

ALGUNS ASPETOS DA REFORMA DA JUSTIÇA ADMINISTRATIVA EM 2015

ISABEL PORTELA COSTA

Sumário: A partir da perspetiva do julgador, o texto conduz-nos através das principais alterações ao procedimento e ao processo administrativo no decurso deste ano de 2015, ora cruzando temas especificamente processuais (como a unificação das formas de processo e a tramitação da nova ação administrativa) ora salientando relevantes interações entre o procedimento e o processo (em matéria de impugnação e da condenação à prática de atos administrativos e de regulamentos).

Descritores: Reforma da Justiça Administrativa; Código de Processo nos Tribunais Administrativos; direito processual.

Numa altura em que já se encontra em vigor o novo Código do Procedimento Administrativo e em que se equaciona para breve a publicação de importantes alterações ao Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais e ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos, pretende-se com este artigo, na perspetiva do julgador, referir alguns dos aspetos das novas normas com que os operadores judiciais terão de se confrontar em 2015 no âmbito da justiça administrativa. Será uma abordagem sumária de alguns pontos dessa legislação e da sua conjugação, numa vertente prática.

Os aspetos da Reforma, sob cuja perspetiva serão abordados esses pontos, são os seguintes:

1. A UNIFICAÇÃO DAS FORMAS DE PROCESSO COMUM E ESPECIAL NA AÇÃO ADMINISTRATIVA.

O Projeto de revisão do CPTA divulgado (a seguir designado por PCPTA/2014 ou Projeto ¹) prevê o fim do regime dualista da ação administrativa especial/ação administrativa comum, passando agora todos os processos declarativos não-urgentes do contencioso administrativo a tramitar sob uma única forma de ação, designada como ação administrativa.

De acordo com o preâmbulo do projeto de decreto-lei de revisão do CPTA, *“esta nova forma de processo é submetida ao regime que, até aqui, correspondia à ação administrativa especial, mas com as profundas alterações*

¹ Relativamente às alterações ao CPTA sempre que me refira a preceitos do projeto em causa (doravante PCPTA ou Projeto) reporto-me à versão tal como posta no sítio da Assembleia da República em <http://www.parlamento.pt> em 19.05.2015.

que decorrem da sua harmonização com o novo regime do CPC. O novo regime da “ação administrativa” introduz, assim, diversas inovações decorrentes do novo regime do CPC, sem deixar, no entanto, de procurar corresponder às especificidades do contencioso administrativo, que estão na base da existência de um Código próprio, procurando dar resposta a problemas que não se colocam em processo civil, e nos restantes domínios, consagrando, quando tal se justifica, soluções diferenciadas, em que o regime do CPTA pontualmente se afasta daquele que resulta do CPC”.

A previsão no PCPTA de uma única forma de ação declarativa (não urgente), a chamada ação administrativa, consta do artigo 35.º da Secção II do Capítulo V do Título I (Parte Geral), e do título II que a regula e que a tem como epígrafe (“Ação Administrativa”).

O artigo 35.º, inserido no título I, sob a epígrafe “Formas de Processo” dispõe da seguinte forma: “O processo declarativo nos Tribunais Administrativos rege-se pelo disposto nos títulos II e III e pelas disposições gerais, sendo-lhe subsidiariamente aplicável o disposto na lei processual civil.”

Faz-se notar que a epígrafe desta norma “Formas de Processo” não condiz com o seu conteúdo, uma vez que nela não há qualquer tipificação de formas de processo. O que resulta da sua leitura é que há, em função da celeridade, duas categorias (e não formas) de ação administrativa declarativa: a não urgente, regulada no título II e a urgente regulada no título III, regendo-se ambas pelas disposições da Parte Geral — título I) e, subsidiariamente, pelo Código do Processo Civil.

Do artigo 36.º do PCPTA, relativo aos processos urgentes, continua a constar, para além da referência às providências cautelares, o elenco de processos urgentes principais (ao qual se acrescenta agora o contencioso relativo aos procedimentos de massa) cujo regime se encontra previsto no Título III, a saber: a) Contencioso eleitoral; b) Procedimentos de massa; c) Contencioso pré-contratual; d) Intimação para prestação de informações, consulta de documentos ou passagem de certidões; e e) Intimação para defesa de direitos, liberdades e garantias.

O título II do PCPTA, sob a epígrafe “Ação administrativa”, subdivide-se em três capítulos. O primeiro atinente às “Disposições Gerais”, o segundo às “Disposições Particulares”, o terceiro à “Marcha do Processo”.

O título II do CPTA ainda em vigor, dedicado às normas processuais administrativas que regulam a ação administrativa comum, no resto regida pelo CPC, transforma-se, no Projeto, num capítulo I formado por “Disposições Gerais” da nova ação administrativa que se aplicam a todos os litígios jurídico-administrativos em ação declarativa não urgente.

Neste capítulo merece especial destaque o artigo 37.º, n.º 1, que versa sobre o objeto da ação administrativa, o qual compreende os processos que tenham, designadamente, por objeto litígios relativos a:

- a) Impugnação de atos administrativos;
- b) Condenação à prática de atos administrativos devidos, nos termos da lei ou de vínculo contratualmente assumido;

- c) Condenação à não emissão de atos administrativos, nas condições admitidas neste Código;
- d) Impugnação de normas emitidas ao abrigo de disposições de direito administrativo;
- e) Condenação à emissão de normas devidas ao abrigo de disposições de direito administrativo;
- f) Reconhecimento de situações jurídicas subjetivas diretamente decorrentes de normas jurídico-administrativas ou de atos jurídicos praticados ao abrigo de disposições de direito administrativo;
- g) Reconhecimento de qualidades ou do preenchimento de condições;
- h) Condenação à adoção ou abstenção de comportamentos pela Administração Pública ou por particulares;
- i) Condenação da Administração à adoção das condutas necessárias ao restabelecimento de direitos ou interesses violados, incluindo em situações de via de fato, desprovidas de título que as legitime;
- j) Condenação da Administração ao cumprimento de deveres de prestar que diretamente decorram de normas jurídico-administrativas e não envolvam a emissão de um ato administrativo impugnável, ou que tenham sido constituídos por atos jurídicos praticados ao abrigo de disposições de direito administrativo, e que podem ter por objeto o pagamento de uma quantia, a entrega de uma coisa ou a prestação de um facto;
- k) Responsabilidade civil das pessoas coletivas, bem como dos titulares dos seus órgãos, ou respectivos trabalhadores em funções públicas, incluindo ações de regresso;
- l) Interpretação, validade ou execução de contratos;
- m) A restituição do enriquecimento sem causa, incluindo a repetição do indevido;
- n) Relações jurídicas entre entidades administrativas.

