



Universidade do Minho
Escola de Direito

Paulo Jorge da Silva Carvalho

**Em defesa da autonomia da jurisdição
administrativa (e fiscal): alguns argumentos**



Universidade do Minho

Escola de Direito

Paulo Jorge da Silva Carvalho

**Em defesa da autonomia da jurisdição
administrativa (e fiscal): alguns argumentos**

Dissertação de Mestrado
Mestrado em Direito Administrativo

Trabalho efetuado sob a orientação da
Professora Doutora Isabel Celeste M. Fonseca

outubro de 2019

DIREITOS DE AUTOR E CONDIÇÕES DE UTILIZAÇÃO DO TRABALHO POR TERCEIROS

Este é um trabalho académico que pode ser utilizado por terceiros desde que respeitadas as regras e boas práticas internacionalmente aceites, no que concerne aos direitos de autor e direitos conexos.

Assim, o presente trabalho pode ser utilizado nos termos previstos na licença abaixo indicada.

Caso o utilizador necessite de permissão para poder fazer um uso do trabalho em condições não previstas no licenciamento indicado, deverá contactar o autor, através do RepositóriUM da Universidade do Minho.



Atribuição-NãoComercial-SemDerivações
CC BY-NC-ND

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

Agradecimentos

À Senhora Professora Doutora Isabel Fonseca, pela pronta aceitação da orientação desta dissertação e pela sempre disponível e calorosa partilha de conhecimento;

À Dra. Sónia Gabriel, pela preciosa ajuda com o *abstract* e, sobretudo, pela despreziosa e atenta colaboração na revisão do texto.

Gratias maximas vobis ago!

“O que aconteceu de novo acontecerá; e o que se fez de novo será feito: nada de novo debaixo do sol!”

(Do “Livro de Coélet”)

Aos meus pais e avós

DECLARAÇÃO DE INTEGRIDADE

Declaro ter atuado com integridade na elaboração do presente trabalho acadêmico e confirmo que não recorri à prática de plágio nem a qualquer forma de utilização indevida ou falsificação de informações ou resultados em nenhuma das etapas conducente à sua elaboração.

Mais declaro que conheço e que respeitei o Código de Conduta Ética da Universidade do Minho.

Em defesa da autonomia da jurisdição administrativa (e fiscal): alguns argumentos

Resumo

Os tribunais administrativos e fiscais passam por um momento difícil, caracterizado por uma grande pendência de processos e por uma excessiva demora na tomada de decisões.

Esta situação contribui para que, em 2018, nos “*Acordos para o Sistema de Justiça*” se propusesse o estudo da união da jurisdição administrativa e fiscal e da jurisdição comum.

Com a presente dissertação, pretendemos apresentar uma série de argumentos que, a nosso ver, justificam a manutenção da autonomia de jurisdições tal como atualmente vigente no sistema jurídico português, com uma hierarquia de tribunais própria, especializada em matéria administrativa e fiscal, autónoma da hierarquia dos tribunais comuns.

Palavras – chave: Autonomia; Especialização; Jurisdição administrativa e fiscal; Tribunais Administrativos e Fiscais.

Defending autonomy in administrative (and tax) jurisdiction: some arguments

Abstract

The administrative and tax courts are going through a difficult time, characterized by a large backlog of cases and an excessive delay in decision-making.

In 2018, this led to the study of the union of administrative and tax jurisdiction and common jurisdiction in the “Agreements for the system of justice”.

With this dissertation, we intend to present a series of arguments that, in our view, justify the maintenance of the autonomy of jurisdictions as currently in force in the Portuguese legal system, with its own hierarchy of courts, specialized in administrative and tax matters, autonomous from the hierarchy of ordinary courts.

Keywords: Administrative and tax courts; Administrative and tax jurisdiction; Courts; Specialization; Autonomy; Specialization.

Índice

| | |
|--|-----------|
| Introdução | 1 |
| 1 – Do <i>Conseil d`Etat</i> | 5 |
| 2 – Da justiça administrativa em Portugal | 14 |
| 2.1 – Do Conselho de Estado e dos modelos de organização da justiça administrativa em Portugal | 16 |
| 2.1.1 – 1.º período: 1820 - 1832..... | 17 |
| 2.1.2 – 2.º período: 1832 - 1835..... | 18 |
| 2.1.3 – 3.º período: 1835 - 1842..... | 19 |
| 2.1.4 – 4.º período: 1842 - 1892..... | 20 |
| 2.1.5 – 5.º período: 1892 - 1895..... | 27 |
| 2.1.6 – 6.º período: 1895 - 1924..... | 28 |
| 2.1.7 – 7.º período: 1924 - 1930..... | 29 |
| 2.1.8 – 8.º período: 1930 - 1933..... | 30 |
| 2.1.9 – 9.º período: 1933 - 1974..... | 31 |
| 2.1.10 – 10.º período: 1974 – 2004... .. | 35 |
| 2.2 – A criação do Tribunal Central Administrativo | 37 |
| 3 – A constitucionalização de uma jurisdição administrativa e fiscal autónoma | 40 |
| 3.1 – A matéria da categoria de tribunais | |
| 3.1.1 – A discussão na Assembleia Constituinte..... | 41 |
| 3.1.2 – A revisão constitucional de 1989 | 45 |
| 3.2 – O atual artigo 212.º da Constituição da República Portuguesa | 47 |
| 3.3 – As garantias constitucionais dos administrados do artigo 268.º da Constituição da República Portuguesa | 48 |
| 4 – O âmbito de jurisdição dos tribunais administrativos e fiscais | 54 |

| | |
|---|------------|
| 5 – As especialidades do Direito Administrativo | |
| 5.1 – Do Direito Administrativo Especial..... | 64 |
| 5.2 – Dois casos insuspeitos de especialização | |
| 5.2.1 – O caso de Inglaterra | 66 |
| 5.2.2 – O caso de Espanha | 69 |
| 5.3 – Da especialidade da arbitragem..... | 70 |
| 5.4 – Da especialidade do juiz administrativo e fiscal | 79 |
| 6 – O relatório “Justiça e eficiência: o caso dos tribunais administrativos e fiscais” | |
| 6.1 – A identificação de eventuais áreas de especialização da jurisdição administrativa e fiscal..... | 82 |
| 6.2 – Conclusões e sugestões..... | 84 |
| 7 – A reforma do contencioso administrativo e fiscal | 86 |
| 7.1 – A “novíssima” Lei 114/2019 de 12 de setembro..... | 88 |
| Conclusões | 93 |
| Bibliografia..... | 101 |

Abreviatura/Siglas

Ac. – Acórdão

al. - Alínea

Art.º - Artigo

CPPT – Código de Procedimento e Processo Tributário

CPTA – Código de Processo nos Tribunais Administrativos e Fiscais

CRP – Constituição da República Portuguesa

CSTAF - Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais

ETAF – Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais

LPTA – Lei de Processo nos Tribunais Administrativos

TAF – Tribunais Administrativos e Fiscais

TCA – Tribunal Central Administrativo

INTRODUÇÃO

No dia 01 de setembro de 2016, em discurso proferido durante a Sessão Solene de Abertura do Ano Judicial, o Presidente da República lançou o repto a todos os agentes da Justiça para estabelecerem entre si “pactos” ou “acordos” para a Justiça, com o fito de introduzir melhorias no sistema judicial português.

Ao desafio lançado pelo Presidente da República responderam: o Sindicato dos Magistrados do Ministério Público, a Ordem dos Solicitadores e dos Agentes de Execução, a Ordem dos Advogados e a Associação Sindical dos Juizes Portugueses.

Reunido este grupo de profissionais, deliberaram trabalhar sobre as seguintes áreas:

- 1 Organização judiciária;
- 2 Justiça económica;
- 3 Acesso ao direito;
- 4 Criminalidade económica e corrupção.

Ora, é precisamente no âmbito da primeira área que se insere a proposta que dá mote para o trabalho que agora se inicia.

Sob a epígrafe “Arquitetura do sistema judiciário”, a primeira de todas as propostas apresentadas é a do “Estudo da unificação da jurisdição comum com a jurisdição administrativa e fiscal, criando uma ordem única de tribunais, um único Supremo Tribunal e um único Conselho Superior da Magistratura Judicial”¹. Ao iniciar esta dissertação devemos dizer já e sem reservas que somos favoráveis à ideia de manutenção da dualidade de jurisdições e, desta forma, o que nos propomos é proceder a uma apresentação sistemática de alguns argumentos que possam sustentar esta manutenção. Noutra ocasião, poderia parecer despicienda uma dissertação com este objeto e alcance por parecer que a manutenção da autonomia da jurisdição administrativa face à jurisdição comum é assunto acabado. Certo é que a discussão (nada nova, afinal) da manutenção da autonomia da jurisdição administrativa e fiscal ou da sua junção à jurisdição comum está na ordem do dia e tem sido, inclusive, alvo de discussão doutrinal por parte da academia².

¹ *Acordos para o Sistema de Justiça* [Em linha]. Lisboa. 2018 [Consult. 20 de setembro de 2019]. Disponível em https://portal.oa.pt/media/123697/acordos-para-o-sistema-de-justica_12janeiro2018.pdf

² Veja-se, por exemplo, a organização do colóquio “Em defesa da autonomia da jurisdição administrativa e fiscal” pelo CEDIPRE – Centro de Estudos de Direito Público e Regulação, a 05 de maio de 2017, na Faculdade de Direito da Universidade

À medida que este trabalho for avançando, teremos oportunidade de constatar que a ideia de defesa da dualidade de jurisdições, não é (nunca poderia ser) assente apenas num acéfalo e singelo “sempre assim foi” que conduziria à aceitação do estado atual das coisas independentemente do seu mérito ou demérito. Muito pelo contrário: o que pretendemos com esta dissertação é trazer à luz do dia, em simultâneo, um conjunto de argumentos que amparem a ideia de que se na atualidade as jurisdições estão organizadas de forma dual é porque houve um caminho feito e que nos conduziu até aqui.

Pese embora o que já dissemos, se nesta etapa do desenvolvimento do estudo e da ciência jurídica administrativa surge novamente a ideia de unificação de jurisdições, algum fundamento ela terá. Realmente, nos já referidos “Pactos para a justiça” a citada proposta de unificação de jurisdições e, bem assim, a criação de um único Conselho Superior de Magistratura Judicial e um único Supremo Tribunal, é defendida com o modesto argumento de que o modelo de ingresso de juizes na carreira, desde 2004, o quadro de organização e funcionamento dos tribunais e, outrossim, os princípios que enformam as duas áreas de Direito, são muito próximos³. Na verdade, a realidade parece estar para além da simplicidade deste argumento. Com efeito, a desconfiança que estas propostas trazem consigo parece ter a sua razão de ser no atual (fraco) desempenho dos tribunais administrativos e fiscais – TAF - fruto de algumas insuficiências como o reconhecido funcionamento deficitário do sistema informático de suporte à tramitação eletrónica de processos (SITAF), o défice de recursos humanos e, sobretudo, de um grande número de pendências⁴ consequência, por um lado, do crescente afluxo de problemas que

de Coimbra ou, já depois dessa data, o XX Seminário de Justiça Administrativa, organizado pelo CEJUR – Centro de Estudos Judiciários do Minho – na Escola de Direito da Universidade do Minho, nos dias 05 e 06 de julho de 2019, subordinado ao tema “O futuro da Justiça Administrativa” em que o primeiro painel de oradores constituído pelos professores doutores José Carlos Vieira de Andrade, Mário Aroso de Almeida e Vasco Pereira da Silva e ainda pelo, à data, Sr. Presidente do Supremo Tribunal Administrativo, à data Dr. Vítor Gomes, sob presidência do professor doutor António Cândido de Oliveira, se debruçou, precisamente, sobre o problema da autonomia da jurisdição administrativa e fiscal.

