



Ana Raquel Coxo

*O funcionamento dos tribunais administrativos de círculo e os seus embaraços:
retrospectiva histórica, análise jurisprudencial e aplicação da lei no tempo*

DOI: [https://doi.org/10.21788/issn.2183-5705\(23\)2018.ic-02](https://doi.org/10.21788/issn.2183-5705(23)2018.ic-02)

Secção I

Investigação Científica*

* Os artigos presentes nesta secção foram sujeitos a processo de revisão segundo o método *blind peer review*.

O funcionamento dos tribunais administrativos de círculo e os seus embaraços: retrospectiva histórica, análise jurisprudencial e aplicação da lei no tempo

The administrative courts of first instance operation mode and its embarrassments: historical retrospective, jurisprudential analysis and law enforcement in time

Ana Raquel COXO¹

RESUMO: O funcionamento dos tribunais administrativos e fiscais tem sido contemplado nas sucessivas reformas do contencioso administrativo. Em particular, no âmbito de vigência do ETAF/2002, os tribunais administrativos de círculo funcionavam, por princípio, em juiz singular, podendo funcionar em formação de três juízes no julgamento da matéria de facto e de direito nas acções administrativas especiais de valor superior à alçada. No entanto, tais acções eram, na prática, julgadas por juiz singular e a impugnação da respectiva sentença era tramitada nos termos do recurso de apelação e não nos termos da reclamação para a conferência dos despachos do relator. No entanto, o acórdão de uniformização de jurisprudência do STA n.º 3/2012 veio quebrar esta prática, gerando um volte-face em numerosíssimos recursos de apelação, cuja apreciação foi recusada. Tal entendimento foi recentemente confirmado pelo acórdão de uniformização de jurisprudência do STA n.º 6/2017, não obstante os alertas de alguma Doutrina em sentido contrário e da discussão gerada em torno desta problemática. Entretanto, a entrada em vigor do ETAF/revisto em 2015 e do CPTA/revisto em 2015 resolveu, em parte, o problema anterior, mas fez emergir dúvidas sobre a aplicação da lei no tempo.

PALAVRAS-CHAVE: Tribunais administrativos de círculo; poderes do relator; reclamação para a conferência

ABSTRACT: The administrative courts of first instance operation mode has been contemplated in the successive reforms of administrative litigation. Particularly, within the framework of “The Statue of Administrative and Tax Courts”/2002, the administrative courts of first instance operates with a single judge and should operate with tree judges in special administrative processes of a higher value. However, such processes were, in practice, judged by a single

¹ Licenciada em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade do Porto e Mestre em Ciências Jurídico-Administrativas pela mesma Faculdade. Doutoranda em Direito Público na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Bolseira da Fundação para a Ciência e a Tecnologia, I.P. Site: raquelcoxo.pt | Email: raquelcoxo@gmail.com

judge and the impugnation of the respective judgment was dealt with under the appeal procedure and not in accordance with the complaint for the rapporteur's scrutiny. However, the case law of the Supreme Administrative Court no. 3/2012 came to break this practice, generating a turnaround in many appeals, whose assessment was rejected. Such an understanding was recently confirmed by the case law of the Supreme Administrative Court no. 6/2017, despite the warnings of some doctrine and the discussion generated around this problem. In the meantime, the entry into force of "The Statue of Administrative and Tax Courts"/2015 review and "The Administrative Procedure Code"/2015 review partially solved the previous problem, but raised questions about law enforcement time.

KEYWORDS: Administrative courts of first instance; powers of the rapporteur; complaint to the conference

1. Introdução

O presente artigo debruça-se sobre o funcionamento dos tribunais administrativos de círculo. No seio deste tema, destacam-se, pela polémica jurisprudencial que geraram, a questão da intervenção e dos poderes do relator do processo, nas situações em que se previu o funcionamento, dos tribunais administrativos de círculo, em "formação de três juízes", e as consequências daí derivada ao nível dos meios de impugnação (reclamação para a conferência ou recurso de apelação) das decisões proferidas, naqueles tribunais, por um único juiz.

Neste contexto, o artigo assume como propósitos a recolha e sistematização da legislação², da jurisprudência e da doutrina pertinentes sobre

² O presente artigo envolve o estudo e análise de vários diplomas legislativos, cuja citação é propícia a gerar confusões. Neste contexto, impõe-se uma prévia clarificação sobre a forma como serão citados os diplomas a analisar. Assim sendo, optou-se pelo seguinte modelo:

- Código Administrativo/40 – Código Administrativo aprovado pelo Decreto-Lei n.º 31095, de 31 de Dezembro de 1940, sucessivamente alterado;
- ETAF/84 – Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais aprovado pelo Decreto-Lei n.º 129/84, de 27 de Abril com todas as suas alterações, tendo a última delas decorrido da aprovação do Decreto-Lei n.º 301-A/99, de 5 de Agosto;
- ETAF/2002 – Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais aprovado pela Lei n.º 13/2002, de 19 de Fevereiro com todas as suas alterações, à excepção das introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de Outubro;
- ETAF/revisto em 2015 - Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais aprovado pela Lei n.º 13/2002, de 19 de Fevereiro com todas as suas alterações, incluindo as introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de Outubro;
- LPTA – Lei de Processo nos Tribunais Administrativos aprovada pelo Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho com todas as suas alterações, tendo a última delas decorrido do Decreto-Lei n.º 323/2001, de 17 de Dezembro;
- CPTA/2002 – Código de Processo nos Tribunais Administrativos aprovado pela Lei n.º 15/2002, de 22 de Fevereiro com todas as suas alterações, à excepção das introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de Outubro;

a matéria em causa, bem como, a título de epílogo, a problematização de algumas questões relacionadas com a aplicação da lei no tempo, que se levantam actualmente.

Tratando-se de um estudo monográfico, a metodologia de investigação parte de uma análise retrospectiva do modelo legal de funcionamento dos tribunais administrativos de círculo, que se reparte em três períodos: o período da aplicação do ETAF/84 e da LPTA, o período de vigência do ETAF/2002 e do CPTA/2002 e, finalmente, o período subsequente à entrada em vigor do ETAF/revisto em 2015 e do CPTA/revisto em 2015 (Ponto 2). De seguida, far-se-á uma síntese sobre os termos da discussão jurisprudencial gerada em torno do meio de impugnação das decisões proferidas por um juiz nas acções administrativas especiais de valor superior à alçada, no quadro de vigência do ETAF/2002 e do CPTA/2002 (Ponto 3). Por fim, dá-se conta de algumas dúvidas suscitadas pela vigência e aplicação simultâneas do CPTA/2002 e do ETAF/revisto em 2015 (Ponto 4).

2. O funcionamento dos tribunais administrativos de círculo, os poderes do relator e a impugnação das suas decisões

2.1. ETAF/84 e LPTA

No âmbito do ETAF/84, dispunha o seu artigo 47.º, n.º 1 que os *“tribunais administrativos de círculo funcionam com juiz singular ou em colectivo”*³, sendo este último, nos termos do n.º 3 do mesmo normativo, *“constituído pelo juiz do processo, que preside, e pelos dois juízes do mesmo tribunal que se lhe sigam em ordem de antiguidade ou, na sua ausência, falta*

-
- CPTA/revisto em 2015 – Código de Processo nos Tribunais Administrativos aprovado pela Lei n.º 15/2002, de 22 de Fevereiro com todas as suas alterações, incluindo as introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de Outubro;
 - CPC/61 – Código do Processo Civil aprovado pelo Decreto-Lei n.º 44129, de 28 de Dezembro de 1961 com todas as suas alterações;
 - CPC/2013 – Código do Processo Civil aprovado pela Lei n.º 41/2013, de 26 de Junho com todas as suas alterações.

³ José Manuel da S. Santos Botelho, em anotação ao artigo 47.º do ETAF/84, sublinha que a “regra fixada no n.º 1 é inovadora ao nível do funcionamento” dos tribunais administrativos de círculo. Cfr. BOTELHO, José Manuel da S. Santos. *Contencioso Administrativo, Anotado, Comentado, Jurisprudência*. 3.º Edição. Coimbra: Almedina, 1995, p. 109. De facto, no âmbito de vigência do Código Administrativo/40, o julgamento das questões contenciosas pertencia, em cada auditoria (antecessora do TAC), a um auditor administrativo com a categoria e vencimento de juiz de direito de 1.ª classe (cfr. artigo 799.º do Código Administrativo/40).

ou impedimento, pelos respectivos substitutos”. Os tribunais administrativos de círculo (de ora em diante designados pela sigla «TAC’s») funcionavam em colectivo para o julgamento da matéria de facto nas acções declarativas sobre contratos, nas acções sobre responsabilidade civil e nas acções não especificadas e, por determinação do juiz, nas acções para obter o reconhecimento de um direito ou interesse legalmente protegido (cfr. artigo 47.º, n.º 2 do ETAF/84 e artigos 69.º a 72.º da LPTA).

Com efeito, à luz do ETAF/84, a intervenção do colectivo, nos TAC’s, ocorria apenas na fase do julgamento da matéria de facto, ficando a demais tramitação processual nas mãos do juiz singular, incluindo o saneamento e a prolação da sentença. Na ausência de normas, no ETAF/84 e na LPTA, sobre o julgamento da matéria de facto pelo tribunal colectivo, havia que recorrer à aplicação subsidiária do CPC/61, mais precisamente aos seus artigos 646.º, 648.º, 650.º, 652.º e 653.º *ex vi* artigo 1.º da LPTA. Ora, a matéria de facto era decidida por acórdão, lavrado pelo presidente do tribunal colectivo e tomado por maioria, podendo as partes dele reclamar. A reclamação era decidida pelo tribunal colectivo, não sendo admitidas novas reclamações contra a decisão que proferisse. De seguida, passava-se à matéria de direito, cuja discussão e julgamento cabia ao juiz singular. Da sentença, caberia - caso se verificassem os requisitos necessários para esse efeito - recurso de apelação, o qual poderia incidir sobre a matéria de facto e sobre a matéria de direito.

