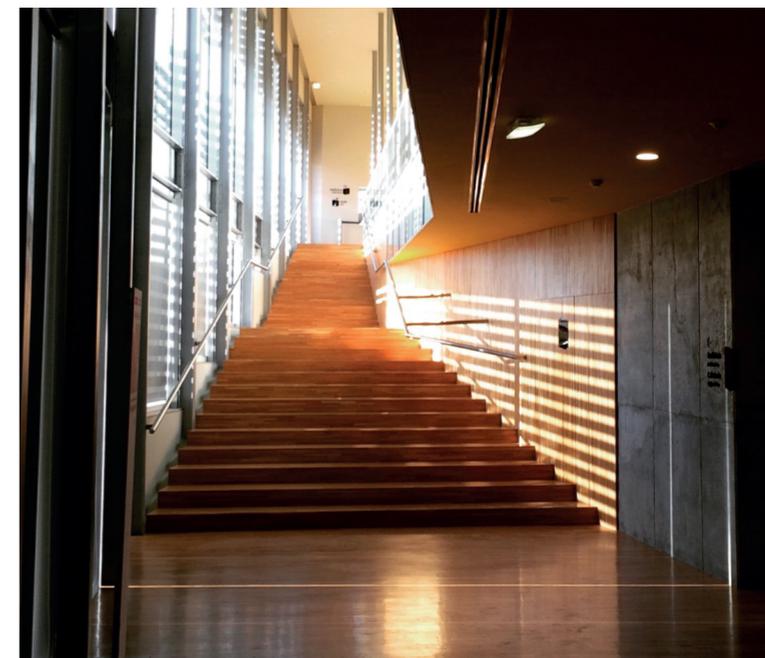


Apresentação: Carlos Cadilha e Mário Aroso de Almeida

Comentários: Carlos Carvalho; Esperança Mealha; Sofia David; Ana Neves; Tiago Serrão; Ricardo Pedro; Vera Eiró; Marco Caldeira; Alexandra Leitão; Rui Tavares Lanceiro; Ana Raquel Gonçalves Moniz; Elizabeth Fernandez; José Duarte Coimbra; Carla Amado Gomes; Pedro Melo e Maria Ataíde Cordeiro; Sara Younis Augusto de Matos; Joana Loureiro; Fernanda Maças; Ricardo Guimarães; Dora Lucas Neto

CARLA AMADO GOMES
ANA FERNANDA NEVES
TIAGO SERRÃO
(COORD.)



CARLA AMADO GOMES
ANA FERNANDA NEVES
TIAGO SERRÃO
(COORD.)

COMENTÁRIOS À
REVISÃO DO ETAF E
DO CPTA

COMENTÁRIOS À REVISÃO DO ETAF E DO CPTA



AAFDL
EDITORA

www.livraria.aafdl.pt



AAFDL
EDITORA
2016



AAFDL
EDITORA

2016

A impugnação de actos no novo CPTA: âmbito, delimitação e pressupostos

Marco Caldeira

Advogado

Assistente Convidado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

Investigador no Centro de Investigação de Direito Público

Sumário: I. Introdução; II. Apreciação das principais alterações legislativas; A). Actos impugnáveis; B. Pedidos; C. Legitimidade activa; D. Prazos; E. Efeito suspensivo; F. Tramitação processual / Modificação objectiva da instância; III. Conclusão.

I. Introdução

1. Aprovado na sequência da autorização legislativa concedida pela Lei n.º 100/2015, de 19 de Agosto, o Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de Outubro, veio proceder a uma revisão extensa (e, em alguns pontos, profunda) do regime do contencioso administrativo em Portugal, constante do Código de Processo nos Tribunais Administrativos (“CPTA”), aprovado pela Lei n.º 15/2002, de 22 de Fevereiro.

O presente texto visa proceder a uma primeira análise das alterações agora incorporadas no CPTA, cingindo-se especificamente à impugnação de actos administrativos. Isto significa, por um lado, que não serão abordados outras matérias também constantes do CPTA (por muito importantes que sejam) e, por outro lado, que, mesmo em sede de impugnação de actos administrativos, não se traçará aqui um panorama geral de todo o regime, pretendendo-se tão-somente assinalar as principais alterações neste âmbito introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 214-G/2015¹.

¹ Ressalva-se ainda que o texto incidirá sobre a impugnação de actos administrativos *através da acção administrativa*, não abrangendo a exposição, portanto, a análise de outros regimes impugnatórios, como sejam os do processo urgente de contencioso pré-contratual (regulado nos artigos 100.º a 103.º-B do CPTA) ou a via arbitral – que, de resto, com

2. Antes, porém, de se passar a essa apreciação crítica, uma ressalva prévia para sublinhar que continuamos perante uma *matéria nuclear*, que integra o próprio cerne da justiça administrativa: sem prejuízo dos movimentos doutrinários no sentido da desvalorização do acto administrativo em prol da relação jurídica administrativa² e até de algumas manifestações de acolhimento desses movimentos por parte do legislador³, a verdade é que

as alterações do Decreto-Lei n.º 214-G/2015, viu substancialmente aumentadas as suas potencialidades neste âmbito, já que passou a ser admitida, em termos amplos, a constituição de tribunal arbitral para o julgamento de “[q]uestões relativas à validade de actos administrativos, salvo determinação legal em contrário” [cf. artigo 180.º, n.º 1, alínea c) do CPTA], ainda que, compreensivelmente, em tais arbitragens os árbitros devam decidir “*estritamente segundo o direito constituído, não podendo pronunciar-se sobre a conveniência ou oportunidade da atuação administrativa, nem julgar segundo a equidade*” (cf. artigo 185.º, n.º 2 do CPTA). Por último sobre o novo regime da arbitragem, cf. MARGARIDA OLAZABAL CABRAL, “A arbitragem no projeto de revisão do CPTA”, in *Julgar*, n.º 26, Maio-Agosto de 2015, páginas 99 a 119, e, já à luz do CPTA revisto, AA.VV., *Arbitragem e Direito Público*, Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, Lisboa, 2015.

Sem prejuízo do seu extremo interesse, estas matérias extravasam o escopo do presente texto e, de resto, serão objecto de atenção noutros artigos incluídos nesta obra, pelo que para lá se remete.

² Cf., em especial, as monografias de VASCO PEREIRA DA SILVA, *Em busca do acto administrativo perdido*, Almedina, Coimbra, 1996, bem como, mais recentemente, de LUÍS S. CABRAL DE MONCADA, *A relação jurídica administrativa – Para um novo paradigma de compreensão da actividade, da organização e do contencioso administrativos*, Coimbra Editora, Coimbra, 2009.

De todo o modo, não pode deixar de se concordar com SÉRVULO CORREIA quando este Autor afirma que “o acto administrativo é um modo de criar, de modificar ou de extinguir relações jurídicas administrativas” (cf. “Impugnação de actos administrativos”, in *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 16, Julho/Agosto de 1999, página 12, bem como “Acto administrativo e âmbito da jurisdição administrativa”, in AA.VV., *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Rogério Soares*, Coimbra Editora, Coimbra, 2001, página 1169), pelo que, mais do que um afastamento, há na verdade uma incontornável proximidade entre os dois conceitos (acto administrativo e relação jurídico-administrativa).

³ Visíveis, por exemplo, no Código do Procedimento Administrativo (“CPA”), quer o anterior, de 1991, quer o actual, aprovado pelo recente Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de Janeiro, e no qual, nas palavras de LUÍS FÁBRICA (proferidas à luz do Projecto, mas transponíveis para a versão final), se mantém, “*embora atenuado, o inconfessado fascínio pelo esquema da relação jurídica*” – ainda que, como o Autor não deixa de apontar, também o acto administrativo permaneça “*como a verdadeira figura-chave do CPA*”: cf. “Comentários ao projecto de revisão do Código do Procedimento Administrativo”,

– até por razões históricas conhecidas, desde a já ancestral suspeição que recai sobre o poder executivo⁴ ao facto de o acto administrativo unilateral e autoritário constituir a principal face da tradicionalmente denominada “Administração agressiva”⁵ e de ser, ainda hoje, inquestionavelmente, a forma jurídica mais utilizada pela Administração Pública⁶ –, a impugnação de actos administrativos reveste uma importância central no âmbito do contencioso administrativo. Com efeito, apesar da eliminação da anterior dualidade de meios processuais⁷ – que determinou que deixasse de existir um meio processual próprio para a formulação de pretensões impugnatórias

in *Direito&Política*, n.º 4, Julho-Outubro de 2013, página 165. Referindo-se, do mesmo modo, à *continuada atenuação do “actocentrismo”* no novo CPA, cf. MIGUEL ASSIS RAIMUNDO, “Circulando entre o substantivo e o adjectivo – brevíssimas notas sobre a articulação entre a(s) reforma(s) do CPA e do CPTA”, in AA.VV., *O Anteprojecto de revisão do Código de Processo nos Tribunais Administrativos e do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais em debate* (coord. CARLA AMADO GOMES, ANA FERNANDA NEVES e TIAGO SERRÃO), Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, Lisboa, 2014, páginas 270 e seguintes.

⁴ Cujas causas “*podem ir buscar-se a épocas muito recuadas*” e que se espelha paradigmaticamente no facto de não se confiar na capacidade da organização administrativa para modificar ou revogar actos administrativos ilegais, do mesmo modo como se confia na capacidade do legislador para rever leis iníquas ou na dos Tribunais para rever sentenças injustas: cf. ROGÉRIO EHRHARDT SOARES, “Administração Pública e Controlo Judicial”, in *Revista de Legislação e de Jurisprudência*, Ano 127.º, n.º 3845, Dezembro de 1994, páginas 226 e 227.