³ *Acordos...* [Em linha]. Lisboa. 2018 [Consult. 20 de setembro de 2019]. Disponível em https://portal.oa.pt/media/123697/acordos-para-o-sistema-de-justica_12janeiro2018.pdf

⁴ Analisando o volume de movimento de processos nos TAF de 1.ª instância no ano de 2018, verifica-se que, em termos de matéria administrativa, entraram 9487 processos novos, foram finalizados 10227 mas ainda ficaram pendentes 22775; já no que respeita à matéria fiscal, entraram 14895 processos novos, foram finalizados 16828 mas ainda ficaram pendentes 45998 processos (Cf. DGPJ – DIREÇÃO GERAL DE POLÍTICA DA JUSTIÇA - *Movimento de processos nos tribunais administrativos e fiscais de 1.ª instância, por tribunal* [Em linha] 2018 [Consult. 20 de setembro de 2019] Disponível em http://www.siej.dgpj.mj.pt/SIEJ/PDFs/tribunais/SITAF_Tribunais.pdf

buscam resolução através da intervenção judiciária destes tribunais bem como da complexidade dos mesmos, que por sua vez são reflexo de um alargamento do âmbito de jurisdição administrativa, de uma extensão dos meios e formas do processo (urgentes e não urgentes, principais e cautelares) e, também, de uma crescente visibilidade desta jurisdição junto das populações⁵.

Com a consideração anterior o que pretendemos deixar claro é que, efetivamente, a jurisdição administrativa e fiscal passa por algumas dificuldades. O que não nos parece razoável é a ideia de que esses problemas seriam obviados com uma unificação de jurisdições. Por outras palavras, o que nos perguntamos é: que benefícios resultariam da unificação da jurisdição administrativa e fiscal? Se tal viesse a acontecer, que consequências teria? Que caminho é que se percorreu até chegarmos ao dia de hoje com uma dualidade de jurisdições? Que razões é que o justificam? Depois do caminho já feito os atuais problemas são causa para se começar um caminho inverso?

Enfim, o que nos propomos é apresentar (por pontos) motivos que justifiquem a manutenção desta autonomia e, assim, dar alguma resposta a estas inquietações.

Por conseguinte, nos dois primeiros pontos lançaremos mão do argumento histórico, viajando até ao início do contencioso administrativo saído da Revolução Francesa de 1789, mais precisamente, olhando para as funções e o desenvolvimento do *Conseil d'Etat*, fixando-nos depois no contencioso administrativo nacional sobretudo na configuração que sofreu após a Revolução Liberal de 1820. Finalmente, ainda no âmbito desta perspetiva histórica, teremos oportunidade de visitar a criação da segunda instância do contencioso administrativo - o Tribunal Central Administrativo - analisando as razões da sua criação e constatando que desde aí a jurisdição administrativa passou a ter uma hierarquia de tribunais em tudo semelhante à jurisdição comum.

No terceiro ponto, teremos oportunidade de nos debruçarmos sobre o regime constitucional vigente em matéria de jurisdição administrativa e fiscal, mais precisamente de acompanhar as razões para que, ainda que não sem alguma hesitação, desde a primeira hora a Lei Fundamental surgida em 1976 já tivesse optado pela dualidade de jurisdições.

Depois de termos avaliado a forma como esta matéria da dualidade de jurisdições está consagrada na Constituição, teremos também oportunidade de ver, no quarto ponto, de que forma é que o progressivo alargamento das matérias que são chamadas ao seio da jurisdição administrativa e fiscal

⁵ CARVALHO, Carlos – Breves Considerandos em torno da reforma da jurisdição administrativa em debate. *Revista de Direito Administrativo*. Lisboa: AAFDUL. Ano I, N.º 3, 2018, pg.37

pode surgir como argumento para a manutenção da autonomia desta mesma jurisdição face à jurisdição comum.

Já no quinto ponto, demorar-nos-emos sobre a matéria de algumas “especialidades” do Direito Administrativo, analisando como é que na atualidade quando falamos de Direito Administrativo, já não falamos só de uma disciplina “clássica” que trata de regular as relações entre a Administração e os particulares, mas antes como tem conhecido um desenvolvimento extraordinário, sinal dos tempos, acompanhando a frenética evolução social e económica, de tal modo que ao lado de um Direito Administrativo de feição mais geral surgem na atualidade vários braços, enxertados no ramo geral, mas já com autonomia científica e académica; ao mesmo tempo, sempre com esta tônica da especialidade, olharemos em traços muito gerais para a realidade atual do julgamento das questões do contencioso administrativo em Inglaterra e em Espanha ao mesmo tempo que tentaremos dar razões do aparente sucesso da arbitragem em Direito Público e daí retirar e transpor algumas conclusões para a realidade atual do contencioso administrativo nos tribunais; finalmente, olharemos com brevidade para a atual forma de recrutamento e respetiva formação dos magistrados administrativos e fiscais.

No ponto seguinte, teremos oportunidade de tecer algumas considerações sobre a mais recente e profunda investigação feita acerca do funcionamento dos TAF que aponta, desde logo, para uma certa necessidade de especialização: mais especialização sim, união de jurisdições não!

Por fim, no sétimo ponto, teremos ainda oportunidade de lançar um breve olhar sobre as mais recentes alterações à legislação sobre o contencioso administrativo e fiscal, sobretudo para a última alteração ao ETAF (à data em que se escreve), introduzida pela Lei 114/2019, de 12 de setembro, apontando aquilo que, em nosso ver, se traduz em vantagens e em constrangimentos desta nova lei.

Antes de terminar queremos deixar aqui duas notas de ordem metodológica: a primeira para dizer que embora tenhamos consciência que tecnicamente os conceitos “fiscal” e “tributário” não abarcam exatamente as mesmas matérias, dado que aparecem frequentemente tratados como sinónimos, é também como expressões sinónimas que nesta dissertação as empregamos; a segunda nota para dizer que na bibliografia, na parte dos diplomas legais, ao contrário das restantes fontes citadas, não se utiliza como critério ordenador a ordem alfabética mas sim a data de publicação.

Em suma, apresentar razões que justifiquem hoje, como desde há pelo menos dois séculos no ordenamento jurídico português, a manutenção da separação da jurisdição comum e da jurisdição administrativa e fiscal é o objetivo que nos propomos: traçado o destino, agora é pôr os pés ao caminho!

1 - DO *CONSEIL D'ÉTAT*

A abrir o argumentário para a defesa da manutenção da dualidade de jurisdições, decidimos, neste primeiro ponto, abordar a questão do surgimento e desenvolvimento do *Conseil d'Etat*, em França. Esta decisão baseia-se no facto de ter sido este órgão o “pai” do contencioso administrativo francês e, por sua vez, este ter sido fonte de inspiração do contencioso administrativo português.

Tendo em vista o objeto da dissertação que ora iniciámos, de maior relevo se demonstra o período pós Revolução Francesa de 1789, pois é aí que se afundam as raízes do *Conseil d'Etat*. Contudo, não poderemos deixar de apresentar duas palavras para dizer que este órgão administrativo não surge *ex novo* nesse período. Verdadeiramente, este encontra as suas raízes históricas na Idade Média, mais precisamente na Cúria Régia, órgão constituído por personalidades próximas do Rei e que tinham como função ajudá-lo no governo do reino bem como prestar auxílio na administração da Justiça. Nos séculos XIII e XIV, esta Cúria Régia dividia-se em diferentes instâncias, uma das quais denominada de Conselho do Rei, com a função de aconselhar o Rei mas, também, de exercer funções jurisdicionais⁶.

Foi no reinado de Henrique III, mais precisamente em 1578, que surgiu a expressão *Conseil d'Etat*, que designava o organismo encarregue do governo interno do reino e também do contencioso administrativo tendo sido, porém, apenas com Luís XIV (1638-1715) que as funções deste órgão foram clarificadas e que se pode, na verdade, descobrir o ancestral do atual *Conseil d'Etat*, passando a designar-se de “Conselho de Estado privado, finanças e direção”, tendo por missão dirimir os problemas contenciosos e administrativos⁷.

Deixando esta palavra introdutória, no ponto em que nos encontramos, bom será recorrermos a uma aproximação teórica ao conceito de Justiça Administrativa. Nas palavras de VIEIRA DE ANDRADE, trata-se do “conjunto institucional ordenado normativamente à resolução de questões de direito administrativo, nascidas de relações jurídico-administrativas, atribuídas por lei à ordem judicial administrativa, para serem julgadas segundo um processo administrativo específico”⁸. É uma conceção devedora do sistema administrativo francês dado que com a criação do *Conseil d'Etat*, primeiramente com funções consultivas e depois com funções decisórias, foram lançadas as bases para a criação de

⁶ *Des origines du Conseil d'État aux récentes évolutions de la juridiction administrative*. [Em linha]. [Consult. 09 de agosto de 2019]. Disponível em <https://www.conseil-etat.fr/le-conseil-d-etat/histoire-patrimoine/les-origines-du-conseil-d-etat>

⁷ *Des origines du Conseil d'État..* [Em linha]. [Consult. 09 de agosto de 2019]. Disponível em <https://www.conseil-etat.fr/le-conseil-d-etat/histoire-patrimoine/les-origines-du-conseil-d-etat>

⁸ ANDRADE, J. C. Vieira de – *A justiça Administrativa*. 16.ª edição. Coimbra: Almedina, 2017. p. 11

órgãos especiais com o objetivo de pôr termo aos litígios nascidos no seio das relações entre particulares e a Administração⁹. Deste modo, abria-se caminho a uma particular forma de atuação da Administração, segundo normas jurídicas especializadas (o Direito Administrativo) que cabia à Administração executar, dando-se assim origem ao “sistema de administração executiva”¹⁰. Este novo sistema de administração executiva opunha-se a um outro, denominado de “sistema de administração judiciária”, caracterizado por não haver órgãos específicos para o julgamento dos conflitos resultantes da relação entre administrados e Administração e, bem assim, por não ser possuidor de um específico conjunto de normas destinadas, precisamente, a dirimir esse tipo de conflitos: esse tipo de litígios tinha como fonte a desconformidade com o direito comum sendo, também, pelos tribunais comuns resolvidos¹¹.

Por ser um órgão fundador do contencioso administrativo, merece a pena fazer uma incursão pela história da criação e evolução do *Conseil d'Etat*.

