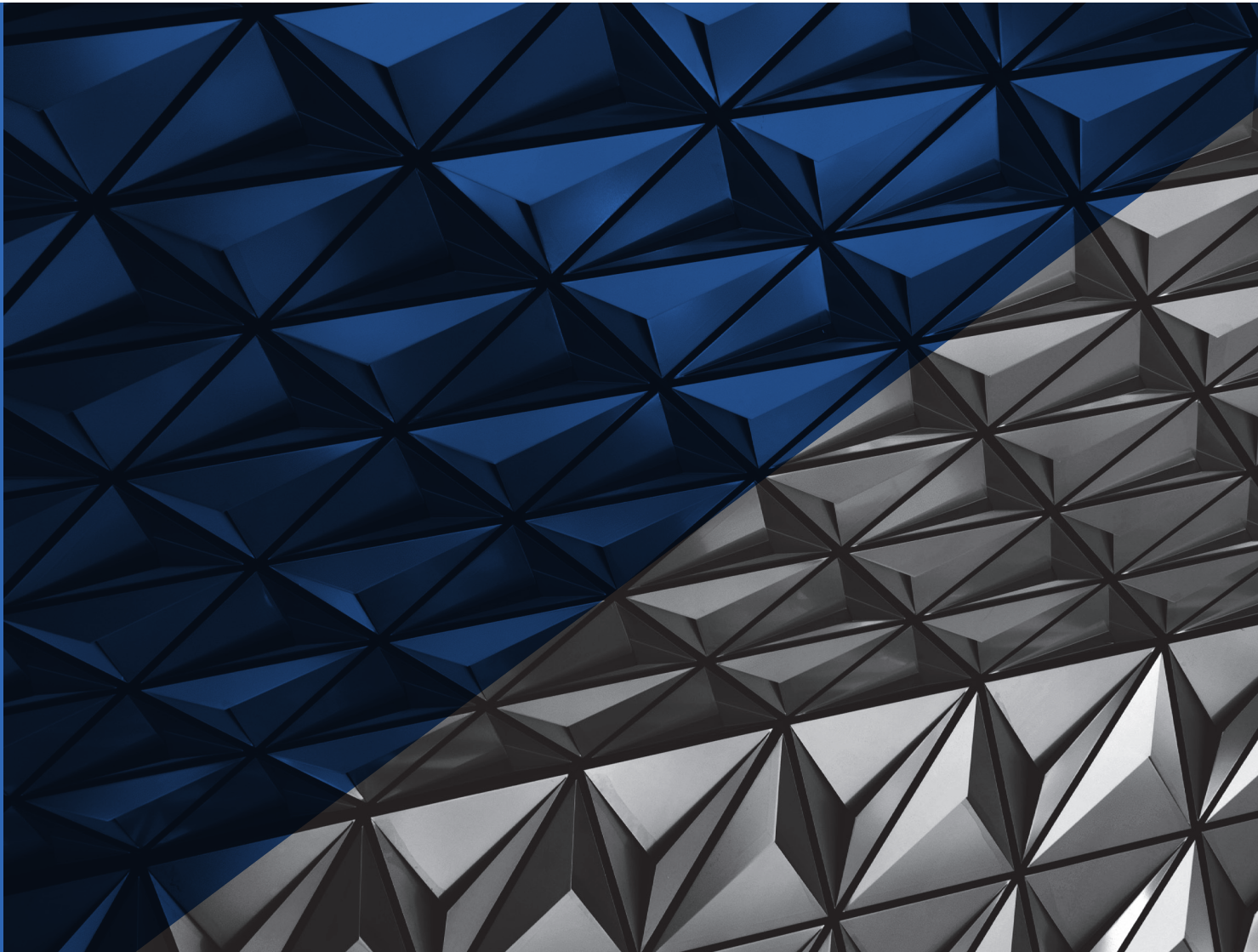


# **A JUSTIÇA ADMINISTRATIVA**

## **2006/2016**

---

**CARLA AMADO GOMES**



## A justiça administrativa (1976/2016)

CARLA AMADO GOMES

Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Lisboa. Portugal

### **A Constituição de 1976 e a herança da legislação processual administrativa do “Antigo regime”<sup>1</sup>**

A história da Justiça Administrativa portuguesa na V República atravessa dois séculos e pode dizer-se que a mais radical mudança se opera já no século XXI – e não, como poderia supor-se, na imediata sequência da entrada em vigor da Constituição de 2 de Abril de 1976, em 25 de Abril de 1976. Na verdade, a Constituição de 1976 não provocou alterações sensíveis no sistema de justiça administrativa, não tendo sequer posto em causa a vigência da legislação processual vigente à data da Revolução, que transitou incólume para o pós-25 de Abril. Isto apesar de aquela traduzir um quadro processual altamente deficitário.

A última revisão constitucional da Constituição de 1933, ocorrida em 1971, introduziu no artigo 8º um nº 21 que consagrava o “direito fundamental ao recurso contencioso de actos administrativos”, tendo a Constituição de 1976 plasmado idêntica garantia, no nº 2 do artigo 269º.<sup>2</sup> E, de facto, era praticamente só este direito que os particulares tinham – para além das chamadas “garantias graciosas” ou vias intra-administrativas de reclamação e recurso – no conten-

<sup>1</sup> A redacção deste texto deve-se ao convite da Doutora Alexandra Leitão, minha colega na Faculdade de Direito de Lisboa, a quem agradeço a oportunidade de tentar esta difícil síntese (de 40 anos em 20 páginas). Uma primeira versão deste texto foi objecto de leitura pelo Doutor Ricardo Lopes Diniz Pedro, a quem agradeço os complementos e sugestões.

<sup>2</sup> No qual podia ler-se: “É garantido aos interessados recurso contencioso, com fundamento em ilegalidade, contra quaisquer actos administrativos definitivos e executórios”.

cioso administrativo. A tutela promovida pelas leis processuais transitadas do regime de 1933 não podia considerar-se nem plena, nem efectiva. Não era plena, por um lado, porque se tratava de um contencioso centrado na impugnação de actos, e necessariamente dotados da chamada “tripla definitividade”<sup>3</sup> – não sendo sindicáveis operações materiais nem regulamentos da Administração central –, e apenas se admitia um tipo de providência cautelar, traduzida na suspensão jurisdicional de eficácia daqueles (pedidos raramente atendidos pelos tribunais, em nome da salvaguarda do interesse público). Não era efectiva, por outro lado, uma vez que a execução das decisões judiciais constituía, não uma obrigação, mas uma faculdade da Administração, estando circunscrita à remoção dos efeitos do acto anulado ou declarado nulo, não podendo o juiz dirigir-lhe quaisquer injunções no sentido da prática de um novo acto que garantisse a satisfação da pretensão objecto da relação material controvertida.

A Constituição de 1976 tão pouco se fez sentir significativamente no plano da organização judiciária administrativa. As auditorias permaneceram como tribunais de primeira instância, detendo competência para receber recursos de actos da Administração local, e o Supremo Tribunal Administrativo manteve as suas competências de apreciação, tanto em primeira instância – apreciando todos os recursos de actos da Administração central –, como em recurso (jurisdicional) das decisões das auditorias. Já no plano da independência dos juizes, as coisas começavam, todavia, a mudar, pois a Constituição veio afirmar a independência do poder judicial perante o poder executivo (no artigo 221º), quebrando a lógica anterior de nomeação (e exoneração) dos juizes administrativos pelo Governo. Os tribunais administrativos, por seu turno, são plenamente judicializados enquanto órgãos do poder judicial, embora o nº 3 do artigo 212º se ficasse pela afirmação da possibilidade e não da imperatividade da sua existência (que só veio a surgir em 1989).

