamentação, o juiz passa de convencido a convincente”<sup>27</sup>.

No entanto, a lei contenciosa administrativa determina algumas compressões a este princípio, estabelecendo presunções de prova em determinadas situações, como ocorre no âmbito da ação administrativa especial, quando a autoridade administrativa não envie o processo administrativo e tal facto tomar a prova impossível ou de considerável dificuldade, situação em que se consideram provados os factos alegados pelo autor [cfr. art. 84.º, n.º 5, do CPTA], ou

<sup>27</sup> Vide: “Estudos sobre o novo Processo Civil”, pág. 348.

ainda no quadro dos processos cautelares, em que na falta de oposição se presumem verdadeiros os factos invocados pelo requerente [cfr. art. 118.º, n.º 1, do CPTA].

v) O **princípio da repartição do ónus da prova objetivo** - cfr. arts. 342.º e segs. do CC e a necessidade da sua adequação àquilo que são especificidades das formas e processos do contencioso administrativo, bem aquilo que são os objetos de cada umas dessas formas/meios de processuais, os tipos de atos administrativos que estejam a ser impugnados .

**2.5.** Por fim, e no quadro da **forma processual** frisaria:

i) Os **princípios da forma escrita e da oralidade**, já que, tradicionalmente, o processo administrativo organiza-se através de peças escritas [cfr., v.g., arts. 23.º, 24.º, 78.º e segs., 91.º, n.º 4, do CPTA, 131.º e segs., 146.º, 147.º, 150.º, 153.º, 155.º, 157.º, 159.º a 161.º do CPC], sendo que, em matéria de oralidade, importa atentar na audiência pública destinada à discussão oral da matéria de facto e às alegações sobre a matéria de direito [cfr. art. 91.º, n.ºs 1 e 3, do CPTA], na audiência pública na impugnação urgente de contencioso pré-contratual [cfr. art. 103.º do CPTA] e na audiência oral prevista na intimação para proteção de direitos, liberdades e garantias em situações de especial urgência [cfr. art. 111.º do CPTA];

ii) O **princípio da publicidade das decisões** [cfr. art. 30.º do CPTA], do qual dimana que, além da notificação às partes, aquelas estão sujeitas a publicação no Diário da República quando declarem a ilegalidade de normas com força obrigatória geral ou concedam provimento à impugnação de atos aí publicados [cfr. n.ºs 7 e 8 do referido art. 30.º do CPTA]. De referir, que a generalidade dos acórdãos dos tribunais superiores estão sujeitos a uma publicidade especial, seja a publicação em apêndice ao Diário da República, seja a divulgação informática em bases de dados;

iii) O **princípio da fundamentação obrigatória das decisões judiciais** [cfr. arts. 154.º, 607.º, n.ºs 3 e 4, CPC e 94.º do CPTA], do qual decorre que as decisões judiciais proferidas nos processos administrativos, tal como se passa nos outros processos, carecem de fundamentação contextual, que há-de discriminar as razões de facto e de direito em que se estribam, isto é, os factos provados e a indicação, interpretação e aplicação das normas jurídicas correspondentes, cumprindo-se, assim, aquilo que é o comando constitucional vertido no art. 205.º, n.º 1, da CRP.

### 3. Nota final

É já tempo de encerrar estas notas que se foram soltando em torno do tema que me foi proposto.

Os princípios jurídicos do processo administrativo são múltiplos e variados, influenciando toda a atividade dos vários intervenientes e atores processuais, marcando toda as fases e momentos que um processo comporta ou encerra.

Os tribunais administrativos num Estado de Direito no exercício das suas competências e funções prosseguem um duplo desígnio: a defesa da juridicidade do agir administrativo e a proteção dos direitos e interesses legítimos dos cidadãos em face de eventuais abusos da Administração.

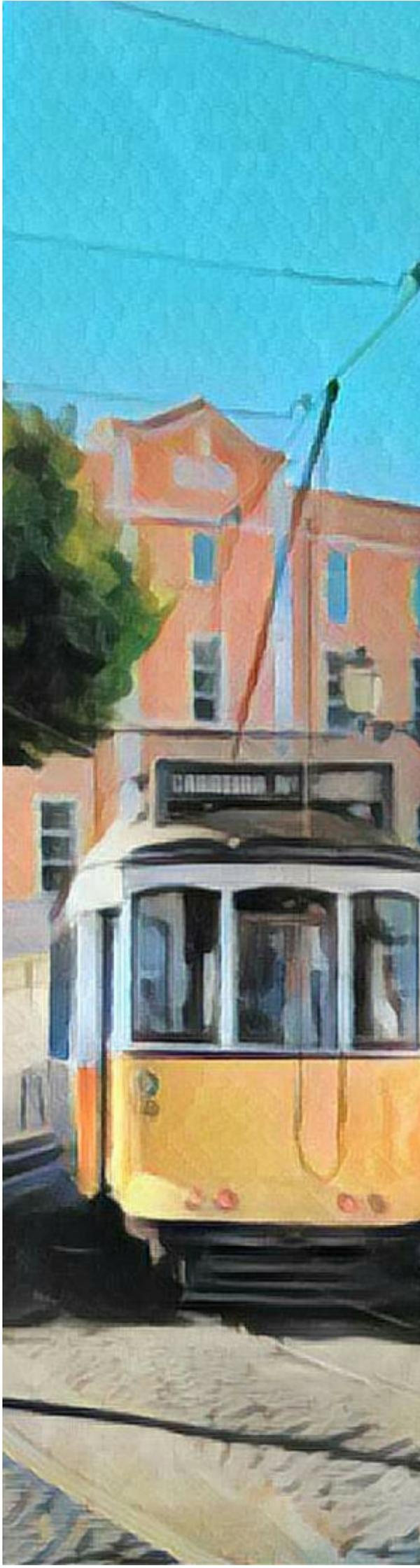
Para o assegurar daquele duplo desígnio a boa interiorização e utilização/aplicação dos referidos princípios revela-se essencial, ditando da qualidade da justiça que se realiza.

### Vídeo da apresentação



→ <https://educast.fccn.pt/vod/clips/579aful8j/flash.html>

C E N T R O  
DE ESTUDOS  
JUDICIÁRIOS



3.

**A unificação das  
formas de  
processo e o  
contencioso dos  
atos, normas e  
contratos**

**Miguel Assis Raimundo**

C E N T R O  
DE ESTUDOS  
JUDICIÁRIOS

## A UNIFICAÇÃO DAS FORMAS DE PROCESSO E O CONTENCIOSO DOS ATOS, NORMAS E CONTRATOS\*

Miguel Assis Raimundo\*\*

1. Introdução e sequência.
  2. As dificuldades da dicotomia AAC-AAE.
    - 2.1. Razão de ordem.
    - 2.2. Os problemas de coerência interna.
    - 2.3. As dificuldades práticas.
  3. O sentido da reforma.
  4. Em busca das especificidades processuais das formas típicas de actuação.
    - 4.1. Razão de ordem.
    - 4.2. Ilustração das vantagens e dos desafios da solução.
  5. Conclusão.
- Vídeo.

### 1. Introdução e sequência

O simples número dos escritos que, surgidos no pouco tempo decorrido desde a apresentação pública do Anteprojecto de revisão da legislação do contencioso administrativo<sup>1</sup>, abordam a questão da dicotomia entre acção administrativa comum (doravante, AAC) e acção administrativa especial (doravante, AAE) e em particular a questão da unificação dos meios processuais declarativos principais não urgentes<sup>2</sup>, confirmam a indicação de que esta foi uma questão apenas adiada, e não resolvida, pela reforma do contencioso de 2002-2004.

\* O presente texto serviu de base à intervenção do autor no seminário “A reforma do direito processual administrativo”, organizado pelo Centro de Estudos Judiciários, nos dias 12 e 13 de Fevereiro de 2015. Aproveitamos a ocasião para agradecer à Senhora Desembargadora Dr.ª Ana Celeste Carvalho o amável convite para intervir nesse seminário. Manteve-se o carácter coloquial do texto.

\*\* Professor da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Advogado.

<sup>1</sup> Referimo-nos, como é sabido, ao Anteprojecto de proposta de lei de revisão do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais e do Código de Processo nos Tribunais Administrativos elaborado pela Comissão de revisão presidida pelo Professor Doutor Fausto de Quadros e divulgado em Fevereiro de 2014. O Anteprojecto inicial encontra-se disponível em <http://www.portugal.gov.pt/pt/os-ministerios/ministerio-da-justica/documentos-oficiais/20140225-mj-prop-lei-cpta-etaf.aspx>.

Já na fase de revisão do presente texto, no entanto, deu entrada no Parlamento a Proposta de Lei n.º 331/XII, que ainda foi possível considerar.

Assim, tomaremos em conta, na exposição subsequente, o CPTA tal como resultaria da aprovação da Proposta de Lei n.º 331/XII. Por comodidade, referir-nos-emos ao diploma alterado como “PCPTA”.

<sup>2</sup> CARLA AMADO GOMES, “Uma acção chamada... acção: apontamento sobre a *reductio ad unum* (?) promovida pelo Anteprojecto de revisão do CPTA (e alguns outros detalhes)”, *E-pública - Revista Electrónica de Direito Público*, (2), 2014, disponível em <http://e-publica.pt/>; ELIZABETH FERNANDEZ, “Reflexos do CPC na tramitação da nova acção administrativa”, in CARLA AMADO GOMES/ANA FERNANDA NEVES/TIAGO SERRÃO (COORDS.), *O Anteprojecto de revisão do Código de Processo nos Tribunais Administrativos e do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais em debate*, Lisboa, 2014, pp. 61 ss.; JOSÉ MÁRIO FERREIRA DE ALMEIDA, “O fim do dualismo das formas do processo declarativo não urgente e outros (previsíveis) impactos da reforma da acção administrativa”, in CARLA AMADO GOMES/ANA FERNANDA NEVES/TIAGO SERRÃO (COORDS.), *O Anteprojecto*, cit., pp. 39 ss.; ANA SOFIA FIRMINO, “O fim do regime dualista das acções administrativas no anteprojecto de revisão do Código de Processo nos Tribunais Administrativos”, in CARLA AMADO GOMES/ANA FERNANDA NEVES/TIAGO SERRÃO (COORDS.), *O Anteprojecto*, cit., pp. 11 ss.; DINAMENE DE FREITAS, “Unificação das formas de processo – alguns aspetos da tramitação da acção administrativa”, *E-pública - Revista Electrónica de Direito Público*, (2), 2014, disponível em <http://e-publica.pt/>; JOSÉ MANUEL SÉRVULO CORREIA, “Da acção administrativa especial à nova acção administrativa”, *Cadernos de Justiça Administrativa*, (106), 2014, pp. 49 ss.; SARA YOUNIS DE MATOS, “Procedimento e contencioso dos contratos da Administração Pública em torno da tutela da Boa

Os dados do problema são conhecidos de todos os estudiosos do contencioso administrativo (ou direito processual administrativo) português, até porque, como se sabe, o debate que se trava presentemente repete um debate que já foi travado no final da década de 90 do século XX e início do século XXI<sup>3</sup> – e que aliás, na verdade, nunca deixou de ser travado por sectores significativos da doutrina que mantiveram críticas, mais ou menos acesas, ao dualismo entre acção especial e acção comum<sup>4</sup>.

O nosso propósito no presente escrito é, num primeiro momento, o de sintetizar em alguns pontos as razões pelas quais nos contamos entre aqueles que saúdam a proposta de eliminação da dicotomia entre acção comum e acção especial (*infra*, n.º 2); passaremos depois a procurar analisar aquilo que se pretendeu com esta opção, a partir dos dados do anteprojecto de revisão e também das tomadas de posição já conhecidas dos membros da Comissão de revisão (*infra*, n.º 3); e terminaremos com a apresentação de alguns tópicos nos quais procuraremos reflectir sobre se o processo de mudança que está em curso não poderia ainda, no fim de contas, ser levado mais longe (*infra*, n.º 4), aproveitando-se, precisamente, o facto de estar em curso uma reforma com alguma profundidade (partindo nós do princípio de que estas últimas, as reformas profundas, são uma espécie demasiado abundante no nosso país e portanto deve ser, tanto quanto possível, limitado o seu número, utilizando-se um princípio de “concentração temporal” das alterações).

## 2. As dificuldades da dicotomia AAC-AAE

### 2.1. Razão de ordem

Ao alinharmos com aqueles que entendem que deve ser suprimida a distinção entre acção comum e acção especial, não nos move qualquer propósito de “reforma pela reforma”, ou uma posição de natureza ideológica, ou uma vontade de mudar terminologia por entender que assim seriam eliminadas todas as entropias que manifestamente ainda fazem da justiça administrativa uma justiça lenta, afectada por uma secular propensão para decisões de

---

*Administração Contratual*", in CARLA AMADO GOMES/ANA FERNANDA NEVES/TIAGO SERRÃO (COORDS.), *O Anteprojecto*, cit., pp. 297 ss.

<sup>3</sup> Algumas referências essenciais desse debate, que agora volta a ganhar actualidade: VASCO PEREIRA DA SILVA, "Vem aí a reforma do contencioso administrativo (!?)", in AA/VV, *Reforma do Contencioso Administrativo - Trabalhos Preparatórios*, Vol. I - O debate universitário, Lisboa, 2000, pp. 59 ss., (67 ss.); JOSÉ MANUEL SÉRVULO CORREIA, "Unidade ou pluralidade de meios processuais principais no contencioso administrativo", *Cadernos de Justiça Administrativa*, (22), 2000, pp. 23 ss.; JOSÉ MANUEL SÉRVULO CORREIA, "O recurso contencioso no projecto da reforma: tópicos esparsos", *Cadernos de Justiça Administrativa*, (20), 2000, pp. 12 ss.; JOSÉ MANUEL SÉRVULO CORREIA, "Acto administrativo e âmbito da jurisdição administrativa", in AA/VV, *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Rogério Soares*, STUDIA IURIDICA 61, Ad Honorem 1, Coimbra, 2001, pp. 1155 ss.; DIOGO FREITAS DO AMARAL/MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Grandes linhas da reforma do contencioso administrativo*, Coimbra, 2002, 86 ss.; VASCO PEREIRA DA SILVA, "Todo o contencioso administrativo se tornou de plena jurisdição", *Cadernos de Justiça Administrativa*, (34), 2002, pp. 24 ss.

<sup>4</sup> Confronte-se, sobretudo, VASCO PEREIRA DA SILVA, *O Contencioso Administrativo no Divã da Psicanálise. Ensaio sobre as acções no novo processo administrativo*, 2ª ed., Coimbra, 2009, 245 ss. e 315 ss.; LUÍS SOUSA DA FÁBRICA, "A contraposição entre acção comum e acção especial no Código de Processo nos Tribunais Administrativos", in AA/VV, *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Sérvulo Correia*, Vol. II, Lisboa, 2010, pp. 631 ss.; CARLOS CARVALHO, "A acção administrativa especial no contexto do contencioso administrativo: algumas questões e reflexões", *Cadernos de Justiça Administrativa*, (94), 2012, pp. 16 ss.; RUI CHANCERELLE DE MACHETE, "A reforma da justiça administrativa deve continuar", *Cadernos de Justiça Administrativa*, (94), 2012, pp. 9 ss.

natureza formal e que, mais recentemente, apresenta, esporadicamente e com algum paradoxo face a este último ponto, um perigoso resvalar para voluntarismos judiciais<sup>5</sup>. Lentidão extrema (derivada, sem dúvida, de muitos factores extra-jurídicos), excesso de formalismo, mas também, em alguns casos, *excesso de substancialismo*. De facto, não nos move a ideia de que a eliminação da dicotomia AAC-AAE seria a panaceia decisiva para esses males.

O que nos move é sobretudo a constatação que, quer do ponto de vista teórico-conceptual ou de coerência interna do sistema, quer do ponto de vista prático, entenda-se, do ponto de vista dos resultados do sistema do contencioso administrativo em matéria de conseguir uma justiça simples, racional, rápida e eficaz (e note-se que aquele primeiro ponto de vista serve, só pode servir, o segundo), a dicotomia entre acção comum e acção especial veio transmitir um elemento de rigidez e de complexidade ao sistema que não parece ter sido compensado por vantagens relevantes.

Observando o conjunto de dificuldades que foram sendo identificadas e de críticas que foram sendo produzidas pela doutrina, ou que resultam da jurisprudência ao longo do tempo de vigência do Código de Processo nos Tribunais Administrativos (doravante, CPTA), podemos fundamentar a asserção que acabamos de fazer em dois diferentes planos: um plano, o dos princípios, da “arrumação” teórica e conceptual das realidades no sistema (*infra*, n.º 2.2); o outro plano, o do *modo de funcionamento concreto* do sistema, que agrega o conjunto de efeitos nefastos gerados, pela dicotomia AAC-AAE, na qualidade da tutela jurisdicional oferecida pelos tribunais administrativos (*infra*, n.º 2.3).

É importante, para nós, que estes dois planos de dificuldade ou crítica estejam presentes. Isto porque dificilmente se poderia considerar compreensível que, pouco mais de dez anos após o início da vigência de um diploma com a relevância do CPTA, se fizesse uma reforma profunda do mesmo, só para resolver problemas de arrumação conceptual. Esta tarefa de fundamentação da eliminação da dicotomia AAC-AAE em razões concretas relacionadas com um desempenho menos bom do sistema de tutela jurisdicional apresenta-se, se bem vemos, com alguma utilidade, no contexto do actual debate sobre a reforma, já que alguns dos operadores judiciários que se têm pronunciado sobre o anteprojecto expressaram dúvidas sobre a necessidade e a relevância desta alteração.

## 2.2. Os problemas de coerência interna

Assim, de um modo muito tópico, a doutrina tem referido diversas razões de ordem teórica pelas quais a opção actual do legislador pode ser questionada.

Em primeiro lugar, o critério de repartição entre AAC e AAE não é sempre observado, podendo apontar-se o exemplo, expresso, da condenação na abstenção de emissão de acto

<sup>5</sup> Notando, a propósito das sentenças condenatórias, que o juiz administrativo oscila entre a auto-contenção e o activismo judicial, JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, "Os poderes de cognição e de decisão do juiz no quadro do actual processo administrativo de plena jurisdição", *Cadernos de Justiça Administrativa*, (101), 2013, pp. 37 ss., 39.

administrativo (art. 37º, n.º 2, alínea c), do CPTA)<sup>6</sup>, mas também outros exemplos, como a condenação na abstenção de emissão de normas administrativas, que por não serem abrangidas pela secção do contencioso dos regulamentos da AAE (arts. 72º e ss. do CPTA) caem na AAC por via do carácter residual desta acção face àquela (art. 37º, n.º 1, do CPTA).

Em segundo lugar, se o critério de repartição é o dos pedidos respeitantes a actos e à condenação na sua emissão, constitui uma relativa contradição que os pedidos de declaração de nulidade, mas sobretudo os de declaração da inexistência jurídica, de acto administrativo, sejam tramitados em AAE (art. 46º, n.º 2, alínea a), *in fine*, e art. 50º, n.º 1, do CPTA)<sup>7</sup>.

Em terceiro lugar, os litígios entre *entidades administrativas*, nos quais pode estar em causa a validade de actos administrativos, são julgados em AAC (art. 37º, n.º 2, alínea j), do CPTA), mas um litígio entre órgãos da mesma pessoa colectiva, que diga respeito à impugnação, por um desses órgãos, de um acto administrativo do outro, segue a forma de AAE (art. 55º, n.º 1, alínea d), do CPTA)<sup>8</sup>.

Em quarto lugar, o princípio da fungibilidade entre acto e contrato (artigo 278º do CCP) torna difícil de explicar a diferente colocação sistemática das acções sobre actos e contratos, especialmente face a normas como a do art. 5º, n.º 6, alínea b), do CCP, que se traduzem em mecanismos de *equiparação de regimes* entre o contrato e o acto que esse contrato substitui<sup>9</sup>.

Em quinto lugar, embora não seja, seguramente, o argumento mais importante, a verdade é que não deixa de causar estranheza que a acção comum se converta, no fim de contas, em acção residual e especial, e a especial em comum, e isto quer em termos “estatísticos”, quer em termos das próprias opções normativas que conferem primazia à AAE sobre a AAC (com o art. 5º, n.º 1, do CPTA, à cabeça)<sup>10</sup>.

Por fim, uma crítica de fundo surge dos sectores que observam que é contraditória a clara configuração do contencioso administrativo em torno do conceito de relação jurídica

<sup>6</sup> R. MACHETE, "A reforma...", 12; L. SOUSA DA FÁBRICA, "A contraposição", 646. Como nota este último Autor, se os pedidos de abstenção da prática de actos administrativos que cabem na AAC fossem só aqueles nos quais o autor entende que a Administração não goza da competência de emitir actos naquela situação (casos de falta de auto-tutela declarativa), poderia dizer-se que ainda estava a ser respeitado o critério, pois aí não existiria, de facto, um caso de poderes unilaterais de conformação de situações jurídicas mas sim uma relação paritária (pelo menos, na forma como o autor conforma o pedido e a causa de pedir). Porém, a formulação ampla do art. 37º/2/c) do CPTA abrange quer essas situações, quer aquelas outras nas quais a Administração dispõe, em concreto, do poder de praticar um acto (e ameaça fazê-lo), mas em que falta um dos pressupostos legais para a sua prática. Por estas razões, não nos parece procedente a tentativa de PEDRO GONÇALVES, "A acção administrativa comum", in AA/VV, *A reforma da justiça administrativa*, Coimbra, 2005, pp. 127 ss., (153 ss.), de resgatar a coerência da solução do art. 37º, n.º 2, alínea c). É aliás sintomático que essa proposta de interpretação seja rejeitada pelo próprio autor material do CPTA: cf., com efeito, MÁRIO AROSO DE ALMEIDA/CARLOS CADILHA, *Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos*, 3ª ed., Coimbra, 2010, 234.

<sup>7</sup> R. MACHETE, "A reforma...", 12; C. AMADO GOMES, "Uma acção chamada... acção", n.º 1, referindo-se à nulidade.

<sup>8</sup> R. MACHETE, "A reforma...", 12.

<sup>9</sup> S. YOUNIS DE MATOS, "Procedimento e contencioso dos contratos", 301 ss.. O preâmbulo do anteprojecto também se refere expressamente ao tema. Registe-se que se o anteprojecto for aprovado, passará a haver mais um exemplo deste tipo de equiparação: o art. 77º-B, n.º 1, do PCPTA estabelece que o prazo de propositura de acções sobre a validade de contratos com objecto passível de acto administrativo é igual ao prazo que caberia para a impugnação do acto com o mesmo objecto e idêntica regulamentação da situação concreta.

<sup>10</sup> V. PEREIRA DA SILVA, *O Contencioso Administrativo*, 249; J. M. FERREIRA DE ALMEIDA, "O fim do dualismo", 47-48; C. AMADO GOMES, "Uma acção chamada... acção", n.º 1.

administrativa (art. 1.º, n.º 1, do ETAF), para depois acabar por se estabelecer uma repartição de meios principais que gira em torno das formas típicas de exercício do poder administrativo<sup>11</sup>.

### 2.3. As dificuldades práticas

Mas como se disse, a opção do legislador traduz-se igualmente em dificuldades do ponto de vista prático, da conformação e julgamento adequado da lide.

Assim, também num enunciado tópico, pode apontar-se, em primeiro lugar, que ao abrigo do sistema até aqui vigente uma mesma relação jurídica (multilateral ou poligonal) pode ser alternativamente apresentada em juízo, *de forma legal*, através de AAC ou de AAE, consoante quem a apresenta e o modo como configura a lide (veja-se o caso paradigmático das relações de vizinhança relacionadas com intervenções de controlo prévio urbanístico referido por Rui Machete<sup>12</sup>).

Na mesma linha das relações poligonais, pode dizer-se, em segundo lugar, que a divisão AAC-AAE prejudica o tratamento jurisdicional das situações de *comunicação prévia*, cada vez mais abundantes e que (no caso de serem verdadeiras comunicações prévias) dispensam o recurso ao acto administrativo (como agora o legislador reforça no n.º 3 do art. 134.º do CPA de 2015)<sup>13</sup>.

Em terceiro lugar, são muito frequentes, e cada vez mais, os casos nos quais é discutível se existe (ou pode existir) acto administrativo ou se a entidade pública que actua o faz proferindo uma declaração que carece das características de acto administrativo<sup>14</sup>. Pense-se:

(i) no exemplo, já dado, das comunicações prévias, que por vezes são utilizadas de modo incongruente pelo legislador, colocando-se a dúvida sobre se há, ou devia haver, acto administrativo, expresso ou tácito<sup>15</sup>;

(ii) no caso do processamento de quantias pela Administração, por exemplo remunerações<sup>16</sup>;

<sup>11</sup> R. MACHETE, "A reforma...", 12; é também a crítica essencial de L. SOUSA DA FÁBRICA, "A contraposição", *passim*.

<sup>12</sup> R. MACHETE, "A reforma...", 13-14.

<sup>13</sup> R. MACHETE, "A reforma...", 14; a importância desta observação é acentuada perante a clara atenuação do "actocentrismo" no novo CPA – cf. a referência em MIGUEL ASSIS RAIMUNDO, "Circulando entre o substantivo e o adjectivo – brevíssimas notas sobre a articulação entre a(s) reforma(s) do CPA e do CPTA", in CARLA AMADO GOMES/ANA FERNANDA NEVES/TIAGO SERRÃO (COORDS.), *O Anteprojecto*, cit., pp. 269 ss., (270-273).

<sup>14</sup> R. MACHETE, "A reforma...", 12-13. Referindo igualmente que estas situações de dificuldade de qualificação prejudicavam a linearidade da distinção AAC-AAE, P. GONÇALVES, "A acção", 131 (o exemplo referido pelo Autor perdeu actualidade com a entrada em vigor do CCP, mas a observação naturalmente mantém-se relevante), e com maior desenvolvimento, 143 ss.

<sup>15</sup> É o tema das "falsas comunicações prévias", a que já se referiu PEDRO COSTA GONÇALVES, *Reflexões sobre o Estado Regulador e o Estado Contratante*, Coimbra, 2013, sobretudo 168 ss. De facto, a utilização pela lei da figura da comunicação prévia em alguns casos corresponde apenas a um sistema de controlo prévio aligeirado, no qual se pode conseguir descortinar um acto administrativo, o que, à luz do presente sistema contencioso, tem implicações no meio processual a utilizar.

<sup>16</sup> Como é sabido, a nossa jurisprudência tem debatido a questão de saber qual a natureza jurídica dos actos de processamento de quantias, designadamente vencimentos, pela Administração, o que leva a longas discussões em torno dos meios processuais aplicáveis – veja-se, por exemplo: STA 22-11-2011 (Rel. Jorge de Sousa), proc. 0547/11; TCAN 30-10-2008 (Rel. Carlos Medeiros de Carvalho), proc. 00715/03; TCAN de 29-09-2005 (Rel. Aragão Seia), proc.

(iii) no caso de declarações feitas pela Administração no contexto da execução de contratos administrativos (ou de contratos que suscitam dúvidas sobre essa qualificação, ou mesmo de contratos privados), as quais, como se sabe, constituem, em alguns casos, actos administrativos, e noutros, meras declarações negociais, sendo as fronteiras entre esses casos muitas vezes difíceis de traçar<sup>17</sup>.

Em quarto lugar, a distinção entre AAC e AAE de condenação na prática de acto devido, nos termos em que está concebida, dificulta igualmente o tratamento processual dos casos nos quais o dever de emissão de um acto resulta de um outro acto anterior, ou de um contrato<sup>18</sup>: sobretudo neste último caso, o meio natural de obter a condenação seria a acção comum, pois é através desta que se obtém o cumprimento de contratos e a respectiva interpretação (art. 37º, n.º 2, h), do CPTA), que é muitas vezes controvertida nestes casos.

Em todos os casos acabados de referir, a dicotomia AAC-AAE é causadora de desnecessárias dificuldades e delongas e torna muito complexa e cheia de hesitações a forma da correcta introdução dos assuntos em juízo.

Além disso, tais dificuldades e hesitações não parecem ser ultrapassadas convenientemente pelo art. 5º, n.º 1, do CPTA actual<sup>19</sup>.

Com efeito, repare-se que em todas as situações de dúvida sobre se uma dada conduta da Administração configura ou não um acto administrativo, o que normalmente sucederá é que o autor, à cautela, apresentará na acção um pedido principal típico de AAC (no qual o autor faz valer o entendimento de que não há um acto) e um pedido subsidiário típico de AAE (no qual faz valer que, mesmo que se entenda que é um acto, é um acto inválido).

Ora, em tais casos, terá de entender-se que o art. 5º, n.º 1, do CPTA determina que se siga o regime da AAE, já que estamos perante a sua previsão: uma cumulação entre pedidos de AAE e AAC.

---

00671/2000 – Porto; TCAS 19-12-2013 (Rel. Paulo Pereira Gouveia), proc. 09849/13; TCAS 22-01-2004 (Rel. Cristina dos Santos), proc. 11499/02, todos disponíveis em dgsi.pt.

Independentemente da resposta a dar a essa complexa questão, para o que aqui interessa, a questão é outra, e muito simples: a essa questão substantiva, já de si problemática, ainda devemos juntar outra discussão, estritamente processual, sobre qual é o meio processual (qual o tipo de acção) que o particular que queira reagir deve intentar contra a Administração? De facto, como se poderá facilmente constatar, a eliminação da dicotomia AAC-AAE *automaticamente elimina do horizonte da discussão* este argumento estritamente formal que, muitas vezes, é esgrimido contra o autor e que a partir daí ocupa, mal, a actividade processual das partes e do tribunal. Essa actividade processual deveria estar concentrada em *produzir uma decisão de mérito sobre se a Administração processou o vencimento que deveria ter processado ou não, e se a conduta da Administração criou ou não um ónus de reacção judicial temporalmente limitado que o particular deveria ter observado (isto é, se foi praticado um acto administrativo impugnável)*.

<sup>17</sup> Sobre a questão, já à luz do CCP, MARIA JOÃO ESTORNINHO, *Curso de Direito dos Contratos Públicos. Por uma contratação pública sustentável*, Coimbra, 2012, 471 ss; ANA LUÍSA GUIMARÃES, *O carácter excepcional do acto administrativo contratual (no Código dos Contratos Públicos)*, Coimbra, 2012, *passim*; MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Teoria Geral do Direito Administrativo. O Novo Regime do Código do Procedimento Administrativo*, 2ª ed., Coimbra, 2015, 420 ss. Na jurisprudência, cf., por exemplo, STA 08-11-2005 (Rel. Alberto Augusto Oliveira), proc. 966/04.

<sup>18</sup> R. MACHETE, "A reforma...", 12; L. SOUSA DA FÁBRICA, "A contraposição", 652-653.

<sup>19</sup> Neste mesmo sentido, S. YOUNIS DE MATOS, "Procedimento e contencioso dos contratos", 302, nota.

Porém, essa interpretação – que, repete-se, é a única que respeita o texto da lei – significa que, nesse caso, se seguirá o regime processual do pedido *subsidiário*, quando, nos termos da consabida relação entre pedidos principais e subsidiários, estes só serão apreciados se aqueles improcederem. A eliminação da dicotomia entre AAC e AAE, mais uma vez, elimina do horizonte da lide esta *barroca* discussão, centrando-a nas questões substantivas que interessa resolver.

Com efeito, as situações referidas promovem uma discussão, que pura e simplesmente *não devia existir*, sobre a propriedade ou impropriedade do meio processual utilizado, que constitui uma questão prévia do conhecimento da acção e, por isso, um escolha desnecessário (porque não cumpre qualquer função relevante) à tutela jurisdicional efectiva, constituindo apenas mais um argumento que redundava numa decisão formal, que não analisa o fundo da questão, e faz as partes e os tribunais desperdiçarem recursos e tempo (normalmente, anos) numa discussão que o mais das vezes é profundamente estéril.

Por fim, um último conjunto de críticas fica apenas enunciado, porque a ele voltaremos com maior detalhe mais adiante: é que o intenso debate doutrinal, a renovação da jurisprudência do contencioso administrativo e a experiência de aplicação do CPTA nesta década e pouco desde a sua entrada em vigor, têm revelado que, no fim de contas, há normas que até aqui têm sido indicadas como específicas de certo tipo de litígios de AAE (em particular, específicas dos pedidos impugnatórios relativos a actos) e cuja especificidade pode ser legitimamente questionada.