Um dos princípios mais relevantes saídos da Revolução Francesa de 1789 foi o da separação de poderes. Na verdade, há uma grande complexidade subjacente a esta separação de poderes e que contende com dois aspetos interligados mas distintos: por um lado, quer-se uma verdadeira separação das funções judicial e administrativa; por outro lado, quer-se separar os contenciosos comum e administrativo. Explicando melhor: de uma parte, a proibição dos tribunais judiciais de se envolverem nas funções da Administração implica uma separação do poder judicial do poder executivo; da outra parte, a proibição dos tribunais se ocuparem do contencioso das reclamações contra a atuação administrativa acarreta uma separação do contencioso administrativo do contencioso comum¹². Ainda que a ideia principal não fosse essa, este pensamento conduziu na prática a que a Administração se eximisse ao controlo da sua atuação por parte dos tribunais¹³. Assim sendo, desta circunstância resulta um paradoxo: se o princípio da separação de poderes é um dos princípios mais relevantes saídos da Revolução Francesa, não o é menos o princípio da legalidade e se assim é, dado que o controlo dos

⁹ GARCIA, Maria da Glória F. P. D. – *Da justiça administrativa em Portugal: sua origem e evolução*. 1.ª edição. Lisboa: Universidade Católica Portuguesa, 1994. p. 17

¹⁰ GARCIA, Maria da Glória F. P. D. – *Da justiça administrativa em Portugal...* p. 17

¹¹ GARCIA, Maria da Glória F. P. D. – *Da justiça administrativa em Portugal...* p. 18

¹² HAURRIOU, Maurice – *Précis Élémentaire de Droit Administratif*. Paris: Sirey, 1925. pp. 448 e 449. *Apud* SILVA, Vasco Pereira da – *Para um contencioso administrativo dos particulares – esboço de uma teoria subjetivista do recurso direto de anulação*. Coimbra: Almedina, 1989. p. 18

¹³ CORREIA, Sérvulo – *Direito do Contencioso Administrativo*. Lisboa: Lex, 2005. p. 44

órgãos da Administração está subtraído ao poder judicial, quem zelaria pela legalidade das relações entre a Administração e os administrados¹⁴? Para responder a esta pergunta, nasceu um sistema de “*administration juge*”, isto é, um sistema em que se opta por confiar o contencioso administrativo aos próprios agentes da Administração ativa – Administradores de Departamento, Ministros, Rei – criando-se, desta forma, uma *jurisdiction d’exception* com administradores – juizes¹⁵. Verdadeiramente, o que parece que resulta desta situação é que nesta fase de “nascimento” do contencioso administrativo, interpretando de uma forma muito rígida aquele princípio da separação de poderes, vão indiferenciar-se as funções de administrar e de julgar, criando-se um “juiz doméstico” para a Administração¹⁶. Para concluir, a separação de poderes assim conformada, não entendia que julgar a Administração ainda fosse julgar, ou seja, que os tribunais pudessem ajuizar sobre os atos da Administração, sem que isso fosse considerado como uma intromissão na esfera do Poder Administrativo: “julgar a Administração é ainda julgar” era o preceito preterido, em favor da ideia de que “julgar a Administração é ainda administrar”¹⁷. Em 1790, acabou por consagrar-se que as reclamações contra atos ilegais da Administração, deveriam ser apresentadas junto do Rei e, posteriormente, com a Monarquia Constitucional, semelhante competência foi atribuída aos Ministros, consumando-se, assim, um sistema de solução de conflitos de natureza administrativa que passou para a História como sistema de *justice retenue* ou de justiça reservada nas mãos do Governo¹⁸.

É precisamente neste sistema que se vai criar, em 1799, uma Administração consultiva, ao lado da Administração ativa, consubstanciada no *Conseil d’Etat*. Deste modo, há aqui que falar numa dupla ordem de separações: em primeiro plano, a separação do poder judicial do poder executivo (nos termos em que atrás já explicamos); num segundo plano, dentro da própria Administração, a separação entre a função ativa e a função jurisdicional dividindo-se o trabalho no seio do Executivo, particularizando-se parte dos seus membros no julgamento do contencioso¹⁹. Este *Conseil d’Etat* foi criado como um órgão consultivo da Administração ativa, tendo competência para examinar e dar pareceres sobre questões

¹⁴ CORREIA, Sérvulo – *Direito do Contencioso...* p.44

¹⁵ BRITO, Wladimir – *Lições de Direito Processual Administrativo*. 2.ª edição. Coimbra: Coimbra editora, 2008. p.20

¹⁶ SILVA, Vasco Pereira da – *O contencioso administrativo no divã da psicanálise*. Coimbra: Almedina, 2005, p. 12

¹⁷ PACTEAU, Bernard – *Contencieux Administratif*. Paris: Presses Universitaires de France, 1985. p. 16. *Apud* SILVA, Vasco Pereira da – *Para um contencioso...* p. 19

¹⁸ BRITO, Wladimir – *Lições...* p. 21

¹⁹ RIVERO, Jean – *Direito Administrativo*. Coimbra: Almedina, 1981. p. 159

contenciosas, carecendo estes, todavia, de homologação. Sinteticamente, o *Conseil d'Etat* recebeu poderes para apreciar os recursos interpostos por particulares contra decisões ilegais da Administração: o *Conseil d'Etat* emitia pareceres sobre esta matéria, que remetia ao Governo para que este posteriormente os homologasse ou não; depois disto, o Governo apresentava ao Rei os dois documentos: o parecer do *Conseil d'Etat* e a própria posição do Governo (de homologação ou não) e, finalmente, o Chefe de Estado homologava ou não o parecer do *Conseil d'Etat*, seguindo, as mais das vezes, a posição do Governo²⁰.

No mesmo ano, nos Departamentos (ou seja, a nível local), foram criados os *Conseil de Prefecture*, com funções contenciosas que, aqui, não careciam de homologação pelo Prefeito²¹. De resto é uma significativa diferença relativamente ao *Conseil d'Etat*. é que ao passo que este, no princípio, exercia funções no âmbito de uma jurisdição reservada, aqueles exercem funções, desde o início, em termos de contencioso, no âmbito de uma jurisdição delegada na medida em que a titularidade do poder de decidir um litígio está nas suas próprias mãos, não dependendo da homologação de mais nenhum órgão, apesar de ser uma jurisdição por atribuição, ou seja, limitada à competência que lhe era expressamente atribuída por lei²².

Progressivamente, o *Conseil d'Etat* foi-se afirmando como um órgão “autónomo” da Administração ativa, passando-se de um sistema de justiça reservada para um sistema de justiça delegada (*justice déléguée*). Com efeito, a partir de 24 de maio de 1872 o *Conseil d'Etat* passou a decidir definitivamente dos conflitos administrativos (por delegação de poderes do executivo - daí a expressão justiça delegada) sem necessidade de homologação ministerial e, desta forma, consumou-se a separação entre a Administração ativa e a consultiva²³. Mais precisamente, a partir dessa data o *Conseil d'Etat* passou a ter competência para “decidir soberanamente sobre os recursos em matéria de contencioso administrativo e sobre os pedidos de anulação por excesso de poder apresentados contra os atos das diversas autoridades administrativas”²⁴. Esta evolução deveu-se, em grande parte, à autoridade moral da sua atuação, granjeada pelo bom senso e pela correção jurídica das suas consultas,

²⁰ AMARAL, Diogo Freitas do – *Direito Administrativo*. Lisboa: [s.n.], 1988. Vol. 4. p. 85

²¹ BRITO, Wladimir – *Lições...* p. 21

²² CORREIA, Sérvulo – *Direito do Contencioso...* p. 46

²³ BRITO, Wladimir – *Lições...* p. 22

²⁴ GARCIA, Maria da Glória F. P. D. – *Da justiça administrativa em Portugal...* p. 309

de tal modo que quase sempre o Governo as homologava²⁵. Na verdade, esta operação veio a ser o gérmen da transformação do sistema da *administration-juge* num verdadeiro sistema de tribunais administrativos, ou então, se se quiser, vai conduzir à passagem “de um contencioso administrativo a uma justiça administrativa, significando tal a criação de órgãos de justiça administrativa tendencialmente independentes da organização do Governo e da Administração”²⁶. Aqui, contudo, há que fazer uma ressalva: o controlo da Administração por estes novos “tribunais administrativos” não era feito de forma plena pois, num primeiro momento, o que aconteceu foi que o *Conseil d'Etat* funcionava simplesmente como uma espécie de órgão hierárquico superior do órgão que praticou determinado ato limitando-se a sua atuação à anulação do mesmo em caso de ilegalidade – continuava, portanto, a ser um controlo da Administração feito por um órgão administrativo, mais independente mas limitado²⁷. O que daqui se retira é que, de um ponto de vista processual, ainda que com certa autonomia face à Administração ativa, não deixava de ser a própria Administração a julgar, com base num “processo ao ato”, isto é, numa mera fiscalização da legalidade dos atos praticados pela Administração, sendo o recurso de anulação o principal meio processual utilizado²⁸. Além de que, este sistema não oferecia aos particulares as maiores seguranças, uma vez que o “administrador-juíz” decidia em causa própria²⁹. Se, como anteriormente já se fez referência e aproveitando para explicar um pouco mais, esta passagem do sistema de justiça reservada para um sistema de justiça delegada teve uma importância extraordinária (naquilo que corporizou em termos de maior autonomia para o órgão fiscalizador da atuação da Administração) ela não significou imediatamente um abandono do modelo de “administrador-juíz”. Na senda do ensinamento de VASCO PEREIRA DA SILVA, há três argumentos que justificam esta ideia:

1) num primeiro momento após a delegação no *Conseil d'Etat* de competências de julgamento contencioso administrativo, as sentenças vão funcionar como um recurso de apelação das decisões tomadas pelos ministros, dado que um particular uma vez lesado pela atuação da Administração, primeiro impugnava essa decisão junto do ministro competente e só depois se remetia para o *Conseil d'Etat*, como uma segunda instância;

²⁵ AMARAL, Diogo Freitas do – *Direito Administrativo*. p. 88

²⁶ NIGRO, Mario – *Giustizia amministrativa*. 3.ª edição. Bolonha: Il Mulino, 1983. pp. 30 e 31. *Apud* SILVA, Vasco Pereira da – *Para um contencioso...* p. 29

²⁷ SILVA, Vasco Pereira da – *Para um contencioso...* pp. 29 e 30

²⁸ É o chamado contencioso administrativo por natureza. BRITO, Wladimir – *Lições...* p. 19

²⁹ RIVERO, Jean – *Direito Administrativo*. p. 159

2) o *Conseil d'Etat* continuava a ter um estatuto jurídico de órgão da Administração, desempenhando, ao mesmo tempo, funções de natureza judicativa e de natureza consultiva, realizando, sem distinção, as duas tarefas, ao mesmo tempo que os seus membros não usufruíam das garantias de inamovibilidade e independência típicas do poder judicial;

3) finalmente, porque como o próprio nome indica, no sistema de justiça delegada, os poderes decisórios em matéria de contencioso administrativo que eram atribuídos ao *Conseil d'Etat*, eram-no a título de delegação de poderes, que é um instrumento típico da função administrativa, pelo que a delegação de poderes não significou automaticamente uma transformação imediata daquele conselho num tribunal nem numa transferência originária de competências³⁰.

Isto, não obstante o devido contraditório feito, por exemplo, pelos professores MARCELLO CAETANO e FREITAS DO AMARAL para quem a transferência de competências a nível contencioso para o *Conseil d'Etat* concretizou verdadeiramente o ponto de viragem do sistema do administrador juiz para o sistema de tribunais administrativos.

