

2º CICLO DE ESTUDOS EM DIREITO
CIÊNCIAS JURÍDICO-ADMINISTRATIVAS

Os Mecanismos de Celeridade Processual

Margarida Salomé Maio

M

2023/2024

Sob orientação da

Professora Doutora Juliana Ferraz Coutinho



Os Mecanismos de Celeridade Processual



Às mulheres da minha vida

À minha mãe,

À minha irmã,

À Tinoca.

Agradecimentos

À Professora Doutora Juliana Ferraz Coutinho, por ser a minha inspiração, pela disponibilidade constante e auxílio na realização deste estudo.

Aos meus pais, por serem o meu maior exemplo de vida, por me terem ensinado a ser destemida e resiliente. A quem devo tudo, e a quem nunca conseguirei agradecer por todos os esforços que fizeram por mim.

Ao meu irmão, o meu primeiro grande amor.

À minha irmã, a minha maior saudade e o amor que não cabe no peito.

Ao Bó Manel pelas histórias de superação e pelo mimo. À Vovó Tinoca, a minha primeira (e eterna) melhor amiga. Ao Bu, pelo exemplo de honestidade, justeza e retidão.

Aos meus amigos, Ana, João Pedro, Júlio, Margarida e Tatiana, por fazerem do Porto a minha casa, pelo amparo, pela paciência e por serem a família que escolhi.

Ao Nuno, o amor da minha vida.

RESUMO

Com a presente Dissertação pretende-se aprofundar o tema dos Mecanismos de Celeridade Processual, como um conjunto de ferramentas previstas na lei que permitem uma maior rapidez na decisão da causa.

No presente estudo iremos debruçar-nos sobre o vasto leque de mecanismos previstos no Código de Processo nos Tribunais Administrativos e, que na nossa perspetiva, a sua maior aplicabilidade permitirá um melhor alcance do sentido da justiça, como corolário do Direito, e ainda, a obtenção de uma decisão justa e razoável que os Interessados pretendem quando intentam uma ação judicial, de forma a ver os seus direitos acautelados com o recurso à jurisdição dos Tribunais Administrativos e Fiscais.

A par disto, estamos cientes dos problemas que ainda persistem junto dos Tribunais Administrativos e Fiscais no que diz respeito à sua capacidade de dar cabal resposta aos processos que neles pendem e que sustentam a nossa posição quanto às reais vantagens que se podem obter com a utilização dos referidos Mecanismos de Celeridade Processual, cuja finalidade passa pela boa decisão da causa e a descoberta da verdade material, sem que para tal, os Interessados tenham de aguardar anos e anos, sob pena de se incorrer em inutilidade superveniente da lide.

No primeiro capítulo analisaremos a situação da justiça administrativa em Portugal e as repercussões dessa situação na resolução de litígios. No segundo capítulo, abordaremos as formas do processo administrativo, distinguindo entre ação administrativa urgente e não urgente. No terceiro capítulo, apresentaremos os mecanismos de celeridade processual que iremos estudar, focando três dos mecanismos previstos no CPTA. No quarto capítulo, analisaremos a figura da Audiência Prévia na jurisdição administrativa. No quinto capítulo, analisaremos a relação entre a aplicabilidade e utilidade destes mecanismos e o seu contributo para uma boa decisão do processo, com especial ênfase na celeridade da decisão, através da análise de algumas decisões judiciais dos nossos tribunais.

ABSTRACT

This dissertation aims to deepen the theme of Procedural Speed Mechanisms, i.e. a set of tools provided for by law that allow for a quicker decision.

In this study we will focus on the wide range of mechanisms provided for in the Code of Procedure in the Administrative Courts and, in our view, their greater applicability will allow the sense of justice to be achieved, as a corollary not only of the Law, but also by obtaining a fair and reasonable decision that the Interested Parties hope to achieve when they file a lawsuit, in order to see their rights protected by resorting to the jurisdiction of the Administrative and Tax Courts.

At the same time, we are aware of the problems that still persist in the Administrative and Tax Courts with regard to their ability to provide a full response to the cases brought before them, which underpin our position on the real advantages that can be obtained by using the aforementioned Procedural Speed Mechanisms, the purpose of which is to ensure that the case is properly decided and that the material truth is discovered, without Interested Parties having to wait years and years, under penalty of incurring in the supervening uselessness of the case. In the first chapter we will analyze the state of administrative justice in Portugal and the repercussions of this state of affairs on dispute resolution. In the second chapter we will look at the forms of the administrative process, distinguishing between urgent and non-urgent administrative action. In the third chapter, we will introduce the procedural speed mechanisms that we will be studying, focusing on three of the mechanisms provided for in the CPTA. In the fourth chapter, we will analyze the figure of the Prior Hearing in the administrative jurisdiction. In the fifth chapter, we will analyze the relationship between the applicability and usefulness of these mechanisms and their contribution to a good decision in the case, with special emphasis on the speed with which the decision is reached, by analyzing some judicial decisions from our courts.

Siglas e abreviaturas

al. – Alínea

Ac. – Acórdão

Art. – Artigo

CCP – Código dos Contratos Públicos

cit. – Citada

Cfr. – Confrontar

CJA – Cadernos de Justiça Administrativa

CRP – Constituição da República Portuguesa

CPC – Código de Processo Civil

CPTA – Código de Processo nos Tribunais Administrativos

CRP – Constituição da República Portuguesa

DL – Decreto-lei

ETAF – Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais

L – Lei

ob. – Obra

n.º – Número

p. – Página

pp. – Páginas

Proc. – Processo

RDA – Revista de Direito Administrativo

RJUE – Regime Jurídico da Urbanização e Edificação

ss. – Seguintes

TAF – Tribunais Administrativos e Fiscais

TCAN – Tribunal Central Administrativo do Norte

TCAS – Tribunal Central Administrativo do Sul

Vd. – Vide

Vol. – Volume

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	9
CAPÍTULO I – O Estado da Justiça Administrativa em Portugal	10
CAPÍTULO II – As formas do processo administrativo	16
CAPÍTULO III – Os Mecanismos de Celeridade Processual	21
3.1. A modificação objetiva da instância ao abrigo dos artigo 45.º e 45.º-A do CPTA.....	23
3.2. A seleção de processos com andamento prioritário ao abrigo do artigo 48.º do CPTA	27
3.2.1 A seleção do processo com andamento prioritário <i>versus</i> o contencioso dos procedimentos de massa.....	31
3.3. O exercício dos poderes de gestão processual do juiz	33
CAPÍTULO IV – A Audiência Prévia	37
CAPÍTULO V – A problemática da relação entre a aplicabilidade e utilidade dos mecanismos de celeridade processual. O caso concreto.	47
CONCLUSÃO	52
Bibliografia.....	55
Webgrafia/Sitografia	56
Jurisprudência.....	57

INTRODUÇÃO

O Homem do século XXI apresenta características muito próprias que resultam da vivência numa sociedade mais exigente que decorre, inegavelmente do constante avanço e evolução do mundo que conhecemos. A verdade é que, nos tornámos pessoas cada vez mais insatisfeitas e, a par disso mais intolerantes, quando frustradas as expectativas. Cremos que o Homem hodierno assume estas particularidades porque vivemos todos em função do tempo. Podemos, então afirmar que o tempo é o motor das nossas vidas, porque vivemos em função dele, numa perfeita relação de simbiose.

No Direito, o tempo assume uma função semelhante e, por isso é o tempo indispensável à administração da Justiça e, como tal deve ser um fator adequado à dignidade e responsabilidade da função que representa num Estado de Direito.

Numa altura em que o Direito e a sociedade sofrem constantes mutações, exigindo-se aos Tribunais que sejam capazes de acompanhar a evolução dos tempos, para que possam dar resposta às necessidades dos cidadãos.

Uma visão progressista é, atualmente, paradoxal com o sistema jurisdicional administrativo, pela demora na obtenção de uma decisão dos processos judiciais. Certo é que, estas delongas geram, indiscutivelmente, resultados negativos na esfera jurídica das Partes, podendo culminar naquele que se nos afigura ser o pior dos cenários – a inutilidade superveniente da lide.

Para prosseguir o presente estudo, partiremos da expressão que entendemos espelhar na perfeição o problema que persiste no nosso ordenamento jurídico, no que concerne à jurisdição administrativa, que não tem conseguido cumprir com a sua função e em constante luta contra o tempo. *“O país está sempre a descobrir os mesmos problemas, a iniciar os mesmos debates, a chegar às mesmas conclusões, a bloquear nos mesmos obstáculos. E acredita que, desta vez, é que vai ser. Mas nunca é.”*¹

É urgente alcançar-se a tão desejada mudança e, desbloqueados os já diagnosticados obstáculos, garantir que a jurisdição administrativa portuguesa cumpre o seu propósito e deixar de, estoicamente, lutar contra o tempo.

¹ Artigo redigido por Alexandre Homem de Cristo, para o jornal *Observador*, 19.05.2022, citado por NETO, DORAS LUCAS, *“Portugal Cansa”*, in *A JUSTIÇA ADMINISTRATIVA EM PORTUGAL*, Diagnóstico Presente e Perspetivas Futuras, AAFDL Editora, 2022.

CAPÍTULO I – O Estado da Justiça Administrativa em Portugal

A tutela jurisdicional efetiva e o direito ao acesso à justiça constituem um direito fundamental consagrado no artigo 20.º, n.º 4 da CRP, preceito este que se encontra também plasmado no artigo 2.º do CPTA, tratando-se, portanto de uma verdadeira garantia de que qualquer cidadão goza quando pretende ver um seu direito acautelado pela organização judiciária, isto é, com o recurso aos Tribunais. Esta proteção dos direitos fundamentais, nomeadamente, o direito ao acesso à justiça trata-se de uma ideia subjacente à ideia do Estado de Direito. Assim, tratando-se de um direito de natureza constitucional e, por isso, um direito fundamental, a ninguém pode ser negada a possibilidade de ver apreciado um direito ou interesse seu num qualquer tribunal. Falamos, portanto, de um direito subjetivo, inerente a cada um de nós, enquanto cidadãos, ou seja, de um direito de ação/direito de agir, com recurso ao órgão judicial para apreciar uma determinada pretensão, originando a abertura de um processo judicial. No exercício deste direito de ação, o interessado espera que o mesmo se efetive, mediante um processo equitativo, que no fundo, engloba os demais direitos, além do direito de ação, o direito ao processo, à decisão e à execução da decisão jurisdicional, idealmente, dentro de um limite temporal razoável, que medeia a apresentação da pretensão ao tribunal até à obtenção de uma solução definitiva para o conflito apresentado em juízo.

Como é consabido, são vários os órgãos de soberania do Estado, de entre os quais se inserem os Tribunais, cuja competência assenta na administração da justiça, de modo a garantir a defesa dos interesses dos cidadãos, em conformidade com a lei.² Ora, da conjugação dos artigos *supra* mencionados, ambos se referem aos particulares, que optam por recorrer aos tribunais para verem os seus interesses salvaguardados, lhes deve ser garantido “*o direito de obter, em prazo razoável (...) uma decisão judicial que aprecie (...) cada pretensão regularmente deduzida em juízo*”. Pelo que há, de facto, uma indissociabilidade entre o disposto no CPTA e a CRP no que diz respeito ao direito dos particulares a obter uma solução jurídica dos conflitos, dentro de um prazo que se afigure razoável, de modo a assegurar o efeito útil da decisão e, em consequência, evitar decisões que se verifique uma situação de inutilidade superveniente da lide.³

² Ao fazer referência à função jurisdicional do Estado, não podíamos deixar de destacar os Tribunais Administrativos e Fiscais, cuja competência entendemos ser especialmente importante, uma vez que, são estes os responsáveis por regular as relações entre o Estado e os particulares. E, nesse sentido, o desempenho dessa função se nos afigurar, particularmente complexo, não só pelas questões herméticas em juízo, mas também, porque não se tratam, em princípio de relações inter pares (“de igual para igual”).

³ *Cfr.* ALMEIDA, MÁRIO AROSO DE e CADILHA, CARLOS ALBERTO FERNANDES, *Comentário ao*

Por via disso, cumpre destacar o ênfase que o próprio legislador, tanto no texto constitucional como no CPTA, optou por dar à questão do tempo expectável para a obtenção de uma decisão judicial e, por isso refere a expressão “*em prazo razoável*”, e é, precisamente, sobre este requisito que nos iremos debruçar, em concreto no que diz respeito às decisões proferidas pelos TAF.

Quando se fala no tempo, como premissa para obtenção de uma solução jurídica de conflitos, isto é, no caso de uma decisão judicial em matéria administrativa parece até irónica a sua conjugação. A verdade é que a administração da justiça em Portugal, com recurso aos dados dos últimos anos, parece-nos estar condenada ao fracasso, desde logo, por todos os problemas que a mesma tem vindo a apresentar, que nos propomos aqui a tratar, nomeadamente a dificuldade constante, por parte dos tribunais, em contrariar, aquilo que quase parece ser tendência, quando se trata da obtenção de decisão judicial.

Ainda assim, esta dificuldade é, especialmente, notória nos TAF e são diversas as razões para que assim seja, nomeadamente, no que toca à elevada pendência de processos que esperam uma resolução definitiva. Neste caso, há de facto, uma necessidade abismal de solucionar os atrasos sucessivos que se têm verificado com os processos pendentes nos TAF, por forma a evitar que as decisões que sobre eles se venham a proferir não se tornem, inevitavelmente, inadequadas no que diz respeito ao tempo útil da decisão.

Para além do sério risco de inadequação dos tempos da decisão, tanto no que toca à inutilidade da mesma, como à massiva acumulação de pendências, importa ressaltar também o perigo que a decorrência do tempo representa para a salvaguarda dos direitos dos interessados. Vejamos, não está apenas em causa o risco da inutilidade superveniente da lide, mas também o interesse na prossecução de uma ação judicial por parte dos interessados que, em princípio, já estarão precavidos e conscientes do tempo que demorarão a obter uma resolução do seu conflito e, não raras as vezes, entendem não optar pelo recurso à via jurisdicional, para obtenção de uma decisão judicial em matéria administrativa e fiscal e, por isso, optam por desistir de recorrer à justiça.

E, por isso, impõe-se a seguinte questão, terá a justiça conseguido cumprir com o seu propósito, quando esteja em causa uma solução jurídica de conflitos, quando intentada uma ação judicial e que corra os seus termos nos TAF? A resposta parece-nos clara, “*uma justiça que tarda não é verdadeira justiça*”⁴.

Código de Processo Nos Tribunais Administrativos, 5.^a Edição, Almedina, Coimbra, 2022, pp. 43-47.

⁴ Vd. NETO, DORA LUCAS, “*Portugal Cansa*”, in A JUSTIÇA ADMINISTRATIVA EM PORTUGAL,

Ora, o problema da falta de capacidade para dar resposta e andamento aos processos subjacente aos TAF não é de agora e, por isso, trata-se de uma questão que tem vindo a ser debatida há vários anos pelos próprios juízes, advogados e professores de direito e, por isso são diversas as razões que justificam este “estado de coisas” da justiça.

Os tribunais de 1.^a instância sobrevivem estoicamente ao constante estrangulamento em que se encontram, pelos vários processos que neles correm há anos e que aguardam uma solução definitiva e, por via disso, têm estes tribunais priorizado os processos mais antigos, o que desde logo, nos levanta duas questões, i) a decisão judicial proferida destes processos mais antigos, decorridos vários anos, será adequada e acautelará o direito do Autor que a intentou, naquela data?; ii) quando é que se decide da causa relativa aos novos processos que, diariamente, dão entrada naqueles tribunais?

Estas adversidades não terminam na 1.^a instância e, por isso, vejamos o que acontece quando, depois de proferida uma sentença por um tribunal de 1.^a instância e da qual os cidadãos queiram recorrer para o tribunal de 2.^a instância. A resposta, mais uma vez, parece-nos óbvia, depois de decorridos mais anos, para além daqueles que decorreram na 1.^a instância, decorrerão mais outros tantos para a obtenção de um acórdão.

O atraso dos tribunais na administração da justiça e respetiva resposta às ações judiciais intentadas pelos particulares, não é uma dificuldade que assola apenas os TAF, mas também os tribunais judiciais. No entanto, o panorama atual dos TAF e dos tribunais judiciais não pode ser comparável, desde logo, porque foram várias as soluções encontradas para evitar o congestionamento dos tribunais judiciais, designadamente, o maior número de juízes em funções e, por isso, aos juízes acabados de chegar não lhes é entregue um “monte” de processos em espera, o que denota, um maior investimento por parte do Estado naquela jurisdição. Além disso, há também uma repartição de secções em razão das matérias, ou seja, ao contrário dos TAF cuja decisão assenta apenas em matéria administrativa e matéria fiscal, nos tribunais judiciais, há diversas secções para cada matéria, como é o caso dos tribunais de família e menores, os tribunais de trabalho ou juízos de execução em matéria de direito executivo.

Do mesmo modo, esta solução deveria também ser aplicada nos TAF atenta a imensidão e complexidade das matérias em direito público, por conta das especificidades que apresenta, e a exigência que impende sobre os juízes em dominarem não só a lei nacional aplicável, mas

Diagnóstico Presente e Perspetivas Futuras, AAFDL Editora, 2022, p. 153. A Autora no mesmo artigo destaca como principais problemas, agravamento da pendência processual e consequente paralisação dos processos e na sucessiva redistribuição, que culmina nos desgastes dos juízes, num pior serviço público de justiça e desrespeito pelos cidadãos.

também a lei internacional.