⁵ Sem prejuízo de a distinção corrente entre “Administração agressiva” e “Administração prestadora” ter um alcance limitado e apenas servir determinados propósitos explicativos, razão pela qual semelhante dicotomia “*não deve (...) ser levada demasiadamente longe*”, como alertam MARCELO REBELO DE SOUSA e ANDRÉ SALGADO DE MATOS, *Direito Administrativo Geral*, Tomo I, reimpressão da 5.ª edição, D. Quixote, Alfragide, 2014, página 48.

⁶ Como afirma SÉRVULO CORREIA, “[a] pesar de assistirmos nos dias de hoje a uma diversidade dos modos de conduta administrativa com perda de peso relativo do acto administrativo, ninguém minimamente conhecedor das realidades ousará negar que este é ainda, de longe, em Portugal como nos outros «sistemas de Direito Administrativo», a forma mais utilizada no exercício jurídico da função administrativa” (cf. “Impugnação de actos administrativos”, cit., página 12, bem como “Acto administrativo...”, cit., página 1170).

⁷ O abandono do anterior modelo dualista (acção administrativa especial vs. acção administrativa comum) e a consagração de um modelo monista (= acção administrativa única) constitui uma das principais alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 214-G/2015, como, aliás, o legislador insiste em realçar no ponto 2 do preâmbulo deste diploma.

e condenatórias relacionadas com a prática de actos administrativos (como era a antiga *acção administrativa especial*⁸) –, a nova *acção administrativa* única, mesmo que com tramitação bastante aproximada à do Código de Processo Civil (“CPC”)⁹, continua, não obstante, a conter especificidades quanto estamos perante a impugnação de actos administrativos¹⁰; e não deixa, aliás, de ser sintomático que a “*anulação ou a declaração de nulidade ou de inexistência de atos administrativos*” ou a “*impugnação de atos administrativos*” continue simbolicamente a figurar como primeiro pedido passível de ser formulado junto dos Tribunais Administrativos¹¹. O que evidencia bem como, embora já estejamos (felizmente) longe de um

Por se tratar de um aspecto que será abordado noutros textos incluídos nesta obra, dispensar-nos-emos de nos debruçarmos aqui sobre o tema, sem que tal signifique qualquer menosprezo para com as relevantes consequências práticas desta opção legislativa. Sobre o ponto, com indicações bibliográficas, cf., por último, MIGUEL ASSIS RAIMUNDO, “Em busca das especificidades processuais das formas típicas de actuação (a propósito da eliminação da distinção acção comum – acção especial no CPTA)”, in *Julgar*, n.º 26, Maio-Agosto de 2015, páginas 121 a 133.

⁸ Já a condenação da Administração na *abstenção* da prática de um acto administrativo lesivo era, algo estranhamente, remetida para o âmbito da anterior acção administrativa comum [artigo 37.º, n.º 2, alínea e) do CPTA, na sua versão pré-revisão]: sobre esta figura, cf., PEDRO COSTA GONÇALVES, “A acção administrativa comum”, in AA.VV., *A Reforma da Justiça Administrativa*, STVDIA IVRIDICA, n.º 86, Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Coimbra, 2005, páginas 148 a 159, RUI TAVARES LANCEIRO, “A condenação à abstenção de comportamentos no Código de Processo nos Tribunais Administrativos”, in AA.VV., *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Sérvulo Correia*, Volume II, Coimbra Editora, Coimbra, 2010, *maxime* páginas 1165 e seguintes, bem como MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Manual de Processo Administrativo*, 2.ª edição, Almedina, Coimbra, 2015, páginas 104 a 107.

⁹ Aprovado pela Lei n.º 41/2013, de 26 de Junho.

¹⁰ Por esse motivo, afirma MÁRIO AROSO DE ALMEIDA que, apesar da instituição de uma forma processual única, “*nem por isso deixou, no entanto, de ter relevância, não só no plano substantivo, mas também no plano processual, distinguir as pretensões relativas a atos administrativos (...), na medida em que, mesmo após a revisão de 2015, o CPTA não deixou, como é natural, de fazer depender a dedução dessas pretensões de pressupostos processuais específicos ou, em todo o caso, com um regime próprio, que não se aplica aos demais tipos de pretensões*”: cf. *Manual...*, cit., páginas 73 e 74.

¹¹ Cf. as alíneas a) do artigo 2.º, n.º 2 e do artigo 37.º, n.º 1 do CPTA, na sua nova redacção.

contencioso administrativo centrado nos “processos feitos a um acto”¹², ainda assim a figura do acto administrativo continua, até por imperativo constitucional¹³, a constituir um relevantíssimo “*tópico de densificação da cláusula geral de jurisdição administrativa*”¹⁴ e “*um importante factor de racionalização do Estado, sobretudo enquanto forma de protecção dos cidadãos contra o arbítrio dos poderes públicos*”¹⁵.

Feita esta prevenção, vejamos agora as principais alterações trazidas pelo Decreto-Lei n.º 214-G/2015 quanto a este tema.

II. Apreciação das principais alterações legislativas

A. Actos impugnáveis

3. Uma primeira nota a salientar quanto às alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 214-G/2015 em matéria de impugnação de actos administrativos prende-se, desde logo, com a alteração da própria definição de *acto impugnável*.

Assim, enquanto, na redacção anterior, o artigo 51.º, n.º 1 do CPTA dispunha que, “[a]inda que inseridos num procedimento administrativo, são impugnáveis os actos administrativos com eficácia externa, especialmente aqueles cujo conteúdo seja susceptível de lesar direitos ou interesses legalmente protegidos”¹⁶, na sua nova redacção o mesmo preceito passa

¹² Como sucedia antes da aprovação e entrada em vigor do CPTA: cf. MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA e RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA, *Código de Processo nos Tribunais Administrativos e Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais Anotados*, Volume I, Almedina, Coimbra, 2004, página 415.

¹³ Cf. artigo 268.º, n.º 4 da Constituição.

¹⁴ Nas palavras de SÉRVULO CORREIA, “Impugnação de actos administrativos”, cit., página 11 (IDEM, “Acto administrativo...”, cit., página 1156).

¹⁵ Cf. ANA RAQUEL GONÇALVES MONIZ, “O direito de impugnação judicial de actos administrativos na Constituição de 1976 e na jurisprudência do Tribunal Constitucional”, in *Jurisprudência Constitucional*, n.º 6, Abril-Junho de 2005, página 49, nota 1.

¹⁶ Previsão que, na sua aparente clareza, ocultava algumas dificuldades no que se refere à sua aplicação prática, bem reveladas na nossa jurisprudência. Para diversas ilustrações desta afirmação, cf. ALBERTO DA COSTA REIS, “A identificação dos actos susceptíveis de

agora a estabelecer que, “[a]inda que não ponham termo a um procedimento, são impugnáveis todas as decisões que, no exercício de poderes jurídico-administrativos, visem produzir efeitos jurídicos externos numa situação individual e concreta, incluindo as proferidas por autoridades não integradas na Administração Pública e por entidades privadas que actuem no exercício de poderes jurídico-administrativos”.

Se, no que concerne ao primeiro segmento da norma (a substituição da previsão “[a]inda que inseridos num procedimento administrativo” por “[a]inda que não ponham termo a um procedimento”), estamos perante uma alteração essencialmente estilística, sem grande relevância, já as restantes modificações introduzidas no corpo do artigo 51.º, n.º 1 do CPTA assumem maior significado, assistindo-se a um claro esforço do legislador no sentido da uniformização entre o CPA e o CPTA, traduzido na correspondência do conceito (processual) de “acto impugnável” com o conceito (substantivo/procedimental) de “acto administrativo”¹⁷.

Essa aproximação, notória, revela-se em duas principais manifestações: (i) por um lado, a própria definição agora constante do artigo 51.º, n.º 1 do CPTA (“decisões que, no exercício de poderes jurídico-administrativos, visem produzir efeitos jurídicos externos numa situação individual e concreta”) é idêntica à que se encontra no artigo 148.º do CPA; (ii) por outro lado, ao aditar ao elenco de actos impugnáveis através dos meios próprios do contencioso administrativo as decisões “proferidas por autoridades não integradas na Administração Pública e por entidades privadas que actuem no exercício de poderes jurídico-administrativos”, o legislador do CPTA está precisamente a enfatizar, *por afirmação*, aquilo que, *por omissão*, ficou reiterado no CPA: a desnecessidade do critério orgânico para a definição de um acto administrativo¹⁸.

impugnação através de acção administrativa especial”, in *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 95, Setembro/Outubro de 2012, páginas 19 a 25.

¹⁷ Assim, cf. JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *A Justiça Administrativa (Lições)*, 14.ª edição, Almedina, Coimbra, 2015, páginas 163 e 164.

¹⁸ Com efeito, o artigo 120.º do CPA de 1991 começava por reportar o conceito de acto administrativo à sua autoria, ou seja, a definição da figura era feita, antes de mais, em função de um critério orgânico/subjectivo, considerando como actos administrativos “as decisões dos órgãos da Administração”.

4. Na sequência desta previsão, concretiza-se de seguida, no n.º 2 do mesmo artigo 51.º do CPTA, que são designadamente impugnáveis:

- a. As decisões tomadas no âmbito de procedimentos administrativos sobre questões que não possam ser de novo apreciadas em momento subsequente do mesmo procedimento¹⁹; e
- b. As decisões tomadas em relação a outros órgãos da mesma pessoa coletiva, passíveis de comprometer as condições do exercício de competências legalmente conferidas aos segundos para a prossecução de interesses pelos quais esses órgãos sejam directamente responsáveis²⁰ – com o que, de acordo com a doutrina, se procura “contribuir para a solução do problema da impugnabilidade das decisões administrativas preliminares (designadamente parecer vinculantes) na relação entre órgãos administrativos”²¹.

Esta concepção foi expressamente afastada pelo CPA de 2015, tendo o legislador suprimido “a referência ao elemento orgânico da respetiva autoria” (cf. ponto 16 do preâmbulo do Decreto-Lei n.º 4/2015; para uma explicação desta opção legislativa, cf. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Manual...*, cit., páginas 260 e seguintes).