Por outras palavras: a aplicação da dicotomia entre AAE e AAC tem, como um dos seus efeitos perniciosos, a *não aplicação* de certas regras processuais a *realidades que justificavam essa aplicação*. Teremos oportunidade de ver que a correcção destes fenómenos parece ter sido um dos propósitos da Comissão de revisão.

### 3. O sentido da reforma

Face a este relativo consenso crítico, da doutrina e da prática, relativamente à conveniência em eliminar a dicotomia entre acção comum e especial, não foi surpreendente que nesse sentido se tenha orientado o anteprojecto de revisão do CPTA (e a Proposta de Lei n.º 331/XII que lhe corresponde). Essa opção surge claramente assumida no próprio preâmbulo do anteprojecto, onde os membros da Comissão se referem, inclusivamente, a algumas das dificuldades criadas por aquela dicotomia e que acima elencámos.

No entanto, consideramos relevante notar que a solução proposta pela Comissão não se apresenta como uma solução de ruptura, mas de moderação, ao contrário do que poderia pensar-se pela consideração do debate anterior e actual sobre esta questão, e ao contrário do que se intuiria por uma consideração apressada do impacto “estrutural” desta alteração no sistema do CPTA.

De facto, salvo reflexão mais aprofundada, tendemos a concordar com a análise que Sérvulo Correia recentemente apresentou<sup>20</sup> – recorde-se que o referido autor foi um dos membros da Comissão de revisão, e defendeu, na reforma de 2002-2004, a solução dualista, pelo que a sua opinião, sempre relevante, tem, por tudo isso, uma relevância ainda maior.

Assim, em primeiro lugar, parece consensual que a alteração não poderia passar sem a consagração (ou mais rigorosamente, sem a manutenção) de múltiplas especificidades relativas às diversas formas de actuação da Administração, o que no limite, caso o anteprojecto seja transformado em lei, significa que de uma *bipolaridade imperfeita* se passará para uma matriz de *unipolaridade atenuada*<sup>21</sup>.

Este desenvolvimento é imediatamente apreensível quando se considera que o regime da nova acção administrativa se desdobra num capítulo, relativamente curto, dedicado a disposições gerais (arts. 37º a 48º, mas com vários preceitos revogados), num outro capítulo dedicado a disposições especiais, subdividido em disposições sobre impugnação de actos (arts. 50º a 65º), condenação na prática de actos devidos (arts. 66º a 71º), contencioso das normas (arts. 72º a 77º) e contencioso dos contratos (arts. 77º-A e 77º-B), e num terceiro capítulo dedicado à tramitação processual (arts. 78º a 96º). De uma bipolaridade atenuada, devido ao sistema de “vasos comunicantes” que se estabelece, no sistema actual, entre AAC e AAE (sobretudo por efeito das regras de cumulação de pedidos), passou-se para um sistema unipolar, com uma única acção, mas múltiplas especificidades atendendo ao objecto do litígio – o que faz dessa unipolaridade, também, atenuada ou imperfeita.

Em segundo lugar, parece também ser de concordar com Sérvulo Correia quando refere que, até como decorrência do ponto anterior, não seria adequada a construção desta acção única por referência ao processo civil<sup>22</sup>.

Sobre este segundo ponto, de facto, pode registar-se um conjunto de diferenças entre os litígios típicos do processo civil e os litígios típicos do processo administrativo, que objectam a uma remissão genérica para o CPC, quer em termos de pressupostos processuais, quer mesmo em termos de tramitação processual, neste último caso, tendo sobretudo em mente as diferenças sensíveis do ponto de vista da instrução do processo entre as duas realidades<sup>23</sup>.

Além disso, diríamos até que, quase por determinação natural, uma jurisdição autónoma (e recorde-se que, quer se ache essa uma boa ou uma má solução, a jurisdição administrativa é autónoma, por imposição constitucional), não subsiste como tal se uma parte significativa dos seus litígios não for regida por um corpo autónomo de normas processuais: se há autonomia

<sup>20</sup> J. M. SÉRVULO CORREIA, "Da ação administrativa especial à nova ação administrativa", cit.

<sup>21</sup> J. M. SÉRVULO CORREIA, "Da ação administrativa especial à nova ação administrativa", 52.

<sup>22</sup> J. M. SÉRVULO CORREIA, "Da ação administrativa especial à nova ação administrativa", 51 ss. Já sobre o terceiro ponto conclusivo apresentado por Sérvulo Correia na sua análise – a ideia de que não teria sido possível fazer esta alteração em 2002, aquando da reforma do contencioso, por faltar, nessa altura, o suporte teórico para fazer essa mudança – é-nos difícil avançar com uma ideia firme a esse respeito.

<sup>23</sup> Sobre isto, de forma convincente, além do referido texto de Sérvulo Correia, veja-se J. M. FERREIRA DE ALMEIDA, "O fim do dualismo", *passim*; D. DE FREITAS, "Unificação das formas de processo", 5-6.

de jurisdições, isso significa que há autonomia substantiva, e a autonomia substantiva exige, normalmente, autonomia adjectiva, sob pena de uma justiça *desadequada ao seu objecto*.

#### 4. Em busca das especificidades processuais das formas típicas de actuação

##### 4.1. Razão de ordem

Está assim afirmado, de forma clara, o carácter *progressivo* e *evolutivo* da mudança que a Comissão procurou operar. O que o anteprojecto comunica é que a questão que estamos a debater não se resolve com uma tomada de posição abstracta e genérica sobre qual o modelo a preferir (dualista ou monista).

O anteprojecto situa a discussão a outro nível: o que é preciso decidir é exactamente *qual a situação (i.e., qual a localização) que uma determinada regra deve assumir no sistema processual administrativo*. É uma regra que deve ser aplicável a todos os processos declarativos principais não urgentes, ou apenas a alguns? A sua especificidade abrange todos os processos relativos a formas unilaterais típicas de actuação, restringe-se, por exemplo, aos pedidos impugnatórios? Ou mesmo, num dado caso, será que até se deve assumir que a simples remissão genérica para o Código de Processo Civil é suficiente para acautelar os interesses específicos a proteger, eliminando de todo um regime específico do contencioso administrativo? São estas, e não outras, as questões que o anteprojecto obriga a colocar.

Ou seja: se o anteprojecto entrar em vigor na sua forma actual, a doutrina vai ter de abandonar um plano de discussão que de algum modo se tem caracterizado por uma discussão sobre grandes princípios, e entrar num plano mais específico, que implicará, necessariamente, um debate sobre aspectos de *detalhe*. Se se quiser fazer uma analogia com o processo de aprovação de uma lei parlamentar, dir-se-ia que, após dez anos de vigência do CPTA, o modelo monista foi finalmente *aprovado na generalidade*, pela doutrina e pela jurisprudência; falta agora, no entanto, o difícil, moroso e técnico *debate na especialidade*.

##### 4.2. Ilustração das vantagens e dos desafios da solução

O anteprojecto, inscrevendo-se nesta linha – que é uma linha de grande exigência, pois apela ao questionamento sobre *quais são, no fim de contas, os problemas essenciais aos quais o direito administrativo processual tem de atender* – consegue alguns resultados que nos parecem de aplaudir. Daremos apenas dois exemplos.

Assim, o preceito relativo aos processos de massas (art. 48º PCPTA) – que surge actualmente confinado à AAE – é transportado, sem qualquer alteração essencial, para as disposições gerais, passando, pois, a ser aplicável a todos os pedidos formulados perante o juiz administrativo<sup>24</sup>. E de facto, o instituto parece responder a um dos problemas gerais do contencioso administrativo (a massificação de litígios e as preocupações de igualdade e

<sup>24</sup> J. M. SÉRVULO CORREIA, "Da ação administrativa especial à nova ação administrativa", 54.

uniformidade das decisões nesses domínios), que tanto pode verificar-se no contexto de pretensões relacionadas com as formas típicas de actuação, como no âmbito de pedidos até aqui tramitados por via de AAC (os casos de responsabilidade oferecem, desde logo, múltiplos exemplos).

Outro exemplo que nos parece positivo – embora aqui, sem dúvida, bem mais polémico – é o do preceito relativo ao envio do processo administrativo (art. 84º), que, tal como o artigo 48º, permanecendo quase completamente intocado na sua redacção, ganha um âmbito completamente novo, ao passar a aplicar-se a todos os casos que anteriormente seguiam a via da AAC (e que por essa via eram remetidos para o regime geral dos documentos em favor da parte contrária, hoje constante do art. 429º do CPC). Esta ampliação do campo de aplicação do dever de envio do processo administrativo parece-nos uma aplicação natural, em sede processual, do dever de documentação da actividade administrativa, conjugado com o princípio do arquivo aberto – dois aspectos que, de facto, são transversais a toda a actividade administrativa e não apenas à que corresponde às formas típicas de actuação unilateral.

Mas se há vários aspectos que nos parecem ganhos objectivos de adequação no regime do direito processual administrativo, teremos de confessar que outros aspectos existem que nos suscitam dúvidas, e outros ainda que consideramos como manifestações de que o sistema de garantia jurisdicional dos direitos dos particulares perante a Administração não conseguiu libertar-se completamente de uma centralidade *exagerada* da figura do acto administrativo.

Um dos domínios nos quais, a nosso ver, isso se traduz, é o da (bastante) diferente configuração da legitimidade activa nos processos de impugnação de actos, por confronto com a legitimidade activa em acções com outros pedidos, como o da condenação na prática de acto devido.

Com efeito, por razões cuja justificação é difícil de descortinar, a legitimidade para impugnação de actos administrativos continua a ser concebida, no anteprojecto, de modo significativamente mais amplo do que a legitimidade em pedidos de condenação na prática de acto devido<sup>25</sup> e também em pedidos relativos a contratos, mormente a declaração da sua invalidade.

Assim, no regime da legitimidade do acto administrativo aflora, por exemplo, essa manifestação da “legitimidade cívica” dos particulares para impugnarem actos dos órgãos de entidades locais, que, aliás, o anteprojecto de reforma estende – bem, a nosso ver – aos actos das entidades instrumentais dessas entidades locais, no que configura uma resposta do ordenamento jurídico à “fuga para a administração indirecta”, sobretudo sob forma privada, verificada (também) a nível local (cf. o art. 55º, n.º 2, na redacção resultante da alteração constante do PCPTA).

<sup>25</sup> Como notou já, em devido tempo, BERNARDO AZEVEDO, “Acção administrativa especial - pretensões impugnatórias - entre a memória e o esquecimento”, in AA/VV, *A reforma da justiça administrativa*, Coimbra, 2005, pp. 181 ss., (195 ss.). Notando igualmente a discrepância de conceitos de legitimidade entre a acção comum e especial, e entre os processos impugnatórios e de condenação na prática de acto devido, R. MACHETE, “A reforma...”, 13.

Porém, o que já é mais difícil de compreender é que, ao abrigo daquela norma, um munícipe possa impugnar um acto da câmara municipal do concelho onde reside, e não possa impugnar um contrato, nas mesmas circunstâncias (de facto, da regra sobre legitimidade para impugnação de contratos, que passa a constar do art. 77º-A, n.º 1, do PCPTA, não consta esse título de legitimidade activa).

Nem se responda que a questão não se coloca, porque os pedidos de impugnação de contratos podem ser apresentados por quem impugnou o acto que levou à respectiva celebração. Tal argumento afigura-se improcedente, pelo menos por três razões: primeiro, porque pode suceder (e até isso pode ser um dos fundamentos da impugnação) que o contrato não tenha sido precedido de qualquer acto determinando a sua celebração; segundo, porque a legitimidade é reservada a quem tenha impugnado o acto de formação; terceiro, porque o contrato pode ser inválido por um vício próprio (cf. o art. 284º do CCP), não dependente do procedimento<sup>26</sup>.

Os exemplos dados revelam, pois, a dimensão do desafio: a herança histórica que temos é a de um contencioso formado em torno de fortes dicotomias entre meios processuais, aos quais correspondiam diferentes formas de actuação, com lógicas de evolução por vezes separadas. Não é fácil perceber quando é que um traço de regime revela uma verdadeira *especificidade* processual exigida por um certo objecto do processo, e quando é revela, simplesmente, um traço que *arbitrariamente* foi evoluindo apenas num meio processual, podendo ser perfeitamente estendido a outros, com ganhos de qualidade da tutela jurisdicional. O Anteprojecto parece nem sempre ter sido bem sucedido nesta tarefa de *desmontar e voltar a montar* os blocos que compõem o sistema.

## 5. Conclusão

Desta forma, a concluir, diremos que nos parece claro que a eliminação da dicotomia AAC-AAE representa uma mudança relevante e um ganho para a coerência do sistema e, antecipa-se, para a sua aptidão para produzir uma tutela jurisdicional mais simples, mais racional, mais rápida e mais eficaz.

Esta conclusão não é contraditória com a afirmação de que a mudança realizada tem um alcance relativo do ponto de vista do funcionamento concreto do sistema. É que o seu *alcance*, desse ponto de vista, é relativo, mas a sua *relevância* é grande, essencialmente porque *descomplica* o sistema, no sentido de que elimina uma preocupação que limitava de forma injustificada o acesso à discussão do fundo dos problemas que as pessoas trazem aos tribunais.

<sup>26</sup> A injustificada diferença entre títulos de legitimidade activa nas acções de impugnação e nas demais era ainda agravada por uma proposta de alteração constante do Anteprojecto divulgado pela Comissão de revisão, e que em boa hora foi suprimida pelo Governo, pois não consta já da Proposta de Lei n.º 331/XII.

Com efeito, de acordo com o art. 77º-A, n.º 1, do Anteprojecto na sua versão inicial, o Ministério Público passava a ter a sua legitimidade para impugnar contratos limitada a “situações de grande relevância jurídica ou social ou de ilegalidade grave e ostensiva”, fortes limitações que o Anteprojecto não impunha em relação à impugnação de actos administrativos por parte da mesma magistratura do Estado. Essa regra daria origem a uma injustificada protecção do instrumento contratual contra o controlo de legalidade promovido pelo Ministério Público, o que nos parecia desajustado. Este é, pois, um caso em que a intervenção “inovadora” do Conselho de Ministros é de saudar.

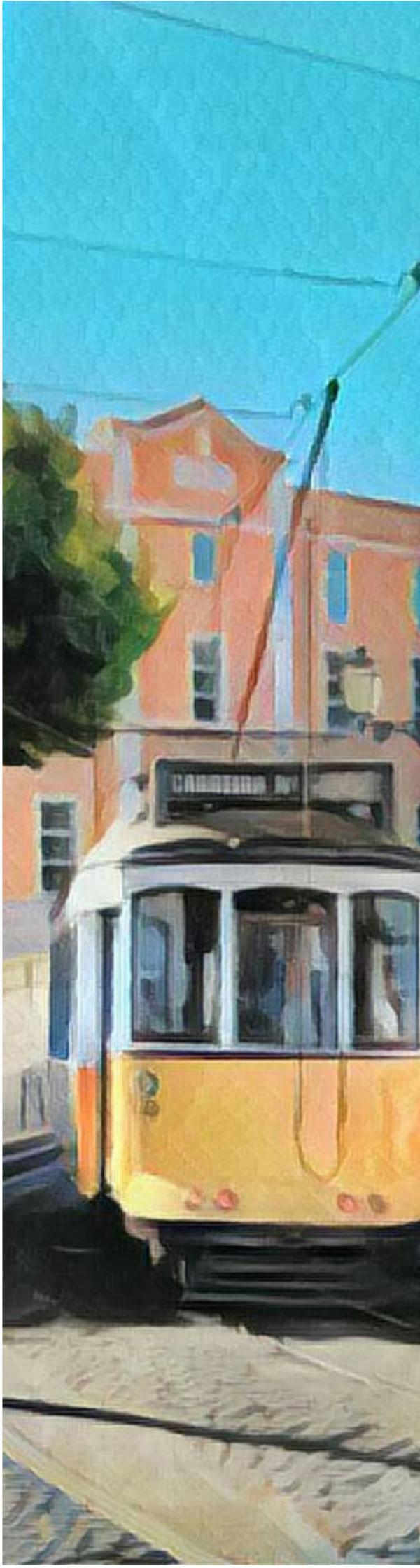
Concordamos, em geral, com a forma como o anteprojecto coloca o problema – o que é preciso é avançarmos na definição de quais são as especificidades processuais reclamadas pelo bom julgamento de cada tipo de litígios – e concordamos também com alguns dos resultados a que o anteprojecto já permite chegar.

Consideramos, porém, que há ainda um caminho a percorrer na exacta delimitação do âmbito de diversas normas que, respondendo, porventura, a problemas gerais do contencioso administrativo, surgiram em contextos de centralidade de uma determinada forma de actuação – o acto administrativo – e por isso permaneceram, e no anteprojecto, em alguns casos, *ainda permanecem*, enclausuradas ou confinadas a um âmbito de aplicação que, na verdade, deveria ser mais vasto. Este, parece-nos, é o debate que agora será necessário fazer.

### Vídeo da apresentação



→ <https://educast.fccn.pt/vod/clips/2h1j00mwi/flash.html>



4.  
**A Extensão dos  
Efeitos da  
Sentença no  
Processo  
Administrativo  
Revisto**

Ana Celeste Carvalho

C E N T R O  
DE ESTUDOS  
JUDICIÁRIOS

## A EXTENSÃO DOS EFEITOS DA SENTENÇA NO PROCESSO ADMINISTRATIVO REVISTO\*

Ana Celeste Carvalho\*\*

Resumo.

Palavras-chave.

1. Introdução ao tema.
2. Efeitos das sentenças no contencioso administrativo.
3. Pressupostos substantivos e adjectivos da extensão dos efeitos da sentença.
4. A relação jurídico processual da pretensão de extensão dos efeitos da sentença.
5. Relação com o pressuposto processual da aceitação do acto.
6. Conclusões.

### Resumo

A revisão operada ao processo administrativo pelo Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de Outubro, altera o regime da extensão dos efeitos da sentença, previsto no artigo 161.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos, sendo introduzidos novos pressupostos. A singularidade do regime reside na natureza substantiva do instituto e de obter tutela processual, no âmbito de um processo declarativo com tramitação decalcada do processo de execução de sentenças de anulação de actos administrativos. São múltiplas e complexas as questões suscitadas pelos pressupostos materiais e processuais previstos no citado preceito, de entre as quais, os efeitos das sentenças e a articulação com os institutos do caso julgado, do caso decidido e da aceitação do acto, e com a figura dos contra-interessados.

### Palavras-chave

Artigo 161.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos, sentença, extensão dos efeitos da sentença, caso julgado, caso decidido.

### 1. Introdução ao tema

A extensão dos efeitos da sentença encontra-se prevista e regulada no artigo 161.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos, doravante “CPTA”, em norma com a mesma epígrafe, inserida nas “Disposições gerais” do Título VII, “Do processo executivo”.

A justificabilidade da inserção sistemática é encontrada no seu próprio regime, cuja expressão maior ocorre no n.º 4 do artigo 161.º, ao prever a tramitação da pretensão deduzida em juízo

---

\* O presente texto foi elaborado para a nossa intervenção, com o mesmo título, na acção de formação “Temas de Direito Administrativo”, organizada pelo Centro de Estudos Judiciários, em 26 de Fevereiro de 2016, no âmbito da formação contínua dos Magistrados da Jurisdição Administrativa e Fiscal. Encontra-se publicado, com ligeiras alterações, in «e-pública», Revista Eletrónica de Direito Público, Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, n.º 6, Abril 2016.

\*\* Juíza Desembargadora no Tribunal Central Administrativo Sul. Coordenadora da Jurisdição Administrativa e Fiscal e Docente do Centro de Estudos Judiciários.

segundo os trâmites previstos para a execução das sentenças de anulação de actos administrativos.

Consiste num regime que foi introduzido na versão inicial do CPTA, aquando da reforma do contencioso administrativo de 2002/2004, tendo agora, por via da alteração que lhe foi introduzida pelo Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de Outubro, sido objecto de alterações, que não alteram, na sua essência, o regime anteriormente delineado<sup>1</sup>.

O regime tem a influência do direito processual administrativo espanhol, já que a *Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, de 1998, o consagra no seu artigo 110.º, embora aí com um âmbito material limitado ao contencioso em matéria tributária e emprego público e sob pressupostos não inteiramente coincidentes com os previstos no artigo 161.º do CPTA<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Cfr. na doutrina portuguesa, MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Manual de Processo Administrativo*, 2.ª edição, Coimbra, 2016, pp. 143-145; JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *A Justiça Administrativa. Lições*, 14.ª edição, Coimbra, 2015, pp. 334-336 e LUÍS FILIPE COLAÇO ANTUNES, O artigo 161.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos: uma complexa simplificação, *Cadernos de Justiça Administrativa*, doravante “CJA”, n.º 43, Jan./Fev. 2004, pp. 16-24; JOÃO TIAGO SILVEIRA, A extensão dos efeitos de sentenças a casos idênticos no contencioso administrativo, in *Estudos em Homenagem a Miguel Galvão Teles*, I, Coimbra, 2012, pp. 827-851; RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA, Processo Executivo: algumas questões, *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, Studia Iuridica, 86, Coimbra, 2005, pp. 260-263 e MÁRIO AROSO DE ALMEIDA / CARLOS ALBERTO FERNANDES CADILHA, *Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos*, Coimbra, 2005, pp. 798-802. Na doutrina espanhola, CECÍLIA ROSENDE VILLAR, *La Eficacia Frente a Terceros de las Sentencias Contencioso-Administrativas*, Navarra, Aranzadi Editorial, 2002; LUIS MARTÍN CONTRERAS, *La extensión de efectos de las sentencias en la jurisdicción contencioso-administrativa en materia tributaria y de personal*, Granada, Editorial Comares, 2000; TOMÁS FONT I LLOVET, *La extensión a terceros de los efectos de la sentencia en vía de ejecución*, Justicia administrativa, 1999; ANA BELÉN GÓMEZ DÍAZ, La eficacia de las sentencias contencioso-administrativas: entre la dogmática y la ingeniería judicial, *Revista de Administración Pública*, 144, Sep./Dic. 1997, pp. 245-282 e J. TOLEDO JÁUDENES, Extension “ultra partem” de la eficacia de la sentencia administrativa en tramite de ejecución, *Revista de Administración Pública*, 109, pp. 247 e ss..

<sup>2</sup> Lei n.º 29/1998, de 13 de Julho, com o seguinte teor, na sua versão consolidada (<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718>):

1. En materia tributaria, de personal al servicio de la Administración pública y de unidad de mercado, los efectos de una sentencia firme que hubiera reconocido una situación jurídica individualizada a favor de una o varias personas podrán extenderse a otras, en ejecución de la sentencia, cuando concurren las siguientes circunstancias:
  - a) Que los interesados se encuentren en idéntica situación jurídica que los favorecidos por el fallo.
  - b) Que el juez o tribunal sentenciador fuera también competente, por razón del territorio, para conocer de sus pretensiones de reconocimiento de dicha situación individualizada.
  - c) Que soliciten la extensión de los efectos de la sentencia en el plazo de un año desde la última notificación de ésta a quienes fueron parte en el proceso. Si se hubiere interpuesto recurso en interés de ley o de revisión, este plazo se contará desde la última notificación de la resolución que ponga fin a éste.
2. La solicitud deberá dirigirse directamente al órgano jurisdiccional competente que hubiera dictado la resolución de la que se pretende que se extiendan los efectos.
3. La petición al órgano jurisdiccional se formulará en escrito razonado al que deberá acompañarse el documento o documentos que acrediten la identidad de situaciones o la no concurrencia de alguna de las circunstancias del apartado 5 de este artículo.
4. Antes de resolver, en los veinte días siguientes, el Secretario judicial recabará de la Administración los antecedentes que estime oportunos y, en todo caso, un informe detallado sobre la viabilidad de la extensión solicitada, poniendo de manifiesto el resultado de esas actuaciones a las partes para que aleguen por plazo común de cinco días, con emplazamiento en su caso de los interesados directamente afectados por los efectos de la extensión. Una vez evacuado el trámite, el Juez o Tribunal resolverá sin más por medio de auto, en el que no podrá reconocerse una situación jurídica distinta a la definida en la sentencia firme de que se trate.
5. El incidente se desestimará, en todo caso, cuando concorra alguna de las siguientes circunstancias:
  - a) Si existiera cosa juzgada.
  - b) Cuando la doctrina determinante del fallo cuya extensión se postule fuere contraria a la jurisprudencia del Tribunal Supremo o a la doctrina sentada por los Tribunales Superiores de Justicia en el recurso a que se refiere el artículo 99.

Tem como finalidade permitir que, em situações em que a Administração define certa situação jurídica ou impõe certo regime normativo, nem todos reajam contenciosamente de imediato e em momento próprio contra essa actuação administrativa, não lançando mão do meio processual adequado, possam aproveitar os efeitos da sentença de conteúdo favorável em que não foram partes.

Sem este regime, todos os destinatários ou afectados pela actuação administrativa lesiva ficariam forçados a recorrer de imediato à justiça administrativa, instaurando um conjunto expressivo de processos, adequados a fazer valer as suas pretensões jurídicas-subjectivas em juízo.

Este regime permite que apenas um grupo de interessados instaure os adequados processos nos tribunais administrativos, podendo os demais aguardar o seu desfecho e, no caso de lhes ser favorável a definição do direito realizada na sentença, dirigir-se à Administração pedindo a extensão dos efeitos da sentença a seu favor.

Apenas no caso de a Administração recusar essa pretensão, não dando satisfação à pretensão do interessado, será requerida ao tribunal administrativo que proferiu a sentença a tutela judicial da sua pretensão, mediante a extensão dos efeitos de anterior sentença.

Trata-se, por isso, de um regime de direito administrativo *substantivo* que encontra a sua tutela *jurisdicional* nos tribunais administrativos.

De entre as suas finalidades encontram-se a criação de um mecanismo que visa o descongestionamento da litigância nos tribunais administrativos, não os sobrecarregando com processos em massa, relativos a litígios cujas situações jurídicas são materialmente as mesmas, isto é, um instituto orientado no sentido de “evitar a própria propositura de acções e, assim a própria constituição do fenómeno dos processos em massa”<sup>3</sup>.

Esta é uma realidade relativamente frequente no direito administrativo, designadamente no domínio do emprego público e em matéria de concursos, mas que pode abranger outras matérias, designadamente em relações jurídicas administrativas multipolares ou poligonais, que se caracterizam por abranger outros sujeitos para além do destinatário directo da actuação administrativa<sup>4</sup>.

---

c) Si para el interesado se hubiere dictado resolución que, habiendo causado estado en vía administrativa, fuere consentida y firme por no haber promovido recurso contencioso-administrativo.

6. Si se encuentra pendiente un recurso de revisión o un recurso de casación en interés de la ley, quedará en suspenso la decisión del incidente hasta que se resuelva el citado recurso.

7. El régimen de recurso del auto dictado se ajustará a las reglas generales previstas en el artículo 80.

<sup>3</sup> DIOGO FREITAS DO AMARAL / MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Grandes Linhas da Reforma do Contencioso Administrativo*, Coimbra, 2002, pp. 106. JOÃO TIAGO SILVEIRA, *A extensão*, pp. 828-829, refere três propósitos do mecanismo de extensão dos efeitos da sentença: o descongestionamento dos tribunais administrativos, a promoção da igualdade de tratamento entre situações iguais e garantir uma resposta célere na resolução de questões entre a Administração e os particulares.

<sup>4</sup> Cfr. MAFALDA CARMONA, *Relações Jurídicas poligonais, participação de terceiros e caso julgado na anulação de actos administrativos*, in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Sérvulo Correia*, II, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2010, pp. 695-757 e FRANCISCO PAES MARQUES, *Relações jurídicas administrativas multipolares*, Coimbra, 2011.

Porém, contrasta com a reduzida aplicação do regime legal previsto no artigo 161.º do CPTA, por falta do seu impulso por parte dos interessados, que quase não têm utilizado esta figura, sendo quantitativamente pouco expressivas nos tribunais administrativos as decisões de extensão dos efeitos de sentenças<sup>5</sup>.

O regime em causa convoca várias questões, algumas já identificadas pela doutrina, relacionadas com os efeitos das sentenças e, em particular, das sentenças proferidas em processos de impugnação de actos administrativos e de condenação à prática de acto devido, assim como, com os institutos do caso julgado e do caso decidido, com o pressuposto processual da aceitação do acto administrativo e ainda com a figura dos contra-interessados, como pretendemos analisar à luz dos pressupostos materiais e processuais previstos.

## 2. Efeitos das sentenças no direito processual administrativo

O tema de que nos ocupamos, remete-nos para o tema prévio e mais vasto dos efeitos das sentenças<sup>6</sup> proferidas pelos tribunais administrativos.

Não obstante os tribunais administrativos proferirem os mais diversos tipos de sentenças<sup>7</sup>, para efeitos da aplicação do regime do artigo 161.º relevam sobremaneira as sentenças de anulação, proferidas no âmbito dos processos de impugnação de acto administrativo, assim como as de condenação à prática de acto devido.

Tendo aplicação a doutrina que foi sendo construída sobre os efeitos das sentenças de anulação, relevam igualmente os efeitos decorrentes das sentenças de condenação, os quais por não serem coincidentes, permitem distinguir a natureza de cada uma das pretensões e das pronúncias judiciais proferidas.

<sup>5</sup> Cfr. Acórdãos do Supremo Tribunal Administrativo, doravante “STA” de 27.11.2013, P. 0839/13; de 20.01.2010, P. 0239C/05; de 25.02.2009, P. 0905/08; de 05.02.2009, P. 0993/08; de 28.01.2009, P. 0652/08; de 08.01.2009, P. 0515/08; de 11.09.2007 e de 17.12.2008, P. 0239A/05; de 02.10.2007 e de 17.12.2008, P. 0239B/05; de 17.05.2007, P. 48087A; de 24.10.2006 e de 03.05.2007, P. 46417A; de 19.04.2007 e de 13.11.2007, P. 0164A/04; de 17.01.2007, P. 0883/06 e de 22.11.2006, P. 0819/06. Do mesmo tribunal, sobre a questão da competência do tribunal, os acórdãos de 30.10.2008, P. 0611/08; de 10.03.2005, P. 01026A/03; de 18.01.2005, P. 01709A/02 e de 16.11.2004, P. 01709B/02. Do Tribunal Central Administrativo, doravante “TCA” Sul, os acórdãos de 21.11.2013, P. 05438/09; de 24.01.2013, P. 04640/08; de 20.10.2011, P. 05701/09 e de 12.05.2011, P. 07383/11. Do TCA Norte, os acórdãos de 20.02.2015, P. 01595/09.9BEPRT; de 22.02.2013, P. 01391/09.3BEPRT e de 18.12.2008, P. 00525/04.9BECBR-A, todos pesquisáveis em <http://www.dgsi.pt>. Do Tribunal Constitucional, doravante “TC”, o acórdão n.º 370/2008, de 02.07.2008, P. 141/08, que apreciou o pedido de inconstitucionalidade do artigo 161.º, n.ºs 1 a 5 do CPTA, deduzido contra o acórdão do STA, de 19.04.2007, P. 0164A/04, julgando tais normas não inconstitucionais.

<sup>6</sup> Em termos gerais o efeito *primário* da sentença consiste em fixar, em termos *imperativos*, o direito aplicável ao caso concreto e uma vez proferida esgota o poder jurisdicional sobre a matéria da causa. Os efeitos *secundários* da sentença variam consoante a espécie da sentença. Vide, ANTUNES VARELA *et alii*, *Manual de Processo Civil*, 2.ª ed., Coimbra, 1985, pp. 698-700.

<sup>7</sup> Quanto às *espécies das acções*, consoante o seu fim (proseguido pelo autor), tal como previsto nos n.ºs 1, 2 e 3 do artigo 10.º do CPC, aplicável ao processo administrativo por força do artigo 1.º do CPTA, as acções são *declarativas* ou *executivas*. As *acções declarativas* podem ser de três espécies, a que correspondem três tipos de sentenças: i) as *sentenças de simples apreciação, positiva ou negativa*, ii) as *sentenças de condenação* e iii) as *sentenças constitutivas*.

