

ALGUMAS REFLEXÕES SOBRE A ADMISSIBILIDADE DE CUMULAÇÃO DE PEDIDOS NO CPAC

Tou Wai Fong*

Professora Associada a tempo parcial, Faculdade de Direito, Universidade de Macau

Resumo: No Código de Processo Administrativo Contencioso, permite-se em quatro situações a cumulação de pedidos, estipulando-se expressamente em três delas que a mesma é permitida “qualquer seja o tribunal competente”. Porém na última, respeitante a acção sobre contratos administrativos, tal expressão não consta dos pressupostos de admissibilidade de cumulação de um pedido de anulação ou de declaração de nulidade ou inexistência jurídica de actos administrativos relativos à formação e execução do contrato. Por outro lado, na forma de processo de recurso contencioso administrativo, há uma norma que impede a cumulação de impugnações quando o seu conhecimento “ caiba a tribunais diferentes”, invocada como fundamento de direito pelo TUI, em processo emergente de conflito negativo de competência entre o TSI e o TA, no âmbito de cumulação de um pedido anulatório de acto administrativo numa acção sobre contrato administrativo. Posteriormente o TSI, por duas vezes e no âmbito de recurso jurisdicional, não seguiu o entendimento do TUI, o que suscitou nova pronúncia deste tribunal em recurso extraordinário de fixação de jurisprudência. Nesta circunstância a decisão do TUI resultou de interpretação sobre o sentido da expressão “qualquer seja o tribunal competente” e sobre o *mens legis* na admissibilidade de cumulação de pedidos no Código que não pode deixar de ser considerada polémica, até pela profunda divisão do colégio decisório, pelo que

* Magistrada do Ministério Público, aposentada, desempenhou funções junto do Tribunal Administrativo.

esta situação deve ser ultrapassada por via legislativa.

Palavras-chave: Cumulação de pedidos no contencioso administrativo; Cumulação de impugnações; Pressuposto(s) para a cumulação; Tribunal competente; Uniformização de jurisprudência.

I) Introdução

Conforme previsto no art.º 16.º da Lei de Bases da Organização Judiciária (LBOJ)¹, em matéria de atribuição de competência aos tribunais da RAEM, temos o seguinte regime:

“1. Os tribunais têm competência sobre toda a Região Administrativa Especial de Macau, sem prejuízo do disposto no n.º 2 do artigo 1.º

2. Os tribunais podem interpretar a Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau, de acordo com as disposições consagradas no seu artigo 143.º

3. *As leis de processo fixam as circunstâncias de atribuição de competência aos tribunais das várias instâncias de Macau e de exercício do poder de interpretação da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau.*” (itálico nosso).

Não obstante o Tribunal Administrativo (TA) ser o tribunal competente para dirimir litígios emergentes de relações jurídicas administrativas, fiscais e aduaneiras (n.º 1 do art.º 30 da LBOJ), estão salvaguardadas as competências atribuídas ao Tribunal de Segunda Instância (TSI) e ao Tribunal de Última Instância (TUI), não apenas para julgamento de recursos jurisprudências, mas também para conhecer de processos de contencioso administrativo em primeira instância quando a mesma LBOJ, as leis de processo ou lei especial assim prevejam [parte final da alínea 7) do n.º 5 do art.º 30º, alíneas 1), 8), 9), 10) e 17) do art.º 36º e alíneas 2), 11) e 16) do n.º 2 do art.º 44º da LBOJ].

Como exemplos da lei especial, temos a Lei n.º 3/2001 (Regime Eleitoral da Assembleia Legislativa da Região Administrativa Especial de Macau), alterada pelas Leis n.º 11/2008, n.º 12/2012 e n.º 9/2016, art.ºs 22º, n.º 10 (sobre os nomes das pessoas constantes das listas), 36º, n.º 1, 37º, 38º (recurso das decisões das reclamações quanto à apresentação de candidaturas), 77º, n.º 8 (recurso das decisões das autoridades que não permitam ou restrinjam a realização de reunião ou manifestação), 85º (decisão sobre suspensão do direito de antena), e

1 A Lei de Bases da Organização Judiciária foi objecto das alterações introduzidas pelas Leis n.º 7/2004, n.º 9/2004, n.º 9/2009 e n.º 4/2019, as quais não incidiram sobre o preceituado no artigo 16º desta Lei.

138º (sobre irregularidades ocorridas no decurso da votação e das operações de apuramento geral).

Sendo o Código de Processo de Contencioso Administrativo (CPAC) a lei processual dos litígios emergentes de relações jurídicas administrativas, fiscais e aduaneiras, compete-lhe fixar, embora não exclusivamente, “as circunstâncias de atribuição de competência aos tribunais das várias instâncias de Macau”, na matéria respeitante aos referidos litígios, conforme decorre do estipulado no art.º 1º do CPAC: “O processo do contencioso administrativo rege-se pelo disposto no presente Código, nas leis sobre organização judiciária e, subsidiariamente e com as necessárias adaptações, na lei de processo civil”.

Sobre a possibilidade de cumulação de pedidos no âmbito de contencioso administrativo, não está a mesma prevista nas disposições da LBOJ, designadamente nos artigos 30º, 36º e 44º da LBOJ, o que não impede que seja o CPAC a fixar as circunstâncias em que a cumulação é admissível.

Será que, no âmbito do contencioso administrativo, é permitida a cumulação de diversos pedidos formulados pelo recorrente/autor/requerente num mesmo processo, quando esses pedidos, no caso de serem apresentados em processos separadamente interpostos, tivessem de ser apreciados por tribunais diferentes, nos termos das disposições constantes na LBOJ?

Face ao previsto no n.º 3 do art.º 16º da LBOJ, conjugado com o disposto no art.º 1º do CPAC, ambos acima transcritos, achamos que a resposta deve ser afirmativa se tal permissão estiver consagrada no CPAC ou no CPC (Código de Processo Civil) porquanto quer um quer outro são leis de processo aos quais a LBOJ reconhece competência para fixar “as circunstâncias de atribuição de competência aos tribunais das várias instâncias de Macau”.

O TUI, em acórdão de 1/07/2015, proferido no Processo n.º 126/2014, no âmbito de recurso para fixação de jurisprudência com fundamento em oposição de julgados sobre a mesma questão de direito, fixou como uniformização de jurisprudências o seguinte:

“Não é possível a cumulação de pedidos prevista no art.º 113.º n.º 3 do Código de Processo Administrativo Contencioso se para os respectivos pedidos forem competentes tribunais de grau hierárquico diverso, pelo que o Tribunal Administrativo não tem competência para conhecer do pedido, deduzido em acção sobre contratos administrativos, de anulação ou de declaração de nulidade ou inexistência jurídica de actos administrativos relativos à formação e execução do contrato, cujo julgamento em primeira instância cabe ao Tribunal de Segunda Instância.”

Refira-se que este Acórdão do TUI não foi aprovado por unanimidade, sendo que no colégio composto por cinco juízes, dois votaram contra a posição adoptada.

Creemos por isso que haverá interesse numa abordagem abrangente sobre esta matéria da cumulação de pedidos prevista no CPAC, com referência a toda a evolução das posições jurisprudenciais que deram causa ao surgimento desta posição uniformizadora do TUI.

II) Cumulação de pedidos previstos no CPAC e a primeira posição tomada pelo TUI sobre a interpretação do art.º 113º, n.º 3, do CPAC

Existem quatro normas no CPAC onde está prevista a cumulação de pedidos, a saber:

O n.º 1 do art.º 24.º que, no âmbito do recurso contencioso estipula: “*Qualquer que seja o tribunal competente, pode cumular-se no recurso contencioso:* a) O pedido de determinação da prática de acto administrativo legalmente devido quando, em vez do acto anulado ou declarado nulo ou juridicamente inexistente, devesse ter sido praticado um outro acto administrativo de conteúdo vinculado; b) O pedido de indemnização de perdas e danos que, pela sua natureza, devam subsistir mesmo em caso de reposição da situação actual hipotética obtida através do provimento do recurso.” (itálico nosso).

O art.º 102.º, respeitante à acção para reconhecimento de direitos ou interesses legalmente protegidos, o qual prevê: “*Qualquer que seja o tribunal competente, pode cumular-se com o pedido de reconhecimento de um direito ou interesse legalmente protegido:* a) O pedido de condenação na realização da prestação devida ou na prática, dentro dos prazos fixados pela decisão, dos actos e operações necessários para assegurar a tutela do direito ou interesse em causa; b) O pedido de indemnização de perdas e danos decorrentes da violação ou do não reconhecimento do direito ou interesse em causa.” (itálico nosso).

O art.º 107.º que se refere à acção para determinação da prática de actos administrativos legalmente devidos, segundo o qual: “*Qualquer que seja o tribunal competente, pode cumular-se com o pedido de determinação da prática de um acto administrativo legalmente devido, o pedido de indemnização de perdas e danos decorrentes da não prática tempestiva do acto omitido ou recusado.*” (itálico nosso).