#### **O “remendo” do processo de “execução de sentenças”<sup>4</sup>**

Por influência da tese de doutoramento de Diogo Freitas do Amaral, discutida em 1967, sobre execução de sentenças contra a Administração,<sup>5</sup> o legislador aprovou o DL 256-A/77, de 17 de Junho, no qual se introduziu, além de um simulacro de processo de execução, o dever de fundamentação dos actos administrativos.

<sup>3</sup> Sobre a teoria da tripla definitividade, veja-se Marcello Caetano (1972), *Manual de Direito Administrativo*, II, 9ª ed. (revista e actualizada por Diogo Freitas do Amaral), Lisboa, pp. 443-452.

<sup>4</sup> Introduzido pelo DL nº 256-A/77, de 17 de Junho.

<sup>5</sup> Diogo Freitas do Amaral (1967), *A execução de sentenças dos tribunais administrativos*, Lisboa, (existe reimpressão de 1997).

Quanto à execução de sentenças, o que o diploma previa, essencialmente, era a abertura de um segundo momento declarativo, em caso de não cumprimento voluntário por parte da Administração, no âmbito do qual o juiz poderia especificar os actos e operações nas quais se traduz o dever de anular (ou declarar nulo) o acto recorrido. O DL 256-A/77 veio tentar ultrapassar o problema magno, que Rivero identificara já no modelo francês, de ter que “brandir o machado de guerra contra quem o traz à cintura”<sup>6</sup> –, embora sem avançar para um processo declarativo com possibilidade de dirigir injunções, de *facere* ou *non facere*, à Administração, nem criar um processo autenticamente executivo. Nos termos do diploma, em caso de incumprimento voluntário em 30 dias após o trânsito em julgado, o particular deveria requerer ao órgão faltoso a execução, que deveria ser levada a cabo no prazo de 60 dias, salvo invocação de “causa legítima de inexecução”.

A causa legítima de inexecução, que reside em impossibilidade ou grave prejuízo para o interesse público, constitui a válvula de segurança do sistema mas também o seu *calcanhar de Aquiles*, uma vez que pode determinar vitórias processuais “de Pirro” (salvo no caso de condenação no pagamento de quantia certa). Atestando o tribunal a legitimidade dos argumentos da Administração para justificar a não execução, o particular tem direito a ver a sua razão traduzida numa indemnização;<sup>7</sup> caso o tribunal não considere atendíveis os argumentos da Administração, recusará a invocação de causa legítima de inexecução e, nos termos do nº 2 do artigo 9º do diploma, “especificará os actos e operações em que a execução deverá consistir e o prazo em que deverão ter lugar, declarando nulos os actos praticados em desconformidade com a sentença e anulando aqueles que tenham sido praticados com invocação ou ao abrigo de causa legítima de inexecução não reconhecida”.

Além deste “enxerto”, que introduziu um acréscimo de tutela mais simbólico do que real (uma vez que o processo declarativo permanecia essencialmente cassatório), o diploma dispunha ainda sobre a ficção do indeferimento tácito (condição de acesso a juízo em caso de silêncio da Administração) e sobre o relevantíssimo dever de fundamentação dos actos administrativos – penhor da sua conformidade legal e instrumento de intelegibilidade de razões, fácticas e jurídicas, para o destinatário. Este dever passaria, na revisão constitucional de

<sup>6</sup> Jean Rivero (1962), “Le Huron au Palais Royal ou réflexions naïves sur le recours pour excès de pouvoir”, in *Pages de doctrine*, Paris, pp. 330 segs, 333 (“...il ne saurait brandir la hache de guerre contre l'autorité qui la porte à la ceinture”).

<sup>7</sup> Dispunha o nº 1 do artigo 12º do DL nº 256-A/77 que “No orçamento das pessoas colectivas de direito público será inscrita obrigatoriamente dotação destinada ao pagamento de encargos resultantes de sentenças de quaisquer tribunais”.

1982, a constar do elenco de direitos dos particulares no âmbito de relações jurídicas administrativas (no novo nº 2 do artigo 269º da Constituição).

Estas medidas eram, pelo próprio legislador, consideradas insuficientes para dotar o contencioso administrativo das garantias inerentes a um controlo judicial da Administração num estado de direito democrático. Podia, com efeito, ler-se no Preâmbulo do diploma que “As medidas agora aprovadas não fazem esquecer a necessidade de uma mais profunda revisão da orgânica dos tribunais administrativos e do respectivo processo. (...) Bem pensadas, têm virtude para dar do contencioso dos actos administrativos uma nova imagem, sem dúvida mais consentânea com uma instante preocupação de defesa dos direitos do homem em face da Administração”.

**A revisão constitucional de 1982, o Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais de 1984 e a Lei de Processo dos Tribunais Administrativos de 1985<sup>8</sup>**

A revisão constitucional de 1982 constitui o início da alteração do paradigma meramente cassatório de contencioso administrativo. Isto porque, das alterações introduzidas no artigo 269º, nomeadamente ao seu nº 3, passou a constar a possibilidade de, junto dos tribunais administrativos, o particular “obter o reconhecimento de um direito ou interesse legalmente protegido”.<sup>9</sup> Esta inovação, disciplinada na nova lei de processo dos tribunais administrativos aprovada em 1985 (pelo DL 267/85, de 16 de Julho, que ficou conhecido pela sigla LPTA), significou, embora algo timidamente, o fim do monopólio do “recurso de anulação” e, apesar de se traduzir numa acção de simples apreciação (no artigo 69º), contribuiu decisivamente para a abertura do contencioso administrativo a novos objectos e novos modelos de controlo da actuação da Administração. A LPTA trouxe também um processo de condenação da Administração na concessão de acesso à informação procedimental e à passagem de certidões (cujas natureza, sumária ou cautelar, se discutiu), nos artigos 82º a 85º, e ainda introduziu uma providência cautelar de intimação em acção ou abstenção – esgrimível apenas contra particulares e concessionários, e que só poderia ser utilizada na comprovada insuficiência da suspensão jurisdicional da eficácia de actos administrativos (artigo 86º).

Para conhecer dos pedidos veiculados nestes novos meios processuais tinham competência as auditorias (de primeira instância), que passaram a

<sup>8</sup> Constantes do DL nº 129/84, de 27 de Abril, e do DL nº 267/85, de 16 de Julho, respectivamente.

<sup>9</sup> Esta inovação era tão “inovatória” que a norma só deveria entrar em vigor em 1 de Outubro de 1983, um ano depois, portanto, das restantes normas da lei de revisão constitucional 1/82, de 30 de Setembro (cfr. os artigos 241º e 249º).

chamar-se “tribunais administrativos de círculo” e viram o seu número aumentado para três (aos dois tribunais existentes, sediados em Lisboa, Porto, juntou-se um terceiro, com sede em Coimbra), funcionando em regra em juiz singular (artigos 45º, nº 1; 47º, nº 1; e 51º do DL nº 129/84, de 27 de Abril = ETAF84). Estes tribunais receberam ainda competências de cognição antes reservadas ao Supremo Tribunal Administrativo, nomeadamente dos recursos interpostos de actos praticados por institutos públicos e por órgãos com competência delegada de membros do Governo. Como se podia ler no preâmbulo, esta redistribuição visou aliviar o Supremo do “excesso de trabalho” que vinha acumulando, uma vez que, além de receber os recursos jurisdicionais das decisões da primeira instância, julgava em primeira instância os “recursos” das decisões dos membros do Governo e de todos os órgãos com competência delegada por estes.

