

# A PROPÓSITO DE UMA REFORMA INESPERADA: BREVES COMENTÁRIOS A ALGUMAS PROPOSTAS DE ALTERAÇÃO DA LEGISLAÇÃO PROCESSUAL ADMINISTRATIVA E FISCAL

CARLA AMADO GOMES

**Resumo:** este artigo analisa algumas das propostas contidas no pacote de alterações da legislação processual administrativa tornado público em Março de 2018.

**Palavras-chave:** justiça administrativa; especialização; conflitos de jurisdição.

**Sumário:** 0. Considerandos iniciais; 1. A especialização da justiça administrativa; 2. Os conflitos de jurisdição; 3. Cinco propostas de alteração ao CPTA em destaque.

## 0. CONSIDERANDOS INICIAIS<sup>1</sup>

Foi divulgado, no mês de Março de 2018, um pacote de propostas de reforma da legislação processual administrativa e fiscal. Esta proposta surge de forma um tanto inesperada, dado que a última alteração ao quadro legislativo em causa aconteceu há pouco mais de dois anos. A iniciativa tem um desígnio central de agilização da administração da justiça através de mecanismos vários, tanto no plano da gestão processual como da apreciação dos litígios. Dado que o tecido legislativo se encontra bastante consolidado, as propostas de alteração vão sobretudo no sentido do aprimoramento e clarificação de soluções existentes; contudo, no plano da especialização, a proposta traz novidades.

As linhas que se seguem pretendem analisar apenas alguns pontos em revisão: a questão da especialização (1.); os conflitos de jurisdição (2.); e cinco alterações ao CPTA (3.). O texto de que me sirvo circulou pelos meios académicos, fornecido pelo Ministério da Justiça, e esteve na base do debate promovido por instituições várias, de entre as quais o Instituto de Ciências

---

<sup>1</sup> Texto escrito de acordo com a ortografia anterior ao Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa (1990).

Jurídico-Políticas da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (ICJP)<sup>2</sup>. A versão utilizada poderá não corresponder à que eventualmente venha a ser aprovada com força de lei.

## 1. A ESPECIALIZAÇÃO DA JUSTIÇA ADMINISTRATIVA

Uma das razões apontadas para o atraso na administração da justiça no foro administrativo é a crescente complexidade dos temas — como a contratação pública, o urbanismo, o asilo —, revestindo particularidades tanto substantivas como processuais. Esta complexidade gera morosidade na análise e, também, segundo algumas vozes, um desequilíbrio de forças entre juízes e advogados das partes, dado que, enquanto os primeiros devem acudir a demandas de toda a ordem, os segundos trabalham dedicadamente determinadas matérias<sup>3</sup>.

É incontroverso que o Direito Administrativo vem assistindo, desde finais do século XX, a transformações profundas que desafiam uma teoria geral sedimentada ao longo de séculos. Novos ramos se independentizam (Ambiente; Urbanismo; Energia), novas técnicas se afirmam (contratação pública; planeamento territorial; regulação), novas figuras irrompem (gestor do contrato; comunicações prévias; avaliação de impacto ambiental) e tudo isto reclama uma atenção crescente e uma análise mais fina. Aprofundar a (sub) especialização, muito embora possa não constituir a panaceia de todos os males, revela, em abstracto, potencial para promover melhor Justiça Administrativa e, concomitantemente, melhor Direito Administrativo.

Em geral<sup>4</sup>, os argumentos avançados para defender a especialização jurisdicional afirmam que esta:

- i) gera eficiência no sistema judiciário, pois liberta o juiz generalista de várias camadas legais de complexidade crescente e entrega-as ao juiz especialista, mais ciente e motivado para as suas particularidades, que as segue dedicadamente;
- ii) gera eficiência no sistema forense, porque exime os advogados de esmagarem o juiz generalista com argumentação e elementos de prova que seriam necessários para o elucidar de todos os ângulos problemáticos, cuja apreciação induz morosidade e custo na máquina

---

<sup>2</sup> *A revisão da legislação do contencioso administrativo em debate*, colóquio realizado na FDUL no dia 17 de Abril de 2018, com coordenação científica de Carla Amado Gomes e Tiago Serrão.

<sup>3</sup> Cfr. o Relatório do Observatório Permanente da Justiça do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra *Justiça e Eficiência — o caso dos Tribunais Administrativos e Fiscais*, coord. de Conceição Gomes, Coimbra, 2017, p. 248 (entrevista 160) — disponível em “<http://opj.ces.uc.pt/site/novo/?id=8795&pag=17285>”.

