

Questões Fundamentais para a Aplicação do CPA

354 págs, Almedina/ICJP, Coimbra, 2016

Alexandre Sousa Pinheiro/Tiago Serrão/
Marco Caldeira/José Duarte Coimbra

Luís Fábrica

Professor da Faculdade de Direito
Universidade Católica Portuguesa

Uma queixa comum dos aplicadores do Direito é a de que os livros jurídicos nunca contêm a resposta, ou a resposta clara e direta, às questões que de facto interessam para a vida prática – pelo menos para a vida prática daquele concreto aplicador, com maior ou menor perícia técnica. A ser fundada esta queixa, uma primeira nota de originalidade da obra aqui recenseada é o propósito expresso de dar respostas claras e diretas às dúvidas práticas suscitadas pelos aplicadores do novo Código do Procedimento Administrativo (CPA), começando precisamente pela dúvida – talvez não tão prática assim... – de saber se este é um novo código ou uma revisão do anterior (pág. 37).

Escrito por docentes e investigadores da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, o livro teve origem na convicção dos autores, forjada na sua experiência de académicos e formadores, de que proliferam no universo prático-aplicativo dúvidas fundadas sobre aspetos fulcrais dos novos regimes do CPA, suscetíveis de prejudicar sobremaneira uma aplicação eficaz e uniforme. Para ajudar a superar essas dúvidas, afastaram-se quer do modelo expositivo de cariz manualístico, estruturado segundo os quadros lógicos ínsitos à regulamentação, quer da anotação clássica, que abrangeria todos os preceitos da lei, numa ordenação sequencial. Em função das necessidades sentidas e dos objetivos visados, a opção seguida foi a de organizar as cerca de 300 páginas de texto em 125 pares de perguntas e respostas, renunciando de antemão a cobrir todos os artigos, muito menos todas as questões, para se concentrarem nos artigos que introduzem inovações em face do anterior código e nas questões por eles suscitadas com maior relevo prático. Encontram-se, por isso, numerosos artigos sem qualquer pergunta anexa, ao passo que outros dão origem a várias: 8 perguntas para os arts. 14.º e 63.º, 7 para o art. 168.º, 6 para o art. 112.º, 5 para os arts. 55.º e 87.º, etc. Os índices inicial e final revelam-se adaptados à estrutura e finalidades da obra, reproduzindo o teor das 125 perguntas, assim como o artigo do CPA a que cada uma se refere.

O aparente – e em certa medida real – desequilíbrio formal do texto tem assim de ser encarado e relativizado à luz dos propósitos e da natureza da obra, que conduziram a privilegiar os aspetos inovadores do CPA e, de entre estes, aqueles que mais dúvidas suscitam num auditório de operadores práticos, de acordo com a experiência dos autores. A mesma explicação subjaz à ausência das notas de rodapé; sem prejuízo, a bibliografia final contém um utilíssimo apanhado das publicações que têm por objeto aspetos do novo CPA (incluindo o projeto colocado a discussão pública), assim como das obras que já o levaram em conta no respetivo texto. Já numa perspetiva mais substancial, nota-se que o desígnio de resolver dúvidas aplicativas conduziu a excluir do texto divagações teóricas e conceptuais, assim como elaborações dogmáticas que não se repercutissem diretamente no sentido da resposta a dar à questão colocada.

Num balanço autocrítico, os autores reconhecem que o texto é parcelar e não definitivo, encontrando-se aberto a reelaborações futuras, com alargamento do elenco das perguntas formuladas.

Lida a obra – da qual a generalidade dos destinatários retirará seguramente muito proveito –, importa questionar se o resultado final responde adequadamente às intenções expressas pelos autores.

A apresentação formal do texto, sua principal originalidade, afigura-se prática e eficaz. Para um utilizador muitas vezes condicionado pelo tempo, encontrar facilmente a “sua” dúvida e a correspondente resposta representa uma vantagem inestimável, ainda que à custa de um ou outro pormenor. Seria desejável, todavia, numa futura edição, que se auspícia, a inserção em cabeçalho, margem ou rodapé da indicação do artigo a que se refere a resposta dada em cada página. De facto, quem abrir o livro na pág. 50, só na página 60 obterá uma indicação de qual o preceito a que se referem aquelas dez páginas de texto anterior (e outro tanto ocorre, *v. g.*, entre as págs. 86 e 92). A não identificação do artigo torna-se notória precisamente nos artigos mais procurados, pois são estes que dão lugar, por regra, a um número maior de perguntas. Esta falta torna-se ainda mais perturbadora para o leitor não familiarizado com a obra, que confundirá facilmente a numeração dos artigos com a numeração das perguntas.