A situação que vimos de descrever derivava da ideia reinante de Estado Liberal, cuja base era de que o indivíduo estaria tanto mais protegido na sua esfera privada de direitos quanto menos o Estado nela interviesse, ao mesmo tempo que se entendia que a melhor defesa dos direitos dos cidadãos provinha da Lei, enquanto manifestação da vontade geral, com prevalência sobre a Administração e que essa mesma Lei poderia, inclusive, estabelecer espaços onde a Administração tão pouco poderia entrar³¹. Assim, considerava-se que a melhor forma de defender os interesses particulares face à Administração era a atuação pelo poder legislativo e não pelo poder judicial cujo principal escopo, na senda da doutrina de separação de poderes concebida por Montesquieu, era o da resolução dos litígios entre privados³².

A mesma lei que instituiu o *Conseil d'Etat* como órgão decisor máximo em questões de contencioso administrativo instituiu, também, um Tribunal de Conflitos para resolver as querelas entre

³⁰ SILVA, Vasco Pereira da – *O contencioso administrativo...* p. 24

³¹ SILVA, Vasco Pereira da – *Para um contencioso...* pp. 29 e 30

³² Montesquieu considera que existem três tipos de poder em qualquer Estado: 1) poder legislativo; 2) poder executivo das coisas que dependem do Direito Público (*droit des gens*); 3) poder executivo daquelas coisas que dependem do Direito Civil (estas são as únicas julgadas pelos tribunais, isto é, os tribunais fizeram-se para dirimir estes conflitos que surgem entre particulares, não para atender aos conflitos surgidos entre Administração e particulares). Cf. SILVA, Vasco Pereira da – *Para um contencioso...* p. 31

as questões da competência da jurisdição comum e da jurisdição administrativa, o que veio acentuar aqui uma completa separação entre as duas jurisdições³³.

Se eram estas as circunstâncias à luz da concepção Lliberal do Estado, já não assim com a ascensão do Estado Social: de um Estado não interventor, passou a exigir-se do Estado uma intervenção a nível social e económico. Esta nova concepção trouxe inevitáveis consequências para a Administração ativa que de *agressiva* em relação aos direitos dos particulares passa a ser *prestadora* ou *constitutiva*, ou seja, passa a ser o instrumento principal da satisfação das novas necessidades e da realização das novas funções que agora são atribuídas ao Estado tornando-se esta, aliás, a principal característica do Estado Social, que é um *Estado de Administração*³⁴.

Assim sendo, o surgimento de uma Administração prestadora vai implicar que os litígios entre particulares e Administração passassem a ser julgados já não por órgãos da Administração (ainda que com certo grau de independência) mas já por verdadeiros tribunais. Por conseguinte, em todos os países em que se instalou um contencioso administrativo à maneira do francês, vai operar-se definitivamente o corte entre a Administração e o julgamento dos diferendos administrativos, ocasionando-se, então, o surgimento de uma integral jurisdicionalização da fiscalização dos atos da Administração: em França, o *Conseil d'Etat*, concebido como um órgão da Administração, aos poucos vai tornando-se num órgão completamente independente muito por força da sua própria atuação. Além do mais, diga-se que é esta mesma atuação do *Conseil d'Etat*, vertida em jurisprudência pretoriana sobre os diversos casos que se lhe apresentavam que, gradualmente, vai dar forma ao próprio Direito Administrativo francês, que tem, assim, uma fonte jurisprudencial³⁵.

A 13 de dezembro de 1889, por virtude do *arret Cadôt*, o próprio *Conseil d'Etat* declarou-se juiz de direito comum em matéria administrativa, pondo termo (agora sim) ao princípio do ministro-juiz à luz do qual cada ministro continuava a ser o “juiz administrativo de direito comum nas matérias correspondentes às atribuições do respetivo ministério”³⁶: daí em diante, seria o *Conseil d'Etat* o juiz ordinário em matérias administrativas.

Além do que se acaba de dizer, junta-se, também, a função criadora do *Conseil Constitutionnel* que em decisão datada de 22 de julho de 1980 reconhece a natureza jurisdicional do *Conseil d'Etat*,

³³ BRITO, Wladimir – *Lições...* p. 22

³⁴ SILVA, Vasco Pereira da – *Para um contencioso...* p. 42

³⁵ GARCIA, Maria da Glória F. P. D. – *Da justiça administrativa em Portugal...* p. 298

³⁶ CORREIA, Sérvulo – *Direito do Contencioso...* p.47

considerando-o integrado no poder judicial. Assim, “a existência da jurisdição administrativa é reconhecida constitucionalmente em igualdade com o poder judicial, no quadro de um poder judicial independente dos poderes legislativo e executivo”³⁷.

Finalmente, diga-se que o sistema do contencioso administrativo francês, só viria a ficar completo em 1953, aquando da criação dos tribunais administrativos regionais, em substituição dos Conselhos de Prefeitura, passando então, o *Conseil d'Etat* a conhecer dos recursos interpostos das decisões proferidas pelos tribunais administrativos e, em casos excepcionais, a conhecer também alguns casos em primeira instância³⁸.

Em suma, sempre diremos que da criação do *Conseil d'Etat* francês, sobretudo da configuração de que se revestiu depois da Revolução Francesa de 1789, pode-se concluir que este organismo nasceu colado à Administração com competências consultivas e depois de contencioso com o intuito de se efetivar uma subtração do julgamento da Administração ao poder judicial, sobretudo tendo como base a conceção de separação de poderes de Montesquieu - era uma forma de proteger a Administração da intrusão dos tribunais. De maior monta, tendo sempre em vista o objeto desta dissertação, é a constatação de que este *Conseil d'Etat* se foi progressivamente autonomizando ao lado dos tribunais judiciais; se deixarmos de parte a busca da raiz histórica deste órgão no Conselho do Rei, depois da Revolução Francesa o que se verifica é que nunca no ordenamento jurídico daquele país, que inspirou o ordenamento jurídico-administrativo do nosso, as jurisdições comum e administrativa se uniram. Repetimos: nunca!

Aliás, dê-se aqui breve nota de que houve um período, coincidente com a Implantação da III República (1870) em que, em França, se discutiu a necessidade de manutenção dos *Conseil de Prefecture*, a nível local. Esta discussão provinha de uma corrente de pensamento que entendia que a existência destes órgãos administrativos ao nível dos departamentos constituía um obstáculo ao desenvolvimento das liberdades locais, chegando mesmo a ser redigido, por uma comissão da Assembleia Nacional, um projeto de lei no qual se propunha a sua extinção e subsequente envio das questões contenciosas ou de lesão de direitos dos particulares para os tribunais comuns. Deste projeto de lei constava o seguinte: “a consequência forçada da supressão dos Conselhos de Prefeitura é a

³⁷ FAVOREU, Louis – La Jurisprudence du Conseil Constitutionnel en 1980. *Revue de Droit Public*. N.º 6, 1980, p. 1633. *Apud* SILVA, Vasco Pereira da – *Para um contencioso...* p. 48

³⁸ CORREIA, Sérvulo – *Direito do Contencioso...* p.48

supressão do *Conseil d'Etat* como juiz de apelação das suas decisões e seria provavelmente, num futuro próximo, a abolição de toda a justiça administrativa”³⁹. Ora, semelhante projeto não logrou efeito nenhum, por, de um modo geral, não se considerar que esta situação resultasse numa proteção maior para os cidadãos.

³⁹ GARCIA, Maria da Glória F. P. D. – *Da justiça administrativa em Portugal...* p. 308

2 - DA JUSTIÇA ADMINISTRATIVA EM PORTUGAL

Realizado este périplo, claramente perfunctório, pela génese do contencioso administrativo, é mister, agora, debruçarmo-nos sobre a realidade deste surgimento a nível nacional.

Quanto a este aspeto, o ponto de partida já foi dado naquilo que ficou escrito *supra*: teremos de nos remeter à época liberal e à instauração do princípio da separação de poderes. Não queremos com isto dizer que não haveria motivos ou matéria de estudo para recuar no tempo e estudar a forma como se estabeleciam as relações entre administradores e administrados antes deste período histórico. Simplesmente, dado o objeto da dissertação que ora se desenvolve, não se mostra de grande relevância. Assim, teremos de começar no séc. XIX, pela Revolução Liberal e pelo sistema que ela implantou (veremos que foi uma reprodução do sistema de administração executiva francês).

Tendo em conta os objetivos que nos propusemos para a feitura desta dissertação, o que aqui mais nos interessa é a matéria do contencioso administrativo, isto é, a atividade dos órgãos competentes para a dissolução de conflitos entre administrados e Administração, não propriamente a atividade administrativa considerada no seu todo. Assim, o que pretendemos abordar neste ponto é a questão de saber quando e como surgiu o modelo de julgamento do contencioso administrativo atualmente vigente em Portugal, ou, por outras palavras, perceber qual o caminho feito e que mais diretamente possa fundamentar o facto de ainda hoje haver uma dualidade de jurisdições.

Como vimos de dizer, foi ao sistema administrativo francês que o português foi buscar a sua inspiração, mas não foi uma cópia integral. Já sabemos que o grande problema de que aqui se trata é o da questão organizatória da justiça administrativa e, mais precisamente, da tentativa de responder à questão de saber a quem é que deve competir o julgamento da “matéria contenciosa administrativa”: aos tribunais judiciais ou aos “tribunais administrativos”.

O primeiro marco histórico a ter em conta é, tradicionalmente, o Decreto n.º 23, de 16 de maio de 1832, da autoria de Mouzinho da Silveira, que separa da organização judiciária a organização administrativa, claramente de inspiração francesa, ainda que, dado o contexto de guerra civil em que é promulgado, só após 1834 começasse a ter verdadeira repercussão por todo o país e, ainda assim, com muitas dificuldades⁴⁰.

Através deste decreto de Mouzinho da Silveira, procedeu-se à entrada em Portugal do modelo francês de “tribunais administrativos”. Assim, logo à cabeça, no relatório que acompanha o decreto,

⁴⁰ CAETANO, Marcello – *Manual de Direito Administrativo*. Coimbra: Almedina, 1990. Vol. I. p. 165

Mouzinho da Silveira começa por dizer que “a mais bela e útil descoberta do século passado foi, sem dúvida, a diferença entre administrar e julgar”⁴¹ e num passo mais adiante admite claramente que quanto aos novos decretos que iriam ser implementados no que diz respeito à Administração “a matéria e a forma são novas para Portugal, e as bases são tomadas na Legislação de França”⁴².

Além deste Decreto, foram muitas as reformas que este ministro implementou, todas elas interessadas em dar resposta ao contencioso administrativo, ou seja, àquelas situações de desrespeito dos direitos dos particulares por parte da Administração⁴³.

Falar do Decreto n.º 23, de 16 de maio de 1832, de Mouzinho da Silveira é, necessariamente, chamar à colação o pensamento de CHARLES JEAN BONNIN, ou melhor, da sua conceção de separação de poderes que se resume à separação entre o poder legislativo e o poder executivo, naquilo que se denominava de “doutrina dualista da separação de poderes”⁴⁴. Dentro do poder executivo, este autor descortinava três formas de atuação: a governativa, a administrativa e a judicial, cada qual exercida por diferentes autoridades⁴⁵. De facto, no relatório que antecede o referido decreto este pensamento está bem vincado podendo ler-se “As magistraturas administrativas são incompatíveis com as judiciárias, e as suas funções não podem acumular em caso algum”⁴⁶ e ainda noutro passo “A autoridade administrativa é independente da judiciária; uma delas não pode sobrestar na ação da outra, nem pôr-lhe embaraço ou limite”⁴⁷.