Passam, assim, a seguir a forma de ação administrativa os processos cuja apreciação se encontra hoje repartida entre a ação administrativa comum e a ação administrativa especial (arts. 37.º e 46.º do CPTA em vigor).

No título II do PCPTA, o Capítulo II sobre “disposições particulares” mantém a maior parte dos preceitos que, no CPTA em vigor, estabelecem os aspetos específicos de cada uma das três modalidades da ação administrativa especial: a impugnação de atos administrativos, a condenação à prática de ato devido e a impugnação de normas e a declaração de ilegalidade por omissão.

Tal corresponde à necessidade de manter as especificidades que marcam a atual ação administrativa especial (a qual visa o exercício típico do poder público administrativo), ainda que sob a veste de “normas particulares” relativamente ao regime comum.

Verifica-se, assim, que não existe um tratamento normativo único abrangendo a ação administrativa, permanecendo a “*separação tendencial de*

regimes processuais consoante se trate de litigar sobre o emprego de formas típicas do exercício do poder administrativo ou de invocar causas de pedir a ele alheias”².

Separação marcada quanto aos pressupostos processuais, requisitos e determinadas vicissitudes do processo, mas não tão nítida quanto à marcha do processo, como melhor se verá adiante.

2. A IMPUGNAÇÃO DE ATOS ADMINISTRATIVOS E DE REGULAMENTOS

— A impugnação de atos administrativos

O n.º 1 do artigo 50.º do PCPTA, sob a epígrafe “*objeto e efeitos da impugnação*”, passa a referir que “*A impugnação de um ato administrativo tem por objeto a anulação ou a declaração de nulidade desse ato.*”

Eliminou-se, neste preceito, a referência à declaração de inexistência dos atos administrativos, o que não aconteceu, contudo, noutros preceitos do Projecto onde se continua a fazer expressa menção aos atos inexistentes.

É o caso da alínea *a*) do n.º 2 do artigo 2.º do PCPTA que prevê que a tutela adequada junto dos tribunais administrativos compreende a anulação ou a declaração de nulidade ou inexistência de atos administrativos e do n.º 4 do artigo 50.º do PCPTA.

E ainda do n.º 1 do artigo 39.º sobre o interesse processual onde se estabelece que: “*1 — Os pedidos de simples apreciação podem ser deduzidos por quem invoque utilidade ou vantagem imediata, para si, na providência jurisdicional pretendida, designadamente por existir uma situação de incerteza, de ilegítima afirmação por parte da Administração da existência de determinada situação jurídica, como nos casos de inexistência de ato administrativo, ou o fundado receio de que a Administração possa vir a adotar uma conduta lesiva, fundada numa avaliação incorrecta da situação jurídica existente*”.

A eliminação das referências ao conceito de inexistência no âmbito da impugnação do ato administrativo e a redação do n.º 1 do artigo 39.º e do

² Cfr. SÉRVULO CORREIA, Da ação administrativa especial à nova ação administrativa, in *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 106, Julho/Agosto de 2014, pp. 49 a 60.

Consultar, ainda, JOSÉ MÁRIO FERREIRA DE ALMEIDA, As reformas do processo civil e do contencioso administrativo: autonomia e convergência, in *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 106, Julho/Agosto de 2014, pp. 61 a 68. E, o mesmo autor, O fim do dualismo das formas do processo declarativo não urgente e outros (previsíveis) impactos da reforma da ação administrativa in *Anteprojecto de Revisão do Código de Processo nos Tribunais Administrativos e dos Estatutos dos Tribunais Administrativos e Fiscais em debate*, Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, pp. 39 a 59, ano de 2014. E ELIZABETH FERNANDEZ, Reflexos do CPC na tramitação da nova ação administrativa, in *Anteprojecto de Revisão do Código de Processo nos Tribunais Administrativos e do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais em debate*, pgs. 61 a 81. E, ainda, ANA SOFIA FIRMINO, o fim do regime dualista das ações administrativas no Anteprojecto de revisão do Código de Processo nos Tribunais Administrativos in *Anteprojecto de Revisão do Código de Processo nos Tribunais Administrativos e dos Estatutos dos Tribunais Administrativos e Fiscais em debate*, pp. 11 a 59.

n.º 4 do artigo 50.º do Projeto apontam para que a declaração de inexistência de ato administrativo seja feita no âmbito de um pedido de simples apreciação e não de um pedido de impugnação.

O novo CPA de 2015 é completamente omissivo quanto ao conceito de inexistência de ato administrativo, tendo inclusivamente suprimido as referências que o CPA de 1991 fazia quanto a essa matéria no n.º 1 do artigo 137.º (que estabelecia não serem suscetíveis de ratificação, reforma e conversão os atos nulos ou inexistentes) e no n.º 1 do artigo 139.º (que mencionava que os atos inexistentes não eram suscetíveis de revogação).

Apesar de a figura do ato inexistente ter desaparecido do CPA de 2015, considera-se pertinente a sua previsão nas normas de processo por se considerar que a tutela jurisdicional efetiva passa por permitir a declaração jurisdicional de inexistência de ato de forma a assegurar a não produção de efeitos por parte de supostos atos administrativos.³

No que concerne aos atos nulos, há modificações significativas no CPA de 2015 que têm influência no plano contencioso, designadamente no PCPTA.

O artigo 161.º, n.º 1, do CPA de 2015 diz simplesmente que: “São nulos os atos para os quais a lei comine expressamente essa forma de invalidade”, eliminando a referência à “falta de qualquer dos elementos essenciais do ato”, acabando, assim, com as chamadas nulidades por natureza, o que vem trazer maior segurança e obviar às dúvidas existentes a propósito da averiguação de quais são as situações em que há nulidade⁴.

Esta formulação do n.º 1 do artigo 161.º do CPA de 2015 significa, ainda, a assunção de que a anulabilidade é a regra, e a nulidade a exceção.