No que tange ao Supremo Tribunal Administrativo (com sede em Lisboa e com jurisdição sobre todo o território nacional e Macau), continuou a contar com duas secções (artigo 14º/2 do ETAF84): uma de contencioso administrativo, outra de contencioso tributário.<sup>10</sup> Cada secção tem três subsecções, que funcionam com um relator e mais dois juizes, e a cada secção continua a pertencer uma vasta lista de competências de cognição em primeira instância (cfr. o artigo 26º do ETAF84). Ao pleno da secção cabe apreciar os recursos jurisdicionais das decisões das subsecções (artigo 24º do ETAF84).

Cumpra ainda chamar a atenção para uma outra importantíssima criação do ETAF84 (nos artigos 98º a 102º): o Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais. Conforme se expõe no preâmbulo, este Conselho visa “dar à magistratura destes tribunais e ao seu recrutamento, preparação e carreira, a dignidade e independência compatíveis com a elevada missão em que estão investidos. A solução adoptada, consagrando um modelo de organização judiciária, no domínio administrativo e fiscal, paralelo ao dos tribunais comuns, acentua bem a natureza jurisdicional, hoje indiscutível em face da Constituição, dos tribunais administrativos e fiscais e a sua autonomia e especificidade”.

<sup>10</sup> Refira-se que, enquanto no contencioso administrativo a hierarquia de tribunais era constituída por duas instâncias, no contencioso tributário e aduaneiro as instâncias eram três (artigos 36º a 44º e 58º a 68º do ETAF): tribunais tributários de primeira instância (em Lisboa e Porto) e tribunais fiscais aduaneiros (tendo-se renomeado e reorganizado os tribunais de contribuições e impostos que existiam até aí: cfr. o artigo IIIº); tribunal tributário de segunda instância, que passa a contar com duas secções, uma de contencioso tributário geral e outra de contencioso aduaneiro; e a secção de contencioso tributário do Supremo Tribunal Administrativo, com duas subsecções (cfr. o artigo 14º/2). O facto, por um lado, de se tratar de um contencioso volumoso e, por outro lado, de ainda se não ter consumado a adesão à Comunidade Económica Europeia (que viria a reduzir drasticamente o contencioso aduaneiro), justificava a existência das instâncias aduaneiras, hoje desaparecidas.

**A revisão constitucional de 1989: a garantia de reserva material da jurisdição administrativa, o abandono da “definitividade e executoriedade” dos actos e a refundação da “acção popular”**

A revisão constitucional de 1989 foi um momento decisivo para a história do contencioso administrativo português: de uma banda, porque a jurisdição administrativa deixou de ser uma opção para ser um imperativo [*vide* o artigo 211º, nº 1, alínea b)], e passou a gozar de uma reserva material (*vide* o artigo 214º, nº 3);<sup>11</sup> de outra banda, porque se abriu definitivamente a porta a um contencioso em que se discutem pretensões subjectivas e não apenas a legalidade de actos ou de normas – as significativas alterações do artigo 268º atestam-no, com o abandono dos critérios da definitividade e executoriedade como pressupostos de impugnabilidade dos actos<sup>12</sup> e, em contrapartida, a introdução do critério da lesividade (nº 4) e do princípio da tutela jurisdicional efectiva (nº 5); finalmente, o artigo 52º foi profundamente alterado e do seu nº 3 resulta a refundação de um instituto que assume a maior importância para a activação da cidadania: a “acção popular”.

Com a cobertura constitucional da melhor chamada “legitimidade popular” – cujo uso o legislador ordinário foi chamado a disciplinar em lei ordinária, a qual só viria a surgir em 1995 –, a Constituição lançou as bases para o desenvolvimento de uma postura de defesa altruísta, procedimental e jurisdicional, de interesses da colectividade (ou interesses difusos), dando a qualquer cidadão o “direito de promover a prevenção, a cessação ou a perseguição judicial das infracções contra a saúde pública, a degradação do ambiente e da qualidade de vida ou a degradação do património cultural”.<sup>13</sup> Até então, existiam apenas duas possibilidades de iniciativa cívica de defesa da legalidade objectiva no contencioso administrativo, e apenas no âmbito dos actos das autarquias locais: a acção

<sup>11</sup> Um resumo dos termos da controvérsia em torno da natureza absoluta ou relativa da reserva insita no artigo 212º/3 da Constituição pode ver-se em José Carlos Vieira de Andrade (2015), *A Justiça Administrativa (Lições)*, 14ª ed, Coimbra, pp. 93 segs.

<sup>12</sup> Sobre as consequências desta alteração, veja-se, Maria Teresa de Melo Ribeiro; “A eliminação do acto definitivo e executório na revisão constitucional de 1989”, in *Direito & Justiça*, vol. 6 (1992) e vol. 7 (1993), pp. 365 segs e 191 segs, respectivamente; José Carlos Vieira De Andrade (2001), “Algumas reflexões a propósito da sobrevivência do conceito de acto administrativo no nosso tempo”, in *Estudos em homenagem ao Professor Doutor Rogério Soares*, Coimbra, pp. 1189 segs.

<sup>13</sup> A utilização, pelo artigo 52º/3, do advérbio “nomeadamente” (fórmula aliás replicada no artigo 1º/2 da L nº 83/95, de 31 de Agosto) faz crer que o elenco de interesses aí descrito é exemplificativo. No entanto, José Manuel Sérvulo Correia defende a taxatividade desta enumeração (*Direito do Contencioso Administrativo* (2015), Lisboa, p. 666).

popular correctiva (para anular deliberações ilegais) e a acção popular supletiva (para suprir omissões relativas a bens e direitos)<sup>14</sup>.

Esta vertente mais “impessoal” do recurso à justiça administrativa – isto é, independentemente da defesa de interesses próprios e não geradora de vantagens directamente reflectidas na esfera jurídica dos autores – está ligada à densificação de interesses meta-individuais materialmente qualificados, interesses esses que surgem na vaga dos chamados “direitos de solidariedade”.<sup>15</sup> A L n.º 83/95, de 31 de Agosto, viria a disciplinar esta modalidade de intervenção processual, com a previsão de algumas especialidades processuais, nomeadamente no plano do incentivo à intervenção de cidadãos e associações para defesa de interesses comunitários.

Dimensão puramente objectiva de tutela é a prosseguida pelo Ministério Público, também no contencioso administrativo. O Ministério Público tem competência funcional, desde logo de raiz constitucional, para o exercício da acção pública podendo, na qualidade de guardião da legalidade, apresentar recursos de anulação junto dos tribunais administrativos em defesa da legalidade objectiva. Para além desta tarefa, o Ministério Público tinha, então, amplas competências de intervenção nos processos nos quais não protagonizava a iniciativa processual, conforme dispunham os artigos 15.º e 27.º da LPTA – algumas das quais foram redefinidas em face das dúvidas sobre a compatibilidade com o princípio do processo equitativo e o direito ao contraditório, previstos nos artigo 6.º da Convenção para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais (mais conhecida por *Convenção Europeia dos Direitos do Homem*<sup>16</sup>) e, desde 1997, expressamente no n.º 4 do artigo 20.º da Constituição<sup>17</sup>.

<sup>14</sup> Cfr. os artigos 822.º e 369.º do Código Administrativo de 1936/40, respectivamente.