Conforme se referiu, os poderes do presidente do tribunal colectivo – cuja intervenção se resumia ao julgamento da matéria de facto – resultavam do disposto no artigo 650.º do CPC/61, nos termos do qual lhe competia, em especial, *“dirigir os trabalhos”, “manter a ordem e fazer respeitar as instituições vigentes, as leis e o tribunal”, “tomar as providências necessárias para que a causa se discuta com elevação e serenidade”, “exortar os advogados e o Ministério Público a que abreviem os seus requerimentos e alegações, quando sejam manifestamente excessivos, e a que se cinjam à matéria da causa, e retirar-lhes a palavra quando não sejam atendidas as suas exortações”, “significar aos advogados e ao Ministério Público a necessidade de esclarecerem pontos obscuros ou duvidosos” e “providenciar até ao encerramento da discussão pela ampliação da base instrutória da causa”.*

Situação diversa regulava o artigo 9.º da LPTA, dedicado à “competência do relator” no Supremo Tribunal Administrativo e no Tribunal Central Administrativo⁴ (de ora em diante designados, respectivamente, pelas siglas «STA» e «TCA»). Ao restringir expressamente a sua aplicação aos tribunais superiores da jurisdição administrativa, o artigo 9.º da LPTA não era aplicável aos TAC’s⁵ e daí a aplicação subsidiária, a estes, do regime do artigo 650.º do CPC/61. Acresce que os poderes do relator, consagrados no n.º 1 do artigo 9.º da LPTA⁶, respeitavam quer aos processos julgados em primeira instância pelo STA e pelo TCA, quer aos processos por aqueles julgados em sede de recurso⁷, ao passo que o artigo 650.º do CPC/61 se referia apenas aos poderes do presidente do tribunal colectivo no âmbito de julgamentos em primeira instância.

Por outro lado e de acordo com o n.º 2 do artigo 9.º da LPTA, dos despachos do relator era admissível reclamação para a conferência, à excepção dos de mero expediente e dos que recebiam recursos de acórdãos do tribunal. Sublinhe-se, todavia, que a aludida reclamação para a conferência versava sobre despachos de relatores no STA e no TCA. Caso se verificassem os requisitos processuais para o efeito, haveria lugar a recurso de agravo ou a

⁴ Antes da alteração introduzida ao n.º 1 do artigo 9.º da LPTA pelo Decreto-Lei n.º 229/96, de 29 de Novembro, aquele normativo disciplinava apenas os poderes do relator no STA. Com a entrada em vigor do mencionado Decreto-Lei, acrescentou-se a referência ao TCA.

⁵ Em sentido concordante, cfr. BOTELHO, José Manuel da S. Santos. *Contencioso Administrativo, Anotado, Comentado, Jurisprudência*. Ob. cit., p. 197.

⁶ Dispunha o artigo 9.º, n.º 1 da LPTA o seguinte: “No Supremo Tribunal Administrativo e no Tribunal Central Administrativo compete ao relator, sem prejuízo dos casos em que é especialmente previsto despacho seu ou acórdão do tribunal: a) Deferir os termos do processo, proceder à sua instrução e prepará-lo para julgamento; b) Rejeitar liminarmente ou dar por findos os recursos contenciosos ou outros meios processuais; c) Relegar para ulterior decisão o conhecimento de excepções; d) Declarar a suspensão da instância, quando imposta por lei; e) Ordenar a apensação de outros processos, quando imposta por lei; f) Julgar extinta a instância por deserção, desistência e impossibilidade ou inutilidade superveniente da lide; g) Rejeitar liminarmente os requerimentos e incidentes de cujo objecto não deva tomar-se conhecimento; h) Mandar baixar os incidentes que devam ser julgados na 1.ª instância e julgar os restantes; i) Conhecer de nulidades dos actos processuais e dos próprios despachos; j) Admitir os recursos de acórdãos do tribunal, declarando a sua espécie, regime de subida e seus efeitos, ou negar-lhes admissão; l) Submeter à conferência, quando o considerar justificado, as questões previstas nas alíneas anteriores, com excepção das abrangidas pelas alíneas a) e i) e pela primeira parte da alínea h), bem como da deserção a que se refere a alínea f)”.

⁷ As competências do relator em processos a julgar em sede de recurso encontravam-se igualmente referidas no artigo 111.º da LPTA que, por diversas vezes, remetia para o artigo 9.º do mesmo diploma.

recurso jurisdicional, consoante os casos, do acórdão proferido pela conferência⁸.

2.2. ETAF/2002 e CPTA/2002

De acordo com o n.º 1 do artigo 40.º do ETAF/2002, “os tribunais administrativos de círculo funcionam com juiz singular, a cada juiz competindo o julgamento, de facto e de direito, dos processos que lhe sejam distribuídos”. Mas, os TAC’s podiam também funcionar em tribunal colectivo⁹ em duas circunstâncias: (i) no julgamento da matéria de facto em acções administrativas comuns que seguissem a forma do processo ordinário, desde que tal fosse requerido por qualquer das partes e nenhuma delas requeresse a gravação da prova; (ii) no julgamento da matéria de facto e de direito nas acções administrativas especiais de valor superior à alçada¹⁰ (cfr., respectivamente, n.ºs 2 e 3 do artigo 40.º do ETAF/2002). Na primeira situação, o julgamento da matéria de facto dependia de acórdão do tribunal colectivo, especialmente constituído para esse efeito, sendo a acção julgada por sentença proferida pelo juiz do processo (cfr. artigo 42.º, n.ºs 2 e 3 do CPTA/2002)¹¹⁻¹². Já na segunda

⁸ Cfr. BOTELHO, José Manuel da S. Santos. *Contencioso Administrativo, Anotado, Comentado, Jurisprudência*. Ob. cit., pp. 198-200.

⁹ Atendendo à matéria em discussão, todas as alusões ao “tribunal colectivo” deverão ser entidades como alusões à “formação de três juizes” referida no n.º 3 do artigo 40.º do ETAF/2002. Note-se que o tribunal colectivo pode ser constituído por três juizes, mas também por formações alargadas que abrangem todos os juiz do tribunal ou de uma das suas secções. Cfr. NEVES, Ana Fernanda. *Tribunais administrativos de círculo somente com juiz singular*. In GOMES, Carla Amado, NEVES, Ana Fernanda e SERRÃO, Tiago. *O anteprojecto de revisão do Código de Processo nos Tribunais Administrativos e do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais*. 1.ª Edição. Lisboa: AAFDL, 2014, pp. 475-498, pp. 484-485; OLIVEIRA, Mário Esteves de e OLIVEIRA, Rodrigo Esteves de. *Código de Processo nos Tribunais Administrativos*, Volume I, *Artigos 1.º a 96.º, e Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, Anotados*. Reimpressão da Edição de Novembro/2004. Coimbra: Almedina, 2006, p. 220. Não concordamos, portanto, com a distinção operada por Carlos Alberto Fernandes Cadilha entre “tribunal colectivo” e “formação de três juizes”, por a considerarmos artificial e sem qualquer relevância prática. Cfr. CADILHA, Carlos Alberto Fernandes. *Dicionário de Contencioso Administrativo*. Coimbra: Almedina, 2006, pp. 274-276, 318 e 678.

¹⁰ A alçada dos TAC’s era, e é, de € 5.000,00 (cfr. artigo 24.º da revogada Lei n.º 3/99, de 13 de Janeiro *ex vi* artigo 6.º, n.º 3 do ETAF/2002 e artigo 44.º, n.º 1 da Lei n.º 62/2013, de 26 de Agosto *ex vi* artigo 6.º, n.º 3 do ETAF/revisto em 2015).

¹¹ Cfr. ALMEIDA, Mário Aroso de e CADILHA, Carlos Alberto Fernandes. *Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos*. 2.ª Edição revista. Coimbra: Almedina, 2007, p. 257.

¹² Quanto às acções administrativas comuns que seguissem a forma do processo civil ordinário, Ana Fernanda Neves entende que, com a entrada em vigor do CPC/2013 e a conseqüente extinção da tripartição das formas do processo civil declarativo em ordinário, sumário e sumaríssimo, deixaram aquelas de poder ser julgadas, quanto à matéria de facto, pelo tribunal colectivo dado que o processo (civil) declarativo comum passou a ser julgado apenas por juiz singular. A Autora fundamenta tal entendimento no artigo 2.º da Lei n.º

situação, a acção seria decidida, de facto e de direito, pelo tribunal colectivo, sendo o processo decidido por acórdão. Para além do relator – aquele a quem fora distribuído o processo – o tribunal colectivo era composto por dois juízes-adjuntos cuja designação dependia do “critério equitativo” fixado pelo presidente do TAC (cfr. artigo 43.º, n.º 3, al. h) do ETAF/2002)¹³.

Isto posto e tendo em conta que, por razões de celeridade processual, não é viável a intervenção de três juízes em todos os actos processuais em que se decompõe a marcha do processo, importa perceber quais são os poderes atribuídos àquele membro do tribunal colectivo – o relator – que ficará *“incumbido de conduzir e instruir o processo e elaborar um projecto de decisão para seu julgamento pelo próprio colectivo”*¹⁴. Ora, no quadro legislativo do CPTA/2002, não era necessário recorrer à aplicação subsidiária das normas do processo civil, uma vez que o seu artigo 27.º se referia aos “poderes do relator” não especificando a que tribunais se aplicava, nem a que graus de jurisdição. Por conseguinte, o artigo 27.º do CPTA/2002 disciplinava os poderes do relator nos processos julgados em primeira instância, por tribunal colectivo, nos TAC’s, mas também nos processos julgados em primeira ou segunda instância pelos TCA’s e pelo STA e, em terceira instância, neste último¹⁵.

Neste contexto, competia ao relator

“a) Deferir os termos do processo, proceder à sua instrução e prepará-lo para julgamento; b) Dar por findos os processos; c) Declarar a suspensão da instância; d) Ordenar a apensação de processos; e) Julgar extinta a instância por transacção, deserção, desistência, impossibilidade ou inutilidade da lide; f) Rejeitar liminarmente os requerimentos e incidentes de cujo objecto não deva tomar conhecimento; g) Conhecer das nulidades dos actos processuais e dos próprios despachos; h) Conhecer

41/2013, de 23 de Junho. Cfr. NEVES, Ana Fernanda. Tribunais administrativos de círculo somente com juiz singular. Ob. cit., p. 477.