Não obstante, alguma doutrina já qualificou esta alteração como inócua [cf. PEDRO COSTA GONÇALVES, “Algumas alterações e inovações “científicas” no novo Código do Procedimento Administrativo”, in AA.VV., *Comentários ao novo Código do Procedimento Administrativo* (coord. CARLA AMADO GOMES, ANA FERNANDA NEVES e TIAGO SERRÃO), 2.ª edição, Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 2015, páginas 49 a 51].

De todo o modo, o anterior artigo 51.º, n.º 2 do CPTA já permitia a impugnação, junto dos Tribunais Administrativos, das decisões materialmente administrativas proferidas por entidades que não integravam a Administração Pública em sentido orgânico.

¹⁹ Na leitura de JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, devem incluir-se aqui “as decisões que, por si, já produzem efeitos jurídicos externos, designadamente ablatórios, ainda que devam ser complementadas por actos jurídicos de execução vinculada”: cf. *A Justiça...*, cit., páginas 164 e 165.

²⁰ Nesta parte, sem prejuízo da maior coincidência entre os conceitos de “acto administrativo” para efeitos do CPA e de “acto impugnável” para efeitos do CPTA, o legislador procedeu a uma *extensão* do regime da impugnabilidade, admitindo a impugnação de actos sem eficácia externa: cf., neste sentido, MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Manual...*, cit., páginas 260 e 269 a 271.

²¹ Cf., neste sentido, JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *A Justiça...*, cit., página 165.

Não obstante, quando os actos não ponham termo a um procedimento administrativo, só podem ser impugnados durante a pendência do mesmo, sem prejuízo da faculdade de impugnação do acto final com fundamento em ilegalidades cometidas durante o procedimento, salvo quando essas ilegalidades digam respeito a acto que tenha determinado a exclusão do interessado do procedimento ou a acto a que a lei especial submeta a um ónus de impugnação autónoma²².

Ou seja:

- i. As decisões em causa são directamente impugnáveis;
- ii. Quando não ponham termo a um procedimento, só podem ser impugnadas durante a pendência do mesmo²³;
- iii. A sua não impugnação, nestes casos, não preclui a possibilidade de invocação da respectiva ilegalidade como vícios que suportem a impugnação, por invalidade consequente, da decisão final do procedimento, salvo quando (iii.1) tais decisões tenham determinado a exclusão do interessado do procedimento (caso em que as decisões *sub judice* foram, para ele, “finais”), ou (iii.2) as mesmas estejam sujeitas, por lei especial, a um ónus de impugnação autónoma (caso em que esse regime especial prevalecerá sobre o regime geral do CPTA).

5. Dignas de menção especial são as alterações introduzidas ao regime da impugnabilidade dos actos administrativos confirmativos.

Antes de mais, recorde-se que, na versão anterior à revisão operada pelo Decreto-Lei n.º 214-G/2015, o CPTA construía a regra geral a partir da *excepcionalidade* do indeferimento da impugnação de um acto administrativo com base no seu carácter meramente confirmativo²⁴, enunciando taxativamente

²² Cf. artigo 51.º, n.º 3 do CPTA.

²³ Também aqui, a exemplo do que sucede, no âmbito do contencioso pré-contratual, com a impugnação das peças de um procedimento pré-contratual para a formação de qualquer dos contratos previstos no artigo 100.º, n.º 1 do CPTA, o legislador substituiu um prazo por um termo final (cf. artigo 103.º, n.º 3 do CPTA).

²⁴ Neste sentido, cf. ANA RAQUEL GONÇALVES MONIZ, “O direito de impugnação judicial...”, cit., página 65, nota 66.

os casos em que semelhante indeferimento, com tais fundamentos, poderia ter lugar (e que se traduziam nos casos em que o acto confirmado tivesse sido impugnado pelo autor, lhe tivesse sido notificado ou tivesse sido publicado, sem que a notificação fosse obrigatória)²⁵.

Com a recente revisão legislativa, o panorama mostra-se parcialmente distinto.

Desde logo, o CPTA inverte a *formulação* da regra geral (não necessariamente a regra em si, como veremos), passando a dispor que os actos confirmativos não são, em princípio impugnáveis²⁶.

Em conformidade com esta asserção, o legislador agora fornece uma definição do que deva entender-se por “acto meramente confirmativo”: serão confirmativos “*os atos que se limitem a reiterar, com os mesmos fundamentos, decisões contidas em atos administrativos anteriores*”²⁷.

Só depois destes enunciados e definição é que o legislador acaba, a final, por esclarecer que o cenário anterior se mantém, ressalvando que a regra da inimpugnabilidade dos actos confirmativos não se aplica quando “*o interessado não tenha tido o ónus de impugnar o ato confirmado*”, por não se ter verificado, relativamente a esse acto, qualquer dos factos previstos nos n.ºs 2 e 3 do artigo 59.º do CPTA²⁸, ou seja, por o acto confirmado nunca ter chegado a adquirir eficácia / por não ter ocorrido o facto que, nos termos gerais, desencadearia a contagem do correspondente prazo de impugnação.

²⁵ Cf. artigo 53.º do CPTA, na sua redacção anterior.

²⁶ Cf. artigo 53.º, n.º 1, primeira parte, do CPTA.

²⁷ Cf. artigo 53.º, n.º 2 do CPTA.

Cf. algumas das definições da jurisprudência: “[o] *acto confirmativo é aquele que emanado da mesma entidade e dirigido ao mesmo destinatário repete, perante os mesmos pressupostos de facto e de direito, o conteúdo e a fundamentação do acto definitivo lesivo anterior, sem nada acrescentar ou retirar ao conteúdo deste*” (Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte de 20.04.2012, processo n.º 00212/09.1BEMDL, www.dgsi.pt); “[o] *acto meramente confirmativo é proferido na sequência de acto administrativo contentiosamente impugnável, em idêntico sentido, pela mesma entidade, e subsistindo os sujeitos e as circunstâncias legais e factuais do acto confirmado*” (Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte de 08.03.2012, processo n.º 01172/09.4BEPRT, www.dgsi.pt).

²⁸ Cf. artigo 53.º, n.º 1, segunda parte, do CPTA.

O novo artigo 53.º, n.º 4 do CPTA clarifica ainda, de forma útil, que, quando seja admitida a impugnação de um acto confirmativo, “*os efeitos da sentença que conheça do objeto do processo são extensivos ao ato confirmado*”, o que é de louvar, na medida em que permite que a pronúncia do juiz abranja as decisões administrativas relevantes proferidas no seio da relação jurídica subjacente e obsta à subsistência, nesse âmbito, de um acto administrativo desconforme com a sentença que posteriormente veio a anular um seu acto confirmativo.

6. Merece também uma referência a previsão do novo n.º 3 do artigo 53.º do CPTA, relativa à impugnação de actos jurídicos de execução de actos administrativos²⁹.

Preceitua esta norma que tais actos de execução apenas são impugnáveis “*por vícios próprios, na medida em que tenham um conteúdo decisório de carácter inovador*” – numa solução que, além de verter em letra de lei o entendimento pacífico da jurisprudência administrativa³⁰, se encontra em consonância com o regime substantivo que, a propósito da execução de actos administrativos *levada a cabo pela própria Administração*, se encontra hoje nos artigos 175.º a 183.º do CPA, especialmente no artigo 182.º, n.º 1 do CPA, de acordo com o qual os executados apenas podem impugnar (administrativa ou) contenciosamente a decisão de proceder à

²⁹ A inserção sistemática deste regime dos actos de execução no preceito sobre a impugnabilidade de actos confirmativos poderá talvez explicar-se pelo facto de que “[o]s actos jurídicos de execução são actos parcialmente confirmativos do acto exequendo” (nas palavras do Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul de 29.09.2011, processo n.º 07413/11, www.dgsi.pt). Como explica MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, “*o raciocínio subjacente a esta construção [da impugnabilidade dos actos de execução de actos administrativos anteriores, senão por vícios próprios daqueles] é o mesmo que preside à construção da impugnabilidade dos actos meramente confirmativos*”: cf. *Manual...*, cit., página 267.

³⁰ Cf., nomeadamente, os Acórdãos do Supremo Tribunal Administrativo de 11.10.2007, processo n.º 0478/07, e de 15.10.2009, processo n.º 0638/09, bem como, mais recentemente, o Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte de 08.01.2016, processo n.º 00283/05.0BEMDL, www.dgsi.pt.

execução administrativa³¹ ou outros actos administrativos praticados no âmbito do procedimento de execução “*por vícios próprios*”³².

7. Quanto aos actos ineficazes, o legislador continua a estabelecer a regra geral da sua inimpugnabilidade, sem prejuízo da existência de situações excepcionais em que se mantém a possibilidade da sua impugnação (e que se mantêm inalteradas) e de uma ou outra diferença de pormenor face ao regime até aqui vigente, a que mais adiante nos referiremos, a propósito do início da contagem dos prazos de impugnação: cf. ponto n.º 13 *infra*.

B. Pedidos

8. No que respeita aos pedidos que podem ser deduzidos em matéria de impugnação de actos administrativos – o mesmo é dizer, o resultado jurídico que se pretende obter em caso de procedência da pretensão impugnatória –, estabelece o artigo 50.º, n.º 1 do CPTA que a impugnação de um acto administrativo tem por objecto a *anulação* ou a *declaração de nulidade* desse acto.

É esta formulação, no entanto, redutora, na medida em que deixa de fora o pedido de *declaração de inexistência* de um acto administrativo, o qual, todavia, noutros trechos da lei vem claramente equiparado à anulação e à declaração de nulidade enquanto pedido inserido no âmbito de uma acção impugnatória³³; e, de resto, o próprio n.º 4 do mesmo artigo 50.º se refere expressamente a este pedido, esclarecendo que as disposições relativas à legitimidade activa para a impugnação (inicial ou sucessiva) de actos nulos ou anuláveis se aplicam, com as necessárias adaptações, à impugnação de actos inexistentes.