Por isso, acreditamos que a divisão dos TAF em função das matéria, dotando estes tribunais de uma maior especialização poderia contribuir para a atenuação do congestionamento destes tribunais, à semelhança dos tribunais judiciais e garantir a aplicação da justiça de um modo mais célere e capaz.⁵

Posto isto, para além da falta de especialização dos tribunais administrativos, são vários os outros problemas subjacentes que podemos apontar. Primeiramente, é inegável a falta de juízes suficientes⁶ nos TAF capazes de solucionar os processos tanto os pendentes como os novos, sem esquecer dos processos urgentes, como é o caso dos processos cautelares, o contencioso eleitoral, os procedimentos em massa, o contencioso pré-contratual, a intimação para prestação de informações, consulta de documentos e certidões ou a intimação para defesa de direitos, liberdades e garantias⁷ que, naturalmente, são apreciados em primeira linha, deixando os demais, já a correr, para depois. A falta de juízes em efetividade de funções não é, à semelhança de outros, um problema de agora e, tanto assim é que apenas em 2018 houve, de facto, um aumento do número de juízes, pese embora, o número se mantenha insuficiente para o volume de processos. Acresce ainda, a necessidade de modernização do sistema jurisdicional administrativo, no que diz respeito à promoção dos juízes da 1.ª instância para a 2.ª instância, o que permitiria a abertura de novas candidaturas e atenuação da paralisação dos tribunais.

Se estamos perante um problema que não é novo, porque é que nada tem sido feito para contrariar o congestionamento dos tribunais administrativos?

Já aqui se constatou que a delonga na administração da justiça não é um problema que se cinge apenas aos TAF, tendo já os tribunais judiciais padecido do mesmo mal. No entanto, não é justo comparar estas duas realidades e, para tanto, vejamos que quanto aos segundos houve investimento, não só, através da contratação de mais juízes, conforme referido acima, como também, se investiu na especialização destes tribunais, em função das matérias. Já, em

⁵ A necessidade de atualização e especialização dos tribunais administrativos é uma realidade transversal a outros ordenamentos jurídicos e, por essa razão foi e continua a ser necessário encontrar soluções para garantir a boa aplicação da justiça. Assim, em Espanha foi criado o *Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales* competente para apreciar os casos em que está em causa matéria contratual pública, apresentando bons resultados no que diz respeito ao tempo útil de para proferir decisões com segurança e estabilidade (cerca de 42 dias úteis). Solução com a qual simpatizamos, que podendo a mesma funcionar e produzir bons resultados em Portugal, ob. cit. NETO, DORA LUCAS, pp. 157 a 158.

⁶ Cfr. relatório CSTAF 2020, disponível em www.cstaf.pt/documentos/Relatorio%20CSTAF%202.pdf em relação ao número de pendências dos processos, conforme consta do relatório anual CSM de 2021, disponível em www.csm.org.pt/wp-content/uploads/2022/06/RelatorioAnualde2021.pdf

⁷ Os processos urgentes e processos cautelares encontram-se previstos no Título III do CPTA, do artigo 97.º a 134.º, respetivamente *ex vi* artigo 36.º do mesmo diploma legal.

matéria administrativa e fiscal, o mesmo não se sucedeu, o que nos leva a crer que o Estado trata esta jurisdição como uma “jurisdição de segunda categoria”, desde logo, pela falta de investimento nestes tribunais, quer pela não contratação de juízes, oficiais de justiça ou até, pela inexistência de uma bolsa de juízes.

Creemos que é inaceitável, num Estado de Direito, permitir-se a continuação deste “estado de coisas”, no que diz respeito à atual realidade dos TAF, desde logo, porque o principal propósito deste órgão de soberania – administração de justiça – não está a ser devidamente cumprido e, tanto assim é, que vários são os casos de inutilidade superveniente da lide, ou até o próprio incentivo que é oferecido às partes para desistirem dos processos e que, no fundo, não configuram verdadeiros incentivos.⁸ Não nos parece verosímil que se perpetue esta atuação por muito tempo, pela sobrecarga que recai sobre os juízes que se vêm forçados a decidir as causas pendentes “à pressão” o que, inevitavelmente culminará em decisões insuficientes. Em contrapartida, se ao juiz fosse dado tempo para apreciar, devidamente, as questões suscitadas, bem como a busca pela solução mais adequada, a decisão a aplicar seria, naturalmente, mais própria.⁹

A verdade é que esta administração da justiça à condição – dizemos à condição, porque, a sua aplicação está condicionada à decorrência do tempo – se revela penosa, não só para os juízes de direito dos TAF, que se vêm forçados a “despachar” trabalho, sem que possam ter tempo para apreciar o conflito jurídico e chegar à melhor decisão daquela causa, também o papel do advogado é posto em causa e, inevitavelmente, acaba por não conseguir prestar o melhor serviço possível ao seu cliente, desde logo, pela prévia condição de decorrência de muito tempo até que uma determinada questão seja apreciada e decidida¹⁰.

Depois de discorrermos sobre as variadas razões que levaram a este estado da justiça

⁸ Posição com a qual concordamos. Ademais, tal como refere a própria autora, esta livre consciência de que o juiz deve gozar, além de garantir uma boa decisão da causa, poderia também permitir ao juiz equacionar a utilização dos diversos mecanismos de celeridade processual., *vd. ob. cit. NETO, DORA LUCAS*, p. 163.

⁹ Quem o diz é CALDEIRA MARCO, “*Algumas sugestões para a revisão da legislação do contencioso administrativo*”, *in ob. cit.* p. 289, nota 7. O autor no seu artigo explica o funcionamento deste incentivo e, resumidamente, o Estado confessa não dispor de todos os meios necessários para garantir a administração da justiça e, por isso, dispensa as Partes do pagamento das custas a final do processo, ignorando todas as taxas de justiça pagas anteriormente, sem que haja lugar à sua devolução, na medida em que, foi pago um serviço que não foi prestado e, por isso, não se trata de um verdadeiro incentivo, já que as partes saem duplamente prejudicadas, quer pela não apreciação do tribunal da pretensão apresentada, quer pelo dinheiro, inutilmente, despendido.

¹⁰ A título de exemplo, a plataforma eletrónica de gestão processual dos processos que tenham sido intentados nos TAF – o *SITAF* – a sua utilização é, significativamente menos intuitiva, na ótica do utilizador, sobretudo em relação à plataforma eletrónica disponível para a gestão de processos dos tribunais judiciais – *Citius*. Ademais, o papel do advogado, em matéria administrativa, está também dificultado, desde logo, porque as decisões dos TAF, a jurisprudência, não está devidamente disponibilizada para consulta, atenta a falta de publicitação daquelas decisões.

administrativa em Portugal, não nos parece justo culpar os juízes que, dentro dos parcos recursos de que dispõem, apresentam o melhor trabalho possível. Também não nos parece que a principal solução passe pelo legislador. Pelo contrário, cremos que em matéria de lei, o nosso ordenamento jurídico está, razoavelmente acautelado. Não nos parece que a razão para este estado de coisas possa ser imputado aos cidadãos que se limitam a fazer uso de um direito que o texto constitucional consagra. Sobra apenas o poder público que, esse sim, cremos ser o maior responsável pelo estado dos TAF, sobretudo, pela parco investimento que tem feito nestes tribunais, e como expectável, não estão dotados dos meios necessários para puderem apreciar as pretensões intentadas pelos cidadãos.

Ainda assim, por razões de justiça, sempre será de louvar o progresso alcançado com a introdução do DL n.º 174/2019, 13 de dezembro, responsável por trazer à jurisdição administrativa e fiscal juízos de competência especializada, em matéria de contratação pública, de execução fiscal e, ainda em matéria de recursos contraordenacionais. Destacamos aqui, o juízo de contratos públicos existente apenas no Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa e do Porto¹¹ dos quais fazem parte o juízo de contratos públicos, com jurisdição alargada sobre o conjunto das áreas de jurisdição correspondentes aos Tribunais Administrativos de Círculo de Almada, Lisboa, Sintra, Aveiro, Braga, Penafiel e Porto.

Quanto à questão da especialização dos tribunais administrativos e fiscais, cumpre referir que a mesma só surte efeitos, quando se considerar necessária em função dos processos pendentes e a matéria/domínio a que respeitam, sob pena de se despender meios desnecessários, por não se afigurar útil ou preciso. Desta forma, evita-se o alívio escusado num determinado juízo, mantendo os demais – e, por sua vez, carecem desse refoço – sobrecarregados de processos que ali persistem.

É irrefutável a urgente necessidade de modernização do sistema judicial administrativo e fiscal que, conforme se viu, carece de muito investimento por parte do Estado na resolução das várias problemáticas apontadas e outras, no entanto, não podíamos deixar de destacar o decreto-lei em causa, pois consideramos que, em certa medida, contribui para um funcionamento melhorado da justiça, evidenciando-se, desde logo, como principal vantagem o descongestionamento do juízo administrativo comum, seguindo-se, obviamente a qualidade da fundamentação sentenças proferidas, permitindo aos juízes apreciar com tempo a questão trazida a juízo, permitindo-lhe estudar calmamente o assunto, de modo a efetivar a justiça. Cremos, assim, que esta introdução legislativa se insira num vasto leque de outro conjunto de

¹¹ Cfr. artigos 2.º e 8.º do DL 174/2019, de 13 de dezembro.

normas e regras que promovam a melhoria e inovação dos TAF, para melhor realização da justiça ao serviço dos cidadãos.

Por muito que os juízes recorram aos mecanismos de celeridade processual, de modo a permitir uma maior rapidez na decisão das causas, o uso desta faculdade não faz desaparecer os problemas aqui apreciados, nem tão pouco elimina o principal fator para que esta soturna realidade se perpetue no tempo. O uso dos mecanismos de celeridade processual, quanto muito, atenuará o estrangulamento dos tribunais, mas não se substitui à urgente necessidade de investimento.

CAPÍTULO II – As formas do processo administrativo

Como ponto de partida para a elaboração do presente estudo cumpre, antes de mais, analisar sumariamente as formas de processo administrativo. As formas do processo declarativo administrativo encontram a sua previsão nos artigos 35.º e 36.º e seguintes do CPTA¹² que, no fundo configuram modelos de tramitação processual, consoante os diferentes processos, no período que medeia o momento da propositura da ação até à decisão final proferida pelo tribunal.

A revisão de 2015 do CPTA¹³⁻¹⁴ introduziu alterações no que diz respeito à forma do processo, extinguindo a dualidade da ação (ação administrativa comum e ação administrativa especial), promovendo pela adoção de um modelo único de tramitação processual – a ação administrativa.¹⁵

Atualmente, o regime da forma do processo declarativo subdivide-se, no processo declarativo comum, o processo não urgente dará lugar à ação administrativa e o processo urgente às ações administrativas urgentes a que lhes corresponde uma tramitação processual

¹² Sem prejuízo da demais legislação especial aplicável a outro tipo de processos, como é o caso da ação para declaração de perda de mandato ou dissolução de órgãos autárquicos (art. 15.º L27/96, de 1 de agosto), a intimação judicial para a prática de ato legalmente devido em matéria urbanística (artigo 112.º do RJUE) ou a ação para reconhecimento de interesses legalmente protegidos contra atos ou omissões relativos à aplicação do regime jurídico dos acidentes em serviço e doenças profissionais no âmbito da Administração Pública (artigo 48.º DL503/99, de 20 de novembro).

¹³ *Vd. Cfr. ALMEIDA, MÁRIO AROSO DE e CADILHA, CARLOS ALBERTO FERNANDES, Comentário ao Código de Processo Nos Tribunais Administrativos*, 5.ª Edição, Almedina, Coimbra, 2022, p. 254.

¹⁴ *Vd. CORREIA, JOSÉ MANUEL SÉRVULO, “Da ação administrativa especial à nova ação administrativa”, in Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 106, julho/agosto 2014, pp. 49-59.

¹⁵ A este respeito, atente-se ao entendimento de SÉRVULO CORREIA, ob. cit., quanto à nova ação administrativa, no CPTA operou uma “*unificação híbrida e relativa da marcha do processo, em lugar de uma clara rutura com o processo civil de declaração (...), aposta na construção de um meio processual revestido de unicidade formal(...)*”, p. 56.

própria, mediante a aplicação das disposições gerais previstas nos artigos 37.º a 39.º e 45.º a 48.º, todos do CPTA, as disposições relativas à marcha processual, nos termos dos artigos 78.º a 96.º, todos do CPTA, bem ainda o disposto nos artigos 98.º a 111.º do mesmo código, em matéria de processos urgentes, sem prejuízo da aplicação do CPC, a título subsidiário. Já, no que toca ao processo cautelar, previsto no art. 112.º do CPTA, o seu propósito assenta na garantia do efeito útil da ação, destinando-se a evitar que, durante a pendência da ação, a situação de facto sofra qualquer alteração, impedindo-se a perda de eficácia da sentença a proferir.

Portanto, à semelhança do previsto no artigo 546.º, n.º 2 do CPC, também em matéria de contencioso administrativo, se aplica a máxima de lei processual civil¹⁶, “*o processo especial aplica-se aos casos expressamente designados na lei; o processo comum é aplicável a todos os casos a que não corresponda processo especial*”. Após a reforma de 2015, o CPTA abandonou o modelo bipolar do processo, para dar lugar a uma forma única de processo comum, a ação administrativa, enquanto modelo de tramitação processual para os processos cujo objeto do litígio se insere no âmbito da jurisdição administrativa, sem que lhes seja aplicável disposições especiais do CPTA ou de legislação avulsa, não se discutindo pretensões que se insiram no modelo especial de tramitação previsto nos artigos 98.º a 100.º, 104.º e 109.º (cfr. nota 1 de rodapé), em respeito do previsto no seu artigo 37.º, todos do CPTA.

A nova ação administrativa, sob a forma única do processo, reflete-se quer através de impugnações, que dispõem de tramitação própria, quer através de ações de contencioso administrativo urgente, ao abrigo da tramitação prevista nos artigos 78.º e seguintes com as adaptações previstas nos artigos 98.º, 99.º e 102.º do CPTA. Esta nova ação administrativa, em função do tipo de ações trata-se de uma ação declarativa “comum” no âmbito do contencioso administrativo, a par das ações declarativas “especiais” – ação administrativa urgente ou ação relativa a procedimento de massa¹⁷. Neste sentido, a determinação da forma de processo¹⁸ aplicável a uma ação administrativa depende de um conjunto de fatores que importa aferir, antes da propositura da ação, uma vez que, a ação administrativa não urgente, urgente ou cautelar

¹⁶ Para melhor compreensão do novo regime introduzido pela Reforma de 2015 do CPTA, promovendo, em certa medida, uma maior aproximação ao processo civil, veja-se, CARVALHO, ANA CELESTE, “O regime processual da nova ação administrativa: aproximações e distanciamentos ao Código de Processo Civil”, CJA n.º 113, Setembro/Outubro 2015, pp. 14-24.

¹⁷ Vd. MEALHA, Esperança, “A nova ação administrativa: uma encruzilhada de acessos a um caminho processual único”, in Comentários à Revisão do ETAF e do CPTA, p. 362..

¹⁸ “Ou conjunto ordenado de atos a praticar, bem como das formalidades a cumprir, tanto na propositura da ação, como especialmente no desenvolvimento da ação”, FONSECA, Isabel Celeste M., in “Curso de Direito Processual Administrativo Teórico-Prático”, 2.ª edição, Almedina, 2021, pp. 93-94.

visam prosseguir finalidades distintas.

Vejamos, no que diz respeito à ação administrativa não urgente, esta trata-se de uma forma de processo cujo resultado pode culminar “*com sentenças condenatórias, de simples apreciação e constitutivas, recebe no seu âmbito todos os litígios jurídico-administrativos excluídos pela incidência típica dos restantes meios processuais*”. Falamos, então, do contencioso declaratório que se destina à obtenção de uma “*declaração judicial da solução concreta resultante da lei para a situação real trazida a juízo pelo requerente*”¹⁹. Por outras palavras, aquilo que se pretende com o contencioso de declaração é a pronúncia do tribunal, uma solução jurídica concreta e adequada ao caso em juízo. No seguimento, cabe agora referir o processo executivo ou contencioso de execução, cujo propósito assenta na materialização coerciva do direito invocado pelo exequente.

O contencioso de declaração destina-se a regular as, i) ações de condenação, quando o autor se assume titular de um direito, alegadamente violado pelo réu, e pretende que o tribunal se pronuncie, determinando que o réu realize uma determinada prestação; ii) ações constitutivas, quando o autor pretende que o tribunal atribua um efeito jurídico novo, implicando uma alteração da esfera jurídica do demandado (através da criação, modificação ou extinção de uma determinada relação jurídica), mesmo que atente contra a sua vontade; iii) as ações de simples apreciação que se destinam à mera declaração da existência ou não de um direito ou de um determinado facto, com a mesma força vinculativa de uma decisão judicial, quanto a uma concreta situação de incerteza.

A ação administrativa (não urgente) refere-se aos processos, cujo objeto consiste nas pretensões não urgentes, seguindo a forma da ação administrativa, os processos que se destinam à resolução de litígios que resultem de relações jurídico-administrativas reguladas pelo CPTA na parte geral. Trata-se da resolução de litígios que dizem respeito à interpretação, validade e execução de uma determinada relação obrigacional, responsabilidade civil extracontratual das pessoas coletivas públicas, inclusive os titulares dos órgãos, funcionários e agentes, bem ainda as ações de regresso. A par disso, também na ação administrativa se aprecia o reconhecimento de situações jurídicas subjetivas, qualidades ou o preenchimento de condições ou posições jurídicas, a condenação à adoção ou abstenção de condutas ou, ainda as pretensões que respeitem à prática ou omissão ilegal de atos administrativos²⁰.