⁴¹ SILVEIRA, José Xavier Mouzinho da – Relatório. In *Colecção de Decretos e Regulamentos publicados durante o governo da regência do reino estabelecido na Ilha Terceira*. [Em linha]. Lisboa: Imprensa Nacional, 1836. p. 59 [Consult. 10 de agosto de 2019]. Disponível em <http://net.fd.ul.pt/legis/1832.htm#>

⁴² SILVEIRA, José Xavier Mouzinho da – Relatório. In *Colecção de Decretos e Regulamentos...* [Em linha]. Lisboa: Imprensa Nacional, 1836. p. 62 [Consult. 10 de agosto de 2019]. Disponível em <http://net.fd.ul.pt/legis/1832.htm#>

⁴³ GARCIA, Maria da Glória F. P. D. – *Da justiça administrativa em Portugal...* p. 445

⁴⁴ Explicando muito brevemente, e socorrendo-nos da lição de JOSÉ ALBERTO DOS REIS, para esta doutrina a bipartição de poderes assentava na ideia de que o poder judicial não tinha um lugar próprio e autónomo como função de soberania do Estado, sendo apenas uma das atribuições do poder executivo pelo qual este levava a cabo a sua missão. (Cf. GARCIA, Maria da Glória F. P. D. – *Da justiça administrativa em Portugal...* p. 447)

⁴⁵ GARCIA, Maria da Glória F. P. D. – *Da justiça administrativa em Portugal...* p. 446

⁴⁶ SILVEIRA, José Xavier Mouzinho da – Relatório. In *Colecção de Decretos e Regulamentos...* [Em linha]. Lisboa: Imprensa Nacional, 1836. p. 64 [Consult. 10 de agosto de 2019]. Disponível em <http://net.fd.ul.pt/legis/1832.htm#>

⁴⁷ SILVEIRA, José Xavier Mouzinho da – Relatório. In *Colecção de Decretos e Regulamentos...* [Em linha]. Lisboa: Imprensa Nacional, 1836. p. 64 [Consult. 10 de agosto de 2019]. Disponível em <http://net.fd.ul.pt/legis/1832.htm#>

Quanto a saber quais os órgãos aos quais deveria caber a função de julgar a atividade desenvolvida pela Administração, o pensamento do citado autor é de que deveriam ser os órgãos administrativos, através de “conselhos administrativos” (isto é órgãos consultivos criados dentro da própria Administração), por mor de refrear a ação da atividade administrativa naquilo que ela tivesse de mais arbitrário ou abrasivo e, de igual modo, para dar uma garantia legal aos administrados, sem que, todavia, os membros daqueles conselhos fossem magistrados, pois isso seria levantar a autoridade administrativa contra a autoridade judicial⁴⁸.

No fim do dia, esta conceção de legalidade administrativa que atribui a órgãos da própria Administração o poder de julgar as ações administrativas vinha opor-se à tradicional visão de que o julgamento da atuação administrativa cabia ao poder judicial comum. Veremos nas próximas linhas como desde este marco histórico da Revolução Liberal de 1820 até ao séc. XX (e mesmo agora, no séc. XXI⁴⁹) esta tenção acompanhou sempre o desenvolvimento do contencioso administrativo em Portugal.

2.1 - DO CONSELHO DE ESTADO E DOS MODELOS DE ORGANIZAÇÃO DA JUSTIÇA ADMINISTRATIVA EM PORTUGAL

Depois de no ponto anterior deste trabalho termos dado nota da forma e da *ratio* que presidiu ao surgimento do contencioso administrativo em Portugal após a Revolução Liberal de 1820, no ponto do trabalho que agora se inicia será bom revisitarmos, ainda que muito sucintamente, a evolução histórica do contencioso administrativo em Portugal.

Ab initio é preciso dar nota de que não é unanime, na doutrina, a divisão periódica desta evolução. Assim, por exemplo, para SÉRVULO CORREIA, esta é uma periodização quadripartida entre 1832-1933, numa primeira fase, uma outra iniciada em 1933, a terceira fase iniciada em 1974 e, finalmente a quarta e última que se inicia com a reforma do contencioso administrativo de 2002/2004, sobretudo, justifica o autor, pelo seu carácter profundamente renovador⁵⁰. Por seu turno, na senda do ensinamento de MARCELLO CAETANO, são três os períodos que na História moderna delimitam esta organização: a fase do administrador-juiz (1845-1924), a fase dos tribunais comuns (1924-1930) e a

⁴⁸ GARCIA, Maria da Glória F. P. D. – *Da justiça administrativa em Portugal...* p. 447

⁴⁹ V. considerações que se teceram na introdução sobre o “Pacto para a Justiça”.

⁵⁰ CORREIA, Sérvulo – *Direito do Contencioso...*p.442

fase dos tribunais administrativos (1930-...)⁵¹. Por sua vez, VIEIRA DE ANDRADE divide os modelos de organização do contencioso administrativo em três fases: a fase liberal, correspondente a um modelo administrativista, de 1832 a 1924, a fase do modelo quase-judicialista ou de modelo judicialista mitigado, entre 1930/1933 e 1974/1976 e, finalmente, a fase do modelo judicialista, a partir da Constituição de 1976⁵². MARIA DA GLÓRIA GARCIA, porém, discorda desta contagem linear, argumentando que há fatores que permitem um outro recorte e sem os quais não se apreende verdadeiramente a evolução desta organização.

Para além das variantes da organização da justiça administrativa em Portugal, neste ponto do trabalho teremos ainda oportunidade para acompanhar a criação e as vicissitudes do funcionamento do Conselho de Estado, pelo paralelo que tem com o *Conseil d'Etat* francês e por ser de extrema importância para a organização administrativa em Portugal.

2.1.1 – 1.º PERÍODO: 1820 – 1832

O primeiro período apresentado, corresponde ao alvorecer do Estado Liberal em Portugal, logo após a Revolução de 1820, cujas causas mais próximas podemos apontar como sendo a Revolução Vitoriosa na vizinha Espanha, a crescente animosidade contra as autoridades inglesas no governo e a demorada ausência da corte portuguesa no Brasil, para onde tinha fugido aquando das invasões francesas⁵³.

Tendo por base a Constituição de Cádiz de 1821, tiveram lugar as eleições, por método indireto, para as Cortes Extraordinárias Constituintes, em dezembro de 1820, tendo estas começado os seus trabalhos em janeiro de 1821. Em fevereiro desse mesmo ano foi discutido e depois no mês seguinte aprovado um projeto de diploma provisório para servir de guia à futura Constituição (Decreto de 09 de março de 1821) ficando desde logo prevista a separação de poderes, entregue o poder judiciário aos juizes, o executivo ao Rei e aos seus Ministros e o legislativo às Cortes, bem como a existência do Conselho de Estado, vendo este o seu Regimento aprovado pelo Decreto de 25 de setembro de 1821, publicado em 02 de outubro do mesmo ano, aparecendo, assim, como órgão com funções de consulta

⁵¹ CAETANO, Marcello - *Tratado elementar de direito administrativo*. Coimbra: [s.n.], 1944. pp. 368 e ss. *Apud* GARCIA, Maria da Glória F. P. D. – *Da justiça administrativa em Portugal...* p. 449

⁵² ANDRADE, J. C. Vieira de – *A justiça...* pp. 27 a 31

⁵³ GARCIA, Maria da Glória F. P. D. – *Do Conselho de Estado ao atual Supremo Tribunal Administrativo*. Lisboa: Fundação Luso-Americana para o desenvolvimento, 1998. p. 23

política, presidio pelo Rei e composto por oito conselheiros também por ele escolhidos⁵⁴. Diga-se que na Constituição Liberal de 1822, elaborada com base naquele decreto que acabamos de mencionar, o Conselho de Estado ficou aí desde logo institucionalizado, funcionando junto do Rei e tendo como principal missão “aconselhar o Rei nos negócios graves, e particularmente sobre dar ou negar a sanção das leis; declarar a guerra ou a paz; e fazer tratados” (art.º 167.º da Constituição de 1822). O Conselho de Estado, contudo, não viria a funcionar, dado a Vilafrancada, revolta de maio de 1823, ter conduzido à dissolução das Cortes e ao fim da obediência à Constituição⁵⁵.

Em 1826, foi outorgada a Carta Constitucional e nela instituído um poder moderador, entregue ao Rei (art.º 71.º a 74.º da Carta Constitucional) e, bem assim, novamente surgiu o Conselho de Estado (art.º 107.º a 112.º da Carta Constitucional) como um órgão consultivo do Rei em matéria de “Negócios graves e Medidas gerais de Pública Administração, principalmente sobre a declaração da Guerra, ajustes de Paz, Negociações com as Nações Estrangeiras; assim como em todas as ocasiões, em que o Rei se proponha exercer qualquer das Atribuições próprias do Poder Moderador” (art.º 110.º da Carta Constitucional de 1826). De 1828 a 1834 esta Carta Constitucional foi esquecida e a Monarquia Constitucional sofreu um interregno⁵⁶.

Para além das tribulações do “nascimento” do Conselho de Estado, este período ficou marcado por uma enorme indefinição no que tange a saber que opção tomar relativamente à organização da justiça administrativa. Assim, por um lado a Lei de 20 de julho de 1822 estatuiu o princípio da unidade contenciosa, atribuindo-a de forma geral aos juizes, princípio que, já na vigência da Carta Constitucional de 1826, iria ser reafirmado pela Lei de 26 de Março de 1827; por outro lado, a partir de 1828 começou-se a pugnar por instaurar um sistema de estilo francês de conselhos de prefeitura⁵⁷.

2.1.2 – 2.º PERÍODO: 1832 - 1835

Este triénio corresponde à introdução da legislação ratificada por Mouzinho da Silveira (e de que acima já demos conta), promulgada nos Açores, durante a regência de D. Pedro IV em nome da sua filha, D. Maria II.

⁵⁴ GARCIA, Maria da Glória F. P. D. – *Do Conselho de Estado...* p. 24

⁵⁵ GARCIA, Maria da Glória F. P. D. – *Do Conselho de Estado...* p. 25

⁵⁶ GARCIA, Maria da Glória F. P. D. – *Do Conselho de Estado...* p. 26

⁵⁷ À luz das teses de Jean Bonin, de que já falamos *supra* e que já vinham sendo difundidas em Portugal pelo menos desde 1822 - Cf. GARCIA, Maria da Glória F. P. D. – *Da justiça administrativa em Portugal...* p. 449

Com o Decreto n.º 23, de 16 de maio de 1832, dividiu-se o território nacional em Concelhos, Comarcas e Províncias (art.º 4.º), sendo que um conjunto de Concelhos formava a Comarca e um conjunto de Comarcas formava uma Província (art.º 1). Os concelhos eram chefiados por um Provedor e as Comarcas por um Prefeito, ou um Subprefeito nas Comarcas onde não residisse o Prefeito, sendo que, junto de cada um destes magistrados, existia um órgão de fiscalização administrativa a que se dava o nome de Câmara Municipal do Concelho, adstrito ao Provedor, Junta de Comarca, ligada ao Subprefeito e Junta Geral de Província adjacente ao Prefeito (art.º 7.º). Para além destes, “há a autoridade administrativa judiciária, a qual é confiada a um tribunal especial com o título de Conselho de Prefeitura, para decidir sobre o contencioso da administração” (art.º 8.º), isto é, em matérias que digam respeito à ofensa de direitos individuais, podendo recorrer-se das suas deliberações para o Conselho de Estado (art.º 86.º).