A importância das sentenças anulatórias justifica-se por durante muito tempo o processo administrativo se ter centrado no recurso contencioso de anulação, o que acompanhou o interesse da doutrina pelos efeitos das sentenças de anulação, mas também porque na actualidade, mesmo após a reforma do contencioso administrativo de 2002/2004 e a introdução das sentenças condenatórias, não serem tão expressivas as sentenças de condenação à prática de acto administrativo, designadamente, as de conteúdo determinado.

As primeiras, por serem muitíssimo mais frequentes, alcançam maior relevo.

As sentenças de mera anulação produzem, em regra, *efeitos constitutivos*, que se traduzem na invalidação do acto impugnado, eliminando-o da ordem jurídica e retroagindo os seus efeitos à data da prática do acto administrativo impugnado.

Na sentença anulatória o tribunal invalida o acto impugnado, atestando a sua ilegalidade, sendo este o efeito *típico e directo* da sentença de provimento do pedido de anulação.

Além do *primeiro* efeito, o *efeito constitutivo* da sentença decorrente da invalidação do acto impugnado, associa-se um *segundo* efeito, de *reconstituição da situação actual hipotética*, de que emerge o dever de executar a sentença, colocando o interessado na situação de facto e de direito em que estaria não fosse o acto anulado e ainda um *terceiro* efeito, decorrente de a Administração *não poder reincidir* no fundamento de invalidade, ficando proibida de praticar novo acto administrativo que reincida nos mesmos vícios.

Decorre do exposto que as sentenças de mera anulação de actos administrativos, para além do efeito *directo*, produzem outros tipos de efeitos, designados de *efeitos ultra-constitutivos*<sup>8</sup>.

Para além da utilidade de se atender aos efeitos das sentenças de anulação de actos administrativos na égide da compreensão do regime previsto no artigo 161.º do CPTA, importa ainda atender aos efeitos e limites do *caso julgado* na acção anulatória de acto administrativo<sup>9</sup>.

No tocante ao alcance *subjectivo* do caso julgado, a sentença de anulação não produz efeitos apenas entre as *partes* da acção, projectando-se para terceiros ao produzir efeitos *ultra partes* ou *erga omnes*<sup>10</sup>.

Assim, sendo as sentenças de anulação sentenças constitutivas, cujo efeito directo se traduz na eliminação do acto administrativo impugnado da ordem jurídica, esse efeito não só se produz na esfera jurídica de quem foi *parte* na acção, como se projecta para *terceiros*, que não foram parte na acção.

Considerando o regime delineado, a eficácia subjectiva das sentenças de anulação de acto administrativo releva sobremaneira para a compreensão da pretensão de extensão dos efeitos

<sup>8</sup> Cfr. RUI MEDEIROS, A confirmação de uma certeza: o reconhecimento dos efeitos ultraconstitutivos das sentenças de anulação, *CJA* n.º 13, Jan./Fev. 1999, pp. 37-41.

<sup>9</sup> Cfr. RUI MACHETE, Caso julgado, in *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, 2.ª ed., 1990, pp. 280-302.

<sup>10</sup> DIOGO FREITAS DO AMARAL / PAULO OTERO, Eficácia subjectiva das sentenças de provimento no recurso contencioso de anulação, in *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Manuel Gomes da Silva*, Coimbra, 2001.

da sentença, nos termos do artigo 161.º do CPTA, pois através deste regime se permite que *terceiros* que não foram partes da acção, possam beneficiar dos seus efeitos.

As sentenças de condenação à prática de acto devido, ao contrário das de anulação de acto administrativo, não são constitutivas, condenando nos precisos termos que resultar do dispositivo da sentença.

As condenações podem assumir conteúdo muito variável, dependendo de a emissão do acto pretendido envolver a formulação de valorações próprias do exercício da função administrativa e a apreciação do caso concreto permitir ou não identificar apenas uma solução como legalmente possível.

Assim, as sentenças de condenação à prática de acto devido poderão ter um conteúdo *genérico*, limitando-se a condenar à apreciação ou reapreciação da pretensão material requerida pelo interessado, analisando o caso à luz do Direito aplicável e proferindo acto administrativo, sem fixação de outras vinculações, como pode assumir conteúdo *determinado*, no caso de actos eminentemente vinculados ou de redução da discricionariedade a zero, em que o dispositivo da sentença explicitará as vinculações a observar pela Administração na emissão do acto devido<sup>11</sup>.

### 3. Pressupostos substantivos e adjectivos da extensão dos efeitos da sentença

A possibilidade de extensão dos efeitos da sentença tem os seus pressupostos previstos no artigo 161.º do CPTA, os quais são *múltiplos* e *complexos*, dos quais depende a pretensão do autor.

Esses pressupostos são de vária natureza, *substantiva* e *adjectiva*<sup>12</sup>, assim como, de verificação *positiva* e *negativa*<sup>13</sup>.

Os pressupostos *materiais*, previstos no artigo 161.º do CPTA, são os seguintes:

**1)** A existência de *uma sentença, transitada em julgado*, que tenha *anulado* ou *declarado nulo* um acto administrativo *desfavorável* ou *reconhecido a titularidade* de uma situação jurídica *favorável* a *uma* ou *várias* pessoas [1ª parte do n.º 1];

<sup>11</sup> Cfr. n.º 1 do artigo 3.º, artigos 66.º e 71.º e n.º 5 do artigo 95.º do CPTA.

<sup>12</sup> São pressupostos *substantivos* os que se prendem com a situação jurídica material, relativos às condições (materiais) que se têm de verificar para a procedência da pretensão, alheias à relação jurídica processual, e são pressupostos *processuais* os requisitos que a instância de extensão dos efeitos tem de reunir para que essa pretensão possa prosseguir e ser apreciada jurisdicionalmente.

<sup>13</sup> São pressupostos *positivos* aqueles cuja verificação é necessária para a apreciação do pedido, sendo pressupostos *negativos* os que não se poderão verificar, sob pena de os efeitos da sentença não se poderem estender ao interessado.

- 2)** Uma ou várias pessoas sejam destinatárias de acto administrativo com *idêntico conteúdo* ou se encontrem colocadas na *mesma situação jurídica* - casos perfeitamente idênticos [2ª parte do n.º 1 e corpo do n.º 2];
- 3)** *Não exista sentença transitada em julgado*, se o requerente da extensão dos efeitos tiver recorrido à via judicial [parte final do n.º 1];
- 4)** **(i)** tenham sido proferidas, por *tribunais superiores*, no mesmo sentido, *cinco sentenças transitadas em julgado* ou, **(ii)** no caso de processos em massa, terem sido proferidas *três sentenças transitadas em julgado*, nos processos seleccionados segundo o artigo 48.º [alínea a) do n.º 2];
- 5)** **(i)** *não ter sido proferido número superior de sentenças, transitadas em julgado, em sentido contrário* ao das sentenças referidas na alínea anterior, **(ii)** *nem serem as referidas sentenças contrárias a doutrina assente pelo STA em recurso para uniformização de jurisprudência* [alínea b) do n.º 2].

Por sua vez constituem pressupostos *processuais*:

- 6)** A apresentação pelo interessado, no *prazo de um ano*, contado da data em que a sentença foi proferida, de *requerimento dirigido à entidade pública*, demandada nesse processo - requerimento dirigido ao órgão administrativo competente que o constitua no dever legal de decidir [n.º 3];
- 7)** Sendo *indeferida a pretensão* pela entidade pública ou *decorridos três meses sem decisão*, a apresentação, no *prazo de dois meses*, no tribunal administrativo que proferiu a sentença, de *requerimento a requerer a extensão dos efeitos da sentença* e a sua execução a seu favor [n.º 4];
- 8)** *Existindo contra-interessados, o interessado tiver lançado mão, no momento próprio, da via judicial adequada*, encontrando-se pendente esse processo [n.º 5].

A enunciação dos citados pressupostos materiais e processuais permite evidenciar quer a *complexidade*, quer os termos *apertados* e algo *limitados* da extensão dos efeitos das sentenças.

Vejamos as questões que se suscitam em relação a cada um dos citados pressupostos.

- 1)** Este pressuposto exige como condição material da pretensão de extensão dos efeitos da sentença, que tenha sido proferida uma sentença que tenha *anulado* ou *declarado nulo* um acto administrativo, admitindo, por isso, quer uma sentença *constitutiva*, de anulação de acto

administrativo, quer uma sentença *de simples apreciação*, de declaração de nulidade de acto administrativo<sup>14</sup>.

Ambos os casos integram o objecto da acção administrativa de impugnação de acto administrativo, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 50.º do CPTA.

Por estar em causa a impugnação de um acto administrativo, o legislador refere-se ao seu conteúdo “desfavorável”, que produza efeitos jurídicos lesivos.

Além da sentença proferida em processo de impugnação de acto administrativo, a que se refere a parte inicial do n.º 1 do artigo 161.º, também se prevê a sentença que *reconheça a titularidade de uma situação jurídica favorável*.

Consideramos que neste caso estão abrangidas as sentenças *de simples apreciação*, previstas no n.º 1 do artigo 39.º e no n.º 4 do artigo 50.º do CPTA, de declaração jurisdicional de existência ou inexistência de um direito ou de um facto, cujo efeito a resultar da sentença consiste no reconhecimento do direito ou do facto invocado pelo autor e ainda as sentenças *de condenação à prática de acto devido*, proferidas na respectiva acção de condenação, prevista no artigo 66.º do CPTA, em que se reconhece a titularidade de uma pretensão material de conteúdo *favorável* ao autor.

Por estar em causa o reconhecimento de uma situação jurídica, baseada na titularidade de um direito ou à prestação de um facto, o legislador refere-se ao seu conteúdo “favorável”.

Assim, considerando o diferente tipo de pronúncias judiciais, assim se justifica a referência ao conteúdo desfavorável ou favorável no n.º 1 do artigo 161.º do CPTA.

Estando em causa decisões finais e definitivas, que decidam do mérito e constituam caso julgado, não devem existir dúvidas de estarem excluídas quaisquer decisões não finais ou de natureza provisória, como ocorrerá com as decisões proferidas nos processos cautelares.

A referência expressa “a uma ou várias pessoas” no n.º 1 do artigo 161.º do CPTA, assume o importante significado *clarificador* de não ser forçoso estarem em causa actos *gerais*<sup>15</sup> ou actos *plurais*<sup>16</sup>, destinados a mais de um interessado, ficando agora claro que a pretensão de extensão dos efeitos da sentença não opera essa limitação<sup>17</sup>.

Além disso, é requisito indispensável para que o interessado funde a sua pretensão de extensão dos efeitos da sentença que ela se encontre *transitada em julgado*, não mais

<sup>14</sup> Pela alteração introduzida ao n.º 1 do artigo 161.º, ficam definitivamente afastadas as dúvidas sobre a se as sentenças de declaração de nulidade de acto administrativo permitem fundar a pretensão de extensão dos efeitos da sentença.

<sup>15</sup> São os actos que se aplicam de imediato a um grupo inorgânico de cidadãos, todos determinados ou determináveis, cfr. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, II, Coimbra, 2002, reimpr., pp. 230.

<sup>16</sup> São aqueles em que a Administração toma uma decisão aplicável por igual a várias pessoas diferentes, como um acto de nomeação nas vagas postas a concurso, que se traduz na prática de tantos actos administrativos como o número de nomeados, cfr. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso*, pp. 229.

<sup>17</sup> Considerando o entendimento que havia sido assumido por LUÍS FILIPE COLAÇO ANTUNES, *O artigo 161.º*, pp. 17 e 18.

podendo ser apreciada jurisdicionalmente, constituindo uma vinculação para a Administração, que a ela está obrigada e deve cumprir, prevalecendo sobre qualquer acto administrativo que a desrespeite e acarretando a nulidade desse acto<sup>18</sup>, nos termos do n.º 2 do artigo 205.º da Constituição, n.ºs 1 e 2 do artigo 158.º do CPTA, n.º 1 do artigo 619.º do CPC e alínea i), do n.º 2 do artigo 161.º do Código de Procedimento Administrativo<sup>19</sup>, doravante “CPA”.

Sendo cominado com a *nulidade* o acto administrativo que ofenda o caso julgado, tal ocorrerá quando exista uma atitude *activa* de desrespeito da sentença pela Administração<sup>20</sup>, a que não se subsume o mero incumprimento da sentença, sancionado com a *anulabilidade*<sup>21</sup>.

**2)** O requisito de existir uma ou várias pessoas destinatárias de acto administrativo com *idêntico conteúdo* ou que se encontrem colocadas na *mesma situação jurídica*, exige que existam *casos perfeitamente idênticos*, sendo insuficiente a existência de casos semelhantes ou em que exista uma aproximação entre as situações de facto e de direito.

“Para que um caso seja perfeitamente idêntico é, desde logo, necessário que os pressupostos de facto relevantes para a subsunção legal sejam substancialmente idênticos, o que pressupõe uma análise dos factos dados como provados no acórdão cuja extensão de efeitos se pretende estender e a situação de facto da requerente. (...) Na verdade, a lei exige uma perfeita identidade de situações pois vai atribuir força executiva a uma sentença proferida noutro processo. É necessário que as questões relevantes tenham sido apreciadas nesse processo, cujo caso julgado vai ser estendido, e, portanto, é necessário que o juízo comparativo seja evidente e resulte da mera comparação das situações.”<sup>22</sup>.

O legislador assumiu em letra de lei que exista uma perfeita identidade de situações jurídicas, deste modo se limitando a pretensão de extensão dos efeitos da sentença ao interessado que se encontre na *mesmíssima* situação material à do autor da sentença transitada em julgado.

Porém este pressuposto não deve ser entendido como “uma identidade factual absoluta”, sob pena de nunca se verificar, antes devendo importar “que a questão jurídica envolvida e os contornos factuais relevantes para a apreciação desse problema jurídico sejam idênticos”<sup>23</sup>.

Encontra-se neste pressuposto, de perfeita identidade material de situações materiais, um dos principais fundamentos para o regime da extensão dos efeitos, baseado num princípio de igualdade material<sup>24</sup>.

<sup>18</sup> Cfr. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, Nulidade dos actos desconformes com a sentença, *CJA* n.º 2, Mar./Abr. 1997, pp. 18-32.

<sup>19</sup> Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de Janeiro.

<sup>20</sup> Como no caso de ser proferido acto administrativo que ofende a definição do direito operada pela sentença.

<sup>21</sup> Cfr. n.º 3 do artigo 164.º, n.º 1 do artigo 167.º, n.º 5 do artigo 176.º e n.º 2 do artigo 179.º, do CPTA, ao referirem-se, quer à declaração de nulidade dos actos desconformes com a sentença, quer à anulação dos actos que mantenham, sem fundamento, a situação legal. Para a distinção, cfr. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA / CARLOS ALBERTO FERNANDES CADILHA, *Comentário*, pp. 789-791 e 826-828.

<sup>22</sup> Cfr. Acórdão do STA, de 24/10/2013, P. 0761/13 e Acórdão do TCA Sul, de 21/11/2013, P. 05438/09, pesquisáveis em <http://www.dgsi.pt>.

<sup>23</sup> Cfr. JOÃO TIAGO SILVEIRA, obra cit., pp. 834.

<sup>24</sup> RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA, *Processo Executivo*, pp. 260, refere-se à presença de “preocupações de natureza bem diversa, ligadas ao dever de igual tratamento jurídico de situações juridicamente análogas” e LUIS MARTÍN

Nesse sentido, “A situação que o legislador pretendeu tutelar com o citado nº 1 do artº 161º prende-se de alguma maneira, com razões de justiça material, visando obviar a possíveis disparidades, consubstanciadas em *status* diferenciados resultantes, em relação a alguns particulares, da não impugnação atempada de actos, com conteúdo decisório perfeitamente igual e que tenham definido a mesma situação jurídica, assim também fazendo valer o princípio da igualdade de tratamento das mesmas situações jurídicas.”<sup>25</sup>.

Este entendimento foi sufragado pelo Tribunal Constitucional, segundo o qual, «a razão de ser da extensão de efeitos do caso julgado regulada no artigo 161.º do CPTA é precisamente a de *dar tratamento substancialmente igual a quem se encontra na mesma “situação jurídica”*», pretendendo-se com este instituto que “situações jurídicas materialmente semelhantes venham a ser reguladas na prática, do mesmo modo”<sup>26</sup>.

**3)** Este requisito exige que o interessado que pede a extensão dos efeitos da sentença não tenha a sua situação jurídica definida por *sentença transitada em julgado*.

Resulta claro que não constitui pressuposto (negativo) que o interessado não tenha recorrido anteriormente à via judicial, não estando impedido de ter lançado mão do meio processual adequado a fazer valer a sua situação jurídica material, mas apenas que esse processo ainda se encontre pendente, por não existir sentença transitado em julgado que defina a sua situação jurídica.

Este pressuposto compatibiliza o princípio da tutela jurisdicional efectiva e o direito de acesso à justiça, previstos no artigo 20.º da Constituição, com a protecção e a defesa do caso julgado<sup>27</sup>, à luz do artigo 2.º, do n.º 2 do artigo 205.º e do n.º 1 do artigo 111.º, todos da Constituição, sem postergar a excepção de litispendência<sup>28</sup>.

Além de se permitir ao interessado, segundo o seu interesse, recorrer imediatamente à via judicial, compatibiliza-se a possibilidade de extensão dos efeitos da sentença com o instituto do caso julgado, não permitindo pôr em causa a força e a vinculatividade de uma anterior decisão judicial obrigatória, nem afectar as finalidades próprias da litispendência, por não existir coincidência entre os objectos<sup>29</sup> de cada um dos processos.

Questão que se pode colocar é a de saber qual a repercussão de na *pendência* da instância de extensão de efeitos, transitar em julgado a sentença que defina a situação jurídica do interessado<sup>30</sup>.

---

CONTRERAS, *La extensión*, pp. 14, entende que “El principio en el que se fundamenta el nuevo procedimiento introducido por la Ley ..., en su artículo 110 el de igualdad...”.

<sup>25</sup> Cfr. Acórdão do STA, de 19/04/2007, P. n.º 0164A/04.

<sup>26</sup> Acórdão do TC n.º 370/2008, já identificado.

<sup>27</sup> Cfr. ISABEL ALEXANDRE, O caso julgado na jurisprudência constitucional portuguesa, *in Estudos em Homenagem ao Conselheiro José Manuel Cardoso da Costa*, Coimbra, 2002, pp. 11-77.

<sup>28</sup> Cfr. alínea i) do artigo 577.º e artigos 580.º e 581.º do CPC e alínea l) do n.º 4 do artigo 89.º do CPTA.

<sup>29</sup> Definido pelo pedido e pela causa de pedir.

<sup>30</sup> Questão que se colocou em 1ª instância, na sentença de 20/02/2015, P. 2304/12.0BELSB.

Não há dúvidas de que se no momento em que o interessado requerer a extensão dos efeitos a sua situação jurídica já se encontrar definida mediante decisão judicial transitada em julgado se verifica este pressuposto negativo, que impede a procedência da sua pretensão.

Porém, a definição da sua situação jurídica pode vir a ocorrer apenas na pendência da lide de extensão dos efeitos, constituindo um *facto superveniente*<sup>31</sup>, por se verificar após a constituição da instância e a apresentação dos articulados pelas partes.

Este facto que seja trazido ao processo, seja pelo interessado na réplica, seja pela Administração em articulado superveniente, não poderá deixar de ser considerado pelo tribunal, por se tratar de um facto *impeditivo* ou *extintivo* da procedência do pedido<sup>32</sup>.

Está em causa um pressuposto negativo, que exige que não tenha sido proferida sentença transitada em julgado sobre a mesma situação jurídica em relação ao interessado que pretende beneficiar da extensão dos efeitos da sentença.

**4)** Os pressupostos previstos, de terem sido proferidas por tribunais superiores, no mesmo sentido, *cinco sentenças transitadas em julgado* ou terem sido proferidas *três sentenças transitadas em julgado*, nos processos com andamento prioritário, selecionados segundo o artigo 48.º, são de verificação *alternativa*, como decorre da conjunção “ou” empregue.

Pretende-se que a solução de cujos efeitos o interessado pretende beneficiar corresponda a uma solução *alargada* da jurisprudência dos tribunais superiores, que por várias vezes decidiram no mesmo sentido, com força de caso julgado.

Não existindo dúvidas quanto ao número de sentenças proferidas pelos tribunais superiores, essas dúvidas já poderão existir no caso dos processos em massa<sup>33</sup>, caracterizados pela apensação de vários processos, pela selecção de um ou mais e pela suspensão dos demais, nos termos do regime previsto no artigo 48.º do CPTA.

Neste caso, é insuficiente que um número muito alargado de processos tenha beneficiado de uma sentença proferida ao abrigo dos processos em massa, pois é exigível que existam pelo menos três casos de processos em massa, que hajam sido decididos por sentença transitada em julgado.

Por outras palavras, mesmo que esses casos envolvam dezenas de processos apensos, superando em muito as cinco decisões dos tribunais superiores, constitui requisito que existam pelo menos três sentenças emitidas em processos selecionados, na sequência do mecanismo da apensação de processos e selecção de processos com andamento prioritário.

<sup>31</sup> Cfr. artigo 86.º do CPTA.

<sup>32</sup> Esta situação não se confunde com a prevista no n.º 6 do artigo 161.º, que se prende com o facto de o acto impugnado pelo interessado vir a ser anulado, não no seu processo, mas no âmbito de outro processo, em que se permite ao autor fazer uso dos n.ºs 3 e 4, de forma a obter a execução da sentença de anulação a seu favor.

<sup>33</sup> Tendo a reforma do CPTA alterado a epígrafe do artigo 48.º do CPTA e reformulado a figura aí prevista, eliminando a referência aos “processos em massa”, para se referir à “selecção de processos com andamento prioritário”, teria sido desejável que a alínea a) do n.º 2 do artigo 161.º reflectisse essa alteração.

Esta diferenciação quanto ao número de sentenças, não é inteiramente justificada, já que envolvendo cada processo em massa “mais de dez processos”<sup>34</sup>, para o cumprimento do pressuposto do número de sentenças proferidas em processos em massa, é necessário que existam, no mínimo, trinta e três processos seleccionados com andamento prioritário, o que poderá ser excessivo em face das finalidades que presidem ao instituto de extensão dos efeitos da sentença.

Além disso, importa considerar que no julgamento destes processos intervêm todos os juizes do tribunal ou da secção, segundo o n.º 8 do artigo 48.º do CPTA, visando assegurar uma melhor ponderação da solução a dar ao caso e, conseqüentemente, um melhor julgamento do caso.

**5)** Estes requisitos são demonstrativos de que é insuficiente uma jurisprudência *alargada* dos tribunais, exigindo que essa jurisprudência seja *maioritária*.

Além do pressuposto positivo, de existir um conjunto de decisões judiciais num certo sentido, proferidas pelos tribunais superiores *ou* no âmbito da selecção de processos com andamento prioritário, exige-se, *cumulativamente*, a verificação de dois requisitos negativos, de *não ter sido proferido número superior de sentenças, transitadas em julgado, em sentido contrário* e de as sentenças proferidas não serem *contrárias à doutrina assente pelo STA em recurso para uniformização de jurisprudência*<sup>35</sup>.

Pretende-se assegurar que a doutrina da sentença cujos efeitos o interessado pretende beneficiar não corresponda ao entendimento minoritário da jurisprudência dos tribunais superiores, nem esteja em contradição com a doutrina assente pelo STA em recurso para uniformização de jurisprudência, que constitui orientação para os demais tribunais.

Da leitura conjugada das alíneas a) e b) do n.º 2 do artigo 161.º, ressalta que em ambos os casos, isto é, quer no primeiro pressuposto positivo, previsto na alínea a), quer no primeiro pressuposto negativo, previsto na alínea b), está em causa o número de sentenças proferidas por *tribunais superiores*, pelo que, nestes casos, não relevarão as sentenças proferidas em primeira instância.

Já assim não acontece em relação ao número dos casos decididos através dos processos com andamento prioritário, segundo o artigo 48.º do CPTA, a que se refere o segundo pressuposto positivo, previsto na alínea a) do n.º 2 do artigo 161.º do CPTA, que não exige que as sentenças transitadas em julgado sejam proferidas por tribunais superiores.

<sup>34</sup> Cfr. n.º 1 do artigo 48.º do CPTA.

<sup>35</sup> Previsto no artigo 152.º do CPTA como um recurso extraordinário, destinado a resolver um conflito de jurisprudência resultante de contradição entre julgados dos tribunais superiores sobre a mesma questão fundamental de direito. Nos termos do n.º 4 do artigo 152.º o acórdão extraído deste recurso é decidido pelo Pleno da Secção do STA e é publicado na 1ª série do Diário da República, com a finalidade de *publicitar* a jurisprudência uniformizada, por tal acórdão *não ter efeito vinculativo*. A falta de vinculatividade decorre da revogação do artigo 2.º do Código Civil, pelo n.º 2 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 329-A/95 de 12 de Dezembro (com efeitos a 1 de Janeiro de 1997), após a declaração de inconstitucionalidade dos assentos pelo Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 810/93, de 7 de Dezembro (P. 474/88), por violação do artigo 115.º da Constituição (actual artigo 112.º).

Esta diferenciação não deverá ser alheia ao julgamento alargado destes processos, com o intuito de assegurar um melhor julgamento do caso, além da selecção de processos com andamento prioritário se dever colocar perante tribunal em que os processos são instaurados, em primeira instância.

Por isso, é exigível que a sentença transitada em julgado tenha decidido a situação jurídica no sentido ao decidido pelos tribunais superiores ou nos processos com andamento prioritário, representando o entendimento maioritário da jurisprudência, assim como não esteja em contradição com acórdão de uniformização de jurisprudência proferido pelo STA<sup>36</sup>.

Os requisitos em análise foram inovatoriamente previstos na revisão ao CPTA, não constando da anterior versão do artigo 161.º.

Tal poderá determinar a questão de saber se poderá ser aplicado este requisito aos processos de extensão dos efeitos da sentença que se encontrem pendentes à data da entrada em vigor da revisão do CPTA.

Apesar de as alterações efectuadas pelo Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de Outubro, ao CPTA só se aplicarem aos processos administrativos que se iniciem após a sua entrada em vigor<sup>37</sup>, não será inteiramente de excluir uma interpretação do regime do artigo 161.º do CPTA na sua versão inicial, que vede a extensão dos efeitos da sentença quando exista um acórdão de uniformização de jurisprudência em sentido contrário.

Além de resultar claramente do instituto da extensão dos efeitos da sentença que não exista uma jurisprudência consolidada em sentido contrário relativa àquela situação jurídica, esse também é o regime que resulta da alínea b) do n.º 5 do artigo 110.º da lei de contencioso administrativo espanhola, em que se inspira o artigo 161.º do CPTA.

Essa interpretação implica considerar os pressupostos previstos na alínea b) do n.º 2 do artigo 161.º não como inovatórios, mas como *clarificadores* do regime de extensão dos efeitos da sentença, visando uma melhor interpretação e aplicação do instituto previsto no artigo 161.º do CPTA.

**6)** Como primeiro pressuposto processual da pretensão de extensão dos efeitos da sentença, é exigível que o interessado se tenha dirigido previamente à Administração, apresentando-lhe requerimento que a constitua no dever legal de decidir.

Previamente ao recurso à via judicial, o interessado deve promover a resolução extrajudicial da sua situação jurídica, devendo fazê-lo no prazo de um ano, a contar da data em que a sentença foi proferida<sup>38</sup>.

<sup>36</sup> O que poderia acontecer se as secções do STA divergissem na solução a dar ao caso, existindo um número maioritário de decisões num certo sentido e através de acórdão de uniformização de jurisprudência o STA viesse a decidir no sentido do entendimento minoritário.

<sup>37</sup> Cfr. n.º 2 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de Outubro.

<sup>38</sup> Anteriormente o CPTA previa a contagem do prazo “da data da última notificação de quem tenha sido parte no processo em que a sentença foi proferida”.

Compreendendo-se este requisito processual, de resto não inovatório no direito processual administrativo<sup>39</sup>, merece ser questionado qual o *dies a quo* do prazo de um ano para o interessado apresentar o requerimento.

O n.º 3 do artigo refere que o prazo de um ano é “contado desde a data em que a sentença foi proferida”.

Devendo o legislador disciplinar o regime legal e, por isso, fixar o prazo dentro do qual deve ser praticado o acto processual pelo interessado, questiona-se se a data relevante deverá ser a do *proferimento da sentença* ou antes a *do seu trânsito em julgado*.

Segundo o seu elemento literal, o n.º 3 prevê que o prazo de um ano se conte desde a data em que a sentença foi proferida, ou seja, a data em que foi proferida pelo tribunal e não a data do seu trânsito em julgado.

Considerando a elevada percentagem de recorribilidade das decisões judiciais, podendo a Administração não se conformar com a sentença que julgou procedente o pedido e contra ela interpor recurso jurisdicional, assim como considerando que o prazo de um ano será insuficiente para o recurso ser decidido, tanto mais que se trata de um processo não urgente, se estiver em causa a data em que a sentença foi proferida, muito provavelmente o interessado fundará a extensão dos efeitos numa sentença ainda não transitada em julgado.

Parece-nos que o requisito de natureza *processual* previsto no n.º 3 do artigo 161.º deve ser conjugado com o requisito *material*, previsto no n.º 1, que exige o trânsito em julgado da sentença.

Deste modo, o *dies a quo* do prazo de um ano para o interessado apresentar o requerimento que constitua a Administração no dever legal de decidir deve contar-se *da data em que a sentença que marca o trânsito em julgado foi proferida*, ou seja, a *última decisão judicial*.

Embora estejam em causa pressupostos diferentes, outra interpretação acarretaria uma *contradição* entre o disposto no n.º 3 e o n.º 1 do artigo 161.º do CPTA, que exige o trânsito em julgado da sentença<sup>40</sup>.

Por outro lado, o respeito desse prazo também exige que não haja decorrido o prazo substantivo de prescrição para o exercício do direito, por a extensão dos efeitos da sentença não se destinar, nem ter a virtualidade de fazer renascer o direito já extinto.

No respeitante à entidade pública a quem o requerimento deve ser apresentado e que será a demandada em juízo, importa precisar que o pressuposto de existirem “casos perfeitamente

<sup>39</sup> Previsto no n.º 1 do artigo 67.º em relação à acção administrativa cuja pretensão constitua a condenação à prática de acto devido.

<sup>40</sup> Outra solução mostrar-se-ia também incongruente, já que se iniciaria a contagem do prazo para o exercício do direito pelo interessado antes do trânsito em julgado da sentença, desconhecendo-se se contra ela seria ou não interposto recurso e se seria proferida outra decisão com outro conteúdo.

idênticos”, a que se refere o n.º 2 não exige uma mesma entidade pública em todos os casos, por relevar a identidade da situação jurídica material e não a identidade dos sujeitos.

Porém, já é exigível que exista a *coincidência* entre a entidade pública a quem o interessado dirige o requerimento, que foi a demandada no processo cuja sentença transitada em julgado o interessado funda a extensão dos efeitos, e a entidade que indeferindo o pedido ou não o decida, seja demandada na acção de extensão de efeitos.

Caberá ao autor escolher a sentença em que funda a sua pretensão e será perante a entidade que foi nela demandada que apresentará o requerimento que a constitua no dever legal de decidir, assim como a entidade que, não dando satisfação administrativa à sua pretensão, demandará em juízo.

**7)** Este requisito define o prazo em que o interessado deve exercer o direito à extensão dos efeitos da sentença, sendo previsto o prazo de dois meses, contado do indeferimento administrativo da sua pretensão ou decorridos três meses após a apresentação do requerimento sem ter sido proferida decisão administrativa.

O tribunal administrativo competente, seja em relação da hierarquia, seja em relação ao território, perante o qual deve ser requerida a pretensão de extensão de efeitos, será o tribunal administrativo que proferiu a sentença.