¹⁹ FONSECA, Isabel Celeste M., ob. cit., pp. 94-95.

²⁰ Elenco meramente exemplificativo. FONSECA, Isabel Celeste M., ob. cit., pp. 97-98. No que concerne às pretensões resultantes da prática ou omissão ilegal de atos administrativos, veja-se o regime que lhes é aplicável, vertido nos artigos 50.º a 65.º e 66.º a 71.º do CPTA.

Ainda, no que toca à ação administrativa, importa referir que, mesmo destinando-se às pretensões formuladas individualmente *supra* referidas, a ação administrativa admite a cumulação de outros pedidos, podendo integrar no seu objeto, não só pretensões de caráter não urgente, como também pretensões de caráter urgente, mediante eventuais adaptações²¹, ao abrigo do princípio da livre cumulação de pedidos.

Isto posto, cumpre agora analisar a ação administrativa urgente que é, essencialmente composta pelas ações que dizem respeito ao contencioso dos atos administrativos em matéria eleitoral da competência dos tribunais administrativos, o contencioso dos atos administrativos praticados no âmbito dos procedimentos de massa e o contencioso dos atos relativos à formação de contratos das diretivas europeias em matéria de contratação pública (artigos 97.º a 103.º-B do CPTA) e, ainda, pelas intimações, designadamente a intimação para prestação de informações, consulta de processos e passagem de certidões, e a intimação para proteção de direitos, liberdades e garantias (artigos 104.º a 111.º do CPTA).

Os processos urgentes distinguem-se da ação administrativa não urgente, pela necessidade destes da obtenção de uma decisão sobre o mérito da causa com mais rapidez e, por isso, a sua tramitação é mais simplificada. Este tipo processo decorre, precisamente pela urgente necessidade da pronúncia do juiz sobre o mérito daquela causa e, portanto, o andamento processual destes processos é, necessariamente, mais rápido em relação aos demais, conforme o artigo 36.º, n.º 1 do CPTA.

Vejamos, aos processos urgentes, pela celeridade que lhe está associada, importa destacar as diferenças do regime que lhes é aplicável, em relação à ação administrativa não urgente. Para tal, atente-se à letra do n.º 2 do artigo *supra* referido, “ 2 – Os processos urgentes e respetivos incidentes correm em férias, com dispensa de vistos prévios, mesmo em fase de recurso jurisdicional, e os atos de secretaria são praticados no próprio dia, com precedência de quaisquer outros. ”. Ora, para além das especificidades previstas no n.º 2, o julgamento, em processo urgente é prioritário em relação aos outros processos, conforme consta do n.º 3 do mesmo artigo. Prosseguindo, no que toca aos recursos o prazo para interposição é de 15 dias e sobem imediatamente no processo ou por apenso, consoante tenha sido proferida a decisão, logo que o processo tenha sido declarado como findo no tribunal recorrido, ou sobe em

²¹ In art. 4.º, n.º 3 do CPTA, “3 – A cumulação de pedidos é possível mesmo quando, nos termos deste Código, *a alguns dos pedidos cumulados corresponda uma das formas da ação administrativa urgente*, que deve ser, nesse caso, observada com as adaptações que se revelem necessárias, devendo as que impliquem menor celeridade do processo cingir-se ao estritamente indispensável” (negrito e sublinhado nossos), in FONSECA, Isabel Celeste M., ob. cit., p. 98.

separado. Para além do prazo mais curto que corresponde a metade do prazo previsto para as ações administrativas não urgentes, de 30 dias, o eventual julgamento pelo tribunal superior é também ele prioritário sobre os demais processos.²² Isto posto, segue a forma de processo urgente, à luz do disposto nos artigos 36.º e 97.º e seguintes do CPTA, os processos relativos ao contencioso eleitoral (art. 98.º), o contencioso relativo aos procedimentos em massa (art. 100.º e ss.), o contencioso pré-contratual (art. 100.º e ss.), a intimação para prestação de informações (art. 104.º a 108.º), a intimação para proteção de direitos, liberdade e garantias (art. 109.º e ss.) e, ainda, os processos cautelares (art. 102.º e ss.).

A respeito dos processos cautelares que integram o elenco dos processos urgentes, este distinguem-se dos demais, nestes o requerente, acreditando na existência de um direito, com o processo pretende uma solução que se evite a verificação de um dano resultante da demora de um processo principal. No entanto, esta decisão será meramente provisória e, por isso o processo cautelar é instrumental em relação ao processo principal, dele dependendo.²³ Portanto, o processo cautelar caracteriza-se, assim, pela instrumentalidade do processo, pela provisoriedade, em relação à decisão final que o Tribunal deverá proferir no processo principal e, ainda, pela sumariiedade que se refere ao juízo sumário que o tribunal deve fazer sobre certos factos, pois é no processo principal que se aprecia aprofundadamente as questões em juízo.

Ainda no que respeita à tutela cautelar, a procedência deste processo depende de critérios de decisão previstos no art. 120.º do CPTA²⁴, nomeadamente o *fumus bonis iuris* ou critério da aparência do bom direito, isto é, num juízo de probabilidade da existência do direito – juízo de probabilidade positivo – e, por isso a pretensão na ação cautelar tem provimento, consoante a forte probabilidade da ação principal ser procedente. A par disto, a existência do *periculum in mora*, um receio fundado de inadequação da decisão final do processo principal, padecendo de insuficiência supervivente da lide. Por fim, o último critério de decisão corresponde à ponderação de interesses, competindo ao juiz fazer uma ponderação justa e

²² A título de nota, importa ainda atentar ao n.º 4 do artigo 36.º que se refere aos processos urgentes que encontram previsão em lei especial, prevendo que, na falta de especificação própria, no que concerne à tramitação processual, estes processos seguem os termos previsto para a ação administrativa, com prazos reduzidos a metade e, quanto ao mais pelo regime dos processos urgentes vertido no n.º 2 e 4 do mesmo artigo e ainda pelo disposto no art. 147.º.

²³ “A decisão proferida no processo cautelar assenta numa cognição sumária cautelar, que é sinónimo de superficialidade no momento da cognição: quer de simplicidade na realização de prova, quer de probabilidade no momento da sua valoração quer ainda dizer *summatim cognoscere*, isto é juízo inconclusivo quanto à *quaestio iuris* que aguarda na causa principal”, in FONSECA, Isabel Celeste M., ob. cit., p. 173.

²⁴ Sem desprimor para os critérios especiais que o CPTA prevê, designadamente, nos artigos 132.º, relativo aos procedimentos de formação de contratos que não se insiram nos artigos 100.º a 103.º-B e 133.º, relativo à regulação provisória do pagamento de quantias.

equilibrada dos interesses a tutelar.

Por fim e, apenas a título de nota final, importa referir o disposto no art. 131.º do CPTA relativo ao decretamento provisório, no fundo, neste caso, pretende-se o reconhecimento da existência de uma *situação especial de urgência* no próprio processo cautelar. Com este instituto, visa-se evitar o *periculum in mora* do próprio processo cautelar, impedindo a verificação de danos resultantes da demora na decisão cautelar.²⁵ Para tal, o legislador estabeleceu que a decisão a proferir, deverá ter lugar no despacho liminar, dentro de 48 horas e, posteriormente, a ação seguir os termos do processo cautelar. Esta figura aplica-se nos casos que carecem da concessão imediata de uma providência cautelar, sem prejudicar a decisão que vier a ser adotada no processo cautelar.

CAPÍTULO III – Os Mecanismos de Celeridade Processual

Entre a inoperância e a rigidez dos tribunais administrativos e fiscais, é urgente contrariar a crescente e contínua tendência destes tribunais ao insucesso. Para o efeito, é importante e essencial para o exercício da função jurisdicional que os tribunais façam uso dos mecanismos de agilização processual previstos na lei. Como ponto de partida do presente capítulo, cumpre, em primeira linha, proceder a uma distinção de figuras entre aquilo que se entende por “mecanismos de celeridade processual” e as fases processuais que contribuem para a tramitação mais célere do processo.

Neste sentido, e como iremos abordar no capítulo imediatamente subsequente, a audiência prévia constitui um perfeito exemplo de uma fase processual que promove o andamento célere de um processo. Conforme se verá mais à frente, no âmbito desta fase processual, é possível que, reunidos um conjunto de pressupostos, o processo termine naquela fase, sem que seja necessário aguardar pela fase de audiência de discussão e julgamento para que haja lugar à decisão final.

Para além desta fase processual como exemplo de tramitação célere, podemos também recorrer, a título de exemplo, ao processo cautelar (processo urgente), como se viu no capítulo anterior ou até a figura do decretamento provisório da providência cautelar, que pode esta, em certa medida configurar um mecanismo próprio de agilização.

²⁵ Cfr. SARDINHA, JOSÉ MIGUEL e CALDEIRA, MARCO, “Um novo juízo especializado”, in Revista de Direito Administrativo n.º 17, maio/agosto de 2023, AAFDL, pp. 159-161.

Ora, em sede de contencioso administrativo, o conceito de mecanismo de agilização e celeridade processual consiste na capacidade que uma ou várias normas detêm para, com autonomia, criar um instrumento que se destine à agilização processual, num determinado momento processual, ou seja, pretende-se que estes instrumentos possibilitem uma simplificação da tramitação do processo.²⁶ Portanto, para efeitos do fim a que se destinam – a celeridade e agilização processual – por mecanismo processual deve entender-se toda a previsão normativa que, com autonomia, está habilitada a promover a tramitação célere do processo, em qualquer fase.²⁷

O conceito de mecanismo de agilização e simplificação processual está intimamente relacionado com o princípio da economia processual, sem que tal ponha em causa a descoberta da verdade material ou a segurança jurídica, oferecendo uma solução o mais rápida possível, sem que surja a questão do efeito útil da decisão.

A previsão de mecanismos de celeridade processual é recente, no nosso ordenamento jurídico e, em termos de agilização processual, foram diversas as alterações introduzidas com a reforma do contencioso administrativo, não só pela previsão destas medidas autónomas, mas também pela adaptação de certos preceitos, como é, por exemplo, o caso do disposto no art. 142.º do CPTA relativo à admissibilidade de recursos jurisdicionais, através do aumento do valor das alçadas, tendo em vista a delimitação da possibilidade de interposição de recursos e, consequentemente, impedir o congestionamento dos tribunais superiores.²⁸

Neste sentido, nem sempre se fala de mecanismo de agilização processual, mas de medida de agilização processual, consoante a sua génese. Como se disse, os mecanismos constituem, só por si um meio próprio e autónomo para efeitos de celeridade processual, diferentemente, uma medida de agilização processual, mais não se trata de uma atuação sobre uma determinada realidade, já prevista, no sentido de se promover pela agilização, não se tratando de um meio próprio com as características referidas, antes uma alteração de um regime pré-existente, não se tratando de um instrumento criado para este propósito.

Assim, revela-se essencial, para uma melhor compreensão do estudo que nos propomos a realizar, procedermos a esta distinção de figuras, na medida em que, estes mecanismos tratam-

²⁶ Para melhor compreensão do conceito de mecanismo, veja-se a definição, “*Um mecanismo processual que vise fins de agilização resultará, assim, de um conjunto normativo que pode ser mais ou menos complexo e que se destina a constituir uma resposta específica e precisa para prosseguir fins de agilização processual*”, in SILVEIRA, JOÃO TIAGO, “Mecanismos de agilização processual e princípio da tutela jurisdicional efetiva no contencioso administrativo”, FDUL, Vol. I, 2017, p.48.

²⁷ A aceção de “mecanismo de celeridade processual” que aqui estudamos cinge-se ao processo administrativo, pelo que se exclui qualquer mecanismo eventualmente relacionado com o procedimento administrativo.

²⁸ À semelhança do regime previsto para a lei processual civil, nos termos do art. 678.º do CPC.

se de uma realidade específica criada para finalidades de agilização.

Neste seguimento, acolhemos o entendimento perfilhado pelo Doutro JOÃO TIAGO SILVEIRA, no que tange à definição de mecanismo de celeridade processual, *“um mecanismo de agilização processual será um instrumento normativo específico que, com autonomia e através de normas jurídicas de direito processual administrativo com suficiente densidade e especificidade, vise a aceleração processual ou a promoção antecipada da uniformização processual no contencioso administrativo.”*²⁹

3.1. A modificação objetiva da instância ao abrigo dos artigo 45.º e 45.º-A do CPTA

No presente subcapítulo procederemos à análise do regime no art. 45.º e 45.º-A, que institui o mecanismo de agilização processual da modificação objetiva da instância. De acordo com a definição *supra* explicitada, entendemos que estamos perante um mecanismo de simplificação processual, desde logo, pela capacidade que este regime dispõe de, com autonomia, constituir um meio expedito para fins de celeridade.

Há lugar à modificação objetiva da instância, quando, na pendência de um processo declarativo, se verifica a existência de uma circunstância que constitui uma causa legítima de inexecução da sentença que vier a ser proferida. Ou seja, quando se ateste a verificação de uma impossibilidade ou eventual lesão do interesse público e o tribunal não possa condenar a Administração Pública à prática de determinados atos jurídicos ou operações materiais, por impossibilidade ou excecional prejuízo para o interesse público, o tribunal pode pronunciar-se, no sentido de recusar proferir uma sentença com o propósito primitivo da ação instaurada pelos interessados, com fundamento na impossibilidade ou lesão do interesse público e, ao mesmo, tempo, o tribunal pode reconhecer que ao autor é devida uma indemnização. Nesse sentido, o tribunal convida as partes a estabelecerem, entre si, o montante que lhe é devido.

No fundo, a modificação objetiva da instância consiste na *“substituição da pronúncia que o autor tinha solicitado pela indemnização que, em eventual sede de execução dessa pronúncia, se ela fosse proferida, sempre seria de reconhecer como devida pelo facto da inexecução, por aplicação do instituto das causas de legítimas de inexecução”*.³⁰ Há, inclusive, na doutrina quem considere esta causa legítima de inexecução um caso estado de necessidade

²⁹ Vd. NETO, DORAS LUCA, “A modificação objetiva da instância no contencioso administrativo enquanto mecanismo de tutela jurisdicional efetiva. O regime dos artigos 45.º e 45.º-A, em particular”, in RDA n.º 14, maio/agosto de 2022, AAFDL, pp. 8-13.

³⁰ Cfr. ALMEIDA, MÁRIO AROSO DE e CADILHA, CARLOS, in ob. cit. p. 303.

ou até mesmo um caso de responsabilidade pelo risco.

Assim, a modificação objetiva da instância, para efeitos de atribuição de uma indemnização ao interessado, importa que se verifique, objetivamente, uma impossibilidade absoluta de prolação de sentença por lesão do interesse público, para que o tribunal a entenda como uma causa legítima de inexecução.

Não obstante, importa referir que este regime só opera, quando o pedido inicial deve ter procedência, contudo por conta do surgimento de um motivo superveniente torna-se inviável a prolação da decisão do tribunal, nos termos do al. a). Verificada a existência de uma pretensão que merece provimento e constatada a inviabilidade da prolação de decisão, com base numa determinada justificação deve o tribunal nos termos da al. b), convidar as partes a ajustarem entre si o montante de uma indemnização devida, sem que profira a sentença pretendida pelo autor.

A indemnização a que a al. b) se refere, tem como propósito fazer-se substituir à satisfação da pretensão que o autor pretendia ver reconhecida, pelo que este *quantum* indemnizatório a que tem direito, verificados requisitos da modificação objetiva da instância e a impossibilidade de ver o seu pedido procedente, por força de uma circunstância inviabilizante, configura um *reconhecimento do direito do autor a ser indemnizado por não poder obter a pronúncia solicitada*".³¹

Ora, o tribunal, reconhece que a pretensão do autor merece procedência, no entanto, atenta a circunstância lesiva do interesse público que obsta à pronúncia do tribunal solicitada, nos termos da al. c) este reconhece o direito do autor ao recebimento de uma indemnização, a título de reparação do prejuízo causado pela não obtenção da pronúncia pretendida. A indemnização *sub judice* refere-se apenas à reparação dos danos causados ao interessado pela não obtenção da pronúncia judicial pretendida, dela excluindo-se outros danos que o lesado possa ter sofrido por conta da atuação da Administração que sempre ocorreriam, mesmo que não tivesse ocorrido numa situação de impossibilidade.

Neste sentido, para que as situações em que há lugar à modificação da objetiva da instância possa originar um processo de indemnização, este só opera quando o autor invoca uma lesão de um interesse por si tutelado, passível de ser avaliado e compensado pecuniariamente, tratando-se, portanto de uma ação de tutela subjetiva.

³¹ Cfr. ALMEIDA, MÁRIO AROSO DE e CADILHA, CARLOS, *in ob. cit.* p. 303, *ex vi* CARVALHO, ANA CELESTE, "O objecto e a modificação do objecto da nova acção administrativa", *in* CJA n.º 114, novembro/dezembro 2015, pp. 3-13.

Ainda a este respeito, importa ainda notar que, a indemnização prevista no art. 45.º do CPTA visa a reparação de danos pela não pronúncia do tribunal, nos termos já referidos, importa constatar que a fixação e atribuição desta indemnização não decorre do preenchimento dos pressupostos da responsabilidade civil extracontratual da Administração. Para a sua atribuição basta que objetivamente, se demonstre que existe uma causa legítima de inexecução.

A causa legítima de inexecução, no regime da modificação objetiva da instância, de que aqui falamos, está prevista no art. 163.º do CPTA, e por “causa legítima de inexecução”, deve entender-se uma impossibilidade absoluta e um excecional prejuízo para o interesse público, com a prolação e execução da sentença.