<sup>15</sup> Sobre os direitos de solidariedade nas várias gerações de direitos, Gregorio Peces-Barba Martínez (1993), *Derecho y derechos fundamentales*, Madrid, pp. 317, 318 – sendo as realidades do ambiente, património cultural, saúde pública, integrantes de uma quarta geração de direitos, caracterizada pelo valor da solidariedade (sendo a primeira a dos direitos individuais, de inspiração liberal; a segunda, a dos direitos políticos, de inspiração democrática; a terceira, de inspiração socialista, a dos direitos sociais). Veja-se também José Casalta Nabais (1998), *O dever fundamental de pagar impostos*, Coimbra, p. 53.

<sup>16</sup> A Convenção foi assinada em Roma em 4 de Novembro de 1950; foi aprovada para ratificação por Portugal através da L n.º 65/78, de 13 de Outubro (com declaração de rectificação de 14 de Dezembro de 1978), tendo entrado em vigor na ordem jurídica interna em 9 de Novembro de 1978.

<sup>17</sup> Cfr. o Acórdão do Tribunal Constitucional 157/2001, de 10 de Maio, que declarou a inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, da norma do artigo 15.º da LPTA, na redacção do DL n.º 229/96, de 29 de Novembro (o artigo em questão rezava assim: “No Supremo Tribunal Administrativo e no Tribunal Central Administrativo o representante do Ministério Público a quem, no processo, esteja confiada a defesa da legalidade assiste às sessões de julgamento e é ouvido na discussão”). Os juizes do Palácio Rattón entenderam que a norma atentava contra o artigo 20.º/4 da Lei Fundamental “uma vez que não permite às partes tomar conhecimento e discutir qual-

**O DL nº 229/96, de 29 de Novembro**

A concentração (anómala) de competências de apreciação em primeira instância do Supremo Tribunal Administrativo – e isto apesar do alívio proporcionado pelo ETAF84, como vimos *supra* – levou, numa tentativa de o libertar de alguns recursos jurisdicionais, à criação, em 1996, de uma instância intermédia, que se corporizou no Tribunal Central Administrativo (TCA), com sede em Lisboa (cfr. o artigo 36º do ETAF84, na redacção dada pelo DL 229/96). Este tribunal surgiu como uma segunda instância muito particular. Vejamos.

Do lote das suas competências resultava ser: de um lado, uma segunda instância parcialmente especializada, uma vez que uma parte das suas competências de apelação eram relativas à análise de recursos de decisões dos tribunais administrativos de círculo que envolvessem questões de funcionalismo público; de outro lado, uma primeira instância de apreciação de “actos administrativos ou em matéria administrativa praticados pelo Governo, seus membros, Ministros da República e Provedor de Justiça, *todos quando relativos ao funcionalismo público*, pelos órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas e seus membros, pelo Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas, pelos Chefes de Estado-Maior dos três ramos das Forças Armadas, pelos órgãos colegiais de que algum faça parte, com excepção do Conselho Superior de Defesa Nacional, bem como por outros órgãos centrais independentes ou superiores do estado de categoria mais elevada que a de director-geral” (itálico nosso); ainda, uma instância de apelação com competência genérica para rever decisões sobre meios acessórios; e finalmente, uma instância que promovia a execução de todas as sentenças (cfr. o artigo 39º do ETAF84, na redacção dada pelo DL 229/96).

O TCA funcionava, tal como o STA, em duas secções: uma, de contencioso administrativo, cujas competências constavam do artigo 39º, já referido; outra, de contencioso tributário, que veio substituir o tribunal tributário de segunda instância (cfr. os artigos 2º/b) e 41º e 42º do ETAF84, na redacção dada pelo DL 229/96).

Esta revisão do ETAF84 testemunha ainda a desafecção do Tribunal Administrativo de Macau da ordem de tribunais portugueses, em razão do processo de transição de soberania em curso, que viria a consumir-se em Dezembro de 1999.

quer elemento da intervenção do Ministério Público no processo que possa influenciar a decisão. Não tem cabimento qualquer restrição aos casos de pronúncia possivelmente desfavorável. Mesmo quando o Ministério Público nada diga na sessão de julgamento, basta a possibilidade de dizer sem controlo do facto pela parte para tornar a intervenção inadmissível, em face das exigências de transparência ligadas ao correcto entendimento do princípio do contraditório, implicado pelo nº 4 do artigo 20º da Constituição”.

### Da revisão constitucional de 1997 à reforma de 2002/2004

A lei constitucional 1/97, de 20 de Setembro, promoveu a quinta revisão da Constituição de 1976. Com esta revisão, o artigo 268º, relativo às garantias dos administrados, estabiliza a sua redacção (até à presente data), estabelecendo, no que neste texto directamente interessa, o seguinte:

*«4. É garantido aos administrados tutela jurisdicional efectiva dos seus direitos ou interesses legalmente protegidos, incluindo, nomeadamente, o reconhecimento desses direitos ou interesses, a impugnação de quaisquer actos administrativos que os lesem, independentemente da sua forma, a determinação da prática de actos administrativos legalmente devidos e a adopção de medidas cautelares adequadas.*

*5. Os cidadãos têm igualmente direito de impugnar as normas administrativas com eficácia externa lesivas dos seus direitos ou interesses legalmente protegidos».*

Uma outra alteração incluída na revisão de 1997 que importa sublinhar é a relativa ao artigo 20º, sede geral do direito de acesso à justiça. Os novos nºs 4 e 5 do preceito têm relevo para a justiça administrativa: o primeiro, porque transpõe para a ordem constitucional portuguesa e, subsequentemente, para as jurisdições nacionais, o imperativo de administração da justiça em prazo razoável e mediante processo equitativo, que decorre do artigo 6º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem; o segundo, porque constitui o fundamento de criação de um novo meio processual, especialmente célere, no contencioso administrativo, dedicado à protecção de direitos, liberdades e garantias, ao qual em seguida se aludirá.

Como se apreende do crescendo de atenção constitucional à justiça administrativa que se vem descrevendo, a preocupação fundamental residia em quebrar o paradigma minimalista de tutela que transitou, com algumas melhorias, da legislação anterior a 1976 – essencialmente erigido sobre o “recurso de anulação” – e em tornar a jurisdição administrativa apta a servir os interesses de tutela jurisdicional dos cidadãos contra uma Administração que actua em cada vez mais domínios e sob uma panóplia cada vez maior de formas de actuação. A reforma da legislação processual administrativa de 2002/2004 foi o resultado de mais de duas décadas de amadurecimento destes desígnios.<sup>18</sup>

A reforma entronca em dois diplomas, na linha do que acontecera em 1984/85: uma nova lei de organização dos tribunais administrativos (o novo

<sup>18</sup> Realce-se, todavia, que a legislação avulsa se adiantou no alargamento de novas vias processuais e na conseqüente absorção do mandamento constitucional: pense-se na “introdução experimental” da intimação à prática de acto devido pelo artigo 112º do DL nº 555/99, de 16 de Dezembro (o Regime Jurídico da Urbanização e Edificação, RJUE) – cfr. Rita Calçada Pires (2004), *O pedido de condenação à prática de acto administrativo legalmente devido*, Coimbra, p. 46.