Considerando a interpretação *supra* expendida, de a sentença relevante para efeitos de contagem do prazo para a apresentação do requerimento dirigido à entidade pública, nos termos do n.º 3 do artigo 161.º do CPTA, ser a sentença *transitada em julgado* e, portanto, sempre que tiver sido interposto recurso jurisdicional, a proferida pelo tribunal superior, importa considerar que o n.º 4 do artigo 161.º se refere ao tribunal administrativo competente como aquele “que tenha proferido a sentença”.

Não devendo suscitar-se dúvidas de a sentença relevante para a pretensão de extensão de efeitos ser a transitada em julgado, importa ter em consideração que essa sentença tanto pode ter sido proferida pelo tribunal de primeira instância, designadamente, se contra ela não for interposto recurso jurisdicional, como por tribunal superior.

Esta interpretação, em consonância com a perfilhada a propósito da sentença relevante para efeitos do disposto no n.º 3 do artigo 161.º, conduziria a que o tribunal superior pudesse ser o competente para apreciar e decidir o pedido de extensão dos efeitos da sentença, segundo o n.º 4 do preceito.

Porém, no contexto da interpretação global do artigo 161.º e em harmonia com a interpretação *unânime* que tem sido sufragada pelo STA<sup>41</sup>, deverá entender-se por tribunal competente que proferiu a sentença para efeitos do n.º 4 do artigo 161.º, o tribunal de primeira instância, que primeiramente apreciou e decidiu o litígio.

<sup>41</sup> Neste sentido, cfr. os seguintes acórdãos do STA já antes referidos, de 30.10.2008, P. 0611/08; de 10.03.2005, P. 01026A/03; de 18.01.2005, P. 01709A/02 e de 16.11.2004, P. 01709B/02, para cuja fundamentação se remete.

Segundo o STA, “O tribunal competente para proferir a decisão a que se refere o artº 161º do CPTA (extensão dos efeitos da sentença) é aquele que proferiu a decisão em 1ª instância, e não o tribunal superior que apreciou o recurso jurisdicional dela interposto.”<sup>42</sup>.

Doutro modo, seria muitíssimo frequente que os pedidos de extensão dos efeitos da sentença fossem apreciados e decididos em primeira instância por um tribunal superior, designadamente, sempre que fosse interposto recurso da sentença, o que não parece resultar da vontade legislativa, em face da interpretação a extrair do artigo 161.º do CPTA, nem das normas de competência dos STA e TCA, previstas nos artigos 24.º e 37.º do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais.

Por uma questão de coerência, seria desejável que o legislador clarificasse estas questões, definindo qual a sentença relevante para efeitos do n.º 3 e do n.º 4 do artigo 161.º do CPTA.

**8)** Por último, exige-se que no caso de *existirem contra-interessados*, o interessado tenha lançado mão, no momento próprio, da via judicial adequada, encontrando-se pendente esse processo.

Está em causa um pressuposto que visa acautelar a posição jurídica substantiva dos contra-interessados<sup>43</sup>, permitindo que possam estar em juízo e não ser prejudicados pela extensão dos efeitos da sentença, respeitando o seu estatuto jurídico-processual de verdadeiras partes no contencioso administrativo.

O artigo 161.º não exige, *tout court* que não existam contra-interessados, o que seria quase impossível em situações em que se reconheça a titularidade de uma situação jurídica favorável a uma ou “a várias pessoas”, referidas no n.º 1, ou a processos relativos a emprego público e a concursos, previstos no n.º 2, mas salvaguarda-se a sua posição substantivo-processual.

Existindo contra-interessados é exigível que o interessado tenha agido judicialmente em momento próprio, o que limita fortemente a possibilidade de o interessado aproveitar a grande vantagem da extensão dos efeitos da sentença, decorrente precisamente de não ter agido processualmente em momento próprio.

<sup>42</sup> Acórdão de 30.10.2008, P. 0611/08.

<sup>43</sup> No contencioso administrativo os *contra-interessados* assumem o estatuto de parte, sendo o seu papel reforçado nas acções administrativas de impugnação de acto administrativo, segundo o artigo 57.º do CPTA e de condenação à prática de acto devido, segundo o n.º 2 do artigo 68.º do CPTA, no âmbito do qual vigora a situação de litisconsórcio necessário passivo. A pluralidade de partes no direito administrativo é uma decorrência das relações jurídicas poligonais ou multipolares, que envolvem um conjunto alargado de sujeitos ao exercício dos poderes de autoridade da Administração. Cfr. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Manual*, 250-253; MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA / RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA, *Código de Processo nos Tribunais Administrativos*, I, Coimbra, 2004, pp. 375-376; PAULO OTERO, Os contra-interessados em contencioso administrativo: fundamento, função e determinação do universo em recurso contencioso de acto final de procedimento concursal, in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Rogério Soares*, Coimbra, 2001; FRANCISCO PAES MARQUES, *A efectividade da tutela de terceiros no contencioso administrativo*, Coimbra, 2007; RUI MACHETE, A legitimidade dos contra-interessados nas acções administrativas comuns e especiais, in *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Marcello Caetano*, II, Coimbra, 2006.

Salientando-se a forte limitação quanto à realização das finalidades do regime de extensão dos efeitos da sentença, não se vislumbra que neste ponto se pudesse ter legislado doutro modo, por não ser de admitir uma derrogação das garantias processuais de quem tem o estatuto de parte<sup>44</sup>.

Por isso, apresenta-se inteiramente justificada a limitação ao regime da extensão dos efeitos da sentença, por força da protecção conferida aos contra-interessados.

#### 4. A relação jurídico processual da pretensão de extensão dos efeitos da sentença

Constituindo pressupostos processuais da pretensão de extensão dos efeitos da sentença que o interessado tenha apresentado requerimento junto da entidade administrativa abrangida pelo caso julgado da sentença, assim como, ocorrido o indeferimento da sua pretensão ou decorrido o prazo de três meses, requeira essa pretensão em juízo dentro do prazo de dois meses, importa compreender em que termos se inicia, desenvolve e extingue a instância de extensão dos efeitos da sentença.

Apenas o n.º 4 do artigo 161.º se refere ao processo de extensão dos efeitos da sentença, dizendo pouco.

**4.1.** Questão que se coloca respeita à natureza da tutela de *pretensão* de extensão dos efeitos da sentença.

Embora esta pretensão esteja prevista e regulada nas disposições gerais do *processo executivo*, não está em causa um processo executivo, mas antes um *processo declarativo*, dirigido à declaração do direito para a situação concreta que foi submetida ao tribunal para julgamento<sup>45</sup>.

Por isso, é questionável não só a sua inserção sistemática, como a norma remissiva do n.º 4 do artigo 161.º para os trâmites previstos para a execução das sentenças de anulação de actos administrativos, prevista e regulada nos artigos 173.º a 179.º do CPTA, admitindo-se que pudesse ter sido outra a opção legislativa.

Embora a decisão que vá ser proferida incida sobre a extensão dos efeitos de uma anterior sentença transitada em julgado, esta acção tem pressupostos materiais e processuais distintos dos processos executivos.

Assumindo especificidades em relação à acção administrativa e não tendo natureza urgente para ser qualificada como um processo especial à luz do artigo 36.º do CPTA, considerando a

<sup>44</sup> A posição, nem sempre compreendida, seja por alguma doutrina, seja por alguma jurisprudência, do estatuto jurídico, substantivo e processual, dos contra-interessados, justificou mesmo um seu reforço na reforma do direito processual administrativo, manifestada em várias normas do CPTA, de entre as quais, a alínea b) do n.º 2 do artigo 78.º, o artigo 78.ºA, os n.ºs 5 e 7 do artigo 81.º e o n.º 3 do artigo 82.º.

<sup>45</sup> Sobre a distinção entre processos declarativos e executivos, ANTUNES VARELA et Alii, *Manual*, pp. 73-76 e MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Manual*, pp. 43.

proximidade com o regime de execução de sentenças anulatórias foi enquadrada nas disposições gerais do processo executivo, mas sem que consista num processo de natureza executiva.

Está em causa um instituto que tem a sua origem e se desenvolve através de um procedimento administrativo<sup>46</sup>, que corre junto da entidade demandada na sentença transitada em julgado e que depois, em caso de recusa de extensão administrativa dos efeitos da sentença, corre judicialmente no tribunal que proferiu essa sentença, segundo os termos do processo executivo.

**4.2.** Em face da relação de proximidade entre o processo em cujo âmbito foi proferida a sentença transitada em julgado e o processo de extensão de efeitos, devemos questionar a *autonomia* desta instância.

Por outras palavras é de questionar se o pedido de extensão dos efeitos da sentença assume a natureza de *processo declarativo autónomo* ou deve ser considerado um *incidente* do processo donde emerge a sentença transitada em julgado.

Além disso, importa saber se o processo de extensão dos efeitos da sentença corre *autonomamente*, dando origem a um processo autónomo<sup>47</sup>, ou antes corre e é tramitado *por apenso* ao processo em que foi proferida a sentença transitado em julgado.

As respostas devem ser obtidas a partir da natureza da tutela da pretensão de extensão dos efeitos da sentença, como processo declarativo, e da remissão operada para o regime da execução das sentenças de anulação de actos administrativos.

À semelhança da instância executiva, que se assume como um *processo declarativo*, o pedido de extensão dos efeitos da sentença não traduz um mero incidente do processo em cujo âmbito foi proferida a sentença transitada em julgado, dele se autonomizando.

Porém, compreende-se a relevância da sentença cujos efeitos se pretendem estender, pelo que, à semelhança do previsto para a instância executiva no n.º 2 do artigo 176.º do CPTA, a petição apresentada pelo interessado é *autuada por apenso* ao processo em que foi proferida a sentença.

Embora o disposto no n.º 4 do artigo 161.º se refira aos “trâmites previstos para a execução das sentenças de anulação de actos administrativos”, deve entender-se estar abrangido o disposto nos artigos 176.º e 177.º do CPTA e não apenas o artigo 177.º que tem a epígrafe “Tramitação do processo”, aplicando-se o regime que prevê que a petição seja autuada por apenso aos autos em que foi proferida a sentença.

<sup>46</sup> Por isso, consideramos que têm aplicação os princípios e as formalidades próprias do procedimento administrativo previstas no CPA, como o princípio do inquisitório (artigo 58.º), as regras quanto a prazos e contagem de prazos, contando-se o prazo de três meses, previsto no n.º 4 do artigo 161.º do CPTA, em dias úteis (artigos 86.º e 87.º), a instrução (artigo 115.º a 120.º), a audiência dos interessados (artigo 121.º a 125.º) e o dever de fundamentação (artigo 152.º).

<sup>47</sup> Com repercussões na sua numeração e quanto ao juiz titular.

Nesse sentido parece também apontar o segmento do n.º 4 do artigo 161.º que prevê que a petição seja apresentada ao “tribunal que tenha proferido a sentença”, pois se assim não fosse esta disciplina perderia efeito útil.

Porém, a realidade tem ditado que certas petições de extensão dos efeitos da sentença têm sido autuadas por apenso<sup>48</sup>, mas outras não, sendo desejável que se uniformizasse a prática judiciária.

**4.3.** Sabido que o interessado dispõe do prazo de dois meses para vir a juízo requerer a extensão dos efeitos da sentença, decorrido o prazo de três meses para a Administração decidir ou após o indeferimento da sua pretensão, consoante o primeiro evento que ocorrer, a apresentação de *petição* marca o momento de *constituição* da instância, a qual segue os trâmites do processo de execução de sentença de anulação.

Considerando o disposto no art.º 176.º que se refere a “petição de execução” é de considerar que o articulado inicial apresentado pelo interessado e que marca o início da instância configura uma verdadeira petição.

Nessa petição, o interessado deve expor articuladamente as razões de facto e de direito em que fundamenta a sua pretensão de extensão dos efeitos, assim como formular o adequado pedido.

Considerando os pressupostos previstos no artigo 161.º do CPTA e a natureza da pretensão requerida, cabe ao interessado o *onus da alegação*, assim como o *onus da prova* de todos os requisitos materiais e processuais em que funda o pedido.

No cumprimento desses ónus, o interessado deve juntar todos os documentos comprovativos das condições de prosseguimento e de provimento da sua pretensão, assumindo a prova documental grande centralidade na demonstração dos pressupostos da pretensão, por todos eles se demonstrarem *prima facie* através de prova documental.

Questão que já se colocou respeita a saber se tendo o interessado omitido a alegação de determinado pressuposto na petição, se deve ser proferido despacho de aperfeiçoamento, convidando o autor a alegar os factos integradores do pressuposto em falta.

Sendo o despacho de aperfeiçoamento, em regra, um despacho discricionário do juiz, não obstante o peso e a importância do princípio do inquisitório no processo administrativo e de ter sido acentuada a possibilidade de aperfeiçoamento dos articulados no CPTA revisto<sup>49</sup>,

<sup>48</sup> Como se depreende da numeração dos processos, que passam a ser identificados com uma letra.

<sup>49</sup> Cfr. alínea b) do n.º 1 e n.ºs 2, 3 e 4 do artigo 87.º do CPTA e alínea b), do n.º 2 e n.ºs 3, 4 e 5 do artigo 590.º do CPC.

faltando essa alegação, faltam *factos essenciais* à procedência do pedido, cujo *ónus de alegação* se impõe às partes<sup>50</sup>.

Neste caso, essa falta de alegação deve determinar o juízo de improcedência do pedido e não o despacho de aperfeiçoamento.

Mas deve distinguir-se a *falta de alegação*, da *falta de prova* de algum dos pressupostos da pretensão.

O primeiro caso deverá determinar a improcedência do pedido; o segundo caso deverá determinar a abertura da fase da instrução da causa, que permita a produção de meios de prova sobre os factos *constitutivos* da pretensão do interessado.

**4.4.** Apresentada a petição, é ordenada a notificação da entidade demandada e dos contra-interessados, para contestarem no prazo de 20 dias, segundo o n.º 1 do artigo 177.º do CPTA.

Sendo apresentada contestação, o autor é notificado para replicar no prazo de 10 dias<sup>51</sup> e junta a réplica, o tribunal ordena as diligências instrutórias que considere necessárias, após o que se segue a decisão.

Nela o tribunal tem de verificar o bem fundado da pretensão do interessado, em face dos pressupostos materiais e processuais previstos, estando e causa uma decisão de conteúdo declarativo.

No caso de considerar demonstrada a perfeita identidade da situação definida pela sentença transitada em julgado e a respeitante ao interessado, assim como os demais pressupostos previstos, o tribunal reconhece ao interessado os mesmos efeitos que a sentença projectou na esfera jurídica dos seus beneficiários.

Esta decisão, será proferida pelo juiz da causa no caso se ser proferida em primeira instância<sup>52</sup> e será tomada em conferência<sup>53</sup>, revestindo a natureza de acórdão, caso seja proferida por tribunal superior.

**4.5.** Prevendo-se a possibilidade de na pendência do processo impugnatório, o acto impugnado pelo interessado ser anulado por sentença proferida *noutro* processo, permite-se ao autor fazer uso do disposto nos n.ºs 3 e 4 do artigo 161.º, para obter a execução da sentença de anulação, o que se traduz numa situação diferente da regulada nos números anteriores.

<sup>50</sup> Cfr. alínea f) do n.º 2 do artigo 78.º, alínea c) do n.º 1 do artigo 83.º e alínea b), do n.º 4 do artigo 85.º-A do CPTA e n.º 1 do artigo 5.º do CPC.

<sup>51</sup> Assinala-se o desvio em relação ao disposto no n.º 3 do artigo 85.º-A do CPTA, que não prevê essa notificação na acção administrativa.

<sup>52</sup> Cfr. n.º 1 do artigo 40.º do ETAF.

<sup>53</sup> Cfr. artigo 17.º e n.ºs 1 e 2 do artigo 35.º do ETAF, referentes à formação de julgamento no STA e no TCA.

## 5. Relação com o pressuposto processual da aceitação do acto

Relacionado com o facto de o regime da pretensão de extensão dos efeitos da sentença não exigir que o interessado tenha lançado mão do meio processual adequado a fazer valer a sua pretensão em momento próprio, coloca-se a questão da compatibilidade deste regime com o pressuposto processual, previsto no artigo 56.º do CPTA, da não aceitação do acto administrativo<sup>54</sup>.

A questão prende-se com a correcta delimitação do conceito de aceitação do acto, enquanto pressuposto processual específico da acção de impugnação de acto administrativo, que impede quem se tiver conformado com certo acto administrativo, aceitando-o, expressa ou tacitamente, de o impugnar contenciosamente.

Nos casos em que o interessado tenha adoptado comportamento donde resulte, expressa ou implicitamente, a conformação com a decisão administrativa, limita-se o acesso à justiça administrativa.

A sua configuração não se apresenta consensual na doutrina, estando previsto mais por razões de ordem prática, do que por fundamento jus-dogmático.

Sobre a natureza jurídica da aceitação do acto na ordem jurídico-administrativa portuguesa, como a doutrina<sup>55</sup> já salientou, é necessário distinguir a aceitação do acto das figuras da *renúncia ao recurso* e do *decurso do prazo de impugnação*.

Essa distinção conduz-nos a que a aceitação de um acto administrativo não suscita o problema da força de *caso decidido*, por se dever entender que a preclusão da impugnação jurisdicional resultante da aceitação dos efeitos do acto *não implica* a renúncia a um direito ou posição jurídico-substantiva.

Deste modo, o regime de extensão dos efeitos da sentença não constitui uma derrogação do regime da aceitação do acto administrativo, nem dos princípios da protecção da confiança e da segurança jurídica, que caracterizam o Estado de direito democrático, segundo o artigo 2.º da Constituição, como afirmado pelo Tribunal Constitucional<sup>56</sup>.

## 6. Conclusões

<sup>54</sup> J. C. VIEIRA DE ANDRADE, A aceitação do acto administrativo, in *Boletim da Faculdade de Direito*, Volume Comemorativo do 75.º Tomo, Coimbra, 2003, pp. 907-934; VASCO PEREIRA DA SILVA, Revisitando a questão do pretenso «caso decidido» no direito constitucional e no direito administrativo português, in *Estudos de Homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda*, III, FDUL, 2012, pp. 797-809; CARLA AMADO GOMES, O “caso decidido”: uma instituição (ainda) do nosso tempo? – Reflexões a propósito do art. 161.º do CPTA, *CJA* n.º 70, Jul./Ago. 2008, pp. 16-31 e CECILIA ROSENDE VILLAR, *La eficacia*, pp. 173-174 e 184 e ss., que assume a “Prevalencia del principio de igualdad sobre la doctrina del acto consentido”, assim como que o regime de extensão de efeitos previsto na lei “omite, conscientemente (...) cualquier referencia a la no interposición en el momento oportuno de los recursos pertinentes”.

<sup>55</sup> J. C. VIEIRA DE ANDRADE, A aceitação, pp. 914.

<sup>56</sup> Cfr. Acórdão do TC n.º 370/2008.

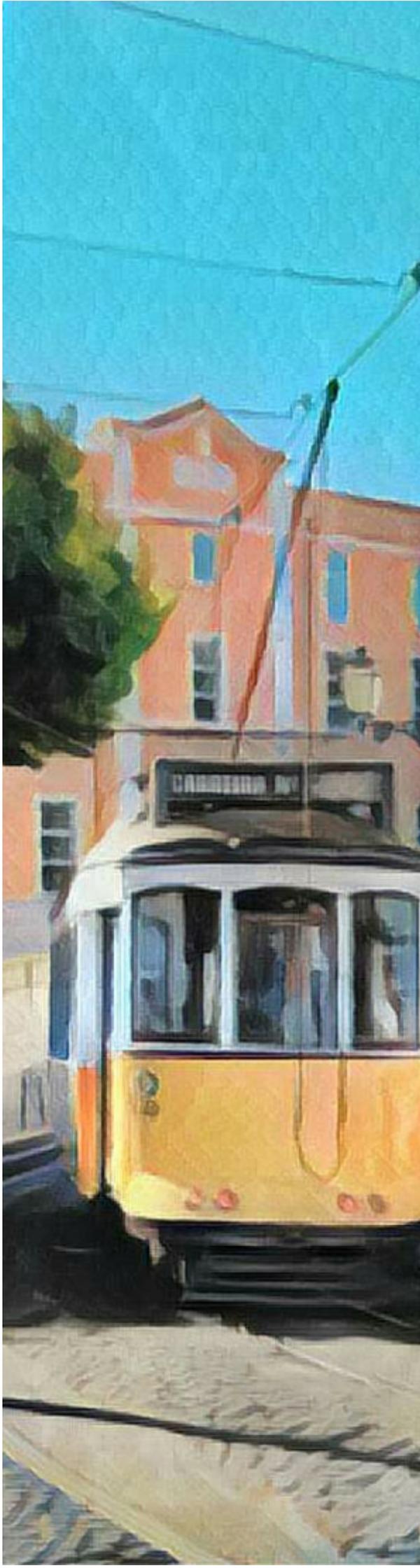
Não obstante o regime previsto no artigo 161.º do CPTA não ser novo no ordenamento jurídico nacional, remontando à reforma do direito processual administrativo de 2002/2004, a revisão operada em 2015 manteve os seus traços essenciais e caracterizadores, introduzindo clarificações e aperfeiçoamentos quanto aos seus pressupostos e requisitos de aplicação, sem, contudo, introduzir simplificação quanto à extensão dos efeitos das sentenças.

A complexidade do regime e a sua menor compreensão, poderão explicar a sua fraca utilização no contencioso administrativo, sendo pouco expressivos os litígios onde os efeitos da sentença se estenderam a outros casos.

### Vídeo da apresentação



→ <https://educast.fccn.pt/vod/clips/1mlefg1nwo/flash.html>



**5.**

**A aplicação  
supletiva da  
Lei Processual  
Civil ao processo  
administrativo**

**Paula Meira Lourenço**

C E N T R O  
DE ESTUDOS  
JUDICIÁRIOS

## A APLICAÇÃO SUPLETIVA DA LEI PROCESSUAL CIVIL AO PROCESSO ADMINISTRATIVO\*

Paula Meira Lourenço\*\*

1. A aplicação supletiva da lei processual civil ao processo administrativo: a convergência processual.
  2. Levantamento das soluções de convergência processual (soluções administrativo-civis): absorção das normas processuais civis ou remessa do CPTA para a lei processual civil.
    - 2.1. Os princípios da cooperação e boa-fé processual (art. 8.º/5 CPTA).
    - 2.2. O suprimento da incapacidade judiciária (art. 8.º-A/2 CPTA).
    - 2.3. A extensão da personalidade judiciária (art. 8.º-A/3 CPTA).
    - 2.4. A intervenção de terceiros (art. 10.º/10 CPTA).
    - 2.5. O patrocínio judiciário (artigo 11.º/1 CPTA).
    - 2.6. A competência territorial para a execução (art. 20.º/8 CPTA).
    - 2.7. A prática dos atos processuais, citações e notificações (arts. 23.º a 25.º CPTA).
    - 2.8. A distribuição dos processos (art. 26.º/3 CPTA).
    - 2.9. Os prazos processuais e as consequências da falta de cumprimento (art. 29.º/3 CPTA).
    - 2.10. Publicidade do processo e das decisões (art. 30.º/1 CPTA).
    - 2.11. A fixação do valor da causa (art. 31.º/4 CPTA).
    - 2.12. As formas de processo (art. 35.º/1 CPTA).
    - 2.13. A impugnação em caso de justo impedimento (art. 58.º/3/a CPTA).
    - 2.14. Os requisitos da petição inicial (art. 78.º CPTA).
    - 2.15. A instrução da petição inicial e da contestação (arts. 79.º/3 e 7 e 83.º/6 CPTA).
    - 2.16. Os efeitos e consequências da recusa da petição pela secretaria (art. 80.º/2 CPTA).
    - 2.17. A citação urgente (art. 81.º/2 e 114.º/4 CPTA).
    - 2.18. A gestão inicial do processo, em especial, os despachos pré-saneador e saneador (arts. 87.º/9 e 88.º/5CPTA).
    - 2.19. A audiência prévia (art. 87.º-A/5 CPTA).
    - 2.20. A instrução do processo (art. 90.º/2 CPTA).
    - 2.21. Os poderes do juiz na audiência final (art. 91.º/2 CPTA).
    - 2.22. A utilização abusiva da providência cautelar (art. 126.º/1 CPTA).
    - 2.23. A execução da decisão cautelar (art. 127.º/1 CPTA).
    - 2.24. Os conflitos de competência jurisdicional e atribuições (art. 135.º/1 CPTA).
    - 2.25. Os recursos jurisdicionais (artigo 140.º/3 CPTA) e a revisão de sentença em especial (arts. 154.º/1 e 155.º/1 CPTA).
    - 2.26. A execução contra particulares (art. 157.º/5 CPTA).
    - 2.27. As providências de execução: entrega da coisa e prestação de facto (art. 167.º/5 CPTA).
    - 2.28. A insuficiência de dotação: execução para pagamento de quantia certa (art. 172.º/6/a) e 172.º/7 e 8 CPTA).
  3. Conclusão.
- Vídeo.

\* Este texto corresponde à intervenção da Autora no Seminário intitulado “A Reforma do Direito Processual Administrativo”, organizado pelo Centro de Estudos Judiciários, e que teve lugar no dia 13 de fevereiro de 2015, tendo-se procedido apenas às alterações que se afiguraram pertinentes atenta a posterior aprovação e entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de outubro, que alterou o Código de Processo nos Tribunais Administrativos (por esta razão, o texto é fiel à exposição oral, e não contempla referências bibliográficas).

\*\* Mestre e Docente da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (doutoranda na mesma Faculdade). Jurista na Comissão do Mercado de Valores Mobiliários. Membro do Instituto Português de Processo Civil (IPPC – <https://sites.google.com/site/ippcivil/home>); membro do Centro de Investigação de Direito Privado, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (CIDP – <http://www.cidp.pt/>); participante nas atividades do Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (ICJP – <http://www.icjp.pt/>); membro do Comité Editorial da Revista *Propriedades Intelectuais*. A nível internacional: membro do Conselho Científico da Associação Internacional de Agentes de Execução (*Union Internationale des Huissiers de Justice* – [www.uilhj.pt](http://www.uilhj.pt)).

## 1. A aplicação supletiva da lei processual civil ao processo administrativo: a convergência processual

O artigo 1.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA) prevê que **“O processo nos tribunais administrativos rege-se pela presente lei, pelo Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais e, supletivamente pelo disposto na lei de processo civil, com as necessárias adaptações (sublinhado nosso).”**

Segundo este preceito legal, a aplicação da lei processual nos tribunais administrativos deve seguir uma determinada hierarquia:

- Em primeiro lugar, aplica-se o CPTA (princípio da regulação específica).
- Em segundo lugar o Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (ETAF), seguindo aqui o princípio da regulação específica);
- Em terceiro lugar, a lei processual civil, com as necessárias adaptações (ou seja, da aplicação da lei processual civil não pode resultar a aplicação de regras, soluções ou efeitos, desconformes ou incompatíveis com os princípios, valores e necessidades da situação processual administrativa a aplicação de regras, soluções ou efeitos, desconformes ou incompatíveis com os princípios, valores e necessidades da situação processual administrativa a integrar – se tal acontecer, ocorrerá a *“desconvocação”* do regime processual civil para lançar mão de um termo utilizado por MÁRIO AROSO DE ALMEIDA e CARLOS ALBERTO FERNANDES CADILHA, na sua anotação ao artigo 1.º do CPTA (*Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos*, 3.ª edição, 2010, Almedina, Coimbra).

Porém, de uma análise mais aturada será que resultará que o processo aplicado nos tribunais administrativos é muito diferente do processo aplicado nos tribunais judiciais?

Ou será que iremos encontrar uma similitude de opções legislativas, que abre a caminho a convergência processual?

Da análise da aplicação supletiva da lei de processo civil ao processo administrativo resultará uma eventual resposta a estas questões.

Vejamos.

## 2. Levantamento das soluções de convergência processual (soluções administrativo-civis): absorção das normas processuais civis ou remessa do CPTA para a lei processual civil

### 2.1. Os princípios da cooperação e boa-fé processual (art. 8.º/5 CPTA)

Todas as entidades públicas ou privadas devem fornecer os elementos e prestar a colaboração necessária ao exercício da ação pública pelo Ministério Público, podendo este, em caso de

recusa, solicitar ao tribunal competente para o julgamento da ação proposta ou a propor a aplicação das sanções previstas na lei processual civil para as situações de recusa ilegítima de colaboração para a descoberta da verdade (artigo 8.º/5 CPTA).

Ora, ao abrigo do disposto no CPC, todas as pessoas, sejam ou não partes na causa, têm o dever de prestar a sua colaboração para a descoberta da verdade, respondendo ao que lhes for perguntado, submetendo-se às inspeções necessárias, facultando o que for requisitado e praticando os atos que forem determinados (artigo 417.º/1 CPC), e aqueles que recusem a colaboração devida são condenados em multa, sem prejuízo dos meios coercitivos que forem possíveis (artigo 417.º/2/I parte CPC). Se o recusante for parte, o tribunal aprecia livremente o valor da recusa para efeitos probatórios, sem prejuízo da inversão do ónus da prova decorrente do preceituado no n.º 2 do artigo 344.º do Código Civil (artigo 417.º/2/II parte CPC).

Porém, a recusa é legítima se a obediência importar (i) violação da integridade física ou moral das pessoas, (ii) intromissão na vida privada ou familiar, no domicílio, na correspondência ou nas telecomunicações, ou (iii) violação do sigilo profissional ou de funcionários públicos, ou do segredo de Estado, sem prejuízo do disposto no n.º 4 do artigo 417.º CPC (artigo 417.º/3 CPC).

## 2.2. O suprimento da incapacidade judiciária (art. 8.º-A/2 CPTA)

A lei processual civil é aplicável ao regime de suprimento da incapacidade judiciária do processo administrativo (artigo 8.º-A/2 CPTA). Trata-se de um preceito legal aditado pelo [Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de outubro](#).

O suprimento da incapacidade judiciária e da irregularidade de representação encontra-se previsto nos artigos 16.º a 29.º CPC. Com efeito, a incapacidade judiciária e a irregularidade de representação é sanada mediante a intervenção ou a citação do representante legítimo ou do curador do incapaz (artigo 27.º/1 CPC) e, se estes ratificarem os atos anteriormente praticados, o processo segue como se o vício não existisse; no caso contrário, fica sem efeito todo o processado posterior ao momento em que a falta se deu ou a irregularidade foi cometida, correndo novamente os prazos para a prática dos atos não ratificados, que podem ser renovados (artigo 27.º/2 CPC).

Relativamente ao suprimento da falta deste pressuposto processual, importa salientar a relevância da iniciativa do juiz, pois logo que este se aperceba da incapacidade judiciária deve, oficiosamente e a todo o tempo, providenciar pela regularização da instância, o que constitui uma manifestação muito interessante do dever de gestão processual previsto no artigo 6.º/2 CPC (artigo 28.º/1 CPC). A regularização da instância implica que o juiz deve ordenar a citação do réu em quem o deva representar ou, se a falta ou irregularidade respeitar ao autor, determinar a notificação de quem o deva representar na causa para ratificar o processado anterior (no todo ou em parte), dentro do prazo fixado, suspendendo-se entretanto a instância (artigo 28.º/2 CPC).

No que respeita à falta de autorização ou de deliberação exigida por lei, se a parte estiver devidamente representada, é designado o prazo dentro do qual o representante deve obter a respetiva autorização ou deliberação, suspendendo-se entretanto os termos da causa (artigo 29.º/1 CPC). Se a falta não for sanada dentro do prazo estipulado pelo juiz, o réu é absolvido da instância, quando a autorização ou deliberação devesse ser obtida pelo representante do autor (artigo 29.º/2/I parte CPC); mas se era ao representante do réu que incumbia prover, o processo segue como se o réu não deduzisse oposição, entrando o réu numa situação de revelia a avaliar pelo juiz (artigo 29.º/2/II parte CPC).

### **2.3. A extensão da personalidade judiciária (art. 8.º-A/3 CPTA)**

O n.º 3 do artigo 8.º-A CPTA<sup>1</sup> acolhe os casos de extensão da personalidade judiciária estabelecidos na lei processual civil, ou seja, os casos previstos no artigo 12.º CPC (a herança jacente e os patrimónios autónomos semelhantes cujo titular não estiver determinado; as associações sem personalidade jurídica e as comissões especiais; as sociedades civis; as sociedades comerciais, até à data do registo definitivo do contrato pelo qual se constituem, nos termos do artigo 5.º do Código das Sociedades Comerciais; o condomínio resultante da propriedade horizontal, relativamente às ações que se inserem no âmbito dos poderes do administrador; os navios, nos casos previstos em legislação especial) e no artigo 13.º CPC (personalidade judiciária das sucursais).