³¹ Hoje legalmente autonomizada e expressamente exigida, salvo em estado de necessidade, como decorre dos n.ºs 1 e 2 do artigo 177.º do CPA.

³² Quanto aos fundamentos para a impugnação de operações materiais (e não actos jurídicos) de execução de actos administrativos, cf. o n.º 3 do mesmo artigo 183.º do CPA. Cf. ainda o artigo 151.º, n.º 4 do CPA de 1991.

³³ Cf., em especial, os artigos 2.º, n.º 2, alínea *a*) e 4.º, n.º 2, alínea *a*) do CPTA.

Não há assim qualquer dúvida, portanto, que, apesar da redacção restritiva do artigo 50.º, n.º 1 do CPTA³⁴, a impugnação de um acto administrativo pode ter por objecto, não apenas a sua anulação ou a declaração da sua nulidade, como também a declaração da respectiva inexistência – ainda que, neste último caso, claro, com as especificidades decorrentes de estarmos perante uma mera *aparência* de acto, e não diante de uma verdadeira *decisão* proferida no exercício de poderes jurídico-administrativos.

De resto, é isto que parece explicar a nova formulação legal e também aqui se descortina a influência do regime do novo CPA face à revisão operada no CPTA³⁵. É que, independentemente da discussão sobre se o CPA de 2015 procedeu ou não à eliminação, no plano substantivo, da categoria da “inexistência jurídica”³⁶, a lógica que presidiu ao regime agora consagrado no CPA (e, portanto, também no CPTA) terá sido a de distinguir claramente os requisitos de *existência* dos requisitos de *validade* dos actos administrativos; neste sentido, pode afirmar-se que “*as acções de declaração de inexistência de atos administrativos não são acções de impugnação, porque, quando não existe ato administrativo, não há objeto a impugnar, mas acções meramente declarativas ou de simples apreciação às quais, por razões de ordem prática, determina, em todo o caso, que se apliquem aspetos muito pontuais do regime da impugnação de atos administrativos*”³⁷.

³⁴ E do artigo 58.º, n.º 1, que deixou de se referir ao prazo para a impugnação de actos nulos ou inexistentes para se circunscrever, apenas, aos actos nulos.

³⁵ Neste sentido, cf. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Manual...*, cit., página 75.

³⁶ Cf. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Teoria Geral do Direito Administrativo – O Novo Regime do Código do Procedimento Administrativo*, 2.ª edição, Almedina, Coimbra, 2015, páginas 255 a 262, LICÍNIO LOPES MARTINS, “A invalidade do acto administrativo no novo Código do Procedimento Administrativo: as alterações mais relevantes”, in AA.VV., *Comentários ao novo Código do Procedimento Administrativo* (coord. CARLA AMADO GOMES, ANA FERNANDA NEVES e TIAGO SERRÃO), 2.ª edição, Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 2015, páginas 882 a 884, bem como ALEXANDRE SOUSA PINHEIRO, TIAGO SERRÃO, MARCO CALDEIRA e JOSÉ DUARTE COIMBRA, *Questões Fundamentais para a Aplicação do CPA*, Almedina, Coimbra, 2016, página 243.

³⁷ Cf. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Manual...*, cit., página 75 (v. também, a este propósito, as páginas 85 a 87, 219, 258 e 259 da mesma obra).

Também a jurisprudência administrativa tem enfatizado que “[a] inexistência de acto administrativo não se confunde com o acto administrativo inexistente; no primeiro caso há a omissão da prática de um acto administrativo, no segundo verifica-se a prática de

C. Legitimidade activa

9. Em matéria de legitimidade activa, são essencialmente duas as alterações a assinalar.

A primeira consiste na *restrição da legitimidade activa* nas acções impugnatórias intentadas por órgãos administrativos relativamente a actos praticados por outros órgãos da mesma pessoa colectiva.

Assim, se antes a lei se limitava a atribuir, genericamente, legitimidade aos “[ó]rgãos administrativos” para impugnarem “*actos praticados por outros órgãos da mesma pessoa colectiva*”³⁸, sem estabelecer qualquer exigência adicional ou traçar qualquer distinção quanto aos casos em que essa legitimidade activa poderia não existir ou ser mais restrita, após a revisão operada pelo Decreto-Lei n.º 214-G/2015 os órgãos administrativos passam a apenas poder impugnar os actos praticados por outros órgãos da mesma pessoa colectiva pública “*que alegadamente comprometam as condições do exercício de competências legalmente conferidas aos primeiros para a prossecução de interesses pelos quais esses órgãos sejam diretamente responsáveis*”³⁹. Trata-se, portanto, bem se vê, de um requisito adicional – se se quiser, de exigência de uma *lesividade qualificada* – para a admissibilidade de recurso aos Tribunais para a resolução destes litígios intra-administrativos, numa solução, aliás, “*perfeitamente aceitável sob o ponto de vista da preservação da unidade das pessoas coletivas públicas*”⁴⁰.

um acto a que faltam elementos estruturais que não permitem identificar sequer o tipo legal de acto que foi praticado” (cf. o Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte de 08.01.2016, processo n.º 00902/13.4BECBR, www.dgsi.pt).

³⁸ Cf. artigo 55.º, n.º 1, alínea d) do CPTA.

³⁹ Como se vê, esta ressalva está em conformidade com o que já resultava da alínea b) do n.º 1 do artigo 51.º do CPTA, embora, aí, se tratasse de esclarecer a impugnabilidade dessas decisões e não a legitimidade para deduzir o pedido impugnatório.

⁴⁰ O veredicto é de JOSÉ DUARTE COIMBRA, “A impugnabilidade de atos administrativos no Anteprojeto de Revisão do CPTA”, in AA.VV., *O Anteprojeto de revisão do Código de Processo nos Tribunais Administrativos e do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais em debate* (coord. CARLA AMADO GOMES, ANA FERNANDA NEVES e TIAGO SERRÃO), Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, Lisboa, 2014, página 368.

Para desenvolvimentos mais recentes sobre esta inovação do Decreto-Lei n.º 214-G/2015, cf. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Manual...*, cit., páginas 228 e 229.

Já a segunda alteração relevante, por seu turno, encontra-se no artigo 56.º do CPTA, onde, a propósito da *aceitação do acto administrativo*, o legislador tem agora a preocupação de ressaltar que este instituto apenas releva como obstáculo à impugnação de actos *amuláveis*; ou seja, a aceitação de um acto administrativo só impede a sua posterior impugnação contenciosa se esta se fundar “*na sua mera anulabilidade*” (como agora se lê no preceito), mas já não em vícios geradores de nulidade.

O Decreto-Lei n.º 214-G/2015 veio assim ao encontro da posição que já era maioritariamente defendida na jurisprudência⁴¹ e na doutrina⁴², embora a solução agora adoptada não se mostre isenta de críticas, nomeadamente por parte de Autores que – considerando que a “aceitação do acto” não diz, rigorosamente, respeito à legitimidade activa mas ao interesse em agir – defendem que, em tese, nada impede a aceitação de um acto nulo, pois o que está em causa é aferir da utilidade da acção impugnatória face ao interesse prosseguido pelo autor no processo judicial, independentemente do desvalor jurídico que inquine o acto por este aceite⁴³.

A fechar este ponto, uma última nota para uma pequena alteração, menos relevante, em sede de contencioso impugnatório autárquico: além da impugnação (por qualquer eleitor, no gozo dos seus direitos civis e políticos) de decisões e deliberações adoptadas por órgãos das autarquias locais sediadas na circunscrição onde o autor se encontre recenseado, faz-se agora expressa alusão à impugnação das decisões e deliberações “*das entidades instituídas por autarquias locais ou que destas dependam*”⁴⁴. Ou seja, clarifica-se que, além das decisões das autarquias locais, também as decisões de entidades com estas relacionadas – como sejam as entidades intermunicipais ou as empresas locais – estão, naturalmente, sujeitas a sindicância jurisdicional, nos mesmos termos.

⁴¹ Cf., nomeadamente, o Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul de 13.10.2011, processo n.º 04955/, www.dgsi.pt.

⁴² Cf., por último, MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Manual...*, cit., página 304.

⁴³ Cf. JOSÉ DUARTE COIMBRA, “A impugnabilidade...”, cit., página 371.

⁴⁴ Cf. artigo 55.º, n.º 2, parte final, do CPTA.

D. Prazos

10. É, provavelmente, no tocante aos *prazos* de impugnação que se mostram mais significativas as alterações introduzidas no CPTA pelo Decreto-Lei n.º 214-G/2015.

É verdade que a *duração* dos prazos permanece inalterada – ausência de prazo para a impugnação de actos nulos e um ano ou três meses para a impugnação de actos anuláveis, consoante o impugnante seja, respectivamente, o Ministério Público ou outro interessado.

É também verdade, por outro lado, que a primeira alteração efectuada ao texto do artigo 58.º é essencialmente de *cosmética*, tendo o legislador aglomerado num novo n.º 1 as disposições anteriormente correspondentes aos n.ºs 1 e 2 do mesmo preceito. Abstraindo da deficiente técnica legislativa utilizada – ao tornar desnecessariamente mais longo um preceito que poderia, com proveito, ser desdobrado em duas normas distintas (como pacificamente sucedia até aqui) –, a alteração em causa tem essencialmente como efeito o de aplicar a ressalva genérica “[s]alvo disposição legal em contrário”, quer à impugnação de actos anuláveis (como resultava já da redacção anterior), quer à impugnação de actos *nulos*⁴⁵, aqui em conformidade com o regime substantivo da nulidade, já que o artigo 162.º, n.º 2 do novo CPA também passou a dispor que “[s]alvo disposição legal em contrário, a nulidade é invocável a todo o tempo (...) e pode, também a todo o tempo, ser (...) declarada pelos tribunais administrativos”⁴⁶.

Não obstante, como se disse, seria um erro partir da mera manutenção dos prazos de impugnação de actos administrativos para supor que o quadro legal teria, no essencial, permanecido intacto no que a este ponto respeita.