Vejamos, então em que medida este artigo constitui um mecanismo de celeridade processual, de acordo com os requisitos *supra* explicitados. O tribunal reconhece que há uma impossibilidade que obsta à satisfação do pedido originário do autor, seguindo-se a fixação da indemnização que é devida ao autor por se verificar a existência de uma causa legítima de inexecução. O tribunal fixa um prazo de 30 dias, prorrogável até aos 60 dias, desde que se demonstre expectável a celebração de um acordo entre as partes, dentro deste prazo, nos termos da al. d). Ora, havendo uma causa extintiva da instância – a impossibilidade absoluta ou excecional prejuízo para o interesse público – este regime constitui um verdadeiro mecanismo de celeridade processual, na medida em que, logrando as partes alcançar um acordo, evita-se o protelamento do processo declarativo, pois fixado o *quantum* indemnizatório, a ação termina com a transação judicial.

Ainda quanto a este aspeto, caso as partes não tenham alcançado o acordo, compete ao autor requerer ao tribunal a fixação judicial da indemnização e, em articulado próprio, alegar todos os factos que considera relevantes para efeitos de determinação do montante da indemnização. Nestes casos, o processo prossegue os seus termos apenas no que concerne à indemnização e, deixando de ser adequada a discussão de outras questões.

Aqui chegados, cumpre agora analisar o disposto no artigo 45.º-A, que prevê a extensão da aplicação do regime previsto³² no artigo que lhe antecede, nomeadamente quanto a matérias que contendam com a invalidade do contrato por violação das regras do procedimento de formação. Este artigo foi introduzido pelo Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de outubro e, anteriormente a modificação do objeto da instância, tida era alvo de aplicação de disposição especial, mormente no que concerne à matéria pré-contratual, operava a remissão para o

³² *Cfr. vi* CARVALHO, ANA CELESTE, “Regimes particulares da modificação do objecto do processo: as vicissitudes da instância”, in CJA n.º 116, março/abril 2016, pp. 19-29.

disposto no art. 102.º do CPTA. O disposto na al. a) aplica-se às situações em que o contrato celebrado alvo de impugnação, se encontra executado, revelando-se absolutamente impossível repor a situação pré-contratual sem o cometimento das infrações que invalidaram aquele contrato, uma vez que este já foi executado e se encontra integralmente consumado. Tal como indica a letra da lei, estamos perante uma situação em que é impossível reinstruir o procedimento pré-contratual, atenta a consumação plena do contrato. Por conseguinte, a al. b) refere-se aos casos em que ao juiz é vedada a possibilidade de invalidar um determinado contrato, atenta a ponderação dos interesses públicos e privados. Ou seja, a presente alínea encontra uma norma paralela no art. 283.º CCP³³, na medida em que, também esta constitui uma válvula de escape para os casos em que há um “excecional prejuízo para o interesse público”, o juiz afasta o eventual efeito anulatório do contrato que o interessado pretende, obstaculizando a satisfação do interesse do autor e, por isso também neste caso, opera a convalidação do processo para a fixação de uma indemnização, nos mesmo termos *supra* expostos. Ainda que o autor da pretensão tenha razão quanto à invalidade do contrato, o juiz pode obstar-se a invalidar o contrato em causa, desde que se verifique um excecional prejuízo para o interesse público.

Já o n.º 2 refere-se aos casos em que, na pendência de uma ação de condenação à prática de ato devido, naquela data, devia prover pela satisfação da pretensão do autor, condenando a entidade demandada, nos termos do direito aplicável, mas por força do surgimento de uma alteração superveniente das normas aplicáveis revelou-se impossível que a ação procedesse. Para melhor compreensão, articule-se o disposto no n.º 3 com a improcedência da ação prevista no n.º 2, fundada na alteração superveniente do quadro normativo aplicável, esta só terá lugar, quando afasta o interessado da titularidade de que dispunha naquela situação concreta situação estabelecida em seu benefício, caso o ato administrativo tivesse sido praticado naquele momento.

Em suma, idealmente para efeitos de agilização e simplificação processual, a situação ótima seria o acordo entre as partes e o encerramento do processo, mediante transação judicial. Não obstante, mesmo que não haja acordo e o processo declarativo prossiga os seus termos, apenas no que diz respeito à indemnização, sem que se aprecie outras questões ou outros factos para além daqueles que constituem a causa de pedir da indemnização, tal constitui,

³³ A este respeito, para melhor compreensão veja-se a nota 306, in ALMEIDA, MÁRIO AROSO DE e CADILHA, CARLOS, in ob. cit. pp. 310-311.

necessariamente uma tramitação mais célere do processo, na medida em que já não serão apreciados nem discutidas outras questões. O n.º 3 deste artigo foi alterado na revisão de 2015, revogando o disposto no anterior n.º 5, que previa a necessidade do autor deduzir um pedido autónomo de reparação de todos os danos resultados da atuação ilegítima da Administração, ao passo que, atualmente o regime da reparação dos danos³⁴, nos termos do artigo 45.º opera através da convalidação do pedido primitivo de pronúncia do tribunal num processo de indemnização, sem que haja lugar a uma nova ação com este fim, evitando a prática de atos desnecessários.³⁵ No mesmo sentido, o n.º 4 prevê a inclusão do pedido indemnizatório com os pressupostos referidos, num processo já deduzido pelo autor de indemnização por outros danos, dispensando-se o convite do tribunal às partes para que cheguem a acordo, funcionando neste caso uma cumulação de pedidos, tramitando-se uma única ação para atribuição de uma indemnização, ao ampliar-se o pedido de indemnização e, assim evita-se que o tribunal dê andamento a dois processos com o mesmo pedido.

3.2. A seleção de processos com andamento prioritário ao abrigo do artigo 48.º do CPTA

Neste subcapítulo iremos proceder ao estudo do artigo 48.º do CPTA que prevê o regime dos procedimentos em massa. Trata-se, portanto, de um mecanismo de agilização processual tipificado na lei, cujo principal objetivo passa por dar resposta aos fenómenos de massificação processual desencadeados no domínio do contencioso administrativo, através da proliferação de decisões da Administração relativas a questões comuns destinadas a um grande número de interessados.

Vejamos, o art. 48.º prevê um conjunto de pressupostos de aplicação, positivos e negativos, desde logo, i) a exigência da pendência num mesmo tribunal de um número de mínimo de ações – 11 ações; ii) atendam a atos administrativos praticados pela mesma entidade administrativa; iii) respeitem à mesma relação jurídica material administrativa ou, não sendo, a procedência do pedido pressuponha a apreciação de factos semelhantes, dando lugar à aplicação dos mesmos princípios e regras de direito (n.º 1).

³⁴A indemnização prevista no art. 45.º do CPTA, trata-se apenas de uma indemnização que é devida ao autor, pela não pronúncia do tribunal e é atribuída, exclusivamente, por força da não prolação de decisão, não estando, por isso, aqui em causa, uma situação de indemnização pelo interesse contratual positivo ou negativo, limitando-se a sua aplicação a compensar o autor pela não obtenção de sentença, determinada segundo os critérios de equidade.

³⁵ Cfr. ALMEIDA, MÁRIO AROSO DE e CADILHA, CARLOS, *in ob. cit.* pp. 310-311.

A seleção de um determinado processo não está dependente da vontade das partes, ao qual será atribuído o andamento prioritário, implicando diversas consequências, designadamente a suspensão dos restantes processos (n.º 1, *in fine*), a suspensão dos processos que possam vir a ser intentados na pendência do processo selecionado (n.º 2), a atribuição de carácter urgente ao processo selecionado (n.º 8) e, ainda a intervenção no julgamento de uma formação de juízes alargada composta pelo juiz do processo ao qual tenha sido dado andamento prioritário e por dois juízes, de entre os mais antigos daquele tribunal ou, no caso de haver lugar a uma seleção conjugada de processos, intervêm no julgamento, três juízes entre os mais antigos dos diversos tribunais.

Em súmula, o regime do art. 48.º aplica-se quando se trate de um considerável número de processos que digam respeito a uma relação jurídica material idêntica – quantos aos factos e quanto ao direito aplicável –, contra a mesma entidade. Selecionado o processo, os restantes ficam suspensos até que seja proferida decisão judicial no âmbito do processo selecionado, cujos efeitos irão produzir-se extensivamente aos restantes processos. Ou seja, há lugar à suspensão da tramitação dos processos não selecionados, escolhendo-se aquele processo, que será uma espécie de processo-modelo, relativamente aos suspensos, e a estes são aplicáveis os efeitos da decisão judicial proferida no processo principal. A escolha do processo que será tramitado com urgência compete ao presidente do tribunal ouvidas as partes e desde que o processo penda naquele tribunal.

O n.º 1 do art. 48.º institui que a seleção do processo com andamento prioritário, depende da entrada de mais de dez processos num mesmo tribunal, no entanto, de acordo com o n.º 6, para haver lugar à seleção do processo com andamento prioritário, não é imperativo que estas ações tenham sido, obrigatoriamente intentadas no mesmo tribunal ou respeitem à mesma relação jurídica material, desde que impliquem a aplicação das mesmas normas, sem que tal, ponha em causa a discussão de “*todos os seus aspectos de facto e de direito*”³⁶. Quando esta situação se verifique, compete ao presidente do STA, no âmbito das competências administrativas, ordenar qual ou quais processos deverão ser selecionado(s) e consequente suspensão dos restantes. Esta regra importa, particularmente, para efeitos de competência territorial³⁷, pois que, cabendo ao presidente do STA ordenar qual o processo selecionado, não serão suscitados problemas relativos à competência daquele tribunal.

³⁶ GOMES, CARLA AMADO, in “O regime da seleção de processos com andamento prioritário na revisão de 2019”, e-Pública, Vol. 6 n.º 3, Dezembro de 2019, p. 45. Art. 48.º, n.º 3 do CPTA.

³⁷ O art. 16.º do CPTA prevê que é competente para julgar uma determinada ação, o tribunal da residência habitual ou da sede do autor.

Assim, a partir do momento em que uma determinada ação é selecionada, nos termos do n.º 8 *ex vi* art. 36.º, n.º 4, aplica-se o disposto para os processos urgentes, revestindo o processo selecionado, carácter urgente.

No seguimento, importa clarificar o relevo da função do juiz na seleção do processo, pois deve o tribunal garantir que os processos em causa têm características idênticas, para garantir que a decisão a proferir no processo principal seja, validamente extensível aos demais. Para tal, é especialmente importante a fase da instrução, pois é neste momento que o tribunal aprecia todos os factos constantes dos processos, devendo promover pela realização de todas as diligências que considere essenciais.

Este artigo tem suscitado algumas questões no concernente à garantia dos interesses dos autores dos processos suspensos e, nesse sentido, o n.º 5 prevê os meios de reação e defesa das partes, admitindo a possibilidade de interposição de recurso jurisdicional da decisão de suspensão dos processos em 15 dias “*com fundamento na ausência de qualquer dos pressupostos*” do n.º 1. Além disso, aos autores dos processos suspensos, nos termos do n.º 9, é permitido o recurso da decisão desfavorável proferida no processo principal³⁸ e, nos termos do n.º 11, tendo o recurso interposto tido provimento, os efeitos produzem-se, exclusivamente na esfera jurídica dos recorrentes, pelo que não há aqui qualquer extensão dos efeitos ao autor do processo principal, não recorrente, de modo a salvaguardar os interesses das partes dos processos suspensos. O n.º 10 refere-se à extensão dos efeitos da sentença³⁹ proferida no processo principal aos processos suspensos, cabendo ao tribunal decidir oficiosamente, dentro dos 30 dias subsequentes à notificação da decisão proferida, quando não tenha havido desistência do pedido pelo autor do processo principal ou recurso da decisão desfavorável. Perante uma decisão desfavorável, as partes dos processos suspensos podem, i) desistir do pedido⁴⁰; ii) interpor recurso jurisdicional da decisão; e iii) estender-se a estes os efeitos da decisão proferida. Assim, em momento algum se admite que os processos suspensos possam prosseguir com os seus próprios processos.⁴¹

³⁸ A possibilidade de interposição do recurso jurisdicional pelos autores dos processos suspensos de uma decisão desfavorável proferida no processo principal, não está dependente da interposição de recurso da decisão pelo autor do processo principal.

³⁹ No entendimento de Mário Aroso de Almeida, este impedimento de prossecução dos processos suspensos, autonomamente, revela uma diminuição da tutela., *in* ALMEIDA, MÁRIO AROSO DE, ob. cit. pp. 438-440.

⁴⁰ O n.º 10 não se confunde com o disposto no art. 161.º do CPTA, na medida em que, neste caso, a extensão dos efeitos é decidida oficiosamente pelo tribunal, ao invés do art. 161.º, cuja aplicação depende de requerimento apresentado pelas partes, para esse efeito., *in* nota 4 ao artigo 48.º do CPTA, ALMEIDA, MÁRIO AROSO DE e CADILHA, CARLOS, ob. cit. p. 331.

⁴¹ Quanto à desistência do pedido, importa notar a questão que passa por saber como se processa a tramitação do processo selecionado, quando há lugar à desistência do pedido pelo autor do processo selecionado. Somos a

O art. 48.º, como se viu, pressupõe a aglomeração de todos os processos num único processo, ainda assim este regime não se confunde com o regime da cumulação de pedidos, previsto no art. 4.º do CPTA, nem tão pouco o previsto para a apensação de processos, previsto no art. 28.º do CPTA. O art. 48.º é, verdadeiramente um mecanismo de agilização processual que partilha, em certo modo de um idêntico património genético com estes instrumentos, sobretudo no que diz respeito à agilização processual, propriamente dita, já que ambos os instrumentos primam pela aglomeração de processos idênticos. Por outro lado, no contencioso administrativo, há lugar à apensação quando estejam reunidos os requisitos de que depende a cumulação de pedidos ou a coligação, conforme dispõe o n.º 1 do art. 28.º do CPTA. Ademais, outra grande diferença assinalável reside no facto de no processo administrativo a apensação operar oficiosamente, ao passo que no processo civil a determinação depende, em princípio do requerimento das partes.⁴²

Em suma, a aplicação deste regime opera, perante, i) a mesma causa de pedir; ii) perante pedidos diferentes haja uma relação de prejudicialidade entre eles; e iii) perante uma causa de pedir distinta, a procedência da causa dependa da apreciação de factos semelhantes e, consequentemente, aplicação das mesmas normas de direito.

Isto posto, importa ainda distinguir o art. 48.º do art. 99.º do CPTA que institui o regime aplicável ao contencioso dos procedimentos de massa, visando também a simplificação processual. Em primeiro lugar, este regime constitui um dos tipos de processo urgente e a sua aplicação impõe a participação de, pelo menos 50 participantes, implicando a existência de uma grande número de destinatários. Além disso, a aplicação deste artigo ocorre nos processos cujo domínio assenta nos concursos de pessoal (al. a), procedimentos de realização de provas (al. b) e procedimentos de recrutamento (al. c), quando a ação em causa diga respeito à prática ou omissão de atos administrativos.

O art. 48.º, enquanto mecanismo de simplificação processual, à semelhança de outros, assume efeitos negativos, numa primeira fase, porque não promove imediatamente pela agilização processual (vislumbrando-se até alguma morosidade na análise prévia dos processos até à seleção do escolhido) e, só depois é que há de facto, um efeito positivo que diligencia a simplificação e agilização na tramitação dos processos. Vejamos, a aglomeração de dez

concordar com a possibilidade de se optar pela substituição do autor do processo principal pelo Ministério Público, conforme previsto no art. 62.º do CPTA, ainda que outras questões possam ser suscitadas a este respeito, nomeadamente, no que tange ao interesse pessoal e direto das partes.

⁴² No regime do CPC, não é muito diferente, pois que o artigo 267.º, n.º 1 deste código prevê que, reunidos os pressupostos da admissibilidade do litisconsórcio, coligação, oposição ou reconvenção, intentadas ações separadas, podendo ser reunidas num único processos, pode ser ordenada a sua junção.

processos num único até que haja lugar à seleção do processo que terá o andamento prioritário, impõe ao juiz a prática de um conjunto de atos essenciais até à eleição daquele que será o processo selecionado e consequente suspensão dos demais. Isto é, em primeira linha, a utilização deste mecanismo, implica a existência de uma realidade, indiscutivelmente mais labiríntica, pela análise que o juiz terá de fazer a todos os processos, relevando o elemento quantitativo. No entanto numa segunda fase, este mecanismo é o espelho daquilo que se pretende com a previsão destes instrumentos, já que selecionado o processo, o juiz terá apenas de tramitar um único processo e proferir uma única decisão final, cujos efeitos são extensíveis aos processos suspensos.

Este artigo configura um verdadeiro mecanismo de agilização processual, uma vez que, autonomamente institui um caminho para o descongestionamento dos tribunais administrativos, porque se evita a tramitação de vários processos assentes em questões semelhantes, promovendo-se pela tramitação de um só processo.

Na verdade, este mecanismo, além de evitar a prossecução de um conjunto de processos diferentes atinentes a questões de facto e de direito semelhantes evita a prolação de decisões contraditórias, nos diversos tribunais, pelo que, podemos afirmar que este mecanismo visa uma dupla finalidade, a agilização e celeridade processual e, ao mesmo tempo, a uniformização da jurisprudência e realização da justiça.

3.2.1 A seleção do processo com andamento prioritário *versus* o contencioso dos procedimentos de massa

Diversamente do que ocorre no disposto no art. 48.º, o art. 99.º insere-se na parte dos processos urgentes, resultante da conjugação do disposto nos artigos 36.º, n.º al. b) e art. 97.º, n.º 1, ainda que, ambos as normas assumam um mesmo propósito – a aceleração processual.