### **2.4. A intervenção de terceiros (art. 10.º/10 CPTA)**

Em matéria de intervenção de terceiros, prevê o artigo 10.º/10 CPTA que, sem prejuízo da aplicação subsidiária da lei processual civil (ou seja, o disposto nos artigos 311.º a 341.º CPC), caso tal se justifique, quando a satisfação de uma ou mais pretensões deduzidas contra uma entidade pública exija a colaboração de outra ou outras entidades, cabe à entidade demandada promover a respetiva intervenção no processo<sup>2</sup>.

### **2.5. O patrocínio judiciário (artigo 11.º/1 CPTA)**

Nos tribunais administrativos é obrigatória a constituição de mandatário, nos termos previstos no CPC, podendo as entidades públicas fazer-se patrocinar em todos os processos por advogado, solicitador ou licenciado em direito ou em solicitadoria com funções de apoio jurídico, sem prejuízo da representação do Estado pelo Ministério Público (artigo 11.º/1 CPTA).

Ora, nos termos da lei processual civil é obrigatória a constituição de advogado nos casos previstos nas alíneas a) a c), do n.º 1 do artigo 40.º CPC, ou seja, nas causas de competência de tribunais com alçada, em que seja admissível recurso ordinário (artigos 629.º/1 CPC e 44.º/1

<sup>1</sup> O artigo 8.º-A CPTA foi aditado pelo [Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de outubro](#).

<sup>2</sup> Esta solução alarga o âmbito de aplicação do art. 10.º/8 anterior CPTA.

da Lei da Organização do Sistema Judiciário - LOSJ<sup>3</sup>), nas causas em que seja sempre admissível recurso, independentemente do valor, e nos recursos e nas causas propostas nos tribunais superiores (artigo 629.º/2 e 3 CPC).

## **2.6. A competência territorial para a execução (art. 20.º/8 CPTA)**

A competência territorial para os processos executivos é determinada nos termos da lei processual civil (artigo 20.º/8 CPTA). Ora, ao abrigo do disposto na lei processual civil, o requerimento executivo é apresentado no processo em que a sentença foi proferida, correndo a execução nos próprios autos e sendo tramitada de forma autónoma, exceto quando o processo tenha entretanto subido em recurso, casos em que corre no traslado (artigo 85.º/1 CPC).

No que respeita à competência territorial para os processos executivos, o anterior CPTA não remetia para o CPC, pelo que encontramos aqui uma manifestação da vontade do legislador de seguir uma solução processual única, reforçando a convergência processual que defendemos.

## **2.7. A prática dos atos processuais, citações e notificações (arts. 23.º a 25.º CPTA)**

A lei processual civil é aplicável em matéria de entrega ou remessa das peças processuais, dos duplicados dos articulados e das cópias dos documentos apresentados, bem como em matéria de realização das citações e notificações, ao abrigo do disposto no artigo 23.º CPTA<sup>4</sup>, ou seja, o disposto nos artigos 144.º, 145.º, 221.º e 255.º CPC.

Note-se que em relação à citação dos contrainteressados, o disposto no n.º 5 do artigo 81.º CPTA prevê que quando haja contrainteressados em número superior a 10, o juiz pode promover a respetiva citação mediante a publicação de anúncio (sem prejuízo de outros meios de publicitação), com a advertência de que os interessados dispõem do prazo de 15 dias para se constituírem como contrainteressados no processo.

Quanto à realização dos atos processuais, a apresentação de peças processuais e documentos por via eletrónica dispensa a sua remessa ao tribunal, e a dos respetivos duplicados e cópias, em suporte de papel, sem prejuízo da possibilidade de o juiz exigir a apresentação do original, nos termos da lei processual civil (art. 24.º/2 CPTA). Ora, o juiz pode exigir a apresentação do original nos casos previstos nos artigos 144.º/5, 219.º/3 e 4 e 227.º CPC.

Em todas as formas de processo, todos os articulados e requerimentos autónomos e demais documentos apresentados após a notificação ao autor da contestação do demandado são notificados pelo mandatário judicial do apresentante ao mandatário judicial da contraparte

<sup>3</sup> A Lei da Organização do Sistema Judiciário (LOSJ) foi aprovada pela Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto, alterada pela Lei n.º 40 -A/2016, de 22 de dezembro, e regulamentada pelo Decreto-Lei n.º 86/2016, de 27 de dezembro.

<sup>4</sup> Mantém-se assim a solução do artigo 23.º do anterior CPTA.

nos termos da lei processual civil (artigo 25.º/2 CPTA)<sup>5</sup>. Ora, na lei processual civil, veja-se o disposto nos artigos 132.º e 255.º CPC e nos artigos 12.º, 13.º e 26.º da Portaria n.º 280/2013, de 26 de agosto, que regulamentou a tramitação eletrónica dos processos judiciais.

## **2.8. A distribuição dos processos (art. 26.º/3 CPTA)**

Quanto à distribuição, o artigo 26.º/3 CPTA prevê expressamente que em tudo o que não esteja expressamente regulado neste preceito legal, aplica-se, com as necessárias adaptações, o disposto no CPC.

O anterior CPTA não fazia remissão para o CPC no que respeita à distribuição dos processos. Entendemos que a nova solução legal introduzida em 2015 constitui mais um exemplo de reforço da convergência processual entre o processo civil e o processo administrativo.

## **2.9. Os prazos processuais e as consequências da falta de cumprimento (art. 29.º/3 CPTA)**

É aplicável ao processo administrativo os prazos estabelecidos na lei processual civil para juízes, magistrados do Ministério Público e funcionários (salvo os prazos especialmente previstos no CPTA<sup>6</sup>), e bem assim as devidas consequências legais (artigo 29.º/3 CPTA).

Não era a solução legal prevista no artigo 29.º do anterior CPTA (que excluía expressamente a aplicação dos prazos do CPC<sup>7</sup>), pelo que, uma vez mais, se assiste ao reforço da convergência processual entre os processos civil e administrativo.

Relativamente às consequências da falta de cumprimento dos prazos pelos juízes, o CPTA prevê as seguintes soluções: (i) decorridos três meses sobre o termo do prazo fixado para a prática de ato próprio do juiz sem que o mesmo tenha sido praticado, deve o juiz consignar a concreta razão da inobservância do prazo (artigo 29.º/7 CPTA), devendo (ii) a secretaria remeter, mensalmente, ao presidente do tribunal informação discriminada dos casos em que se mostrem decorridos três meses sobre o termo do prazo fixado para a prática de ato próprio do juiz, ainda que o ato tenha sido entretanto praticado, incumbindo ao presidente do tribunal, no prazo de 10 dias contados da data de receção, remeter o expediente à entidade com competência disciplinar (artigo 29.º/8 CPTA). Trata-se, pois, também aqui, da consagração de consequências legais consagradas no art. 156.º/3 e 4 CPC.

Quanto às consequências da falta de cumprimento dos prazos pelos funcionários, na falta de norma legal expressa no CPTA, aplica-se subsidiariamente o disposto no artigo 162.º CPC, *ex vi* o artigo 29.º/3 CPTA, ou seja, decorridos 10 dias sobre o termo do prazo fixado para a prática de ato sem que o mesmo tenha sido praticado, deve ser aberta conclusão com a indicação da concreta razão da inobservância do prazo (artigo 162.º/3 CPC), sendo a informação

<sup>5</sup> Esta solução reproduz, no essencial, o disposto no artigo 25.º/2 do anterior CPTA.

<sup>6</sup> Veja-se os prazos previstos nos n.ºs 1, 4, 5 e 6 do artigo 29.º CPTA.

<sup>7</sup> Veja-se o n.º 3 do artigo 29.º do anterior CPTA.

discriminada destes casos é remetida pela secretaria, mensalmente, ao presidente do tribunal, ainda que o ato tenha sido entretanto praticado, incumbindo ao presidente do tribunal, no prazo de 10 dias contado da data de recepção, remeter o expediente à entidade com competência disciplinar (artigo 162.º/4 CPC).

### **2.10. Publicidade do processo e das decisões (art. 30.º/1 CPTA)**

Ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 30.º CPTA, o processo administrativo é público (com as restrições previstas na lei), processando-se o acesso nos termos e condições previstos na lei processual civil, ou seja, nos termos dos artigos 163.º a 171.º CPC.

### **2.11. A fixação do valor da causa (art. 31.º/4 CPTA)**

Em relação aos poderes das partes e à intervenção do juiz na fixação do valor da causa é aplicável o disposto na lei processual civil (artigo 31.º/4 CPTA)<sup>8</sup>, ou seja, aplica-se o disposto nos artigos 305.º a 310.º CPC.

### **2.12. As formas de processo (art. 35.º/1 CPTA)**

O processo administrativo declarativo rege-se pelo disposto nos títulos II e III do CPTA e pelas disposições gerais, sendo-lhe subsidiariamente aplicável o disposto na lei processual civil (artigo 35.º/1 CPTA)<sup>9</sup>. Com a revogação do artigo 43.º CPTA pelo [Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de outubro, deixou de](#) existir as formas de processo declarativo ordinário, sumário e sumaríssimo.

Isso também aconteceu na lei processual civil, pois desde o dia 01.09.2013, data de entrada em vigor da Lei n.º 41/2013, de 26 de junho, que aprovou o CPC na sua atual redação, o processo civil declarativo comum (artigos 546.º/1/I parte CPC) segue uma forma única de processo (artigo 548.º CPC), sendo este mais um bom exemplo de convergência processual de soluções processuais civis e administrativas, desta feita em sede de tramitação processual.

### **2.13. A impugnação em caso de justo impedimento (art. 58.º/3/a) CPTA)**

A impugnação é admitida, para além do prazo previsto na alínea b) do n.º 1 do artigo 58.º CPTA (três meses), nas situações em que ocorra justo impedimento, nos termos previstos na lei processual civil (artigo 58.º/3/a) CPTA), ou seja, nos casos previstos nos artigos 139.º e 140.º CPC.

<sup>8</sup> Mantém-se assim a solução do artigo 31.º do anterior CPTA.

<sup>9</sup> O n.º 1 do artigo 35.º do anterior CPTA previa que a *ação administrativa comum* correspondia ao processo de declaração regulado no Código de Processo Civil, nas formas ordinária, sumária e sumaríssima, as quais também deixaram de vigorar após a entrada em vigor do CPC aprovado pela Lei n.º 41/2013, de 26 de junho.

### **2.14. Os requisitos da petição inicial (art. 78.º CPTA)**

O artigo 78.º CPTA prevê os requisitos da petição inicial (e já não remete para o CPC, como fazia o artigo 78.º do anterior CPTA), mas como segue de perto a solução prevista no artigo 552.º CPC, entendemos que, apesar de não existir remissão para lei processual civil, ocorre aqui mais um exemplo de convergência processual entre o processo administrativo e civil, desta feita porque este último absorveu a solução processual civil.

### **2.15. A instrução da petição inicial e da contestação (arts. 79.º/3 e 7 e 83.º/6 CPTA)**

Por isso, não admira que relativamente à instrução da petição inicial se remeta para os requisitos previstos na lei processual civil, remissão que se encontra nos n.ºs 3 e 7 do artigo 79.º CPTA<sup>10</sup>, também aplicável à contestação por força do artigo 83.º/6 CPTA. A instrução da petição inicial encontra-se prevista nos artigos 144.º, 145.º, 148.º, 552.º, 558.º e 560.º CPC.

### **2.16. Os efeitos e consequências da recusa da petição pela secretaria (art. 80.º/2 CPTA)**

A recusa da petição pela secretaria tem os efeitos e consequências que lhe correspondem na lei processual civil, podendo ser objeto de reclamação e recurso nos termos previstos na mesma lei (artigo 80.º/2 CPTA)<sup>11</sup>, ou seja, pode reclamar-se ou recorrer-se do ato de recusa (artigo 559.º CPC), e o autor pode apresentar outra petição ou juntar o comprovativo do prévio pagamento da taxa de justiça devida ou a concessão de apoio judiciário, dentro dos 10 dias subsequentes à recusa de recebimento ou de distribuição da petição, ou à notificação da decisão judicial que a haja confirmado, considerando-se a ação proposta na data em que a primeira petição foi apresentada em juízo (artigo 560.º CPC).

### **2.17. A citação urgente (art. 81.º/2 e 114.º/4 CPTA)**

A requerimento do autor e caso o considere justificado, o juiz pode determinar que a citação seja urgente, nos termos e para os efeitos previstos na lei processual civil (artigo 81.º/2 CPTA), e bem assim no requerimento cautelar, o interessado pode pedir que a citação seja urgente, nos termos e para os efeitos previstos na lei processual civil (artigo 114.º/4 CPTA).

A citação urgente encontra-se regulada nos artigos 561.º a 564.º CPC, sendo de destacar o facto de a citação declarada urgente ter prioridade sobre as restantes, nomeadamente no que respeita à realização de diligências realizadas pela secretaria (artigo 561.º/2 CPC), e desencadear os seguintes efeitos: *(i)* faz cessar a boa-fé do possuidor; *(ii)* torna estáveis os elementos essenciais da causa, nos termos do artigo 260.º CPC, e *(iii)* inibe o réu de propor contra o autor ação destinada à apreciação da mesma questão jurídica (artigo 564.º CPC).

<sup>10</sup> Mantém-se assim a solução do artigo 79.º do anterior CPTA.

<sup>11</sup> Mantém-se assim a solução do artigo 80.º do anterior CPTA.

### **2.18. A gestão inicial do processo, em especial, os despachos pré-saneador e saneador (arts. 87.º/9 e 88.º/5CPTA)**

A gestão inicial do processo pelo juiz, designadamente, a prolação do despacho pré-saneador (artigo 87.º/9 CPTA) ou do despacho saneador (artigo 88.º/5 CPTA) é regulada pelo CPTA e, subsidiariamente, pelo disposto no artigo 6.º (dever de gestão processual do juiz), e artigos 590.º a 598.º (fase do saneamento e da condensação), todos do CPC.

### **2.19. A audiência prévia (art. 87.º-A/5 CPTA)**

A audiência prévia é gravada, sempre que possível, aplicando-se, com as necessárias adaptações, o disposto sobre a matéria na lei processual civil (artigo 87.º-A/5 CPTA), ou seja, aplicando-se o disposto no artigo 155.º CPC, *ex vi* o n.º 4 do artigo 591.º CPC.

### **2.20. A instrução do processo (art. 90.º/2 CPTA)**

A instrução rege-se pelo disposto na lei processual civil, sendo admissíveis todos os meios de prova nela previstos (artigo 90.º/2 CPTA)<sup>12</sup>, ou seja, o disposto nos artigos 410.º a 526.º CPC, e bem assim os artigos do 341.º a 396.º do Código Civil.

### **2.21. Os poderes do juiz na audiência final (art. 91.º/2 CPTA)**

A audiência decorre perante juiz singular<sup>13</sup> e rege-se pelos princípios da plenitude da assistência do juiz e da publicidade e continuidade da audiência, segundo o disposto na lei processual civil, gozando o juiz de todos os poderes necessários para tornar útil e breve a discussão e para assegurar a justa decisão da causa (artigo 91.º/2 CPTA)<sup>14</sup>, aproximando-se o disposto no n.º 3 do artigo 91.º CPTA da solução prevista nos n.º s 1 e 2 do artigo 602.º CPC.

### **2.22. A utilização abusiva da providência cautelar (art. 126.º/1 CPTA)**

Prevê o disposto no n.º 1 do artigo 126.º CPTA que o requerente de uma providência cautelar responde pelos danos que, com dolo ou negligência grosseira, tenha causado ao requerido e aos contrainteresados, sem prejuízo da possibilidade de aplicação pelo juiz da taxa sancionatória excecional prevista no artigo 531.º do CPC.

<sup>12</sup> Trata-se de uma solução ligeiramente diferente da prevista no n.º 2 do artigo 90.º do anterior CPTA, porque se eliminou a possibilidade de o juiz ou relator pode indeferir, mediante despacho fundamentado, requerimentos dirigidos à produção de prova sobre certos factos ou recusar a utilização de certos meios de prova quando o considere claramente desnecessário.

<sup>13</sup> Salvo em tribunal superior.

<sup>14</sup> Trata-se de uma solução inovatória, não prevista no artigo 91.º do anterior CPTA.

### **2.23. A execução da decisão cautelar (art. 127.º/1 CPTA)**

A execução da decisão cautelar corre termos nos próprios autos do processo cautelar, sob as formas previstas no CPTA para os processos executivos, ou sob as formas previstas na lei processual civil quando se trate de uma execução contra particulares, sendo-lhe aplicável o regime dos processos urgentes (artigo 127.º/1 CPTA)<sup>15</sup>.

### **2.24. Os conflitos de competência jurisdicional e atribuições (art. 135.º/1 CPTA)**

Os processos de conflito entre tribunais da jurisdição administrativa e fiscal ou entre órgãos administrativos regem-se pelos preceitos próprios da ação administrativa, com as especialidades previstas no n.º 1 do artigo 135.º CPTA, sendo subsidiariamente aplicável o disposto na lei processual civil, com as necessárias adaptações (artigo 135.º/1 CPTA)<sup>16</sup>, ou seja, o disposto nos artigos 109.º a 114.º CPC.

O n.º 1 do artigo 135.º CPTA prevê as seguintes especialidades:

- (i) os prazos são reduzidos a metade;
- (ii) o autor do primeiro ato é chamado ao processo na fase da resposta da entidade demandada e no mesmo prazo para se pronunciar;
- (iii) só é admitida prova documental;
- (iv) não são admissíveis alegações;
- (v) da sentença não cabe qualquer recurso.

### **2.25. Os recursos jurisdicionais (artigo 140.º/3 CPTA) e a revisão de sentença em especial (arts. 154.º/1 e 155.º/1 CPTA)**

Os recursos das decisões proferidas pelos tribunais administrativos regem-se pelo disposto na lei processual civil, salvo o disposto no título VI do CPTA (artigo 140.º/3 CPTA)<sup>17</sup>.

Veja-se ainda as remissões expressas do CPTA para a lei processual civil no que respeita à:

- (i) admissibilidade de recurso (artigo 142.º/3 e 5 CPTA);

---

<sup>15</sup> O novo CPTA revogou a solução prevista no artigo 127.º do anterior CPTA, a qual tinha vindo a ser alvo de fortes críticas pela doutrina.

<sup>16</sup> O n.º 1 do artigo 135.º do anterior CPTA remetia apenas para a lei processual civil, e esta é atualmente chama a resolver o problema se o mesmo não encontrar solução dentro das normas que regulam a ação administrativa, ou seja, deu-se aqui prevalência à solução prevista para o processo administrativo.

<sup>17</sup> Mantém-se assim a solução do n.º 3 do artigo 140.º do anterior CPTA.

(ii) possibilidade de reclamação do despacho do juiz ou relator que não admita o recurso (artigo 145.º/3 CPTA);

(iii) revisão de sentença e os fundamentos da revisão (arts. 154.º/1 e 155.º/1 CPTA).

Nesta matéria, importa ter presente o disposto nos artigos 627.º e seguintes do CPC (possibilidade de recuso), e dos artigos 696.º a 702.º do CPC (fundamentos do recurso de revisão).

## **2.26. A execução contra particulares (art. 157.º/5 CPTA)**

As execuções contra particulares das sentenças proferidas pelos tribunais administrativos, assim como dos demais títulos executivos produzidos no âmbito de relações jurídico-administrativas que careçam de execução jurisdicional, correm termos nos tribunais administrativos, mas, na ausência de legislação especial, regem-se pelo disposto na lei processual civil (artigo 157.º/5 CPTA)<sup>18</sup>.

## **2.27. As providências de execução: entrega da coisa e prestação de facto (art. 167.º/5 CPTA)**

O tribunal pode proceder à entrega judicial da coisa devida ou determinar a prestação do facto devido por outrem, se o facto for fungível, sendo aplicáveis, com as necessárias adaptações, as disposições correspondentes do CPC (artigo 167.º/5 CPTA), ou seja, o disposto nos artigos 861.º e 870.º CPC.

## **2.28. A insuficiência de dotação: execução para pagamento de quantia certa (art. 172.º/6/a) e 172.º/7 e 8 CPTA)**

Em caso de insuficiência de dotação, o exequente deve ser imediatamente notificado da situação, assistindo-lhe, nesse caso, em alternativa: *a)* o direito de requerer que o tribunal administrativo dê seguimento à execução, aplicando o regime da execução para pagamento de quantia certa, previsto na lei processual civil, *ou b)* o direito de requerer a fixação à entidade obrigada de um prazo limite para proceder ao pagamento, com imposição de uma sanção pecuniária compulsória aos titulares do órgão competente para determinar tal pagamento (artigo 172.º/6/alíneas a) e b) CPTA).

Quando o crédito exequendo onere uma entidade pertencente à Administração indireta do Estado ou à Administração autónoma, o crédito só pode ser satisfeito por conta da dotação orçamental desde que, através da prévia aplicação do regime da execução para pagamento de quantia certa regulado na lei processual civil, não tenha sido possível obter o pagamento da

<sup>18</sup> Esta solução alargou o âmbito de aplicação material do n.º 2 do artigo 157.º do anterior CPTA, remetendo-se agora a regulação da execução para a lei processual civil no caso dos títulos executivos produzidos no âmbito de relações jurídico-administrativas que careçam de execução jurisdicional.

entidade devedora (artigo 172.º/7 CPTA). Caso se mostrem esgotadas as providências de execução para pagamento de quantia certa previstas na lei processual civil sem que tenha sido possível obter a execução do crédito, a secretaria do tribunal (independentemente de despacho judicial e de tal ter sido solicitado, a título subsidiário, na petição de execução), notifica imediatamente o Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais para que este emita a ordem de pagamento a que se refere o n.º 4 do artigo 172.º CPTA (artigo 172.º/8 CPTA).

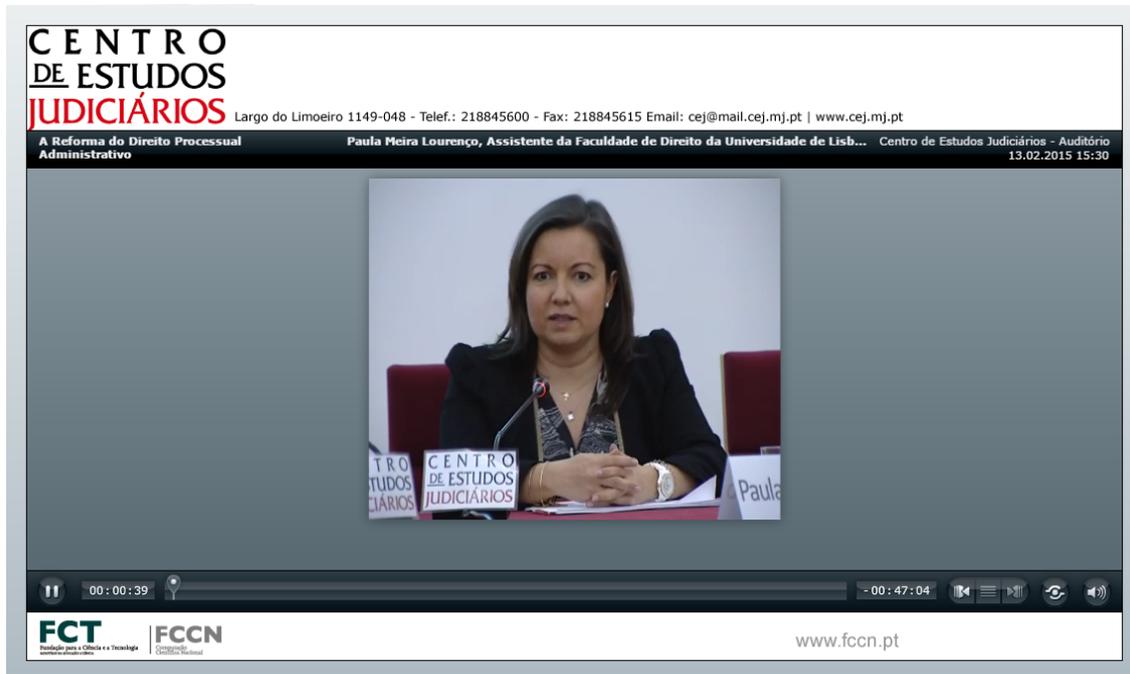
O regime da execução de sentenças para pagamento de quantia certa encontra-se previsto nos artigos 703.º/a/alínea a), 704.º e 855.º a 858.º CPC, seguindo a forma de processo sumário.

### 3. Conclusão

Da análise dos casos acima elencados parece resultar que a revisão do CPTA levada a efeito pelo Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de outubro, reforça a convergência processual entre processo administrativo e civil, uma tendência que merece o nosso aplauso.

Com efeito, entendemos que há algo que unifica todo e qualquer processo, aplicado em qualquer tribunal: a defesa das garantias de um Estado de direito, como tal proclamado no artigo 2.º da Constituição da República Portuguesa (CRP), desde logo, a proteção das garantias processuais assentes em princípios constitucionais, em especial, o princípio da tutela jurisdicional efetiva (artigos 20.º e 32.º CRP), que adquire especial relevância na presente época histórica. A proteção das garantias e dos princípios processuais constitucionais estruturantes do nosso Estado de Direito deverá sempre ser a prioridade de quem assume as funções de juiz, no exercício da nobre função de aplicar o Direito. Se a unicidade processual facilitar a compreensão das normas pelos cidadãos, seus destinatários, e promover uma ágil aplicação das normas pelos magistrados, tanto melhor.

### Vídeo da apresentação



→ <https://educast.fccn.pt/vod/clips/28t8da51am/flash.html>

CENTRO  
DE ESTUDOS  
JUDICIÁRIOS



CENTRO  
DE ESTUDOS  
JUDICIÁRIOS

## AS ALTERAÇÕES RELEVANTES EM SEDE DE RECURSOS NO NOVO CPC, EM ESPECIAL, OS NOVOS CASOS DE IRRECORRIBILIDADE ALI PREVISTOS\*

Rui Pinto\*\*

1. Introdução.
  2. Resenha geral das alterações.
  3. Os novos casos de irrecorribilidade.
    - 3.1. Inadmissibilidade de recurso de decisões de composição do procedimento ou sobre nulidades inominadas.
    - 3.2. O conhecimento eventual das decisões interlocutórias apeladas com a decisão final.
  4. O direito transitório.
    - 4.1. Regras comuns.
    - 4.2. Procedimentos cautelares.
- Bibliografia.  
Apresentação em *PowerPoint*.  
Vídeo.

### 1. Introdução.

1. O objeto das presentes notas é apresentação de algumas das alterações à matéria dos recursos regulada nos artigos 627º ss. do Código de Processo Civil (CPC), trazidas pela Lei nº 41/2013, de 26 de junho.

Como é sabido, as normas processuais civis têm uma aplicabilidade *subsidiária*, nuns casos, e por *remissão*, noutros, no Código de Processo nos Tribunais Administrativos (Lei nº 15/2002, de 22 de fevereiro).

Assim, a *regra da subsidiariedade* consta logo do artigo 1º CPTA, onde se determina que “O processo nos tribunais administrativos rege-se pela presente lei, pelo Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais e, supletivamente, pelo disposto na lei de processo civil, com as necessárias adaptações”.

Depois, apesar de os artigos 140º CPTA ss. encerrarem um regime especial de recursos jurisdicionais, tanto o artigo 140º, como o artigo 154º nº 1 remetem para a lei processual civil. O primeiro quanto aos recursos ordinários: “regem-se pelo disposto na lei processual, com as necessárias adaptações” (artigo 140º CPTA); o segundo quanto ao *recurso extraordinário de revisão* de sentença transitado em julgado: é-lhe “subsidiariamente aplicável o disposto no Código de Processo Civil, no que não colida com o que se estabelece nos artigos seguintes” (artigo 154º nº 1 CPTA).

Finalmente, vários artigos remetem diretamente para regimes processuais civis (v.g., os artigos 142º nºs 3 e 5, 144º nº3, 155º nº1).

---

\* Este texto corresponde à intervenção do autor na Ação de Formação Contínua “*Recursos nos processos administrativos e tributários*”, organizado pelo Centro de Estudos Judiciários, e que teve lugar no dia 21 de novembro de 2014.

\*\* Professor na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

2. Portanto, daqui resulta que nos espaços normativos deixados em branco pelo CPTA — e deve ser dito que nele se acha um regime muito completo — podem ser aplicados aos recursos em processo administrativo aspetos significativos dos recursos civis, nomeadamente, as regras gerais de irrecorribilidade.

É dessas que vamos aqui tratar, nomeadamente das alterações ao artigo 630º (*Despachos que não admitem recursos*). Iremos discutir ainda a aplicabilidade ao CPTA do novo artigo 660º (*Recorribilidade das decisões interlocutórias*). No final, abordaremos o *direito transitório*.

Mas antes, apresentaremos um resumo das principais inovações ao regime recursório constantes da Lei nº 41/2013, de 26 de junho.

## 2. Resenha geral das alterações

Após as alterações de fundo operadas pelo Decreto-Lei nº 303/2007, de 24 de agosto, a Lei nº 41/2013, de 26 de junho limitou-se a fazer correções e simplificações, salvo um ou outro ponto. Pelo meio, a renumeração dos artigos veio criar uma aparência de novidade e, ao mesmo tempo, algumas dificuldades iniciais de “leitura” do Código de Processo Civil<sup>1</sup>.

As correções mais importantes foram as seguintes:

a. Concentração procedimental dos *regimes da arguição de nulidade, esclarecimento, retificação e reforma* da decisão (artigos 614º a 617º);

b. *No regime geral dos recursos*

a. Aumento das situações que admitem sempre recurso (artigo 629º, nº 2 al. d));

b. Atualização dos despachos que não admitem recurso (artigo 630º, nº2);

c. Simplificação no modo de interposição do recurso (artigo 637º, nº 2);

d. Rearruração sistemática da matéria dos prazos para interposição de recurso (artigo 638º, nº 1);

e. Reforço dos ónus de especificação na impugnação da decisão sobre a matéria de facto (artigo 640º, nº 1/ al. c));

f. Concentração e simplificação das normas sobre o despacho do tribunal *a quo* (artigo 641º);

c. *No regime do recurso de apelação*

a. Melhoria do regime das apelações imediatas e diferidas (artigo 644º);

b. Alteração ao mecanismo da prestação de caução (artigo 650º);

<sup>1</sup> Pertencem a esse Código os artigos sem identificação da fonte legal.

- c. Atualização literal do regime da junção de documentos, incluindo a facilitação da junção de pareceres (artigo 651º);
- d. Clarificação do regime da impugnação do acórdão da conferência (artigo 652º, nº 5);
- e. Introdução de uma regra de conhecimento eventual das decisões interlocutórias apeladas com a decisão final (artigo 660º);
- f. Importante reforço dos poderes da Relação de modificabilidade da decisão em matéria de facto (artigo 660º);

d. *No regime do recurso de revista*

- a. Recondução das decisões que comportam revista às decisões material ou formalmente finais da Relação (artigo 671º, nº 1);
- b. Admissão excepcional de revista de acórdãos da Relação sobre decisões interlocutórias (artigo 671º, nº 2);
- c. Admissão de revista diferida e não autónoma de decisões interlocutórias da própria Relação (artigo 673º);
- d. Alteração do regime da dupla conforme, passando a relevar a desconformidade de fundamentação quando essencial (artigo 671º, nº 3);

e. *No regime dos recursos extraordinários*

- a. Esclarecimento da tramitação do *recurso para uniformização de jurisprudência* após admissão pelo relator (artigo 692º, nº 5);
- b. Exclusão das decisões sobre direitos de personalidade do prazo de caducidade de 20 anos para requerer *revisão de sentença* (artigo 697º, nº 2).