Continua este artigo 161.º a fazer o elenco de atos nulos, a título exemplificativo, com duas importantes alterações: deixa de cominar com a sanção da nulidade os actos consequentes de atos administrativos anteriormente anulados ou revogados, protegendo, assim, de forma mais alargada do que no CPA de 1991, a situação dos contra-interessados, e comina de nulidade os atos praticados com desvio de poder para fins de interesse privado, os

³ Sobre esta temática consultar BENJAMIM BARBOSA, A Revisão dos requisitos gerais do regime da impugnabilidade dos atos administrativos (atos confirmativos, atos ineficazes e legitimidade) no Anteprojeto do CPTA, in *Anteprojeto de Revisão do Código de Processo nos Tribunais Administrativos e dos Estatutos dos Tribunais Administrativos e Fiscais em debate*, pp. 375 a 399, onde este autor afirma que o reconhecimento, pelo artigo 2.º, n.º 2 do CPTA, do direito à declaração de inexistência de um ato administrativo está, à primeira vista, em contradição com a nova redação dada ao artigo 50.º, n.º 1 que exclui do objecto da impugnação idêntica categoria de atos, dizendo que essa contradição é apenas aparente.

⁴ Nunca houve um consenso doutrinal sobre a identificação das situações de nulidade por natureza, ou seja, dos atos aos quais faltem os elementos essenciais, o que se compreende atendendo à indeterminabilidade do conceito subjacente a “elementos essenciais”. A jurisprudência tem vindo a resolver as questões caso a caso (cfr, a título de exemplo, o acórdão do STA, de 17.10.2012, proferido no processo n.º 187/12, relatado por FERNANDA MAÇÃS). Para VIEIRA DE ANDRADE, *Lições de Direito Administrativo*, 2.ª ed., Coimbra, 2011, pp.177 ss., a nulidade tem de implicar um desvalor da atividade administrativa de tal modo grave que o princípio da legalidade não possa conviver com ele. Por isso, esse ato deve ser improdutivo e implica que, a todo o tempo, possa ser declarada a nulidade.

atos certificativos de factos inverídicos ou inexistentes, os atos que criem obrigações pecuniárias não previstas na lei e, ainda, os atos praticados com preterição total do procedimento legalmente exigido, salvo estado de necessidade.

Faz-se notar, porém, que mesmo com este elenco de situações de nulidade, podem subsistir dificuldades para o intérprete na dilucidação da sua presença, pois há, na formulação utilizada pela lei para enunciar tais situações, necessariamente, espaços de indeterminação ou até de abertura semântica, e, nessa medida, a ideia de essencialidade (que, sendo um conceito indeterminado, se pode traduzir na gravidade e evidência do vício) continua a existir como critério de interpretação ou de concretização das normas que preveem casos de nulidade. O que significa que, embora a ideia de nulidade por natureza tenha desaparecido formalmente como critério de determinação “*ex novo*” de situações de nulidade, continuará a existir por detrás do conceito de nulidade para ajudar a concretizar as situações para as quais a lei comina expressamente essa nulidade, designadamente, no n.º 2 do artigo 161.º do CPA ⁵.

Quanto ao regime de nulidade:

O n.º 2 do artigo 162.º do CPA veio fazer depender a invocabilidade da nulidade a todo o tempo da ausência de disposição legal em contrário. Esta ressalva é manifestação da multiplicidade das exceções à regra da invocabilidade da nulidade dos atos administrativos a todo o tempo.⁶

Esta norma mostra-se articulada com a regra do n.º 1 do artigo 58.º do Projeto que estabelece, na sua primeira parte, que: “*Salvo disposição legal em contrário, a impugnação de atos nulos não está sujeita a prazo...*”.

O n.º 3 do artigo 162.º do CPA de 2015 traduz o reconhecimento, em moldes mais amplos do que a norma homóloga do CPA de 1991 (cfr. artigo 134.º, n.º 2), de que há situações em que, embora o acto seja nulo, se a situação de facto se produziu, há princípios jurídicos que se sobrepõem ao princípio da legalidade, que permitem que esse ato gere efeitos. Esses prin-

⁵ Cfr. VIEIRA DE ANDRADE, Regime Jurídico da Invalidez, in Conferência sobre o Novo Código de Procedimento Administrativo organizada pelo CEJ, em 27 de março de 2015.

⁶ Existem já algumas exceções à regra da invocabilidade da nulidade dos atos administrativos a todo o tempo, designadamente, no direito do urbanismo (cfr. n.º 4 do artigo 69.º do Decreto-Lei n.º 555/99, de 16.12, que estabelece que a possibilidade de o órgão que emitiu o ato ou deliberação aí previstos em matéria de urbanismo declarar a nulidade caduca no prazo de 10 anos, caducando também o direito de propor a ação tendente à declaração da sua nulidade pelo Ministério Público se os factos que determinaram a nulidade não lhe forem participados nesse prazo, exceto relativamente a monumentos nacionais e respetiva zona de proteção) e no direito dos contratos públicos (o CPTA faz depender a impugnação dos actos pré-contrauais do prazo de um mês mesmo em casos de nulidade — cfr. artigo 101.º do CPTA, em conjugação com a jurisprudência já consolidada referindo-se, a título de exemplo, o acórdão do STA de 30.05.2013, proferido no processo n.º 38/13 e relatado por PIREZ ESTEVES).

cípios são o da boa-fé, o da proteção da confiança e o da proporcionalidade ou outros princípios constitucionais, designadamente associados ao decurso do tempo.

De acordo com o n.º 2 do artigo 164.º do CPA de 2015, os atos nulos podem ser objeto de reforma ou de conversão, mas não de ratificação.

Quanto ao regime da anulabilidade, a principal alteração introduzida pela Reforma de 2015 é a do n.º 5 do artigo 163.º do CPA de 2015 que estabelece balizas e critérios para que o efeito anulatório do ato administrativo possa não se produzir.

De acordo com este artigo, não se produz o efeito anulatório quando:

- a) O conteúdo do ato anulável não possa ser outro, por o ato ser de conteúdo vinculado ou a apreciação do caso concreto permita identificar apenas uma solução como legalmente possível;
- b) O fim visado pela exigência procedimental ou formal preterida tenha sido alcançado por outra via;
- c) Se comprove, sem margem para dúvidas, que, mesmo sem o vício, o ato teria sido praticado com o mesmo conteúdo.

No âmbito da impugnação contenciosa de atos administrativos, em consonância com a exposição de motivos da Proposta de Lei n.º 331/XII de Autorização para Revisão do CPTA (sétimo aspeto), o Projeto introduz alterações no regime da impugnabilidade dos atos confirmativos e dos atos ineficazes e do âmbito da legitimidade para impugnar atos administrativos⁷, tendo-se retomado quanto ao prazo de impugnação dos atos anuláveis, o regime anterior ao CPTA, por se ter entendido, segundo a exposição de motivos, que esse regime assegura maior segurança numa matéria que não pode oferecer dúvidas.

