



5 de outubro de 2015

A REVISÃO DO CPTA E DO ETAF: A REFORMA DA REFORMA DO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO PORTUGUÊS

Foi publicado, no passado dia 2 de outubro, o **Decreto-Lei n.º 214-G/2015**, diploma através do qual se aprovou a anunciada *reforma da reforma* do Contencioso Administrativo português, compreendendo a revisão e republicação do Código de Processo nos Tribunais Administrativos e do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais e ainda alterações localizadas ao Código dos Contratos Públicos, ao RJUE, à Lei de Ação Popular, à Lei de Acesso aos Documentos Administrativos e à Lei de Acesso à Informação Ambiental.

A cargo da mesma Comissão que preparou o novo CPA, entretanto já publicado e em vigor (cfr. o Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro), os trabalhos de revisão do CPTA e do ETAF seguiram um percurso legislativo semelhante, mas mais tardio: após a apresentação de um primeiro anteprojeto em fevereiro de 2014 e subsequente fase de consulta e discussão pública, o Governo daria à estampa, em maio deste ano, novo anteprojeto. Seguiu-se a aprovação parlamentar e publicação da Lei de Autorização (Lei n.º 100/2015, de 19 de agosto), a consequente aprovação da revisão em Conselho de Ministros (27 de agosto) e, finalmente, a publicação do Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de outubro.

O paralelo com o processo de aprovação do novo CPA não deve no entanto iludir os operadores jurídicos quanto à diferente extensão da revisão do CPTA e do ETAF ora aprovadas: ao contrário do que

ocorreu com o Código do Procedimento, CPTA e ETAF sofreram apenas *revisões*, não tendo por isso sido substituídos por *novos* diplomas, o que implica que (i) formalmente, continuem em vigor as Leis n.º 13/2002 e n.º 15/2002, ambas de 19 de fevereiro; (ii) substancial e globalmente, a revisão destes dois diplomas não tenha alcançado a *profundidade* ocorrida com e através do novo CPA.

O Contencioso Administrativo português conserva, assim, os traços estruturantes introduzidos com a reforma de 2002/2004, razão pela qual o Decreto-Lei n.º 214-G/2015 deve ser encarado, no máximo, como o diploma de aprovação da *reforma da reforma*, de cujas linhas essenciais se pretende dar notícia.

(A) Linhas essenciais do CPTA revisto

Com **entrada em vigor** prevista para o próximo dia **2 de dezembro**, mas com aplicação exclusiva aos processos iniciados após essa data (cfr. os n.ºs 1 e 2 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 214-G/2015), o CPTA revisto incorpora (i) uma alteração que pode ser tida como estrutural e (ii) um conjunto alargado de alterações justificadas em função de fatores diversos como (ii.1) a necessária articulação com o Código de Processo Civil de 2013 (essencialmente, sob o ponto de vista da tramitação), (ii.2) a necessária harmonização com o Direito da União Europeia (em especial no domínio do contencioso pré-contratual urgente) e, enfim, (ii.3) a integração de preocupações e soluções surgidas na prática de mais de 10 anos de vigência do Código.

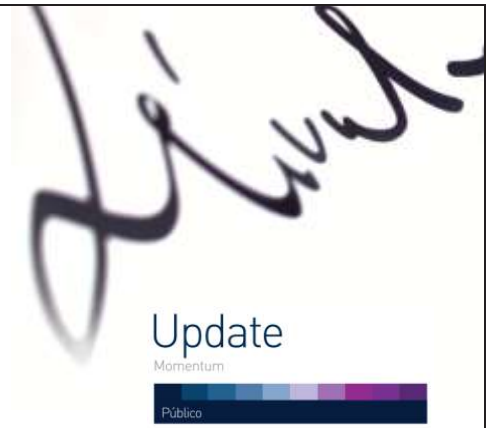
A **alteração estrutural** em relação ao modelo herdado de 2002/2004 traduz-se na eliminação da bipartição entre *ação administrativa comum* e *administrativa especial* e correspondente **unificação de todos os processos não-urgentes sob uma mesma forma de processo**, agora denominada «**ação administrativa**» (cfr. o novo Título II). Independentemente do seu objeto dizer respeito a atos, contratos ou regulamentos, ter por base atuações materiais ou pedidos de responsabilidade civil da Administração, todos os processos administrativos não-urgentes seguem agora forma e tramitação únicas. Abandona-se, por essa razão, a atual *dualidade de tramitações*, assente na previsão de um

modelo específico para as ações sobre atos e regulamentos (ação administrativa especial) e na remissão para a lei processual civil quanto a todas as demais ações (ação administrativa comum).