### 3. Os novos casos de irrecorribilidade.

#### 3.1. Inadmissibilidade de recurso de decisões de composição do procedimento ou sobre nulidades inominadas

1. Como é sabido, o artigo 679º era a sede das “tradicionais” irrecorribilidades dos despachos de *mero expediente*<sup>2</sup> e dos despachos proferidos no *uso legal de um poder discricionário*<sup>3</sup>. Deve ainda ser dito, com relevância para o que se vai tratar, que o despacho que declarava ou negava uma nulidade inominada (cf. artigo 201º, nº 1, anterior, igual ao atual artigo 195º, nº 1)

<sup>2</sup> RL 19-1-2012/Proc. 5610/09.8TVLSB-F.L1-6 (OLINDO GERALDES): “O despacho, subsequente ao decretamento do arresto, que determina a apreensão material das ações [societárias], tendo a natureza de despacho de mero expediente, não admite recurso.

<sup>3</sup> STJ 18-11-1997/Proc. 96B957 (SAMPAIO DA NÓVOA): “A inspeção judicial a determinado prédio é um acto irrecorrível quando proferido no uso legal de um poder discricionário”; mas já, segundo o ac. RL 14-12-2004/Proc. 9255/2004-7 (PIMENTEL MARCOS): “São no uso legal de um poder discricionário os despachos proferidos ao abrigo de uma disposição que, perante determinado circunstancialismo, lhe confere uma ou mais alternativas de opção, entre as quais deve escolher em seu prudente arbítrio e em atenção aos fins do processo civil. É admissível recurso do despacho do juiz que ordene a requisição de documentos nos termos do art. 535.º do CPC, por não se tratar de um acto proferido no uso legal de um poder discricionário”.

não era de nenhuma destas categorias. Tampouco era de natureza discricionária o despacho de adequação formal do, então, artigo 265º-A, sendo recorrível<sup>4</sup>.

Pois no “novo” Código de Processo Civil o artigo 630º, recebendo no seu nº 1 o teor do anterior artigo 679º, vem aditar um nº 2. O seu conteúdo é o seguinte:

*Não é admissível recurso das decisões de simplificação ou de agilização processual, proferidas nos termos previstos no nº 1 do artigo 6º, das decisões proferidas sobre as nulidades previstas no nº 1 do artigo 195º e das decisões de adequação formal, proferidas nos termos previstos no artigo 547º, salvo se contenderem com os princípios da igualdade ou do contraditório, com a aquisição processual de factos ou com a admissibilidade de meios probatórios.*

Em termos simples, trata-se de *decisões de composição do procedimento*: decisões de simplificação ou de agilização processuais, nos termos do n.º 1 do artigo 6.º, decisões proferidas sobre as nulidades conforme o n.º 1 do artigo 195.º e decisões de adequação formal do artigo 547.º. Esses despachos não são discricionários quanto à *eventualidade* do seu decretamento: o juiz tem o “dever de gestão processual” (artigo 6.º, n.º 1), “deve adotar a tramitação processual” (artigo 547.º) e deve decretar ou não decretar a nulidade (*i.e.*, não pode deixar de a decretar, existindo, ou de não a decretar, não existindo nulidade)<sup>5</sup>.

Não vemos razão para estes poderes não poderem ser usados pelo juiz da Justiça Administrativa.

2. Ora, a opção legislativa do n.º 2 é *radical*, não somente quanto aos novos despachos abrigados no artigo 6.º e no artigo 547.º, mas também quanto à tradicional decisão de julgamento de arguição de nulidade: não podem ser objeto de recurso. Sacrifica-se a justiça perante a celeridade processual do rápido trânsito em julgado.

Naturalmente que podem ser objeto de reclamação, reforma ou retificação nos termos dos artigos 614º ss.

3. O legislador procurou, ainda assim, pela ressalva da segunda parte do preceito, garantir o respeito pelos *princípios da igualdade* (cf. artigo 4.º), *do contraditório* (cf. artigo 3.º), *da aquisição processual de factos* (cf. artigo 413º) e pelas regras de *admissibilidade de meios probatórios*.

No entanto, essa enumeração é insuficiente à luz do princípio da interpretação das normas em conformidade com a Constituição da República, nomeadamente o *acesso à tutela jurisdicional*

<sup>4</sup> No sentido da recorribilidade, PEDRO MADEIRA DE BRITO, O novo princípio da adequação formal, Aspectos do novo processo civil, Lisboa, Lex, 1997, 69.

<sup>5</sup> O artigo não faz referência às decisões proferidas ao abrigo do artigo 597.º, de simplificação da forma processual de uma ação de valor não superior a metade da alçada da Relação. No entanto, uma delas cabe no presente n.º 2: a saber, a determinação de “adequação formal, a simplificação ou a agilização processual, nos termos previstos no n.º 1 do artigo 6.º e no artigo 547.º”. As restantes decisões são recorríveis, se for o caso, parece-nos.

e de processo equitativo do artigo 20.º CRP: é bom de ver que é sempre recorrível o despacho que viole as demais garantias constitucionais de *imparcialidade*, *fundamentação* das decisões (cf. artigo 205º), *publicidade do processo*, *proibição de decisões-supressa*, ou *prazo razoável*, entre outras subgarantias. Aliás, aqueles poderes de gestão e adequação processual são justamente previstos pela lei para cumprirem uma funcionalidade da qual são subprincípios: “a justa composição do litígio em prazo razoável” (artigo 6.º, n.º 1) por meio de um “processo equitativo” (artigo 547.º).

Mas mais: o princípio de interpretação conforme à Constituição dita ser nulo e, por isso, recorrível, um despacho que determine a “revogação” ou “supressão” de atos processuais de eficácia já consumada.

Tal conclusão é imposta pelo *princípio da segurança jurídica* que permite afirmar ser legítima a expectativa das partes de que os seus atos ou os do juiz se mantenham no processo tal como foram praticados, suportando a posterior atuação das partes ou tribunal. Apenas considerações muito excepcionais de ponderação proporcionada dos valores em presença, e sempre mediante prévia audição das partes, poderão permitir a substituição de um ato já praticado, por outro ato autorizado pelo juiz.

4. Seja como for, há um bom critério *prático* que pode ser usado para se aferir se um despacho de composição viola as garantias constitucionais, tanto as concretizadas no n.º 2 do artigo 630.º, como as demais.

Esse critério é o que está, desde há muito, enunciado no n.º 1 do artigo 195.º: é ilegal um despacho que determine a prática de um ato não previsto no direito positivo, ou a omissão de um ato ou de uma formalidade que o mesmo prescreva *quando a composição procedimental “possa influir no exame ou na decisão da causa”*. No fundo, nulo é um ato que prejudica a justiça da parte, venha ele tanto da lei, como do juiz.

5. Finalmente, deve ser dito que uma consequência secundária da restrição recursória do n.º 2 do artigo 630º situa-se no plano do controle pelo Tribunal Constitucional.

Efetivamente, enquanto a conformidade constitucional de uma sequência procedimental expressamente prevista no CPC é passível de ser controlada pelo Tribunal Constitucional, ao abrigo do artigo 280.º CRP e do artigo 70.º, n.º 1, LTC, já o *mérito* de uma concreta sequência procedimental *judicialmente* determinada (assim quanto às nulidades do artigo 195.º) ou decretada (assim quanto aos despachos dos artigos 6.º, n.º 1, e 547.º) não o é.

Supomos, porém, que o recorrente poderá, por ex., de alegar que o juiz na sua construção *ad hoc* do procedimento aplicou normas reputadas de inconstitucionais (cf., *por ex.*, als. *b*) ou *g*) do n.º 1 do artigo 70.º LTC) ou que o procedimento em si mesmo, naquilo que inova, viola princípios constitucionais, como os de tutela jurisdicional efetiva e de processo equitativo, do já referido artigo 20.º CRP.

6. Quando excecionalmente recorríveis, qualquer dos despachos referidos pelo n.º 2 é, em princípio, um despacho interlocutório, apenas impugnável afinal nos termos do artigo 644.º n.º 3 e em separado, conforme o n.º 2 do artigo 645.º.

### 3.2. O conhecimento eventual das decisões interlocutórias apeladas com a decisão final

1. Embora não seja, em rigor, uma irrecorribilidade, aproveitamos este ensejo para chamar a atenção para o “novo” preceito do artigo 660.º.

*O tribunal só dá provimento à impugnação das decisões interlocutórias, impugnadas conjuntamente com a decisão final nos termos do nº 3 do artigo 644.º, quando a infração cometida possa modificar aquela decisão ou quando, independentemente dela, o provimento tenha interesse para o recorrente.*

O artigo refere-se, pois, as decisões proferidas em *despachos interlocutórios* e que conhecem apelabilidade diferida e a final, tanto nos termos do artigo 142.º, nº 5, CPTA, como, em matéria civil, nos termos do nº 3 do artigo 644.º.

Por isso, pensamos que o seu regime é aplicável à apelação em processo administrativo, visto que o artigo 140.º CPTA remete para o regime processual civil dos recursos ordinários.

2. Ora, aquele artigo vem, na realidade, recuperar o artigo 710.º, n.º 2, anterior ao Decreto-Lei n.º 303/2007, de 24 de agosto, relativo aos agravos retidos para, a final, subirem com a apelação. Nele se dispunha que “os agravos só são providos quando a infração cometida tenha influído no exame ou decisão da causa ou quando, independentemente da decisão do litígio, o provimento tenha interesse para o agravante”.

Esse enquadramento histórico permite-nos entender o que se quer dizer com “provimento”: é sinónimo de “conhecimento”; não é sinónimo de “procedência”. Portanto, o tribunal só *conhece* da impugnação se ela for útil para o resultado final da causa ou revestir de interesse autónomo; o tribunal não a julga *improcedente*. Nesse sentido, veja-se o ac. RL 16-1-2014, Proc. 4817/07.7TBALM.L2-6 (ANTÓNIO MARTINS).

*Exemplo:* tendo sido concedido à parte prazo de 5 dias para junção de certidão de assento de óbito e tendo a junção deste documento aos autos sido requerida em tempo não podia ser indeferida, mas, não tendo a decisão influído no exame ou decisão da causa e, por outro, não tendo o provimento do seu recurso interesse para os agravantes, deve ser negado provimento ao agravo (RC 6-5-2002/Proc. 0250134 (COUTO PEREIRA)).

3. Trata-se, em suma, de um modo de restrição efetiva da recorribilidade de certos despachos, mediante avaliação judicial discricionária. Por conseguinte, o respetivo despacho de recusa de conhecimento é irrecorrível, nos termos do n.º 1 do artigo 630.º.

#### 4. O direito transitório

##### 4.1. Regras comuns

1. As regras de direito transitório permitem-nos responder à questão: a que processos se aplicam as novas normas do Código de Processo Civil?

Na ausência de norma expressa, valerá, por força do artigo 12.º CC, o *princípio da aplicação imediata* do Código de Processo Civil aos processos pendentes. Idêntico princípio pode ser deduzido dos artigos 5.º, n.º 1, e 6.º, n.º 1, da Lei n.º 41/2013, de 26 de junho, mas somente quanto às ações declarativas e executivas.

Todavia, no campo dos recursos, deve ser aplicado o disposto no artigo 7.º da Lei n.º 41/2013, de 26 de junho.

2. Ora, do dito artigo 7.º resulta que o novo Código se aplica de imediato aos atos processuais recursórios nos termos seguintes.

**Em primeiro lugar**, aplica-se aos **atos processuais novos de recursos já interpostos de decisões proferidas em processos pendentes a 1 de setembro de 2013** — neste sentido, RC 11-3-2014/Proc. 1361/09.1TBVNO.C1 (FONTE RAMOS): “nos processos instaurados depois de 01.01.2008 (arts. 5.º, 6.º e 7.º da Lei n.º 41/2013, de 26.6, [...] poderão ser aplicadas, a tais processos, as normas do CPC de 2013, [sem prejuízo da validade dos actos que, até àquela data, foram praticados em conformidade com a lei processual vigente à data da sua prática] ”.

Mas há uma ressalva: se as **ações foram instauradas antes de 1 de janeiro de 2008** “aplica-se o regime de recursos decorrente do Decreto-Lei n.º 303/2007, de 24 de agosto, com as alterações agora introduzidas, com exceção do disposto no n.º 3 do artigo 671.º do Código de Processo Civil, aprovado em anexo à presente lei”. O alcance desta norma de direito transitório apenas pode ser compreendido se relembrarmos que a reforma dos recursos constante do Decreto-Lei n.º 303/2007, de 24 de agosto, em vigor desde 1 de janeiro de 2008 (cf. artigo 12.º do mesmo diploma), por força do seu artigo 11.º, n.º 1, não se aplicava aos processos pendentes à data da sua entrada em vigor, mas somente aos processos novos. Portanto, o que se faz, agora, é estender esse regime de 2008 aos recursos novos mesmo daqueles processos “velhos”. Isso significa, nomeadamente estender aos processos mais antigos o regime do *monismo recursório*.

Essa extensão não é plena, pois faz-se “com as alterações agora introduzidas, com exceção do disposto no n.º 3 do artigo 671.º do Código de Processo Civil”. Desta forma as alterações introduzidas (embora menores na área recursória que noutras áreas, como a declarativa, por

ex.) correspondem afinal ao próprio Código de Processo Civil, aprovado em anexo à presente lei. Dessa uniformização legal, fica, porém, ressalvada a alteração ao regime da dupla conforme (o “disposto no n.º 3 do artigo 671.º”); cf., neste sentido, STJ 30-1-2014/Proc. 1246/10.9TJLSB. L1.S1 (SEBASTIÃO PÓVOAS)<sup>6</sup>.

**3. Em segundo lugar, o novo Código de Processo Civil aplica-se aos recursos a interpor de decisões em processos já pendentes a 1 de setembro, mas instaurados de 1 de janeiro de 2008 em diante — tanto decisões proferidas antes de 1 de setembro de 2013** (nesse sentido, RP 5- 5-2014/ Proc. 1869/09.9TBVRL-F.P1 (MANUEL DOMINGOS FERNANDES) e RL 6-5-2014/Proc. 1978/12.7TVLSB.L1 (EURICO REIS); contra, STJ 10-12-2013/Proc. 675/08.2TBCBR.C1.S1 (GABRIEL CATARINO), pugnando pela aplicação do Decreto-Lei n.º 303/2007, de 24 de Agosto)), **como de decisões a proferir depois de 1 de setembro de 2013** (assim, o ac. STJ 18-6-2015/ Proc. 623/10.T3SNT.L1.S1 (HELENA MONIZ) “O regime de (in)admissibilidade de recurso, em caso de dupla conforme, tem aplicação a todos os processos cíveis instaurados após o dia 01 de Janeiro de 2008, desde que as decisões recorridas tenham sido proferidas após a data da entrada em vigor da Lei n.º 41/2013, ocorrida no dia 01 de Setembro de 2013”.

**4. Em terceiro lugar, o novo Código de Processo Civil aplica-se aos recursos a interpor de decisões a proferir em processos instaurados de 1 de setembro de 2013 em diante.**

#### 4.2. Procedimentos cautelares

1. Por seu turno, os procedimentos cautelares conhecem um regime próprio no n.º 2 do referido artigo 7º, tanto quanto aos seus atos de procedimento, como quanto o regime especial de recorribilidade do anterior artigo 387.º-A, agora artigo 370.º

A regra é diversa daquela da aplicação imediata aos processos pendentes. Pelo contrário, no âmbito cautelar vão estar em vigor dois regimes diferentes: o Código velho vale para os processos cautelares instaurados até 31 de agosto de 2013; o novo Código vale para os processos instaurados de 1 de setembro de 2013 em diante.

2. Mas não está claro se esse regime dual também se abate sobre os recursos comuns respetivos, i.e., fora do estrito âmbito do artigo 370.º. Pensamos que não.

A razão reside é a seguinte: o legislador parece usar os termos “ação declarativa”, “ação executiva”, “procedimentos e incidentes” e “procedimento cautelar” respetivamente, nos arts. 5.º, n.º 1, 6.º, n.os 1 e 3, e 7.º, n.º 2, no sentido estrito de procedimento próprio e respetivo de

<sup>6</sup> Porém, esta solução não pode ser absoluta, dada a prevalência do princípio constitucional da segurança jurídica e em razão do âmbito de aplicação temporal do Decreto-Lei n.º 303/2007, de 24 de agosto. Efetivamente, sempre que estivesse já pendente recurso a 1 de setembro de 2013 deve ser permitida a salvaguarda da tramitação processual que as partes esperariam que viesse a decorrer até final do recurso já interposto. Assim, a regra da concentração das alegações com a dedução do recurso não poderá valer retroativamente; i.e., o regime de alegações diferidas no tempo mantém-se o mesmo. Não se poderia cominar a parte por as ter deixado para mais tarde, quando fora a lei que assim o determinara inicialmente.

1.º instância (cf., nesse sentido, quanto aos procedimentos e incidentes declarativos, RP 5-5-2014/Proc. 1869/09.9TBVRL-F.P1 (MANUEL DOMINGOS FERNANDES)).

Portanto, os recursos interpostos em procedimentos cautelares seguem as regras do nº 1 do artigo 7º.

### **Bibliografia**

PEDRO MADEIRA DE BRITO, O novo princípio da adequação formal, Aspectos do novo processo civil, Lisboa, Lex, 1997, 69; RUI PINTO, Notas ao Código de Processo Civil I 2, 14 ss. e II 2, 94 ss., Coimbra, Coimbra Editora, 2015.

**Apresentação em PowerPoint**

Professor Doutor Rui Pinto  
Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

**O NOVO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL**

**-ACERTO DO SISTEMA RECURSÓRIO  
- DIREITO TRANSITÓRIO**

**Rui Pinto, 2014**

Rui Pinto / Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

# 1. Resenha geral

Rui Pinto, 2013

Rui Pinto / Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

## O CPTA E O CPC

Código de Processo nos Tribunais Administrativos ( Lei n.º 15/2002, de 22 de Fevereiro)

- ❑ **Artigo 1º** “O processo nos tribunais administrativos rege-se pela presente lei, pelo Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais e, supletivamente, pelo disposto na lei de processo civil, com as necessárias adaptações”
- ❑ **Artigo 140º** “os recursos ordinários das decisões jurisdicionais proferidas pelos tribunais administrativos regem-se pelo disposto na lei processual civil, com as necessárias adaptações”
- ❑ **Artigo 154º nº1** “A revisão de sentença transitada em julgado pode ser pedida ao tribunal que a tenha proferido, sendo subsidiariamente aplicável o disposto no Código de Processo Civil, no que não colida com o que se estabelece nos artigos seguintes”
- ❑ **Vários artigos remetem diretamente para regimes processuais civis** (v.g., os artigos 142º n.ºs 3 e 5, 144º n.º3, 155º n.º1;

Rui Pinto / Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

## RESENHA GERAL – matérias alteradas

### ☐ REGIME DE NULIDADES (c/ACLARAÇÃO), RETIFICAÇÃO E REFORMA (614º-617)

#### ☐ RESSUPOSTOS E REGIME COMUM

- Decisões que admitem sempre recurso [art. 629º (678º) nº 2 / d) e 3/c)]
- Decisões que não admitem recurso [art. 630º (679º) nº 2]
- Modo de interposição do recurso [art. 637º nº 2]
- Prazo para interposição de recurso [art. 638º nº 1]
- Ónus na impugnação da decisão sobre a matéria de facto [art. 640º nº 1/ al. c)]
- Despacho sobre o requerimento [art. 641º]

#### ☐ APELAÇÃO

- Regime [art. 644º]
- Caução [art. 650º]
- Junção de documentos [art. 651º]

Rui Pinto / Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

## RESENHA GERAL – matérias alteradas

- Função do relator [art. 652º]
- Recorribilidade das decisões interlocutórias [art. 660º]
- Modificabilidade da matéria de facto [art. 662º]

#### ☐ REVISTA

- Objeto [arts. 671º nºs 1 + 2 e 673º]
- Dupla conforme e revista excecional [arts. 671º nºs 3 + 3 e 672º]

#### ☐ RECURSOS EXTRAORDINARIOS

- Uniformização de jurisprudência: apreciação liminar [arts. 692º n5]
- Prazo [arts. 671º nºs 3 + 3 e 672º]

Rui Pinto / Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

## 2. Direito transitório

Rui Pinto, 2013

Rui Pinto / Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

### DIREITO TRANSITÓRIO

**Artigo 7.º LEI Nº 41/2013** (*Outras disposições*)

- 1 — Aos recursos interpostos de decisões proferidas a partir da entrada em vigor da presente lei em ações instauradas antes de 1 de janeiro de 2008 aplica-se o regime de recursos decorrente do Decreto-Lei n.º 303/2007, de 24 de agosto, com as alterações agora introduzidas, com exceção do disposto no n.º 3 do artigo 671.º do Código de Processo Civil, aprovado em anexo à presente lei.**

Rui Pinto / Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

## DIREITO TRANSITÓRIO



recursos interpostos de decisões proferidas a partir da entrada em vigor da Lei nº 41/2013 em **AÇÕES INSTAURADAS ANTES de 1 de janeiro de 2008** aplica-se o regime de recursos do DL n.º 303/2007, de 24 de agosto, com as alterações agora introduzidas, com exceção do disposto no n.º 3 do artigo 671.º nCPC

*Cons. ABRANTES GERALDES + STJ 21-5-2014/Proc. 44/1999-A.E2.S1 (MARIA DOS PRAZERES BELEZA):* sujeitam-se ao DL 303/2007, salvo quanto à dupla conforme (não estão sujeitos)

Rui Pinto / Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

## DIREITO TRANSITÓRIO



A **CONTRARIO**, aos recursos interpostos de **TODAS AS RESTANTES DECISÕES** aplica-se o regime de recursos do DL n.º 303/2007, de 24 de agosto  
-> REGRA DA APLICABILIDADE IMEDIATA – cf. art. 12º CC  
[com exceção dos procedimentos cautelares ? (ver art. 7º nº 2, contraposto aos arts. 5º e 6º e Lei 41/2013)]

(a) recursos de decisões de **AÇÕES INSTAURADAS DEPOIS de 1 de janeiro de 2008 e ANTES de 1 de setembro de 2013** (proferidas antes ou depois de 1 de setembro)

(b) recursos de decisões de **AÇÕES INSTAURADAS DEPOIS de 1 de setembro de 2013**

Rui Pinto / Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

## JURISPRUDÊNCIA

**RL 06-05-2014 / 1978/12.7TVLSB.L1 (EURICO REIS)**

Tendo uma acção sido introduzida em Juízo no ano de 2012 e tendo a apelação sido admitida em data posterior à entrada em vigor do CPC aprovado por essa Lei Preambular, face ao estatuído nos art.ºs 5.º n.º 1 e 7.º n.º 1, este último por interpretação a contrario sensu, da Lei n.º 41/2013 de 26 de junho, é o ritual processual previsto nesse Código que passa a regular, em sede de recurso, a tramitação dessa acção.

**RC 11-03-2014 / 11361/09.1TBVNO.C1 (FONTE RAMOS)**

Perante a inexistência de um regime transitório quanto aos recursos das decisões proferidas até 31.8.2013 nos processos instaurados depois de 01.01.2008 (art.ºs 5.º, 6.º e 7.º da Lei n.º 41/2013, de 26.6, que aprovou o actual CPC), e dado que, em princípio [exceptuando-se, por exemplo, as regras de competência e sobre os graus de jurisdição], poderão ser aplicadas, a tais processos, as normas do CPC de 2013, [sem prejuízo da validade dos actos que, até àquela data, foram praticados em conformidade com a lei processual vigente à data da sua prática], a Relação poderá determinar a realização de diligência probatória suplementar, ao abrigo do disposto no art.º 662, n.º 2, alínea b), do referido Código, se estiver em causa o esclarecimento de facto essencial para o desfecho da lide.

Rui Pinto / Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

## JURISPRUDÊNCIA

**RC 10-12-2013 / 675/08.2TBCBR.C1.S1 (GABRIEL CATARINO)**

A ausência de uma norma transitória que disponha especialmente para este feixe de acções – instauradas depois de 1 de Janeiro de 2008 e cuja decisão tenha sido proferida antes de 1 de Setembro de 2013 – poderia inculcar, inderrogavelmente, a ideia de que o regime de recurso aplicável a este feixe de acções é aquele que deriva do novo regime.

A questão carece, pensamos, de uma debate mais amplo e aprofundado (...) pelo que, sem prejuízo de uma ulterior tomada de posição mais consolidada e coesa, optamos, por ora, seguir a corrente constituída de que o regime de recursos aplicável a este tipo de acções – instauradas depois de 1 de Janeiro de 2008 e cuja decisão foi proferida antes da entrada em vigor da Lei 41/2013, de 26 de Junho (1 de Setembro de 2013) – é o instituído pelo Decreto-lei n.º 303/2007, de 4 de Agosto.

Rui Pinto / Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

## JURISPRUDÊNCIA

RP 05-05-2014 / 1869/09.9TBVRL-F.P1 (MANUEL FERNANDES)

- I - Quando no artigo 6.º, nº 4 da Lei 41/2013 de 26/6 (Lei que aprovou o NCPCivil) se faz referência a que o disposto no Código de Processo Civil relativamente aos procedimentos cautelares e incidentes de natureza declarativa (onde também se inserem os embargos de terceiro) apenas se aplica aos que sejam deduzidos a partir da data de entrada em vigor da presente lei, apenas tem em vista as normas específicas reguladoras desses incidentes e já não as normas referentes aos recursos dessas decisões.
- II - No que tange aos recursos interpostos de decisões proferidas durante a sua tramitação ou da respectiva decisão final, havemos de convocar as normas transitórias respectivas ou, quando estas não existam, fazer apelo às regras gerais referentes a aplicação das leis no tempo.
- III - Dado que a única norma transitória sobre recursos respeita somente às acções instauradas antes de 1 de Janeiro de 2008, relativamente às restantes temos, então, de convocar aquelas normas gerais.
- IV - Assim, aos recursos interpostos de decisões, em acções pendentes, proferidas a partir da entrada em vigor do novo CPC (1 de Setembro de 2013) aplica-se o regime de recursos decorrente deste novo diploma sempre que não estejam em causa normas que interfiram na relação substantiva.

Rui Pinto / Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

### 3.A. Pressupostos

Rui Pinto, 2013

Rui Pinto / Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

## ESPECIALIDADES DO CPTA

Artigo 142.º (Decisões que admitem recurso) CPTA

(...)

**3 — Para além dos casos previstos na lei processual civil, é sempre admissível recurso, seja qual for o valor da causa, das decisões:**

- a) De improcedência de pedidos de intimação para protecção de direitos, liberdades e garantias;
- b) Proferidas em matéria sancionatória;
- c) Proferidas contra jurisprudência uniformizada pelo Supremo Tribunal Administrativo;
- d) Que ponham termo ao processo sem se pronunciarem sobre o mérito da causa.

**VEJAM-SE OS “CASOS PREVISTOS NA LEI PROCESSUAL CIVIL”**

Rui Pinto / Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

## DECISÕES QUE ADMITEM SEMPRE RECURSO

Artigo 629.º (Decisões que admitem recurso)

(...)

**2 — Independentemente do valor da causa e da sucumbência, é sempre admissível recurso:**

- a) Com fundamento na violação das regras de competência internacional, das regras de competência em razão da matéria ou da hierarquia, ou na ofensa de caso julgado;
- b) Das decisões respeitantes ao valor da causa ou dos incidentes, com o fundamento de que o seu valor excede a alçada do tribunal de que se recorre;
- c) Das decisões proferidas, no domínio da mesma legislação e sobre a mesma questão fundamental de direito, contra jurisprudência uniformizada do Supremo Tribunal de Justiça;
- d) **Do acórdão da Relação que esteja em contradição com outro, dessa ou de diferente Relação, no domínio da mesma legislação e sobre a mesma questão fundamental de direito, e do qual não caiba recurso ordinário por motivo estranho à alçada do tribunal, salvo se tiver sido proferido acórdão de uniformização de jurisprudência com ele conforme.**

**= anterior ART. 678.º N.º 4 CPC/2007**

Rui Pinto / Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

## DECISÕES QUE ADMITEM SEMPRE RECURSO

3 — Independentemente do valor da causa e da sucumbência, é sempre admissível recurso para a Relação:

a) Nas ações em que se aprecie a validade, a subsistência ou a cessação de contratos de arrendamento, com exceção dos arrendamentos para habitação não permanente ou para fins especiais transitórios;

b) Das decisões respeitantes ao valor da causa nos procedimentos cautelares, com o fundamento de que o seu valor excede a alçada do tribunal de que se recorre;

c) Das decisões de indeferimento liminar da petição de ação ou do requerimento inicial de procedimento cautelar.



= anterior ART. 234-A e N.º 2 CPC/2012

Rui Pinto / Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

## DECISÕES QUE NÃO ADMITEM RECURSO

Artigo 630.º (*Despachos que não admitem recurso*)

1 — Não admitem recurso os despachos de mero expediente nem os proferidos no uso legal de um poder discricionário.

2 — *Não é admissível recurso das*

- *decisões de simplificação ou de agilização processual, proferidas nos termos previstos no n.º 1 do artigo 6.º, [incluindo no quadro do art. 597º nCPC]*

- *das decisões proferidas sobre as nulidades previstas no n.º 1 do artigo 195.º*

- *e das decisões de adequação formal, proferidas nos termos previstos no artigo 547.º [incluindo no quadro do art. 597º nCPC]*

Rui Pinto / Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

## ESPECIALIDADES DO CPTA

### Artigo 35º (Formas de processo) CPTA

- 1 — **Aos casos previstos no título II deste Código corresponde o processo de declaração regulado no Código de Processo Civil, nas formas ordinária, sumária e sumaríssima.**
- 2 — **Os casos previstos nos títulos III e IV regem-se pelas disposições aí previstas e pelas disposições gerais, sendo subsidiariamente aplicável o disposto na lei processual civil.**

### Artigo 42º (Tramitação) CPTA

- 1 — **Sem prejuízo do disposto nos números seguintes, a ação administrativa comum segue os termos do processo de declaração do Código de Processo Civil, nas formas ordinária, sumária e sumaríssima.**

### ADEQUAÇÃO PROCESSUAL DA LEI PROCESSUAL CIVIL?

Rui Pinto / Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

## CÓDIGO NOVO: DEVER DE GESTÃO PROCESSUAL (I)



### Artigo 6.º (Dever de gestão processual)

#### PARTE NOVA

- 1 — **Cumpra ao juiz, sem prejuízo do ónus de impulso especialmente imposto pela lei às partes, dirigir ativamente o processo e providenciar pelo seu andamento célere, promovendo oficiosamente as diligências necessárias ao normal prosseguimento da ação, recusando o que for impertinente ou meramente dilatatório e, ouvidas as partes, adotando mecanismos de simplificação e agilização processual que garantam a justa composição do litígio em prazo razoável.**
- 2 — **O juiz providencia oficiosamente pelo suprimento da falta de pressupostos processuais suscetíveis de sanção, determinando a realização dos atos necessários à regularização da instância ou, quando a sanção dependa de ato que deva ser praticado pelas partes, convidando estas a praticá-lo.**

Rui Pinto / Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

## CÓDIGO NOVO: DEVER DE GESTÃO PROCESSUAL (I)



Artigo 547.º (*Adequação formal*) = art. 265.º-A **Código velho**

O juiz deve **adotar a tramitação processual adequada** às *especificidades da causa* e *adaptar o conteúdo e a forma dos atos processuais ao fim* que visam atingir, **assegurando um processo equitativo**.

Rui Pinto / Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

## CÓDIGO NOVO: DEVER DE GESTÃO PROCESSUAL (III)

Artigo 597.º (*Termos posteriores aos articulados nas ações de valor não superior a metade da alçada da Relação*)

**Nas ações de valor não superior a metade da alçada da Relação**, findos os articulados, sem prejuízo do disposto no n.º 2 do artigo 590.º [*despacho pré-saneador*], **o juiz, consoante a necessidade e a adequação do ato ao fim do processo**:

- a) **Assegura o exercício do contraditório** quanto a exceções não debatidas nos articulados;
- b) **Convoca audiência prévia**;
- c) **Profere despacho saneador**, nos termos do n.º 1 do artigo 595.º;
- d) **Determina**, após audição das partes, **a adequação formal, a simplificação ou a agilização processual**, nos termos previstos no n.º 1 do artigo 6.º e no artigo 547.º [*Adequação formal*];
- e) Profere o **despacho previsto no n.º 1 do artigo 596.º** [*Temas da prova*];
- f) Profere **despacho destinado a programar os atos a realizar na audiência final**, a estabelecer o número de sessões e a sua provável duração e a designar as respetivas datas;
- g) **Designa logo dia para a audiência final**, observando o disposto no artigo 151.º.