¹³ Cfr. ALMEIDA, Mário Aroso de e CADILHA, Carlos Alberto Fernandes. *Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos*. Ob. cit., 2007, p. 560.

¹⁴ Cfr. OLIVEIRA, Mário Esteves de e OLIVEIRA, Rodrigo Esteves de. *Código de Processo nos Tribunais Administrativos*, Volume I, *Artigos 1.º a 96.º*, e *Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais*, *Anotados*. Ob. cit., p. 220.

¹⁵ Neste sentido, dispunha o artigo 92.º do CPTA/2002 o seguinte: “1 - Concluso o processo ao relator, quando não deva ser julgado por juiz singular, tem lugar a vista simultânea aos juízes-adjuntos, que, no caso de evidente simplicidade da causa, pode ser dispensada pelo relator. 2 - Para efeitos do disposto no número anterior, é fornecida a cada juiz-adjunto cópia das peças processuais que relevem para o conhecimento do objecto da causa, permanecendo o processo depositado, para consulta, na secretaria do tribunal”.

do pedido de adopção de providências cautelares ou submetê-lo à apreciação da conferência, quando o considere justificado; i) Proferir decisão quando entenda que a questão a decidir é simples, designadamente por já ter sido judicialmente apreciada de modo uniforme e reiterado, ou que a pretensão é manifestamente infundada; j) Admitir os recursos de acórdãos, declarando a sua espécie, regime de subida e efeitos, ou negar-lhes admissão” (cfr. artigo 27.º, n.º 1 do CPTA/2002).

Dos despachos do relator, proferidos nos termos aludidos, cabia reclamação para a conferência¹⁶⁻¹⁷ (em alternativa, como veremos, ao recurso de apelação). Da decisão da conferência sobre a reclamação do despacho do relator, proferido em primeira instância, caberia recurso jurisdicional caso estivessem reunidos todos os requisitos necessários para esse efeito (cfr. artigo 142.º, n.º 2 e n.º 3, al. d) do CPTA/2002).

2.3. ETAF/revisto em 2015 e CPTA/revisto em 2015

No âmbito do ETAF/revisto em 2015, “os tribunais administrativos de círculo funcionam apenas com juiz singular, a cada juiz competindo a decisão, de facto e de direito, dos processos que lhe sejam distribuídos” (cfr. artigo 40.º, n.º 1 do ETAF/revisto em 2015)¹⁸. Por conseguinte, os TAC’s proferem decisões por sentença, das quais poderá ou não caber recurso jurisdicional.

Com efeito, já não se prevê a possibilidade de os TAC’s funcionarem em tribunal colectivo. Tal hipótese restringe-se, agora, aos TCA’s e ao STA, sendo que o artigo 27.º do CPTA/revisto em 2015 passou a disciplinar, conforme resulta da respectiva epígrafe, os “poderes do relator nos processos em

¹⁶ O prazo de reclamação para a conferência era de 10 dias, de acordo com o artigo 29.º, n.º 1 do CPTA/2002. Cfr. ALMEIDA, Mário Aroso de e CADILHA, Carlos Alberto Fernandes. *Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos*. Ob. cit., 2007, p. 225.

¹⁷ Nos termos do n.º 2 do artigo 27.º do CPTA/2002, não cabia reclamação para a conferência dos despachos de mero expediente, dos que recebiam recursos de acórdãos do tribunal e dos proferidos no TCA que não recebessem recursos de acórdãos desse tribunal. Relativamente a estes, não nos iremos pronunciar sobre os respectivos meios de impugnação.

¹⁸ Os TAC’s podem ainda funcionar em formação alargada, isto é, com a intervenção de todos os juízes do tribunal ou da secção, nos casos referidos no artigo 41.º do ETAF/revisto em 2015 e no artigo 48.º do CPTA/revisto em 2015. Hipótese semelhante já se encontrava prevista no artigo 41.º do ETAF/2002 e no artigo 48.º do CPTA/2002.

*primeiro grau de jurisdição em tribunais superiores*¹⁹⁻²⁰⁻²¹⁻²². Nos termos do n.º 2 do artigo 27.º do CPTA/revisto em 2015, “*dos despachos do relator cabe reclamação para a conferência, com excepção dos de mero expediente*”.

2.4. Síntese conclusiva

Do ponto de vista do funcionamento dos TAC's, constata-se que do ETAF/84 até ao ETAF/2002 (inclusive) se previa o seu funcionamento em tribunal singular ou em tribunal colectivo. Com o ETAF/revisto em 2015, o funcionamento dos TAC's passou a ser apenas em tribunal singular.

No que tange aos poderes do relator e à evolução normativa ocorrida, impõe-se o seguinte quadro de ideias:

- ETAF/84 e LPTA - os poderes dos relatores dos tribunais colectivos (*rectius*, presidentes dos tribunais colectivos), constituídos no âmbito de processos pendentes nos TAC's, resultavam do artigo 650.º do CPC/61 *ex vi* artigo 1.º da LPTA; o artigo 9.º da LPTA alusivo à “competência do relator” aplicava-se aos tribunais superiores, quer nos processos em primeiro grau de jurisdição, quer nos processos em sede de recurso;
- ETAF/2002 e CPTA/2002 – os poderes dos relatores dos tribunais colectivos constituídos nos processos pendentes em toda a jurisdição administrativa decorriam do artigo 27.º do CPTA/2002, aplicável em

¹⁹ De acordo com o n.º 1 do artigo 27.º do CPTA/revisto em 2015, compete ao relator: “a) Deferir os termos do processo, proceder à sua instrução e prepará-lo para julgamento; b) Dar por findos os processos; c) Declarar a suspensão da instância; d) Ordenar a apensação de processos; e) Julgar extinta a instância por transacção, deserção, desistência, impossibilidade ou inutilidade da lide; f) Rejeitar liminarmente os requerimentos e incidentes de cujo objecto não deva tomar conhecimento; g) Conhecer das nulidades dos actos processuais e dos próprios despachos; h) Conhecer do pedido de adopção de providências cautelares ou submetê-lo à apreciação da conferência, quando o considere justificado; i) Proferir decisão quando entenda que a questão a decidir é simples, designadamente por já ter sido judicialmente apreciada de modo uniforme e reiterado, ou que a pretensão é manifestamente infundada; j) Admitir os recursos de acórdãos, declarando a sua espécie, regime de subida e efeitos, ou negar-lhes admissão”.

²⁰ O n.º 1 do artigo 92.º do CPTA/revisto em 2015 dispõe o seguinte: “Nos tribunais superiores, uma vez concluso o processo ao relator, tem lugar a vista simultânea aos juizes-adjuntos, que, no caso de evidente simplicidade da causa, pode ser dispensada pelo relator”.

²¹ Os poderes do relator em processos a julgar em sede de recurso resultam dos artigos 140.º e seguintes do CPTA/revisto em 2015 e, por aplicação subsidiária, do artigo 652.º do CPC/2013.

²² Sobre o ponto, cfr. ALMEIDA, Mário Aroso de e CADILHA, Carlos Alberto Fernandes. *Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos*. 4.ª Edição. Coimbra: Almedina, 2017, pp. 198-204.

primeira instância aos TAC's, em primeira ou segunda instância aos TCA's e em primeira, segunda ou terceira instância ao STA;

- ETAF/revisto em 2015 e CPTA/revisto em 2015 – deixou de estar previsto o funcionamento dos TAC's em tribunal colectivo, pelo que o artigo 27.º do CPTA/revisto em 2015 passou a regular a competência dos relatores nos processos, em primeiro grau de jurisdição, a decidir nos tribunais superiores.

Ou seja, a evolução legislativa da disciplina dos poderes do relator, no âmbito do processo administrativo, deu-se no seguinte sentido: inicialmente, a matéria era regulada quanto aos tribunais superiores, independentemente do grau de jurisdição em que decidiam (ETAF/84 e LPTA); posteriormente, o tema passou a ser regulado, de igual forma, para toda a jurisdição administrativa, independentemente do grau de jurisdição envolvido (ETAF/2002 e CPTA/2002); presentemente, os poderes do relator encontram-se apenas disciplinados para os tribunais superiores quando decidam processos em primeiro grau de jurisdição.

Tendo presente o referido, o meio de impugnação dos despachos do relator terá sido sempre a reclamação para a conferência, ressalvadas as excepções já mencionadas. No entanto, este tópico não é pacífico, como veremos de imediato.

3. A discussão jurisprudencial em torno do meio de impugnação das decisões proferidas por um juiz nas acções administrativas especiais de valor superior à alçada, no quadro de vigência do ETAF/2002 e do CPTA/2002

3.1. Questões controversas

No que confere ao funcionamento dos TAC's, foi no quadro normativo de vigência do ETAF/2002 e do CPTA/2002 que se levantaram múltiplas dúvidas quanto aos termos da intervenção do tribunal colectivo e da impugnação das decisões proferidas por um único juiz nas acções administrativas especiais de valor superior à alçada. Tais questões foram largamente debatidas na jurisprudência administrativa, mas também na doutrina da especialidade. Dado que quer a jurisprudência, quer a doutrina têm

vindo a fazer sistemáticas resenhas sobre os acórdãos proferidos na matéria em análise, limitar-nos-emos a elencar as questões controvertidas e os acórdãos emblemáticos que sobre elas versaram, abstendo-nos, assim, de proceder a um elenco exaustivo dos mesmos.