O n.º 3 do art.º 113.º do CPAC, no âmbito de cuja incidência se pronunciaram as diferentes instâncias e sobre o qual incidiu também o citado acórdão de fixação de jurisprudência. Para melhor compreensão da problemática em causa, passamos a transcrever todo este artigo:

“1. A acção sobre contratos administrativos tem por finalidade dirimir os litígios sobre interpretação, validade ou execução dos contratos, incluindo a efectivação de responsabilidade civil contratual. 2. O conhecimento da acção sobre contratos administrativos não impede o recurso contencioso de actos administrativos relativos à formação e execução do contrato. 3. *O pedido*

de anulação ou de declaração de nulidade ou inexistência jurídica de actos administrativos relativos à formação e execução do contrato pode ser deduzido, inicial ou supervenientemente, em acção sobre contratos administrativos quando aquele pedido e os formulados nos termos do n.º 1 estejam entre si numa relação de prejudicialidade ou de dependência ou quando a procedência de todos os pedidos dependa essencialmente da apreciação dos mesmos factos ou da interpretação e aplicação das mesmas normas jurídicas ou cláusulas contratuais.” (itálico nosso).

Para esclarecer a tramitação do processo no caso de cumulação de pedidos conforme o previsto no n.º 3 do art.º 113, o legislador determina ainda no n.º 5 do art.º 99º que “Na hipótese prevista no n.º 3 do artigo 113º, aplicam-se à dedução do pedido de anulação ou de declaração de nulidade ou inexistência jurídica, bem como à sua discussão e decisão, as normas que regulam o recurso contencioso quando se não revelem incompatíveis com as aplicáveis à tramitação da acção.”

Vejamos agora a génese de tal recurso e os fundamentos dos julgados em oposição, começando porém pelo fim, ou seja, pela descrição constante do acórdão do TUI onde se fixou jurisprudência:

«A questão suscitada reside em saber se o Tribunal Administrativo tem competência para conhecer do pedido de anulação ou de declaração de nulidade do acto administrativo praticado pelo Chefe do Executivo relativo à formação e execução do contrato administrativo, apresentado cumulativamente na acção sobre contrato administrativo.

No Acórdão ora recorrido, de 25 de Setembro de 2014, o Tribunal de Segunda Instância pronunciou-se sobre a questão, entendendo que a competência para conhecer de todos os pedidos formulados na acção sobre contrato administrativo deve ser do Tribunal Administrativo ao qual compete conhecer o pedido principal daquela acção.

Por sua vez e nos autos de conflito de competência do Tribunal de Última Instância n.º 4/2003, em que tanto o Tribunal de Segunda Instância como o Tribunal Administrativo se declararam incompetentes para conhecer o pedido de anulação do despacho do Secretário para a Segurança, formulado numa acção sobre contrato administrativo, e por Acórdão fundamentado proferido em 21 de Maio de 2003, o Tribunal de Última Instância decidiu que “não pode deduzir o pedido de anulação ou de declaração de nulidade ou inexistência jurídica de actos relativos à formação e execução do contrato em cumulação com a acção sobre contratos administrativos quando não seja o mesmo tribunal competente para conhecer daquele pedido e da acção”, sendo o Tribunal de Segunda Instância competente para conhecer o recurso contencioso do acto praticado pelo Secretário para a Segurança.

Verifica-se assim oposição entre os dois acórdãos sobre a mesma questão de direito.»

A oposição surgiu pois devido ao facto de o TSI não ter aderido à posição tomada pelo TUI nos autos n.º 4/2003, no qual o TUI interpretou, pela primeira vez, o art.º 113º, n.º 3, do CPAC, no âmbito de um conflito negativo de competência.

Para compreender melhor as divergências contidas nos acórdãos em causa, vejamos primeiro em que circunstâncias surgiu tal conflito negativo de competência e que conduziu à decisão do TUI nos autos n.º 4/2003, datada de 21/05/2003.

“A requerente A interpôs perante o Tribunal de Segunda Instância e em cumulação a acção sobre contrato administrativo celebrado entre a Direcção dos Serviços das Forças de Segurança de Macau e a recorrente e o recurso contencioso contra o acto do Secretário para a Segurança.

Por despacho do relator do processo do Tribunal de Segunda Instância, a petição foi liminarmente rejeitada e foi ordenada a remessa dos autos para o Tribunal Administrativo, entendendo que a procedência do pedido formulado no recurso contencioso pressupõe a apreciação do pedido invocado na acção sobre o contrato administrativo para cujo conhecimento o Tribunal de Segunda Instância não é competente em primeira instância.

Baixado o processo ao Tribunal Administrativo, o juiz do processo rejeitou o recurso contencioso por incompetência do tribunal e indeferiu liminarmente a petição por falta de personalidade judiciária da ré.

Vem posteriormente a requerente formular o presente pedido de resolução de conflito negativo de competência...” (V. Relatório do Ac. do TUI no Proc. n.º 4/2003).

Ou seja, no âmbito do P.141/2002 entendeu o TSI que apenas o Tribunal Administrativo (TA) tem competência para conhecer do pedido formulado na acção sobre o contrato administrativo nos termos da alínea 3) do n.º 2 do art.º 30, conjugado com a interpretação a *contrário sensu* do art.º 36, ambos da LBOJ. Não tendo questionado a competência do TSI para conhecer do pedido formulado no âmbito do recurso contencioso, ordenou porém, ao invés de dar baixa com remessa do processo ao TA apenas da parte respeitante à responsabilidade contratual, o envio para conhecimento deste tribunal de todo o processo. Por sua vez o juiz do TA, apesar de reconhecer a possibilidade, por via do disposto nos art.º 113º, n.º 3 e art.º 99º, n.º 5, de deduzir pedido de anulação ou de declaração de nulidade ou inexistência jurídica de actos administrativos relativos à formação e execução do contrato administrativo numa acção sobre o mesmo contrato, entendeu verificar-se no caso concreto um obstáculo à cumulação, decorrente do previsto no art.º 44, n.º 2, alínea b), do mesmo Código, onde se estipula: “2. Não é admissível cumulação: a) ...b) Quando a competência para o conhecimento das impugnações caiba a tribunais diferentes”.

O obstáculo acima invocado pelo juiz do TA está previsto na matéria

respeitante ao recurso contencioso, no Capítulo II do CPAC, onde o legislador admite que “O recorrente pode cumular a impugnação de actos que estejam, entre si, numa relação de dependência ou conexão” (n.º 1 do art.º 44 do CPAC), desde que não se verifique algum dos obstáculos previstos nas duas alíneas do n.º 2: “Não é admissível cumulação: a) quando seja apresentada em termos de subsidiariedade ou de alteratividade; b) quando a competência para o conhecimento das impugnações caiba a tribunais diferentes”. Assim sendo, afigura-se-nos anómala a invocação deste preceito. Na verdade, em que termos poderia tal norma, prevista para a cumulação de impugnações, ser aplicável numa acção sobre contrato administrativo com pedido cumulado de anulação ou de declaração de nulidade ou inexistência jurídica de um acto administrativo relativo à execução do mesmo contrato?

Não obstante, tal entendimento foi acolhido pelo TUI no seu Acórdão de 21/05/2003, nos termos seguintes:

«Para conhecer os referidos pedidos, é competente o Tribunal Administrativo para julgar a acção sobre contratos administrativos (vide a norma acima citada a este respeito) e o Tribunal de Segunda Instância para julgar o recurso contencioso do acto administrativo, objecto da impugnação pela requerente, por ser praticado pelo Secretário, (art.º 36.º, al. 7) da Lei de Bases da Organização Judiciária).

Face à diferença da competência dos tribunais para julgar a acção sobre contratos administrativos e recurso contencioso cumulado, cabe atender ao art.º 44.º, n.º 2, al. b) do CPAC onde dispõe:

“2. Não é admissível cumulação:

a) ...

b) Quando a competência para o conhecimento das impugnações caiba a tribunais diferentes.”

Portanto, não pode cumular impugnações de actos no mesmo recurso contencioso quando a competência para as apreciar caiba a tribunais diferentes. Em causa está a distribuição da competência entre tribunais que, salvo disposição legal em contrário, não devem ser perturbada pela acumulação de impugnações provocada por recorrente.

Assim, por remissão do mencionado art.º 99.º, n.º 5 do CPAC, não pode deduzir o pedido de anulação ou de declaração de nulidade ou inexistência jurídica de actos relativos à formação e execução do contrato em cumulação com a acção sobre contratos administrativos quando não seja o mesmo tribunal competente para conhecer daquele pedido e da acção. »

Embora seja compreensível a ponderação segundo a qual “*não pode cumular impugnações de actos no mesmo recurso contencioso quando a competência para as apreciar caiba a tribunais diferentes. Em causa está a distribuição da*

competência entre tribunais que, salvo disposição legal em contrário, não devem ser perturbada pela acumulação de impugnações provocada por recorrente.” para justificar o obstáculo estabelecido na alínea b) do n.º 2 do art.º 44º do CPAC, não está esclarecida a razão pela qual tal obstáculo, estabelecido apenas para cumulação de impugnações de actos, é aplicável aos casos de acção sobre contratos administrativos com pedido deduzido nos termos do n.º 3 do art.º 113º do mesmo Código.

III) Divergência do TSI na interpretação do artigo 113º, n.º 3, do CPAC relativamente à posição do TUI no seu Ac. de 21/05/2003

Foi exactamente a ausência de fundamento para a aplicabilidade do disposto na alínea b) do n.º 2 do art.º 44º do CPAC que levou ao TSI a enveredar por outra solução, oposta à pronúncia do TUI, nos Acórdãos de 22/11/2012 no Proc. n.º 410/2012 e de 25/09/2014 no Proc. n.º 601/2013.

Vejam os autos...