<sup>4</sup> Cfr. M. B. ZIMMER, *Overview of specialized courts*, in *International Journal for Court Administration*, August 2009, pp. 4 segs.

judiciária, fazendo transitar a análise de determinadas matérias para as mãos de juízes mais familiarizados com os detalhes e, por isso, menos necessitados de um manancial argumentativo e probatório tão denso — e, assim, de mais célere análise;

- iii) gera uniformidade nas decisões, dado que os juízes especializados têm mais tempo para se dedicar ao estudo de questões particulares, para se informarem e actualizarem sobre elas, ao contrário do juiz generalista, que tem que repartir o seu tempo pela análise de problemas sempre diversos. A uniformidade não só incrementa a credibilidade da Justiça como a consistência do tecido normativo aplicável, reduzindo, no médio prazo, a litigância; e
- iv) gera redução do número de recursos, porque as decisões são mais robustas, desincentivando o prolongamento do processo e promovendo a mais rápida estabilização da situação.

Todavia, existem igualmente, e em geral, argumentos contrários à especialização, no sentido de que esta:

- i) gera ineficiência, porque é susceptível de criar (novos) conflitos entre jurisdições especializadas quando o objecto do litígio apresenta especialidades de vária ordem (por exemplo, uma questão sobre a validade dos critérios de contratação ecológica publicitados no programa de um concurso);
- ii) gera isolamento dos juízes especializados relativamente aos seus pares generalistas, fechando-os em temáticas circunscritas e retirando-lhes flexibilidade e transversalidade argumentativa;
- iii) gera proximidade entre grupos de juízes e de advogados, ambos especializados e em frequentes reencontros, o que pode contribuir para uma menor neutralidade e imparcialidade dos primeiros e conseqüente descredibilização; e
- iv) gera desigualdade em uma de duas formas: ou porque, mantendo os critérios de atribuição de competência territorial, nem todos os cidadãos têm a garantia de que o seu litígio será analisado por um juiz especializado na matéria (pois a comarca a que “pertence” o caso, em razão dos dados estatísticos, não justifica a criação de um juízo especializado); ou porque, alterando os critérios de atribuição de competência territorial, o tribunal competente fica longe do domicílio das partes (ou de uma delas) e isso encarece inoportavelmente a demanda e constitui uma restrição do direito à tutela efectiva.

No que toca, em particular, à proposta de especialização em análise, dois argumentos contrários que merecem ponderação são: por um lado, a falta de escala que os litígios especiais revelam na maior parte dos TAFs e, por outro lado, a “fuga para a arbitragem” no domínio da contratação pública, porventura a área em que mais se justificaria a criação das secções especia-

lizadas<sup>5</sup> (de resto, e apesar de haver três tipos de secções possíveis a criar, só os juízos administrativos sociais vão avançar desde já<sup>6</sup>). O primeiro argumento colmata-se com a criação de secções especializadas apenas em determinados tribunais (o que pode, sem embargo, gerar um sentimento de desigualdade de tratamento, como se observou); o segundo está, de certa forma, limitado pela mesma razão que o primeiro: a existência de escala, já considerando os “factores desviantes” (sendo certo que, no domínio social, a arbitragem está condicionada nos termos da alínea *d*) do n.º 1 do artigo 180.º do CPTA).

Comecei por afirmar a minha posição favorável, em abstracto, à proposta de criação de secções especializadas, em alguns TAFs, dedicadas às questões de emprego público — deixando por ora em suspenso a instituição efectiva de secções dedicadas à contratação pública e ao ambiente, ordenamento do território e urbanismo (e, bem assim, embora não prevista, de eventual criação de secções para questões como o asilo, a nacionalidade, a responsabilidade civil extracontratual). Porém, avançar para a especialização implica gerir (pelo menos) riscos de dois tipos:

- o (novo) risco da emergência de conflitos entre as secções especializadas — decorrente, desde logo, de se misturar critérios materiais e funcionais para as sediar. O legislador deveria ter-se preocupado com a eleição de um critério de desempate em caso de sobreposição, que, na minha perspectiva, poderia ser o da *natureza das normas preponderantes* para a resolução do litígio (*v.g.*, uma questão sobre admissibilidade de critérios ecológicos de contratação deve ser decidida em sede de instância especializada neste último domínio; já a validade material de um contrato administrativo de parceria entre uma entidade gestora de parque natural e um privado para promover a biodiversidade deve ser apreciada pela secção especializada em Ambiente); e
- o risco de se estar a começar pelo fim, criando secções especializadas de julgamento sem procurar promover as condições de formação especializada dos juízes. Sem cuidar agora de me pronunciar sobre o modelo de formação dos juízes administrativos no Centro de Estudos Judiciários<sup>7</sup>, não posso deixar de observar que o tempo de formação dedicado aos ramos especiais é manifestamente insuficiente (se sequer existente) para corresponder a exigências como as que se perspectivam.