O artigo 53.º do PCPTA sobre a impugnação de atos administrativos introduz, no seu n.º 1, a definição do conceito de ato confirmativo, entendido como o ato que se limita a reiterar, com os mesmos fundamentos, decisões contidas em atos administrativos anteriores.

O n.º 2 deste artigo reitera a norma já ínsita na alínea *b*) do artigo 53.º do CPTA, que torna impugnáveis os atos confirmativos de atos que não sejam oponíveis aos interessados.

E o n.º 3 introduz a regra que já consta do n.º 1 do artigo 182.º do CPA de 2015, no tocante à inimpugnabilidade dos atos (acrescentando-lhes o

⁷ Sobre a revisão dos requisitos gerais do regime da impugnabilidade dos atos administrativos (atos confirmativos, atos ineficazes e legitimidade) no Anteprojecto do CPTA, consultar BENJAMIM BARBOSA in *Anteprojecto de Revisão do Código de Processo nos Tribunais Administrativos e dos Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais em debate*, pp. 375 a 399 e, ainda, JOSÉ DUARTE COIMBRA, A impugnabilidade de atos administrativos no Anteprojecto de Revisão do CPTA in *Anteprojecto de Revisão do Código de Processo nos Tribunais Administrativos e dos Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais em debate*, pp. 349 a 374.

Projecto a menção de “jurídicos”) de execução de atos administrativos, “a não ser por vícios próprios na medida em que tenham um conteúdo decisório de carácter inovador”, o que se revela pertinente dado que se trata de uma norma de natureza processual e não procedimental.

E o n.º 4 acrescenta que: “Quando seja admitida a impugnação do ato confirmativo, nos termos do n.º 2, os efeitos da sentença que conheça do objeto do processo são extensivos ao ato confirmado”.

A redação do artigo 54.º do CPTA quanto à impugnação de atos administrativos ineficazes também sofreu alterações, começando por estabelecer claramente que os atos administrativos só podem ser impugnados a partir do momento em que produzam efeitos, introduzindo depois as exceções que já constam, no essencial, da atual redação do CPTA.

A impossibilidade de impugnar um ato em caso de aceitação expressa ou tácita do interessado depois de praticado, circunscreve-se, no Projecto, expressamente aos casos de anulabilidade (cfr. n.º 1 do artigo 56.º).

O modo de contagem dos prazos de impugnação contenciosa foi alterado. O Projeto prevê, no n.º 2 do artigo 58.º, que os prazos passem a contar-se “nos termos do artigo 279.º do Código Civil”, quando atualmente a contagem se faz de acordo com as regras do artigo 138.º do CPC *ex vi* do artigo 58.º, n.º 3 do CPTA.

Esta norma visa, segundo a exposição de motivos, introduzir segurança, mas não se entende como, prevendo-se, ao invés, que, nos primeiros tempos da sua aplicação, possa criar grande instabilidade.

Desde logo porque as férias judiciais deixam de suspender o prazo de impugnação relevante apenas nos termos do artigo 279.º, alínea e) do CC. Por outro lado, “continuando o prazo de impugnação a ser de três meses e continuando a existir a causa de suspensão da impugnação administrativa — cfr. artigo 59.º, n.º 4 do PCPTA — os operadores judiciários terão sempre de saber a quantos dias correspondem três meses, para contarem o prazo de impugnação, porque sem isso não se pode fazer funcionar uma suspensão”⁸.

Porque é sobre a notificação do ato administrativo que começa (na maioria dos casos) a correr o prazo de impugnação, importa fazer notar que o CPA de 2015 fez grandes alterações no domínio da notificação do atos administrativos⁹.

⁸ Cfr. 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 *Anteprojecto de Revisão do Código de Processo nos Tribunais Administrativos e dos Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais em debate*, pp. 269 a 296.

⁹ Cfr. arts. 110.º a 114.º do CPA de 2015, chamando-se especial atenção para a alínea a) do n.º 1 do artigo 112.º que exige apenas a carta registada (sem aviso de receção) para a notificação do interessado. Desta forma, a lei vem reconhecer a co-responsabilização dos interessados pela receção da correspondência proveniente da Administração Pública, obviando-se a situações bizarras em que o ato administrativo só se torna oponível muito tempo depois da sua prática (ou a situações em que o interessado se furta à notificação protelando o prazo

— A impugnação de regulamentos

A matéria dos regulamentos é um dos aspetos em que há grandes inovações no CPA de 2015 (cfr. arts. 135.º a 147.º), que agora estabelece regras quanto ao seu procedimento de formação, a par de regras quanto à respetiva validade.

Até 2015 a impugnação de regulamentos não estava sujeita a prazo.

O artigo 144.º do CPA de 2015 veio prever, no n.º 2, que os regulamentos que enfermem de ilegalidade formal ou procedimental da qual não resulte inconstitucionalidade, só podem ser impugnados ou invalidados pela Administração no prazo de 6 meses a contar da data da respetiva publicação, salvo nos casos de carência absoluta de forma legal ou de preterição de consulta pública exigida por lei.

Este preceito vem distinguir regimes de nulidade atípica de regimes de anulabilidade dos regulamentos¹⁰.

A regra em caso de invalidade dos regulamentos é a da nulidade atípica. Contudo, as ilegalidades formais ou procedimentais das quais não resulte inconstitucionalidade são geradoras de anulabilidade (o que implica que o regulamento se consolide ao fim de seis meses contados da data da publicação por vícios formais ou procedimentais. Isto salvo ausência absoluta de forma legal ou preterição da consulta pública obrigatória, casos em que já opera o regime da nulidade atípica que implica, designadamente, a ausência de prazo de impugnação).

Em consonância com o artigo 144.º, n.ºs 1 e 2, do CPA de 2015, o artigo 74.º do CPTA que prevê que não há prazo para a impugnação de regulamentos, é alterado no Projeto, passando agora a dispor, o seu n.º 1 que: *“Sem prejuízo do disposto no número seguinte, a declaração de ilegalidade de normas pode ser pedida a todo o tempo.”* E o seu n.º 2 que *“A declaração de ilegalidade com fundamento em ilegalidade formal ou procedimental da qual não resulte inconstitucionalidade só pode ser pedida no prazo de seis meses, contado da data da publicação, salvo nos casos de carência absoluta de forma legal ou de preterição de consulta pública exigida por lei.”*

3. A CONDENAÇÃO À PRÁTICA DE ACTO DEVIDO E À EMISSÃO DE REGULAMENTOS

As normas sobre condenação à prática de acto devido e à emissão de regulamentos sofreram importantes alterações.