ETAF, aprovado pela L n.º 13/2002, de 19 de Fevereiro) e uma nova lei de processo (o Código de Processo nos Tribunais Administrativos, CPTA, aprovado pela L n.º 15/2002, de 22 de Fevereiro). A reforma foi profunda, facto que justifica a dilação de dois anos entre a publicação das leis (2002) e a sua entrada em vigor (2004).<sup>19</sup> Começemos por apontar as novidades trazidas pelo ETAF e, em seguida, faremos o mesmo relativamente ao CPTA.<sup>20</sup>

No que toca ao ETAF, no qual se previa desde logo a abertura de concurso no Centro de Estudos Judiciários (CEJ) para preenchimento de vagas nos novos tribunais administrativos de círculo a criar,<sup>21</sup> deve assinalar-se: o alargamento da jurisdição dos tribunais administrativos (artigo 4.º);<sup>22</sup> a introdução de alçadas (artigo 6.º); a redução (mas não eliminação) das competências de apreciação de causas em primeira instância pelo STA<sup>23</sup> e a sua consagração como tribunal de revista (artigo 24.º); o desdobramento do Tribunal Central Administrativo em dois tribunais, Sul e Norte (artigo 31.º),<sup>24</sup> com competências essencialmente de apelação (relativamente às decisões dos tribunais administrativos e fiscais e dos tribunais arbitrais, circunscrevendo-se a sua competência de apreciação em primeira instância às acções de regresso;<sup>25</sup> artigo 37.º); o considerável alargamento de competências dos tribunais administrativos de círculo e dos tribunais tribu-

<sup>19</sup> As leis de 2002 previam a entrada em vigor um ano após a publicação; posteriormente, em 2003, esse prazo foi estendido por mais um ano, tendo-se fixado o início de vigência de ambos os diplomas em 1 de Janeiro de 2004 (cfr. a L n.º 4-A/2003, de 19 de Fevereiro).

<sup>20</sup> O ETAF mereceu, ainda antes de entrar em vigor, algumas rectificações/alterações: Rectificação 14/2002, de 20 de Março; Rectificação 18/2002, de 12 de Abril; L n.º 4-A/2003, de 19 de Fevereiro; L n.º 107-D/2003, de 31 de Dezembro. O mesmo sucedeu com o CPTA: Rectificação 17/2002, de 06 de Abril; L n.º 4-A/2003, de 19 de Fevereiro.

<sup>21</sup> Consulte-se o DL n.º 325/2003, de 29 de Dezembro e o seu mapa anexo (sede, organização e área de jurisdição dos tribunais administrativos e fiscais).

<sup>22</sup> Sobre este alargamento, veiculado pelo n.º 1 do artigo 4.º do ETAF, veja-se, José Carlos Vieira de Andrade; *A Justiça Administrativa*, cit., pp. 99 a III.

<sup>23</sup> A reforma não aboliu a lógica de “foro especial” do Supremo para o julgamento de actos e omissões das seguintes entidades (artigo 24.º/1/a) do ETAF: “i) Presidente da República; ii) Assembleia da República e seu Presidente; iii) Conselho de Ministros; iv) Primeiro-Ministro; v) Tribunal Constitucional e seu Presidente, Presidente do Supremo Tribunal Administrativo, Tribunal de Contas e seu Presidente e Presidente do Supremo Tribunal Militar; vi) Conselho Superior de Defesa Nacional; vii) Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais e seu Presidente; viii) Procurador-Geral da República; ix) Conselho Superior do Ministério Público”.

<sup>24</sup> O desdobramento ocorreu por força do DL n.º 325/2003, de 29 de Dezembro (cfr. o artigo 2.º), que criou dois novos tribunais centrais administrativos: o TCA-Sul, com sede em Lisboa; e o TCA-Norte, com sede no Porto. Os processos pendentes no Tribunal Central Administrativo foram absorvidos pelo TCA-Sul.

<sup>25</sup> Esta afirmação é válida para a secção do Contencioso Administrativo dos TCA, uma vez que a secção do Contencioso Tributário conserva mais competências de cognição em primeira instância, nomeadamente “b) Dos recursos de actos administrativos respeitantes a questões

tários, fruto do aumento dos meios processuais gerados pelo CPTA (cfr. os artigos 44º e 49º); a criação de uma “bolsa de juizes”, a gerir pelo Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, em casos de falta ou impedimento de titular do tribunal ou vacatura do lugar e de necessidade pontual de reforço do número de juizes no tribunal para acorrer a acréscimo temporário de serviço [cfr. o artigo 63º/1/alíneas a) e b)].

As alterações à legislação processual propriamente dita exigem um relato mais extenso. Tentar-se-á, contudo, e no espírito da economia deste texto, sintetizar as novidades introduzidas pelo CPTA como segue:

- Criação de uma acção administrativa (comum) com vocação para suportar pedidos de simples apreciação e condenatórios em *facere* e *non facere*, traduzidos em condutas administrativas não reconduzíveis nem a actos, nem a regulamentos, nem a contratos (cfr. o artigo 37º), concretizando, assim, a afirmação de tutela jurisdicional plena de que a todo o direito corresponde uma acção (cfr. o nº 2 do artigo 2º);
- Admissibilidade de livre cumulação de pedidos, anulatórios e condenatórios, constitutivos e ressarcitórios (artigo 5º);
- Conversão do “recurso de anulação” em acção administrativa especial, com dimensão anulatória e condenatória, podendo, na primeira, peticionar-se a anulação e a prática de novo acto (com alargamento do prazo de propositura da acção de 2 para 3 meses)<sup>26</sup> e, na segunda, ser decretada a prática de actos ilegalmente omitidos ou recusados, embora com respeito pelas avaliações próprias da actividade administrativa (artigos 50º segs, e 67º segs);
- Alargamento do universo de actos sindicáveis, em homenagem ao critério da lesão (com assento constitucional) permitindo, designadamente, impugnar actos endoprocedimentais, os quais, muito embora não pondo termo ao procedimento, causam prejuízo ao autor (artigo 51º/1);
- Admissibilidade, no âmbito da acção especial, de formulação de pedidos de apreciação de omissão regulamentar, a par de pedidos impugnatórios de normas imediatamente exequíveis e de incidentes de ilegalidade em face de normas não imediatamente exequíveis (artigos 72º segs);

fiscais praticados por membros do Governo; c) Dos pedidos de declaração de ilegalidade de normas administrativas de âmbito nacional, emitidas em matéria fiscal”, previstas no artigo 38º.

<sup>26</sup> E admitindo-se ainda a apresentação da acção para além deste prazo, em casos de erro e de justo impedimento (cfr. o artigo 58º/4). Note-se que a norma foi sensivelmente alterada em 2015 – cfr. Marco Caldeira (2016), “A impugnação de actos no novo CPTA: Âmbito, delimitação e pressupostos”, in *Comentários à revisão do ETAF e do CPTA*, coord. de Carla Amado Gomes, Ana Fernanda Neves e Tiago Serrão, Lisboa, pp. 245 segs, 264–269.

- Consagração de ampla legitimidade activa em domínio de acção sobre interpretação e execução de contratos administrativos,<sup>27</sup> nomeadamente a utentes dos serviços e a actores populares (artigo 40º);
- Estabelecimento de um *numerus apertus* de providências cautelares, antecipatórias e conservatórias (artigo 112º), que podem merecer decretamento provisório em caso de especial urgência (artigo 131º) e, em certos casos, resultar em tutela definitiva através da sumarização do processo (artigo 121º);
- Criação de uma acção sumária de intimação para protecção de direitos, liberdades e garantias, com prazos especialmente curtos, em concretização do *indirizzo* do nº 5 do artigo 20º da Constituição (artigos 109º segs), a par da manutenção, com transformação em intimação, do processo urgente para prestação de informações, consulta de processos ou passagem de certidões (artigos 104º segs);
- Admissibilidade de acções sumárias de impugnação urgente, com prazos especialmente curtos, no âmbito do contencioso eleitoral (artigos 97º segs) e do contencioso pré-contratual (artigos 100º segs);
- Disciplina do processo executivo à semelhança do processo civil, com execução de sentenças condenatórias em pagamento de quantias, em prestação de facto, fungível e infungível, e de anulação de actos administrativos, continuando a admitir-se a invocação de causa legítima de inexecução (artigos 157º segs);<sup>28</sup>
- Alargamento do âmbito da arbitragem administrativa a “questões relativas a actos administrativos que possam ser revogados sem fundamento na sua invalidade, nos termos da lei substantiva” [artigo 180º/1/c)];
- Redução dos poderes de intervenção do Ministério Público, nos processos em que não exerce a acção pública, conforme o disposto no artigo 85º.