Para aplicação do regime art. 99.º é imperativo que se verifique um conjunto de requisitos, desde logo, atender a ações respeitantes à prática ou omissão de atos administrativos no âmbito de procedimentos com mais de 50 participantes e, desde que, digam respeito a concursos de pessoal, procedimentos de realização de provas ou procedimentos de recrutamento, sob a forma de ação administrativa urgente de impugnação dos atos administrativos ou pedido de condenação à prática de ato devido. A utilização do art. 99.º impõe que se encontrem verificados dois grandes requisitos, primeiramente, o elemento quantitativo, isto é, importa que o contencioso diga respeito a um procedimento administrativo

com, pelo menos 50 participantes e, ainda, que o procedimento respeite as matérias das alíneas do artigo 99.º, constituindo assim, o objeto do processo.

O presente regime visa, também ele, a prossecução de fins de simplificação processual, desde logo, não só pelo curto prazo previsto para propositura da ação e de tramitação processual, mas também pela prática de mecanismos de concentração do processo, para que todas as ações que atendam ao mesmo ato administrativo possam ser julgadas no mesmo tribunal e como um processo único, mediante a regra de competência territorial específica prevista da sede da entidade demandada, contrariamente à regra da competência territorial determinada pela área de residência ou sede do autor, bem ainda através da regra da apensação obrigatória⁴³, sempre que as ações foram intentadas separadamente, podendo ser tramitadas num processo único.

A principal diferença entre ambos os regimes reside, no facto de, no primeiro (art. 48.º) estamos perante um verdadeiro mecanismo de agilização processual no que diz respeito aos processos em curso nos tribunais administrativos, em matéria de massificação processual, ao passo que, no art. 99.º, o contencioso de procedimentos de massa, institui um meio processual autónomo, com aplicação própria, relativamente a litígios atinentes à prática, recusa ou omissão de atos administrativos, num determinado procedimento.

Para além disso, importa ainda distinguir os requisitos de que depende a aplicação de cada uma das figuras, no caso contencioso de procedimentos de massa releva o número de participantes daquele procedimento, ao passo que na seleção do processo com andamento prioritário releva o número de ações judiciais sobre a mesma matéria.

Ainda neste sentido, é de salientar uma outra grande diferença nestes regimes, designadamente, no que tange com a impossibilidade de conexão entre eles. Vejamos, no art. 99.º é aplicável, como se disse, sempre que a ação intentada contenda com um ato praticado num procedimento administrativo com 50 participantes, no entanto, caso outros processos venham a dar entrada, posterior e separadamente, há lugar a apensação obrigatória⁴⁴, para instrução e julgamento num processo único e, por isso, não se aplica a medida de simplificação

⁴³ O regime da apensação obrigatória no âmbito do contencioso dos procedimentos de massa não é pacífica na doutrina. Várias são as vozes dissonantes, destacando, desde logo ESPERANÇA MEALHA entende que esta regra, mesmo para efeitos de celeridade e simplificação não reflete vantagens significativas, entendendo que o melhor meio para resolução desta questão passaria pela substituição da apensação obrigatória por uma regra que tenha em atenção a eventual inutilidade ou inconveniência que pode advir, no caso concreto, admitindo que a autonomização da tramitação dos processos será a solução. *Cfr. Contencioso (urgente) dos procedimentos de massa*, in CJA n.º 106, julho/agosto 2014, pp. 79-87.

Ainda a este respeito e, para melhor compreensão do regime da apensação obrigatória veja-se, AFONSO, HELENA MARIA TELO, *“Contencioso dos procedimentos de massa”*, in CJA n.º 130, pp. 22-36.

⁴⁴ ALMEIDA, MÁRIO AROSO DE e CADILHA, CARLOS, ob. cit. pp. 827-830.

processual prevista no art. 48.º. Isto porque, o contencioso de procedimento de massas constitui um meio declarativo limitado às pretensões relacionadas com os atos praticados no procedimento administrativo em causa. Por outro lado, a eventual aplicação do art. 48.º conexamente ao art. 99.º, dependeria assim de uma trílice de requisitos muito exigente, i) 50 participantes no procedimento administrativo; ii) o procedimento teria de respeitar às matérias elencadas no art. 99.º; e iii) teriam de ser intentados mais de dez processos, o que, na nossa opinião, se revela infrutífero uma vez que o processo se tornaria mais exigente. Como se viu, ambos os regimes prosseguem finalidades distintas e por isso não cremos que a previsão de um único regime para situações distintas acautelasse devidamente os fins previstos pelo legislador.

3.3. O exercício dos poderes de gestão processual do juiz

Cumpre neste subcapítulo apreciar os poderes de gestão processual de que o juiz dispõe no que toca à tramitação dos processos. Como ponto de partida para a nossa análise, atentemos ao disposto no art. 7.º-A, que enuncia os poderes e os deveres a que o juiz está sujeito no que contende com a marcha processual, sob epígrafe “dever de gestão processual”. Esta norma impõe que o juiz dirija ativamente o processo, no sentido de tornar a sua tramitação e marcha processual mais célere. Para tal, o n.º 1 enuncia que o juiz deve promover, oficiosamente, desprovido da necessidade de participação das partes, pela realização das diligências necessárias à prossecução ordinária da ação.

O juiz tem assim um ónus ou um poder-dever de promover pela tramitação célere do processo, estando obrigado a recusar a prática de qualquer ato ou diligência que se revele meramente dilatória, ou seja, a prática de atos que inúteis e desnecessários à marcha processual, cuja prática constituiria um atraso indevido do processo.

A previsão e redação do artigo aqui em análise encontra o seu paralelo no art. 6.º do CPC, com a adição do n.º 3 que prevê a irrecorribilidade das decisões proferidas pelo juiz no que diz respeito à direção e adequação do processo. Assim, o dever de gestão processual trata-se, portanto de um “*dever de condução do processo e num dever de adequação formal do processo*”.⁴⁵

Isto posto, podemos afirmar que a aplicação do direito e a atuação do juiz não deve

⁴⁵ Vd. TEIXEIRA, DE SOUSA, “Apontamentos sobre o princípio da gestão processual no novo Código de Processo Civil”, Cadernos de Direito Privado, n.º 43, pp. 10-13.

pautar-se por uma cega rigidez dos normativos legais previstos, ao invés deve apelar-se à maleabilidade do juiz, enquanto *maxime* do direito, devendo ajustar a sua conduta e uso dos poderes de que dispõe, à causa em juízo. Neste sentido, ao abrigo da gestão processual e adequação formal, aquando da tramitação processual, deve o juiz adaptar a prossecução da causa consoante a complexidade do objeto levado a juízo, em respeito pela tramitação célere do processo. Como é consabido, a lei é geral e abstrata, devendo ser cumprida por todos e aplicada, de acordo com os seus ditames, ainda assim, cabe ao julgador interpretá-la e ajustá-la às necessidades emergentes do caso concreto.

A este respeito, importa realçar que os princípios do dever de gestão processual e adequação formal foram alvo de um grande avanço com a reforma do contencioso administrativo, que encontram previsão na lei, no artigo *supra* referido, bem como noutros artigos, com o propósito de potenciar a prossecução mais célere dos processos. A sua aplicação não está concretamente vertida na lei, como norma impositiva de determinadas condutas por parte do julgador. Na verdade, trata-se de um poder-dever que recai não só sobre o juiz, como também, sobre os demais intervenientes processuais, ao longo do nosso código, pelo que não se encontram previstas numa única norma, mas em várias normas. Neste sentido, vejamos algumas das medidas que espelham, em extensa medida, o emprego destes princípios no dia-a-dia do contencioso administrativo e, cuja aplicação depende da intervenção do juiz, i) intervenção processual não prevista, como a resposta escrita a exceções deduzidas na contestação, bem como o prazo aplicável; ii) a delimitação do objeto do litígios e os meios de prova admissíveis, consoante os factos e demais elementos que compõem os autos; iii) a produção de prova poder ocorrer numa ordem diversa daquela que a lei prevê, nomeadamente a ordem de inquirição das testemunhas ou a inquirição simultânea destas; iv) a agregação de processos que permitam a produção de prova conjunta, mediante a verificação de uma certa paridade dos factos e do direito; v) a produção de prova através de outros meios, como a videoconferência; e ainda, vi) a convolação do processo de acordo com a questão de fundo que se discute, para efeitos de pronúncia.

Neste sentido, a gestão processual que recai sobre juiz, permite-lhe que tenha ao seu dispor um conjunto de poderes-deveres que, devidamente aplicados ao caso concreto, permitem uma tramitação mais simplificada e célere do processo, sem que a posição das partes seja posta em causa, nomeadamente a tutela jurisdicional efetiva, inversamente, promove pela rápida pronúncia do tribunal que estas pretendem. Neste sentido, a revisão de 2015, em matéria de celeridade processual aproximou, em certa medida, o contencioso administrativo ao processo

civil, tornando o processo “*mais exigente para os seus intervenientes, mas, de igual modo, mais orientado para a obtenção de uma justiça material e efectiva e que, desejavelmente, será também uma justiça mais célere*”.⁴⁶

Num outro sentido, importa perceber, concretamente qual a substância, sentido e alcance que o legislador pretendeu atribuir ao princípio do dever de gestão processual e o modo como este se materializa. Na verdade, vozes na doutrina já suscitaram esta questão, na medida em que, não se concebe, ao certo qual a configuração que deve ser atribuída a este dever legalmente imposto. Ora, no que se centra com o dever de gestão processual do juiz, não é perceptível se, se trata de um dever “*autonomizável*”, com vista à agilização do processo ou, se por outro lado, configura uma obrigação que engloba os deveres de adequação, direção do processo ou se, se trata de um conjunto de poderes oficiosos de que o julgador dispõe para suprir irregularidades processuais⁴⁷. Como se disse, o dever de gestão processual foi trazido para o processo administrativo, por via do processo civil, construído para que a tramitação dos processos, naquela jurisdição, fosse mais flexível, tal como se pretende reproduzir no contencioso administrativo.

Aquando do surgimento deste dever no processo civil foram várias as vozes sonantes na doutrina que apontaram várias críticas ao sentido e alcance das normas que contêm deveres de gestão e adequação processual, a par de outras, que fortes elogios teceram, entendendo que esta previsão normativa constitui um grande contributo, em matéria de simplificação e celeridade.

Diferentemente, as críticas acima referenciadas no contencioso administrativo não colhem provimento, desde logo importa não esquecer que, aqui estamos perante relações jurídicas diferentes, pois as partes não atuam em igualdade de armas. Ou seja, o contencioso administrativo pauta-se pelo recurso aos tribunais pelos particulares por várias razões que partilham, em princípio, entre si uma certa identidade – a atuação lesiva da Administração e, por isso com o recurso à via judicial, os particulares pretendem ver os seus interesses acautelados, através da prolação de uma decisão em prazo razoável, de acordo com o processo equitativo, com vista à condenação do Estado. Ora, é aqui que releva o papel do juiz no direito administrativo, desde logo, porque estamos perante a garantia do direito à tutela jurisdicional efetiva, constitucionalmente consagrada, assumindo o juiz um papel de protetor dos direitos

⁴⁶ Vd. GUIMARÃES, RICARDO, ob. cit., in CJA n.º 106, 2014, p. 48.

⁴⁷ Vide DAVID, SOFIA, “A gestão organizativa dos tribunais administrativos e o dever de gestão processual, in CJA n.º 106, 2014, p. 30.

fundamentais.⁴⁸

O art. 6.º do CPTA prevê que as partes do processo devem ser tratadas de igual forma, um privado e um ente público, na mesma relação jurídica. Isto posto, no contencioso administrativo, o dever de gestão processual que é imposto ao juiz corresponde a um poder que pretende salvaguardar os direitos fundamentais e a defesa dos particulares e, ainda garantir a legalidade da causa.

Assim, ainda que este princípio contenha uma forte inspiração do princípio consagrado no processo civil, não podemos aplicá-lo *ipsis verbis*. As características próprias e específicas do direito administrativo impõem ao seu destinatário e ao julgador que as aprecie de acordo com as suas particularidades, desde logo porque, ao contrário do que ocorre no processo civil, o juiz ao abrigo do dever de gestão processual, tanto dispõe de poderes que contendem com o agendamento e agilização processual, como de poderes que dizem respeito à adequação formal, de direção efetivo e ativa do processo, bem ainda, o apoio que presta às partes para suprir eventuais irregularidades.

Como já se disse, os poderes para cumprimento do dever de gestão processual está amplamente consagrado no CPTA. São vários os dispositivos legais que encontram na sua génese instrumentos que promovem a célere agilização processual racional e adequada.

A título de exemplo, vejamos o disposto no art. 45.º, n.º 2 do CPTA, parte final impõe ao juiz “ordenar as diligências instrutórias que considerar necessárias”; o art. 87.º-A⁴⁹, nas várias alíneas impõe ao juiz que paute a condução do processo, impondo até uma certa obrigação em promover pela celeridade processual, designadamente, nos termos da al. a) cabe ao juiz “realizar a tentativa de conciliação”, al. c) “discutir as posições das partes, com vista à delimitação dos termos do litígio, e suprir as insuficiências ou imprecisões (...)”, ou ainda, expressamente, na al. e) “determinar, após debate, a adequação formal, a simplificação ou a agilização do processo”. Para efeitos, de direção efetiva do processo pelo juiz, podemos olhar ao disposto no n.º 3 do art. 90.º, “(...) o juiz ou relator ordena as diligências de prova que considere necessárias para o apuramento da verdade, podendo indeferir, por despacho fundamentado, requerimentos dirigidos à produção de prova sobre certos factos ou recusar a utilização de certos meios de prova, quando o considere claramente desnecessário”.

Ora, são os vários os preceitos legais que impõem uma obrigação de direção ativa do

⁴⁸ Vd. DAVID, SOFIA, ob. cit., in CJA n.º 106, 2014, p. 30.

⁴⁹ No que diz respeito à audiência prévia, não nos alongaremos no presente subcapítulo, uma vez que esta figura será analisada, detalhadamente, no capítulo IV da presente dissertação.

processo por parte do juiz, de modo a simplificá-lo e agilizá-lo o máximo que puder, dentro do disposto na lei. Este conjunto dos poderes de gestão do juiz constitui, de facto um mecanismo de agilização processual que se destina a uma célere tramitação do processo. Ainda assim, e apenas a título de nota, tendemos a concordar com a opinião de SOFIA DAVID, no que respeita à maior intervenção do juiz no processo, tendo em conta que o direito administrativo é um direito das partes não estamos certos de que a atribuição de mais poder ao juiz configure a solução ideal para a resolução do problema do congestionamento dos tribunais administrativos.⁵⁰

Não obstante, não temos dúvidas de que, para efeitos de agilização processual, o juiz, por força da lei dispõe de poderes-deveres na sua égide que lhe permite diligenciar pelo tratamento processual mais célere e, idealmente mais eficaz.

CAPÍTULO IV – A Audiência Prévia

Depois de analisados os mecanismos de celeridade processual e, estando em causa a agilização processual cumpre agora apreciar a figura da Audiência Prévia que, não se tratando de um mecanismo de celeridade processual, tal qual os acima mencionados, constitui uma importante fase processual da ação administrativa.

A audiência prévia consiste numa fase processual, cujas finalidades são muito próprias, destacando-se a aproximação das partes e do tribunal, para que mediante a cooperação dos sujeitos processuais e através do diálogo, os mesmos possam chegar a um consenso. Trata-se de uma figura jurídica própria do processo declarativo civil prevista no artigo 591.º e seguintes do CPC passou a estar prevista no processo administrativo, mais concretamente no artigo 87.º-A e seguintes, podendo-se, desde já, adiantar que as finalidades da audiência prévia, na tramitação da ação administrativa são idênticas às previstas para a ação declarativa comum cível.

O art. 591.º do CPC⁵¹ nas diversas alíneas elenca as principais finalidades da audiência

⁵⁰ Cfr. DAVID, SOFIA, ob. cit., p. 37.

⁵¹ O artigo 591.º do CPC, indica como principais finalidades da audiência prévia para a ação declarativa comum cível: i) tentativa de conciliação das partes; ii) facultar às partes a discussão de facto e de direito sobre questões a decidir no despacho saneador; iii) discutir as posições das partes, com vista à delimitação dos termos do litígio, e suprir as insuficiências na exposição da matéria de facto; iv) proferir despacho saneador; v) determinar a adequação formal, a simplificação ou agilização processual; vi) proferir despacho a identificar o objeto do litígio e a enunciar os temas da prova; e vii) programar os atos a realizar na audiência final, estabelecer o número de sessões e a sua

prévia, a par do que ocorre no artigo 87.º-A do CPTA, a saber: i) realizar tentativa de conciliação; ii) facultar às partes a discussão de facto e de direito, quando o juiz tencione conhecer imediatamente, no todo ou em parte, do mérito da causa; iii) discutir as posições das partes, com vista à delimitação dos termos do litígio e suprir as insuficiências ou imprecisões na exposição da matéria de facto que subsistam; iv) proferir despacho saneador; v) determinar, após debate, a adequação formal, a simplificação ou a agilização do processo; vi) proferir, após debate, despacho destinado a identificar o objeto do litígio e enunciar os temas da prova, e decidir as reclamações deduzidas pelas partes; vii) programar, após audição dos mandatários, os atos a realizar na audiência final, estabelecer o número de sessões e a sua duração.

A audiência prévia corresponde à fase de condensação e de saneamento do processo posterior à fase dos articulados, habilitando o juiz e as partes para, em união de esforços, definir os termos do litígio e dentro dos princípios do dever de gestão processual e adequação formal, determinem *“os ritos subsequentes que permitam que, chegada a fase de julgamento, a causa haja tramitado em função do seu concreto recorte.”*⁵²

Posto isto, é claro o papel da audiência prévia no que diz respeito à efetivação do dever de gestão processual do juiz previsto no art. 7.º-A do CPTA conjugado com o princípio de cooperação entre das partes e o tribunal previsto no artigo 8.º.