Com efeito, recorda-se que, de acordo com o artigo 40.º, n.º 3 do ETAF/2002, “nas acções administrativas especiais de valor superior à alçada, o tribunal [administrativo de círculo] funciona em formação de três juízes, à qual compete o julgamento da matéria de facto e de direito”, pelo que a controvérsia em análise respeita (i) às acções administrativas especiais (ii) de valor superior a € 5.000,00 (iii) em que houve lugar à emissão de uma decisão final por um único juiz (aparentemente com preterição do tribunal colectivo no julgamento da matéria de facto e de direito). Decisão essa directamente relacionada com a al. i) do n.º 1 do artigo 27.º do CPTA/2002²³, por ser aquela que permitia ao relator proferir decisão final no processo, seja através de uma decisão de mérito, seja através de um saneamento absolutório. Subsequentemente, gerou-se uma forte controvérsia em torno da conjugação do n.º 2 do artigo 27.º CPTA/2002, que prevê a reclamação para a conferência dos despachos do relator, com o artigo 142.º do CPTA/2002, que prevê o recurso das decisões que conheçam do mérito, proferidas em primeira instância, e daquelas que ponham termo ao processo sem se pronunciarem sobre o mérito da causa.

Neste contexto, foram profundamente discutidas pelos tribunais e pela doutrina as seguintes questões:

- a) *Das decisões proferidas, no contexto supra recortado, por um único juiz, cabia impugnação por meio de reclamação para a conferência como pressuposto e antecâmara do posterior recurso de apelação, por força do disposto n.º 2 do artigo 27.º do CPTA/2002?*

Sem prejuízo da contradição de acórdãos nesta matéria, a questão colocada foi respondida afirmativamente pelo STA em dois acórdãos de uniformização de jurisprudência.

²³ A al. i) do n.º 1 do CPTA/2002 continha a seguinte redacção: “Compete ao relator (...) Proferir decisão quando entenda que a questão a decidir é simples, designadamente por já ter sido judicialmente apreciada de modo uniforme e reiterado, ou que a pretensão é manifestamente infundada”.

Destarte, o acórdão de uniformização de jurisprudência do STA n.º 3/2012, de 05.06.2012 (Processo n.º 0420/12) firmou jurisprudência no seguinte sentido: “*das decisões do juiz relator sobre o mérito da causa, proferidas sob a invocação dos poderes conferidos do art. 27º, n.º 1, alínea i), do CPTA, cabe reclamação para a conferência, nos termos do n.º 2, não recurso*”. Note-se que até à prolação deste acórdão, havia-se instituído uma praxe judicial no sentido da tramitação e decisão, em primeira instância, por juiz singular das acções administrativas especiais de valor superior à alçada e ainda da admissibilidade dos recursos directos de apelação interpostos das decisões proferidas por aquele tribunal singular²⁴.

Por sua vez, o acórdão de uniformização de jurisprudência do STA n.º 6/2017, de 08.06.2017 (Processo n.º 1469/16) contém a seguinte decisão:

“do despacho saneador proferido em ação administrativa especial de valor superior à alçada do tribunal administrativo de círculo cabe prévia dedução de reclamação para a conferência do próprio tribunal de 1.ª instância, por aplicação dos arts. 27.º, n.º 2, 29.º, n.º 1, e 87.º do CPTA e 40.º, n.º 3, do ETAF na redação anterior à introduzida pelo DL n.º 214-G/2015, de 02 de outubro, e não imediata interposição de recurso jurisdicional”²⁵.

Contra este entendimento jurisprudencial, pronunciaram-se MARCO CALDEIRA/TIAGO SERRÃO com base na seguinte ordem de razões: (i) a al. i) do n.º 1 do artigo 27.º do CPTA/2002 respeita a um conjunto muito limitado de situações em que a causa a decidir se revela muito simples; (ii) se o tribunal colectivo nunca se constituiu, a causa foi tramitada e decidida por um único juiz, isto é, por um juiz singular, «agindo enquanto tal e não enquanto “relator”

²⁴ Marco Cadeira/Tiago Serrão referem, inclusive, que o n.º 3 do artigo 40.º do ETAF/2002 terá caído em “*desuso*”. Cfr. CALDEIRA, Marco e SERRÃO, Tiago. De volta às reclamações para a conferência: (um)a decisão constitucionalmente adequada. *O Direito*. 2015, Ano 147.º, I, p. 214; NEVES, Ana Fernanda. Tribunais administrativos de círculo somente com juiz singular. *Ob. cit.*, p. 483; DAVID, Sofia. Começado e não acabado vale por estragado: o que se tentou mudar com o novo ETAF e CPTA. In GOMES, Carla Amado, NEVES, Ana Fernanda e SERRÃO, Tiago. *O anteprojecto de revisão do Código de Processo nos Tribunais Administrativos e do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais*. 1.ª Edição. Lisboa: AAFDL, 2014, pp. 512-513.

²⁵ Note-se que, entre um e outro, a secção do contencioso tributário do STA decidiu, em dois acórdãos, que “O disposto no artigo 27º, n.ºs. 1 e 2 do CPTA, na redacção anterior àquela que resulta do Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 02/10, não é aplicável nos Tribunais de 1ª instância, estando a sua aplicação reservada para os Tribunais Superiores, TCA e STA” [cfr. acórdãos do STA de 09.11.2016 (Processo n.º 1568/15) e de 22.02.2017 (Processo n.º 673/16)].

de um Tribunal colectivo»; (iii) a decisão de mérito proferida em primeira instância é uma sentença e não um despacho; (iv) a sentença proferida por um juiz singular quando devia ter sido proferida por um tribunal colectivo enferma de incompetência funcional; (v) a linha jurisprudencial criticada dificilmente se compatibiliza com o regime dos recursos, previsto nos artigos 140.º e seguintes do CPTA/2002, donde resulta que as decisões de primeira instância que conheçam do mérito da causa são impugnáveis mediante recurso jurisdicional para o tribunal superior²⁶. Neste quadro, concluem os Autores que a reclamação para a conferência não foi concebida pelo legislador como um obstáculo à interposição de recurso jurisdicional directo de sentenças de mérito proferidas em primeira instância, *“mas sim o de evitar que as partes fossem sempre estrangidas a lançar mão deste mecanismo mais pesado do recurso em todos os casos, conferindo-lhes um meio adicional de impugnação de determinadas decisões proferidas pelo relator”*²⁷.

Sobre o mesmo acórdão também se pronunciou, de forma dúbia, ARMINDO RIBEIRO MENDES que, por um lado, reconhece que o acórdão em anotação segue uma *“posição demasiado formalista, reveladora de uma postura contrária ao princípio pro actione (cfr. art. 7.º do CPTA)”*, mas, por outro, afirma que *“de um ponto de vista técnico-jurídico não é susceptível de censura o acórdão que se anota, porquanto, sendo o tribunal colegial – ainda que de primeira instância –, a decisão singular proferida deve ser susceptível de reponderação pelo colégio, que proferirá a decisão final”*²⁸. Por sua vez, RUI PINTO advoga que *“o âmbito literal do art. 142.º, n.º 1 tem que ser acomodado ao art. 27.º e não o seu contrário, pelo que não cabe recurso directo dos despachos do relator que conheçam do mérito da causa”*²⁹.

²⁶ Cfr. CALDEIRA, Marco e SERRÃO, Tiago. As reclamações para a conferência na jurisprudência administrativa: análise crítica. *O Direito*. 2013, Ano 145.º, III, pp. 643-645.

²⁷ Cfr. CALDEIRA, Marco e SERRÃO, Tiago. As reclamações para a conferência na jurisprudência administrativa: análise crítica. *Ob. cit.*, pp. 646-647.

²⁸ Cfr. MENDES, Armindo Ribeiro. Uma reclamação indesejada, verdadeira armadilha *contra actionem* – Ac. do STA n.º 3/2012, P. 420/12, de 5.6.2012. *Cadernos de Justiça Administrativa*. Janeiro/Fevereiro de 2013, n.º 97, p. 35.

²⁹ Cfr. PINTO, Rui. Reclamações para a conferência e direito ao recurso. A propósito da uma solução de “remédio” do Tribunal Constitucional – Ac. Do tribunal Constitucional n.º 123/2015, de 12.2.2015. *Cadernos de Justiça Administrativa*. Março/Abril de 2015, n.º 111, pp. 20-32, pp. 27-28.

b) *A exigibilidade de reclamação para a conferência dependia da expressa menção, na decisão a impugnar, da al. i) do n.º 1 do artigo 27.º do CPTA/2002, bem como da demonstração dos seus pressupostos?*

A questão enunciada foi objecto de resposta negativa por parte do STA nos Acórdãos de 10.10.2013 (Processo n.º 1064/13) e de 05.12.2013 (Processo n.º 01360/13). Do sumário deste último resulta que das *“decisões sobre o mérito da causa proferidas pelo juiz relator, nas acções administrativas especiais de valor superior à alçada do Tribunal (cujo julgamento de facto e de direito cabe a uma formação de três juízes, nos termos do art. 40º, 3 do ETAF) cabe reclamação para a conferência, nos termos do art. 27º, 2, do CPTA, quer tenha sido ou não expressamente invocado o disposto no art. 27º, 1, al. i) do mesmo diploma legal”*. Tal posição mereceu um voto de vencida da Conselheira MARIA FERNANDA DOS SANTOS MAÇÃS, em ambos os acórdãos, que sublinhou que tal entendimento não resulta do Acórdão uniformizador n.º 3/2012 e que *“a não explicitação dos poderes ao abrigo dos quais é emitida a sentença que decida a causa, para além de não propiciar o controlo do colectivo, é susceptível de induzir em erro o recorrente, podendo constituir um obstáculo não justificado ao direito à tutela judicial efectiva”*. Em sentido condizente, pronunciaram-se MARCO CALDEIRA/TIAGO SERRÃO³⁰.

Em claro contraste com a jurisprudência invocada – que pura e simplesmente dispensava a invocação, nas decisões proferidas nos termos que se vêm tratando, da al. i) do n.º 1 do artigo 27.º do CPTA/2002, e que subordinava a impugnação de tais decisões a prévia reclamação para a conferência – o Tribunal Constitucional, pelo acórdão n.º 124/2015, de 12.02.2015, decidiu

“julgar inconstitucional, por violação do princípio do processo equitativo em conjugação com os princípios da segurança jurídica e da protecção da confiança, consagrados nos artigos 2.º e 20.º, n.º 4, da Constituição, a norma do artigo 27º, n.º 1, alínea i), do Código de Processo nos Tribunais Administrativos, interpretada no sentido de que a sentença proferida por tribunal administrativo e fiscal, em juiz singular, com base na mera

³⁰ Cfr. CALDEIRA, Marco e SERRÃO, Tiago. As reclamações para a conferência na jurisprudência administrativa: análise crítica. Ob. cit., p. 649.

invocação dos poderes conferidos por essa disposição, não é suscetível de recurso jurisdicional, mas apenas de reclamação para a conferência nos termos do n.º 2 desse artigo”.