Pese embora a atribuição contenciosa que o decreto de Mouzinho da Silveira lhe dava (nos art.º 9.º e 86.º), a configuração do Conselho de Estado criado por D. Pedro através do Decreto de 19 de setembro de 1833, obedecia ao disposto no art.º 110.º da Carta Constitucional, nos termos que acima já explicamos, assumindo, na realidade, uma feição meramente consultiva a nível político e não de órgão de recurso das decisões dos Conselhos de Prefeitura ou órgão de julgamento em primeira instância da atuação administrativa do Governo e outros órgãos superiores da Administração⁵⁸.

2.1.3 – 3.º PERÍODO: 1835 - 1842

Sucedeu, todavia, que a legislação apresentada por Mouzinho da Silveira acabou por se revelar uma legislação vivamente contestada, desde o Rei até às Municipalidades, tanto que, pouco tempo depois, por Carta de Lei datada de 18 de abril de 1835 e publicada a 25 de abril, o contencioso administrativo foi devolvido aos tribunais judiciais, como estipulado no art.º 2.º desse mesmo diploma. De igual modo, o Decreto de 18 de julho de 1835, no art.º 97.º, expressamente previa que “competem aos Conselhos de Distrito as mesmas atribuições que pelo Decreto n.º 23, de 16 de maio de 1832, tinham sido conferidas aos Conselhos de Prefeitura, exceto nas questões puramente contenciosas, que ficam devolvidas ao poder judicial” sendo que, em matéria não contenciosa, poderia haver recurso do Conselho de Distrito para o Conselho de Estado (art.º 100.º do Decreto de 18 de julho de 1835). Na

⁵⁸ GARCIA, Maria da Glória F. P. D. – *Do Conselho de Estado...* p. 32. Estas atribuições só seriam dadas ao Conselho de Estado em 1845.

verdade, a competência com que realmente ficaram então os Conselhos de Distrito, sob jurisdição reservada do Governador Civil, foi a do contencioso desencadeado por excesso de poder das deliberações dos corpos administrativos em questões graciosas, quando tomadas com falta de quórum ou com vício de incompetência por falta de atribuições. Refira-se ainda que no período subsequente a 1836, as decisões dos Conselhos de Distrito não admitiam recurso para o Conselho de Estado: as competências que este detinha em matéria de recurso, passaram para o Conselho de Ministros, uma vez que o dito Conselho de Estado havia sido abolido pela revolução de setembro de 1836⁵⁹, que repôs em vigor a Constituição de 1822⁶⁰.

Com o primeiro Código Administrativo, de Passos Manuel, de 31 de dezembro de 1836, manteve-se a tradição portuguesa anterior às reformas liberais de Mouzinho da Silveira, e entregou-se a resolução do contencioso administrativo aos tribunais comuns (art.º 170.º do referido código), tal como, de resto, já havia sido prescrito naquela Lei de 18 de abril de 1835 que acima referenciamos.

Nesta história de avanços e recuos, assinala-se que por Carta de Lei de 29 de outubro 1840, o contencioso administrativo foi de novo entregue a órgãos dentro da Administração, os Conselhos de Distrito, uma vez mais, nos termos do art.º 40 desta mesma Carta de Lei, não estando previsto nenhum órgão de uniformização da justiça administrativa, tal como já assim era no código de 1836, uma vez que, aí, o contencioso da administração estava entregue à justiça comum e à sua hierarquia⁶¹.

2.1.4 – 4.º PERÍODO: 1842 - 1892

Este novo período iniciou-se com o aparecimento do Código Administrativo de Costa Cabral, de 1842, pelo qual se atribuiu aos “Conselhos de Distrito”, que foram os substitutos dos Conselhos de Prefeitura, segundo o art.º 7.º do Decreto de 18 de julho de 1835, a competência para julgar as questões em que estivessem envolvidos direitos dos particulares de acordo com um processo jurisdicionalizado; tinham aqueles órgãos também competências consultivas e deliberativas (art.º 277.º e 278.º do dito código, respetivamente). Segundo o art.º 122.º deste Código, podiam recorrer para os Conselhos de

⁵⁹ CORREIA, Sérvulo – *Direito do Contencioso...* p.447

⁶⁰ Para que se esclareça, esta nova vigência da Constituição de 1822 durou de 1836 até 1838, ano em que se promulgou nova Constituição (que não previa a existência de nenhum Conselho de Estado) e que vigoraria até 1842, ano em que se retoma a Carta Constitucional de 1826 que, finalmente, seria a lei fundamental do reino até 05 de outubro de 1910. Cf. GARCIA, Maria da Glória F. P. D. – *Do Conselho de Estado...* p. 27

⁶¹ GARCIA, Maria da Glória F. P. D. – *Do Conselho de Estado...* p. 33

Distrito os particulares que se sentissem agravados por alguma postura, regulamento ou decisão da Câmara respetiva. Por “agravados” entendiam-se os particulares ofendidos nos seus direitos por via da atuação da Administração pelo que somente era abrangida aqui a matéria contenciosa⁶². Das decisões do Conselho de Distrito podia recorrer-se para o Conselho de Estado (art.º 280.º do referido Código).

Em 1838 foi promulgada a Constituição Política da Monarquia Portuguesa, que vigorou até 1842. Este período foi de grande agitação política e com sucessivos governos, situação que levou à restituição da Carta Constitucional de 1826, a 10 de fevereiro de 1842, e que vigoraria até 1910⁶³.

Voltemos ao Código Administrativo de Costa Cabral de 1842 e ao Conselho de Estado ali anunciado. Por estarmos num momento crucial da História da jurisdição administrativa em Portugal, teremos de nos deter um pouco mais e fazer uma pergunta: será que a noção de Conselho de Estado da Carta Constitucional de 1826 a que D. Pedro já havia dado regimento em 1833 e a noção de Conselho de Estado que Costa Cabral verte para este novo código administrativo são a mesma? Parece que não. É que o Conselho de Estado da Carta Constitucional era um órgão consultivo de cariz iminente político, na senda da tradição portuguesa, e o Conselho de Estado do Código de Costa Cabral era, além disso, um órgão de recurso em termos de matéria contenciosa da Administração à maneira do *Conseil d'Etat* francês, tal como já preconizado pela legislação de Mouzinho da Silveira de 1832⁶⁴. Aqui chegados, estamos em condições de compreender que aquele Conselho de Estado idealizado por Mouzinho da Silveira logo em 1832, só agora se concretizava efetivamente. Com a Carta de Lei de 3 de maio de 1845 e Regulamento de 16 de julho de 1845, suspensos no ano seguinte e restabelecidos em 1848, criaram-se as bases da reorganização do Conselho de Estado, bases entretanto desenvolvidas pelo Regulamento de 16 de Julho do mesmo ano. Assim, as atribuições do Conselho de Estado, até então meramente consultivas, foram aumentadas passando este a poder conhecer em recurso das decisões administrativas em matéria contenciosa, assim como também dos conflitos de jurisdição, por um lado entre as autoridades judiciais e administrativas e, por outro, entre as próprias autoridades administrativas, bem como dos recursos do Tribunal de Contas nos casos de violação da lei, transgressão

⁶² GARCIA, Maria da Glória F. P. D. – *Da justiça administrativa em Portugal...* p. 458

⁶³ GARCIA, Maria da Glória F. P. D. – *Do Conselho de Estado...* p. 28

⁶⁴ Como vimos nas linhas anteriores, segundo o art.º 280.º do Código Administrativo de Costa Cabral podia recorrer-se para o Conselho de Estado das decisões do Conselho de Distrito.

de fórmulas e incompetência⁶⁵.

Esta ideia de efetivação de um novo órgão simultaneamente com competências consultivas e contenciosas não foi recebida sem grande controvérsia. De um lado, os que apoiavam a existência do Conselho de Estado como órgão com competência para conhecer do contencioso administrativo, a par da competência consultiva, tal como previsto no art.º 107.º da Carta Constitucional de 1826, argumentavam que a criação de um tribunal seria mais um encargo para o erário público quando já havia na Administração um órgão que podia desempenhar essas funções; mais diziam que se se criasse um tribunal paralelo ao Conselho de Estado com a função de ser a cúpula do contencioso administrativo, equivaleria à criação de um 5.º poder, desequilibrando os poderes consagrados que, na letra do art.º 11.º da Carta Constitucional “são quatro: o Poder Legislativo, o Poder Moderador, o Poder Executivo e o Poder Judicial”⁶⁶; argumentavam, ainda, com o facto de da letra da lei não se inferir que aquelas competências de contencioso não pudessem ser atribuídas a este órgão⁶⁷.

Por sua vez, os que se opunham a esta solução arrazoavam que o Conselho de Estado previsto na Carta Constitucional era um órgão unicamente de aconselhamento político, não contencioso, aliás, como era a tradição histórica em Portugal; bem assim, alegavam que sendo um órgão de consulta do Governo e do Rei, não poderia contrapesar a atividade da Administração, como seria de esperar⁶⁸. Mais impressionante foi o argumento aportado para o debate por Basílio Alberto de Sousa Pinto, quando referia que o art.º 110.º da Carta Constitucional, ao estatuir a consulta ao Conselho de Estado em medidas gerais da Administração Pública, quis arredar deste órgão o conhecimento de questões concretas, tendo o Conselho de Estado de manter-se acima de interesses e disputas individuais; de mais a mais, defendia o mesmo autor, ainda que em termos de contencioso, sendo a tarefa do Conselho de Estado a de aconselhar e necessitando as suas “consultas” de homologação (como veremos *infra*) quem decidia, na verdade, era o Rei e isso colocava em causa as suas próprias funções (de moderação) e a divisão de poderes, quando, flagrantemente, no art.º 10.º da Carta Constitucional se dizia “A divisão e harmonia

⁶⁵ ARQUIVO NACIONAL DA TORRE DO TOMBO – *Conselho de Estado* [Em linha]. [Consult. 10 de agosto de 2019]. Disponível em <https://digitarq.arquivos.pt/details?id=3909557>

⁶⁶ Nos termos da Carta Constitucional, o poder legislativo é atribuído às Cortes com a Sanção do Rei (art.º 13.º); o poder moderador é atribuído ao Rei (art.º 71.º); o poder executivo é exercido pelo Rei, exercitado pelos ministros (art.º 75.º) e, por fim, o poder Judicial é independente e composto por Juizes e jurados (art.º 118.º).