Com efeito, não é assim, como se passa a demonstrar.

⁴⁵ Como já acima se referiu, o legislador deixou de fazer referência ao prazo para a impugnação de actos inexistentes.

⁴⁶ Criticando esta solução acolhida no CPA, cf. ANDRÉ SALGADO DE MATOS, “A invalidade do acto administrativo no CPA de 2015”, in AA.VV., *Estudos em Homenagem a Rui Machete* (org. PAULO OTERO, CARLA AMADO GOMES e TIAGO SERRÃO), Almedina, Coimbra, 2015, páginas 100 e 101.

11. Em primeiro lugar, o Decreto-Lei n.º 214-G/2015 alterou radicalmente o modo de contagem dos prazos de impugnação.

Assim, enquanto o anterior n.º 3 do artigo 58.º do CPTA mandava aplicar à contagem dos prazos de impugnação o “regime aplicável aos prazos para propositura de acções que se encontram previstos no Código de Processo Civil”, o novo n.º 2 do mesmo artigo 58.º passa agora a prever que os prazos de impugnação de actos administrativos “contam-se nos termos do artigo 279.º do Código Civil”.

Compreende-se facilmente a razão por trás desta alteração: com ela pretendeu-se, essencialmente, dar ao prazo para a impugnação de actos administrativos um enquadramento técnico-jurídico rigoroso, esclarecendo que não estamos perante um prazo *processual*, mas *substantivo*; por outras palavras, não se trata de um prazo para a prática de um acto processual (isto é, no âmbito de um processo judicial já em curso, pois o mesmo só se inicia, justamente, com a apresentação da petição inicial em juízo), mas sim um prazo para o exercício de um direito (o direito de acção), ou seja, um prazo de *caducidade*, o que justifica que a sua contagem obedeça às disposições do Código Civil e não do Código de Processo Civil⁴⁷. Aliás, em conformidade com este entendimento, apesar de a lei deixar de aludir à *caducidade do direito de acção*⁴⁸ (substituído pela fórmula, mais genérica mas menos comprometida, de “[i]ntempestividade da prática do ato processual”⁴⁹), passa a qualificá-la expressamente como uma excepção dilatória, que obsta ao conhecimento do mérito da causa⁵⁰, abandonando a algo equívoca qualificação de “fundamento que obsta ao prosseguimento do processo”.

Independentemente desta questão teórica, em termos práticos a alteração do modo de contagem dos prazos tem essencialmente o resultado de, doravante, os mesmos passarem a não se suspender em férias judiciais⁵¹

⁴⁷ Por esse motivo se afirma no ponto 7 do preâmbulo do Decreto-Lei n.º 214-G/2015 que a solução anterior “*não tinha racionalidade que a justificasse*”.

⁴⁸ Na anterior redacção constante da alínea *h*) do n.º 1 do artigo 89.º do CPTA.

⁴⁹ Cf., agora, o artigo 89.º, n.º 4, alínea *k*) do CPTA.

⁵⁰ Cf. os n.ºs 1, 2 e 4 do artigo 89.º.

⁵¹ Cf., quanto ao Anteprojecto de revisão do CPTA, JOSÉ DUARTE COIMBRA, “A impugnabilidade...”, cit., página 373.

(que era o efeito útil que se retirava da anterior remissão para o regime do Código de Processo Civil⁵²). O que, bem se vê, se traduzirá, a final, numa redução do prazo (quando coincida com um período de férias judiciais, evidentemente⁵³) ao dispor dos interessados para a impugnação de actos administrativos que lhes sejam lesivos, redução essa que, em alguns casos, pode ser significativa⁵⁴. Só por isso, e sem prejuízo da sua correcção teórica, esta alteração já seria questionável.

Sucedo, porém, que o legislador, ao mesmo tempo que afirma pretender romper com o paradigma vigente, declara que o faz com vista a assegurar “*maior segurança e certeza num domínio tão importante como é o da contagem do prazo de impugnação dos atos administrativos*”⁵⁵, o que não pode deixar de suscitar perplexidade.

Por um lado, porque não se vislumbra a efectiva vantagem de alterar agora este aspecto do regime, quando o CPTA se encontra em vigor desde 2004 e, salvo erro nosso, a *suspensão em férias judiciais* não terá sido um dos principais problemas suscitados nos Tribunais Administrativos relativamente à contagem dos prazos de impugnação de actos administrativos⁵⁶: muitos

Já à luz do regime do CPTA revisto, cf. JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *A Justiça...*, cit., páginas 178 e 261, bem como MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Manual...*, cit., página 299.

⁵² Por força do disposto no seu artigo 138.º, n.º 1, que estabelece que “[o] prazo processual (...) é contínuo, suspendendo-se, no entanto, durante as férias judiciais (...)”.

⁵³ Nos termos do artigo 28.º da Lei da Organização do Sistema Judiciário, aprovada pela Lei n.º 62/2013, de 26 de Agosto, as férias judiciais decorrem de 22 de Dezembro a 3 de Janeiro, do Domingo de Ramos à Segunda-Feira de Páscoa e de 16 de Julho a 31 de Agosto.

⁵⁴ Cf. a demonstração em JOSÉ DUARTE COIMBRA, “A impugnabilidade...”, cit., página 373, nota 44.

⁵⁵ Cf., novamente, o ponto 7 do preâmbulo do Decreto-Lei n.º 214-G/2015.

O legislador recupera assim “o regime anterior ao CPTA”, ou seja, o regime de contagem de prazos estabelecido no artigo 28.º, n.º 2 da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho.

⁵⁶ Ou, se este chegou efectivamente a ser um “problema” – como admite JOSÉ DUARTE COIMBRA, ao aludir a “alguma “perturbação” nos diversos operadores jurídicos” (cf. “A impugnabilidade...”, cit., página 372) –, reconheça-se que apenas o terá sido numa fase muito inicial de aplicação do CPTA e que, em 2015, já há muito se encontrava pacificamente resolvido.

outros problemas se colocaram, de facto, a este propósito⁵⁷, mas cremos que este seria o último a reclamar qualquer intervenção (supostamente) “clarificadora” por parte do legislador, para mais em nome da certeza e segurança jurídicas⁵⁸ e sobretudo se essa “clarificação” redundava *objectivamente* numa redução do prazo. Não existindo um problema concreto ou uma necessidade *real* de intervenção legislativa, parece forçoso concluir que estamos diante de uma alteração legal de índole puramente *doutrinária*, com tudo o que isso tem de negativo.

Por outro lado, a alteração introduzida é, ela sim, causadora de maior incerteza quanto à contagem do prazo de impugnação, designadamente por reactivar, nesta sede, a *querela* sobre a correcta interpretação do artigo 279.º, alíneas *b*) e *c*) do Código Civil. Resumidamente, a jurisprudência tendia a considerar que a alínea *c*) – que dispõe que “[o] prazo fixado em semanas, meses ou anos, a contar de certa data, termina às 24 horas do dia que corresponda, dentro da última semana, mês ou ano, a essa data” – afastaria a aplicação da antecedente alínea *b*) [nos termos da qual “[n]a contagem de qualquer prazo não se inclui o dia (...) em que ocorrer o evento a partir do qual o prazo começa a correr”]. Assim, se um acto administrativo era notificado ao particular, por hipótese, a 2 de Janeiro, o prazo de três meses para a respectiva impugnação contenciosa terminaria, na aplicação do artigo 279.º, alínea *c*) do Código Civil feita pela jurisprudência, às 24 horas do dia 2 de Abril; com o que se incluía no prazo de impugnação o dia em que ocorrera o evento – a notificação – que o desencadeara, desse modo postergando a aplicação da alínea *b*) do mesmo preceito legal.

⁵⁷ Em especial, quanto à suspensão por força da apresentação de impugnações administrativas (artigo 59.º, n.º 4 do CPTA e, hoje, também prevista no artigo 190.º, n.º 3 do CPA), nomeadamente quanto ao rol e requisitos de impugnações que poderiam determinar a suspensão, quanto à conversão dos 3 meses em 90 dias, quanto ao termo da suspensão, etc.

Sobre alguns destes problemas, cf. o nosso “Impugnações administrativas e contencioso pré-contratual urgente – um olhar sobre a jurisprudência”, in *Publicações CEDIPRE ONLINE* – 6, Coimbra, Março de 2011 (www.cedipre.fd.uc.pt).

⁵⁸ Concordamos inteiramente com JOSÉ DUARTE COIMBRA quando este Autor afirma que, no caso em apreço, a segurança jurídica aponta indiscutivelmente, não para a alteração do regime inicial do CPTA, mas antes para a sua manutenção: cf. “A impugnabilidade...”, cit., página 374.

Como foi demonstrado pela doutrina, trata-se de um entendimento incorrecto, já que as duas normas visam *responder a problemas diferentes*: a alínea *b*) do artigo 279.º do Código Civil fixa a data a partir da qual o prazo começa a correr (termo *inicial*); já a alínea *c*), por seu turno, estabelece o seu termo *final*. As alíneas em causa são, portanto, de aplicação *cumulativa* e não *alternativa* – o prazo começa a correr no dia seguinte ao evento que o desencadeou [alínea *b*)] e, se fixado em meses, termina no dia correspondente a essa data no mês em causa [alínea *c*)], *in casu*, no terceiro mês subsequente⁵⁹. O facto de o prazo se contar em meses não tem por que significar que a data em que a notificação ocorre é, já, o primeiro dia desse prazo. Não obstante, esta alteração legislativa quanto ao modo de contagem dos prazos, com base em alegados imperativos de “segurança e certeza”, poderá, receia-se bem, voltar a *ressuscitar* um problema que verdadeiramente nunca teve razão de ser e que, de todo o modo, estava ultrapassado pela anterior redacção da lei.