Na norma que estabelece os pressupostos da condenação à prática de ato devido, introduz-se a possibilidade de pedir tal condenação sem ter sido

de impugnação contenciosa do ato administrativo), evitando-se um desfasamento desproporcional entre o momento da prática do ato lesivo e a sua apreciação jurisdicional.

¹⁰ Cfr. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, in *Teoria Geral do Direito Administrativo, o Novo Regime do Código do Procedimento Administrativo*, Almedina, pags 169 a 171, 2015, 2.ª edição.

apresentado requerimento prévio quando não tenha sido cumprido o dever de emitir um ato administrativo que resultava diretamente da lei ou quando se pretenda obter a substituição de um ato administrativo de conteúdo positivo (cfr. alíneas *a*) e *b*) do n.º 4 do artigo 67.º do PCPTA).

O artigo 69.º do Projeto mantém a redação do seu n.º 1 que estabelece que em situações de inércia da Administração, o direito de ação caduca no prazo de um ano contado desde o termo do prazo legal estabelecido para a emissão do ato ilegalmente omitido.

A norma do n.º 2 vem compatibilizar o prazo de 3 meses, já previsto no atual CPTA para situações de indeferimento, com as situações análogas, estabelecendo que nos casos de indeferimento, de recusa de apreciação do requerimento ou de pretensão dirigida à substituição de um ato de conteúdo positivo, o prazo de propositura da ação é de três meses, sendo aplicável o disposto no n.º 3 do artigo 58.º e nos artigos 59.º e 60.º.

Alteração também digna de referência é a constante do n.º 3 deste artigo 69.º que estabelece que, quando, nos casos previstos no número anterior, esteja em causa um ato nulo, o pedido de condenação à prática de ato devido pode ser deduzido no prazo de dois anos, contado da data da notificação do ato de indeferimento, do ato de recusa de apreciação do requerimento ou do ato de conteúdo positivo que o interessado pretende ver substituído por outro, sem prejuízo, neste último caso, da possibilidade, em alternativa, da impugnação do ato de conteúdo positivo sem dependência de prazo.

E também a nova norma do n.º 3 do artigo 71.º sobre os poderes de pronúncia do tribunal que estabelece que quando tenha sido pedida a condenação à prática de um ato com um conteúdo determinado, mas se verifique que, embora seja devida a prática de um ato administrativo, não é possível determinar o seu conteúdo, o tribunal não absolve do pedido, mas condena a entidade demandada à emissão do ato em questão, de acordo com os parâmetros referidos no n.º 2 do mesmo artigo.

— O silêncio da Administração, em particular, como incumprimento do dever de decidir

Com a Reforma do Contencioso Administrativo de 2002 deixou de haver impugnação de silêncios administrativos, situação que, por via da recente revisão do CPA de 2015, ficou agora esclarecida no plano procedimental.

Na verdade, o CPA de 2015 eliminou o artigo 109.º do CPA de 1991 que previa o “indeferimento tácito” e introduziu o novo artigo 129.º, sob a epígrafe “*Incumprimento do dever de decisão*” onde se estabelece que: “*Sem prejuízo do disposto no n.º 2 do artigo 13.º e no artigo seguinte, a falta, no prazo legal, de decisão final sobre pretensão dirigida a órgão administrativo competente constitui incumprimento do dever de decisão, conferindo ao interessado a possibilidade de utilizar os meios de tutela administrativa e jurisdicional adequados.*”

Nos termos deste preceito, havendo uma situação de silêncio da Administração traduzida no incumprimento do dever de decidir dentro do prazo legal (que é, em regra, de 90 dias úteis — cfr. artigos 128.º e 87.º do CPA de 2015), o interessado, salvo as situações de exceção referidas, pode reagir contra o incumprimento desse dever utilizando os meios adequados de tutela administrativa e jurisdicional.

O meio jurisdicional adequado é a ação de condenação à prática de acto administrativo devido prevista nos artigos 66.º e ss. do CPTA e do PCPTA.

Paralelamente, em matéria de deferimento tácito, o artigo 130.º do CPA de 2015, cujo n.º 1 estabelece que: *“Existe deferimento tácito quando a lei ou regulamento determine que a ausência de notificação da decisão final sobre pretensão dirigida a órgão competente dentro do prazo legal tem o valor de deferimento”*, constitui uma evolução de peso relativamente ao revogado artigo 108.º do CPA de 1991, introduzindo uma maior clareza e segurança, quer ao consagrar esta regra da expressa previsão legal dos casos de deferimento tácito, quer ao determinar regras para a certeza na formação deste ato tácito. Na verdade, a regra do n.º 2 desse preceito, segundo a qual: *“Considera-se que há deferimento tácito se a notificação do ato não for expedida até ao primeiro dia útil seguinte ao termo do prazo da decisão”*, permite que sejam ultrapassadas as dúvidas que pairavam sobre o momento em que se formava o ato tácito, evitando que o particular tenha de ir consultar o processo administrativo ou de pedir certidão da data da prática do ato para aferir da existência ou não de deferimento tácito quando a notificação do ato expresso seja posterior ao termo do prazo em que se formaria o deferimento tácito.

Assim, a regra, quando há incumprimento do prazo legal de decisão, é a do 129.º do CPA de 2015, ou seja, há a possibilidade de utilizar o meio jurisdicional da condenação à prática de ato devido, não valendo o silêncio como ato administrativo. Só não é assim quando exista lei ou norma regulamentar que determine expressamente que para aquele caso existe deferimento tácito no caso de incumprimento do prazo legal de decisão.

— O incumprimento do dever de regulamentar

Também quanto ao incumprimento do dever de regulamentar o CPA de 2015 contém uma regra inovatória.

Estabelece o n.º 1 do artigo 137.º do CPA que: *“Quando a adoção de um regulamento seja necessária para dar exequibilidade a ato legislativo carente de regulamentação, o prazo para a emissão do regulamento é, no silêncio da lei, de 90 dias”*.

Esta norma vem estabelecer que, no silêncio da lei, os regulamentos de execução devem ser emitidos no prazo de 90 dias a contar da adoção do ato legislativo carente de regulamentação, regra da maior utilidade pois para que haja incumprimento do dever de regulamentar, é preciso um prazo para regulamentar, que aqui vem supletivamente estabelecido.