O dever de gestão processual, quanto à condução do processo está, intimamente conexo ao dever do juiz em praticar atos, tidos por necessários, que levem ao suprimento de insuficiências dos articulados, promovendo pelo andamento célere dos processos e, concomitantemente o cumprimento do princípio da adequação formal do processo, desde logo, pela consagração de poderes do juiz para a adoção de medidas de adequação formal e de simplificação e agilização processual.⁵³

Este dever de cooperação das partes reflete-se, em larga medida no dever das partes do processo, quanto ao esclarecimento das questões que pretendem ver discutidas, nomeadamente a clarificação de dúvidas que persistam e a verificação da existência de exceções dilatórias que obstem ao conhecimento do mérito da causa. Para tal, é essencial que as partes, em sede de audiência prévia, cumpram os deveres processuais que lhes são impostos, sobretudo no que toca aos elementos da prova, permitindo que toda a prova seja previamente apreciada pelo juiz,

provável duração e designar as respetivas datas. – *cfr.* artigo 591.º do Código de Processo Civil.

⁵² Vide COIMBRA, JOSÉ DUARTE, “A audiência prévia no contexto da tramitação da nova ação administrativa”, in *Comentários à Revisão do ETAF e do CPTA*, p. 803.

⁵³ A agilização processual, que se tem em vista com a audiência prévia está espelhada, no referido artigo 87.º-A, mais concretamente, no que toca às alíneas a), c) e d).

permitindo que este possa fixar os elementos da prova, delimitando o objeto do processo a discutir. Ainda quanto aos meios de prova, nesta fase processual, pretende-se que as partes sejam ouvidas, antes da audiência de discussão e julgamento, para que possam, previamente expor as suas pretensões⁵⁴.

Ora, a realização da audiência prévia implica que já se tenha ultrapassado a fase de pré-saneamento do processo⁵⁵, a sua condução, enquanto fase processual, anterior à audiência de discussão e julgamento, é fortemente marcada pelo princípio da oralidade e da imediação⁵⁶. A sujeição a estes princípios decorre do propósito que se visa obter com a sua realização, na medida em que, sob a égide dos poderes do julgador pretende-se promover o debate entre as partes, cujas principais finalidades passa por assegurar o contraditório, sempre que se verifique ser possível proferir decisão de mérito em sede de despacho saneador; em caso de prossecução do processo para julgamento, estabelecer *a priori* os limites da causa, quanto à matéria de facto e quanto ao direito; delimitar o objeto da prova, podendo as partes reclamar desta decisão, imediatamente; instruir a marcha processual de medidas de adequação formal e de agilização ou simplificação processual; e, ainda promover-se pelo agendamento da audiência final.⁵⁷

Posto isto, importa referir que a marcação e realização da audiência prévia está intrinsecamente, dependente da colaboração recíproca das partes e do tribunal, desde logo, pela exigência de comparência dos respetivos mandatários, quando devidamente notificados para o efeito, para que junto do juiz possam prestar esclarecimentos quanto à matéria de facto vertida nos articulados, permitindo ao juiz fixar os temas da prova e delimitar do objeto do litígio, conhecer o posicionamento das partes no processo, conhecer de eventuais exceções dilatórias ou do mérito da causa, que possam, eventualmente, obstaculizar a prossecução da ação.

⁵⁴ Em face disto, nos termos dos artigos 7.º, n.º 3 e 7.º, n.ºs. 2 e 4 do CPC, impõe-se ao juiz que este dê conhecimento às partes do resultado das diligências realizadas, evitando-se, dessa forma, as decisões surpresas, in ALMEIDA, MÁRIO AROSO DE e CADILHA, CARLOS ALBERTO FERNANDES, *Comentário ao Código de Processo Nos Tribunais Administrativos*, 5.ª Edição, Almedina, Coimbra, 2022, p. 712.

⁵⁵ A respeito da fase de pré-saneamento do processo, cumpre enformar que o juiz pode estar, já nessa altura, instruído a proferir despacho saneador, quer para conhecer de exceções dilatórias, quer para absolver o(s) réu(s) da instância, quando as partes não tenham previamente cumprido o disposto num eventual despacho de aperfeiçoamento. Ainda a este propósito, decorrida a fase de pré-saneamento, pode não haver lugar à absolvição da instância, nem à remessa do processo para o tribunal competente e, por isso, o processo segue, para efeitos de instrução e de decisão da causa em sede de julgamento, podendo inclusivamente, haver audiência final, verificada a necessidade de prestação de depoimentos de parte, inquirição de testemunhas ou prestação de esclarecimentos verbais por peritos, conforme resulta do art. 91.º, n.º 1 do CPTA.

⁵⁶ Para melhor compreensão dos princípios da oralidade e da imediação, veja-se, COUTINHO, JULIANA FERRAZ, “A prova no processo administrativo: um desafio interminável”, in *Comentários à revisão do ETAF e do CPTA*, pp. 848-852.

⁵⁷ Vd. ob. cit. ALMEIDA, MÁRIO AROSO DE e CADILHA, CARLOS ALBERTO FERNANDES, *Comentário ao Código de Processo Nos Tribunais Administrativos*, 5.ª Edição, Almedina, Coimbra, 2022, nota 1 pp. 711 e 712.

Aqui chegados, vejamos com mais detalhe as finalidades da audiência prévia. A al. a) do nosso artigo 87.º-A, referente à tentativa de conciliação das partes⁵⁸ - salvo o disposto no art. 87.º-C - e que se nos afigura especialmente relevante para efeitos de agilização processual, desde logo porque a causa pode terminar nesta fase, podendo o tribunal convocar as partes, exclusivamente, para este efeito apenas uma vez. Ainda assim, ao juiz não é vedada a possibilidade de convocar as partes para realização da audiência prévia para tentar a conciliação das partes e uma qualquer outra das várias finalidades que esta visa e, posteriormente convocar a realização de uma “segunda” audiência prévia apenas para a conciliação das partes – ao juiz é vedada a convocação de uma “segunda” audiência prévia, exclusivamente, para efeitos de conciliação das partes, quando já o haja determinado anteriormente. Diversamente, as partes podem, ao abrigo do princípio de liberdade de transação, transigir sobre o litígio em qualquer fase da instância, tal como dispõe o artigo 283.º, n.º 2 do CPC e, por isso não podemos confundir estes conceitos. Às partes é permitido transigir sobre o objeto do litígio em qualquer altura do processo, requerendo a junção do documento que contém a transação ou formular o pedido verbalmente junto da secretaria, nos termos do artigo 290.º, n.ºs. 1 e 2 do CPC. Diferentemente, quando a conciliação das partes resulte da condução ativa do juiz na própria diligência processual fica a constar da ata a transação, relativa àquele ato processual, podendo esta ocorrer na audiência prévia, audiência final ou num outro ato processual, à luz do disposto no n.º 4 do artigo do CPC. Admitindo-se que as partes acordam entre si os termos do processo, dispensa-se a prolação da causa no tempo, porquanto a causa pode terminar na audiência prévia, sem que seja necessário prosseguir para audiência final de julgamento, prescindindo-se da produção de prova e do tempo inerente até à pronúncia do juiz que.

Prosseguindo, a al. b) refere-se à permissão que o juiz dá às partes quanto à discussão dos factos e do direito alegados nos articulados, sempre que pretenda, imediatamente conhecer do mérito da causa, no todo ou em parte.⁵⁹ A Lei n.º 118/2019 introduziu uma alteração

⁵⁸ Ainda que o artigo 87.º-A, n.º 1 al. a) do CPTA preveja, expressamente, a tentativa de conciliação das partes na audiência prévia, o artigo 87.º-C n.º 1 enforma que, no âmbito dos poderes de disposição das partes, a conciliação entre estas pode ocorrer em qualquer estado do processo, não estando por isso limitada apenas à audiência prévia, nem vedada a possibilidade de chegarem a um consenso num estado mais avançado do processo, não estando por isso o juiz vinculado a convocar a realização da audiência prévia, exclusivamente, para este efeito.

⁵⁹ Esta alínea está intimamente relacionada com o disposto no art. 88.º, que verte as disposições aplicáveis ao despacho saneador, na medida em que, se promove pelo uso da faculdade de que o juiz dispõe, quando se considere devidamente habilitado para decidir, no todo ou em parte, da matéria de fundo no despacho saneador nos termos ali elencados. Sumariamente, nos termos desta norma, o despacho saneador destina-se a conhecer das exceções dilatórias e nulidades processuais que tenham sido suscitadas pelas partes, as chamadas questões prévias que possam obstar ao conhecimento do mérito da causa (art. 89.º, n.º 4 e 577.º do CPC) e, em face dos elementos juntos aos autos, compete ao juiz apreciar oficiosamente e, ainda, conhecer total ou parcialmente do mérito da causa, desde que se trate de uma questão de direito, sem que se vede a possibilidade de haver uma decisão com valor de

importante, já que a realização da audiência prévia para esta finalidade deixou de ser obrigatória e, atualmente é meramente facultativa, permitindo ao juiz dispensar a sua realização quando perspetive o fim da causa pela procedência de uma exceção dilatória e, consequente prolação de despacho saneador⁶⁰. Mais uma vez, se destaca a importância desta alínea, sobretudo do despacho saneador, pois alegada e verificada uma exceção dilatória, o processo finda com o despacho saneador, dispensando-se a prática de atos ou diligências que acabariam por se revelar inúteis. Por este motivo, o juiz dispensa a audição das partes, tendo já conhecido das exceções dilatórias no despacho saneador, depois de garantido o contraditório das partes, em sede de articulados. Não obstante, admitindo-se a realização da audiência prévia para este efeito, à semelhança do que ocorre na audiência final (art. 91.º, n.º 3 al. e) do CPTA), o debate entre as partes limita-se a alegações orais.

Segue-se a al. c) que se refere à convocação das partes para realização da audiência prévia com vista à discussão da posição das partes e supressão de imprecisões da matéria de facto alegada para delimitação do objeto do litígio. Nestes termos, há aqui um duplo caminho para limitação do objeto do processo, numa primeira linha, pelo debate entre as partes e o posicionamento adotado e, a par disso, a supressão e conhecimento de eventuais insuficiências que subsistam dos articulados.⁶¹ A convocação da audiência prévia para este fim está sob a égide do poder discricionário de que o juiz goza. A sua realização ocorre quando o juiz entende ser necessário prestar esclarecimento quanto aos factos e direito alegados pelas partes, pretendendo obter esclarecimentos adicionais quanto a essa matéria, em respeito do princípio da cooperação processual. A utilidade da realização desta fase processual revela-se essencial para efeitos de agilização e simplificação processual, desde logo, porque os esclarecimentos solicitados permitem ao tribunal a delimitação com maior rigor e exatidão a matéria de facto que constitui o objeto da prova, bem como as questões de direito que lhe deram causa. Assim, é inegável que o juiz estará, necessariamente mais capaz de proferir despacho de identificação

sentença (n.º 4 do artigo), também ela quanto aos factos, desde que o estado do processo e os elementos carreados permitam, sem mais indagações, a apreciação do pedido.

⁶⁰ Tal como ensinam MÁRIO AROSO DE ALMEIDA e CARLOS ALBERTO FERNANDES CADILHA, no Comentário já aqui citado, a não obrigatoriedade explica-se, pelo facto de no contencioso administrativo o conhecimento de exceções dilatórias ocorrer na réplica e na tréplica, conforme o art. 85.º-A, tornando-se, desta forma, inútil realizar audiência prévia para se debater, oralmente sobre questões já previamente alegadas em sede de articulados, *in ob. cit.* p. 681.

⁶¹ A audiência prévia para efeitos de suprimento de insuficiências dos articulados não tem como pretensão dar às partes a oportunidade de aperfeiçoar o que já tenham, previamente, alegado nos articulados, quando não o hajam realizado no momento adequado, a convite do juiz. A aplicação desta norma destina-se, exclusivamente, ao conhecimento do juiz dessas irregularidades, quando não o tenha detetado em sede de despacho pré-saneador e o juiz tenha remetido o seu aperfeiçoamento para a audiência prévia ou, ainda quando tenham surgido questões após a discussão quanto às posições das partes na decorrência da audiência prévia.

dos temas da prova e a delimitação do objeto do litígio.

No que diz respeito à alínea d), esta fase processual refere-se à prolação de despacho saneador. O despacho saneador conhece de exceções dilatórias e conhece, total ou parcialmente do mérito da causa. Para além das questões de direito, o juiz pode também conhecer das questões de facto e exceções perentórias, conforme consta das alíneas do n.º 1 do art. 88.º do CPTA.⁶² Nos termos do artigo 88.º n.º 3 do CPTA, este despacho é proferido oralmente na audiência prévia, ditado para ata, quando a causa assim o permita ou, por outro lado, tratando-se de um litígio cuja complexidade assim o exija, o juiz pode escusar-se a proferi-lo, reservando-se para a sua prolação por escrito.

Admite-se a não realização da audiência prévia, nos termos do n.º 1 do artigo 87.º - B quando seja claro e preciso para o juiz o fim do processo no despacho saneador, pela procedência de uma exceção dilatória, antecipando o termo da causa.⁶³ Já o n.º 3 prevê esta dispensa, quando a audiência prévia se destine aos fins vertidos no artigo 87.º-A, als. d), e) e f), devendo, para tal, proferir despacho para os fins indicados, dentro dos 20 dias subsequentes ao termo da fase dos articulados. Para efeitos de simplificação e agilização processual, parece-nos que esta alínea é, particularmente relevante pela possibilidade de que o juiz dispõe, ao julgar procedente uma exceção dilatória, determinar o fim do processo, evitando-se a prática de atos processuais infrutíferos.

A alínea e), contende com a adoção de medidas de adequação formal, simplificação e agilização processual. A previsão vertida nesta alínea é o reflexo da justiça administrativa no plano da realização do dever de gestão processual previsto no artigo 7.º-A, impondo ao juiz o dever de dirigir ativamente o processo e promover pelo seu andamento célere, com a adoção das diligências necessárias e dispensa de tudo o que for considerado inútil e meramente dilatório, bem ainda, o dever de audição das partes e, em face disso promover pela adoção de medidas de simplificação e agilização processual, tal qual o vertido na al. e) do art. 87.º-A. No entanto, para melhor compreensão do disposto na referida alínea, importa atentar ao disposto no n.º 2 do mesmo artigo, que confere ao juiz a possibilidade de promover por uma tramitação processual diversa, adequada às especificidades do objeto do processo, adaptar o conteúdo e a

⁶² No seguimento, atente-se ao disposto no art. 88.º, n.º 3 do CPTA, “3 – O despacho saneador pode ser logo ditado para a ata de audiência prévia, mas quando não seja proferido nesse contexto ou quando as questões a resolver o exija, o juiz pode proferi-lo por escrito e, se for caso disso, suspendendo-se a audiência prévia e fixando-se logo data para a sua continuação.”.

⁶³ Para além da procedência de uma exceção dilatória, o juiz pode promover pela dispensa da audiência prévia, quando esta se destine à prolação do despacho saneador, à adoção de medidas de agilização processual ou ainda à prolação do despacho de prova., in ALMEIDA, MÁRIO AROSO DE e CADILHA, CARLOS ALBERTO FERNANDES *ob. cit.* p. 720.

forma dos atos processuais que se venham a praticar ao fim a que estes se destinam, garantindo um processo equitativo.

O art. 547.º do CPC, subsidiariamente aplicável ao contencioso administrativo, admite a possibilidade de se alterar a tramitação processual e até os próprios atos processuais, em função das especificidades da causa e do fim a que os atos processuais se destinam, em cumprimento do princípio de adequação formal, materializando-se na adoção de mecanismos de simplificação processual, como a possibilidade que a lei confere ao juiz de prescindir de atos legalmente previstos, tidos como inúteis para aquela causa, bem como de mecanismos de agilização processual, quando o juiz promove a prática de atos que não se encontram tipificados na lei ou ainda através da modificação da forma e conteúdo dos atos.⁶⁴

No decurso da audiência prévia, a lei permite ao juiz adaptar as regras processuais às particularidades da causa, mediante uma justa ponderação do caso concreto, de modo que, a tramitação processual ocorra de modo mais simples ou complexo, consoante a dificuldade subjacente às questões que carecem de resolução.⁶⁵⁻⁶⁶ A permissão que a lei confere na adoção de mecanismos de agilização processual, que visam a garantia da “justa composição do litígio em prazo razoável”, conforme consta do art. 7.º-A, n.º 1, *in fine*, deve assegurar que o processo tenha uma duração razoável, em relação à sua complexidade, conformando-se com as exigências do processo equitativo, previsto no n.º 2 do art. 87.º-A. No fundo, o processo equitativo constitui, não só um pressuposto, mas também um limite do princípio de adequação formal.

Ora, em sede de audiência prévia, a adoção deste tipo de mecanismos depende do debate das partes quanto à sua aplicação, uma vez que estes podem colidir com o direito processual das partes e alterar a decisão final⁶⁷. Quando a audiência prévia se destina, exclusivamente, para

⁶⁴ *Vd. ob. cit.* ALMEIDA, MÁRIO AROSO DE e CADILHA, CARLOS ALBERTO FERNANDES p. 720; TEIXEIRA DE SOUSA, “Apontamentos sobre o princípio da gestão processual no novo Código de Processo Civil”, *Cadernos de Direito Privado*, n.º 43, pp. 11 e 12.