À reforma presidiu, como já se realçou, uma lógica substancialista, de reforço de garantias dos particulares na justiça administrativa, em quantidade e qualidade. Uma das afirmações mais ilustrativas deste espírito consta do artigo 7º do CPTA, onde se abriga o princípio *pro actione*, o qual traduz o imperativo de “emitir pronúncias sobre o mérito das pretensões formuladas”, quebrando um mau hábito antigo de, perante a detecção de vícios formais, anular os actos com base nesses vícios, facilitando à Administração a renovação do acto ilegal,

<sup>27</sup> Propugnando a necessidade deste alargamento, antes da reforma, Alexandra Leitão (2002), *A Protecção Judicial dos Terceiros nos Contratos da Administração Pública*, Coimbra.

<sup>28</sup> Uma outra inovação é a possibilidade de antecipação da invocação de causa legítima de inexecução, acelerando-se a transformação do pedido impugnatório ou condenatório em pedido ressarcitório, e fazendo uma gestão mais racional dos meios de administração da justiça – cfr. o artigo 45º do CPTA.

uma vez suprida essa invalidade. Uma outra concretização do princípio da tutela efectiva, para além das *supra* elencadas, é a translacção do objecto do processo do *acto* para a *pretensão* do particular, assinalável em dispositivos como os artigos 66º/2 ou 51º/4. Um terceiro e último exemplo – entre apenas alguns aspectos meramente exemplificativos – reside na possibilidade de pedir indemnização por danos decorrentes da prática de acto ilícito mesmo que esgotado o prazo de impugnação (artigo 38º/1), ainda que o direito a ser ressarcido do dano deva ser aferido à luz do instituto da culpa do lesado por não cumprimento do ónus de impugnação atempada (e de requerer providências cautelares).

Deve acrescentar-se ainda que, de acordo com o artigo 4º do DL nº 325/2003, de 29 de Dezembro, foi criado o Sistema Informático dos Tribunais Administrativos (SITAF), que introduziu a tramitação informática dos processos na justiça administrativa, nos termos da Portaria nº 1417/2003, de 30 de Dezembro. Este dispositivo sofreu uma alteração sensível, em 2009 (através do DL nº 190/2009, de 17 de Agosto), aprofundando a lógica de desmaterialização, com a dispensa de impressão das peças processuais, além de promover as citações e notificações electrónicas entre mandatários e entre tribunais e mandatários, e a possibilidade de envio do processo administrativo por via electrónica.

#### **As alterações de 2015 ao Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais e à Lei de Processo dos Tribunais Administrativos de 2002/2004**

O artigo 4º da L nº 15/2002, de 22 de Fevereiro, que aprovou o CPTA, previa a revisão do diploma dentro de três anos após a data da sua entrada em vigor – 1 de Janeiro de 2004. Foram necessários mais de dez anos para que esta revisão, bem como a do ETAF, tivesse lugar, através do DL nº 214-G/2015, de 2 de Outubro.

Da revisão do ETAF devem realçar-se dois aspectos inovatórios: por um lado, um novo alargamento do âmbito de jurisdição dos tribunais administrativos, através de aditamentos a algumas alíneas do nº 1 do artigo 4º [*v.g.*, discriminação da responsabilidade do estado também por actos políticos, na alínea f)] e aditamento de três novas alíneas – i), l) e n) –, sendo a mais significativa a novidade resultante da alínea l), na medida em que chama à justiça administrativa o contencioso contra-ordenacional, tradicionalmente (e controversamente)<sup>29</sup> entregue à justiça comum, embora apenas no domínio do urbanismo;<sup>30</sup> por outro lado, o facto de a regra de funcionamento dos tribunais de primeira instância

<sup>29</sup> Sobre os termos da controvérsia, veja-se Vítor Gomes (2008), “As sanções administrativas na fronteira das jurisdições: aspectos jurisprudenciais”, *Cadernos de Justiça Administrativa*, nº 71, pp. 6 segs.

<sup>30</sup> Ressalte-se que o artigo 15º/5 do DL nº 214-G/2015 determina que a nova alínea l) só entre em vigor em 1 de Setembro de 2016.

ter passado a ser a do juiz singular, ao contrário do antecedente, em que a regra era a do funcionamento em colégio de três juízes (artigo 40<sup>o</sup>/1).<sup>31</sup>

No plano do CPTA, as duas mais propaladas linhas de força da reforma são, de um lado, a aproximação ao processo civil e, de outro lado, o fim do dualismo de acções, pondo-se fim à bipolaridade acção comum/acção especial através da unificação da sindicância de qualquer actuação administrativa através da “acção administrativa” (artigos 37<sup>o</sup> segs), e criando-se uma nova divisão, destarte entre acções urgentes e acções não urgentes (cfr., para as características das acções urgentes, o artigo 36<sup>o</sup>). Deve sublinhar-se, no entanto, que nem a aproximação ao processo civil – nomeadamente, a adopção do princípio da gestão processual, que confere amplos poderes de conformação da tramitação ao julgador (cfr. o artigo 7<sup>o</sup>A) – decorre da reforma (uma vez que já se vinha sentindo, na verdade, pelo menos desde 2013, data da reforma da lei processual civil, aplicando-se subsidiariamente ao processo administrativo *ex vi* o artigo 1<sup>o</sup> do CPTA), nem a unificação das normas relativas à acção administrativa é assim tão linear, uma vez que se registam particularidades decorrentes do tipo de pedido (impugnatório ou condenatório) e do tipo de actividade em causa (acto, norma, contrato ou acto material).

Porventura o capítulo mais significativamente alterado foi o das providências cautelares (artigos 112<sup>o</sup> a 134<sup>o</sup> do CPTA), no qual se regista uma tentativa de contenção do uso destes processos urgentes, nomeadamente através das alterações introduzidas no artigo 120<sup>o</sup><sup>32</sup> – fruto, muito provavelmente, do aluvião de pedidos cautelares que se registou com a entrada em vigor do Código, com inerentes problemas de pressão processual. De assinalar é também o alargamento do domínio de arbitrabilidade, no contencioso administrativo, a “questões respeitantes à validade de atos administrativos, salvo determinação legal em contrário” [artigo 180<sup>o</sup>/1/c) do CPTA] – com a ressalva de que, nestes casos, os tribunais arbitrais não poderão pronunciar-se sobre o mérito da actuação administrativa nem recorrer à equidade (artigo 185<sup>o</sup>/2 do CPTA).

<sup>31</sup> Esta regra, que numa primeira leitura vem trazer maior operacionalidade à justiça administrativa, pode, num segundo relance, levantar dúvidas sobre a qualidade da justiça administrada. Leiam-se as reflexões de Carlos Carvalho (2016) “Alterações ao Estatuto do Tribunais Administrativos e Fiscais”, in *Comentários à revisão do ETAF e do CPTA*, coord. de Carla Amado Gomes, Ana Fernanda Neves e Tiago Serrão, Lisboa, pp. 51 segs, 69-71.