Este preceito deve, ainda, ser articulado (como explicita a última parte do seu n.º 2) com o n.º 2 do artigo 77.º do CPTA e do PCPTA, que preveem a condenação à emanação de regulamento por incumprimento do dever de regulamentar.

A redação do n.º 2 do artigo 77.º no PCPTA, cuja epígrafe é a de “*Condenação à emissão de normas*” em vez de “*Declaração de ilegalidade por omissão*”, é mais assertiva do que a constante do CPTA ao estabelecer que: “*Quando verifique a existência de uma situação de ilegalidade por omissão, o tribunal condena a entidade competente à emissão do regulamento em falta, fixando prazo para que a omissão seja suprida.*”.

4. A MARCHA DO PROCESSO

Antes de entrar na matéria da marcha do processo propriamente dita, cumpre dar nota de uma importante alteração que a Reforma introduz, a da opção pelo regime-regra do juiz singular em 1.ª instância.

A Reforma propõe uma alteração ao artigo 40.º do ETAF, nos seguintes termos: “*Exceto nos casos em que a lei processual administrativa preveja o julgamento em formação alargada, os tribunais administrativos de círculo funcionam apenas com juiz singular, a cada juiz competindo a decisão, de facto e de direito, dos processos que lhe sejam distribuídos*”. Esta alteração está também patente em algumas normas do PCPTA, designadamente, no n.º 2 do artigo 91.º, que refere, na sua primeira parte que: “*Salvo em tribunal superior, a audiência decorre perante juiz singular...*”.

Assim, os julgamentos passam todos a ser feitos pelo juiz singular, competindo-lhe o julgamento de facto e de direito dos processos que lhe sejam distribuídos, exceto nos casos em que a lei processual administrativa preveja especialmente o julgamento em formação alargada, como sucede no caso previsto no n.º 8 do artigo 48.º do PCPTA ¹¹.

Assim, os julgamentos passam todos a ser feitos pelo juiz singular, competindo-lhe o julgamento de facto e de direito dos processos que lhe sejam distribuídos, exceto nos casos em que a lei processual administrativa preveja especialmente o julgamento em formação alargada, como sucede no caso previsto no n.º 8 do artigo 48.º do PCPTA ¹¹.

A marcha do processo apresenta, no PCPTA, inovações relevantes. Note-se que o figurino da marcha do processo prevista no Capítulo III do CPTA em vigor foi concebido para a ação administrativa especial (cfr. n.º 2 do artigo 35.º do CPTA) e que a atual ação comum segue a tramitação do CPC (cfr. n.º 1 do artigo 35.º do CPTA).

¹¹ Sobre a opção pelo regime-regra do juiz singular em 1.ª instância consultar ANTERO PIRES SALVADOR, Reflexos do CPC na tramitação da nova ação administrativa, in *Anteprojecto de Revisão do Código de Processo nos Tribunais Administrativos e dos Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais em debate*, pp. 83 a 101. E, também, SOFIA DAVID, Começado e não acabado, vale por estragado: o que se tentou mudar com o novo ETAF e CPTA, in *Anteprojecto de Revisão do Código de Processo nos Tribunais Administrativos e dos Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais em debate*, pp. 499 a 520. E, ainda, ANA FERNANDA NEVES, Tribunais Administrativos de Círculo somente com juiz singular, in *Anteprojecto de Revisão do Código de Processo nos Tribunais Administrativos e dos Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais em debate*, pp. 475 a 498.

As inovações introduzidas pelo PCPTA no domínio da marcha do processo são determinadas pela necessidade de gizar uma tramitação compatível com as várias causas de pedir e pedidos que é possível invocar e formular na nova ação administrativa, com destaque para as seguintes:

— Articulados

A atual redação da alínea a) do n.º 1 do artigo 87.º do CPTA, dirigida à ação administrativa especial, dispensa a réplica pois impõe ao juiz a obrigação de, previamente à prolação de despacho saneador, notificar o autor para que este, no prazo de dez dias, se pronuncie sobre as questões que obstam ao conhecimento do objeto (quer consubstanciem exceções deduzidas na contestação quer se trate de questões oficiosamente suscitadas).

Este preceito foi eliminado do PCPTA.

Assim, afastando-se da solução do CPC de 2013 (onde a réplica já não serve para responder às exceções deduzidas pelo Réu e em que a tréplica já não é admissível), e retomando o regime que existia no CPC antes de 1 de setembro de 2013, o PCPTA admite a réplica para o autor responder, de forma articulada, às exceções deduzidas na contestação, ou às exceções perentórias invocadas pelo Ministério Público no exercício dos poderes que lhe confere o artigo 85.º, n.º 2 do CPTA, assim como para deduzir toda a defesa quanto à matéria da reconvenção (artigo 85.º-A, n.º 1, do PCPTA).

Os termos em que a réplica surge consagrada permitem que a sua junção aos autos se faça de forma mais célere do que sucede com a pronúncia prevista na alínea a) do n.º 1 do artigo 87.º do CPTA, o que significa que quando o processo é concluso ao juiz para proferir despacho saneador (ou eventualmente o pré-saneador) todo o contraditório relativo às exceções invocadas nos articulados se encontra já assegurado¹².

A réplica será usada, também, nas ações de simples apreciação negativa, para o autor impugnar os factos constitutivos que o demandado tenha alegado e para alegar os factos impeditivos ou extintivos do direito invocado pelo demandado (artigo 85.º-A, n.º 2 do PCPTA).

A tréplica é, aqui, admissível para o demandado responder de forma articulada, às exceções deduzidas na réplica, quanto à matéria da reconvenção, no prazo de 20 dias a contar da notificação da réplica (cfr. artigo 85.º-A, n.º 6 do PCPTA).

Como resulta dos artigos 78.º, n.º 4, 83.º, n.º 2 e 85.º-A, n.º 5, do Projeto, em cada articulado devem ser indicadas as provas relativas ao enunciado dos factos que nos mesmos são objeto de alegação.

¹² Cfr. DINAMENE FREITAS, Unificação das Formas de Processo — Alguns Aspetos da Tramitação da Ação Administrativa in e. pública, *Revista de Direito Público Eletrónica*, n.º 2, junho de 2014 (acessível através do endereço eletrónico [http:// e-publica.pt/index.html](http://e-publica.pt/index.html)).