A intentou, no Tribunal Administrativo e contra a Região Administrativa Especial de Macau (representada pelo Ministério Público) uma acção sobre contratos administrativos e apresentou, ao abrigo do disposto no n.º 3 do art.º 113º do CPAC, o pedido de anulação ou de declaração de nulidade do despacho proferido pelo Senhor Chefe do Executivo em 29 de Março de 2010 que indeferiu a reclamação por si apresentada, mantendo o despacho que aplicou a A a multa diária de MOP\$ 30.000,00 desde 6 de Março de 2009 até à conclusão das obras, pedindo que fosse declarado nulo ou anulável o acto administrativo em causa, bem como a condenação da Ré no pagamento da quantia no montante de MOP\$6.928.817,00; e como pedido subsidiário, pretendeu a redução da multa aplicada e o pagamento da multa por B, na qualidade da Ré, chamada a intervir no processo, uma vez que a responsabilidade de pagamento lhe foi transferida pela compra de seguros.

A RAEM, representada pelo M.P. a título de Ré, deduziu excepção dilatória na sua contestação, alegando que o TA não tem competência para conhecer o pedido de anulação ou de declaração de nulidade do despacho de 29/03/2010, proferido pelo Senhor Chefe do Executivo nem o primeiro pedido subsidiário.

Essa excepção foi acolhida pelo TA, com referência à posição tomada pelo TUI no seu Acórdão de 21/05/2003 no Proc. n.º 4/2003.

Entendeu o juiz deste tribunal, conforme o despacho exarado nos autos, que a cumulação não é permitida pelo CPAC por via do obstáculo expressamente estabelecido na alínea b) do n.º 2 do art.º 44º, por forma a evitar a possibilidade de deixar aos interessados fazer escolha do tribunal competente para conhecer os seus litígios através deste mecanismo de acumulação, devendo por isso ser afastada a possibilidade de conhecimento de uma causa inscrita na matéria de

competência do TSI, pelo tribunal de instância inferior através de cumulação do pedido desta causa numa “acção”.

Assim, ao abrigo do disposto no art.º 36, alínea 8), da LBOJ, e das disposições previstas na alínea b) do n.º 2 do art.º 44º, n.º 5 do art.º 99, n.º 3 do art.º 113º, todas do CPAC, bem como do disposto na alínea a) do art.º 413º do CPC, aplicável por remissão do art.º 1º do CPAC, decidiu o TA pela procedência da excepção deduzida pela RAEM, declarando-se incompetente para conhecer do primeiro pedido principal e do primeiro pedido subsidiário, remetendo os autos ao TSI para conhecimento desta parte do processo nos termos do n.º 1 do art.º 33º e n.º 2 do art.º 412º do CPC. Em relação ao segundo pedido subsidiário, face à conexão existente entre este e o primeiro, declarou-se também o TA incompetente para dele conhecer e remetendo-o para o TSI pelas mesmas razões.

Inconformado com esta decisão do TA, recorreu o autor para o TSI que lhe viria a dar razão, por acórdão de 22/11/2012 no Proc. n.º 410/2012.

Neste acórdão, o TSI salientou que o disposto no artigo 44º do CPAC se destina a regular a cumulação de impugnações apenas no âmbito de recurso contencioso, o que não era o caso, não entrando em mais detalhada análise sobre este preceito.

De seguida, o TSI confrontou o disposto no artigo 24º com o preceituado no artigo 113º do CPAC:

Artigo 24º (Cumulação de pedidos)

1. Qualquer que seja o tribunal competente, pode cumular-se no recurso contencioso:

a) O pedido de determinação da prática de acto administrativo legalmente devido quando, em vez do acto anulado ou declarado nulo ou juridicamente inexistente, devesse ter sido praticado um outro acto administrativo de conteúdo vinculado;

b) O pedido de indemnização de perdas e danos que, pela sua natureza, devam subsistir mesmo em caso de reposição da situação actual hipotética obtida através do provimento do recurso.

2. Nas hipóteses previstas no número anterior, aplicam-se à dedução dos pedidos de determinação da prática de acto administrativo legalmente devido e de indemnização de perdas e danos, bem como à sua discussão e decisão, as normas que regulam as correspondentes acções quando se não revelem incompatíveis com as aplicáveis à tramitação do recurso contencioso.

Artigo 113º (Finalidade e cumulação de pedidos)

1. A acção sobre contratos administrativos tem por finalidade dirimir os litígios sobre interpretação, validade ou execução dos contratos, incluindo a efectivação de responsabilidade civil contratual.

2. O conhecimento da acção sobre contratos administrativos não impede o recurso contencioso de actos administrativos relativos à formação e execução do contrato.

3. O pedido de anulação ou de declaração de nulidade ou inexistência jurídica de actos administrativos relativos à formação e execução do contrato pode ser deduzido, inicial ou supervenientemente, em acção sobre contratos administrativos quando aquele pedido e os formulados nos termos do n.º 1 estejam entre si numa relação de prejudicialidade ou de dependência ou quando a procedência de todos os pedidos dependa essencialmente da apreciação dos mesmos factos ou da interpretação e aplicação das mesmas normas jurídicas ou cláusulas contratuais.

Para o TSI, o que está em causa é saber como conciliar a cumulação de pedidos quando cada um deles *de per se* implique uma competência jurisdicional diferente, entendendo que no CPAC não há norma mais explícita do que a constante no artigo 24º quando se refere a “Qualquer que seja o tribunal competente ...”.

Considerou o TSI, tendo em consideração a raiz comum do sistema de Macau, que no artigo 21º do CPTA (Código de Processo nos Tribunais Administrativos) de Portugal, está previsto que “Nas situações de cumulação em que a competência para a apreciação de qualquer dos pedidos pertença a um tribunal superior, este também é competente para conhecer dos demais pedidos”, mas que tal solução não foi adoptada pelo legislador do CPAC de Macau, o qual acabou por introduzir na própria letra do preceito a chave para a resolução do enigma. Se tal segmento normativo não estivesse ali inserido, poderia o tribunal confrontar-se amiúde com dificuldades práticas por ter necessidade de apelar a critérios de ordem pública como aquele que emana do artigo 3º do CPAC, os quais talvez obrigassem a compatibilizar os pedidos em função da competência concreta dos tribunais para a apreciação de cada um deles. Mas, no entendimento do TSI, com aquela expressão “Qualquer seja o tribunal competente ...”, o legislador, partindo-se do princípio de que conhecia bem as normas do CPTA sobre a matéria, não as terá querido introduzir no CPAC, deixando assim claro que a competência do tribunal, na RAEM, iria ser nestas situações uma competência especial ou excepcional.

O mesmo acórdão do TSI, reconhece que no âmbito de recurso contencioso, além do pedido clássico de anulação, declaração de nulidade ou inexistência jurídica, é ainda admissível a adição do pedido de determinação para a prática do acto legalmente devido (de conteúdo vinculado) ou do pedido de indemnização por perdas e danos que pela sua natureza possam subsistir mesmo em caso de reposição da actual situação hipotética, desde que todos os pedidos pertençam ao âmbito da jurisdição administrativa. A cumulação de pedidos nestas duas

situações previstas no artigo 24º, é pacificamente aceite tanto na doutrina como na prática jurisprudencial, entendendo-se que a competência para o pedido de recurso (principal) absorve a competência para o conhecimento de qualquer dos outros dois, mesmo que em termos “normais” e separadamente a competência pudesse pertencer a tribunais diferentes.

Após a conclusão acima exposta, segue-se uma análise do artigo 113º do CPAC, na parte sobre a cumulação de pedidos em sede de acção sobre contratos administrativos, entendendo o TSI que a razão de ser não poderá ser diferente do que acima ficou dito. Com efeito, é admissível que o pedido de indemnização (pedido principal no âmbito de uma acção sobre contrato administrativo) seja cumulado com um pedido de natureza de recurso contencioso, apesar de não estar directa ou indirectamente prevista uma regra sobre a compatibilidade do tribunal para conhecer de todos os pedidos.

Deveria o tribunal concluir que a compatibilidade de pedidos haveria de depender da inexistência do obstáculo a que se refere o art.º 65º, n.º 1 do CPC, face ao disposto no art.º 391º, n.º 1 do mesmo Código “*ex vi*” art.º 1º do CPAC? O TSI considerou que a posição do legislador não podia ser uma para o recurso contencioso (art.º 24º) e outra diferente para a acção sobre o contrato (art.º 113º), em virtude de se não encontrar razão de ser, sentido e lógica para a diferença de tratamento, se em ambos os casos eles partem de considerações da mesma ordem. A unidade do sistema e a coerência do articulado legal não permitem pensar que deva haver diferença de soluções. Nestes termos, entendeu o TSI que teria que se interpretar o n.º 3 do artigo 113º com recurso à regra da unidade do *mens legis*: ao pedido principal formulado sobre a interpretação, validade e execução dos contratos administrativos (n.º 1 do artigo), pode-se aditar um pedido tendente à anulação ou declaração de nulidade ou inexistência jurídica de actos administrativos relativos à formação ou execução do contrato (n.º 3 do artigo), desde que haja entre eles uma relação de prejudicialidade ou dependência ou quando a procedência de todos eles dependa essencialmente da apreciação dos mesmos factos ou da interpretação e aplicação das mesmas normas jurídicas ou cláusulas contratuais. Nessa hipótese, o apuramento da competência para a apreciação de todos os pedidos ficará subjugada à competência para o pedido principal da acção sobre o contrato administrativo em causa, apesar de se reconhecer que, no âmbito de impugnação de acto administrativo, seja ainda necessário citar o autor do acto para exercer a sua defesa, sob pena de falta de legitimidade passiva na mesma acção. Haverá ainda lugar à aplicação das regras adjectivas que regulam a tramitação do recurso contencioso se isso for compatível com a acção, tal como deriva do art.º 99º, n.º 5, do CPAC.