Rui Pinto / Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

## JURISPRUDÊNCIA

**RE 08-05-2014 / 1408/09.1TBFAR-B.E1 (ASSUNÇÃO RAIMUNDO)**

*I - Se a lei atribui ao juiz o poder de decidir sem sujeição a limites ou condicionalismos, confiando a decisão da matéria exclusivamente ao seu prudente arbítrio, estaremos perante um **poder discricionário**.*

*II – O despacho proferido ao abrigo da norma do art. 531 do Código de Processo Civil é-o no uso legal de um **poder discricionário**, cabendo no entanto ao juiz fundamentar a sua decisão (art. 154 do Código de Processo Civil).*

*Art. 531º : Por decisão fundamentada do juiz, pode ser excepcionalmente aplicada uma taxa sancionatória quando a ação, oposição, requerimento, recurso, reclamação ou incidente seja manifestamente improcedente e a parte não tenha agido com a prudência ou diligência devida.*

**RC 08-04-2014 / 4135/12.9TBLRA-C.C1 (CARLOS MOREIRA)**

*O **recurso sobre nulidades processuais** está limitado, nos termos do artº 630º nº2 do NCPC, sendo assim, em princípio, irrecorível, a **não inquirição de testemunhas apresentadas**, máxime se a mesma foi deixada pelo apresentante ao critério do juiz*

Rui Pinto / Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

## DECISÕES QUE NÃO ADMITEM RECURSO

*.....“salvo se contenderem com os princípios da igualdade ou do contraditório, com a aquisição processual de factos ou com a admissibilidade de meios probatórios”*

Rui Pinto / Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

## DECISÕES QUE NÃO ADMITEM RECURSO

### ÂMBITO

- ❑ Enumeração é insuficiente à luz do princípio da interpretação das normas em conformidade com a Constituição da República, *maxime* o art. 20º CR (tutela jurisdicional e processo equitativo) e da segurança jurídica; aliás, os poderes de gestão e adequação processual são para cumprirem uma funcionalidade da qual são subprincípios: “a justa composição do litígio em prazo razoável” (artigo 6.º n.º 1) por meio de um “processo equitativo” (artigo 547.º).
- é sempre recorrível o despacho que viole as demais garantias constitucionais de imparcialidade, fundamentação das decisões (cf. artigo 205), publicidade do processo, proibição de decisões-supresa, ou prazo razoável
- é nulo o despacho que determine um via procedimental que implique a “revogação” ou “supressão” de atos processuais de eficácia já consumada

Rui Pinto / Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

## DECISÕES QUE NÃO ADMITEM RECURSO

- ❑ Critério prático que pode ser usado para se aferir se um despacho de composição viola as garantias constitucionais, tanto as concretizadas no art. 630º n.º 2, como as demais: o CRITÉRIO DO ART. 195º Nº 1



**É NULO E RECORRÍVEL** um despacho que determine a prática de um ato não previsto no direito positivo, ou a omissão de um ato ou de uma formalidade que o mesmo prescreva quando a composição procedimental “possa influir no exame ou na decisão da causa”.

Portanto, **nulo é um ato que prejudica a justiça da parte**, seja proferido por referência ao procedimento previamente previsto na lei ou seja proferido por referência ao procedimento determinado *ad hoc* pelo juiz.

Rui Pinto / Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

## JURISPRUDÊNCIA

**RP 24-04-2014 / 1434/13.6TBVRL-A.P1 (TELES DE MENEZES )**

Conquanto as alterações ao direito adjectivo civil continua válido o **princípio da auto-responsabilização das partes** que impõe aos interessados a condução do processo, devendo deduzir, atempadamente, os competentes meios para fazer valer os seus direitos, sob pena de sofrerem as consequências da sua omissão

**RL 20-03-2014 / 710/11.7TCFUN-8 (ISOLETA ALMEIDA COSTA )**

- I) O código de processo civil contém **mecanismos de agilização processual** mas cuja adopção está dependente de **prévio contraditório**.
- II) **Este resulta, expressamente, do disposto no artº 6º que prescreve: «cumpre ao juiz (...) providenciar pelo andamento célere (...) ouvidas as partes (...) e da conjugação do artº 547º com o nº2 do artº 630º ambos do CPC, enquanto este ultimo dispõe que «não é admissível recurso das decisões de simplificação ou de agilização processual (...) nos termos previstos no nº 1 do artº 6º (...) das decisões de adequação formal proferidas nos termos do artº 547 salvo se contenderem com os princípios da igualdade ou do contraditório(...)»**

## JURISPRUDÊNCIA

**RC 20-12-2011 / 545/09.7T2OVR-B.C1 (CARLOS QUERIDO )**

1. **O princípio da adequação formal destinou-se a introduzir alguma flexibilidade na tramitação ou marcha do processo, permitindo adequá-la integralmente a possíveis especificidades ou peculiaridades da relação controvertida, encontrando-se no entanto a sua utilização condicionada ao respeito integral pelos princípios essenciais estruturantes do processo civil, nomeadamente o da igualdade das partes e o do contraditório.**
2. **Na aplicação do princípio processual em apreço, o juiz não pode interferir na estratégia processual livremente delineada pelos litigantes, suprimindo eventuais omissões destes.**
3. **Tendo sido notificada às partes a sentença que declarou extinta a instância executiva com fundamento na sua deserção, sem que as mesmas a tivessem impugnado, tal decisão transitou em julgado, constituindo caso julgado formal nos termos do artigo 672.º do CPC.**
4. **Carece de suporte legal o despacho posteriormente proferido na mesma execução que, invocando o princípio da adequação formal, dá sem efeito a sentença de extinção, declarando renovada a instância.**

Rui Pinto / Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

## JURISPRUDÊNCIA

**RL 05-11-2013 / 1043/09.4T2AMD.L1-7 (ROSA RIBEIRO COELHO)**

- I – **A decisão**, aceite por ambas as partes, que considerou ser adequada a forma de processo comum sumário, e não a de expropriação que vinha sendo adotada, recaindo sobre a relação processual, concretamente sobre a forma de processo adequada para apreciar e decidir a pretensão deduzida, **tem força obrigatória dentro do processo**, nos termos do nº 1 do art. 620º do CPC – idêntico ao art. 672º, nº 1 do CPC então vigente -, pelo que no seu âmbito não é admissível outro despacho sobre a matéria;
- III – **Vale a decisão proferida em primeiro lugar, por imposição do art. 625º, do CPC**, sem prejuízo de, ao abrigo do princípio da adequação formal, instituído no art. 547º, se **virem a adotar as medidas de tramitação processual** que eventualmente se revelem adequadas às especificidades da causa.

**RL 04-06-2014 / 14509/13.2T2SNT-A.L1-4 (SERGIO ALMEIDA)**

Ao avaliar a pertinência de um exame o juiz tem presente os deveres de busca da verdade material e de **gestão processual**. É impertinente, designadamente, o exame que não exige conhecimentos especiais, não respeita a factos, concerne a factos provados ou se revela, à partida, manifestamente inviável ou redundante, não trazendo elementos úteis para a boa decisão da questão controvertida no processo.

## DECISÕES QUE NÃO ADMITEM RECURSO

### **REGIME DO RECURSO (EVENTUAL) DAS DECISÕES DO ART. 630º/2**

*O nº 2 do art. 630º nada diz; depende das situações, mas em princípio*

- será **DESPACHO INTERLOCUTÓRIO com apelação diferida e acessória** (cf. art. 644º nº 3) e subida em separado (cf. art. 645º nº 2)
- será **DESPACHO INTERLOCUTÓRIO com apelação imediata e autónoma** e subida em separado (cf. art. 645º nº 2) se **AO ADEQUAR VIER CONSUMIR AO MESMO TEMPO** alguma das previsões do art. 644º nº 3, *maxime*
- decisão que decreta a suspensão da instância (al. c))
- despacho de admissão ou rejeição de algum articulado ou meio de prova (al. d))
- decisões cuja impugnação com o recurso da decisão final seria absolutamente inútil (al. h))

Rui Pinto / Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

## DECISÕES QUE NÃO ADMITEM RECURSO

### RECORRIBILIDADE PARA O TRIBUNAL CONSTITUCIONAL?

Podem as decisões de adequação formal ser objeto de recurso para o Tribunal Constitucional, ao abrigo do artigo 280.º CRP e do artigo 70.º n.º 1 LTC, mas com os limites do n.º 2 do art. 70º (ausência ou esgotamento de recursos ordinárias)?

A adequação em sim mesma, i.e., o novo procedimento de fonte judicial (dos artigos 6.º n.º 1 e 547.º) ou a decisão sobre a nulidades do artigo 195.º não é uma norma jurídica mas uma **decisão judicial** pelo que **NÃO** pode ser objeto de recurso para o TC (cf. RIBEIRO MENDES, Recursos)

O USO/INTERPRETAÇÃO de normas reputadas de inconstitucionais (cf., *por ex.*, als. b) ou g) do n.º 1 do artigo 70.º LTC), *maxime* a constitucionalidade deste art. 630º n.º2 **pode ser sindicado pelo Tribunal Constitucional** no caso de acórdão da conferência que confirme decisão singular do relator de não admissão do recurso de apelação (pois esse acórdão em si não é *ipso factum* irrecorrível; i.e., não é o despacho de adequação em si mesmo)

Rui Pinto / Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

## DECISÕES QUE NÃO ADMITEM RECURSO

### REGIME DE RETIFICAÇÕES

Artigo 614.º (*Retificação de erros materiais*)

- 1 — Se a sentença omitir o nome das partes, for omissa quanto a custas ou a algum dos elementos previstos no n.º 6 do artigo 607.º, ou contiver erros de escrita ou de cálculo ou quaisquer inexatidões devidas a outra omissão ou lapso manifesto, pode ser corrigida por simples despacho, a requerimento de qualquer das partes ou por iniciativa do juiz.
- 2 — Em caso de recurso, a retificação só pode ter lugar antes de ele subir, podendo as partes alegar perante o tribunal superior o que entendam de seu direito no tocante à retificação.
- 3 — Se nenhuma das partes recorrer, a retificação pode ter lugar a todo o tempo.

Rui Pinto / Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

## DECISÕES QUE NÃO ADMITEM RECURSO

### REGIME DE NULIDADES

#### Artigo 615.º (*Causas de nulidade da sentença*)

1 — É nula a sentença quando:

- a) Não contenha a assinatura do juiz;
- b) Não especifique os fundamentos de facto e de direito que justificam a decisão;
- c) Os fundamentos estejam em oposição com a decisão ou **ocorra alguma ambiguidade ou obscuridade que torne a decisão ininteligível**;
- d) O juiz deixe de pronunciar-se sobre questões que devesse apreciar ou conheça de questões de que não podia tomar conhecimento;
- e) O juiz condene em quantidade superior ou em objeto diverso do pedido.

(...)

4 — As nulidades mencionadas nas alíneas b) a e) do n.º 1 só podem ser arguidas perante o tribunal que proferiu a sentença se esta não admitir recurso ordinário, podendo o recurso, no caso contrário, ter como fundamento qualquer dessas nulidades.

Rui Pinto / Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

## JURISPRUDÊNCIA

#### STA 28-05-2014 / 01638/13 (ISABEL MARQUES DA SILVA)

*I - Foi intenção do legislador na Reforma do Processo Civil operada pela Lei n.º 41/2013, de 26 de Junho **eliminar o incidente de esclarecimento** ou esclarecimento de pretensas e, nas mais das vezes, ficcionadas e inexistentes obscuridades ou ambiguidades da decisão reclamada – apenas se consentindo ao interessado arguir, pelo meio próprio, a nulidade da sentença que seja efetivamente ininteligível.*

*II - Tal nulidade não se verifica se a decisão, interpretada à luz da respectiva fundamentação, é inteira e efectivamente compreensível.*

Rui Pinto / Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

## JURISPRUDÊNCIA

TCASul 14-11-2013 / 07029/13 (JOAQUIM CONDESSO)

1. **A omissão de pronúncia (vício de “petitionem brevis”) pressupõe que o julgador deixa de apreciar alguma questão que lhe foi colocada pelas partes (cfr.artº.615, nº.1, al.d), do C.P.Civil).**
2. **No processo judicial tributário o vício de omissão de pronúncia, como causa de nulidade da sentença, está previsto no artº.125, nº.1, do C. P. P. Tributário, no penúltimo segmento da norma.**  
(...)
4. **Embora o Tribunal tenha também o dever de pronúncia sobre questões de conhecimento oficioso não suscitadas pelas partes (cfr.artº.608, nº.2, do C.P.Civil), a omissão de tal dever não constituirá nulidade da sentença, mas sim um erro de julgamento.**
5. **Relativamente à matéria de facto, o juiz não tem o dever de pronúncia sobre toda a matéria alegada, tendo antes o dever de seleccionar apenas a que interessa para a decisão (...)**

Rui Pinto / Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

## DECISÕES QUE NÃO ADMITEM RECURSO

### REGIME DE REFORMA

Artigo 616.º (Reforma da sentença)

- 1 — A parte pode requerer, no tribunal que proferiu a sentença, a sua **reforma quanto a custas e multa**, sem prejuízo do disposto no n.º 3.
- 2 — Não cabendo recurso da decisão, é **ainda lícito a qualquer das partes requerer a reforma da sentença quando, por manifesto lapso do juiz:**
  - a) Tenha ocorrido erro na determinação da norma aplicável ou na qualificação jurídica dos factos;
  - b) **b) Constem do processo documentos ou outro meio de prova plena que, só por si, impliquem necessariamente decisão diversa da proferida.**
- 3 — Cabendo recurso da decisão que condene em custas ou multa, o requerimento previsto no n.º 1 é feito na alegação.

Rui Pinto / Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

## JURISPRUDÊNCIA

STA 09-07-2014 / 01106/13 (DULCE NETO)

A possibilidade de reforma de decisão judicial ao abrigo do n.º 2 do art.º 616º do Código de Processo Civil aprovado pela Lei n.º 41/2013, de 26 de Junho, (a que correspondia idêntica norma contida no art.º 669º do anterior CPC) **destina-se unicamente a eliminar lapsos manifestos, erros evidentes, ostensivos, juridicamente insustentáveis e incontrovertidos.**

Rui Pinto / Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

## JURISPRUDÊNCIA

TCASul 16-06-2014 / 07094/13 (JOAQUIM CONDESSO)

5. O art.º.616, n.º.2, do C.P.Civil, procura especificar, com maior precisão, os poderes de alteração da decisão judicial, os quais podem fundar-se, não propriamente numa omissão, mas antes num activo erro de julgamento. Na alínea a), da norma, aparece previsto o erro manifesto de julgamento de questões de direito, o qual pressupõe, obviamente, para além do seu carácter evidente, patente e virtualmente incontrovertido, que o juiz se não haja expressamente pronunciado sobre a questão a dirimir, analisando e fundamentando a (errónea) solução jurídica que acabou por adoptar (v.g.aplicou-se norma inquestionável e expressamente revogada, por o julgador se não haver apercebido atempadamente da revogação). Por sua vez, na alínea b) aparece, essencialmente, previsto o erro manifesto na apreciação das provas, traduzido no esquecimento de um elemento que, só por si, implicava decisão diversa da proferida (v.g.o juiz omitiu a consideração de um documento, constante dos autos e dotado de força probatória plena, que só por si era bastante para deitar por terra a decisão proferida). Em ambas as situações o legislador dá prevalência ao princípio da justiça material em detrimento do princípio da imutabilidade das decisões judiciais.
6. Por outras palavras, a reforma de acórdão somente pode ter lugar quando se verifique um lapso notório do Tribunal na determinação da norma aplicável ao caso sob apreciação ou na qualificação jurídica dos factos, tal como a existência de erro manifesto na apreciação das provas, traduzido no esquecimento de um elemento ...

## DECISÕES QUE NÃO ADMITEM RECURSO

### TRAMITAÇÃO DA NULIDADE E DA REFORMA

Artigo 617.º (*Processamento subsequente*)

- 1 — **Se a questão da nulidade da sentença ou da sua reforma for suscitada no âmbito de recurso** dela interposto, compete ao juiz apreciá-la no próprio despacho em que se pronuncia sobre a admissibilidade do recurso, não cabendo recurso da decisão de indeferimento.
- 2 — Se o juiz suprir a nulidade ou reformar a sentença, considera-se o despacho proferido como complemento e parte integrante desta, ficando o recurso interposto a ter como objeto a nova decisão. (...)
- 6 — **Arguida perante o juiz que proferiu a sentença alguma nulidade**, nos termos da primeira parte do n.º 4 do artigo 615.º, ou **deduzido pedido de reforma da sentença**, por dela não caber recurso ordinário, o juiz profere decisão definitiva sobre a questão suscitada; porém, no caso a que se refere o n.º 2 do artigo anterior, **a parte prejudicada com a alteração da decisão pode recorrer**, mesmo que a causa esteja compreendida na alçada do tribunal, não suspendendo o recurso a exequibilidade da sentença.

Rui Pinto / Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

## 3.B. Regime comum

Rui Pinto, 2013

Rui Pinto / Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

## MODO DE INTERPOSIÇÃO DO RECURSO

*Artigo 637.º = art. 684º-B (Modo de interposição do recurso)*

### SIMPLIFICAÇÃO NORMATIVA

- 2 — O requerimento de interposição do recurso contém obrigatoriamente a alegação do recorrente, em cujas conclusões deve ser indicado o fundamento específico da recorribilidade; quando este se traduza na invocação de um conflito jurisprudencial que se pretende ver resolvido, o recorrente junta obrigatoriamente, sob pena de imediata rejeição, cópia, *ainda que não certificada*, do acórdão fundamento.

### SUPRESSÃO NORMATIVA

*Anterior 3* — Tratando-se de despachos ou sentenças orais, reproduzidos no processo, o requerimento de interposição pode ser imediatamente ditado para a acta.

Rui Pinto / Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

## PRAZOS E ÓNUS DE INTERPOSIÇÃO DO RECURSO

*Artigo 638.º = art. 685º (Prazos)*

### CONCENTRAÇÃO NORMATIVA

- 1 — O prazo para a interposição do recurso é de 30 dias e conta-se a partir da notificação da decisão, reduzindo-se para 15 dias nos processos urgentes e nos casos previstos no n.º 2 do artigo 644.º e no artigo 677.º (vide anterior art. 691º nº 5; vide art. 677º)

*Artigo 640.º (Ónus a cargo do recorrente que impugne a decisão relativa à matéria de facto)*

### MAIOR EXIGÊNCIA AO RECORRENTE

- 1 — Quando seja impugnada a decisão sobre a matéria de facto, deve o recorrente obrigatoriamente especificar, sob pena de rejeição:
- a) Os concretos pontos de facto que considera incorretamente julgados;
  - b) Os concretos meios probatórios, constantes do processo ou de registo ou gravação nele realizada, que impunham decisão sobre os pontos da matéria de facto impugnados diversa da recorrida;
  - c) A decisão que, no seu entender, deve ser proferida sobre as questões de facto impugnadas.

Rui Pinto / Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

## JURISPRUDÊNCIA

TCASul 18-09-2014 / 06982/13 (JOAQUIM CONDESSO)

3. O erro de julgamento de facto ocorre quando o juiz decide mal ou contra os factos apurados. Por outras palavras, tal erro é aquele que respeita a qualquer elemento ou característica da situação “sub judice” que não revista natureza jurídica. O erro de julgamento, de direito ou de facto, somente pode ser banido pela via do recurso e, verificando-se, tem por consequência a revogação da decisão recorrida.

4. No que diz respeito à disciplina da impugnação da decisão de 1ª. Instância relativa à matéria de facto a lei processual civil impõe ao recorrente um ónus rigoroso, cujo incumprimento implica a imediata rejeição do recurso. Ele tem de especificar, obrigatoriamente, na alegação de recurso, não só os pontos de facto que considera incorrectamente julgados, mas também os concretos meios probatórios, constantes do processo ou do registo ou gravação nele realizada, que, em sua opinião, impunham decisão sobre os pontos da matéria de facto impugnados, diversa da adoptada pela decisão recorrida (cfr.artº.685-B, nº.1, do C.P.Civil, “ex vi” do artº.281, do C.P.P.Tributário). Tal ónus rigoroso ainda se pode considerar mais vincado no actual artº.640, nº.1, do C.P.Civil, na redacção resultante da Lei 41/2013, de 26/6.

Rui Pinto / Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

## PRAZOS E ÓNUS DE INTERPOSIÇÃO DO RECURSO

2 — No caso previsto na alínea b) do número anterior, observa-se o seguinte:

- a) Quando os meios probatórios invocados como fundamento do erro na apreciação das provas tenham sido gravados, incumbe ao recorrente, sob pena de imediata rejeição do recurso na respetiva parte, **indicar com exatidão as passagens da gravação em que se funda o seu recurso, sem prejuízo de poder proceder à transcrição dos excertos que considere relevantes;**
- b) **Independentemente dos poderes de investigação oficiosa do tribunal, incumbe ao recorrido designar os meios de prova que infirmem as conclusões do recorrente e, se os depoimentos tiverem sido gravados, indicar com exatidão as passagens da gravação em que se funda e proceder, querendo, à transcrição dos excertos que considere importantes.**

3 — O disposto nos n.os 1 e 2 é aplicável ao caso de o recorrido pretender alargar o âmbito do recurso, nos termos do n.º 2 do artigo 636.º

Rui Pinto / Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

## ESPECIALIDADES DO CPTA

### Artigo 144.º (*Interposição de recurso e alegações*) CPTA

1 — O prazo para a interposição de recurso é de 30 dias e conta-se a partir da notificação da decisão recorrida.

### Artigo 147.º (*Processos urgentes*) CPTA

1 — Nos processos urgentes, os recursos são interpostos no prazo de 15 dias e sobem imediatamente, no processo principal ou no apenso em que a decisão tenha sido proferida, quando o processo esteja findo no tribunal recorrido, ou sobem em separado, no caso contrário.

ETC: arts. 145.º, 146.º CPTA

Rui Pinto / Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

## DESPACHO DO REQUERIMENTO DE RECURSO

### Artigo 641.º (*Despacho sobre o requerimento*)

1 — Findos os prazos concedidos às partes, o juiz aprecia os requerimentos apresentados, pronuncia-se sobre as nulidades arguidas e os pedidos de reforma, ordenando a subida do recurso, se a tal nada obstar.

(...)

6 — A decisão que não admita o recurso ou retenha a sua subida apenas pode ser impugnada através da reclamação prevista no artigo 643.º:

**ATENÇÃO: CONJUGAR COM O ART. 652.º N.º 3** (explicar que a ressalva deste se aplica à não admissão de revista por um Tribunal de Relação)

7 — No despacho em que admite o recurso referido na alínea c) do n.º 3 do artigo 629.º, deve o juiz ordenar a citação do réu ou do requerido, tanto para os termos do recurso como para os da causa, salvo nos casos em que o requerido no procedimento cautelar não deva ser ouvido antes do seu decretamento.

Rui Pinto / Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

## 4. Apelação

Rui Pinto, 2013

Rui Pinto / Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

ESPECIALIDADES DO CPTA

**Artigo 142º** *(Decisões que admitem recurso) CPTA*

*(...)*

**5 — As decisões proferidas em despachos interlocutórios devem ser impugnadas no recurso que venha a ser interposto da decisão final, excepto nos casos de subida imediata previstos no Código de Processo Civil.**



**ARTICULAÇÃO COM O ART. 644º N.ºS 2 E 3 DA LEI PROCESSUAL CIVIL**

Rui Pinto / Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

## REGIME DA APELAÇÃO

Artigo 644.º (*Apelações autónomas*)

1 — Cabe recurso de apelação:

### DECISÕES FINAIS

- a) Da decisão, proferida em 1.ª instância, que ponha termo à causa **ou a procedimento cautelar ou incidente processado autonomamente;**
- b) Do despacho saneador que, sem pôr termo ao processo, decida do mérito da causa **ou absolva da instância o réu ou algum dos réus quanto a algum ou alguns dos pedidos.**

DECISÕES INTERLOCUTÓRIAS (TÍPICAS) → imediatamente e autonomamente recorríveis

2 — Cabe ainda recurso de apelação das seguintes decisões do tribunal de 1.ª instância:

- a) Da decisão que aprecie o impedimento do juiz;
- b) Da decisão que aprecie a competência absoluta do tribunal;
- c) Da decisão que decrete a suspensão da instância;
- d) Do despacho de admissão ou rejeição de algum articulado ou meio de prova;
- e) Da decisão que condene em multa **ou comine outra sanção processual;**
- f) Da decisão que ordene o cancelamento de qualquer registo;
- g) De decisão proferida depois da decisão final;

Rui Pinto / Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

## REGIME DA APELAÇÃO

- h) Das decisões cuja impugnação com o recurso da decisão final seria absolutamente inútil;
- i) Nos demais casos especialmente previstos na lei.

DECISÕES INTERLOCUTÓRIAS (REGRA GERAL) → deferida e acessoriamente recorríveis

----- *há recurso da decisão final* -----

3 — As restantes decisões proferidas pelo tribunal de 1.ª instância podem ser impugnadas no recurso que venha a ser interposto **das decisões previstas no n.º 1.**

➡ **Mas...ATENÇÃO AO ART. 660º**

----- *não há recurso da decisão final* -----

4 — Se não houver recurso da decisão final, as **decisões interlocutórias** que tenham interesse para o apelante independentemente daquela decisão podem ser impugnadas num recurso único, a interpor após o trânsito da referida decisão.

Rui Pinto / Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

## IMPUGNAÇÃO DE DECISÕES INTERLOCUTÓRIAS

### Artigo 660.º (*Efeitos da impugnação de decisões interlocutórias*)

O tribunal só dá provimento à impugnação das decisões interlocutórias, impugnadas conjuntamente com a decisão final nos termos do n.º 3 do artigo 644.º, **quando**

→ a infração cometida possa modificar aquela decisão

ou

→ o provimento tenha interesse para o recorrente.



é uma restrição ao art. 644º nº 3

Rui Pinto / Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

## JURISPRUDÊNCIA

### RL 16-01-2014 / 4817/07.7TBALM.L2-6 (ANTÓNIO MARTINS)

O artigo 660.º, do CPC actual, estatui de forma idêntica ao artigo 710.º do CPC1961, embora o legislador tenha dito menos do que queria dizer; assim **não deve conhecer-se do recurso de agravo** quando da sua procedência não resultaria a modificação da decisão final, como tal se interpretando a expressão “**só dá provimento...**” inserta no (...) art.º 660º.

- Regra anteriormente bem explícita no **art.º 710º do CPC1961**, na redacção vigente até à sua revogação pelo art.º 9º do DL 303/2007 de 24.08, onde se estabelecia que a ordem de julgamento dos recursos era a “ordem da sua interposição”, mas com duas excepções: “os agravos interpostos pelo apelado que interessem à decisão da causa só são apreciados se a sentença não for confirmada” (nº 1) e “os agravos só são providos quando a infracção cometida tenha influído no exame ou decisão da causa ou quando, independentemente da decisão do litígio, o provimento tenha interesse para o agravante” (nº 2).
- O **propósito do legislador é o mesmo**: não haverá que conhecer – não se trata apenas de não dar provimento, como poderia pensar-se resultar da expressão “só dá provimento...” inserta no citado art.º 660º - dos recursos das decisões interlocutórias que não tenham relevância para a decisão final, **a menos que o seu provimento tenha interesse para o recorrente, independentemente do sentido da decisão final**

*Exemplo: recurso de um despacho de multa por injeção de documento fora do prazo*

## JURISPRUDÊNCIA

→ **DECISÃO FINAL DE INCIDENTE PROCESSADO AUTONOMAMENTE (ART. 644º N.º 1 a)):**

### O QUE É UM INCIDENTE PROCESSADO AUTONOMAMENTE?

**RG 29-05-2014 / 301/12.5TCGMR-A.G1 (FERNANDO FREITAS)**

Os **incidentes de intervenção de terceiros**, conquanto sejam processados na acção, têm uma tramitação própria sendo, por isso, **dotados de autonomia** (cfr., neste sentido, o **Cons.º Abrantes Geraldes** in “Recursos no Novo Código de Processo Civil”, págs. 151-152).

**RUI PINTO:** O incidente cujos **atos processuais não sejam partilhados com os atos do processo principal**.

**Exemplos:** **incidente de liquidação de sentença** quando deduzido depois de proferida a sentença (cf. artigo 360.º n.º 2); **incidente de habilitação** (artigos 351.º e ss.)

**Não são processadas autonomamente** a impugnação da genuinidade de documento (cf. artigo 444.º) nem a ilisão da autenticidade ou da força probatória de documento (artigo 446.º n.º 1)

## JURISPRUDÊNCIA

→ **DECISÕES INTERLOCUTÓRIAS (ART. 644º N.º 3)**

**RC 10-12-2013 / 123/13.6TBGRD-B.C1 (JOSÉ GONÇALVES)**

Considerando o actual regime de recursos, **as decisões tomadas no interior do incidente de reclamação contra a relação de bens em processo especial de inventário** (previsto nos artigos 1348º e 1349º do Código de Processo Civil), **só podem ser impugnadas nos termos do n.º 3 do art.º 644.º do NCPC**, isto é com o recurso que venha a ser interposto da decisão final do incidente, ficando acautelado ao reclamante, o direito de ver definido por outra instância judicial, todas as questões levantadas – recoráveis – durante a instância incidental.

Rui Pinto / Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

## CAUÇÃO

### Artigo 650.º (*Caução*)

1 — Se houver dificuldade na fixação da caução a que se refere o n.º 4 do artigo 647.º e o n.º 2 do artigo anterior, calcula-se o seu valor mediante avaliação feita por um único perito nomeado pelo juiz.

2 — Se a caução não for prestada no prazo de 10 dias após o despacho previsto no artigo 641.º, extrai-se traslado, com a sentença e outras peças que o juiz considere indispensáveis para se processar o incidente, seguindo a apelação os seus termos.

3 — Se a caução tiver sido prestada por fiança, garantia bancária ou seguro-caução, a mesma mantém-se até ao trânsito em julgado da decisão final proferida no último recurso interposto, só podendo ser libertada em caso de absolvição do pedido ou, tendo a parte sido condenada, provando que cumpriu a obrigação no prazo de 30 dias a contar do trânsito em julgado.

4 — No caso previsto na segunda parte do número anterior, se não tiver sido feita a prova do cumprimento de obrigação no prazo aí referido, será notificada a entidade que prestou a caução para entregar o montante da mesma à parte beneficiária, aplicando-se, em caso de incumprimento e com as necessárias adaptações, o disposto no artigo 777.º, servindo de título executivo a notificação efetuada pelo tribunal.

Rui Pinto / Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

## JUNÇÃO DE DOCUMENTOS

### Artigo 651.º (*Junção de documentos e de pareceres*)

1 — As partes apenas podem juntar documentos às alegações nas situações excecionais a que se refere o artigo 425.º ou no caso de a junção se ter tornado necessária em virtude do julgamento proferido na 1.ª instância.

2 — As partes podem juntar pareceres de juristas até ao início do prazo para a elaboração do projeto de acórdão.

Rui Pinto / Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

## FUNÇÃO DO RELATOR

### Artigo 652.º (Função do relator)

(...)

5 — Do acórdão da conferência pode a parte que se considere prejudicada:

- a) Reclamar, com efeito suspensivo, da decisão proferida sobre a competência relativa da Relação para o Presidente do Supremo Tribunal de Justiça, o qual decide definitivamente a questão;
- b) Recorrer nos termos gerais.