O mesmo entendimento foi repetido no acórdão do Tribunal Constitucional n.º 442/2015, de 30.09.2015, mas não chegou a haver lugar à prolação de acórdão que julgasse inconstitucional com força obrigatória geral a dita interpretação.³¹

c) Era possível proceder à convolação do recurso de apelação “incorrectamente” interposto em reclamação para a conferência?

A jurisprudência administrativa, dos tribunais superiores, respondia afirmativamente a esta questão, desde que o recorrente tivesse cumprido, aquando da interposição do recurso, o prazo de 10 dias previsto para a reclamação para a conferência, o que na prática dificilmente sucedida, uma vez que o prazo do recurso de apelação era três ou quatro vezes superior àquele³². A título de exemplo, refiram-se os acórdãos do STA de 26.06.2014 (Processo n.º 1831/13) e de 07.01.2016 (Processo n.º 1886/13). Esta posição da jurisprudência administrativa deu origem a uma inadmissível situação de denegação de justiça num número muito significativo de casos em que a parte vencida viu coarctado o seu direito à reapreciação da decisão judicial de primeira instância.

Contra aquele entendimento jurisprudencial, MARCO CALDEIRA/TIAGO SERRÃO pugnam no sentido de que *“nestes processos, o recurso interposto deve ser automaticamente convolado em reclamação – ou seja, o meio processual incorrectamente mobilizado deve ser transmutado no mecanismo legalmente adequado -, sendo que, em matéria de tempestividade, deve valer o prazo legalmente previsto para o recurso”*. Servindo-se do artigo 193.º do

³¹ Para uma análise do acórdão do Tribunal Constitucional n.º 124/2015, de 12.02.2015, cfr. CALDEIRA, Marco e SERRÃO, Tiago. De volta às reclamações para a conferência: (um) a decisão constitucionalmente adequada. Ob. cit., pp. 213-228; PINTO, Rui. Reclamações para a conferência e direito ao recurso. A propósito da uma solução de “remédio” do Tribunal Constitucional – Ac. Do tribunal Constitucional n.º 123/2015, de 12.2.2015. Ob. cit., pp. 20-32.

³² O prazo de interposição do recurso era de 30 dias (cfr. artigo 144.º, n.º 1 do CPTA/2002), acrescido de 10 dias se o recurso tivesse como objecto a reapreciação da prova gravada (cfr. artigo 638.º, n.º 7 do CPC/2013 ex vi artigo 1.º do CPTA/2002).

CPC/2013³³, do princípio *pro accionem* e do princípio da cooperação processual, os Autores entendem que a desculpabilidade do erro é inerente ao instituto da convolação e que a referida desculpabilidade tem que abranger não só o meio usado, mas também a utilização do prazo associado ao meio incorrectamente empregue pela parte³⁴. Em sentido idêntico, pronunciou-se CECÍLIA ANACORETA CORREIA³⁵. Por sua vez, ANA FERNANDA NEVES parece só admitir a convolação do recurso em reclamação para a conferência “*a quem suscitou também a ilegalidade da decisão por juiz singular*”³⁶.

d) O n.º 2 do artigo 27.º do CPTA/2002 aplicava-se apenas aos despachos ou também às sentenças?

Embora o n.º 2 do artigo 27.º do CPTA/2002 se refira à reclamação para a conferência dos despachos do relator, o entendimento adoptado pela jurisprudência firmada no Acórdão do STA n.º 3/2012, *supra* citado, foi no sentido de alargar aquele preceito às sentenças. Por conseguinte, a doutrina daquele acórdão aplicava-se às sentenças (decisões de mérito), mas também aos despachos saneadores absolutórios e aos saneadores-sentença. Aliás, o acórdão de uniformização de jurisprudência de 2012, *supra* melhor identificado, tem por base uma sentença, ao passo que o acórdão de uniformização de jurisprudência de 2017, também já aqui citado, baseia-se num despacho saneador absolutório.

No entanto, a questão manteve-se controversa na doutrina: ARMINDO RIBEIRO MENDES perfilha o entendimento de que a distinção entre despachos e sentenças “*não acarreta uma diferença de regime impugnatório entre*

³³ O artigo 193.º do CPC/2013 dispõe o seguinte: “1 - O erro na forma do processo importa unicamente a anulação dos atos que não possam ser aproveitados, devendo praticar-se os que forem estritamente necessários para que o processo se aproxime, quanto possível, da forma estabelecida pela lei. 2 - Não devem, porém, aproveitar-se os atos já praticados, se do facto resultar uma diminuição de garantias do réu. 3 - O erro na qualificação do meio processual utilizado pela parte é corrigido oficiosamente pelo juiz, determinando que se sigam os termos processuais adequados”.

³⁴ Cfr. CALDEIRA, Marco e SERRÃO, Tiago. As reclamações para a conferência na jurisprudência administrativa: análise crítica. Ob. cit., pp. 654-661.

³⁵ Cfr. CORREIA, Cecília Anacoreta. Efeitos da uniformização de jurisprudência administrativa relativa a condições de validade de actos processuais. *AB INSTANTIA Revista do Instituto do Conhecimento AB*. Abril de 2013, Ano I, N.º 1, pp. 288-289.

³⁶ Cfr. NEVES, Ana Fernanda. Tribunais administrativos de círculo somente com juiz singular. Ob. cit., p. 484.

*despachos e sentenças*³⁷, concordando, assim, com a jurisprudência assinalada; por seu turno, MARCO CALDEIRA/TIAGO SERRÃO entendem que uma decisão de mérito, proferida por um tribunal de primeira instância, consubstancia uma sentença e não um despacho e o facto de ser emitida por um juiz singular não a faz perder a sua qualidade de sentença (cfr. artigo 152.º, n.º 2 do CPC/2013) à qual corresponde, como meio de impugnação, o recurso³⁸.

Por outro lado, a utilização do vocábulo “sentença” ao invés do vocábulo “despacho” nas notificações das decisões de tribunais de primeira instância tem servido, para alguns Autores, como factor de desculpabilidade do erro no meio impugnatório utilizado pela parte vencida, a somar à ausência da indicação do n.º 2 do artigo 27.º do CPTA/2002 nas mesmas notificações³⁹.

e) O artigo 27.º do CPTA/2002 também se aplicava aos processos do contencioso pré-contratual?

A jurisprudência administrativa deu resposta afirmativa a esta questão. Vejam-se os já citados Acórdãos do STA de 10.10.2013 (Processo n.º 1064/13) e de 05.12.2013 (Processo n.º 01360/13). A Conselheira MARIA FERNANDA DOS SANTOS MAÇÃS emitiu, em ambos, voto de vencida por considerar que

“a exigência do art. 40º, nº 3, do ETAF só tem aplicação aos casos aí previstos, ou seja, nas acções administrativas especiais. Tratando-se de contencioso pré-contratual, diz o nº 1 do art. 102º do CPTA que os processos do contencioso pré-contratual obedecem à “tramitação” estabelecida no capítulo II do título III. Ora, assim sendo, como o art. 40º, nº 3, do ETAF é uma norma de competência, a mesma não pode considerar-se abrangida pela remissão do art. 102º do CPTA para a tramitação das acções administrativas especiais”.

³⁷ Cfr. MENDES, Armindo Ribeiro. Uma reclamação indesejada, verdadeira armadilha *contra actionem* – Ac. do STA n.º 3/2012, P. 420/12, de 5.6.2012. Ob. cit., p. 35.

³⁸ Cfr. CALDEIRA, Marco e SERRÃO, Tiago. As reclamações para a conferência na jurisprudência administrativa: análise crítica. Ob. cit., pp. 644 e 645.

³⁹ Cfr. CORREIA, Cecília Anacoreta. Efeitos da uniformização de jurisprudência administrativa relativa a condições de validade de actos processuais. Ob. cit., p. 285; NEVES, Ana Fernanda. Tribunais administrativos de círculo somente com juiz singular. Ob. cit., pp. 483-484.

A doutrina tem-se alinhado no sentido de rejeitar a aplicação do artigo 40.º, n.º 3 do ETAF/2002 aos processos do contencioso pré-contratual por entender que tal disposição não está abrangida pela remissão efectuada pelo artigo 102.º, n.º 1 do CPTA/2002 para as disposições que regulavam a acção administrativa especial⁴⁰.

f) O artigo 27.º do CPTA/2002 também se aplicava às acções administrativas especiais do contencioso tributário?

A secção do contencioso tributário do STA respondeu de forma positiva à questão colocada nos acórdãos de 09.11.2016 (Processo n.º 1568/15) e de 22.02.2017 (Processo n.º 673/16), onde foi reiterada a posição perfilhada no Acórdão do STA de 02.05.2007 (Processo n.º 1128/06) que se passa a transcrever: “*as acções administrativas especiais da competência dos tribunais tributários de 1ª instância são julgadas por uma formação de três juízes, à qual cabe o julgamento da matéria de facto e de direito, quando o seu valor seja superior à alçada estabelecida para os tribunais administrativos de círculo*”.

g) A doutrina do Acórdão n.º 3/2012 também se aplicava aos recursos pendentes nos TCA's à data em que o mesmo foi publicado em Diário da República (19 de Setembro de 2012)?