<sup>32</sup> Neste sentido, leiam-se as reflexões de Fernanda Maças (2016), “As providências cautelares”, in *Comentários à revisão do ETAF e do CPTA*, coord. de Carla Amado Gomes, Ana Fernanda Neves e Tiago Serrão, Lisboa, pp. 555, 567-571.

### **Nota à margem: a influência do Direito da União Europeia sobre a legislação do contencioso administrativo**

O princípio da autonomia processual, reiteradamente afirmado pelo Tribunal de Justiça da União Europeia, tem significado, ao longo dos quase sessenta anos de integração europeia, uma reserva de competência dos Estados-membros na disciplina dos aspectos processuais dos seus ordenamentos. O carácter eminentemente técnico destas normas terá certamente a ver com esta postura de não interferência, no que configura uma excepção na tendência de *captura* de competências, políticas e legislativas, pelo Direito da União Europeia (DUE), sobretudo no pós Tratado de Maastricht. Todavia, existem pelo menos dois domínios aos quais a legislação do contencioso administrativo tem manifestado permeabilidade em face do DUE, se bem que relativamente a um deles de forma mais visível do que em face do outro.

Uma das áreas de permeabilidade, a menos perceptível, é a da justiça cautelar. Cremos que a opção de grande abertura a que se assistiu em 2002/2004, para além de concretizar um comando constitucional (cfr. o último segmento do n.º 4 do artigo 268.º da Constituição, após a revisão constitucional de 1997), fez eco da jurisprudência eurocomunitária que, sobretudo desde 1993, com o Acórdão *Factortame*,<sup>33</sup> vinha defendendo a consagração, nos ordenamentos processuais internos, de providências cautelares adequadas e suficientes à protecção dos direitos dos particulares contra violações do Direito da União Europeia.

A face mais visível é a do contencioso pré-contratual. Na Directiva 89/665/CEE do Conselho, de 21 de Dezembro de 1989 (que coordena as disposições legislativas, regulamentares e administrativas relativas à aplicação dos processos de recurso em matéria de adjudicação dos contratos de direito público de obras e fornecimentos), e na Directiva 92/13/CEE do Conselho, de 25 de Fevereiro (relativa à coordenação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas respeitantes à aplicação das regras comunitárias em matéria de procedimentos de celebração de contratos de direito público pelas entidades que operam nos sectores da água, da energia, dos transportes e das telecomunicações), ambas objecto de alterações, o legislador da União Europeia manifestou a sua preocupação com a tutela dos concorrentes em concursos públicos envolvendo a adjudicação de certos contratos objecto de regulação também pelo Direito da União Europeia, no sentido da criação de meios de defesa cuja celeridade de decisão contribuisse para a estabilização rápida da relação jurídica contratual, sem prejudicar o ressarcimento de eventuais prejuízos de concorrentes lesados.

O DL n.º 134/98, de 15 de Maio, veio transpor para a ordem jurídica esta obrigação de tutela célere no âmbito dos procedimentos de formação de certos

<sup>33</sup> Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia de 19 de Junho 1990, caso C-213/89.

contratos, sendo certo que tais exigências só se justificam quando está em causa a violação de normas de DUE – o que provoca desde logo uma suspeita de “duplo standard” e de discriminação ao contrário. Este diploma veio a ser revogado pela alínea f) do artigo 6º da L nº 15/2002, de 22 de Fevereiro (que, como sabemos, aprovou o CPTA), tendo as suas normas sido absorvidas e melhoradas pelo processo de impugnação urgente previsto nos artigos 100º a 103º do CPTA. Na sequência da entrada em vigor da Directiva 2007/66/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de Dezembro (que altera as Directivas 89/665/CEE e 92/13/CEE no que diz respeito à melhoria da eficácia do recurso em matéria de adjudicação de contratos públicos), foi necessário introduzir uma norma sobre efeito suspensivo automático da impugnação de actos de adjudicação praticados no âmbito do procedimento pré-contratual, o que veio a ser feito através da inserção, na reforma de 2015, do artigo 103ºA – a que acresce a possibilidade de requerer ao juiz o decretamento, no âmbito dos contratos visados pelas directivas, de medidas provisórias, nos termos do artigo 103ºB.

### **Tutela legal e tutela real: os cidadãos e os tribunais administrativos**

A reforma de 2002/2004 iniciou uma nova era na justiça administrativa portuguesa. O aumento do número de tribunais de primeira instância (são hoje dezasseis) e o desdobramento da segunda instância; o alargamento do âmbito de jurisdição dos tribunais administrativos; a desmaterialização do processo administrativo com a criação do SITAF; a multiplicação de meios processuais, principais e acessórios; o incremento da justiça urgente; a consagração de processos de execução verdadeiros e próprios, para todos os tipos de sentenças; a progressiva expansão da jurisdição arbitral – todos esses factores, concretizados pela reforma processual de 2002/2004 mas sustentados por sucessivas revisões constitucionais, contribuíram para a realização de uma justiça mais plena e mais efectiva no foro administrativo.<sup>34</sup>

<sup>34</sup> Existe já alguma informação estatística sobre a evolução do número de processos e a sua taxa de resolução no site [http://www.siej.dgpj.mj.pt/webeis/index.jsp?username=Publico&pgmWindowName=pgmWindow\\_635935682204531250](http://www.siej.dgpj.mj.pt/webeis/index.jsp?username=Publico&pgmWindowName=pgmWindow_635935682204531250), embora apenas para os tribunais superiores (STA e TCA, Sul e Norte) e ainda incompleta. Da sua consulta, concluímos que, de 1993 (primeiro ano de referência) até 2014 (último ano de referência):

- o STA tinha 4.980 processos, e tem actualmente 906;
- o Tribunal Central Administrativo, que absorveu uma parte dos recursos jurisdicionais a interpor para o STA tinha, em 1997, o número de 3.574 processos a seu cargo e, em 2003, data em que se desdobrou e terminou actividade, restavam 4.653;
- o Tribunal Central Administrativo Sul tinha, em 2004, 3.178 processos e, em 2014, nele se encontram 3.115;
- finalmente, o Tribunal Central Administrativo Norte tinha, em 2004, 308 processos e, em 2014, gere 3.193 processos.

O sistema está, no entanto, ainda longe de ser perfeito. Os processos avolumam-se nos tribunais administrativos e fiscais em razão da carência de meios, sobretudo humanos, fruto da crise económica dos últimos anos e da ausência de concursos regulares para formação de novos juizes. A bolsa de juizes, prevista o artigo 63º do ETAF, não funciona devidamente e faltam assessores para os juizes dos TCAs. O acréscimo de possibilidades de tutela urgente afoga os tribunais de primeira instância e atrasa o funcionamento dos Tribunais Centrais em caso de recurso, uma vez que tais processos gozam de andamento prioritário e em prazos muito curtos, prejudicando, em consequência, a apreciação atempada dos restantes. A manutenção do STA como um tribunal híbrido (que aprecia causas em primeira, segunda e terceira instâncias) não contribui para o seu bom funcionamento – realce-se que o surgimento de um recurso de revista para o STA (a terceira instância propiciada pelo mecanismo previsto no artigo 151º do CPTA), apesar de excepcional, veio prolongar em muitos meses a decisão de certos casos, mesmo quando (como na maioria dos casos sucede), a revista não é concedida.<sup>35</sup>

O atraso na administração da justiça administrativa tem motivado a “fuga” para os tribunais arbitrais, sobretudo em questões de natureza contratual. Esta via, olhada com desconfiança por alguns em razão de uma certa colagem da arbitragem a uma “justiça para ricos”, tende a impor-se em outras áreas, de contencioso intenso (como a fiscal), e vai sendo acompanhada pela opção da mediação (por exemplo, em domínios como a defesa dos direitos dos consumidores ou a gestão hospitalar).<sup>36</sup> A institucionalização de centros de arbitragem,<sup>37</sup> bem como a publicação das decisões arbitrais<sup>38</sup>, no entanto, reduzem o risco de desigualdade na administração da justiça (administrativa) e contribuem para a salvaguarda do direito à tutela jurisdicional efectiva dos cidadãos que, em geral, recorrem a este meio de resolução de litígios.<sup>39</sup>

<sup>35</sup> Refira-se, no entanto, e em contraponto, a previsão do nº 5 do artigo 94º do CPTA, que admite a fundamentação por remissão em decisões sumárias, em atenção à sua simplicidade.