<sup>5</sup> Cfr. *Justiça e Eficiência ...*, *cit.*, p. 249.

<sup>6</sup> Nos termos da proposta de Decreto-Lei sobre Juízos de Competência especializada, serão criados nos TAFs seguintes: Almada, Aveiro, Braga, Coimbra, Leiria, Lisboa, Loulé, Penafiel, Porto e Sintra.

<sup>7</sup> Escalpelizado por Mário AROSO DE ALMEIDA em *Breves considerações sobre alguns aspetos relativos à jurisdição administrativa e fiscal*, in *Julgar*, n.º 20, 2013, pp. 175 segs.

Acresce que, se se pretende manter o Ministério Público nos tribunais administrativos — e isso justifica-se, em minha opinião, apenas para a acção pública (e popular), originária, superveniente e recursiva —, também estes magistrados devem receber formação especializada no Centro de Estudos Judiciários. Não sendo necessário ir tão longe como sistemas como o brasileiro, que têm inúmeras Promotorias públicas especializadas, não pode ignorar-se que, para desenvolver uma acção pública séria no plano da defesa da legalidade administrativa (e dos interesses difusos), é também preciso investir na formação destes magistrados.

Enfim, a via da especialização deve ser ponderada a montante e a jusante, para não se transformar a pretensa solução em (mais um) problema. Uma alternativa poderia ser — embora isso implicasse alterar a Constituição — criar centros para-jurisdicionais de resolução de conflitos, em domínios mais técnicos, para tentar simultaneamente afrouxar a pressão sobre os tribunais e incrementar a qualidade das decisões. Exemplos como a Bélgica ou a Dinamarca, no domínio do ambiente, podem ser invocados. Com efeito, na Bélgica, das decisões do *Collège de l'Environnement* (constituído por cinco peritos independentes e presidido por um juiz) cabe recurso para o Governo regional e daí para o *Conseil d'État*, podendo o *Collège* avaliar do mérito e da legalidade da causa sem intervenção de advogado<sup>8</sup>. Já das decisões do *Nature and Environment Appeals Board* dinamarquês (que pode anular ou substituir o acto sindicado) cabe igualmente recurso para os tribunais, tendo este órgão duas composições possíveis, consoante a especificidade de protecção ambiental em jogo [uma configuração geral, com um juiz presidente, dois conselheiros do Supremo Tribunal e sete membros designados pelo Parlamento — para casos de revisão de planos e protecção da natureza; uma configuração especial, com um juiz presidente e um número variável de peritos (dois a quatro) — para casos de poluição e químicos]<sup>9</sup>.

## 2. OS CONFLITOS DE JURISDIÇÃO

Os conflitos de jurisdição constituem um risco inarredável num sistema dualista. Erradicá-los de todo implicaria abandonar o dualismo jurisdicional que se vive em Portugal desde o século XIX, de matriz francesa, bem como alterar a Constituição — uma vez que a jurisdição administrativa é, desde 1989, de existência obrigatória (artigos 209.º, n.º 1, al. b), e 212.º, n.º 3). É certo que os velhos hábitos podem ser alterados e as Constituições revistas. Porém, não creio que a opção da unidade de jurisdição se justifique.

<sup>8</sup> Cfr. o relatório *Access to justice in environmental matters — Belgium*, disponível em “[https://e-justice.europa.eu/content\\_access\\_to\\_justice\\_in\\_environmental\\_matters-300-BE-en.do?clang=en](https://e-justice.europa.eu/content_access_to_justice_in_environmental_matters-300-BE-en.do?clang=en)”.

<sup>9</sup> Cfr. o relatório *Access to justice in environmental matters — Denmark*, disponível em “[https://e-justice.europa.eu/content\\_access\\_to\\_justice\\_in\\_environmental\\_matters-300-dk-en.do?member=1](https://e-justice.europa.eu/content_access_to_justice_in_environmental_matters-300-dk-en.do?member=1)”.