A questão formulada consiste em perceber se os recursos que foram interpostos antes da publicação, em Diário da República, do acórdão de uniformização de jurisprudência do STA n.º 3/2012, também deveriam ser rejeitados devido à não observância do ónus da prévia reclamação para a conferência. A resposta da jurisprudência foi positiva, sendo paradigmático o acórdão do STA de 15.05.2014 (Processo n.º 1789/13), donde resulta que “*nada obsta a que o regime jurídico acolhido num acórdão uniformizador de jurisprudência seja aplicado a situações jurídicas constituídas antes da sua publicação*”. Por conseguinte, a aplicação “retrospectiva” do acórdão n.º 3/2012

⁴⁰ Cfr. CALDEIRA, Marco e SERRÃO, Tiago. De volta às reclamações para a conferência: (um)a decisão constitucionalmente adequada. Ob. cit., p. 216; NEVES, Ana Fernanda. Tribunais administrativos de círculo somente com juiz singular. Ob. cit., p. 478.

aos recursos já interpostos e pendentes à data de 19 de Setembro de 2012 deu lugar a uma avalanche de decisões de rejeição desses mesmos recursos⁴¹, em claro prejuízo dos direitos das partes vencidas.

Neste particular, CECÍLIA ANACORETA CORREIA defendeu a limitação dos efeitos do acórdão de uniformização de jurisprudência ora em crise, “*de modo a não invalidar as escolhas do meio processual que tenham decorrido antes dessa intervenção jurisprudencial clarificadora da questão*”. A Autora baseia-se nos princípios da boa-fé e da adequação processuais e bebe inspiração no regime previsto para os acórdãos do Tribunal Constitucional de declaração de inconstitucionalidade ou de ilegalidade com força obrigatória geral, previsto no n.º 4 do artigo 282.º da CRP.⁴²

h) A preterição do tribunal colectivo no julgamento da matéria de facto e de direito dá lugar a uma nulidade processual por incompetência funcional do tribunal singular?

O Tribunal Central Administrativo do Sul (de ora em diante designado pela sigla «TCAS») pronunciou-se em sentido afirmativo perante a questão enunciada, pelo menos duas vezes, embora em termos não totalmente coincidente. Com efeito, no seu acórdão de 09.05.2013 (Processo n.º 9832/13), o TCAS entendeu que

“no caso dos autos, a acção proposta pela autora tem efectivamente valor superior à alçada do tribunal, razão pela qual deveria ter sido decidida em formação de três juízes e não por juiz singular. Contudo, foi decidida pelo relator, sem que fosse feita qualquer referência ao disposto no artigo 27º, nº 1, alínea i) do CPTA. Em tais casos, prevalece a regra constante do nº 4 do artigo 110º do CPCivil, dado estarmos perante uma nulidade processual por incompetência funcional, a conhecer nos termos previstos nos artigos 201º, nº 1, 202º, 205º e 206º, nº 3, todos do CPCivil, até ao encerramento da audiência de discussão e julgamento. Não tendo

⁴¹ Cfr. CALDEIRA, Marco e SERRÃO, Tiago. De volta às reclamações para a conferência: (um)a decisão constitucionalmente adequada. Ob. cit., p. 215; DAVID, Sofia. Começado e não acabado vale por estragado: o que se tentou mudar com o novo ETAF e CPTA. Ob. cit., pp. 514-515.

⁴² Cfr. CORREIA, Cecília Anacoreta. Efeitos da uniformização de jurisprudência administrativa relativa a condições de validade de actos processuais. Ob. cit., pp. 282-286.

a aludida nulidade sido suscitada até àquele momento processual, a mesma sanou-se, não podendo ser agora conhecida”.

Este entendimento coincide parcialmente com o de um acórdão anterior – o acórdão do TCAS de 24.04.2013 (Processo n.º 9673/13) -, onde se vai mais além dizendo que

“no âmbito do regime processual do CPTA, no que respeita à acção administrativa especial, em que a intervenção do tribunal colectivo (formação de três juízes) é imposta por lei, e em que a sua intervenção não se circunscreve ao julgamento da matéria de facto mas, inclui também o julgamento da matéria de direito, não faria sentido impor ao conhecimento da preterição do tribunal colectivo, o limite do encerramento da audiência de discussão e julgamento; Assim, esta incompetência, geradora de nulidade processual, ao ser invocada no recurso jurisdicional, foi-o no momento próprio para tal, atento o disposto nos arts. 201º, nº 1 e 205º, nºs 1 e 3 do CPC, aplicável ex vi do art. 1º do CPTA)”.

No sentido firmado no primeiro dos acórdãos citados, perfilharam-se MARCO CALDEIRA/TIAGO SERRÃO⁴³.

3.2. Súmula e posição adoptada

A controvérsia jurisprudencial gerada pela interpretação e aplicação do artigo 40.º, n.º 3 do ETAF/2002 e do artigo 27.º do CPTA/2002 deu origem à prolação de dois acórdãos de uniformização de jurisprudência, em sentido concordante⁴⁴, tendo, juntamente com outras decisões, se tornando assente, para a maioria da jurisprudência administrativa portuguesa, a seguinte ordem de ideias:

- (i) O meio de impugnação dos despachos e das sentenças proferidos por um único juiz, num TAC e em acções administrativas especiais de valor superior a € 5.000,00, era a reclamação para a conferência,

⁴³ Cfr. CALDEIRA, Marco e SERRÃO, Tiago. As reclamações para a conferência na jurisprudência administrativa: análise crítica. Ob. cit., p. 645 e 648.

⁴⁴ Cfr. os já citados acórdãos de uniformização de jurisprudência do STA n.º 3/2012, de 05.06.2012 (Processo n.º 0420/12), e n.º 6/2017, de 08.06.2017 (Processo n.º 1469/16).

independentemente de terem sido invocados, pelo juiz, os poderes que são conferidos ao relator pelo artigo 27.º, n.º 1 do CPTA/2002, em especial na sua al. i);

- (ii) Em caso de incorrecta interposição de recurso de apelação pela parte vencida, só haveria lugar a convoção no meio processual correcto – isto é, em reclamação para a conferência – se o recurso tivesse sido interposto no prazo de 10 dias, cumprindo, assim, o prazo previsto para a reclamação para a conferência;
- (iii) O referido entendimento aplicava-se ao contencioso pré-contratual e às acções administrativas especiais do contencioso tributário;
- (iv) O referido entendimento aplicava-se, inclusive, aos recursos interpostos antes e pendentes à data da publicação, em Diário da República, do Acórdão n.º 3/2012;
- (v) Em suma, os recursos interpostos de decisões de juiz singular, em acções administrativas especiais de valor superior a € 5.000,00, sem prévia observância do ónus de reclamação para a conferência, deveriam ser rejeitados, ficando a parte inibida de reagir contra a decisão da primeira instância caso não fosse possível proceder à convoção do meio impugnatório (o que aconteceria na esmagadora maioria dos casos, uma vez que o prazo do recurso era consideravelmente superior ao da reclamação para a conferência).

A súmula que se acaba de enunciar deu origem a uma absurda, intolerável e incompreensível situação de denegação de justiça na jurisdição administrativa, cuja jurisprudência optou, quase sempre, pelas interpretações que mais desprotegiam as partes vencidas, na ânsia – julgamos nós – de liquidar processos e pendências judiciais em prejuízo dos direitos fundamentais dos recorrentes. Por outro lado, a jurisprudência ignorou, por completo, as posições que foram sendo emitidas pela doutrina da especialidade que contradiziam a tendência jurisprudencial em afirmação.

Quanto ao nosso entendimento sobre as questões controversas em análise, parece-nos que há que discernir, à partida, duas situações. Por um lado, aquelas em que a decisão foi preferida por um único juiz sem que tenha sido invocada a al. i) do n.º 1 do artigo 27.º do CPTA/2002 ou que tenha sido invocada *sem mais*, e aquelas em que a emissão da decisão tem por base

a invocação fundamentada daquela norma (estando, em ambos os casos, envolvidas acções administrativas especiais de valor superior à alçada a ser decididas em TAC).

Ora, no primeiro caso, verifica-se uma situação de preterição do tribunal colectivo. Pouco ou nada na decisão permite às partes perceber que aquele interveio (uma vez que a decisão é subscrita apenas por um juiz) ou que foi dispensada a sua intervenção, porque (i) ou não foi sequer invocada a al. i) do n.º 1 do artigo 27.º do CPTA/2002 (ii) ou, sendo-o, o recurso àquela norma não foi devidamente fundamentado pelo juiz. Como tal, estamos perante a decisão de um tribunal singular (incompetente) numa matéria em que deveria ter intervindo o tribunal colectivo (competente). Detecta-se, por conseguinte, a presença de uma hipótese de incompetência funcional do tribunal singular que consubstancia uma incompetência relativa. Com efeito, de acordo com o n.º 4 do artigo 110.º do CPC/61 *ex vi* artigo 1.º do CPTA/2002 “*a incompetência do tribunal singular, por o julgamento da causa competir a tribunal colectivo, pode ser suscitada pelas partes ou oficiosamente conhecida até ao encerramento da audiência de discussão e julgamento*”, sob pena da sua sanção. Sanada a incompetência porque nenhuma das partes a invocou, o vício da incompetência torna-se inoperante, passando o processo a seguir as regras próprias das decisões proferidas pelo tribunal singular. Assim sendo, a via de impugnação de tais decisões era, nos termos do artigo 142.º do CPTA/2002, o recurso jurisdicional⁴⁵. Caso a parte pretendesse invocar a incompetência do tribunal singular e uma vez que, na maioria dos casos, só teria conhecimento da preterição do tribunal colectivo no momento em que era notificada da decisão final, então poderia fazê-lo nas suas alegações de recurso⁴⁶. Se o tribunal superior julgasse procedente tal excepção, deveria ordenar a baixa dos autos à

⁴⁵ Incluem-se aqui as sentenças e os despachos saneadores absolutórios, conforme resulta, respectivamente, do n.º 1 e da al. d) do n.º 3 do artigo 142.º do CPTA/2002.