Sem embargo, na linha do que dispõe o CPC, os requerimentos probatórios dos articulados não limitam a prova que as partes queiram ver produzida, uma vez que só com o despacho saneador é que fica identificada a matéria que será objeto de conhecimento pelo Tribunal, pois é nesse momento que se delimita o objeto do litígio e se fixam os temas da prova. Nesta conformidade, o artigo 89.º-A, n.º 5, do Projeto prevê a possibilidade de alteração do rol de testemunhas após essa fixação (até 20 dias antes da data marcada para audiência final, sendo dada à contraparte mais 5 dias para usar da mesma faculdade), prevendo-se, no artigo 87.º-A, n.º 6, a possibilidade de as partes alterarem os requerimentos probatórios iniciais em sede de audiência prévia, tal como sucede no âmbito do artigo 598.º do CPC.

O n.º 4 do artigo 83.º do Projeto, sob a epígrafe “*Conteúdo e instrução da contestação*” dispõe que: “*Sem prejuízo do disposto no n.º 6 do artigo 84.º, a falta de impugnação especificada nas ações relativas a atos administrativos e normas não importa confissão dos factos articulados pelo autor, mas o tribunal aprecia livremente essa conduta para efeitos probatórios*”.

Não existe no Projeto uma previsão expressa para a falta de defesa ou de revelia dos demandados, contrariamente ao que sucede no CPTA, que dispõe que: “*Sem prejuízo do disposto no n.º 5 do artigo 84.º, a falta de contestação ou a falta nela de impugnação especificada não importa confissão dos factos articulados pelo autor, mas o tribunal aprecia livremente essa conduta para efeitos probatórios*.” E contrariamente ao que sucede no CPC que prevê que, se o réu não contestar, se consideram confessados os factos articulados pelo autor (cfr. n.º 1 do artigo 567.º do CPC).

Este preceito do n.º 4 do artigo 83.º do Projeto levanta dúvidas interpretativas que podem conduzir a soluções diametralmente diferentes: considerar-se os factos articulados pelo autor provados ou não.

Segundo ELIZABETH FERNANDEZ, Reflexos do CPC na tramitação da nova ação administrativa, in *Anteprojecto de Revisão do Código de Processo nos Tribunais Administrativos e do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais em debate*, Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, pags. 61 a 81, ano de 2014: “apesar desta omissão da regra geral para a falta de defesa ou de revelia operante dos demandados, a intenção era a de estabelecer o sistema de *ficta confessio* para os demandados não contestantes, aproximando-se, assim, este regime do que vigora no processo civil, optando-se pela substituição do atual regime da *ficta litis contestatio*, previsto no artigo 83.º, n.º 4 do CPTA. É o que decorre, a meu ver, da supressão na atual proposta de redação do artigo 82.º, n.º 4 do Projeto da expressão “*falta de contestação*”, atualmente ainda incluída no preceito vigente. Por outro lado, só esta parece ser a regra compaginável com o facto de o legislador estabelecer que, havendo contestação, a falta nela de impugnação especificada, não sendo processualmente inócua, não opera efeitos confessórios dos factos alegados pelo autor não impugnados especificamente pelo demandado. Se a intenção vertida no Anteprojecto fosse a de manter a *ficta litis contestatio*, não faria qualquer sentido lógico preocupar-se em regular, isoladamente, a falta

de impugnação especificada, a qual pressupõe que tenha sido apresentada uma contestação pelo demandado, pois se o mais (falta de contestação) não produz efeitos confessórios, o menos (contestação sem impugnação especificada) também não o deverá produzir.”

Impõe-se que o preceito expresse, de modo inequívoco, qual a consequência da falta de defesa ou de revelia dos demandados, caso contrário, reinará, a este respeito, a maior confusão, sendo certo que a regra da aplicação supletiva das normas do CPC (cfr. artigo 36.º do PCPTA) aponta para a solução defendida por ELIZABETH FERNANDEZ, ou seja, para que se considerem confessados os factos articulados pelo autor, solução que vem romper com a tradição no contencioso administrativo.

O artigo 83.º-A do Projeto prevê a admissibilidade da reconvenção na ação administrativa, cujo regime de admissibilidade se rege pelo disposto no artigo 266.º do CPC.

Os factos supervenientes (constitutivos, modificativos ou extintivos) podem, nos termos do n.º 1 do artigo 86.º do Projeto, ser deduzidos em novo articulado, pela parte a que aproveitem, até ao encerramento da discussão, o que possibilita uma ampliação da causa de pedir e/ou dos pedidos originariamente formulados.

— Saneamento, instrução e alegações

O Projeto regula a fase do pré-saneador no artigo 87.º em termos próximos dos previstos no CPC (cfr. artigo 590.º do CPC).

Contudo, acrescenta-lhe duas regras: a de que a falta de suprimento de exceções dilatórias ou de correção, dentro do prazo estabelecido, das deficiências ou irregularidades da petição inicial determina a absolvição da instância e a de que a absolvição da instância sem prévia emissão de despacho pré-saneador, em casos em que podia haver lugar ao suprimento de exceções dilatórias ou de irregularidades, não impede o autor de, no prazo de 15 dias, contado da notificação da decisão, apresentar nova petição com observância das prescrições em falta.

E omite por completo a regra do n.º 1 do artigo 590.º do CPC, relativa ao dever de gestão inicial do processo, limitando-se a prever, de uma forma tímida, no n.º 9, que: “*Em tudo o que não esteja expressamente regulado neste artigo, aplica-se, com as necessárias adaptações, o disposto no Código de Processo Civil em matéria de despacho pré-saneador e de gestão inicial do processo.*” Esta construção normativa é de lamentar, pois o poder/dever de gestão processual devia ser enfatizado por se tratar de uma linha diretriz fundamental que terá grande relevância prática no âmbito da ação administrativa atendendo à diversidade de pretensões que a mesma abrange.

O Projeto consagra a audiência prévia no artigo 87.º-A, adotando o modelo constante do artigo 591.º e ss. do CPC de 2013, com exceção, no que concerne aos objetivos desta audiência, do de debater os fundamentos

das exceções suscitadas, em consonância com a função que, no Projeto, é dada à réplica no artigo 85.º-A a que acima já se aludiu.

O Projeto tem como objetivo que o despacho saneador seja proferido na audiência prévia, tal como previsto nos artigos 591.º, n.º 1, alínea *d*) e 595.º, n.º 2, do CPC (cfr. alínea *d*) do artigo 87.º-A e n.º 3 do artigo 88.º do PCPTA).

No artigo 87.º-B preveem-se os casos de não realização da audiência prévia, também em molde semelhante ao seguido pelo CPC, estabelecendo-se uma ampla margem para a dispensa da audiência prévia.

O artigo 87.º-C prevê a tentativa de conciliação e a mediação.