⁶⁷ GARCIA, Maria da Glória F. P. D. – *Do Conselho de Estado...* p. 35

⁶⁸ GARCIA, Maria da Glória F. P. D. – *Do Conselho de Estado...* p.35

dos Poderes Políticos é o princípio conservador dos Direitos dos Cidadãos, e o mais seguro meio de fazer efetivas as garantias, que a Constituição oferece”.

Assim, este autor substitui a máxima “o Rei reina, mas não governa” por outra mais exata “o Rei reina e governa, mas não administra”, com o sentido de dizer que o Rei pode governar, pois que isto se traduz na conceção de medidas gerais, mas não administrar, pois que isto se traduz na adoção de medidas particulares e concretas, que não condizem com o Poder Moderador que está expressamente cometido ao Monarca (art.º 71.^{o69} e 72.º da Carta Constitucional) e que o isentam de qualquer responsabilidade assim como serve de garante de isenção e de fiel da balança entre os outros poderes⁷⁰.

Resumindo, o que aqui se pretende dizer é que a divisão de poderes pressupõe que determinada entidade faça as leis e outra zele pelo seu cumprimento. Ora, o poder do Rei é um poder moderador e não deve interferir com a feitura das leis nem com o julgamento acerca da boa ou má aplicação das mesmas, isto é, do julgamento acerca dos eventuais conflitos que oponham a Administração e os administrados. Uma vez que se atribui ao Conselho de Estado a função de julgar, não tendo este competência de o fazer de *per sí*, necessitando as suas decisões de homologação por parte do Rei, em ultimo o caso, quem julga na verdade é o Rei, quando o poder de julgar estava pela Carta Constitucional atribuído ao poder judicial, na senda daquilo que era a tradição jurídica portuguesa.

A corrente vencedora foi a que pugnava pela introdução do Conselho de Estado à imagem do *Conseil d'Etat*, isto é, com órgão de consulta político e, concomitantemente, de contencioso da Administração.

Em síntese, “nascia” agora, pela Carta de Lei de 3 de maio de 1845, o Conselho de Estado, a que seria dado regulamento a 16 de julho de 1845, como um órgão de consulta em matéria política e com competência contenciosa, distanciando-se da ideia de órgão consultivo em matéria política do monarca veiculado pela Carta Constitucional de 1826 e ainda mais da ideia de Conselho de Estado vertida na Constituição de 1822; pelo contrário, o órgão de ora em diante designado por Conselho de

⁶⁹ São esclarecedoras as palavras da lei: “Art.º 71º da Carta Constitucional de 1826 - O Poder Moderador é a chave de toda a organização política, e compete privativamente ao Rei, como Chefe Supremo da Nação, para que incessantemente vele sobre a manutenção da independência, equilíbrio e harmonia dos mais Poderes Políticos”.

⁷⁰ CARVALHO, Lopo José dias de; COUTO, Francisco de Albuquerque – *Apontamentos de Direito Administrativo com referência ao Código Administrativo Português de 18 de Março de 1842, redigidos segundo as preleções orais do Ilmo. Sr. Basílio Alberto de Sousa Pinto Garcia*. Coimbra: [s.n.], 1849, pp. 37 e ss. *Apud* GARCIA, Maria da Glória F. P. D. – *Do Conselho de Estado...* p. 36.

Estado aparecia como um verdadeiro órgão de recurso do contencioso administrativo, seguindo de perto a ideia do *Conseil d'Etat* francês que correspondia, por seu turno, à ideia de Conselho de Estado querido pela legislação de Mouzinho da Silveira de 1832⁷¹.

Neste ponto, é mister esclarecer que o Conselho de Estado não deliberava por “jurisdição própria”: segundo o art.º 15.º da Carta de Lei de 03 de maio de 1845, que veio estabelecer os alicerces para a reorganização do Conselho de Estado, “por qualquer modo que o Conselho de Estado funcione, as suas deliberações serão reduzidas à forma de consulta, as quais somente obrigarão depois de devolvidas pelo Governo”⁷². Na verdade, segundo o Regulamento do Conselho de Estado publicado em 16 de julho de 1845, em secção de contencioso administrativo, o Conselho de Estado propunha os decretos sobre os recursos interpostos das decisões administrativas em matéria contenciosa e sobre os recursos interpostos por incompetência e excesso de poder de quaisquer autoridades administrativas, solução que também seria perfilhada pelo novo regulamento de 09 de janeiro de 1850. Na prática, porém, quem formalmente julgava era o Rei, a quem cabia a homologação, por via de proposta do Governo, isto é: o Conselho de Estado proferia a sua decisão e se o Governo concordasse, o Rei homologava-a sob a forma de decreto sob consulta, se o Governo discordasse, propunha ao Rei um decreto contra consulta⁷³. Portanto, embora o Conselho de Estado deliberasse e propusesse decretos, quem formalmente julgava, assinando tais decretos, era o Rei, sob proposta do Governo, estando assim a jurisdição reservada nas mãos do executivo⁷⁴.

A final diga-se que enquanto órgão político e nos termos do art.º 22.º do seu Regulamento, o Conselho de Estado “funciona em Assembleia Geral e é ouvido sobre a nomeação dos Pares do Reino, convocação extraordinária das Cortes, perdão ou moderação das penas impostas aos réus condenados por sentença, declaração de guerra ou ajuste de paz, negociações internacionais”⁷⁵; já como órgão de Administração e de contencioso funcionava também em secções, a saber a Secção do Contencioso Administrativo, propondo “os decretos sobre os recursos interpostos das decisões administrativas em matéria contenciosa e sobre os conflitos de competência entre as autoridades administrativas, sobre os recursos que se interpuserem por incompetência e excesso de poder de quaisquer autoridades

⁷¹ GARCIA, Maria da Glória F. P. D. – *Do Conselho de Estado...* p. 34

⁷² GARCIA, Maria da Glória F. P. D. – *Da justiça administrativa em Portugal...* p. 459

⁷³ AMARAL, Diogo Freitas do – *Direito Administrativo*. p. 87

⁷⁴ CORREIA, Sérvulo – *Direito do Contencioso...* p.453

⁷⁵ GARCIA, Maria da Glória F. P. D. – *Do Conselho de Estado...* p. 39

administrativas - isto é, dos Ministros de Estado, Governadores Civis e conselhos de Distrito enquanto órgãos deliberativos (artigos 31.º e 37.º do Regulamento⁷⁶), e a Secção Administrativa, sendo “ouvido sobre todos os requerimentos da Administração Pública, bem como sobre os regulamentos da Administração Pública (artigos 29.º, 30.º e 33.º do Regulamento⁷⁷); era ainda composto por quatro Comissões: Negócios do Reino e da Guerra; Negócios de Justiça, Eclesiásticos e Estrangeiros; Negócios da Fazenda; e Negócios da Marinha e Ultramar⁷⁸.

Verdadeiramente, o estado de coisas que vimos de enunciar não se alongaria por muito tempo, uma vez que por Decreto de 29 de maio de 1846, ficava suspenso o Conselho de Estado, suspensão que duraria até 1848, ano em que o daí em diante denominado “Tribunal Administrativo do Conselho de Estado” retomou as suas funções⁷⁹.

Deste período, ressalve-se também a autonomização da secção do contencioso administrativo do Conselho de Estado, pelos Decretos 9 e 11 de junho de 1870, que dão origem ao Supremo Tribunal Administrativo (doravante, STA). Salvaguarde-se igualmente que a este tribunal ficavam então cometidas aquelas funções de contencioso anteriormente atribuídas à Secção de Contencioso Administrativo do Conselho de Estado, passando os pareceres em questões de Administração pura para a esfera do Procurador-Geral da Coroa e da Fazenda “em conferência com os seus ajudantes” segundo o art.º 6.º do Decreto de 9 de junho de 1870, criando, assim, esta divisão um verdadeiro tribunal pois que só entende de matéria contenciosa⁸⁰.

Neste período, é imperioso ainda dar nota da aprovação do novo Código Administrativo de 1878, de Rodrigues Sampaio, precedido de discussão em que se sufragava a ideia de que a matéria do contencioso deveria pertencer à competência de tribunais especiais, com especiais garantias de imparcialidade e de independência (era a posição de Luciano de Castro) e não aos Conselhos de Distrito, embora a permanência do julgamento da matéria do contencioso administrativo na esfera destes últimos (defendida por Rodrigues Sampaio) fosse a que obteve consagração legal⁸¹.

⁷⁶ GARCIA, Maria da Glória F. P. D. – *Do Conselho de Estado...* p. 39

⁷⁷ GARCIA, Maria da Glória F. P. D. – *Do Conselho de Estado...* p. 39

⁷⁸ ARQUIVO NACIONAL DA TORRE DO TOMBO. *Conselho de Estado*. [Consult. 03 de abril de 2019]. Disponível em <https://digitarq.arquivos.pt/details?id=3909557>

⁷⁹ GARCIA, Maria da Glória F. P. D. – *Do Conselho de Estado...* p. 42

⁸⁰ GARCIA, Maria da Glória F. P. D. – *Do Conselho de Estado...* p. 57

⁸¹ GARCIA, Maria da Glória F. P. D. – *Da justiça administrativa em Portugal...* p. 464

Em 1886 entrou em vigor outro Código Administrativo aprovado pelo Governo de José Luciano de Castro e, bem assim, um conjunto de novas leis de organização e regulamentação processual para o STA bem como a primeira lei processual para os “tribunais administrativos distritais”, que vêm, na sequência do art.º 268.º deste novo Código Administrativo, a substituir os Conselhos de Distrito, mantendo estes uma competência decisória e consultiva, nos termos dos art.º 286.º e 287.º do referido código. Diga-se, também, que a nova regulamentação do STA veio devolver-lhe a competência de consulta em matéria de administração pura, competência que lhe tinha sido retirada em 1870 e atribuída ao Procurador-Geral da Coroa e da Fazenda, fugindo assim um pouco à ideia de Tribunal instituído em 1870 (porque só julgava as questões contenciosas) e voltando a aproximá-lo da ideia de *Conseil d'Etat* francês⁸². Deste modo, nesta sua nova configuração, o STA, enquanto órgão consultivo em matéria de administração pura, emitia pareceres sobre quaisquer questões que o Governo lhe submetesse bem como sobre propostas de lei e regulamentos gerais da administração pública; já como órgão consultivo em matéria de contencioso administrativo estava no âmbito das suas competências conhecer dos recursos dos conselhos de direção do Ministério da Fazenda, dos recursos das decisões do Tribunal de Contas, ainda que somente em caso de violação de lei, transgressão de fórmulas ou por incompetência, dos recursos dos tribunais administrativos distritais, dos recursos interpostos diretamente de atos de autoridade administrativa, dos conflitos de competência entre autoridades e igualmente dos conflitos de jurisdição entre autoridades administrativas e judiciais⁸³. Depois desta reforma de 1886, “as consultas do Supremo Tribunal Administrativo em matéria de contencioso administrativo são submetidas depois a sanção régia e referendadas pelo ministro competente. Não se conformando com a consulta ou com os seus fundamentos, o Governo resolveria o assunto em Conselho de Ministros, ouvido o Procurador-Geral da Coroa, mas tendo de fundamentar as razões da sua divergência”⁸⁴.