Não há razões para desfazer a autonomia conquistada pela jurisdição administrativa, porque isso se traduziria, desde logo, em inverter um percurso de fortalecimento de um foro que assegura ao cidadão a defesa contra o Poder. Se num passado ainda não muito longínquo tínhamos juízes administrativos sumamente diminuídos nas suas competências de controlo da actuação da Administração Pública, com a reforma processual de 2002/2004 esse quadro alterou-se radicalmente. O que fez com que, também culturalmente, o cidadão tenha passado a ver a Justiça Administrativa como um *forum* de defesa de direitos e já não como uma jurisdição enfraquecida e subalternizada em face da jurisdição comum.

Acresce que desconstituir a autonomia da jurisdição administrativa equivaleria a desperdiçar um investimento muito significativo, iniciado com a reforma de 2002/2004, que fez crescer os tribunais administrativos de círculo de 3 para 16 e criou dois novos tribunais superiores intermédios (TCA — Norte e Sul). Este crescimento “logístico” foi uma consequência da reforma, mas tinha em primeira linha raízes na afirmação constitucional de autonomia formal, que ganhou então correspondência material na multiplicação de tribunais e na *musculação* do juiz administrativo. Em 2002/2004, surgem mais tribunais com juízes mais bem municiados para atender as pretensões dos particulares. Mais aptos, portanto, a realizar uma tutela verdadeiramente plena e efectiva.

Assim, creio que o dualismo está para durar — e os conflitos de jurisdição também. Isto porque a “senha de entrada” na jurisdição administrativa — o critério da “administratividade da relação jurídica”, conforme ditado pelo n.º 3 do artigo 212.º da Constituição — não tem uma única contra-senha, ou seja, não obedece, na sua materialização, à invocação de um único parâmetro (*v.g.*, a natureza dos sujeitos, a natureza do Direito regulador, a natureza da actividade desenvolvida)<sup>10</sup>. Ora, no âmbito de um sistema que se orienta pelo princípio da tutela efectiva, encerrando em si mesmo os imperativos de celeridade e completude, a persistência de zonas no plano das quais as regras de definição de competência material são ambíguas é contrária à ideia de que a Justiça deve, em primeira linha, constituir um serviço público de acesso universal e funcionamento eficiente.

Sendo embora inevitáveis os conflitos, a sua resolução deve, de todo o modo, constituir uma preocupação do legislador. E se o método de resolução caso a caso se justifica para casos pontuais ou emergentes, através da intervenção do Tribunal de Conflitos<sup>11</sup>, sendo a questão que está na base do

---

<sup>10</sup> Nas palavras de Jean-Louis AUTIN (*Réflexions sur le système français de dualité juridictionnelle*, in *Les Cahiers de Droit*, 2001/3, pp. 765 segs, 768), “le critère de répartition des compétences entre les deux ordres de juridictions reste introuvable”.

<sup>11</sup> Uma solução complementar poderia passar pela utilização do mecanismo da remessa ao tribunal materialmente competente pelo tribunal que se declara incompetente, a pedido do autor, na sequência dessa declaração e concomitante absolvição do réu da instância — mecanismo actualmente previsto no artigo 14.º, n.º 2, do CPTA (em 30 dias após a notificação da sentença absolutória ao autor). Estranhamente, esta solução não está em espelho com o CPC, dado que o artigo 99.º, n.º 1, deste Código dita a absolvição do réu da instân-

conflito recorrente, tem o legislador o dever de intervir. Por isso me não posso eximir de assinalar que o projecto poderia ter sido mais ambicioso. A proposta de alteração incide apenas sobre a questão da competência para conhecer questões relacionadas com contratos de fornecimento de serviços essenciais (entregando-os, bem<sup>12</sup>, à jurisdição comum)<sup>13</sup>, deixando intocados domínios de há muito problemáticos, como o dos danos provocados aos utentes de auto-estradas concessionadas por coisas e animais presentes nas vias ou o dos danos aos utentes de hospitais em razão de actos médicos aí praticados, bem como ignorando a emergente (e desrazoável) dúvida quanto à competência do juiz administrativo para conhecer de pedidos de execução de sentenças em processos de impugnação de contra-ordenações urbanísticas<sup>14</sup>.