⁴⁶ Ainda que se pudesse considerar a preterição do tribunal colectivo como uma nulidade atípica, o facto de estarmos perante uma acção cujos requisitos para recorrer de apelação estariam, em princípio, reunidos, inviabiliza a invocação da aludida nulidade, por requerimento a dirigir ao tribunal que proferiu a decisão, no prazo de 10 dias após a notificação da mesma. Isto porque, nos termos do n.º 4 do artigo 668.º do CPC/61, tais nulidades “só podem ser arguidas perante o tribunal que proferiu a sentença se esta não admitir recurso ordinário, podendo o recurso, no caso contrário, ter como fundamento qualquer dessas nulidades”. Com efeito, tomando as partes conhecimento da preterição do tribunal colectivo no momento em que são notificadas da decisão proferida em primeira instância, tal nulidade ou excepção dilatória atípica tem que ser arguida em sede de alegações de recurso. Ao n.º 4 do artigo 688.º do CPC/61 sucedeu o n.º 4 do artigo 615.º do CPC/2013, cuja redacção é idêntica.

primeira instância para julgamento, de facto e de direito, pelo tribunal colectivo. Do acórdão por este emitido, caberia novo recurso jurisdicional. Quanto à primeira hipótese apresentada, acolhemos, portanto, o decidido nos acórdãos do TCAS de 24.04.2013 (Processo n.º 9673/13) e de 09.05.2013 (Processo n.º 9832/13), bem como a doutrina de MARCO CALDEIRA/TIAGO SERRÃO.

Relativamente à segunda hipótese por nós considerada, a menção fundamentada à al. *i*) do n.º 1 do artigo 27.º do CPTA/2002 por parte do juiz que profere a decisão, dá a conhecer, à parte vencida, que foi, em concreto, considerada e dispensada a intervenção do tribunal colectivo naquele processo. Como tal, a parte vencida, pode, em alternativa, reclamar para a conferência, obtendo, dessa forma, um acórdão proferido em primeira instância (cfr. artigo 27.º, n.º 2 do CPTA/2002), ou recorrer directamente para o tribunal superior (cfr. artigo 142.º do CPTA/2002). Trata-se, no fundo, de uma alternativa semelhante à que existe no procedimento administrativo entre reclamação e recurso hierárquico: a parte decide se pretende que a decisão que lhe é desfavorável seja reapreciada pelo mesmo órgão jurisdicional que a decidiu (no caso, o TAC, embora com uma formação de três juízes) ou por um órgão jurisdicional hierarquicamente superior (em regra, o TCA competente).

Posição diversa – aliás, aquela que tem vindo a ser adoptada pela jurisprudência administrativa – implicaria nomeadamente duas consequências: por um lado, o retardamento injustificado da tramitação dos processos, nos quais, atendendo ao valor das acções em causa, caberia sempre, pelo menos, recurso de apelação do acórdão emitido pela conferência que confirmasse a decisão do juiz relator; por outro lado, tornava-se mais onerosa a impugnação dos despachos saneadores absolutórios emitidos em acções administrativas especiais de valor superior à alçada do que nas acções de valor inferior àquela, uma vez que, nos termos da al. *d*) do n.º 3 do artigo 142.º do CPTA/2002, era sempre admissível, independentemente do valor da causa, recurso das decisões que pusessem termo ao processo sem se pronunciarem sobre o mérito.⁴⁷

⁴⁷ Cfr. voto de vencido do Conselheiro Carlos Luís Medeiros de Carvalho, subscrito pelos Conselheiros José Augusto Araújo Veloso e Maria Benedita Malaquias Pires Urbano, no acórdão do STA n.º 6/2017, de 08.06.2017 (Processo n.º 1469/16).

À luz do exposto e admitindo como pertinentes todas as dúvidas levantadas a propósito da aplicação do regime em análise, consideramos, em todo o caso, que deve ser adoptada a interpretação mais garantística da posição da parte vencida, abrindo caminho à reapreciação da decisão judicial que lhe foi desfavorável, emitida em primeiro grau de jurisdição. Assim teria que ser até à reponderação e clarificação, por via legislativa, do aludido regime, o que se esperaria que tivesse acontecido com a entrada em vigor do ETAF/revisto em 2015 e do CPTA/revisto em 2015. Vejamos, de seguida, se foi encontrada ou não a derradeira solução para este problema.

4. A entrada em vigor do ETAF/revisto em 2015 e do CPTA/revisto em 2015

4.1. A “velha” polémica no quadro normativo da “nova” legislação

Na edição de 2017 do *Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos*, MÁRIO AROSO DE ALMEIDA/CARLOS ALBERTO FERNANDES CADILHA escrevem que a entrada em vigor do ETAF/revisto em 2015 “*esvaziou a polémica que se tinha suscitado relativa à questão de saber se a decisão do relator sobre o mérito da causa, em primeira instância, proferida com a invocação dos poderes conferidos pelo n.º 1, alínea i), era apenas passível de reclamação para a conferência, e não de recurso, em aplicação do n.º 2 desse mesmo artigo*”⁴⁸. Todavia, não podemos concordar com os respeitáveis Autores, porquanto consideramos que a reforma introduzida pelo Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de Outubro não “esvaziou a polémica” que se vem retractando.

Parece-nos, pois, que a polémica da “*reclamação para a conferência/recurso jurisdicional*” não ficou definitivamente resolvida, no caso das decisões finais proferidas, em primeiro grau de jurisdição, pelos tribunais superiores. Com efeito, a al. i) do n.º 1 do artigo 27.º do CPTA/revisto em 2015 é igual à sua antecessora do CPTA/2002, permanecendo viva a “velha” polémica sobre o meio de impugnação de uma decisão final proferida pelo relator em tribunais que, por definição, funcionam em colectivo (cfr. artigos 17.º

⁴⁸ Cfr. ALMEIDA, Mário Aroso de e CADILHA, Carlos Alberto Fernandes. *Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos*. Ob. cit., 2017, p. 203.

e 35.º do ETAF/revisto em 2015). Por outro lado, o n.º 2 do artigo 27.º do CPTA/revisto em 2015 continua a prever que dos despachos do relator cabe reclamação para a conferência ao mesmo tempo que o artigo 142.º do CPTA/revisto em 2015 continua a prever que cabe recurso das decisões que, em primeiro grau de jurisdição, tenham conhecido do mérito da causa, nos processos de valor superior à alçada do tribunal de que se recorre e, independentemente do valor do processo, das que ponham termo à causa sem se pronunciarem sobre o mérito. Ou seja, mantém-se a questão: admitindo que está verificado o requisito da alçada/sucumbência para efeitos de recurso, dos processos decididos (sentença ou saneador absolutório), em primeira instância, pelo relator, nos tribunais superiores⁴⁹, cabe reclamação para a conferência ou recurso jurisdicional para o STA, no caso de decisão proferida por um TCA⁵⁰, ou para o pleno do STA, no caso de decisão proferida pela secção do contencioso administrativo do STA^{51?52}

Como se vê, a polémica mantém-se e, a nosso ver, mantém-se também a posição acima exposta, no sentido de a reclamação para a conferência ser um meio impugnatório alternativo (e não prévio) ao recurso jurisdicional de decisões de mérito ou absolutórias, proferidas em primeiro grau de jurisdição. Caso não se verifique, em concreto, o critério da alçada e da sucumbência (quando exigido), aí – e só aí - restará à parte vencida a reclamação para a conferência. Por conseguinte, a polémica só se teria esvaziado se o n.º 2 do artigo 27.º do CPTA/revisto em 2015 tivesse excepcionado da reclamação para a conferência as decisões proferidas ao abrigo da al. i) do n.º 1. Não tendo isso

⁴⁹ A competência para decidir, em primeira instância, da secção do contencioso administrativo do STA resulta das als. a) a f) do n.º 1 do artigo 24.º do ETAF/revisto em 2015 e a competência para decidir, em primeira instância, dos TCA's resulta da al. c) do artigo 37.º do ETAF/revisto em 2015.

⁵⁰ Cfr. artigo 24.º, n.º 2 do ETAF/revisto em 2015.

⁵¹ Cfr. artigo 25.º, n.º 1, al. a) do ETAF/revisto em 2015.

⁵² O STA decidiu, no acórdão de 28.04.2016 (Processo n.º 01332/15), que “do indeferimento liminar de petição inicial de acção administrativa especial intentada no STA cabe reclamação para a conferência e não recurso para o Pleno da Secção de Contencioso Administrativo deste Tribunal”. No entanto, a hipótese a que respeitam os citados autos não se confunde com a temática que temos vindo a analisar, porquanto ali está em causa uma decisão de indeferimento liminar da petição inicial que, ao não conhecer do mérito da causa, não se subsume à al. i) do n.º 1 do artigo 27.º do CPTA/revisto em 2015. Por conseguinte, parece-nos ajustada a decisão do STA à luz da al. f) do n.º 1 e do n.º 2 do CPTA/revisto em 2015 (com idêntica redacção, para o que aqui releva, na al. f) do n.º 1 e do n.º 2 do artigo 27.º do CPTA/2002).

acontecido, mantêm-se os termos da “velha” polémica no quadro normativo da “nova” legislação, circunscrita agora aos tribunais superiores.

4.2. Os processos iniciados antes da reforma introduzida pelo Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de Outubro: dúvidas suscitadas pela aplicação simultânea do CPTA/2002 e do ETAF/revisto em 2015

O artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de Outubro regula a entrada em vigor, para o que aqui releva, das alterações introduzidas ao ETAF/2002 e ao CPTA/2002. Assim, resulta do n.º 2 daquele artigo que as alterações ao CPTA/2002 *“só se aplicam aos processos administrativos que se iniciem após a sua entrada em vigor”* e do seu n.º 4 resulta que as alterações ao ETAF/2002 *“em matéria de organização e funcionamento dos tribunais administrativos, incluindo dos tribunais administrativos de círculo, entram em vigor no dia seguinte ao da publicação do presente decreto-lei”*.