A esta dificuldade *congénita*, por assim dizer, acresce ainda uma dificuldade *conjuntural*, que se prende com a *vacatio legis* de 60 dias fixada pelo artigo 15.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 214-G/2015 e, consequentemente, com a data de entrada em vigor da revisão do CPTA (poucas semanas antes das férias judiciais do período de Natal): determinando a alteração operada pelo artigo 58.º, n.º 2 do CPTA, na prática, uma *redução* dos prazos de impugnação, tal alteração será aplicável a *todas* as acções para a impugnação de actos administrativos que venham a ser apresentadas nos Tribunais Administrativos após a data da sua entrada em vigor⁶⁰ – mesmo que, sublinhe-se, o acto a impugnar tenha sido praticado anteriormente a essa data⁶¹, até por força do

⁵⁹ Cf. MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA e RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA, *Código de Processo...*, Volume I, páginas 389 e 390, bem como JOSÉ DUARTE COIMBRA, “A impugnabilidade...”, cit., página 373, nota 43.

⁶⁰ Já que o artigo 15.º, n.º 2 do Decreto-Lei n.º 214-G/2015 estabelece que as alterações por si introduzidas ao CPTA “se aplicam aos processos administrativos que se iniciem após a sua entrada em vigor”.

⁶¹ Tivemos já oportunidade de desenvolver este raciocínio noutra sede, pelo que agora nos limitamos a remeter para o que aí escrevemos: cf. “Brevíssimos tópicos sobre a

disposto no artigo 297.º, n.º 1 do Código Civil⁶². O que significa que, na prática, apenas não se verão encurtados pela entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 214-G/2015 os prazos de impugnação que já estejam em curso mas que terminem antes do início das férias judiciais, em 22 de Dezembro de 2015 – pois, como nunca beneficiariam da suspensão prevista no anterior artigo 58.º, n.º 3 do CPTA, não são, naturalmente, afectados pela supressão dessa mesma suspensão.

12. Todavia, a alteração do modo de contagem não constitui o único ponto digno de realce no que se refere às modificações trazidas pelo Decreto-Lei n.º 214-G/2015 em matéria de prazos de impugnação de actos administrativos.

Com efeito, neste âmbito devem também destacar-se as alterações introduzidas no elenco das situações nas quais é permitida a impugnação de actos administrativos após decorrido o prazo de três meses (agora previsto na alínea *b*) do n.º 1 do artigo 58.º do CPTA.

Assim, na redacção anterior, o n.º 4 do artigo 58.º do CPTA previa a possibilidade de ultrapassagem do prazo de três meses (dentro do limite máximo de um ano) quando se demonstrasse, “*com respeito pelo princípio do contraditório, que, no caso concreto, a tempestiva apresentação da petição não era exigível a um cidadão normalmente diligente*”. Esta cláusula geral era depois densificada através de três concretizações muito específicas:

aplicação da lei no tempo – A propósito da revisão do CPTA e do “novo” regime do contencioso pré-contratual”, in *E-pública – Revista Eletrónica de Direito Público*, n.º 6, Dezembro de 2015 (www.e-publica.pt).

⁶² Nos termos do qual “[a] lei que estabelecer, para qualquer efeito, um prazo mais curto do que o fixado na lei anterior é também aplicável aos prazos que já estiverem em curso (...)”.

Pode, não obstante, questionar-se a aplicabilidade *in casu* desta norma, já que, em rigor, o novo artigo 58.º, n.º 3 do CPTA não veio encurtar o prazo para a impugnação de actos administrativos – que continua a ser o mesmo, de três meses –, mas apenas alterar o modo da sua contagem (excluindo, agora, as férias judiciais). De todo o modo, independentemente dessa precisão, afigura-se que pelo menos a *ratio* do preceito impõe a desconsideração da suspensão associada às férias judiciais inclusivamente aos prazos impugnatórios que se encontrassem em curso à data de entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 214-G/2015 e que, à luz do regime anterior, devessem encontrar-se suspensos entre 22 de Dezembro de 2015 e 3 de Janeiro de 2016.

(*i*) a Administração ter induzido o interessado em erro [alínea *a*]); (*ii*) o atraso dever ser considerado desculpável, “*atendendo à ambiguidade do quadro normativo aplicável ou às dificuldades que, no caso concreto, se colocavam quanto à identificação do acto impugnável, ou à sua qualificação como acto administrativo ou como norma*” [alínea *b*]); ou (*iii*) ter-se verificado uma situação de justo impedimento (em geral) [alínea *c*].

Este quadro sofreu algumas alterações.

Também aqui, uma vez mais, poderia ser-se tentado a reconduzir as alterações introduzidas pelo legislador a meros “arranjos” sistemáticos ou a uma diferente organização das causas que permitem a impugnação de actos anuláveis depois de decorrido o prazo de três meses. E, de facto, em parte, assim é: estas causas permanecem, no essencial, as mesmas, ainda que sob outra ordem: a anterior alínea *a*) do n.º 4 do artigo 58.º é agora a alínea *b*) do n.º 3 do mesmo preceito; a alínea *b*) (do anterior n.º 4) passou a ser a *c*) (do novo n.º 3) e a *c*) passou a *a*).

Não obstante o exposto, há pelo menos duas diferenças de relevo a assinalar.

A primeira é a remissão, feita na alínea *a*) do n.º 3 do artigo 58.º, para o “justo impedimento” a que se refere a legislação processual civil⁶³. Trata-se de uma alteração que parece resultar da diferença no modo da contagem dos prazos: no CPTA pré-revisão, contando-se os prazos de impugnação nos termos do CPC, entendia-se que a aplicação da figura do “justo impedimento” já resultaria dessa remissão, pelo que a referência ao justo impedimento feita na anterior alínea *c*) do n.º 4 do artigo 58.º se limitava, portanto, a “*reafirmar de modo inequívoco a aplicabilidade do regime do justo impedimento no processo impugnatório, colocando-o a par de outras eventualidades que se lhe poderão equiparar por caracterizarem situações de inexigibilidade*”⁶⁴. Como agora os prazos de impugnação voltam a contar-se nos termos do Código Civil, terá o legislador, presumivelmente,

⁶³ Ou seja, genericamente, “justo impedimento” será “*o evento não imputável à parte nem aos seus representantes ou mandatários que obste à prática atempada do ato*” (cf. artigo 140.º, n.º 1 do CPC).

⁶⁴ Cf. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA e CARLOS ALBERTO FERNANDES CADILHA, *Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos*, 3.ª edição revista, Almedina, Coimbra, 2010, página 392.

pretendido ressaltar que tal alteração não implicava a impossibilidade de invocar o justo impedimento – ou seja, a conversão dos três meses num prazo *substantivo* não impede que possa continuar a fazer-se apelo a uma figura geral que, no entanto, só está prevista para o incumprimento de prazos *processuais*.

A segunda resulta da conjugação das novas alíneas *b)* e *c)* do n.º 3 do artigo 58.º do CPTA, das quais decorre, em síntese, o seguinte:

- i. A demonstração de que, “*no caso concreto, a tempestiva apresentação da petição não era exigível a um cidadão normalmente diligente*” só releva nos casos em que a Administração tenha induzido o interessado em erro, passando este a dispor de um prazo de três meses – contados desde a data da cessação do erro – para a apresentação da petição da impugnação em Tribunal [alínea *b)*];
- ii. Por seu turno, e em conformidade, o limite máximo de um ano para a impugnação do acto fica reservado unicamente para os casos de atraso desculpável, “*atendendo à ambiguidade do quadro normativo aplicável ou às dificuldades que, no caso concreto, se colocavam quanto à identificação do acto impugnável, ou à sua qualificação como acto administrativo ou como norma*” [alínea *c)*].

A consequência mais relevante que parece poder retirar-se deste novo regime é a de que, enquanto, na versão pré-revisão, o CPTA admitia a impugnação de actos anuláveis após expirado o prazo normal de três meses mas *estabelecia um limite máximo de um ano, independentemente do motivo do atraso do interessado*, o CPTA revisto restringe esse limite máximo apenas a um caso, passando (pelo menos, aparentemente) o justo impedimento e o erro provocado pela Administração a poderem ser invocados como fundamentos atendíveis para a apresentação da petição inicial em juízo *mesmo após decorrido mais de um ano desde a prática do acto (ou da sua notificação)*.

A ser correcta (como nos parece ser) esta interpretação do novo regime, trata-se de uma inovação de aplaudir e que vai ao encontro da doutrina que já há vários anos salientava que o mecanismo do anterior artigo 58.º, n.º 4 do CPTA, embora louvável, constituía somente “*um paliativo que não dá resposta à inadequação substancial das regras sobre o momento do início da contagem do prazo e que, por isso, continua a deixar desprotegidos*

os particulares que não possam razoavelmente conhecer os vícios ou exercer o direito de impugnação mesmo dentro do prazo mais longo” (de um ano)⁶⁵. E, no que especificamente se refere ao erro induzido pela Administração, afigura-se mesmo ser esta uma exigência, não apenas da *boa fé*, mas também da *igualdade de armas*: assim como o prazo para a Administração anular administrativamente um acto ilegal por si anteriormente praticado só se inicia na “*data do conhecimento pelo órgão competente da causa de invalidade ou, nos casos de invalidade resultante de erro de agente, desde o momento da cessação do erro*”⁶⁶, também o prazo para a impugnação contenciosa do acto administrativo só se inicia quando o interessado deixa de estar em erro – erro esse, note-se, *qualificado*, porque não espontâneo (antes provocado), e, portanto, não censurável.

13. Ainda em tema de prazos, destaque também para algumas alterações do Decreto-Lei n.º 214-G/2015 quanto à determinação do *termo inicial* da contagem dos prazos para impugnação de actos administrativos.