Tendo em mente que os conflitos geram insegurança, custos e atrasos na administração da Justiça, é de toda a conveniência minimizá-los — mesmo que isso implique entorses a princípios gerais. No embate entre coerência sistémica e clareza prática, esta última deverá prevalecer. Assim, seria de ponderar a atribuição à jurisdição administrativa da competência para apreciar a responsabilidade emergente de acidentes provocados por animais e coisas em auto-estradas concessionadas, dado que a tarefa de manutenção da segurança na via, muito embora sendo de carácter técnico, é exercida *em vez* de uma entidade pública por força do contrato administrativo que legitima a exploração de um serviço prestado a partir de um *bem que é público*<sup>15</sup>; *em contrapartida, penso que a jurisdição competente para apreciar questões de*

---

cia (salvo indeferimento liminar) e, de duas uma: ou esta decisão ocorre uma vez findos os articulados, e o autor pode pedir a remessa ao tribunal materialmente competente em 10 dias, nos termos do artigo 99.º, n.º 2 — mas apenas se o réu não “oferecer oposição justificada”; ou esta decisão ocorre após a audiência de julgamento, e o autor deve dela recorrer para o Tribunal da Relação, que: ou infirma e devolve ao tribunal *a quo*; ou confirma a decisão de incompetência e dela apenas cabe recurso para o Tribunal de Conflitos (artigo 101.º, n.º 2, do CPC) — solução que há-de ser aplicável, por analogia, aos recursos que subam de decisões de incompetência dos TAFs para os Tribunais Centrais Administrativos. Claro que a possibilidade de remessa não significa que o tribunal considerado materialmente competente se não declare identicamente incompetente — gerando um conflito negativo que caberá ao Tribunal de Conflitos dirimir em recurso. A este recurso deveria ser atribuída natureza urgente, tendo em conta a afectação do princípio da tutela jurisdicional efectiva na vertente da celeridade da justiça.

<sup>12</sup> No sentido da proposta de alteração, veja-se a minha anotação *Da essencial privacidade do contrato de fornecimento de serviços essenciais: nem tudo o que parece execução coerciva o é...* Anotação ao Acórdão do TCA-Sul, de 4 de Maio de 2017 (proc. 799/16.2BEALM), in *CJA*, n.º 126, 2017.

<sup>13</sup> Ficando aparentemente por resolver, contudo, o problema de saber qual a jurisdição competente para apreciar a impugnação de títulos (executivos) de dívida emitidos por entidades com prerrogativas de poder público. Melhor seria ter reconduzido todas as acções ao contencioso comum, pese a distorção que tal importa.

<sup>14</sup> Sobre este ponto, veja-se a anotação ao Acórdão do STA, de 1 de Junho de 2017 (proc. 413/17.9BESNT) da autoria de Licínio LOPES MARTINS, *Âmbito da jurisdição administrativa em matéria de contra-ordenações*, in *CJA*, n.º 126, 2018.

<sup>15</sup> Sobre a natureza da responsabilidade das concessionárias por este tipo de acidentes, veja-se Manuel CARNEIRO DA FRADA, *Sobre a responsabilidade das concessionárias por acidentes em auto-estradas*, in *Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Manuel Henrique Mesquita*, I, Coimbra, 2009, pp. 827 segs.

*responsabilidade decorrente de actos médicos deveria reger-se pelas normas relativas à responsabilidade contratual do Código Civil e ser entregue à jurisdição comum, independentemente da natureza da entidade que presta o serviço (que se baseia, no limite, num contrato de prestação de serviços de saúde implícito), dado que a actividade médica não constitui um serviço que, por essência, deva ser regulado por normas de Direito público*<sup>16</sup>.

Apenas pelas soluções propostas a propósito destes dois exemplos — sem nenhuma pretensão de incontrovérsia — se compreende que a afirmação da jurisdição competente em casos de fronteira há-de ser sempre uma opção política e não jurídica, pragmática e não dogmática. Por muito que repugne uma determinada escolha, ela pode poupar muito tempo e dinheiro, tanto a litigantes, como ao Estado e ao seu serviço de administração de justiça<sup>17</sup>.

### 3. CINCO PROPOSTAS DE ALTERAÇÃO AO CPTA EM DESTAQUE

O conjunto de alterações propostas é vasto, sobretudo no âmbito do contencioso tributário. A minha atenção vai incidir, todavia, sobre cinco projectadas modificações de normas do CPTA:

- i)* alterações ao regime de processos de selecção prioritária;
- ii)* intervenção do Ministério Público (MP) em sede de contencioso de impugnação de normas;
- iii)* alterações ao regime de julgamento em formação alargada e reenvio prejudicial para o STA;
- iv)* intervenção do Ministério Público em sede arbitral; e
- v)* contencioso dos processos em massa.