Isto significa que, a partir do dia 3 de Outubro de 2015 (inclusive), os TAC’s passaram a funcionar apenas e só com juiz singular (cfr. artigo 40.º, n.º 1 do ETAF/revisto em 2015), pese embora o CPTA/revisto em 2015 só se aplique aos processos iniciados após a sua entrada em vigor. No entanto, se o CPTA/2002 se continua a aplicar aos processos pendentes, como se pode assegurar a formação dos colectivos, nas acções administrativas especiais de valor superior à alçada, se os TAC’s deixaram de poder, imediatamente, de funcionar em colectivo?⁵³

No nosso entendimento, é possível compatibilizar a aplicação do CPTA/2002 e do ETAF/revisto em 2015, porquanto o primeiro não contém disposições relacionadas com o funcionamento dos tribunais de primeira instância, limitando-se a regular a marcha dos processos. Assim sendo, aos

⁵³ Sobre o tópico em análise, veja-se a posição de Sofia David tomada no quadro do anteprojecto de revisão do CPTA/2002, que se “atrev[ia] a sugerir a aplicabilidade imediata das regras revistas a todos os processos pendentes, com a ressalva daqueles que à data da entrada nas normas revistas já tenham sido julgadas pela formação de três juízes, ou em que esta formação já tenha decidido em conferência, ou quando a formação de três juízes já tenha tido alguma intervenção processual. Só nestes casos haver-se-ia que manter as normas relativas à anterior competência (funcional) dos juízes e que aplicar as regras do actual CPTA”. Cfr. DAVID, Sofia. Começado e não acabado vale por estragado: o que se tentou mudar com o novo ETAF e CPTA. Ob. cit., pp. 518-519. Face à disposição do n.º 4 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de Outubro, não concordamos com a ressalva da Autora, nos termos referidos em texto.

processos pendentes na data de entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de Outubro (mais precisamente, no dia 2 de Dezembro de 2015) mantém-se a aplicação da tramitação própria da acção administrativa especial prevista no CPTA/2002. No que confere ao funcionamento do TAC, este passa, de imediato e nos termos do artigo 40.º, n.º 1 do ETAF/revisto em 2015, a funcionar com juiz singular, independentemente do momento processual em que se encontra o processo em primeira instância (seja a fase do julgamento ou outra). Senão, vejamos.

O problema que se enfrenta respeita à aplicação da lei no tempo relativa à fixação da competência do tribunal. Com efeito, a regra geral é a de que a competência se fixa no momento da propositura da acção (cfr. artigo 38.º, n.º 1 da Lei de Organização do Sistema Judiciário aprovada pela Lei n.º 62/2013, de 26 de Agosto). Destarte, nas acções administrativas especiais de valor superior à alçada, que deram entrada antes do dia 2 de Dezembro de 2015, a competência, para o julgamento de facto e de direito, pertencia ao tribunal colectivo. No entanto, a regra anunciada comporta uma excepção, nos termos da qual as modificações de direito (isto é, as sucessões normativas) não são irrelevantes se for suprimido o órgão a que a causa estava afectada (cfr. artigo 38.º, n.º 2 da Lei de Organização do Sistema Judiciário). Ora, no caso vertente, o órgão a que a causa estava afectada – o tribunal colectivo – foi suprimido e daí que, como ensina ANTUNES VARELA, *“a competência do tribunal cessa no momento em que a lei extintiva do órgão jurisdicional entra em vigor, não se prolongando a existência e funcionamento dele para levar até ao final as acções que lhes estivessem afectas”*⁵⁴. Em consequência, as acções pendentes *“devem ser oficiosamente remetidas para o órgão jurisdicional que passa a ser competente em face da lei nova”*⁵⁵. Em face da lei nova, o órgão competente para conhecer das acções, nos TAC’s, é o juiz singular. Como tal, é a este que caberá o julgamento, de facto e de direito, dos processos pendentes (acções administrativas especiais de valor superior à alçada) nos TAC, à data de 2 de Dezembro de 2015, independentemente da fase processual em que se encontrem.

⁵⁴ Cfr. VARELA, Antunes. *Manual de Processo Civil de acordo com o Dec.-Lei 242/85*. 2.ª Edição. Coimbra: Coimbra Editora, 2004., p. 51.

⁵⁵ Cfr. VARELA, Antunes. *Manual de Processo Civil de acordo com o Dec.-Lei 242/85*. Ob. cit., p. 52.

Note-se que o Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de Outubro não introduziu uma norma transitória semelhante à do n.º 5 do artigo 5.º da Lei n.º 41/2013, de 23 de Junho, relativa à entrada em vigor do CPC/2013, nos termos da qual *“nas acções pendentes em que, na data da entrada em vigor da presente lei, já tenha sido admitida a intervenção do tribunal colectivo, o julgamento é realizado por este tribunal, nos termos previstos na data dessa admissão”*. Inexistindo uma norma como esta, há que recorrer aos princípios gerais e às conclusões que deles se impõem.

Por último, não podemos deixar de referir que o Tribunal Central Administrativo do Norte (de ora em diante designado pela sigla «TCAN») já se pronunciou, pelo menos duas vezes, sobre o assunto em análise. No seu acórdão de 03.06.2016 (Processo n.º 284/14.7BEBRG), o TCAN deliberou que:

“I) – A revogação do n.º 3 do artigo 40.º do ETAF, operada pelo Decreto-Lei n.º 214-G/2015, determinou que os tribunais administrativos de círculo passassem a funcionar apenas com juiz singular (exceto nos casos em que a lei processual administrativa preveja o julgamento em formação alargada), com a consequente extinção do mecanismo de reclamação para a conferência (para cuja apreciação já não é possível determinar o funcionamento colectivo do tribunal). II) – Pendente essa reclamação - observados ao tempo os seus condicionalismos -, mas inviável a sua apreciação, há que adequar os mecanismos processuais à intenção impugnatória, proporcionando à parte a possibilidade de interpor recurso da decisão que havia reclamado” (posição com a qual se concorda).

E, no acórdão de 09.06.2016 (Processo n.º 1653/07.4BEBRG), entendeu o TCAN que

“1. A revogação do n.º 3 do artigo 40º do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, operada pelo Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 02.10, determinou a extinção da figura do Tribunal Colectivo em 1ª Instância, sendo de aplicação imediata, face ao disposto no artigo 38º, n.º 2, da Lei de Organização do Sistema Judiciário (Lei 62/2013, de 26.08. (...)) 3. Extinto o Tribunal Colectivo em 1ª Instância, desaparece o meio de impugnação “reclamação para a conferência”, passando apenas a existir como meio de impugnação das decisões dos tribunais administrativos de círculo, o recurso para os tribunais centrais administrativos”.

À luz do exposto, a partir do dia 2 de Dezembro de 2015, todas as acções administrativas, pendentes nos TAC's, passaram a ser julgadas, de facto e de direito, por juiz singular, de cuja decisão cabe recurso jurisdicional, uma vez reunidos os requisitos processuais para esse efeito. Desta forma, colocou-se – aqui, sim – um ponto final na polémica sobre a “*reclamação para a conferência/recurso*” das decisões proferidas por um único juiz, nos TAC's, em acções administrativas especiais de valor superior à alçada.

Referências bibliográficas

ALMEIDA, Mário Aroso de e CADILHA, Carlos Alberto Fernandes:

- *Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos*. 4.^a Edição. Coimbra: Almedina, 2017;
- *Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos*. 2.^a Edição revista. Coimbra: Almedina, 2007;

BOTELHO, José Manuel da S. Santos. *Contencioso Administrativo, Anotado, Comentado, Jurisprudência*. 3.^o Edição. Coimbra: Almedina, 1995;

CADILHA, Carlos Alberto Fernandes. *Dicionário de Contencioso Administrativo*. Coimbra: Almedina, 2006;

CALDEIRA, Marco e SERRÃO, Tiago:

- De volta às reclamações para a conferência: (um)a decisão constitucionalmente adequada. *O Direito*. 2015, Ano 147.^o, I, pp. 213-228;
- As reclamações para a conferência na jurisprudência administrativa: análise crítica. *O Direito*. 2013, Ano 145.^o, III, pp. 641-661;

CORREIA, Cecília Anacoreta. Efeitos da uniformização de jurisprudência administrativa relativa a condições de validade de actos processuais. *AB INSTANTIA Revista do Instituto do Conhecimento AB*. Abril de 2013, Ano I, N.^o 1, pp. 281-289;

DAVID, Sofia. Começado e não acabado vale por estragado: o que se tentou mudar com o novo ETAF e CPTA. In GOMES, Carla Amado, NEVES, Ana Fernanda e SERRÃO, Tiago. *O anteprojecto de revisão do Código de Processo nos Tribunais Administrativos e do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais*. 1.^a Edição. Lisboa: AAFDL, 2014, pp. 499-520;

- MENDES, Armindo Ribeiro. Uma reclamação indesejada, verdadeira armadilha *contra actionem* – Ac. do STA n.º 3/2012, P. 420/12, de 5.6.2012. *Cadernos de Justiça Administrativa*. Janeiro/Fevereiro de 2013, n.º 97, pp. 26-36;
- NEVES, Ana Fernanda. Tribunais administrativos de círculo somente com juiz singular. In GOMES, Carla Amado, NEVES, Ana Fernanda e SERRÃO, Tiago. *O anteprojecto de revisão do Código de Processo nos Tribunais Administrativos e do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais*. 1.ª Edição. Lisboa: AAFDL, 2014, pp. 475-498;
- OLIVEIRA, Mário Esteves de e OLIVEIRA, Rodrigo Esteves de. *Código de Processo nos Tribunais Administrativos, Volume I, Artigos 1.º a 96.º, e Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, Anotados*. Reimpressão da Edição de Novembro/2004. Coimbra: Almedina, 2006;
- PINTO, Rui. Reclamações para a conferência e direito ao recurso. A propósito da uma solução de “remédio” do Tribunal Constitucional – Ac. Do tribunal Constitucional n.º 123/2015, de 12.2.2015. *Cadernos de Justiça Administrativa*. Março/Abril de 2015, n.º 111, pp. 20-32;
- VARELA, Antunes. *Manual de Processo Civil de acordo com o Dec.-Lei 242/85*. 2.ª Edição. Coimbra: Coimbra Editora, 2004.

Data de submissão do artigo: 02/04/2018

Data de aprovação do artigo: 21/09/2018

Edição e propriedade:

Universidade Portucalense Cooperativa de Ensino Superior, CRL

Rua Dr. António Bernardino de Almeida, 541 - 4200-072 Porto

Email: upt@upt.pt