A **tramitação da nova «ação administrativa»**, agora prevista nos artigos 78.º a 96.º do Código, corresponde, em traços largos, à *síntese* entre a tramitação anteriormente prevista para a ação administrativa especial com alguns traços oriundos do Código de Processo Civil. Neste modelo *misto*, salientam-se como novidades:

- A consagração genérica da réplica como articulado de resposta do demandado às exceções invocadas pelo Autor (artigo 85.º-A).
- A individualização clara entre *despacho pré-saneador* e *despacho saneador* (artigos 87.º e 88.º).
- A previsão, próxima do processo civil, de uma eventual fase de audiência prévia (artigos 87.-A a 87.º-C).
- O facto de as alegações escritas apenas terem lugar “*quando sejam realizadas diligências de prova*” e deverem ser apresentadas de forma simultânea pelas partes (artigo 91.º-A).

Esta *unificação* sob o ponto de vista da tramitação não contende, no entanto, com a **manutenção das especialidades de cada meio processual não urgente**, refletidas na manutenção de previsões específicas para a impugnação de atos administrativos (artigos 50.º a 65.º), de condenação à prática de atos administrativos (artigos 66.º a 71.º), de impugnação de normas (artigos 72.º a 76.º) e de condenação à emissão de normas (artigo 77.º) – correspondentes, em larga medida, às já previstas na antiga ação administrativa especial – e na autonomização de uma nova Secção destinada às ações relativas à validade e execução de contratos (artigos 77.º-A e 77.º-B). A este título, importa destacar como inovações trazidas pelo Decreto-Lei n.º 214-G/2015:



- A **alteração quanto modo de contagem dos prazos de impugnação**, agora já não realizado nos termos da legislação de processo, mas sim nos termos do artigo 279.º do Código Civil - o que importa como principal consequência a sua não suspensão em férias judiciais (n.º 2 do artigo 58.º) -, assim como o aditamento de novas circunstâncias que habilitam a impugnação para além do prazo de 3 meses (n.º 3 do artigo 58.º).
- A articulação do processo impugnatório com as causas e efeitos de anulação e revogação previstos no CPA (artigos 64.º e 65.º).
- O alargamento significativo da possibilidade de impugnação de normas com força obrigatória geral por particulares (artigo 71.º).

Também ao nível dos **processos administrativos urgentes** se verificam assinaláveis alterações:

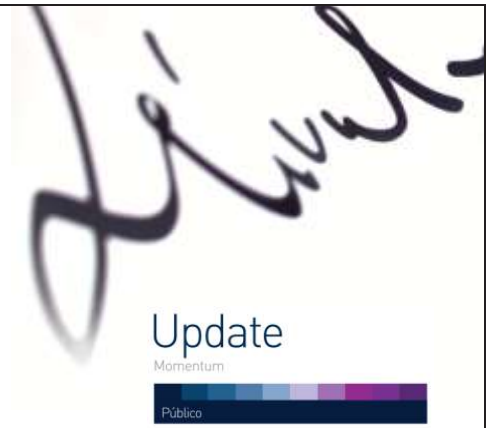
- Desde logo, a introdução de um novo meio processual destinado ao tratamento do *contencioso dos procedimentos de massa* e talhado para os domínios dos concursos de pessoal, procedimentos de realização de provas e procedimentos de recrutamento (artigo 99.º).
- Em segundo lugar, e numa das alterações talvez mais significativas desta reforma, a **reconformação do contencioso pré-contratual urgente**, passando este meio processual a incorporar (i) como regra, o efeito suspensivo automático dos atos pré-contratuais impugnados e do contrato, se já celebrado, ainda que com possibilidade de afastamento por decisão do juiz quando a entidade demandada ou os concontrainteressados invoquem *grave prejuízo para o interesse público* ou desproporção face aos demais interesses envolvidos (artigo 103.º-A); (ii) a possibilidade de adoção de *medidas provisórias* em processos que não tenham por objeto atos de adjudicação (artigo 103.º-B).
- Em terceiro lugar, a previsão expressa da possibilidade de convoção da intimação para proteção de direitos, liberdades e garantias em processo cautelar (artigo 110.º-A).