⁶⁵ A possibilidade que se confere ao juiz de ajustar os regras processuais às particularidades do processo na audiência prévia, podem também ela ocorrer em sede de audiência final, na medida em que, ao juiz é-lhe dada a opção de modificar a ordem de produção de prova, quando entenda ser relevante para a descoberta da verdade material e boa decisão da causa; nos termos do art. 91.º, n.º 4 do CPTA o juiz pode preferir ouvir, simultaneamente, sobre certos factos, as testemunhas de ambas as partes; e, ainda, quando se trate de uma cumulação de pedidos, admite-se a possibilidade do juiz antecipar a decisão do pedido principal, nos termos do art. 90.º, n.º 4 do CPTA.

⁶⁶ Os Doutores MÁRIO AROSO DE ALMEIDA e CARLOS ALBERTO FERNANDES CADILHA, na obra referida na nota 12, entendem que a possibilidade de adoção de mecanismos de flexibilização processual, constituem um “*meio de contrabalançar a uniformização processual*”, decorrente da revisão de 2015 do CPTA, por conta da introdução da forma única do processo, permitindo certos ajustes que se justifiquem pela natureza de cada relação jurídico-administrativa, objeto do litígio, *ob. cit.* p. 721.

⁶⁷ GUIMARÃES, RICARDO, “Gestão dos tribunais”, *in* *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 106, 2014, pp. 44 e 45.

os fins da al. e), o juiz pode dispensar a sua realização, limitando-se a proferir o despacho por escrito, sem ouvir as partes (art. 87.º-B, n.º 3 do CPTA). Porém, nos casos em que não houve lugar à prévia audiência das partes, quer em sede audiência da prévia ou através de despacho escrito, para aplicação das referidas medidas, importa notar que esta decisão não é suscetível de recurso, exceto se a sua aplicação for de encontro com os princípios da igualdade e do contraditório das partes. Nestes casos, pode haver lugar à impugnação do despacho que aplica estes mecanismos com a interposição de recurso da decisão final, por se tratar de uma decisão interlocutória, ao abrigo do disposto no art. 145.º, n.º 2 do CPTA. Ainda assim, a impugnação desta decisão interlocutória cinge-se à legalidade da sua aplicação e nunca ao mérito da medida aplicada, uma vez que este recurso constitui um mecanismo de reação contra uma eventual violação do direito processual das partes.

Para efeitos de celeridade processual, a aplicação de medidas de simplificação processual permite que o julgador promova pelo andamento mais rápido do processo, impedindo que se protele no tempo, desnecessariamente.

Por conseguinte, relativamente à al. f), esta contende com a organização da produção de prova, no qual se insere as finalidades previstas pela al. c). A finalidade desta alínea reveste, a i) identificação do objeto do litígio; ii) enunciação dos temas da prova; iii) eventuais reclamações das partes; e iv) decisão do juiz quanto a estas reclamações.

É no despacho de prova que constam os temas probatórios da causa e o já delimitado objeto do litígio e, é sobre este que devem recair as reclamações das partes, quando suscetíveis de limitar o interesse processual das partes. Nos termos do artigo 89.º-A, n.º 4, o despacho de prova, as reclamações e o despacho sobre as reclamações devem ser proferidos oralmente, em sede de audiência prévia e ditados para a ata, exceto se esta não for gravada e, nesse caso é proferido por escrito. Por último, verificando-se a realização da audiência prévia, e não tendo havido reclamação nessa sede, fica precluída a possibilidade de se fazer uso dessa faculdade posteriormente, pois inexistente uma fase autónoma de reação contra o despacho de prova, salvo quando o recurso da decisão final incidir sobre a matéria de facto.⁶⁸

Por último, a al. g) refere-se à programação dos atos a realizar na audiência final e ao seu agendamento, número de sessões e duração. Esta alínea é, à semelhança de outras, o reflexo do cumprimento do dever de gestão processual e cooperação entre as partes, assumindo uma posição de relevo, já que nos termos do art. 91.º, n.º 4 do CPTA, o juiz pode promover pela

⁶⁸ *Vd. ob. cit.* ALMEIDA, MÁRIO AROSO DE e CADILHA, CARLOS ALBERTO FERNANDES p. 723 *ex vi* FREITAS, DE LEBRE e ALEXANDRE, ISABEL, “Código de Processo Civil Anotado, vol. 2.º, p. 646.

alteração da ordem da produção de prova, em função das especificidades do processo, visando a descoberta da verdade material. Quanto à calendarização das sessões, quanto ao número e quanto à duração, estas estão dependentes da complexidade da causa e dos meios de prova que vierem a ser produzidos. Para além disso, o agendamento prévio impede que a ação se prolongue no tempo, na medida em que, a marcação de novas datas para continuação do julgamento não fica sujeita à disponibilidade dos mandatários.⁶⁹ O agendamento da audiência final em sede de audiência prévia além de constituir uma medida de adequação formal e processual, constitui também uma exigência do dever de cooperação processual das partes e dos mandatários judiciais, cientes de que a pretensão destes passa pela obtenção, com a maior celeridade, eficácia e justa ponderação dos interesses, uma decisão final do litígio. Para finalizar, cumpre apenas referir que não é obrigatória a convocação da audiência prévia apenas para este fim, salvo se o juiz não dispuser de toda a informação necessária para decidir sobre o mérito da causa no despacho saneador, podendo haver lugar à alteração dos requerimentos probatórios apresentados nos articulados iniciais, conforme consta do n.º 6 do art. 87.º-A.

Aqui chegados cumpre, por último analisar o regime da obrigatoriedade da audiência prévia. Para além do que já se expôs ao longo do presente capítulo, o art. 87.º-B do CPTA prevê os casos em que a realização desta fase processual é facultativa. O n.º 1 do referido, determina a dispensa da realização da audiência prévia, quando o processo deva terminar no despacho saneador pela procedência de uma exceção dilatória, trata-se de uma dispensa de realização por determinação legal. Inversamente, o n.º 2 determina a não realização da audiência prévia quando se destine ao fins previstos na al. b) do artigo que antecede – a dispensa da audiência prévia por decisão discricionária do juiz. Ainda a este respeito (art. 87.º-A, n.º 1 al. b), dispensa-se este ato processual, quando o juiz está habilitado, total ou parcialmente, a conhecer do mérito da causa, evitando-se a realização de um ato que implicaria o congestionamento do processo, por inutilidade. O legislador ao prever esta possibilidade no n.º 2 visou a simplificação do andamento do processo e, por isso, à luz dos princípios de gestão processual e adequação formal, o juiz pode promover pela não realização da mesma, desde que não subsistam imprecisões e as partes já se tenham posicionado quanto ao objeto.⁷⁰

⁶⁹ Para efeitos de simplificação processual, idealmente, o juiz, ao abrigo da gestão processual, já deveria levar consigo para a audiência prévia os temas da prova enunciados e o objeto de litígio delimitado, para que, nessa sede, as partes exerçam o contraditório e se promova pelo agendamento da audiência final, nos termos do al. g). Claro está que, esta possibilidade só se verificará, desde que não se observe outras questões que obstem à sua realização, como por exemplo, o conhecimento de uma exceção dilatória.

⁷⁰ Ainda a este respeito, pode exigir-se a realização da audiência prévia para audição das partes, a fim de se poder decidir pela sua dispensa, sob pena de violação do princípio do contraditório (art. 3.º, n.º 3 do CPC).

Em matéria de realização da audiência prévia para aplicação de medidas de agilização e simplificação processual, importa esclarecer que a sua dispensa só deverá ocorrer quando as questões de fundo da causa tenham sido previamente discutidas e esclarecidas pelas partes na fase dos articulados, não devendo subsistir qualquer dúvida que pudesse ser suprida na audiência prévia.

Vimos que é permitida a dispensa da realização da audiência prévia quando esta revele inútil para o processo. Diversamente, quando não há lugar à sua realização e, esta se afigurava necessária, dentro das finalidades que a lei prevê, tal configura uma nulidade processual, podendo ser arguida em sede de recurso, culminando na anulação da decisão que promoveu pela não realização, bem como a anulação do despacho saneador relativo ao mérito da causa.⁷¹

Portanto, a audiência prévia pode ser obrigatória ou facultativa, dependendo dos fins a que se destina. Quando a audiência prévia se destina às finalidades previstas no art. 87.º-A, als. d), e) e f), quando vise a prolação de despacho saneador, decisão quanto à aplicação de medidas de agilização e simplificação processual ou despacho que identifique os temas da prova e do objeto do litígio, há lugar à sua dispensa e, nestes casos, ela é facultativa e dependente do juízo de oportunidade do juiz. Diferentemente, quando a audiência prévia se destine aos demais fins do art. 87.º-A, a sua convocação é obrigatória/vinculativa.

Quanto à realização da audiência prévia para pronúncia do despacho saneador, a sua realização releva quando haja lugar ao conhecimento de exceções dilatórias e não seja expectável que o tribunal se pronuncie pela sua procedência ou, ainda quando o juiz pretenda conhecer, no todo ou em parte, do mérito da causa, para que as partes se pronunciem quanto às questões de mérito e de direito. No caso do tribunal conhecer oficiosamente destas exceções, em cumprimento do disposto no art. 87.º-B, n.º 1, dispensa-se a sua realização e há apenas lugar à emissão de um despacho escrito. Este raciocínio é também aplicável ao despacho de prova, devendo dispensar-se quando as posições das partes já tenham sido previamente definidas na fase dos articulados e o juiz se encontre devidamente esclarecido. Por fim, quando se promova pela dispensa, o despacho para os fins do art. 87.º-A als. d), e) e f) é proferido por escrito, dentro dos 20 dias seguintes ao termo da fase dos articulados.

Em suma, tratando-se o presente estudo de celeridade processual, atento tudo quanto se expôs entendemos que esta fase processual é pertinente para o efeito, desde logo, porque pode evitar a prática de atos processuais inúteis e determinar o fim dos processos, impedindo que

⁷¹ Cfr. Ac. do TRP de 24/09/2015, proc. n.º 128/14.

estes protelem no tempo, escusadamente.

CAPÍTULO V – A problemática da relação entre a aplicabilidade e utilidade dos mecanismos de celeridade processual. O caso concreto.

Aqui chegados, compete-nos agora analisar a relação de utilidade subjacente à aplicação dos mecanismos legalmente previstos para efeitos de celeridade processual de uma decisão judicial e os eventuais efeitos verificados na rapidez da sua prolação.

Como se tem vindo a referir, ao longo do presente estudo, entendemos que a maior aplicação de mecanismos agilizadores refletem um efeito positivo, em matéria de obtenção de uma decisão judicial célere. Ainda assim, importa referir que, para tal, é imperativo que o sistema judicial esteja preparado para acolher a sua aplicação com mais eficácia. A verdade é que, a aplicação deste tipo de mecanismos não se pode bastar numa diminuição desmedida de atos, quando impliquem uma diminuição das garantias dos administrados.⁷²

Contrariamente, a aplicação destes mecanismos de simplificação impulsionam o melhor funcionamento do acesso à justiça e a sua capacidade em dar resposta às necessidades e interesses dos administrados. Os mecanismos, de que aqui falamos, surgem no sentido de auxiliar a justiça, no que diz respeito ao tempo da decisão, salvaguardando os direitos dos cidadãos, não se pretendendo, com isso, uma redução destas garantias.

Desta feita, podemos apontar várias vantagens que a utilização dos mecanismos⁷³ aqui estudados, não só na perspetiva dos cidadãos, mas também da própria Administração Pública, desde logo, no que tange com a eficiência do sistema judicial pela prolação de decisões céleres que, por sua vez conduzem ao descongestionamento dos tribunais administrativos⁷⁴, promovendo pela redução do volume de litígios, diminuindo a delonga do contencioso judicial, a par de uma redução de custos associados aos processos judiciais, constituindo uma real vantagem quer para o Estado, quer para as restantes partes.

Para além disso, podemos ainda considerar que a aplicação destes mecanismos promove

⁷² Vd. NEVES, ANA “*A simplificação administrativa na era digital*”, in CJA n.º 152, Outubro/Dezembro 2022, pp. 37 e 38.

⁷³ Para além dos mecanismos estudados no presente estudo, o direito processual administrativos prevê outros ao longo do CPTA, pelo que as vantagens mencionadas estendem-se aos demais mecanismos não mencionados.

⁷⁴ Como já se disse no Capítulo I, o congestionamento dos tribunais administrativos reflete a ineficácia do sistema judicial no se refere ao tempo da decisões, NETO, DORA LUCAS ob. cit. p. 153.

pela prática de procedimentos mais simplificados e prazos mais reduzidos, contribuindo para decisões claras e melhor fundamentadas. Podemos ainda dizer que a maior utilização destes institutos gera uma maior confiança no sistema judicial, desde logo, porque os procedimentos serão, necessariamente, mais ágeis, gerando, desta forma, uma maior confiança dos cidadãos nos tribunais e na própria Administração e respetivas instituições públicas. A verdade é que, para efeitos de credibilidade e confiança, a aplicação destes mecanismos permite uma redução da burocracia associada ao recurso ao sistema judicial. Sempre se poderá dizer que o uso destas normas reflete um aumento da inovação, nomeadamente, a introdução de novas tecnologias.⁷⁵

Dúvidas não restam de que a utilização destes mecanismos traz muitos benefícios aos tribunais, permitindo também que a justiça atue ao serviço do cidadão, a verdade é que, a massificação de processos administrativos mais simplificados e céleres permitem aos cidadãos criar um sentimento generalizado de satisfação e confiança na justiça e nos nossos tribunais. A título acessório, poderemos sempre entender que a eficiência do sistema judicial administrativo, que se alcança pelo recurso a estes mecanismos, pode refletir uma maior competitividade internacional do país, fortalecendo a posição do país no mercado, tornando-o mais atrativo.

Desta feita, vejamos alguns exemplos de decisões judiciais no nosso ordenamento jurídico que permitiram a obtenção de uma decisão judicial, através do uso destes mecanismos, nomeadamente, no que concerne à audiência prévia, vários são os casos em que o tribunal dispensa a sua realização, ao abrigo dos poderes do juiz de gestão processual, escusando o tribunal de praticar atos meramente dilatórios, quando entende que a simplicidade da causa assim o permite, salvo ainda os casos em que há de facto um *terminus* do processo pela prolação de saneador-sentença.⁷⁶ Não obstante, importa notar, mais uma vez, a importância subjacente às garantias dos administrados e, por isso, não nos opomos à prolação de saneador-sentença, desde que o contraditório oferecido às Partes não seja posto em causa por algum motivo, sobretudo razões de celeridade ou aceleração processual. Pelo que, somos do entendimento que

⁷⁵ De acordo com o já aqui enunciado, a introdução de novas tecnologias e o investimento público no melhoramento do sistema eletrónico de tramitação processual atenuaria as dificuldades sentidas com a plataforma SITAF, na ótica do utilizador, o que permitiria uma modernização da justiça e da própria Administração.

⁷⁶ A título de exemplo, atente-se ao Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte, de 08/11/2021, no âmbito do processo n.º 00176/21.3BEVIS, relator Antero Pires Salvador, disponível em <https://www.direitoemdia.pt/search/show/53c1744ea48f6f6548d12118baf46a699f852d15ed2a9eba441b33826bc49982?terms=simplifica%C3%A7%C3%A3o%20processual>, correspondendo, na perfeição ao supra exposto, relativamente ao desfecho da ação em tempo razoável, pela dispensa de audiência prévia e prolação de saneador-sentença. E, no mesmo sentido veja-se o acórdão do Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte, de 30/09/2022, no âmbito do processo n.º 0254/21.0BEPRT-S2, relator Ricardo de Oliveira e Sousa, disponível em <https://www.direitoemdia.pt/search/show/d3d88755e354db6c4b796271e9a10608490cb89a4c57cf1aac608371a7fc27dc?terms=simplificação%20processual>.

a situação perfeita passará pelas céleres decisões e evitação da prática de atos que se destinam a protelar a prossecução do processo, a par da salvaguarda que sobre os direitos dos cidadãos se impõe.

No mesmo sentido, vejamos um exemplo do mecanismo relativo ao contencioso dos procedimentos em massa, como perfeito exemplo da celeridade processual que se visa obter, através da seleção de um processo único, cuja decisão produzirá efeitos relativamente aos demais processos que se encontram suspensos, de modo a evitar-se a apreciação de vários processos, em que há uma identidade da parte passiva, da causa de pedir e do pedido, conforme dispõe o art. 48.º do CPTA. Para tal, atente-se ao disposto, “ (...) III - O mecanismo previsto no art.º 48.º do CPTA, de processos com andamento prioritário, visa, sobretudo, a uniformidade jurisprudencial; IV - O uso do mecanismo do art.º 48.º do CPTA é um poder-dever do Presidente do Tribunal; V - Verificados que estejam os indicados pressupostos para o uso do mecanismo de agilização processual do art.º 48.º, n.º 1, do CPTA, tal mecanismo deve ser utilizado; (...)”.⁷⁷

Este acórdão teve por objeto um recurso do despacho do presidente do TCA de Lisboa que determinou a suspensão daqueles autos em aplicação do mecanismo previsto no art. 48.º do CPTA, tendo sido alegado que a referida ação não seria similar às demais, nomeadamente nos processos que foram escolhidos como “processos-piloto”. Em suma, recorreu-se ao mecanismo do art. 48.º porque estavam pendentes dezenas de ações que se visou impugnar uma deliberação do CA do Banco de Portugal de 03-08-2014, invocando-se a ilegalidade da interpretação e aplicação do art.º 145.º-H, n.º 2, als. b) e c), do RGICSF. Por outro lado, os ali recorrentes pretendiam não só a invalidação das deliberações, mas também a condenação do Banco de Portugal a levantar uma retenção cautelar de saldos bancários.