Nestes termos, o TSI decidiu que todos os pedidos formulados pelo autor fossem apreciados pelo TA por ser este competente para conhecer pedidos

principais deduzidos no âmbito de litígio sobre o contrato administrativo em causa.

Os autos foram remetidos para o TA.

No TA, veio o Senhor Chefe do Executivo, citado por ser autor do auto, a apresentar contestação na qual foi deduzida excepção dilatória, no sentido de não ser competente o TA para conhecer o pedido anulatório deduzido pelo autor na acção.

O juiz do TA não deu procedência à excepção, entendendo que o TA tinha competência para conhecer o pedido anulatório do acto.

Não conformado com tal decisão, o Senhor Chefe do Executivo recorreu para o TSI que no Ac. de 25/09/2014, Proc. n.º 601/2013², negou provimento ao recurso.

O TSI manteve a posição tomada no acórdão anterior, isto é, no Ac. de 22/11/2012, Proc. n.º 410/2012, referindo o relator deste aresto de 25/09/2014 que, sendo o 2º juiz-adjunto do Ac. de 22/11/2012, a assinatura dele anteriormente posta no mesmo representava concordância com a posição nele contida, e que a mesma pronúncia jurisprudencial, apesar de terem decorrido quase 2 anos, devia ser mantida por ser correcta.

Mais uma vez se pronunciou o TSI no sentido de que, no n.º 3 do art.º 113 do CPAC, o único pressuposto estabelecido para a admissão de cumulação é a existência de uma relação de prejudicialidade ou dependência entre os pedidos formulados, ou a procedência de todos os pedidos estar essencialmente dependente da apreciação dos mesmos factos ou da interpretação e aplicação das mesmas normas jurídicas ou cláusulas contratuais, não existindo mais nenhum requisito sobre a competência dos tribunais.

Apesar de ambos os Acórdãos (Ac. de 22/11/2012 -P. 410/2012 e Ac. de 25/09/2014 -P. 601/2013) terem sido redigidos em chinês, neste último o relator transcreveu a observação feita pelo seu 1º juiz-adjunto, José Cândido de Pinho, no seu «Manual de Formação de Direito Processual Administrativo Contencioso», págs. 116 e 117:

“Se fizermos agora uma incursão ao art. 113.º do CPAC, poderemos ser levados a pensar que algo ficou por dizer neste preceito. Na verdade, embora admita a cumulação de pedido indemnizatório (principal), com pedidos que são próprios do recurso contencioso, nada directa ou indirectamente diz sobre

2 Para além de não acolher a excepção deduzida pelo Senhor Chefe do Executivo, o TA absolveu B (uma sociedade de seguros, também Ré nos autos) da instância por entender que a relação contratual entre esta e o Autor não era do direito público, mas sim do direito privado. Desta decisão recorreu também o Autor para o TSI. Por isso, no Ac. do TSI de 25/09/2014, no Proc. n.º 601/2013, foram apreciados 2 recursos jurisdicionais. Como o recurso interposto pelo Autor não é do nosso interesse neste estudo sobre cumulação de pedidos, não vamos fazer menção sobre o assunto.

a compatibilidade em termos de competência do tribunal. E então, poderíamos dizer que a compatibilidade de pedidos haveria de depender da inexistência do obstáculo a que se refere o art. 65.º n.º 1 do CPC, face ao disposto no art. 391.º, n.º 1, do mesmo Código “ex vi” art. 1.º do CPAC. Parece-nos, contudo, que a posição do legislador não podia ser uma para o recurso contencioso (art. 24.º) e outra diferente para a acção sobre o contrato (art. 113.º), em virtude de se não encontrar razão de ser, sentido e lógica para a diferença de tratamento, se em ambos os casos eles partem de considerações da mesma ordem. A unidade do sistema e a coerência de todo o articulado legal não permitem pensar que deva haver diferença de soluções. Portanto, sendo esta a “mens legis”, assim se haverá de compreender a congruência que resulta da equivalente regra do art. 113.º, n.º 3, do CPAC: também aí, ao pedido principal formulado sobre a interpretação, validade e execução dos contratos (n.º 1), se pode aditar um pedido tendente à anulação ou declaração de nulidade ou inexistência jurídica de actos administrativos relativos à formação ou à execução do contrato (n.º 3), desde que haja entre eles relação de prejudicialidade ou dependência ou quando a procedência de todos eles dependa essencialmente da apreciação dos mesmos factos ou da interpretação e aplicação das mesmas normas jurídicas ou cláusulas contratuais. Nessa hipótese, o apuramento da competência para a apreciação de todos os pedidos ficará subjugada à competência para o pedido principal da acção sobre o contrato, embora entendamos, tal como acima já tínhamos concluído, que a impugnação do pedido relativo ao acto administrativo implique a demanda do seu autor para melhor dele se defender, sob pena de ilegitimidade.”

Por fim, o mesmo aresto do TSI não deixa de reconhecer que não é admissível a cumulação de impugnações quando a competência para o conhecimento das impugnações caiba a tribunais diferentes, nos termos do n.º 2 do artigo 44º do CPAC. Considerou porém que o disposto nesta disposição não era aplicável ao caso *sub judice* por não se tratar de situação análoga à regulada por tal preceito, uma vez no caso de cumulação de impugnações são diversos actos administrativos cuja impugnação se levanta no mesmo processo, enquanto no caso de cumulação de pedidos se formulam vários pedidos decorrentes de questões provenientes da mesma relação jurídica.

Destarte, o TSI negou provimento ao recurso, confirmando a decisão do TA.

O Senhor Chefe do Executivo da RAEM interpôs então recurso deste Acórdão proferido pelo TSI em 25 de Setembro de 2014 – Proc. n.º 601/2013 (acórdão recorrido), com fundamento em haver oposição deste Acórdão com o Acórdão do TUI, de 21 de Maio de 2003, no Processo n.º 4/2003 (acórdão fundamento).

Foi esta evolução de posições jurisdicionais que levou o surgimento de tal fixação de jurisprudência.

IV) Fundamentos de direito para o TUI sobre a interpretação do art.º 113, n.º 3 do CPAC no Ac. de 01/07/2015

Passamos agora a transcrever a apreciação feita pelo TUI, no seu Ac. de 1/07/2015, no Proc. n.º 126/2014, após o reconhecimento de verificação dos requisitos para conhecer tal oposição de acórdãos:

« (...)

3.2. O regime de interposição do recurso contencioso cumulado com acção sobre contratos administrativos

Nos termos da lei, é permitida a dedução, em acção sobre contratos administrativo, do pedido de anulação ou de declaração de nulidade ou inexistência jurídica de actos administrativos relativos à formação e execução do contrato, o que implica uma cumulação da acção sobre contratos administrativos com recurso contencioso de actos administrativos, o que decorre da estatuição do art.º 113.º do Código de Processo Administrativo Contencioso, que prescreve o seguinte:

“Artigo 113.º

(Finalidade e cumulação de pedidos)

1. A acção sobre contratos administrativos tem por finalidade dirimir os litígios sobre interpretação, validade ou execução dos contratos, incluindo a efectivação de responsabilidade civil contratual.

2. O conhecimento da acção sobre contratos administrativos não impede o recurso contencioso de actos administrativos relativos à formação e execução do contrato.

3. O pedido de anulação ou de declaração de nulidade ou inexistência jurídica de actos administrativos relativos à formação e execução do contrato pode ser deduzido, inicial ou supervenientemente, em acção sobre contratos administrativos quando aquele pedido e os formulados nos termos do n.º 1 estejam entre si numa relação de prejudicialidade ou de dependência ou quando a procedência de todos os pedidos dependa essencialmente da apreciação dos mesmos factos ou da interpretação e aplicação das mesmas normas jurídicas ou cláusulas contratuais.”

E nos casos de cumulação de pedidos, prevista no n.º 3 do art.º 113.º; “aplicam-se à dedução do pedido de anulação ou de declaração de nulidade ou inexistência jurídica, bem como à sua discussão e decisão, as normas que regulam o recurso contencioso quando se não revelem incompatíveis com as aplicáveis à tramitação da acção” (n.º 5 do art.º 99.º do CPAC).

Daí que, não obstante ser deduzido na acção sobre contratos administrativos, o pedido de anulação ou de declaração de nulidade ou

inexistência jurídica de actos administrativos relativos à formação e execução do contrato, bem como a sua discussão e decisão, segue-se pelas normas que regulam o recurso contencioso, desde que não haja incompatibilidade com as normas aplicáveis à tramitação da acção.

3.3. O caso vertente

No caso vertente, estão em causa um recurso contencioso interposto dum acto administrativo praticado pelo Chefe do Executivo, que é da competência do Tribunal de Segunda Instância (art.º 36.º, alínea 8), subalínea 1) da Lei de Bases da Organização Judiciária), e uma acção sobre contrato administrativo, sendo o Tribunal Administrativo competente para a julgar.

Será possível, por força do disposto no art.º 113.º n.º 3 do CPAC e independentemente da distribuição de competências entre o Tribunal de Segunda Instância e o Tribunal Administrativo, a interposição de recurso contencioso na acção sobre contrato administrativo, cabendo ao Tribunal Administrativo para conhecer de todos os pedidos, tal como foi decidido no Acórdão recorrido?

Não se nos afigura que sim.