*[anterior Art. 700º nº 5 - Do acórdão da conferência pode a parte que se considere prejudicada recorrer nos termos previstos na segunda parte do n.º 4 do artigo 721.º]*

Rui Pinto / Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

## JURISPRUDÊNCIA

### *TCent Adm Sul 31-10-2013 / 06739/13 (JOAQUIM CONDESSO)*

1. *O instituto da reclamação para a conferência, actualmente previsto no art.º.652, nº.3, do C.P.Civil, na redacção da Lei 41/2013, de 26/6 (aplicável ao processo judicial tributário "ex vi" do art.º.2, al.e), do C.P.P.T.), fundamenta a sua existência no carácter de Tribunal colectivo que revestem os Tribunais Superiores, nos quais a regra é a decisão judicial demandar a intervenção de três juízes, os quais constituem a conferência, e o mínimo de dois votos conformes (cfr.art.ºs.17 e 35, ambos do E.T.A.F.).*
2. *Sempre que a parte se sinta prejudicada por um despacho do relator, pode dele reclamar para a conferência. Os direitos da parte - reforçados pela decisão colegial em conferência - são assegurados pela possibilidade de reclamação para a conferência de quaisquer decisões do relator, excepcionadas as de mero expediente (cfr.art.ºs.630, do C.P.Civil). A reclamação é, pois, admissível de despacho proferido no exercício de poder discricionário, o qual tem a ver com matérias confiadas ao prudente arbítrio do julgador (cfr.art.º.152, nº.4, do C.P.Civil).*

Rui Pinto / Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

## DECISÃO SOBRE A MATÉRIA DE FACTO: ESPECIALIDADES DO CPTA

### Artigo 149º (*Poderes do tribunal de apelação*) CPTA

- 1 — Ainda que declare nula a sentença, de recurso não deixa de decidir o objecto da causa, conhecendo do facto e do direito.
- 2 — No caso de haver lugar à produção de prova em sede de recurso, é aplicável às diligências ordenadas, com as necessárias adaptações, o preceituado quanto à instrução, discussão, alegações e julgamento em primeira instância.

(...)



ARTICULAÇÃO COM O ART. 662º DA LEI PROCESSUAL CIVIL

Rui Pinto / Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

## DECISÃO SOBRE A MATÉRIA DE FACTO: ESPECIALIDADES DO CPTA

### Artigo 149º (*Poderes do tribunal de apelação*) CPTA

- 1 — Ainda que declare nula a sentença, de recurso não deixa de decidir o objecto da causa, conhecendo do facto e do direito.
- 2 — No caso de haver lugar à produção de prova em sede de recurso, é aplicável às diligências ordenadas, com as necessárias adaptações, o preceituado quanto à instrução, discussão, alegações e julgamento em primeira instância.

(...)



ARTICULAÇÃO COM O ART. 662º DA LEI PROCESSUAL CIVIL

Rui Pinto / Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

## DECISÃO SOBRE MATÉRIA DE FACTO

### Artigo 662.º (Modificabilidade da decisão de facto)

- 1 — A Relação **deve [ANTES: “pode”]** alterar a decisão proferida sobre a matéria de facto, se os factos tidos como assentes, a prova produzida ou um documento superveniente **impuserem decisão diversa.**
- 2 — A Relação deve ainda, mesmo oficiosamente:
- Ordenar a renovação da produção da prova** quando houver dúvidas sérias sobre a credibilidade do depoente ou sobre o sentido do seu depoimento;
  - Ordenar, em caso de dúvida fundada sobre a prova realizada, a produção de novos meios de prova;**
  - Anular a decisão proferida na 1.ª instância, quando, não constando do processo todos os elementos que, nos termos do número anterior, permitam a alteração da decisão proferida sobre a matéria de facto, repete deficiente, obscura ou contraditória a decisão sobre pontos determinados da matéria de facto, ou quando considere indispensável a ampliação desta;**
  - Determinar que, não estando devidamente fundamentada a decisão proferida sobre algum facto essencial para o julgamento da causa, o tribunal de 1.ª instância a fundamente, tendo em conta os depoimentos gravados ou registados.**

Rui Pinto / Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

## DECISÃO SOBRE MATÉRIA DE FACTO

### Artigo 662.º (Modificabilidade da decisão de facto)

- 3 — Nas situações previstas no número anterior, **procede-se da seguinte forma:**
- Se for ordenada a renovação ou a produção de nova prova, observa-se, com as necessárias adaptações, o preceituado quanto à instrução, discussão e julgamento na 1.ª instância;**
  - Se a decisão for anulada e for inviável obter a sua fundamentação pelo mesmo juiz, procede-se à repetição da prova na parte que esteja viciada, sem prejuízo da apreciação de outros pontos da matéria de facto, com o fim de evitar contradições;**
  - Se for determinada a ampliação da matéria de facto, a repetição do julgamento não abrange a parte da decisão que não esteja viciada, sem prejuízo da apreciação de outros pontos da matéria de facto, com o fim de evitar contradições;**
  - Se não for possível obter a fundamentação pelo mesmo juiz ou repetir a produção de prova, o juiz da causa limitar-se-á a justificar a razão da impossibilidade.**
- 4 — **Das decisões da Relação previstas nos n.os 1 e 2 não cabe recurso para o Supremo Tribunal de Justiça.**

Rui Pinto / Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

## DECISÃO SOBRE MATÉRIA DE FACTO

→ **SUBSTITUIÇÃO DA DECISÃO DE FACTO SEM RENOVAÇÃO DE PROVA:** a Relação modifica as decisões da 1ª instância sobre a matéria de facto usando as provas que constam dos autos

*1 — A Relação deve alterar a decisão proferida sobre a matéria de facto, se os factos tidos como assentes, a prova produzida ou um documento superveniente impuserem decisão diversa.*

→ **SUBSTITUIÇÃO DA DECISÃO DE FACTO COM RENOVAÇÃO AUTÓNOMA DE PROVA:** a Relação modifica das decisões do de 1ª instância sobre a matéria de facto mandando determinar a renovação das provas produzidas em 1ª instância

*2 — A Relação deve ainda, mesmo oficiosamente:*

*a) Ordenar a renovação da produção da prova quando houver dúvidas sérias sobre a credibilidade do depoente ou sobre o sentido do se depoimento;*

*b) Ordenar, em caso de dúvida fundada sobre a prova realizada, a produção de novos meios de prova*

*3 — Nas situações previstas no número anterior, procede-se da seguinte forma:*

*a) Se for ordenada a renovação ou a produção de nova prova, observa-se, com as necessárias adaptações, o preceituado quanto à instrução, discussão e julgamento na 1.ª instância;*

Rui Pinto / Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

## JURISPRUDÊNCIA

RL 09-05-2014 / 17465/12.0T2SNT.L1-4 (JOSÉ EDUARDO SAPATEIRO)

*I - Tendo o Autor pedido a condenação da Ré ausente em parte incerta e representada pelo Ministério Público no pagamento, entre outras prestações, da indemnização devida por resolução com justa causa (falta culposa de pagamento de retribuições) e não tendo o trabalhador logrado fazer prova da data de início da relação laboral, o tribunal da 1.ª instância ao invés de fixar a referida indemnização no montante mínimo legal de 3 meses poderia ter procurado desenvolver oficiosamente diligências no sentido da determinação temporal do começo do vínculo de trabalho dos autos.*

*II - Não o tendo feito e vindo o Autor a recorrer da dita sentença, o Tribunal da Relação de Lisboa, apesar de nenhuma das partes ter impugnado a Decisão sobre a Matéria de Facto, pode lançar mão dos poderes oficiosos constantes dos n.ºs 1 e 2, alínea b) do art.º 662.º do NCPC e solicitar, nesse âmbito, informação à Segurança Social relativa aos descontos feitos pela entidade empregadora relativamente ao aludido trabalhador e, na posse desses novos elementos, alterar a Matéria de Facto e o subsequente julgamento de direito..*

Rui Pinto / Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

## DECISÃO SOBRE MATÉRIA DE FACTO

→ **CASSAÇÃO DA DECISÃO DE FACTO COM RENOVAÇÃO DE PROVA:** a Relação ordena novo julgamento na 1ª instância (cassação) se as provas que constam dos autos não for suficientes

*2 — A Relação deve ainda, mesmo oficiosamente:*

*c) Anular a decisão proferida na 1.ª instância, quando, não constando do processo todos os elementos que, nos termos do número anterior, permitam a alteração da decisão proferida sobre a matéria de facto, repete deficiente, obscura ou contraditória a decisão sobre pontos determinados da matéria de facto, ou quando considere indispensável a ampliação desta;*

*(...)*

*3 — Nas situações previstas no número anterior, procede-se da seguinte forma:*

*b) Se a decisão for anulada e for inviável obter a sua fundamentação pelo mesmo juiz, procede-se à repetição da prova na parte que esteja viciada, sem prejuízo da apreciação de outros pontos da matéria de facto, com o fim de evitar contradições;*

*c) Se for determinada a ampliação da matéria de facto, a repetição do julgamento não abrange a parte da decisão que não esteja viciada, sem prejuízo da apreciação de outros pontos da matéria de facto, com o fim de evitar contradições;*

Rui Pinto / Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

## JURISPRUDÊNCIA

*RC 23-09-2014 /528/13.2TBFND-C.C1 (JORGE ARCANJO )*

Se os credores/trabalhadores não alegaram expressamente tal facto nas respectivas reclamações e na relação definitiva o Administrador de Insolvência limitou-se a anotar genericamente que os créditos dos trabalhadores tem natureza privilegiada, nos termos do art. 333 CT, incidindo sobre a totalidade dos bens móveis e bens imóveis que venham a integrar a massa, verifica-se insuficiência de facto a implicar a anulação do julgamento (art. 662 nº1 c) CPC).

**PORQUE...**

os factos são insuficientes, impõe-se, nos termos do art. 662 nº 2 c) CPC, anular a sentença impugnada, na parte em que reconhece aos créditos dos trabalhadores privilégio imobiliário especial sobre os bens imóveis e que os gradua com prevalência em relação aos créditos das Apelantes, devendo o tribunal a quo averiguar tais factos, após as diligências que reputar necessárias, para o efeito ( cf., em sentido similar, por ex., Ac RC de 18/12/2013, proc. nº 2805/11.8TBVIS, em www dgsi.pt).

Rui Pinto / Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

## DECISÃO SOBRE MATÉRIA DE FACTO

→ **CASSAÇÃO DA DECISÃO DE FACTO COM RENOVAÇÃO DA FUNDAMENTAÇÃO:** a Relação ordena nova fundamenta julgamento na 1.<sup>a</sup> instância

*2 — A Relação deve ainda, mesmo oficiosamente:*

*d) Determinar que, não estando devidamente fundamentada a decisão proferida sobre algum facto essencial para o julgamento da causa, o tribunal de 1.<sup>a</sup> instância a fundamente, tendo em conta os depoimentos gravados ou registados.*

*3 — Nas situações previstas no número anterior, procede-se da seguinte forma:*

*d) Se não for possível obter a fundamentação pelo mesmo juiz ou repetir a produção de prova, o juiz da causa limitar-se-á a justificar a razão da impossibilidade.*

Rui Pinto / Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

## O SISTEMA EM VIGOR NO ART. 662º (JURISPRUDÊNCIA)

1) → consagra-se SISTEMA DE REEXAME MAS SEM ADMISSÃO DE FACTOS SUPERVENIENTES

*RC 14-01-2014 / 154/12.3TBMGR.C1 (MARIA INÊS MOURA )*

*As questões novas suscitadas pela parte apenas em sede de recurso, que não foram alegadas oportunamente, nem consideradas pelo tribunal, nos termos do artº 608 nº 2 do N.C.P.C., não podem por isso ser levadas em conta, estando vedada a sua apreciação ao tribunal de recurso.*

2) → consagra-se SISTEMA DE REEXAME AMPLO E AUTÓNOMO

*RP 21-01-2014 / 900/12.5TVPRT.P1 (FERNANDO SAMÕES)*

*A reapreciação da prova pela Relação tem a mesma amplitude dos poderes da 1.<sup>a</sup> instância e visa garantir um segundo grau de jurisdição relativamente à matéria de facto impugnada.*

Rui Pinto / Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

## O SISTEMA EM VIGOR NO ART. 662º (JURISPRUDÊNCIA)

RC 24-06-2014 / 2082/11.0TBPBL-O.C1 (ALBERTINA PEDROSO)

O actual artigo 662.º do CPC configura uma **clara evolução do sentido conferido pela lei à reapreciação da matéria de facto**, tendo claramente consagrado a **autonomia decisória dos Tribunais da Relação**, aos quais compete formar e formular a sua própria convicção e, bem assim, conferindo-lhes a possibilidade de renovação de certos meios de prova e mesmo a produção de novos meios de prova, em casos de dúvida fundada sobre a prova realizada em primeira instância.

Verificando-se a existência de tal **dúvida fundada sobre o alcance da prova produzida, e não tendo sido determinada oficiosamente em primeira instância diligência reputada absolutamente essencial** à formação da convicção quanto à prova ou não prova daquele facto cuja reapreciação é pedida pela recorrente, em **obediência aos princípios da celeridade e da economia processual**, é **função do relator ordenar as diligências que considere necessárias, nos termos do artigo 652.º, n.º 1, alínea d), do CPC**, que concretiza o poder de direcção do processo (...) consagrado no artigo 6.º (...) **tornando desnecessário que o processo baixe à primeira instância para recolha de uma prova essencial (...) que o tribunal da Relação pode, por si mesmo, obter.**

### 3. A) Mas não um SISTEMA DE APRECIACAO ORIGINÁRIO OU PRIMÁRIO

RC 24-06-2014 / 2082/11.0TBPBL-O.C1 (ALBERTINA PEDROSO)

Esta medida não significa a possibilidade de realização de um novo julgamento, destinando-se antes a servir para firmar uma **convicção mais segura sobre determinado facto controvertido**, devendo a Relação avaliar a prova que foi ou deveria ter sido produzida, mediante **critérios objectivos** que, atentas as circunstâncias, revelem a imprescindibilidade ou não de uma tal diligência complementar, visando sempre a superação de dúvidas fundadas sobre o alcance da prova já realizada.

STJ 24-5-2007/07A979 (SILVA SALAZAR)

**“As Relações não podem, com fundamento em presunções judiciais, alterar as respostas aos quesitos ou aos pontos da base instrutória, nomeadamente considerando provados por inferência factos que a 1ª instância deu como não provados após contraditório e imediação da prova produzida. Podem as Relações tirar ilações da matéria de facto, mas desde que não alterem os factos provados, antes neles se baseando de forma a que os factos presumidos sejam consequência lógica daquele”**

**STJ 2-12-2010/1/04.0TBCPV.P1.S1 (ALBERTO SOBRINHO)**

*“As instâncias podem tirar, através das chamadas presunções judiciais, ilações lógicas da matéria de facto dada como provada, completando-a e esclarecendo-a. (...) Mas essas deduções hão-de ser o desenvolvimento lógico e racional dos factos assentes. Já não é possível extraí-las de factos não provados, nem de factos não alegados, ou seja, de uma realidade processualmente não adquirida” sob pena de violação do “art. 349º C.Civil e, como tal, é passível de censura pelo Supremo (...) na conformidade do estatuído no nº 2 do art. 722º”. C.Pr.Civil.*

**3.B) → Integrando OFICIOSAMENTE as partes novas com as NÃO IMPUGNADAS****STJ 4-7-2013 / 1727/07.1TBSTS-L.P1.S1 (MOREIRA ALVES)**

A Relação “pode e deve “adaptar” outros, mesmo que não impugnados expressamente, de modo a evitar contradições. (...) Existindo gravação da audiência final e, portanto, dispondo a Relação de uma visão de conjunto de toda a prova produzida, é claro que, decidindo alterar determinados pontos de facto impugnados, pode e deve “adaptar” outros, mesmo que não impugnados expressamente, de modo a evitar contradições

Rui Pinto / Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

## 5. Revista

Rui Pinto, 2013

Rui Pinto / Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

## ESPECIALIDADES DO CPTA

### Artigo 150º (Recurso de revista) CPTA

- 1 — Das decisões proferidas em segunda instância pelo Tribunal Central Administrativo pode haver, excepcionalmente, revista para o Supremo Tribunal Administrativo **quando esteja em causa a apreciação de uma questão que, pela sua relevância jurídica ou social, se revista de importância fundamental ou quando a admissão do recurso seja claramente necessária para uma melhor aplicação do direito.**
- 2 — A revista só pode ter como fundamento a violação de lei substantiva ou processual.
- 3 — Aos factos materiais fixados pelo tribunal recorrido, o tribunal de revista aplica definitivamente o regime jurídico que julgue adequado.

(...)

#### STA 10-2-2010/077/10 (SANTOS BOTELHO)

**No âmbito do recurso de revista previsto no artigo 150º do CPTA não funciona o princípio da “dupla conforme”, não se apresentando o mesmo como um dos pressupostos que condicionam a admissão da revista.**

PORTANTO NÃO SE APLICA A LEI PROCESSUAL CIVIL

Rui Pinto / Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

## JURISPRUDÊNCIA

### STA 09-01-2014 / 01855/13 (ABEL ATANÁSIO)

**Não se justifica admitir o recurso de revista excepcional numa situação em que a questão atinente ao meio de reagir contra decisão proferida sob invocação da alínea i) do n.º 1 do art.º 27.º do CPTA foi decidida no acórdão recorrido em consonância com a jurisprudência uniformizada pelo Supremo Tribunal Administrativo.**

### STA 08-01-2014 / 01522/13 (POLÍBIO HENRIQUES)

**Por ser de admissão incerta o recurso de revista excepcional previsto no art. 150º CPTA, as nulidades de acórdão de Tribunal Central Administrativo devem ser arguidas directamente no tribunal que o proferiu.**

Rui Pinto / Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

## OBJETO DA REVISTA

- ❑ **ACÓRDÃO DA RELAÇÃO FINAL SOBRE QUALQUER DECISÃO DE 1.ª INSTÂNCIA (final ou interlocutória), sem prejuízo do n.º 2 do art. 671.º**

*Artigo 671.º nCPC (Decisões que comportam revista)*

1 — Cabe revista para o Supremo Tribunal de Justiça do **acórdão da Relação**, proferido sobre decisão da 1.ª instância, **que conheça do mérito da causa ou que ponha termo ao processo**, absolvendo da instância o réu ou algum dos réus quanto a pedido ou reconvenção deduzidos.

*ANTES Artigo 721.º (Decisões que comportam revista)*

1 — Cabe recurso de revista para o Supremo Tribunal de Justiça do acórdão da Relação **proferido ao abrigo do n.º 1 e da alínea h) do n.º 2 do artigo 691.º**

Rui Pinto / Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

## OBJETO DA REVISTA

- ❑ **RESSALVA AO N.º 1: ACÓRDÃO DA RELAÇÃO SOBRE CERTAS DECISÕES INTERLOCUTÓRIAS (“agravos CONTINUADOS”)**

*Artigo 671.º nCPC (Decisões que comportam revista)*

2 — Os acórdãos da Relação que apreciem **decisões interlocutórias que recaiam unicamente sobre a relação processual** só podem ser objeto de revista:

- a) **Nos casos em que o recurso é sempre admissível;**
- b) **Quando estejam em contradição com outro, já transitado em julgado, proferido pelo Supremo Tribunal de Justiça, no domínio da mesma legislação e sobre a mesma questão fundamental de direito, salvo se tiver sido proferido acórdão de uniformização de jurisprudência com ele conforme.**

*ANTES Artigo 721.º (Decisões que comportam revista)*

5 - As **decisões interlocutórias impugnadas com a sentença final**, nos termos do disposto no n.º 3 do artigo 691.º, não podem ser objecto do recurso de revista.

Rui Pinto / Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

## OBJETO DA REVISTA

### DECISÕES INTERLOCUTÓRIAS DA RELAÇÃO (“agravos NOVOS”)

*Artigo 673.º nCPC (Recursos interpostos de decisões interlocutórias)*

Os **acórdãos proferidos na pendência do processo na Relação** apenas podem ser impugnados no recurso de revista que venha a ser interposto nos termos do n.º 1 do artigo 671.º, com exceção:

- a) Dos acórdãos cuja impugnação com o recurso de revista seria absolutamente inútil;
- b) Dos demais casos expressamente previstos na lei.

*ANTES Artigo 721.º (Decisões que comportam revista)*

2 — Os **acórdãos proferidos na pendência do processo na Relação** apenas podem ser impugnados no recurso de revista que venha a ser interposto nos termos do número anterior, com exceção:

- a) Dos acórdãos proferidos sobre incompetência relativa da Relação;
- b) Dos acórdãos cuja impugnação com o recurso de revista seria absolutamente inútil;
- c) Dos demais casos expressamente previstos na lei.

Rui Pinto / Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

## DUPLA CONFORME

### ALIGEIRAMENTO DA DUPLA CONFORME

→ *ANTES Artigo 721.º (Decisões que comportam revista)*

3 — Não é admitida revista do **acórdão da Relação que confirme, sem voto de vencido e ainda que por diferente fundamento, a decisão proferida na 1.ª instância**, salvo nos casos previstos no artigo seguinte.

→ *AGORA Artigo 671.º nCPC (Decisões que comportam revista)*

3 — *Sem prejuízo dos casos em que o recurso é sempre admissível*

→ **REVISTA  
EXTRAORDINÁRIA**

não é admitida revista do **acórdão da Relação que confirme, sem voto de vencido e sem fundamentação essencialmente diferente, a decisão proferida na 1.ª instância**, salvo nos casos previstos no artigo seguinte.

→ **REVISTA EXCECIONAL**

Caso contrário....

→ **REVISTA NORMAL**

Rui Pinto / Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

## MODALIDADES DE REVISTA

### REVISTA

(COMUM OU AMPLIADA (cf. arts. 686º e 687º))

- **REVISTA NORMAL:** nos termos e pressupostos gerais, sem que haja dupla conforme (arts. 671º, 673º e 674º)
- **REVISTA EXTRAORDINÁRIA (GARANTIA LEGAL E NECESSÁRIA DE REVISTA):** (i) apesar de haver dupla conforme, (ii) está-se no âmbito da ressalva do nº 3 do art. 671º para o nº2 do art. 629º
- **REVISTA EXECIONAL (GARANTIA JUDICIAL E EVENTUAL DE REVISTA):** (i) apesar de haver dupla conforme, e de (ii) não se estar no âmbito da ressalva do nº 3 do art. 671º para o nº2 do art. 629º, (iii) valem as razões do art. 672º sujeitas a decisão do Supremo tribunal de Justiça

## DUPLA CONFORME: REQUISITOS

**DUPLA CONFORME: IDENTIDADE DE JULGADOS ENTRE A 1ª INSTÂNCIA E O TRIBUNAL DA RELAÇÃO. COMO FIXAR ESSA IDENTIDADE?**

- ➔ **CONFORMIDADE DECISÓRIA:** a parte dispositiva é igual (= é CONFIRMADA) entre as duas decisões
- “*confirmação unânime e irrestrita* (...) da decisão da 1.ª instância pela Relação” (STJ 16-02-2012/ 27/09.7TBHRT.L1.S1 (SILVA SALAZAR)).
- “Se a Relação não confirmou, *tal qual*, o julgado pela 1.ª Instância, antes o alterando/revogando, inexistente a dupla conformidade” (STJ 9-4-2013/ 433682/09.2YIPRT.L1.S1) (SEBASTIÃO PÓVOAS)).
- em certos caso a conformidade pode ser restrita a uma conformidade qualitativa por *inclusão quantitativa* (TEIXEIR DE SOUSA): STJ 11-7-2013 / 105/08.0TBRSD.P1-A.S1 (LOPES DO REGO), STJ 10-5 2012/645/08.0TBALB.C1.S1 (LOPES DO REGO))

*Exemplo: o quantum da condenação do Réu em 1ª instância é maior do que o quantum da condenação pela Relação*

## DUPLA CONFORME: REQUISITOS



### CONFORMIDADE ESSENCIAL DE FUNDAMENTOS

→ A *fundamentação essencialmente diferente* daquela da 1.ª instância é a que tem *consequências necessárias, qualitativo ou quantitativo, nos efeitos materiais da decisão* mesmo que esta se mantenha formalmente igual

→ *Portanto, a desconformidade de fundamentos não tem valia em si mesma, mas enquanto causa lógico-jurídica de desconformidade de decisão*

- fundamentos de direito
- fundamentos de facto, i.e., factos provados / não provados, sse tiverem reflexos diretos na decisão, excluindo a motivação / avaliação da prova



### AUSÊNCIA DE VOTO DE VENCIDO

Rui Pinto / Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

## JURISPRUDÊNCIA

*STJ 18-09-2014/630/11.5TBCBR.C1.S1 (ANTÓNIO GONÇALVES)*

- I - O NCPC (2013) estabelece regime jurídico equiparado ao do CPC, na redacção do DL n.º 303/2007, de 24-08, para a dupla conforme no n.º 3 do seu art. 671.º, nele se substituindo a expressão anterior “ainda que por diferente fundamento” – constante do n.º 3 do art. 721º do CPC – pela frase “sem fundamentação essencialmente diferente”.
- II - Estamos perante **duas decisões com “fundamentação diferente”** se forem diversificados os caminhos percorridos por ambas até à sua idêntica solução final, reportando-se esta realidade jurisdicional à circunstância de o Julgador, ponderando o universo normativo da legislação compreendida no sistema jurídico a que recorre, ter ido buscar distinto regime jurídico daquele que foi seleccionado por outro Juiz.
- III - Numa acção de responsabilidade civil por incumprimento contratual em que **a ré foi absolvida do pedido** em ambas as instâncias, **na 1.ª instância** porque se considerou que a ré afastou a presunção de culpa sobre si incidente, tendo em conta o estatuído nos arts. 762.º, n.º 1, 798.º e 799.º, todos do CC, e **na 2.ª instância** porque se considerou que a ré não incumpriu o contrato ou cumpriu defeituosamente as obrigações que assumiu através do contrato celebrado com o autor, **ambas as resoluções comportam enquadramento no mesmo regime substantivo**, sendo desnecessária a admissibilidade de um terceiro grau de jurisdição.

Rui Pinto / Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

## JURISPRUDÊNCIA

*STJ 28-04-2014/473/10.3TBVRL.P1-A.S1 (ABRANTES GERALDES)*

1. Apesar da confirmação, pela Relação, da decisão da 1ª instância, não existe dupla conforme quando a fundamentação empregue em ambas as decisões **seja essencialmente diversa**.
2. A alusão à natureza essencial ou substancial da diversidade da fundamentação **determina que sejam desconsideradas para o efeito as discrepâncias marginais ou secundárias** que não constituem um enquadramento jurídico alternativo.
3. Existindo coincidência em ambas as decisões a **respeito da qualificação atribuída pela Autora ao contrato no qual alicerçou a sua pretensão**, uma divergência relativamente a uma questão prejudicada por aquela resposta **não impede a verificação de dupla conforme**.

Rui Pinto / Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

## REVISTA EXCECIONAL

### APROVEITAMENTO DA REVISTA EXCECIONAL DA REVISTA NORMAL

→ *Artigo 672.º (Revista excecional)*

1 — Excecionalmente, cabe recurso de revista do acórdão da Relação referido no n.º 3 do artigo anterior quando:

(...)

4 — A decisão referida no número anterior, **sumariamente fundamentada, é definitiva, não sendo suscetível de reclamação ou recurso**.

5 — **Se entender que, apesar de não se verificarem os pressupostos da revista excecional, nada obsta à admissibilidade da revista nos termos gerais, a formação prevista no n.º 3 determina que esta seja apresentada ao relator, para que proceda ao respetivo exame preliminar.**

Rui Pinto / Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

## JURISPRUDÊNCIA

*STJ 30-01-2014 /1246/10.9TJLSB.L1.S1 (SEBASTIÃO PÓVOAS)*

O requisito da alínea a) do n.º 1 do artigo 672.º do Código de Processo Civil implica a controvérsia da questão jurídica na doutrina e na jurisprudência, a sua complexidade, ou, finalmente a sua natureza inovadora, em termos de se justificar a intervenção do Supremo Tribunal de Justiça para evitar dissonâncias interpretativas a porem em causa a boa aplicação do direito.

O requisito da alínea b) do n.º 1 do artigo 672.º do Código de Processo Civil tem ínsita a aplicação de preceito ou instituto a que os factos sejam subsumidos e que possa interferir com a tranquilidade, a segurança, ou a paz social, em termos de haver a possibilidade de descredibilizar as instituições ou a aplicação do direito

Rui Pinto / Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

## 6. Recurso para uniformização de jurisprudência

Rui Pinto, 2013

Rui Pinto / Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

## UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA

### Artigo 692.º (*Apreciação liminar*)

1 — Recebidas as contra-alegações ou expirado o prazo para a sua apresentação, é o processo concluso ao relator para exame preliminar, sendo o recurso rejeitado, além dos casos previstos no n.º 2 do artigo 641.º, sempre que o recorrente não haja cumprido os ónus estabelecidos no artigo 690.º, não exista a oposição que lhe serve de fundamento ou ocorra a situação prevista no n.º 3 do artigo 688.º

2 — Da decisão do relator pode o recorrente reclamar para a conferência.

3 — Findo o prazo de resposta do recorrido, a conferência decide da verificação dos pressupostos do recurso, incluindo a contradição invocada como seu fundamento.

4 — O acórdão da conferência previsto no número anterior é irrecorrível, sem prejuízo de o pleno das secções cíveis, ao julgar o recurso, poder decidir em sentido contrário.

**5 — Admitido o recurso, o relator envia o processo à distribuição.**

Rui Pinto / Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

## 7. Recurso de revisão

Rui Pinto, 2013

Rui Pinto / Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

## ESPECIALIDADES DO CPTA

### Artigo 154.º (Objecto) CPTA

1 — A revisão de sentença transitada em julgado pode ser pedida ao tribunal que a tenha proferido, sendo subsidiariamente aplicável o disposto no Código de Processo Civil, no que não colida com o que se estabelece nos artigos seguintes.

(...)



ARTICULAÇÃO COM OS ARTS. 696.º SS. DA LEI PROCESSUAL CIVIL

Rui Pinto / Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

## REVISÃO

### Artigo 697.º (Prazo para a interposição)

- 1 — O recurso é interposto no tribunal que proferiu a decisão a rever.
- 2 — O recurso não pode ser interposto se tiverem decorrido mais de cinco anos sobre o trânsito em julgado da decisão, **salvo se respeitar a direitos de personalidade**, e o prazo para a interposição é de 60 dias, contados:
  - a) No caso da alínea a) do artigo anterior, do trânsito em julgado da sentença em que se funda a revisão;
  - b) No caso da alínea f) do artigo anterior, desde que a decisão em que se funda a revisão se tornou definitiva;
  - c) Nos outros casos, desde que o recorrente obteve o documento ou teve conhecimento do facto que serve de base à revisão.
- 3 — **No caso da alínea g) do artigo anterior [O litígio assente sobre acto simulado das partes], o prazo para a interposição do recurso é de dois anos, contados desde o conhecimento da sentença pelo recorrente, sem prejuízo do prazo de cinco anos previsto no número anterior. [= anterior al. c) do nº 2]**

Rui Pinto / Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

**MUITO OBRIGADO.**

**Rui Pinto, 2014**

Rui Pinto / Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

6. As alterações relevantes em sede de recursos no novo CPC, em especial, os novos casos de irrecorribilidade ali previstos

### Vídeo da apresentação

The image shows a video player interface. At the top left, the logo for 'CENTRO DE ESTUDOS JUDICIÁRIOS' is displayed. Below it, contact information is provided: 'Largo do Limoeiro 1149-048 - Telef.: 218845600 - Fax: 218845615 Email: cej@mail.cej.mj.pt | www.cej.mj.pt'. A black bar contains the video title 'Recursos em processo administrativo e tributário' and the speaker's name 'Rui Pinto, Professor na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa'. The video player shows a man, Rui Pinto, sitting at a table with a microphone and a laptop. A nameplate in front of him reads 'Rui Pinto' and 'CENTRO ESTUDOS JUDICIÁRIOS'. The video player controls at the bottom show a progress bar at 00:01:45, a total duration of 00:39:24, and various playback icons. Logos for 'FCT' and 'FCCN' are visible in the bottom left, and the website 'www.fccn.pt' is in the bottom right.

→ <https://educast.fccn.pt/vod/clips/2m297ervw0/flash.html>

Título:

**Revisão do Código de Processo nos Tribunais  
Administrativos - Volume 1**

Ano de Publicação: 2017

ISBN: 978-989-8815-48-4

Série: Formação Contínua

Edição: Centro de Estudos Judiciários

Largo do Limoeiro

1149-048 Lisboa

[cej@mail.cej.mj.pt](mailto:cej@mail.cej.mj.pt)