Em coerência com a previsão de que os actos administrativos só podem ser impugnados a partir do momento em que produzam efeitos⁶⁷, ressaltando embora as hipóteses em que um acto administrativo ineficaz pode ser contenciosamente impugnado⁶⁸, o CPTA continua a estabelecer

⁶⁵ Cf. ANDRÉ SALGADO DE MATOS, “Algumas observações críticas acerca dos actuais quadros legais e doutrinários da invalidade do acto administrativo”, in *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 82, Julho/Agosto de 2010, página 68.

⁶⁶ Nos termos do disposto no artigo 168.º, n.º 1 do novo CPA, já por nós criticamente dissecado noutra local: cf. “A figura da “anulação administrativa” no novo Código do Procedimento Administrativo de 2015”, in AA.VV., *Comentários ao novo Código do Procedimento Administrativo* (coord. CARLA AMADO GOMES, ANA FERNANDA NEVES e TIAGO SERRÃO), 2.ª edição, Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 2015, páginas 1049 e seguintes (em especial, a página 1056, onde já defendíamos, aliás na sequência de outros Autores, a extensão deste regime procedimental, estabelecido a favor da Administração, ao regime processual de impugnação de actos administrativos por parte dos particulares).

⁶⁷ Como se lê na nova redacção do artigo 54.º, n.º 1 do CPTA, que agora formula esta regra pela positiva (na redacção anterior, a tónica estava na possibilidade de impugnação do acto antes do início da sua produção de efeitos).

⁶⁸ Agora previstas no artigo 54.º, n.º 2 do CPTA.

regimes distintos quanto ao início do prazo impugnatório para os destinatários do acto e para os demais interessados.

Quanto aos destinatários a quem o acto deva ser notificado, o prazo de impugnação só se inicia na data da notificação ao destinatário ou – aditamento importante – *ao seu mandatário, quando este tenha sido como tal constituído no procedimento*⁶⁹. Caso a notificação seja efectuada a ambos (destinatário do acto e seu mandatário), o prazo só se inicia na data da notificação que tenha sido efectuada em último lugar, mesmo que o acto entretanto já tenha sido objecto de publicação (obrigatória ou facultativa)⁷⁰ – tudo isto, claro, se o acto já for eficaz à data da sua notificação, pois, caso assim não suceda (v.g., por o acto ter sido sujeito a condição ou termo suspensivos⁷¹), o prazo de impugnação apenas se contará desde a data de início de produção de efeitos do acto⁷².

Quanto aos interessados a quem o acto não tenha de ser notificado, o esquema anterior, no geral, mantém-se, com algumas precisões: quando os actos devam ser sujeitos a publicação⁷³, o respectivo prazo de impugnação inicia-se com a data em que o acto publicado deva produzir os seus

⁶⁹ Cf. artigo 59.º, n.º 2 do CPTA.

Em bom rigor, também esta alteração reveste mais um intuito *clarificador* do que inovador, já que a jurisprudência já vinha entendendo ser “*relevante a notificação feita ao mandatário forense constituído pelo visado no procedimento administrativo, designadamente para efeito de iniciar o decurso do prazo de impugnação contenciosa*” (Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul de 03.05.2007, processo n.º 06737/02, www.dgsi.pt).

Este é, de facto, o entendimento consolidado do Supremo Tribunal Administrativo (cf. Acórdãos de 30.03.2000, processo n.º 040673, e de 16.01.2002, processo n.º 047590, www.dgsi.pt), o qual, por esse motivo, já recusou a admissão de revista para reapreciar o problema (cf. Acórdão de 28.02.2013, processo n.º 097/13, www.dgsi.pt).

⁷⁰ Cf. artigo 59.º, n.º 2, parte final, do CPTA.

Além disso, esta opção legislativa não pode também ser dissociada do regime do CPA, nos termos do qual “[a]s notificações são efectuadas na pessoa do interessado, salvo quando este tenha constituído mandatário no procedimento, caso em que devem ser efectuadas a este” (cf. artigo 111.º, n.º 1).

⁷¹ Veja-se o artigo 157.º, alínea b) do CPA.

⁷² Como resulta da parte final do n.º 1 do artigo 59.º do CPTA – razão pela qual a doutrina já afirmou que estas normas (constantes do artigo 59.º do CPTA, para o início do prazo de impugnação) “*só valem sob a condição da eficácia dos actos a que se aplicam*” (cf. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Manual...*, cit., página 288; v. também página 302).

⁷³ Sendo que a publicação só é obrigatória quando exigida por lei (cf. artigo 158.º, n.º 1 do CPA).

efeitos⁷⁴; quando o acto não deva ser obrigatoriamente publicado, o prazo conta-se a partir do momento da sua notificação, da sua publicação ou do conhecimento do acto ou da sua execução, consoante o que ocorra em primeiro lugar⁷⁵.

14. Uma última nota para referir que não existem alterações a assinalar quanto à suspensão dos prazos por efeito da apresentação de impugnações administrativas, cujo regime⁷⁶ permanece intocado e tem agora, aliás, a particularidade de vir reiterado (*rectius*, reproduzido) nos n.ºs 3 e 4 do artigo 190.º do CPA⁷⁷.

E. Efeito suspensivo

15. Passando aos efeitos da instauração do processo impugnatório, não há, *em sede de acção administrativa única*, quaisquer alterações face ao regime anterior: continua a prever-se, tal como até aqui, que, em princípio, a impugnação de um acto administrativo não suspende a sua eficácia, excepto quando (i) essa suspensão decorra de outro regime legal que não o CPTA ou (ii) se trate da impugnação de um acto que imponha ao interessado o pagamento de uma quantia certa, sem carácter sancionatório, e desde que o autor/impugnante tenha prestado garantia por qualquer das formas previstas na lei tributária⁷⁸.

⁷⁴ Cf. artigo 59.º, n.º 3, alínea a) do CPTA (que introduz uma alteração face ao regime anterior, nos termos do qual o prazo de impugnação se iniciava na data da publicação do acto, provavelmente por pressupor o legislador que esse seria o momento de início de produção dos seus efeitos, o que é tendencialmente verdadeiro e encontra até suporte no artigo 158.º, n.º 2 do CPA, mas que não é forçoso que suceda em todos os casos, bastando pensar-se novamente no exemplo do acto sujeito a condição ou termo suspensivos).

⁷⁵ Cf. artigo 58.º, n.º 3, alínea b) do CPTA.

⁷⁶ Contido nos n.ºs 4 e 5 do artigo 59.º do CPTA.

⁷⁷ Disposições que, precisamente por já se encontrarem consagradas no CPTA, nos parecem não carecerem de *repetição* em sede do CPA, conforme já tivemos oportunidade de criticar noutro local: cf. ALEXANDRE SOUSA PINHEIRO, TIAGO SERRÃO, MARCO CALDEIRA e JOSÉ DUARTE COIMBRA, *Questões Fundamentais...*, cit., páginas 287 e 288.

⁷⁸ Cf. artigo 50.º, n.º 2 do CPTA.

nova regulação, o autor pode requerer⁸⁴ que o processo prossiga contra o novo acto com fundamento na reincidência das mesmas ilegalidades, sendo aproveitada a prova produzida e dispondo o autor da faculdade de oferecer novos meios de prova⁸⁵ – regime que é aplicável aos casos em que (i) o acto impugnado seja, total ou parcialmente, alterado ou substituído por outro com os mesmos efeitos, em que (ii) o acto anulatório tenha sido praticado no momento em que a acção foi intentada, sem que o impugnante disso tivesse ou devesse ter conhecimento⁸⁶, ou em que (iii) o acto impugnado tenha sido revogado com efeitos retroactivos⁸⁷. Por seu turno, se o acto anulado ou revogado pela Administração na pendência do processo só vier a ser substituído por outro *após a extinção da instância*, o interessado pode requerer, dentro do prazo de impugnação contenciosa, a reabertura do processo contra o novo acto com fundamento na reincidência das mesmas ilegalidades, sendo, também aqui, aproveitada a prova já produzida e dispondo o autor da faculdade de oferecer novos meios de prova⁸⁸.

Procedimento Administrativo no Direito Processual Administrativo”, in *Julgar*, n.º 26, Maio-Agosto de 2015, página 25.

⁸⁴ Através de requerimento apresentado no prazo de impugnação do acto anulatório e antes do trânsito em julgado da decisão que julgue extinta a instância (cf. artigo 64.º, n.º 2 do CPTA).

⁸⁵ Cf. artigo 64.º, n.º 1 do CPTA.

⁸⁶ Cf. artigo 64.º, n.º 3 do CPTA.

⁸⁷ Cf. artigo 64.º, n.º 5 do CPTA.

A este propósito, não pode deixar de se ter em conta a distinção entre a revogação e a anulação administrativa, espelhada nos artigos 165.º, 167.º e 168.º do CPA. Sobre o tema, cf. o nosso “A figura da “anulação administrativa”...”, cit., páginas 1036 e seguintes.

⁸⁸ Cf. artigo 64.º, n.º 4 do CPTA.

Como bem realça MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, esta previsão está relacionada com a nova possibilidade, a que acima aludimos, de a Administração anular o acto impugnado até ao encerramento da discussão em primeira instância, já que, se o legislador “*veio ampliar o[s] poderes da Administração para dispor unilateralmente do objeto dos processos impugnatórios*”, então tal ampliação “*deve ter por contrapartida o reforço da efetividade da tutela dos interessados nas situações em que, de modo capcioso, a Administração apenas anule o ato impugnado para o efeito de esvaziar o objeto do processo impugnatório, provocando a extinção da instância, mas no propósito de manter a regulação ilegal da situação através da subsequente emissão de ato renovatório do ato anulado com reincidência nos mesmos vícios*”: cf. *Manual...*, cit., página 377.