Na tese do Acórdão recorrido, o único pressuposto da cumulação de pedidos previsto no n.º 3 do art.º 113.º do CPAC prende-se com a existência de relação de prejudicialidade ou de dependência entre os vários pedidos, ou a situação de a procedência de todos os pedidos depender essencialmente da apreciação dos mesmos factos ou da interpretação e aplicação das mesmas normas jurídicas ou cláusulas contratuais, não se estabelecendo qualquer restrição respeitante à competência do tribunal.

É verdade que na norma citada não se faz nenhuma referência à competência do tribunal.

No entanto, é de salientar que nem por isso se pode pôr ao lado outras normas aplicáveis que regulam a cumulação de pedidos.

Ora, nos termos do art.º 391.º n.º 1 do Código de Processo Civil, aplicável por força do art.º 1.º do CPAC, “o autor pode formular cumulativamente contra o mesmo réu, num só processo, vários pedidos que estejam compatíveis, se não se verificarem os obstáculos fixados no artigo 65.º”.

E estipula o art.º 65.º CPC o seguinte:

“Artigo 65.º

(Obstáculos à coligação)

1. A coligação não é admissível quando o tribunal for incompetente para apreciar algum dos pedidos.

2. A coligação não é também admissível quando aos pedidos correspondam formas de processo diferentes, salvo se a diferença provier do diverso valor dos pedidos.

3. Quando aos pedidos correspondam formas de processo diferentes que

não sigam uma tramitação manifestamente incompatível, pode o juiz autorizar a cumulação se nela houver interesse relevante ou a apreciação conjunta das pretensões for indispensável para a justa composição do litígio.

4. Incumbe ao juiz, na situação prevista no número anterior, adaptar a tramitação processual à cumulação autorizada.

5. Se o juiz, oficiosamente ou a requerimento de algum dos réus, entender que, não obstante a verificação dos requisitos da coligação, há inconveniente grave em que as causas sejam instruídas, discutidas e julgadas conjuntamente, ordena, em despacho fundamentado, a notificação do autor para indicar, no prazo fixado, o pedido ou os pedidos a apreciar no processo, sob pena de, não o fazendo, o réu ser absolvido da instância quanto a todos eles; se houver pluralidade de autores ou for feita a indicação, aplica-se o disposto nos n.ºs 2 e 3 do artigo 66.º

6. No caso previsto no número anterior, se as novas acções forem propostas dentro de 30 dias a contar do trânsito em julgado do despacho que ordenou a separação, os efeitos civis da proposição da acção e da citação do réu retrotraem-se à data em que estes factos se produziram no primeiro processo.”

Daí decorre que a coligação não é possível se o tribunal for incompetente para apreciar algum dos pedidos ou aos pedidos corresponderem formas de processo diferentes, salvo quando a diferença provier do diverso valor dos pedidos.

No entanto, pode haver cumulação de pedidos a que caibam formas processuais diversas, desde que o juiz assim autorize e proceda à adaptação das tramitações processuais, nos termos dos n.ºs 3 e 4 do art.º 65.º, o que constitui uma excepção à regra prevista no n.º 2 do art.º 65.º.

O n.º 3 do art.º 113.º do CPAC, ao permitir a dedução em acção sobre contratos administrativo do pedido próprio do recurso contencioso, representa assim mais uma excepção ao disposto no n.º 2 do art.º 65.º do CPC, atenta a diversidade de formas de processo que cabem aos diferentes pedidos, mas que se explica por razões de economia processual.

Será que se pode considerar também como excepção ao n.º 1 do art.º 65.º do CPC, em termos da competência do tribunal?

A resposta não pode deixar de ser negativa, precisamente porque não existe norma expressa que preveja a cumulação de pedidos nos casos em que são diferentes os tribunais competentes, o que sucede no nosso caso concreto, em que a acção sobre contratos administrativos é da competência do Tribunal Administrativo e o recurso contencioso é da competência do Tribunal de Segunda Instância, dado que o acto administrativo impugnado foi praticado pelo Chefe do Executivo (ou por um dos Secretários do Governo).

Como é sabido, a distribuição de competência entre vários tribunais em razão da hierarquia e da matéria é uma questão de ordem pública, prevista na

Lei de Bases da Organização Judiciária, cujas regras não podem ser derogadas sem norma expressa, por estar em causa um princípio de ordem pública.

Por outro lado, não resulta do art.º 24.º do CPAC que seja possível a cumulação quando a competência para os dois meios processuais caiba a tribunais diversos.

“Artigo 24.º

(Cumulação de pedidos)

1. Qualquer que seja o tribunal competente, pode cumular-se no recurso contencioso:

a) O pedido de determinação da prática de acto administrativo legalmente devido quando, em vez do acto anulado ou declarado nulo ou juridicamente inexistente, devesse ter sido praticado um outro acto administrativo de conteúdo vinculado;

b) O pedido de indemnização de perdas e danos que, pela sua natureza, devam subsistir mesmo em caso de reposição da situação actual hipotética obtida através do provimento do recurso.

2. Nas hipóteses previstas no número anterior, aplicam-se à dedução dos pedidos de determinação da prática de acto administrativo legalmente devido e de indemnização de perdas e danos, bem como à sua discussão e decisão, as normas que regulam as correspondentes acções quando se não revelem incompatíveis com as aplicáveis à tramitação do recurso contencioso.”

A razão de ser desta norma é semelhante à do n.º 3 do art.º 113.º do CPAC, permitindo a cumulação de pedidos por razões de economia processual, operada no âmbito do recurso contencioso.

Ora, não obstante a utilização da expressão “qualquer que seja o tribunal competente”, não se nos afigura possível a cumulação de pedidos que devem ser conhecidos por tribunais diversos.

O que a norma diz é que qualquer que seja o tribunal competente, Tribunal Administrativo, Tribunal de Segunda Instância ou Tribunal de Última Instância, pode operar-se a cumulação de pedidos, desde que, naturalmente, caiba ao mesmo tribunal a competência para conhecer de todos os pedidos, em virtude de a competência dos tribunais em razão da hierarquia e da matéria ser de ordem pública.

Assim entendendo, não se vê a diferença de tratamento jurídico no que tange às soluções dadas à cumulação de pedidos em acção sobre contratos administrativos (art.º 113.º do CPAC) e no âmbito do recurso contencioso (art.º 24.º do CPAC).

Concluindo, é de julgar procedente o recurso, revogando o Acórdão recorrido na parte ora impugnada.

4. Decisão

Face ao exposto, acordam em julgar procedente o recurso e:

A) Revogam o Acórdão recorrido na parte impugnada no presente recurso;

B) Uniformizam a jurisprudência, nos termos do al. 1) do n.º 2 do art.º 44.º da Lei de Bases da Organização Judiciária e do n.º 4 do art.º 167.º do Código de Processo Administrativo Contencioso, fixando o seguinte entendimento:

Não é possível a cumulação de pedidos prevista no art.º 113.º n.º 3 do Código de Processo Administrativo Contencioso se para os respectivos pedidos forem competentes tribunais de grau hierárquico diverso, pelo que o Tribunal Administrativo não tem competência para conhecer do pedido, deduzido em acção sobre contratos administrativos, de anulação ou de declaração de nulidade ou inexistência jurídica de actos administrativos relativos à formação e execução do contrato, cujo julgamento em primeira instância cabe ao Tribunal de Segunda Instância.

Custas pela recorrida A.

Após trânsito em julgado, publique o presente Acórdão no Boletim Oficial. Macau, 1 de Julho de 2015».

Este Acórdão foi aprovado por um colectivo composto por 5 juízes, 3 do próprio TUI que votaram a favor da posição tomada, tendo-se os outros dois, juízes do TSI, declarado vencidos, um “...nos termos do Acórdão recorrido” e o outro mantendo, quanto à questão de fundo “... a posição assumida no acórdão do processo n.º 410/2012 deste TSI.”.

V) Reflexões sobre a admissibilidade de cumulação de pedidos no CPAC

Salvo o devido respeito, os fundamentos desta decisão proferida pelo TUI não nos parecem convincentes nem face às razões invocadas nos Acórdãos do TSI, de 22/11/2012-P. 410/2012 e de 25/09/2014-P. 601/2013, nem no respeitante à aplicação das restrições normativas do CPC às situações de cumulação de pedidos previstas no CPAC:

1) Se para o TUI o fundamento para aplicação dos artigos 391º e 65º do CPC, é o reconhecimento de que no disposto do n.º 3 do artigo 113º do CPAC “*não se faz nenhuma referência à competência do tribunal*” e a remissão para o disposto no CPC por ser “*aplicável por força do art.º 1.º do CPAC*”, certo é também que no mesmo número do artigo 113º do CPAC se não faz também referência alguma ao requisito exigido pelo CPC de a cumulação de pedidos ser

contra o mesmo réu.

2) O preceito do n.º 1 do art.º 391º do CPC, ao admitir a cumulação de pedidos num só processo, estabelece para tal dois requisitos cumulativos, sendo um o de que os pedidos sejam dirigidos “contra o mesmo réu” e o outro a “compatibilidade dos pedidos”; para além disso exige-se ainda a não verificação dos obstáculos estabelecidos no artigo 65º (“*o autor pode formular cumulativamente contra o mesmo réu, num só processo, vários pedidos que estejam compatíveis, se não se verificarem os obstáculos fixados no artigo 65.º*”).

3) Ora, no âmbito de uma acção sobre um contrato administrativo, quando interposta pelo contratante privado, a posição do réu será ocupada pelo outro contratante público (artigo 114º do CPAC), enquanto no caso de recurso administrativo, a legitimidade passiva será do órgão que tenha praticado o acto e das pessoas a quem o provimento do recurso possa directamente prejudicar (artigos 37º e 39º do CPAC).