\* \* \*

*i)* No tocante às propostas de alteração do artigo 48.º do CPTA, assinalo os novos n.ºs 10 e 12. Não sendo esta a sede de desenvolvimentos, louvo a preocupação do legislador em clarificar, no novo n.º 10, que cabe direito ao recurso da decisão-piloto por qualquer das partes — algo que não era claro. Porém, o n.º 12 estabelece que esse recurso só produz efeitos para o

<sup>16</sup> Sobre a natureza da responsabilidade médica, veja-se Cláudia MONGE, *Responsabilidade civil na prestação de cuidados de saúde nos estabelecimentos de saúde públicos e privados*, in *Responsabilidade na prestação de cuidados de saúde*, Actas do Colóquio realizado na FDUL, em 18 de Dezembro de 2013, coord., de Carla Amado Gomes, Miguel Assis Raimundo e Cláudia Monge, ICJP, Lisboa, 2014, pp. 6 segs. — livro digital disponível em “[http://icjp.pt/sites/default/files/publicacoes/files/ebook\\_jornadas\\_saude.pdf](http://icjp.pt/sites/default/files/publicacoes/files/ebook_jornadas_saude.pdf)”.

<sup>17</sup> Esta última afirmação deve ser lida também à luz das inúmeras condenações do Estado português pelo Tribunal de Estrasburgo, por atraso na administração da justiça, que orçam já em centenas de milhares de euros.

autor que o interpôs. Ora, e se o processo piloto for apenas um<sup>18</sup>? A pergunta tem cabimento por duas razões: a primeira, porque havendo recurso da decisão-piloto, não pode entender-se existir caso julgado formado até à decisão deste, o que releva para o esquema processual no seu todo — ou seja, para a estabilização do entendimento sobre a questão material relativamente a todos os intervenientes, “suspensos” e “piloto”; a segunda, dado que, tendo-se (aparentemente) suprimido o direito ao recurso dos autores dos processos suspensos (cabendo-lhes apenas desistir caso lhes não agrade o sentido da decisão-piloto) estes, em face da previsão do n.º 10 (e ressaltando o que se disse antes), ficam sem hipótese de aproveitar o “tempo de suspensão” aderindo ao recurso, tendo entretanto perdido o direito de (nova) acção.

Julgo que melhor teria sido admitir que o recurso da decisão-piloto mantém os processos suspensos *em suspenso* até decisão deste recurso — salvo desistência dos seus autores. Veja-se que nesta complexa trama há que distinguir dois tipos de situações: de um lado, o recurso da decisão-piloto, que impede a estabilização da situação material controvertida e que tem carácter urgente (artigo 36.º, n.º 2, do CPTA), devendo consagrar-se as opções de desistência ou de adesão ao recurso para os autores dos processos suspensos; de outro lado, os recursos das decisões nos processos suspensos (ou seja, da decisão-piloto aplicada a estes), os quais, por seu turno, deveriam poder acontecer em um de dois quadros: ou, vindo a decisão no processo piloto a estabilizar-se, por falta de recurso dos seus autores, os autores dos processos suspensos avançam por si só, mas estes recursos não têm carácter urgente (pelo menos se aplicarmos a solução do artigo 36.º, n.º 2, do CPTA), e têm efeitos circunscritos ao caso; ou, havendo simultaneamente recurso da decisão-piloto, poder-se-ia gerar adesão ao recurso pelos autores dos processos suspensos os quais, no final, continuariam a poder desistir ou a aproveitar o caso julgado.

*ii)* Relativamente à nova redacção do n.º 3 do artigo 73.º do CPTA, apetece dizer que o legislador elegeu a fiscalização incidental da ilegalidade de normas como um domínio experimental, dado que esta é já a terceira versão/solução desde a entrada do vigor do CPTA. Veja-se que, no que toca a normas não imediatamente exequíveis, num primeiro momento não era claro que o MP pudesse suscitar a ilegalidade incidental das mesmas; em 2015, o artigo 73.º, n.º 3, passou a admitir, explicitamente, que o MP pode pedir a desaplicação da norma com efeitos circunscritos ao caso *sub judice*; com a redacção agora proposta, o MP tanto pode requerer a desaplicação como a declaração com força obrigatória geral — sendo certo que pré-existindo três decisões de desaplicação, *deve* fazê-lo (n.º 4, primeira parte). Ora, o problema que se coloca aqui reside em que o n.º 4, segunda parte, que não foi alterado, impõe ao MP um recurso obrigatório de decisões de primeira instância que

---

<sup>18</sup> Ou, sendo mais do que um, e se todos os autores recorrerem?

declarem a ilegalidade com força obrigatória geral (hoje ligado apenas ao n.º 1 do artigo 73.º).