Igualmente profundas são as alterações protagonizadas no capítulo dos **processos cautelares**. Se, ao contrário do que chegou a ser previsto nos trabalhos preparatórios, se mantém inalterado o regime da proibição de execução de ato cuja suspensão da eficácia seja requerida (artigo 128.º), o mesmo já não ocorre com:

- Os **critérios de decretamento das providências**: aos anteriores três critérios previstos na atual versão do Código para a apreciação do *fumus bonus iuris* sucede agora um único, correspondente ao anteriormente consagrado para as providências de tipo antecipatório e que exige ao requerente a demonstração da *probabilidade de que a pretensão formulada ou a formular no processo principal venha a ser julgada procedente*; esta circunstância, cumulada com a eliminação do critério da “ilegalidade manifesta” vem, na prática, tornar mais estreito o acesso à tutela cautelar (artigo 120.º).
- O **âmbito do regime específico de providências relativas a procedimentos de formação de contratos**, o qual, em consequência das assinaladas alterações ao nível do contencioso pré-contratual urgente, se vê agora restringido a procedimentos não abrangidos pelo âmbito deste último meio processual (artigo 132.º).

Ainda no CPTA, não podem deixar de ser assinaladas:

- A revisão de aspetos relativos aos **Recursos**, de entre as quais se sublinham o alargamento da legitimidade recursal a todo aquele que “*seja direta e efetivamente prejudicado [pela decisão], ainda que não seja parte na causa ou seja apenas parte acessória*” (n.º 4 do artigo 141.º) ou o alargamento das possibilidades de interposição de recurso *per saltum* para o STA (artigo 151.º).
- A revisão quase integral de todas as disposições relativas à **arbitragem administrativa**, resultando no aumento dos litígios administrativos arbitráveis (artigo 180.º) e, noutro plano, no reforço das garantias de impugnação e de publicidade das decisões arbitrais (artigos 185.º-A e 185.º-B).



(B) Linhas essenciais do ETAF revisto

Não deixarão igualmente de ter repercussão as alterações introduzidas no Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais. Sublinhem-se, em especial:

- O **alargamento do âmbito da jurisdição administrativa** aos processos de condenação à remoção de situações constituídas em via de facto ou de impugnação de decisões de aplicação de coimas contraordenacionais em matéria de urbanismo, pese embora, quanto a estes últimos, a alteração apenas venha a produzir efeitos a partir de 1 de setembro de 2016 (cfr. o n.º 5 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 214-G/2015).
- A alteração quanto ao **modo de funcionamento dos Tribunais Administrativos de primeira instância**, eliminando-se, em geral, a possibilidade de os mesmos funcionarem em formação alargada (artigo 40.º). O funcionamento em *juiz singular* implica, por sua vez e com assinalável mérito, a eliminação dos atuais problemas relacionados com a alternatividade entre a utilização de Recurso ou de Reclamação para a Conferência quanto a decisões proferidas pela primeira instância, sendo certo que, a este respeito, o Decreto-Lei n.º 214-G/2015 produz efeitos imediatos (cfr. o n.º 4 do artigo 15.º).

José Duarte Coimbra

jdc@servulo.com

Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, RL

A presente publicação da Sérvulo & Associados tem fins exclusivamente informativos. O seu conteúdo não constitui aconselhamento jurídico nem implica a existência de relação entre advogado cliente. A reprodução total ou parcial do conteúdo depende da autorização expressa da Sérvulo & Associados.

Rua Garrett, n.º 64 1200-204 Lisboa - Portugal Tel: (+351) 21 093 30 00 Fax: (+351) 21 093 30 01/02
geral@servulo.com www.servulo.com