4) Temos assim de afastar liminarmente a possibilidade de cumulação de pedidos prevista no n.º 3 do artigo 113º do CPAC, mesmo sem ter em conta o disposto no artigo 65º do CPC, porquanto os pedidos assim formulados não serão contra o mesmo réu, ficando por preencher o requisito estabelecido no n.º 1 do artigo 391º do CPC.

5) Sobre a aplicabilidade dos requisitos estabelecidos no art. 391º do CPC nas acções de jurisdição administrativa, consideramos ter interesse aludir à observação feita por José Cândido de Pinho, nas suas «Notas e Comentários ao Código de Processo Administrativo Contencioso», Vol. II, Centro de Formação Jurídica e Judiciária, 2018, págs. 17 a 18:

“(...) é diferente a disciplina que se detecta no art. 391º do CPC. Na verdade, esse preceito permite a formulação cumulativa contra o mesmo réu, num só processo, de vários pedidos que sejam compatíveis, se não se verificarem os obstáculos no art. 65º. Em primeiro lugar, o primeiro requisito estabelecido neste artigo, de natureza pessoal, salta imediatamente à vista: É preciso que a cumulação de pedidos seja dirigida contra o mesmo réu. Quer dizer, só faz sentido apelar a este normativo se na acção administrativa pedidos sejam formulados «contra» o mesmo réu. E isso, geralmente; nem sequer acontece.

Em segundo lugar, só é possível a cumulação se os pedidos forem compatíveis; se o não forem, o CPC impede a cumulação. Ora, no CPAC a regra é diferente. Nas acções da jurisdição administrativa, mesmo havendo incompatibilidade processual para a apreciação dos pedidos cumulados, o legislador não impede que se conheçam ambos os pedidos; simplesmente, o que o art. 99º, n.º5 manda fazer é observar as regras de uma espécie que sejam compatíveis com a da espécie referente ao pedido principal. Apenas isto.”

6) Ainda no âmbito de acções da jurisdição administrativa, o legislador do

CPAC permite que, tanto na acção para conhecimento de um direito ou interesse legalmente protegido como na acção para determinação da prática de actos administrativos legalmente devidos, ao pedido principal seja aditado o pedido de indemnização de perdas e danos, quer decorrentes da violação ou do não reconhecimento do direito ou interesse em causa nos termos da alínea b) do artigo 102º, quer decorrentes da não prática tempestiva do acto omitido ou recusado nos termos do artigo 107º. Nestes dois casos, os pedidos de indemnização formulados só poderão ser contra a RAEM ou outras pessoas colectivas públicas (artigos 1º e 2º do D.L. n.º 28/91/M, de 22 de Abril), isto é, “rés” certamente diferentes daqueles órgãos e dos eventuais contra-interessados contra os quais os pedidos principais devem ser formulados, nos termos dos artigos 101º e 106º do CPAC.

7) Em matéria de recurso contencioso, o CPAC permite também que, com o pedido de anulação ou declaração de nulidade ou inexistência jurídica do acto recorrido, se cumule pedido de indemnização de perdas e danos que, pela sua natureza, devam subsistir mesmo em caso de reposição da situação actual hipotética obtida através do provimento do recurso, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 24º. Não se verifica assim, para o pedido cumulado de indemnização, a identidade do “réu” em relação ao pedido principal do recurso porquanto o pedido principal deve ser formulado contra os órgãos e os eventuais contra-interessados nos termos dos artigos 37º e 39º, e o pedido de indemnização só pode ser deduzido contra a RAEM ou outras pessoas colectivas públicas (artigos 1º e 2º do D.L. n.º 28/91/M, de 22 de Abril).

8) Em todas estas situações de cumulação de pedidos previstas no CPAC, tal como no caso de artigo 113º, n.º 3, não se aponta como requisito da cumulação que os diversos pedidos sejam deduzidos contra o mesmo réu. Entendendo-se haver lugar à remissão feita no artigo 1º do CPAC e admitir a aplicação do n.º 1 do artigo 391.º do CPC a todos estes casos, ou seja, seguir o racicínio do TUI ao aplicar o disposto no CPC à interpretação do n.º 3 do artigo 113º do CPAC por não haver referência ao requisito da competência do tribunal, o resultado será a proibição de cumulação por não estar preenchido o requisito do “mesmo réu” em relação aos pedidos formulados em cumulação. Resultado que põe em causa o sentido que o legislador do CPAC pretendeu fazer prevalecer por via do regime de cumulação. Verdade é que o mesmo legislador, ao estabelecer os regimes de cumulação, não poderia deixar de saber que, no âmbito do regime assim criado e atentas as diversas formas de processo administrativo contencioso, a diversidade de pedidos seria necessariamente dirigida contra “réus” diferentes. Ora é de presumir que o legislador “consagrou as soluções mais acertadas e soube exprimir o seu pensamento em termos adequados” (n.º 3 do art.º 8º do Código Civil).

9) O referido Acórdão do TUI, tentando evitar a conclusão de que a *mens legis* contida no regime de acção sobre contratos administrativos não deve ser

diferente da *mens legis* constante do regime de recurso administrativo, isto é, do artigo 24º do CPAC, entende que neste último a expressão “Qualquer que seja o tribunal competente ...” visa apenas indicar que “*qualquer que seja o tribunal competente, Tribunal Administrativo, Tribunal de Segunda Instância ou Tribunal de Última Instância, pode operar-se a cumulação de pedidos, desde que, naturalmente, caiba ao mesmo tribunal a competência para conhecer de todos os pedidos, em virtude de a competência dos tribunais em razão da hierarquia e da matéria ser de ordem pública*”, esquecendo-se porém que o mesmo legislador, ainda no âmbito da regulação do processo de recurso contencioso, estabelece como um dos obstáculos de cumulação de impugnações, na alínea b) do n.º 2 do artigo 44º “Quando a competência para o conhecimento das impugnações caiba a tribunais diferentes”. Fica assim clarificada a intenção do legislador de separar dois institutos com tratamento diferenciado, sendo um cumulação de pedidos e outro a cumulação de impugnações. Sendo pressuposto necessário a identidade do tribunal competente para conhecer as impugnações de actos, já não o é no caso de cumulação de pedidos. Portanto, a expressão “qualquer que seja o tribunal competente” empregada no art.º 24º, confrontada com o obstáculo estabelecido para cumulação de impugnações na alínea b) do n.º 2 do artigo 44º, marca esta diferenciação de tratamento, assinalando “o propósito” do legislador, pois este “consagrou as soluções mais acertadas e soube exprimir o seu pensamento em termos adequados (n.º 3 do art.º 8º do Código Civil).

10) Outra justificação para apoiar a interpretação da expressão “qualquer que seja o tribunal competente” com significado de que “a cumulação de pedidos se pode fazer em qualquer tribunal, seja no TA, no TSI ou no TUI”, salvaguardando a regra do processo civil de que só é admissível cumulação de pedidos se o tribunal competente for o mesmo para todos os pedidos, assenta na posição assumida por Viriato Lima e Álvaro Dantas, no «Código de Processo Administrativo Contencioso Anotado», CFJJ, 2015, pág. 307, quando se explica “(...) *por não se vislumbrar razão para se afastar o princípio de que a competência, em qualquer das suas formas, é de ordem pública, sem uma vontade inequívoca da lei. Aliás, a letra da lei aponta nesse sentido, ao referir “o tribunal competente” no singular*” (itálico nosso).

11) Porém, a referência “*ao tribunal competente*” no singular, não significa necessariamente que o tribunal seja competente para todos os pedidos mesmo separadamente formulados em processos diversos. Pode significar que “*ao tribunal competente*” (no singular) para conhecer o(s) pedido(s) principal(ais), compete também o conhecimento dos pedidos formulados em cumulação nos termos das disposições expressamente previstas no CPAC, tal como explica José Cândido de Pinho, em «Notas e Comentários ao Código de Processo Administrativo Contencioso», Vol. II, CFJJ, 2018, pág. 17, “(...) *Quando tratou de incluir na*

previsão do art. 24º destinado ao recurso contencioso a cumulação de pedidos, não se esqueceu de consignar, de uma forma absolutamente expressiva e inequívoca, que “qualquer que seja o tribunal competente, pode pedir-se no recurso contencioso...”. Ou seja, no processo de recurso contencioso, qualquer que seja o tribunal competente para o seu conhecimento, será nele (processo) que se pedirá a cumulação. E será nele também que o tribunal apreciará ambas as pretensões, embora utilizando para o pedido cumulado apenas as regras que sejam compatíveis com as do principal (nº3, do art. 24º * nota nossa: deve ser lido “nº 2 do art. 24º”).

12) Sobre a mesma expressão temos ainda outro comentário constante da pronúncia do TSI, no Ac. de 20/07/2017, Processo n.º 938/2016, posterior à publicação de tal uniformização de jurisprudência, acerca da interpretação do artigo 24º do CPAC:

“Argumenta-se que esta norma (art. 24.º, n.º 1, do CPAC) não está talhada para situações em que a competência para conhecimento dos pedidos caiba a diferentes tribunais, mas a ressalva “qualquer que seja o tribunal” aponta exactamente em sentido contrário, sob pena de se ter a norma por desnecessária.

Se todos os pedidos se contivessem na competência do mesmo tribunal, não seria necessário colocar a ênfase na diversidade da competência dos tribunais.