Acresce que a projectada alínea a) do n.º 3 do preceito em análise mantém a legitimidade do autor popular para requerer a fiscalização incidental da ilegalidade de normas não imediatamente exequíveis, mas com efeitos circunscritos ao caso concreto, contrariamente à conclusão — que acompanho — do STA, no acórdão prolatado a 10 de Março de 2016 (proc. 0897/14), que afasta esta possibilidade em razão da natureza forçosamente *erga omnes* do caso julgado em lides desencadeadas por autores populares. Todavia, melhor seria, creio, em vez de negar a admissibilidade de intervenção do autor popular nestes casos (como faz o Supremo), admitir o efeito desaplicador *erga omnes* com recurso obrigatório, dotado de efeito suspensivo, a cargo do MP (apelando aqui à regulação da segunda parte do n.º 4 e propiciando a reapreciação por um tribunal superior<sup>19</sup>).

iii) No que tange à modificação projectada para o artigo 93.º do CPTA, assinalo um ponto positivo, de clarificação de que a apreciação da questão por colectivo em formação alargada, se eventualmente envolver a produção de prova, pode ser suscitada após o despacho saneador e antes da instrução — embora deixe a dúvida quanto à possibilidade de realizar esta modalidade junto do STA (que parece de afastar). Todavia, não posso deixar de destacar, negativamente, que a admissibilidade de o Presidente do Tribunal suscitar oficiosamente o julgamento em colectivo alargado (deixando tal possibilidade de acontecer exclusivamente por proposta do juiz da causa) me parece pôr em risco o princípio do juiz natural (artigo 32.º, n.º 9, da Constituição), não bastando a participação do juiz a quem foi distribuído o processo no colectivo alargado para suprir esta preterição.

iv) A consagração da imperativa intervenção do MP em domínio de arbitragem, nos termos projectados, parece-me de louvar, indo ao encontro de reivindicação de há muito expressada por SÉRVULO CORREIA<sup>20</sup> e reatada por Carlos CADILHA após a revisão de 2015, na qual entraram no domínio da arbitrabilidade as questões de validade dos actos administrativos<sup>21</sup>.

Note-se que a proposta de alteração (do artigo 181.º do CPTA) consagra uma intervenção em dois momentos, que espelham o desdobramento das funções do MP no processo administrativo: nos termos do artigo 85.º do CPTA,

<sup>19</sup> Que deverá ser, nos termos do artigo 151.º, n.º 1, do CPTA, o STA, em recurso de revista *per saltum*.

<sup>20</sup> José Manuel SÉRVULO CORREIA, *A arbitragem dos litígios entre particulares e a Administração Pública sobre situações regidas pelo Direito Administrativo*, in Estudos em memória do Conselheiro Artur Maurício, Coimbra, 2014, pp. 683 segs, p. 716.

<sup>21</sup> Carlos CADILHA, *Reserva de jurisdição estadual e limites à arbitragem nos tribunais administrativos*, in Nos 20 anos dos CJA, coord. de Carla Amado Gomes, Filipa Calvão e José Eduardo Figueiredo Dias, Braga, 2017, pp. 41 segs, p. 59.

como *amicus curiae*; no plano do recurso da decisão arbitral, tal como se exerce no CPTA (em sede de recurso ordinário e extraordinário), e no domínio do controlo da constitucionalidade das normas, aplicadas ou desaplicadas pelos juízes árbitros. Quanto à primeira, digamos que é uma forma de rodear a perturbação que a acção pública pode causar à arbitragem da validade dos actos administrativos, na medida em que a convenção arbitral não é oponível ao MP e, conseqüentemente, contra esta iniciativa não pode ser esgrimida a excepção de preterição do tribunal arbitral — ou seja, joga “a favor” da arbitragem. Já a segunda se afigura mais problemática, no sentido de tornar a arbitragem (de validade dos actos) menos apetecível, na medida em que, clarificando uma questão de interpretação do artigo 185.º-A do CPTA<sup>22</sup>, deixa claro que, apesar de não gozar de acção pública originária, o MP não perde os poderes de guardião da legalidade (ampla) em que a Constituição e o seu Estatuto o investem (cfr. os artigos 219.º e 4.º, n.ºs 1 e 2, da Lei n.º 47/86, de 15 de Outubro, com alterações, respectivamente).