O artigo 88.º estabelece a disciplina do despacho saneador, contendo, o n.º 2, a norma da preclusão do conhecimento de exceções dilatórias e nulidades processuais em fase posterior, regra que não existe nestes termos no processo civil e que não se percebe que exista no contencioso administrativo uma vez que não há aqui nenhuma especialidade que aconselhe tal solução.

A audiência final vem prevista no artigo 91.º do PCPTA, tendo a mesma lugar quando haja prestação de depoimentos de parte, inquirição de testemunhas ou prestação de esclarecimentos verbais pelos peritos.

Eliminaram-se as alegações escritas previstas no atual n.º 4 do artigo 91.º do CPTA para todas as situações (haja ou não audiência de discussão e julgamento ou qualquer fase de instrução), nas quais pode o autor, na redação vigente, invocar novos fundamentos do pedido de conhecimento superveniente ou restringi-los expressamente e deve formular conclusões e nas quais, também, o autor pode ampliar o pedido, nos termos em que é admitida, neste Código, a modificação objetiva da instância (cfr. n.ºs 5 e 6 do artigo 91.º do CPTA).

Deixa, assim, de ser possível utilizar as alegações finais para ampliar as causas de invalidade, ou seja, as causas de pedir em que a ação originariamente havia sido sustentada.

A eliminação da produção de alegações escritas significa que o processo pode ser decidido no despacho saneador se a matéria de facto necessária à decisão estiver vertida na prova documental junta aos autos, designadamente, no processo administrativo.

À semelhança do que sucede no âmbito do CPC, nos casos em que haja audiência final, a regra é a de que sejam produzidas apenas alegações orais, nas quais os advogados exponham as conclusões, de facto e de direito que hajam extraído da prova produzida, podendo cada advogado replicar uma vez (cfr. al. *e*) do n.º 3 do artigo 91.º do PCPTA). Apenas quando a complexidade da matéria o justifique, ou qualquer das partes não prescindir da sua apresentação, o juiz, no termo da audiência, determina que as alegações sejam apresentadas por escrito pelo prazo simultâneo de 20 dias (cfr. n.º 5 do artigo 91.º do Projeto).

As alegações escritas passam a estar previstas também nos casos em que sejam realizadas diligências de prova (e não haja lugar à realização de audiência final), como resulta do artigo 91.º-A do Projeto.

— Julgamento

Com o fim do regime dualista das ações administrativas, “fica também garantida a fixação, para todos os casos, do regime do conteúdo da sentença a proferir em 1.ª instância, incluindo o objeto e limites das decisões proferidas pelos tribunais administrativos, quando, até agora, tal matéria (que consta dos artigos 94.º e 95.º do CPTA) se encontra regulada apenas no domínio das ações administrativas especiais”¹³.

Os artigos 94.º e 95.º do PCPTA exprimem a preocupação do legislador em adequar a decisão final aos vários tipos de pronúncia que o juiz é chamado a proferir consoante o tipo de litígio em causa. Assim, o n.º 2 do artigo 95.º, sobre a quantidade ou o objeto da condenação, reúne o disposto pelos n.ºs 1 e 2 do artigo 609.º do CPC; o n.º 3 do artigo 95.º, sobre o dever do tribunal se pronunciar em regra sobre todas as causas de invalidade invocadas nos processos impugnatórios, bem como de identificar outras causas não alegadas, reproduz o n.º 2 do preceito atual do CPTA e o n.º 5, sobre a formulação de valorações próprias do exercício da função administrativa, baseia-se, com aperfeiçoamentos da redação, nos arts. 71.º, n.º 2 e 95.º, n.º 3 do atual CPTA.

Situação de que cumpre dar também aqui nota é a do estabelecimento de prazos no PCPTA para a prática de atos pelo juiz (cfr. artigos 29.º, 87.º-A, n.º 1 e 94.º, n.º 1 do PCPTA).

CONCLUSÕES

- a) Retomando o que foi dito no final do primeiro ponto deste artigo, não existe um tratamento normativo único abrangendo a ação administrativa.
- b) A separação de regimes existe quanto aos pressupostos, requisitos e determinadas vicissitudes processuais conforme esteja em causa uma atuação típica do exercício do poder administrativo ou uma atuação de outro tipo.
- c) No que concerne às atuações típicas do poder administrativo em litígio, o seu regime próprio está vertido nas “disposições particulares” do capítulo II do título II do PCPTA, regras que correspondem a um aperfeiçoamento das normas que regulam, no CPTA, a atual ação administrativa especial (cfr. arts. 46.º a 77.º do CPTA), no sentido, por exemplo, de as tornar conformes quer à jurisprudência que se tem vindo a consolidar desde a Reforma da Justiça Administrativa de 2002, quer ao CPA de 2015.

¹³ Cfr. ANA SOFIA FIRMINO, o fim do regime dualista das ações administrativas no Anteprojeto de revisão do Código de Processo nos Tribunais Administrativos in *Anteprojeto de Revisão do Código de Processo nos Tribunais Administrativos e dos Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais em debate*, pp. 11 a 59.

- d) Algumas dessas normas foram mencionadas nos pontos 2. e 3. deste artigo, tendo-se referido, em certos aspetos, como se articulam com as normas do CPA de 2015.
- e) A separação de regimes acima referida não é tão nítida quanto à marcha do processo, que é tendencialmente única, tendo ambicionado o PCPTA que esta comporte todos os pedidos e causas de pedir passíveis de serem formulados/invocadas no contencioso administrativo.
- f) Para efeitos de marcha do processo gizou o legislador do PCPTA essa fórmula única cuja matriz é o CPC (com alguns pequenos desvios, no sentido de a adaptar às causas de pedir típicas do exercício do poder administrativo sempre que estas estejam em causa) que se aplica a todos os litígios jurídico-administrativos em ação declarativa não urgente.
- g) Só com a aplicação da nova ação administrativa nos tribunais se poderá aferir das virtudes desta nova ação face às atuais ações administrativas (comum e especial).
- h) O que é possível antever para já é que essa aplicação vai exigir um pesado esforço de racionalização do processo por parte dos vários operadores judiciais e, principalmente, por parte do juiz, que é o responsável pela condução do mesmo (cfr. arts. 7.º-A e 87.º do PCPTA e arts. 6.º e 590.º do CPC) no sentido de interpretar, em função das diversas causas de pedir, as várias e diferentes pretensões formuladas em juízo, enquadrando-as nas normas processuais pertinentes e subsumindo o processo à tramitação adequada.