A razão de ser da norma e da salvaguarda da cumulação de pedidos surge do entendimento que o legislador privilegia uma competência por inerência, a que subjazem razões de economia processual e harmonização de julgados, visto que os factos relevantes para o pedido principal anulatório são essencialmente os mesmos que se mostram necessários à decisão sobre qualquer um dos pedidos cumulados.

O que a norma prevê é que, independentemente de ser competente para os pedidos o Tribunal Administrativo, o Tribunal de Segunda Instância ou o Tribunal de Última Instância, pode haver lugar à cumulação de diferentes pedidos, cujo processamento se subordinará ao pedido principal.

Não vemos razões para interpretar restritivamente aquele segmento da norma - Qualquer que seja o tribunal competente - , não se podendo falar numa interferência com a normal competência dos tribunais, apenas estatuidando sobre os pedidos que podem ser formulados e correlativa adaptação processual, no âmbito do processo de recurso contencioso, tradicionalmente talhado para ser um recurso de mera anulação do acto, mas cuja evolução doutrinária e legislativa o vem reposicionando no caminho da reparação devida aos interessados.”

13) Por outro lado, e não se questionando a relevância da invocada ordem pública, um excesso de rigidez das regras gerais estabelecidas na LBOJ respeitantes às competências do TA, TSI e TUI, no âmbito de processo administrativo contencioso, não permitiria o disposto no n.º 3 do seu artigo 16º

onde se determina que “*As leis de processo fixam as circunstâncias de atribuição de competência aos tribunais das várias instâncias de Macau*” .

14) Exactamente por causa de existência desta norma na LBOJ, torna-se necessário o estabelecimento de tal obstáculo “*quando o tribunal for incompetente para apreciar algum dos pedidos*” no n.º 1 do art.º 65º do CPC por ser esta a intenção do legislador do CPC.

15) Se para o legislador do CPAC, o referido obstáculo fosse também considerado não ultrapassável para qualquer tipo de cumulação de pedidos ou de impugnações, deveria o mesmo no artigo 3º do CPAC, ao determinar “*a competência para o julgamento de questões do contencioso administrativo é de ordem pública e o seu conhecimento precede o de outra matéria*”, apontar logo o referido obstáculo para qualquer tipo de cumulação de pedidos ou de impugnações “*quando o tribunal for incompetente para apreciar algum dos pedidos ou para conhecer de alguma impugnação*”, tal como o previsto no CPC, em vez de apenas o designar como impedimento para cumulação de impugnações de actos, nos termos da alínea b) do n.º 2 do artigo 44º, no âmbito de recurso contencioso.

16) Nestes termos, tendemos a aderir à posição do TSI, exposta nos dois Acórdãos acima referidos, nomeadamente à fundamentação de “*que a posição do legislador não podia ser uma para o recurso contencioso (art. 24.º) e outra diferente para a acção sobre o contrato (art. 113.º), em virtude de se não encontrar razão de ser, sentido e lógica para a diferença de tratamento, se em ambos os casos eles partem de considerações da mesma ordem. A unidade do sistema e a coerência de todo o articulado legal não permitem pensar que deva haver diferença de soluções. Portanto, sendo esta a “mens legis”, assim se haverá de compreender a congruência que resulta da equivalente regra do art. 113.º, n.º 3, do CPAC.*”, pois ao intérprete cabe “reconstituir a partir dos textos o pensamento legislativo, tendo sobretudo em conta a unidade do sistema jurídico, as circunstâncias em que a lei foi elaborada e as condições específicas do tempo em que é aplicada” (n.º 1 do artigo 8º do Código Civil).

17) Assim sendo, em relação às quatro situações em que está prevista a admissibilidade de cumulação de pedidos, ou seja, nos artigos 24º, 102º, 107º e 113º, n.º 3, deve reconhecer-se que o tribunal competente para conhecer pedidos principais, tem também competência para apreciar pedidos formulados em cumulação nos termos do disposto nestes artigos, por ser esse o intuito do próprio legislador do CPAC, no exercício do seu poder normativo delegado pelo artigo 16º, n.º 3, da LBOJ, e estar em conforme com a unidade do sistema jurídico consagrado no CPAC.

18) Caso se considere que as competências dos tribunais definidas na LBOJ são absolutamente inultrapassáveis por “*a competência dos tribunais em razão da hierarquia e da matéria ser de ordem pública*”, deverá então alterar-se

o disposto no artigo 16º, n.º 3, deste diploma, no sentido de restringir o poder normativo nele delegado às leis de processo, e eliminar a expressão “*qualquer que seja o tribunal competente*” do preceituado nos artigos 24º, 102º e 107º do CPAC, assim excluindo a hipótese de cumulação de pedidos quando o tribunal competente para de todos eles conhecer não seja o mesmo.

19) No caso de simplesmente se não admitir que um tribunal de instância inferior absorva a competência de outro tribunal de instância superior, quando o primeiro seja competente para conhecer do pedido principal, deverá em tal caso proceder-se a uma revisão do CPAC para alterar a redacção actual, prevendo-se que “*Nas situações de cumulação em que a competência para a apreciação de qualquer dos pedidos pertença a um tribunal superior, esse também é competente para conhecer dos demais pedidos*”, que foi a opção do CPTA em Portugal, eliminando-se também a expressão “*qualquer que seja o tribunal competente*” do preceituado nos artigos acima referidos.

20) Solução equivalente poderá também ser alcançada acrescentando mais um pressuposto para a cumulação de pedidos prevista no n.º 3 do artigo 113º do CPAC, estipulando-se algo como: “*O pedido de anulação ou de declaração de nulidade ou inexistência jurídica de actos administrativos relativos à formação e execução do contrato pode ser deduzido, inicial ou supervenientemente, em acção sobre contratos administrativos, no caso de ser o mesmo tribunal o competente para o conhecer, quando aquele pedido e os formulados nos termos do n.º 1 estejam entre si numa relação de prejudicialidade ou de dependência ou quando a procedência de todos os pedidos dependa essencialmente da apreciação dos mesmos factos ou da interpretação e aplicação das mesmas normas jurídicas ou cláusulas contratuais.*”.

21) Com efeito, relativamente a outras situações de cumulação de pedidos previstas nos artigos 24º, 102º e 107º do CPAC, um tribunal de instância inferior não irá absorver a competência de outro tribunal de instância superior, porque nestas situações o pedido cumulado (excluída a hipótese da alínea a) do n.º 1 do artigo 24º por ser contra a mesma entidade o pedido cumulado cujo conhecimento pertence ao tribunal que é também competente para conhecer da pretensão do recurso contencioso ³⁾ é de indemnização, cujo conhecimento pertence ao TA

3 Como o tribunal competente para conhecer das acções para determinação da prática de actos administrativos legalmente devidos é definido em função das entidades referidas para a determinação da competência para conhecer recursos contenciosos [artigo 30º, n.º2, alínea 1 e alínea 3, subalínea 5); artigo 36º, alíneas 8 e 9, da LBOJ], no caso de se cumular um pedido para determinação da prática de acto administrativo legalmente devido num recurso contencioso, nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 24º do CPAC, não se coloca problema sobre a diversidade de tribunal competente para conhecer dos pedidos por para tal ser competente o mesmo tribunal, ainda que os pedidos fossem separadamente interpostos.

conforme o previsto no artigo 30º, n.º 2, alínea 3), subalínea 4), da LBOJ. Se for o TSI ou TUI competente para conhecer do pedido principal, caberá ao mesmo tribunal de instância superior conhecer também do pedido cumulado; se for o TA competente para conhecer do pedido principal, a cumulação do pedido não implicará qualquer desvio à regra de competência definida na LBOJ. Ou seja, a expressão “qualquer seja o tribunal competente” constante destes preceitos sobre a cumulação de pedidos, não leva a que um tribunal de instância inferior venha a absorver a competência de um tribunal de instância superior.

22) Refira-se que à época da elaboração do CPAC, embora o Governo de Portugal tivesse já preparado sucessivos anteprojectos de alteração da legislação relativa ao contencioso administrativo, só em Janeiro de 2000 teve lugar a discussão pública dos três anteprojectos: do “Estatuto dos Tribunais Administrativos e Tributários”(P-ETAT), do “Código de Processo nos Tribunais Administrativos”(P-CPTA), e do diploma sobre “Comissões de Conciliação Administrativa”, elaborados, a partir de projectos anteriores e no quadro de directrizes governamentais, por uma comissão de magistrados dos tribunais administrativos, com aperfeiçoamentos muito relevantes ⁴.

23) Pressupondo-se que o legislador do CPAC terá acompanhado de perto os trabalhos envolvendo tais anteprojectos de Portugal ou que os conheceria bem; sabendo que nos objectivos da reforma do modelo legal português assumia destacado relevo o princípio da tutela jurisdicional efectiva e a consagração com grande amplitude de cumulação de pedidos ⁵, em relação à qual a doutrina já se tinha pronunciado sobre a possibilidade de cumulação de pedidos conexos ou dependentes, designadamente do pedido de anulação com o de indemnização ⁶, as soluções acolhidas pelo legislador do CPAC deveriam ter como ponto de partida as linhas de força de tais anteprojectos e as observações feitas pela doutrina, ainda

4 José Carlos Vieira de Andrade, *A Justiça Administrativa* (Lições), 3ª Edição, Almedina, Novembro de 2000, pág. 71.

5 José Carlos Vieira de Andrade, obra citada, 9ª Edição, Almedina, 2007, págs. 47 e 48.

6 José Carlos Vieira de Andrade, obra citada, 3ª Edição, pág. 241, entende o Professor que a proibição de cumulação e de coligação enunciada no n.º 3 do artigo 38º da LPTA, “*se refere apenas a cumulação de impugnações, deve ser interpretada em sentido estrito, não impedindo a cumulação de pedidos conexos ou dependentes (admitida em geral no n.º 1 do artigo 38º), designadamente do pedido de anulação com o de indemnização, pelo menos nos recursos contra actos da administração local, nos termos do § 3.º do artigo 835º do CA, que não deve considerar-se revogado pelo artigo 38º da LPTA*”. Posição idêntica fora já assumida por FREITAS DO AMARAL, no «Direito Administrativo», Vol. IV, Lisboa, 1988, pág. 215, considerando, apesar de entrada em vigor da LPTA, ser “*possível cumular o pedido de anulação do acto recorrido com um pedido de indemnização por perdas e danos, isto é, pode cumular-se o recurso contencioso de anulação com uma acção de responsabilidade civil contra a Administração (CA, art.º 835º, §3º)*”.

que as soluções não viessem a ser as mesmas que haveriam de ser consagradas no CPTA de Portugal 7, em momento posterior ao da aprovação do CPAC.