Deixar que o MP se “intrometa” dos domínios da arbitragem — na medida e com os limites que as suas funções constitucionais o reclamam — constituirá, provavelmente, o travão da “fuga para a arbitragem” do contencioso de validade de actos administrativos. O que me não repugna, desde que no contexto de fortalecimento da estrutura de administração de justiça estatal.

v) Uma última nota sobre a adição de um novo n.º 7 ao artigo 99.º do CPTA, para excluir deste meio a possibilidade de cumulação dos pedidos anulatórios ou condenatórios com pedidos indemnizatórios. De todas as clarificações que o regime do contencioso dos procedimentos em massa mereceria, esta é seguramente das menos importantes. Já quanto à possibilidade de lançar mão de providências cautelares — pelo menos, conservatórias —, o legislador não se quis comprometer, nem num sentido nem noutro.

Certo é que a proposta de revisão deixa praticamente intocado o regime do artigo 99.º do CPTA — porventura porque a sua novidade não permite revelar suficientemente os seus nódulos problemáticos. Insisto, no entanto, e na sequência de outros escritos, meus e de outros autores<sup>23</sup>, em que o pre-

---

<sup>22</sup> Conforme expõe Paulo DIAS NEVES (*Decisão arbitral, legalidade objectiva e interesse público, in A arbitragem administrativa em debate: problemas gerais e arbitragem no âmbito do Código dos Contratos Públicos*, coord. de Carla Amado Gomes e Ricardo Pedro, Lisboa, 2018, pp. 99 segs), apesar da redacção relativamente lapidar do artigo 185.º-A do CPTA (que admite os recursos apenas nos termos da Lei de Arbitragem Voluntária), é legítimo defender, numa leitura conforme aos artigos 219.º e 20.º, n.º 1, da Constituição, e na linha da jurisprudência constitucional (nomeadamente, dos acórdãos 230/2013 e 436/2016 do Tribunal Constitucional), que o MP tem competência funcional para recorrer de uma decisão arbitral em defesa da legalidade objectiva.

<sup>23</sup> Esperança MEALHA, *Contencioso (urgente) dos processos em massa*, in CJA, n.º 106, 2014, pp. 79 e segs; João RAPOSO, *O novo contencioso urgente dos processos em massa*, in CJA, n.º 106, 2014, pp. 88 e segs; João Tiago SILVEIRA, *O processo de massa urgente na revisão do CPTA*, in O Anteprojecto de revisão do CPTA em debate, coord. de Carla Amado Gomes, Ana Neves e Tiago Serrão, Lisboa, 2014, pp. 103 e segs; Dora LUCAS NETO, *A urgência no*

ceito necessitaria de (mais) clarificações e eventuais benfeitorias, a bem dos interesses que visa servir (v.g., esclarecer se se aplica em fase de selecção de candidaturas e, se sim, introduzir um mecanismo de suspensão do concurso; explicar como se concilia com recursos gratuitos; admitir a aplicação em sede de impugnação do regulamento do concurso; restringir a aplicação a procedimentos concursais “sazonais” e com especial necessidade de estabilização célere por razões de serviço público e, na sequência, deixar cair o limite numérico (de número de participantes ou de número de processos), uma vez que o efeito perturbador não se prende com esse facto mas se basta com uma e apenas uma contestação aos resultados (em pré-selecção ou a final)).

---

*Anteprojecto de revisão do CPTA sob o prisma do novo contencioso dos processos em massa, in O Anteprojecto de revisão do CPTA em debate, cit., pp. 127 e segs; Carla AMADO GOMES, Processos em massa e contencioso dos procedimentos em massa: o que os une e o que os separa, in Comentários à revisão do ETAF e CPTA, coord. de Carla Amado Gomes, Ana Neves e Tiago Serrão, 3.ª ed, Lisboa, 2017, pp. 861 segs; Elizabeth FERNANDEZ, O processo e os fenómenos de massificação: desafios e dilemas, in Nos 20 anos dos CJA, cit., pp. 131 segs.*