Mais importante, todavia, é questionar em que medida existirá um aplicador-tipo que represente paradigmaticamente o destinatário de uma obra com esta natureza. Dito de outro modo: será viável estabelecer uma bissectriz no vasto e heterogéneo universo dos aplicadores do CPA – que envolve juristas e não juristas, juízes e funcionários, especialistas e leigos – e definir em função dela as características do texto, eliminando simultaneamente as questões mais complexas e as de cariz mais prático? Decerto conscientes da dificuldade, porventura inultrapassável, de definir o “aplicador-médio”, os autores parecem ter optado ao invés por um método *attrape-tout* de distribuir as perguntas pelas diversas categorias de operadores jurídicos envolvidos na aplicação do CPA, de modo a que todos e cada um pudessem retirar alguma utilidade da consulta da obra.

Não parece, todavia, que esta heterogeneidade dos destinatários explique por inteiro uma certa variabilidade na pertinência das próprias perguntas – e, conseqüentemente, no proveito retirado das correspondentes respostas. Concretizando: encontram-se ao longo da obra numerosas perguntas cujo enunciado, a nosso ver, corresponde plenamente aos objetivos dos autores de esclarecer em termos práticos e objetivos as dúvidas aplicativas suscitadas pelo texto legal, com apoio sempre que possível na doutrina já existente. Entre tantas outras, assim sucede com as perguntas n.º 12 (“*Podem os tribunais vir a anular actos, regulamentos ou contratos administrativos invocando a violação*

do princípio da boa administração?”), n.º 30 (“Qual a consequência de, em sede de delegação de poderes, os actos praticados pelo delegado valerem como se tivessem sido praticados pelo delegante?”), n.º 53 (“Quem detém competência revogatória e anulatória de um acto complexo praticado no contexto de uma conferência deliberativa?”), n.º 92 (“Todos os regulamentos administrativos devem ser publicados simultaneamente no Diário da República e na Internet?”) ou n.º 124 (“Em que casos pode recorrer-se para o delegante ou subdelegante da actos ou omissões do delegado ou subdelegado?”).

Noutros casos, porém, a pergunta parece surgir da resposta e não vice-versa, ou seja, a pergunta é feita apenas porque se entende dever tratar de um tema: sucederá talvez assim com a pergunta n.º 14 (“Qual a justificação e o alcance das diferenças de formulação do princípio da imparcialidade administrativa?”), com a n.º 72 (“Qual o regime jurídico do início do procedimento regulamentar?”) ou com a n.º 90 (“O legislador consagrou mais do que um tipo de comunicação prévia?”). E outras perguntas traem a intenção prático-aplicativa dos autores, ao apresentarem uma clara nota de artificialidade, no sentido de não parecer plausível que um aplicador as coloque, ao menos por via de regra e com a formulação adotada: será o caso da pergunta n.º 26 (“Qual a dimensão do princípio da administração aberta no CPA?”), da n.º 121 (“Qual o motivo para a diferença entre os poderes decisórios do autor do acto recorrido e do órgão competente para conhecer do recurso, no que respeita ao sentido da decisão a proferir?”) ou da n.º 123 (“Qual o significado e quais as implicações do n.º 4 do art. 198.º?”).

Claro que os autores tiveram de fazer uma seleção das questões a tratar e assumem, além disso, o carácter inevitavelmente aberto e incompleto da obra. Nenhuma destas circunstâncias retira ao texto o seu elevado mérito e a sua evidente utilidade – sublinhada, aliás, pela clareza pedagógica da escrita. Mas é precisamente esse mérito e essa utilidade que faz o leitor lamentar que os autores não tenham podido – ainda – alargar o seu esforço clarificador a matérias de notável relevância prática como a exclusão do efeito anulatório prevista no n.º 5 do art. 163.º, a interpretação a dar à famigerada norma do n.º 7 do art. 168.º ou as questões suscitadas pelos diversos pontos de articulação entre o CPA e o Código dos Contratos Públicos. A valia do contributo – e não só para os práticos do Direito – faz por isso aguardar com compreensível expectativa a publicação de uma edição ampliada, que mantenha e aperfeiçoe as características originais da obra.