24) Uma das preocupações normativas do processo administrativo reformado em Portugal, decorrente do princípio da resolução global da situação litigiosa, na perspectiva de uma tutela jurisdicional plena, foi a de permitir a apreciação no mesmo processo de todos os aspectos de uma situação litigiosa, mesmo que complexa, a fim de assegurar uma decisão que considerasse integralmente os interesses das partes. Nesta linha de preocupação reformadora se inscreve a ampla admissibilidade de cumulação de pedidos mesmo quando lhes correspondessem diferentes formas de processo e devessem ser dirigidos a tribunais diferentes, desde que dentro do âmbito da jurisdição administrativa 8.

25) Bem adequadas nos parecem as soluções consagradas nos artigos 4º, 21º 28º e 47º do CPTA de Portugal, nomeadamente a solução dada para situações envolvendo a competência de tribunais de hierarquias diferentes, estipulando o n.º 1 do artigo 21º: “Nas situações de cumulação de pedidos em que a competência para a apreciação de qualquer dos pedidos pertença a um tribunal superior, este também é competente para conhecer dos demais pedidos”. Com essa solução, para além de se dar satisfação ao referido princípio da resolução global da situação litigiosa, evita-se também o conhecimento de matéria abrangida na competência de um tribunal superior, por um tribunal de instância inferior9.

7 Aprovado pela Lei n.º 15/2002, de 22 de Fevereiro, com entrada em vigor inicialmente prevista para 2003, mas que após alterações introduzidas pela Lei n.º 4-A/2003, de 19 de Fevereiro, acabou por entrar em vigor em 1/1/2004.

8 José Carlos Vieira de Andrade, obra citada, 9ª Edição, pág. 468.

9 A mesma lógica está subjacente à solução dada à apensação de processos no CPTA, cfr. Mário Aroso de Almeida e Carlos Alberto Fernandes Cadilha, Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos, 2ª edição revista, 2007, Almedina, artigo 28º, nota 1, págs. 161 a 162: «(...) Por outro lado, ao contrário do que sucede na jurisdição civil, em que a cumulação de pedidos não é admissível quando possa ofender as regras da competência do tribunal em razão da matéria ou da hierarquia (artigos 31º, n.º 1, e 470º, n.º 1, do CPC), no contencioso administrativo nada obsta a que se formulem pedidos cumulados quando a competência para a apreciação de qualquer deles pertença a um tribunal superior, caso em que este é também competente para conhecer dos demais pedidos (artigo 21º, n.º 1, do CPTA). Não fica excluído, nesses termos, que a apensação possa ser requerida em relação a processos que se encontrem pendentes em tribunais de diferente hierarquia. O critério de prejudicialidade a atender para efeito de determinar o processo ao qual deve ser efectuada a apensação não deve ter, porém, por base, nesse caso, o elemento de conexão que justifica a cumulação de pedidos, mas a regra de compatibilização processual a que se reporta aquele artigo 21º. Com efeito, a aplicação deste preceito pressupõe (ou pode pressupor) a inversão do critério de prejudicialidade ou dependência que constitui o fundamento da cumulação: com efeito, a cumulação é admissível em relação a pedidos que se encontrem numa relação de prejudicialidade ou dependência (artigo 4º, n.º 1, alínea a)), mas a regra de compatibilização processual delineada para superar a eventualidade

26) Pelo exposto, parece-nos aconselhável o recurso a uma revisão do CPAC para se ultrapassar a polémica da harmonização do regime de cumulação de pedidos no âmbito de contencioso administrativo em Macau.

27) É de lamentar que o legislador da Lei n.º 4/2019, quando introduziu alterações à LBOJ e CPAC, para além de a outras leis processuais, não tenha aproveitado essa oportunidade para assumir uma posição clara sobre esse assunto.

28) A Lei n.º 4/2019, alterou o art.º 36º da LBOJ, no sentido de prever a competência do TSI para conhecer das acções para determinação da prática de actos administrativos legalmente devidos da competência das entidades indicadas para o conhecimento dos recursos contenciosos pelo mesmo Tribunal, evitando assim a discussão sobre a hipótese de aplicação da regra de competência residual do TA, nos termos do artigo 30º, n.º 5, alínea 7) da LBOJ, segundo a qual é este o tribunal competente para conhecer “Dos recursos, acções e outros meios processuais do contencioso administrativo, fiscal e aduaneiro que por lei sejam submetidos ao seu conhecimento ou para o qual não seja competente tribunal superior”.

29) O recurso a esta regra de competência residual do TA implicará o reconhecimento da competência deste Tribunal, no exercício de plena jurisdição, para condenar, por exemplo, o Chefe do Executivo a praticar um acto administrativo com determinado conteúdo, enquanto que caberá sempre ao TSI conhecer do um recurso contencioso de mera legalidade, quando a mesma entidade seja a titular da legitimidade passiva. Com o que se degrada o critério da qualidade funcional da entidade demandada como fundamento da atribuição de competência a tribunais das hierarquias diferentes.

30) Como o CPAC prevê ainda que a acção para determinação da prática de actos administrativos legalmente devidos pode ser também proposta alternativamente ao recurso contencioso (art.º 103º, n.º 2), a aplicação de tal regra de competência residual do TA implicará ainda, no âmbito do pressuposto estabelecido no n.º 2 do artigo 103º, a possibilidade de o interessado fazer escolha entre tribunais de hierarquias diferentes, em função do meio processual utilizado.

de a apreciação dos pedidos cumulados pertencerem a tribunais de diferentes hierarquia é a de atribuir competência, para todos eles, ao tribunal superior. Ou seja, é no tribunal superior que deve ser intentado o processo com pedidos cumulados, ainda que o pedido principal seja da competência do tribunal administrativo de círculo, visto que qualquer outra solução implicaria que o tribunal administrativo de círculo fosse chamado a pronunciar-se relativamente a pedidos cumulados para que não dispunha de competência em razão da hierarquia. Por outro lado, se não existe obstáculo a que um processo em que se cumulem pedidos para cuja apreciação sejam competentes tribunais de diferente hierarquia possa ser intentado no tribunal superior, por força do que dispõe o artigo 21º, n.º 1, também não há motivo para impedir que, na mesma situação, se processe a apensação de processos quando as acções tenham sido propostas separadamente, funcionando como critério de prejudicialidade, para determinação do processo em que deve ser feita a apensação, o da competência do tribunal superior.»

Assim, no exemplo acima referido, em vez de interpôr um recurso contencioso junto ao TSI, o interessado poderia optar por intentar uma acção para determinação da prática de acto administrativo legalmente devido contra o Chefe do Executivo, para evitar a eventual intervenção do TUI no recurso jurisdicional ordinário porquanto “Não é admissível recurso ordinário dos acórdãos dos Tribunais de Última e de Segunda Instância que decidam em segundo grau de jurisdição” nos termos do artigo 150º, n.º1, alínea c).

31) Para evitar mais discussão sobre o recurso à aplicação desta norma de competência residual do TA para conhecimento das acções para determinação da prática de actos administrativos legalmente devidos, o legislador da Lei n.º 4/2019, fez incluir expressamente na competência do TSI uma regra paralela à competência sobre o recurso contencioso, excluindo a hipótese de se entender ser o TA o único Tribunal competente para este tipo de acção.

32) Porém, o legislador de 2019 resolveu apenas o problema sobre a determinação do Tribunal competente para conhecer da acção para determinação da prática de actos administrativos legalmente devidos¹⁰, nada enunciando sobre a relevância da competência do tribunal para conhecer dos pedidos cumulados, nas quatro situações previstas no CPAC, posição essa que se não afigura a mais adequada quer para a segurança jurídica quer para uma tutela judicial plena por via da resolução global da situação litigiosa.

33) Nestes termos, é de esperar por outra revisão a incidir sobre o CPAC, para consagrar uma solução mais adequada e esclarecedora sobre esta polémica, para além de outras questões que mereçam também uma intervenção legislativa por terem sido suscitadas dificuldades ou posições ambíguas na prática jurisdicional.

10 Infelizmente, o legislador de 2019 também não se pronunciou sobre o problema de determinação do tribunal competente, para além do TA, para acção de reconhecimento de direitos ou interesses legalmente protegidos, face à falta de menção expressa da competência do seu conhecimento nos Tribunais de Segunda Instância e de Última Instância e ao uso deste meio processual como alternativa ao recurso contencioso conforme o pressuposto estabelecido no n.º 2 do artigo 100º do CPAC.