<sup>36</sup> Cfr. a L nº 144/2015, de 8 de Setembro, que estabelece o enquadramento jurídico dos mecanismos de resolução extrajudicial de conflitos de consumo, e o artigo 92º do Decreto Regulamentar 14/2003, de 30 de Junho, respectivamente.

<sup>37</sup> Mormente, do Centro de Arbitragem Administrativa (CAAD), cujo Regulamento pode ser consultado em [http://www.caad.org.pt/files/documentos/CAAD\\_AA-Regulamento\\_Arbitragem.pdf](http://www.caad.org.pt/files/documentos/CAAD_AA-Regulamento_Arbitragem.pdf)

<sup>38</sup> Cfr. o artigo 30º/6 da L nº 63/2001 de 14 de Dezembro (Lei da arbitragem voluntária), que determina a publicidade das decisões arbitrais, salvo oposição de alguma das partes.

<sup>39</sup> Sobre estes pontos, vejam-se Filipe Brito Bastos. “A arbitragem em Direito Administrativo e o direito fundamental de acesso ao direito nos tribunais portugueses”, e Ricardo Pedro “Arbitragem institucional e centros de arbitragem em Direito Público”, ambos incluídos na obra (2015), *Arbitragem e Direito Público*, coord. de Carla Amado Gomes, Domingos Soares Farinho e Ricardo Pedro, Lisboa, pp. 75 segs e 99 segs, respectivamente.

Uma última nota para ressaltar um fenómeno recente, um tanto resultado directo da crise económica que vivemos nos últimos anos e outro tanto consequência indirecta desta, traduzido numa certa revolta social contra medidas de austeridade adoptadas pelo Governo da coligação PSD-CDS: um aumento de acções protagonizadas por actores populares junto dos tribunais administrativos. Casos como os pedidos de suspensão de eficácia de decisões políticas como o encerramento de hospitais,<sup>40</sup> de escolas com menos de 21 alunos um pouco por todo o país, de esquadras de polícia, foram chegando aos tribunais administrativos e testaram as fronteiras de delimitação entre actividade jurisdicional e actividade política, entre zonas de discricionariedade pura (portanto, livres de controlo jurisdicional) e zonas de vinculação, nomeadamente a princípios como a proporcionalidade e a igualdade. Existe, paralelamente, uma tendência para a propositura de acções em defesa de interesses individuais homogéneos (igualmente reguladas pela L n.º 83/95, de 31 de Agosto), já não inibitórias mas ressarcitórias, cujo exemplo paradigmático é a dos “lesados do BES”, na qual o estado é chamado a indemnizar os investidores, solidariamente com a instituição financeira intervencionada, por alegada omissão ilícita de regulação.<sup>41</sup>

A par destes casos, correm também pelos tribunais administrativos acções, urgentes e não urgentes, promovidas por associações de defesa de interesses da colectividade, mormente do ambiente, actualmente muito mobilizadas contra a expansão de empreendimentos de aproveitamento hidroeléctrico – recorde-se o caso da barragem do Baixo Sabor e o iminente conflito sobre as barragens projectadas para o rio Tâmega.

<sup>40</sup> Um dos casos mais mediáticos foi o da tentativa de encerramento da Maternidade Alfredo da Costa, em Lisboa, que abortou na sequência do processo judicial.

<sup>41</sup> As acções de efectivação de responsabilidade civil extracontratual contra o Estado e demais entidades públicas são, de resto, um contencioso que se adivinha crescente nos tribunais administrativos (cfr. o artigo 4.º/1, alíneas f), g) e h) do ETAF) – mas cuja amplitude não é, por ora, passível de avaliação, uma vez que a aplicação da L n.º 67/2007, de 31 de Dezembro, que aprovou o regime desta tripla responsabilização administrativa, jurisdicional e legislativa, ainda não chegou aos TCAs (que continuam a ocupar-se de casos regidos pelo DL 48.051, de 21 de Novembro de 1967). No plano da responsabilidade da função administrativa, a responsabilização da pessoa colectiva a título de mera falta leve (artigo 7.º/1 do regime aprovado pela L n.º 67/2007), a presunção de culpa leve na prática de actos jurídicos ilícitos (artigo 10.º/2 do mesmo regime), ou a abertura do regime da responsabilidade pelo risco a actividades “especialmente perigosas” sem a condição de especialidade e anormalidade do dano (artigo 11.º do mesmo regime), são aspectos que poderão promover as demandas judiciais neste domínio.

## Referências Bibliográficas

A intenção destas Indicações é remeter o leitor para obras de referência, actualizadas e outras, sobre o contencioso administrativo português. Aditam-se ainda links para consulta de jurisprudência, nacional e da União Europeia

AA.VV.,

- O Anteprojecto de revisão do Estatuto dos Tribunais Administrativos e do Código de Processo nos Tribunais Administrativos em debate, coord. de Carla Amado Gomes, Ana Fernanda Neves e Tiago Serrão, Lisboa, 2014
- Comentários à revisão do ETAF e do CPTA, coord. de Carla Amado Gomes, Ana Fernanda Neves e Tiago Serrão, Lisboa, 2016
- Arbitragem e Direito Público, coord. de Carla Amado Gomes, Domingos Soares Farinho e Ricardo Pedro, Lisboa, 2015

AROS DE ALMEIDA, Mário (2015), *Manual de Processo Administrativo*, 2ª ed.

CAUPERS, João (2013), *Introdução ao Direito Administrativo*, 11ª ed., Lisboa.

DIAS GARCIA, Maria da Glória Ferreira Pinto (1994), *Da justiça administrativa em Portugal: sua origem e evolução*, Lisboa.

FREITAS DO AMARAL, Diogo (2014), *Curso de Direito Administrativo*, II, 2ª ed., Coimbra.

MACHETE, Rui (1991), *Estudos de direito público e ciência política*, Lisboa.

PEREIRA DA SILVA, Vasco Manoel (1987), *Uma Acção chamada Recurso*, Lisboa,

PEREIRA DA SILVA, Vasco Manoel (1996), *Em busca do acto administrativo perdido*, Coimbra.

SÉRVULO CORREIA, José Manuel (2005), *Direito do Contencioso Administrativo*, I, Lisboa.

VIEIRA DE ANDRADE, José Carlos (2015), *Justiça Administrativa (Lições)*, 14ª ed., Coimbra.

Link para consulta de jurisprudência administrativa nacional (STA e TCAs): <http://www.dgsi.pt>

Link para consulta de jurisprudência dos tribunais da União Europeia: <http://curia.europa.eu/juris/recherche.jsf?cid=18245>