O TCA após efetuar uma resenha do processo dos autos e dos processos-piloto acabou por concluir que efetivamente se discutia em todas as ações a legalidade da medida de resolução do BP tomada em deliberação e a aplicação do suprarreferido art. 145.º concluindo que em todos os processos ora analisados as questões a resolver – em termos de factos e de Direito – eram as mesmas ou eram basicamente semelhantes, sem embargo a existência de diferenças pontuais. Concluindo pela verificação de todos os pressupostos para utilização do artigo 48.º conforme ponderado pelo presidente do TCA de Lisboa.

⁷⁷ Cfr. Ac. do TCAS, de 04/07/2019, processo n.º 2552/14.9BELSB, relator, Sofia David, disponível em: <https://www.dgsi.pt/jtca.nsf/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/e9cd4ae0d3325dbd8025842d003e3101?OpenDocument>.

Do sumário do Acórdão pode extrair-se o dever que recai sobre o juiz de, sempre que a causa assim o permita, aplicar o disposto no art. 48.º do CPTA, não só porque promove pelo descongestionamento dos tribunais na hora de apreciar os processos, no caso, apenas um deles (processo selecionado), como promove pela uniformização da jurisprudência. A este respeito, salientamos também o disposto no art. 99.º do CPTA, relativo a procedimentos em massa, em maior escala, desde logo porque surge como requisito essencial de aplicação, a existência de procedimentos com mais de 50 participantes. Ainda assim, o objeto agilizador da norma não deixa de estar evidente, cuja finalidade é semelhante à do artigo 48.º.⁷⁸

Quanto à modificação objetiva da instância, conforme explicitado no capítulo III deste estudo, a aplicação deste mecanismo tem lugar sempre que se verifique a modificação objetiva da instância, julgando-se verificada essa circunstância que, por alguma razão impossibilita o julgador de se pronunciar quanto ao petitório inicial do autor, obstando a prolação de uma decisão, outrossim, em seu lugar, há lugar à fixação e atribuição de uma indemnização. Tal como já se referiu, várias são as razões que podem ocorrer, para que haja lugar à aplicação deste mecanismo, sendo a mais comum na jurisprudência, a lesão do interesse público. No entanto, quanto a este mecanismo em particular, não podemos deixar de referir que, apesar de promover pelo andamento célere do processo, a verdade é que tal decorre da inexistência de pronúncia do tribunal, por impossibilidade superveniente da pretensão do interessado. Isto é, ainda que promova pela aceleração processual, importa ter sempre em linha de conta a salvaguarda dos interesses legalmente tutelados dos cidadãos e ponderar justa e equitativamente a aplicação deste normativo, uma vez que implica a não apreciação judicial de um interesse de uma das partes. O julgador terá sempre que pesar na balança os efeitos que os arts. 45.º e 45.º-A implicam na esfera jurídica do cidadão, a partir do direito deste, designadamente à tutela jurisdicional efetiva, constitucionalmente consagrada.

Para melhor entendimento veja-se o Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, no âmbito do processo 078/15.2BEPRT, de 06/10/2022, No caso dos autos, a Autora intentou uma ação administrativa especial contra o “MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CIÊNCIA”, estando em causa a validade do procedimento concursal, em que a Autora era candidata de contratação de uma escola para o horário 27 Técnicas Especializadas, para lecionar a disciplina de Arte de Representação para o ano letivo de 2014\2015, pedindo a anulação da lista de ordenação dos

⁷⁸ Cfr. Ac. do TCAS, de 19/04/2018, processo n.º 1549/17.1BELSB, relator Pedro Marchão Marques, disponível em: <http://www.gde.mj.pt/jtca.nsf/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/c4f8e8c5223a974e802582780038c1d3?OpenDocument>

candidatos do concurso, atribuindo-lhe ilegalidades mais peticionando a condenação da Ré à prática do ato devido, que passaria por incluir a Autora no primeiro lugar da lista. A primeira instância considerou que tendo já terminado o ano letivo em causa, a situação de facto que a Autora visava concretizar se tornou impossível. Assim, entendeu que os autos não deviam prosseguir, *“visto que a vertente demanda encontra-se destituída de qualquer utilidade processual. Nesta senda, não se justifica a manutenção da lide, pelo que deve a instância extinguir-se por impossibilidade superveniente, nos termos do art.º 277º, al e) do CPC, aplicável ex vi do disposto no art.º 1º do CPTA. A segunda instância manteve a decisão da primeira”*⁷⁹, mesmo que na sua apelação a Autora, ali Recorrente, tenha feito apelo ao mecanismo previsto no art. 45º do CPTA na sua versão original. Ora, estas decisões levaram a Autora apresentar recurso de revista para o Supremo Tribunal Administrativo alegando que se, pelo decurso do tempo, não seria possível concretizar a pretensão da Recorrente tal como formulada, então deveria ser cumprido o disposto no art. 45º do CPTA. O recurso de revista foi admitido e entendeu o Supremo Tribunal Administrativo, que apesar de haver uma impossibilidade absoluta da pretensão original da Autora (ser colocada em Primeiro lugar da lista e ser-lhe atribuída aqueles números de horas para lecionar naquela escola), tal situação não redundava numa situação de impossibilidade superveniente ou de inutilidade superveniente da lide, já que era ainda possível satisfazer uma pretensão indemnizatória, por conversão/modificação do objeto da instância nos termos do artigo 45.º do CPTA na eventualidade de ser procedente o mérito da sua pretensão original. Tendo então, o tribunal de última instância determinado que à Autora seria devido um montante indemnizatório, nos termos do disposto para os casos em que há lugar à modificação objetiva da instância.

⁷⁹ Cfr. Ac. Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, no âmbito do processo 078/15.2BEPRT, de 06/10/2022, relator Adriano Cunha, disponível em: <https://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/168f1a072384fac2802588d70036415d?OpenDocument&ExpandSection=>

CONCLUSÃO

Com o presente estudo pretendemos descortinar a matéria relativa aos mecanismos de celeridade, agilização e simplificação processual, sobretudo no que se refere à utilidade da sua aplicação para efeitos de descongestionamento do sistema judicial administrativo.

Por essa razão, identificamos e discutimos alguns dos problemas que assolam os tribunais administrativos e que justificam, em certa medida, o tempo médio que um interessado tem de aguardar para ver a sua pretensão apreciada e, posteriormente, definitivamente resolvida com a prolação da decisão final.

Analisamos, em concreto, alguns deles e propusemo-nos a demonstrar os efeitos práticos que estes produzem no quotidiano da organização judiciária administrativa. Ainda assim, cumpre referir que nos propusemos a estudar apenas alguns dos mecanismos previstos no CPTA, ficando muitos outros por ver. O presente estudo, no que respeita aos mecanismos de simplificação processual legalmente previstos é, de facto, uma mera gota, num oceano repleto.

Aliás, cremos até que a utilidade alcançada através da utilização dos mecanismos de agilização previstos não se limita aqueles que já se encontram previstos, considerando que o legislador tem ao seu dispor uma ampla margem para criar novos mecanismos de simplificação processual, o que poderia ser um contributo robusto para a melhoria da justiça administrativa.

É nosso entendimento que os mecanismos de celeridade processual, embora ainda não se encontrem totalmente potencializados são eficazes na sua função e ajudam a atenuar a acumulação de processos diários nos TAF. No entanto, entendemos também que a solução para resolução deste problema, a par de uma maior aplicação destes institutos, passará pela modernização do sistema judicial, nomeadamente no que respeita à tramitação eletrónica dos processos, como por exemplo, melhorar a plataforma *SITAF*, tornando-a mais intuitiva.

Também podemos concluir que, a par dos mecanismos, a Audiência Prévia tem um papel essencial na resolução dos problemas identificados, em razão da celeridade que permite imprimir no processo sendo vários os casos em que, no âmbito do exercício dos poderes de gestão processual do juiz, se promove pela não prática de atos que se revelariam inúteis e meramente dilatórios. A verdade é que, o juiz, no escopo dos poderes de que dispõe, tem muita força no processo para limitar a prática de atos processuais desnecessários. Pelo que, deve este poder-dever conferido ao juiz ser exponenciado e a sua correta implementação pode, sem dúvida, contribuir para reduzir a mora processual, melhorando a eficiência do sistema judicial.

Desta feita, é evidente que a utilização destas figuras traz vantagens à ordem jurídica nacional, promovendo pela resolução célere dos litígios, permitindo apreender melhor o sentido e alcance que visam, nomeadamente, no que tange com a eficiência da justiça.

E, podemos ainda acrescentar que a implementação e uso destes mecanismos ao promover pela simplificação na tramitação dos processos, ajuda a desconstruir, passo a passo, a rigidez e burocracia associadas aos tribunais que se vai dissipando, deixando de constituir um impasse na resolução dos litígios, através da referida tramitação simplificada, não só dos processos, mas também dos procedimentos administrativos.

Assim, podemos então concluir que, é impensável desconsiderar o efeito útil que a aplicação destes mecanismos produz no quotidiano dos tribunais administrativos, pois a sua correta utilização, ponderada, justa e equitativa permite ao julgador reduzir, em parte, a carga processual que sobre si recai, na medida em que, se tratam, não apenas de medidas, mas de mecanismos que auxiliam o exercício da sua atividade, nuns casos pela redução de processos por apreciar, noutros casos, pela não apreciação por razões de natureza lesiva para o interesse público, por exemplo.

Como dissemos, não cremos que a solução para a resolução definitiva do estado da justiça administrativa em Portugal – e, talvez nunca cheguemos a estar num estado perfeito, mas pelo menos, numa situação ótima -, passe, apenas pela aplicação destes mecanismos, pois será necessário melhorar muitos outros aspetos, muitos dos quais estruturais e financeiramente exigentes, estando dependentes de opções político-governativas. Não obstante, mesmo não se tratando da salvação do sistema judicial, a verdade é que estes são efetivamente eficazes e os fins que visam são, sem margem para dúvidas, de suma importância, em matéria de celeridade, e a prova disso é mesmo o tempo da decisão final, nos casos em que há lugar à sua aplicação.

Apesar de ser “fácil” a crítica à falta de investimento em reformas estruturais ou à falta de introdução de novos mecanismos no ordenamento jurídico, não adotamos uma visão condescendente do estado atual da justiça administrativa. Isto porque, apesar de estes mecanismos estarem devidamente previstos na lei e serem projetados para acelerar o andamento dos processos não são aplicados com a frequência ou eficácia que deles se poderia extrair, em termos práticos e para efeitos de celeridade processual. Esta subutilização ou utilização inadequada obsta também à maximização e benefícios que estes mecanismos podem proporcionar, dificultando, uma vez mais, o propósito a que se destinam – primeiramente, a aceleração processual e, seguidamente, o descongestionamento dos tribunais.

Reiterando o exposto no capítulo introdutório, esperamos que com este trabalho

possamos ter contribuído, de alguma forma, para ajudar a solucionar o problema dos nossos tribunais e, esperamos que, um dia, o tempo deixe de ser o “inimigo”.

Bibliografia

AFONSO, Helena Maria Telo, *Contencioso dos procedimentos de massa*, Cadernos de Justiça Administrativa n.º 130.

ALMEIDA, Mário Aroso de e CADILHA, Carlos Alberto Fernandes, *Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos*, 5.ª Edição, Almedina, Coimbra Editora, 2022.

ALMEIDA, Mário Aroso de, *Manual de Processo Administrativo*, 7.ª Edição, Almedina, 2022.

CALDEIRA, Marco, “*Portugal Cansa*”, *Algumas sugestões para a revisão da legislação do contencioso administrativo*, Presente e Perspetivas Futuras, AAFDL Editora, 2022.

CARVALHO, Ana Celeste, *O objecto e a modificação do objecto da nova ação administrativa*, Cadernos de Justiça Administrativa n.º 114, novembro/dezembro 2015.

CARVALHO, Ana Celeste, *O regime processual da nova ação administrativa: aproximações e distanciamentos ao Código de Processo Civil*, Cadernos de Justiça Administrativa n.º 113, setembro/outubro 2015.

CARVALHO, Ana Celeste, *Regimes particulares da modificação do objecto do processo: as vicissitudes da instância*, Cadernos de Justiça Administrativa n.º 116, março/abril 2016.

Código do Procedimento Administrativo (DL n.º 4/2015, de 07 de janeiro).

Código de Processo Civil (Lei n.º 41/2013, de 26 de junho).

Código de Processo nos Tribunais Administrativos (Lei n.º 15/2022, de 22 de fevereiro).

Constituição da República Portuguesa (Decreto de 10 de abril de 1976).

COIMBRA, José Duarte, *A audiência prévia no contexto da tramitação da nova ação administrativa*, Comentários à Revisão do ETAF e do CPTA.

COUTINHO, Juliana Ferraz, *A prova no processo administrativo: um desafio interminável*, Comentários à revisão do ETAF e do CPTA

CORREIA, José Manuel Sérvulo, *Da ação administrativa especial à nova ação administrativa*, Cadernos de Justiça Administrativa n.º 106, julho/agosto 2014.

DAVIDA, Sofia, *A gestão organizativa dos tribunais administrativos e o dever de gestão processual*, Cadernos de Justiça Administrativa n.º 106.

Decreto-Lei n.º 174/2019, de 13 de dezembro (procede à criação de juízos especializados – ETAF).

FONSECA, Isabel Celeste M., *Curso de Direito Processual Administrativo Teórico-Prático*, 2.ª edição, Almedina, 2021.

FREITAS, de Lebre e ALEXANDRE, Isabel, *Código de Processo Civil Anotado*, vol. 2.º.

GOMES, Carla Amado, *O regime de selção de processos com andamento prioritário na revisão de 2019*, e-Pública, Vol. 6 n.º 3, dezembro de 2019.

GUIMARÃES, Ricardo, *Gestão dos tribunais*, Cadernos de Justiça Administrativa, n.º 106, 2014.

Lei da Tutela Administrativa (Lei n.º 27/96, de 1 de agosto)

MEALHA, Esperança, *A nova ação administrativa: uma encruzilhada de acessos a um caminho processual único*”, Comentário à Revisão do ETAF e do CPTA.

MEALHA, Esperança, *Contencioso (urgente) dos procedimentos de massa*, Cadernos de Justiça Administrativa, julho/agosto 2014.

NETO, Dora Lucas, *A modificação objetiva da instância no contencioso administrativo, enquanto mecanismo de tutela jurisdicional efetiva. O regime dos artigos 45.º e 45.º-A, em particular*, Revista de Direito Administrativo n.º 14, maio/agosto 2022, AAFDL.

NETO, Dora Lucas, *“Portugal Cansa”, A Justiça Administrativa em Portugal*, Diagnóstico Presente e Perspetivas Futuras, AAFDL Editora, 2022.

NEVES, Ana, *A simplificação administrativa na era digital*, Cadernos de Justiça Administrativa n.º 152, outubro/dezembro 2022.

SARDINHA, José Miguel e CALDEIRA, Marco, *Um novo juízo especializado*, Revista de Direito Administrativo n.º 17, maio/agosto 2023, AAFDL Editora.

SILVEIRA, João Tiago, *Mecanismos de agilização processual e princípio da tutela jurisdicional efetiva no contencioso administrativo*, FDUL, Vol. I, 2017.

TEIXEIRA, Sousa de, *Apontamentos sobre o princípio da gestão processual no novo Código de Processo Civil*, Cadernos de Direito Privado n.º 43.

Webgrafia/Sitografia

Relatório CSTAF 2020, disponível em: www.cstaf.pt/documentos/Relatorio%20CSTAF%202.pdf

Relatório anual CSM de 2021, disponível em: www.csm.org.pt/wp-content/uploads/2022/06/RelatorioAnualde2021.pdf

Temas e Problemas de Processo Administrativo, UC, disponível em: https://www.icjp.pt/sites/default/files/media/ebook_processoadministrativoii_isbn_atualizado_jan2012.pdf

Jurisprudência

Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte, de 08/11/2021, no âmbito do processo n.º 00176/21.3BEVIS, relator Antero Pires Salvador, disponível em <https://www.direitoemdia.pt/search/show/53c1744ea48f6f6548d12118baf46a699f852d15ed2a9eba441b33826bc49982?terms=simplifica%C3%A7%C3%A3o%20processual>

Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte, de 30/09/2022, no âmbito do processo n.º 0254/21.0BEPRT-S2, relator Ricardo de Oliveira e Sousa, disponível em <https://www.direitoemdia.pt/search/show/d3d88755e354db6c4b796271e9a10608490cb89a4c57cf1aac608371a7fc27dc?terms=simplificação%20processual>

Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte, de 25/11/2022, no âmbito do processo 00075/21.9BEBRG, relator Maria Fernanda Antunes Aparício Duarte Brandão, disponível em <http://www.gde.mj.pt/jtcn.nsf/89d1c0288c2dd49c802575c8003279c7/3efa731d708b89a980258911003f5fe7?OpenDocument>.

Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, de 19/04/2018, processo n.º 1549/17.1BELSB, relator Pedro Marchão Marques, disponível em <http://www.gde.mj.pt/jtca.nsf/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/c4f8e8c5223a974e802582780038c1d3?OpenDocument>

Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, de 04/07/2019, processo n.º 2552/14.9BELSB, relator, Sofia David, disponível em <https://www.dgsi.pt/jtca.nsf/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/e9cd4ae0d3325dbd8025842d003e3101?OpenDocument>.

Ac. Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, no âmbito do processo 078/15.2BEPRT, de 06/10/2022, relator Adriano Cunha, disponível em: <https://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/168f1a072384fac2802588d70036415d?OpenDocument&ExpandSection=>