Por fim, quando, na pendência de um processo de impugnação de actos impositivos de deveres, encargos, ónus ou sujeições, a aplicação de sanções ou a restrição de direitos ou interesses legalmente protegidos, for proferido um novo acto com o alcance de sanar os efeitos do acto impugnado, o autor pode requerer a anulação dos efeitos lesivos produzidos pelo acto impugnado durante o período de tempo que precedeu a respectiva sanação⁸⁹. Trata-se, portanto, de um “*regime inovatório*”, que “*vem instituir, deste modo, um mecanismo de modificação objetiva da instância que não estava anteriormente previsto e que acresce às demais situações que eram já consideradas no artigo 64.º do CPTA*”, e que “*tem o sentido útil de permitir o reconhecimento da ilegalidade do ato originário, que foi objeto de ulterior sanação, mas apenas em relação aos efeitos já produzidos (nisto se traduzindo a alteração do pedido), tendo em linha de conta que o novo ato tem eficácia retroativa com a consequência de eliminar os prejuízos entretanto causados pelo anterior e que fora contenciosamente impugnado*”⁹⁰.

Num cômputo global, como se vê, à excepção das duas últimas alterações assinaladas, não há aqui mudanças radicais, mas tão-somente benfeitorias formais – que, por o serem, nem por isso deixam de ser bem-vindas, claro –, traduzidas numa uniformização terminológica e conceptual face às figuras da revogação e da anulação administrativa previstas no novo CPA e numa regulamentação mais completa e exaustiva da tramitação dos processos impugnatórios em caso de anulação/revogação (com efeitos retroactivos) do acto impugnado, *maxime* quando à anulação ou revogação se sucede (ou é acompanhada por) a prática de um novo acto que regula a situação jurídica do interessado.

⁸⁹ Cf. artigo 64.º, n.º 6 do CPTA.

⁹⁰ A apreciação é de CARLOS ALBERTO FERNANDES CADILHA, “Implicações...”, cit., páginas 26 e 27.

III. Conclusão

17. Em suma, em resultado deste excuro, se tivéssemos de resumir brevemente as principais novidades do regime do Decreto-Lei n.º 214-G/2015 em matéria de impugnação de actos administrativos, além das que resultam da configuração do modelo único de acção administrativa, apresentaríamos as seguintes linhas gerais:

- a. Aproximação do conceito processual de “acto impugnável” ao conceito substantivo/procedimental de “acto administrativo”, ainda que, intencionalmente, não haja uma plena coincidência ou sobreposição entre ambos, na medida em que aquele primeiro conceito engloba também decisões sem eficácia externa;
- b. Limitação da legitimidade activa para a impugnação de decisões proferidas por outros órgãos da mesma pessoa coletiva, restringindo-a à impugnação de decisões passíveis de comprometer as condições do exercício de competências legalmente conferidas ao órgão impugnante para a prossecução de interesses pelos quais ele seja directamente responsável;
- c. Afirmção de que as acções para a declaração da inexistência de um acto administrativo não são, verdadeiramente, acções impugnatórias (como o são as acções deduzidas para a anulação ou a declaração de nulidade de um acto administrativo), embora o respectivo regime processual tenha depois algumas semelhanças;
- d. Previsão de que a aceitação do acto só é relevante (para efeitos de constituir um obstáculo à pretensão impugnatória) quando se trate da impugnação de actos anuláveis, sendo que a aceitação de actos nulos não preclui a sua posterior impugnação com fundamento na respectiva nulidade;
- e. Alteração do modo de contagem dos prazos de propositura da acção, os quais passam a contar-se nos termos do Código Civil e deixam, portanto, de se suspender durante as férias judiciais;
- f. Reformulação dos casos em que a apresentação da acção de impugnação é admitida mesmo depois de decorrido o prazo de três meses, salientando-se que (i) o conceito de “justo impedimento” passa a ser preenchido por apelo ao Código de Processo Civil, que (ii), quando a Administração tenha induzido o interessado em erro, o seu prazo só se inicia na data

da cessação do erro e que (iii) o limite máximo de um ano (anteriormente aplicável em geral) agora apenas funciona como termo do prazo impugnatório nos casos de atraso desculpável, “*atendendo à ambiguidade do quadro normativo aplicável ou às dificuldades que, no caso concreto, se colocavam quanto à identificação do acto impugnável, ou à sua qualificação como acto administrativo ou como norma*”;

- g. Alteração e clarificação da data de início dos prazos de impugnação, nomeadamente reforçando-se a ideia de que o momento relevante é o da produção de efeitos do acto impugnado e prevendo-se que a notificação ao mandatário do interessado também releva para desencadear o prazo para a impugnação do acto notificado;
- h. Maior exaustividade na regulamentação dos trâmites processuais a observar em casos de modificação objectiva da instância, por força da prática de um novo acto administrativo (acompanhado ou não de nova regulação da situação jurídica em causa) por parte da Administração, durante a pendência do processo impugnatório, com destaque para as possibilidades de o interessado (i) requerer a reabertura do processo contra o novo acto (com fundamento na reincidência das mesmas ilegalidades) quando o acto impugnado for substituído pela Administração só após a extinção da instância, bem como de (ii) requerer a anulação dos efeitos lesivos produzidos pelo acto impugnado durante o período de tempo que precedeu a respectiva sanção (quando a Administração tenha vindo sanar a ilegalidade de actos impositivos de deveres, encargos, ónus ou sujeições, a aplicação de sanções ou a restrição de direitos ou interesses legalmente protegidos).

Isto, repete-se, em sede de acção administrativa única; mas não pode ignorar-se a relevantíssima alteração a esse propósito introduzida no processo de contencioso pré-contratual, dispondo o novo artigo 103.º-A, n.º 1 do CPTA que “[a] *impugnação de atos de adjudicação no âmbito do contencioso pré-contratual urgente faz suspender automaticamente os efeitos do ato impugnado ou a execução do contrato, se este já tiver sido celebrado*”⁷⁹, no que constitui uma importantíssima excepção ao princípio geral de que a propositura da acção principal, por si só, não determina a suspensão da eficácia do acto impugnado, sendo geralmente necessária, para esse efeito, a instauração do correspondente processo cautelar⁸⁰.

F. Tramitação processual / Modificação objectiva da instância

16. Nesta sede, e uma vez que deliberadamente se optou por não cuidar aqui da tramitação da *nova* acção administrativa “única” – aspecto que se encontra intimamente ligado à aproximação do CPTA ao regime processual do CPC e que será desenvolvido, com mais propriedade, em outros textos desta obra –, cabe apenas tecer algumas observações sobre a modificação objectiva da instância.

⁷⁹ Além de o tema ser tratado noutra texto incluído nesta obra, já tivemos oportunidade de sobre ele tecermos algumas considerações noutra local, para o qual agora remetemos: cf. o nosso “Novidades no domínio do contencioso pré-contratual”, in AA.VV., *O Anteprojecto de revisão do Código de Processo nos Tribunais Administrativos e do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais em debate* (coord. CARLA AMADO GOMES, ANA FERNANDA NEVES e TIAGO SERRÃO), Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, Lisboa, 2014, páginas 172 a 176.

⁸⁰ A este respeito, diga-se que a redacção do artigo 103.º-A, n.º 1 do CPTA, na sua aparente assertividade, não deixa, porém, de ser algo equívoca, pois da sua redacção dir-se-ia, *prima facie*, resultar que é a *própria propositura da acção* que determina a suspensão automática do acto impugnado, quando, na prática, o que parece fazer sentido é essa suspensão ocorrer, não na data da apresentação da petição inicial em Tribunal, mas sim na data em que o Réu dela seja citado, a exemplo do que sucede em sede de providências cautelares (cf. artigo 128.º, n.º 1 do CPTA).

A principal alteração que o Decreto-Lei n.º 214-G/2015 veio introduzir nesta matéria consiste, essencialmente, na clarificação de algumas disposições e numa regulamentação mais detalhada das vicissitudes da instância em função da prática, na pendência do processo impugnatório, de novos actos conexos com o(s) acto(s) impugnado(s) em juízo, como topicamente se passa a descrever.

Em primeiro lugar, prevê-se agora expressamente que a ampliação do objecto do processo à impugnação de novos actos que venham a surgir no âmbito (ou na sequência) do procedimento em que o acto impugnado se insere e à formulação de novas pretensões que com aquela possam ser cumuladas pode ter lugar “[a]té ao encerramento da discussão em primeira instância”⁸¹.

Em segundo lugar, prevê-se também que a ampliação do objecto do processo é requerida pelo autor em articulado próprio, que é notificado à entidade demandada e aos contra-interessados, para se pronunciarem no prazo de 10 dias⁸².

Em terceiro lugar, quando, *na pendência do processo*, o acto impugnado seja objecto de anulação administrativa⁸³ acompanhada ou sucedida de

⁸¹ Cf. artigo 63.º, n.º 1 do CPTA.

Este aspecto constitui um mero reforço verbal da formulação anterior, que se reportava à “*pendência do processo*”.

De resto, a jurisprudência já entendia que “[a] *modificação objectiva da instância prevista no art. 63.º do CPTA pode ser feita em qualquer estado do processo, em primeira ou em segunda instância, sem necessidade de haver acordo de ambas as partes, salvo se a alteração ou ampliação perturbar inconvenientemente a instrução, discussão e julgamento do pleito*” (cf. Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul de 01.03.2012, processo n.º 08410/12, www.dgsi.pt).

⁸² Cf. artigo 63.º, n.º 4 do CPTA.

⁸³ De notar que, nos termos do artigo 168.º, n.º 3 do CPA, a Administração pode anular administrativamente um acto cuja validade esteja a ser discutida em juízo “*até ao encerramento da discussão*” (e já não, como sucedia anteriormente, até ao prazo para a apresentação da contestação: cf. artigo 141.º, n.º 1 do CPA de 1991), solução que nos parece de aplaudir e que já tivemos anteriormente oportunidade de saudar: cf. “A figura da “anulação administrativa”...”, cit., página 1060.

Igualmente com posição favorável quanto a esta alteração legislativa, cf., já antes, MIGUEL ASSIS RAIMUNDO, “Circulando...”, cit., páginas 290 e 291, bem como, mais recentemente, CARLOS ALBERTO FERNANDES CADILHA, “Implicações do Novo Regime do Código do