Aqui chegados, vale a pena determo-nos um pouco mais para dar nota de que nesta última reforma administrativa de que vimos de falar, o Partido Progressista (então no poder) deixou de perorar pelo modelo dos tribunais comuns como tribunais julgadores do contencioso administrativo, argumentando com a imperatividade de proteger a magistratura judicial das controvérsias da vida partidária para as quais, de outro modo, se veria arrastada se lhe fosse entregue este material de

⁸² GARCIA, Maria da Glória F. P. D. – *Do Conselho de Estado...* p. 60 e 61

⁸³ GARCIA, Maria da Glória F. P. D. – *Do Conselho de Estado...* p. 62

⁸⁴ GARCIA, Maria da Glória F. P. D. – *Do Conselho de Estado...* p. 63

juízo (diga-se, o contencioso administrativo) o que nos leva a concluir por uma essencial diferença entre o contencioso da administração e o contencioso comum. Apesar do que fica dito, por efeito do art.º 23.º do Regulamento do Supremo Tribunal Administrativo de 1886, “a execução dos acórdãos proferidos pelo Tribunal Administrativo e a cobrança de multas, continuam a ser promovidos pelos tribunais ordinários, segundo as formalidades do processo civil”⁸⁵.

2.1.5 – 5.º PERÍODO: 1892 - 1895

A justiça administrativa com a figuração que lhe deu o Código Administrativo de 1886, de José Luciano de Castro, com “tribunais administrativos distritais”, revelou-se inoportavelmente dispendiosa para o erário público, de tal modo que José Dias Ferreira instaurou uma reforma da justiça administrativa cujo traço mais marcante foi, sem dúvida, a consagração de um modelo misto de justiça administrativa em que o contencioso local era atribuído aos tribunais comuns, sendo que das decisões destes em matéria de contencioso administrativo cabia recurso para o STA. Deste modo, esta reforma materializou um recuo para a longa tradição judicialista de julgamento das questões contenciosas em termos administrativos: os tribunais administrativos distritais foram extintos e, afora a competência consultiva, as suas competências foram entregues aos juizes das respectivas comarcas (juizes comuns, esclareça-se) de acordo com o Decreto de 21 de abril de 1892⁸⁶. Tendo em consideração o objeto desta dissertação, é curioso verificar que o desígnio que levou a este voltar a entregar o contencioso administrativo aos tribunais comuns foi, em primeira linha, económico e não de ordem teórica ou por se entender que seria um benefício para o contencioso administrativo; de igual modo é importante sublinhar que já então se entendia que uma das razões que justificava um “juiz privativo” para a Administração era a especialização do contencioso administrativo face ao comum. Este argumento não deixou de ser invocado contra esta entrega, novamente, do contencioso administrativo aos tribunais comuns daí que, no relatório que acompanhou aquele Decreto, se responde para tentar escamotear a situação “mal se pode compreender que os juizes de direito, que nos cursos universitários são obrigados a frequentar os estudos administrativos, ignorem que nos actos de administração pública prepondera a característica do interesse público e não o direito estrito”⁸⁷, sendo que, em nossa opinião, o interesse público que sempre

⁸⁵ GARCIA, Maria da Glória F. P. D. – *Da justiça administrativa em Portugal...* p. 465

⁸⁶ GARCIA, Maria da Glória F. P. D. – *Da justiça administrativa em Portugal...* p. 465

⁸⁷ *Relatório* do Decreto de 21 de Abril de 1892 [Em linha]. [Consult. 05 de abril de 2019]. Disponível em <http://legislacaoregia>.

está em causa nas lides do contencioso administrativo é precisamente um dos fundamentos decisivos para a autonomia das jurisdições e não para a sua junção.

2.1.6 – 6.º PERÍODO: 1895 - 1924

A reforma de Dias Ferreira, que caracterizou o período anterior, não vigorou durante muito tempo. Assim, nesta história do contencioso administrativo em Portugal, cumpre dar nota de um novo Código Administrativo, de João Franco, de 02 de março de 1895, que veio por termo aquele modelo misto, e que marcou o início de um novo período. Este Código Administrativo foi decretado ditatorialmente em 1895 e depois revisto e alterado em Cortes em 1896, dando lugar ao Código Administrativo de 04 de maio de 1896. Por isso há alguma doutrina que o apresenta como o “Código Administrativo de 1895 – 1896”⁸⁸. Este novo período caracterizou-se, em termos de julgamento do contencioso administrativo, pela existência de um modelo complexo em que o contencioso administrativo estava entregue, a nível local, a três distintos órgãos: tribunais comuns (com competência para julgar as matérias previstas no art.º 324.º), auditores administrativos nomeados pelo Ministério do Reino e junto de quem trabalhava também um agente do Ministério Público, funcionando como verdadeiros tribunais singulares administrativos – auditorias administrativas - com competências singulares (art.º 325.º) e competência conjunta (art.º 323.º) de julgamento de matéria contenciosa e comissões distritais, com competência conjunta com os auditores (nos termos do art.º 323.º) havendo, em qualquer dos casos, possibilidade de recurso para o STA. É de destacar o alargamento das competências decisórias do STA, nomeadamente quanto à matéria de contencioso fiscal que, a nível de primeira instância, estava nesta altura entregue aos juízes de direito⁸⁹.

A 05 de outubro de 1910, dá-se uma mudança da forma de governo, trocando-se a Monarquia pela República. Com a chegada da República, é posto em vigor novamente o Código Administrativo de 1878, ainda que em termos de organização e funcionamento da justiça formal da Administração se tivesse mantido a vigência do Código Administrativo de 1896, aliás: neste período a questão da atribuição do contencioso administrativo a tribunais próprios ou aos tribunais comuns voltou a colocar-se, vezes havendo que sugeriam que por um lado se cometesse o contencioso administrativo ao poder judicial,

parlamento.pt/V/1/79/126/p207

⁸⁸ Neste ponto, as referências que fizemos referir-se-ão ao texto final de 1896

⁸⁹ GARCIA, Maria da Glória F. P. D. – *Do Conselho de Estado...* p. 66

criando-se para o efeito nas capitais de distrito, um tribunal administrativo composto por um juiz de direito e um delegado do Procurador da República e, por outro lado, que as matérias de contencioso administrativo cometidas à segunda instância fossem tratadas por uma secção do Supremo Tribunal de Justiça⁹⁰e, bem assim, a consagração na Constituição (que seria aprovada em 1911) da atribuição do contencioso administrativo ao poder judicial, ou seja aos tribunais comuns. Por fim, em termos de organização da justiça administrativa, tudo ficaria como estipulado no código de 1896. Este 6.º período, correspondendo ao início da República em Portugal, coincidiu com uma fase de grande desprestígio do STA, sucedendo-se as recusas de homologação dos seus pareceres⁹¹.

2.1.7 – 7.º PERÍODO: 1924 - 1930

Já na vigência da Constituição republicana de 1911, mais precisamente em 1924, entrou em vigor uma reforma da jurisdição administrativa que reconduziu as matérias do contencioso administrativo aos tribunais comuns (competentes em razão do território), assim como atribuiu a competência que era reservada ao STA aos Tribunais da Relação e ao Supremo Tribunal de Justiça. Esta situação seria alterada entre os anos de 1925 e 1926, em que se retomam os “tribunais administrativos” (auditorias administrativas) tendo como tribunal superior o STA, com a justificação de que “a desejada economia para o Estado, resultante da extinção dos órgãos da jurisdição administrativa, não tinha sido alcançada”⁹² Após o golpe militar de 28 de maio de 1926, através do Decreto-Lei n.º 12258, de 4 de setembro de 1926, a jurisdição administrativa foi novamente entregue aos tribunais judiciais dando-se, assim, o caso de sob a mesma constituição vigorarem sistemas distintos de administração da justiça administrativa. Apesar deste interregno de um ano, diga-se que, mais uma vez, a decisão principal que norteou a entrega do contencioso administrativo aos tribunais comuns foi, como vimos, económico, mas também não lhe foi alheio o debate doutrinário que desde a implantação da República se vinha fazendo acerca da possibilidade de o contencioso da Administração ser entregue a tribunais especiais integrados no poder judicial, em vez de ficar dependente de “tribunais” na esfera da própria Administração⁹³.

De mais significativo, assinale-se também que em 1929 a execução dos acórdãos do Supremo

⁹⁰ CORREIA, Sérvulo – *Direito do Contencioso...* p.445

⁹¹ GARCIA, Maria da Glória F. P. D. – *Da justiça administrativa em Portugal...* pp. 467 e 468

⁹² GARCIA, Maria da Glória F. P. D. – *Do Conselho de Estado...* p. 77

⁹³ GARCIA, Maria da Glória F. P. D. – *Do Conselho de Estado...* p. 77 e ss.

Tribunal de Justiça fica a depender de despacho do Conselho de Ministros, situação que, na aparência, deixa incólume a atividade judiciária daquele tribunal mas que, na prática, a esvazia de valor pois os acórdãos passam, na verdade, a ter apenas força doutrinal⁹⁴.

2.1.8 – 8.º PERÍODO: 1930 - 1933

Em 1930, deu-se início a um novo (e curto) período da organização do contencioso administrativo. Pelo Decreto com força de Lei n.º 18017, de 28 de fevereiro de 1930, foi criado o Supremo Conselho da Administração Pública, formado junto da Presidência do Ministério, com competência decisória em matéria de julgamento do contencioso da Administração, reduziram-se para três o número de auditorias administrativas fixadas na sede de cada um dos distritos judiciais do Continente (Lisboa, Porto e Coimbra) e, bem assim, concebeu-se um Tribunal de Conflitos ao estilo francês. Foi um novo período em que se pôs em prática o modelo dos tribunais administrativos à moda de França: independentes, apesar de integrados no poder executivo, com competência decisória em matéria contenciosa – portanto com uma jurisdição própria - conservando, todavia, o Supremo Conselho da Administração Pública uma competência consultiva em relação ao Governo em termos de questões de política administrativa, erigindo-se, em modelo, novamente o *Conseil d'Etat* francês⁹⁵. Esclareça-se que o modelo que vinha de trás era o modelo das autoridades judiciais administrativas com competência decisória na 1.ª instância e consultiva na superior e que, verdadeiramente, esta situação não fica muito alterada. O art.º 50.º do Decreto n.º 19.243, de 16 de janeiro de 1931, aprovou o Regulamento do Supremo Conselho da Administração Pública introduzindo algumas alterações quanto à força executória das decisões deste Conselho. Assim, no art.º 50.º deste decreto dizia-se claramente que “os acórdãos em que for, apenas, recorrido qualquer dos Ministros só se tornam executórios pela sua publicação no *Diário do Governo*, cabendo ao Ministro competente promover a sua publicação, oficiosamente ou a requerimento dos interessados”⁹⁶; já no n.º 1 do art.º 50.º dizia-se que a “execução seria levada a efeito pelo Governo pela forma menos prejudicial à continuação da função pública sempre que a decisão

⁹⁴ GARCIA, Maria da Glória F. P. D. – *Da justiça administrativa em Portugal...* p. 469

⁹⁵ CORREIA, Sérvulo – *Direito do Contencioso...* p. 450

⁹⁶ Art.º 50.º do Decreto n.º 19.243, de 16 de janeiro de 1931 [Em linha]. [Consult. 14 de agosto de 2019]. Disponível em https://www.dgpj.mj.pt/sections/leis-da-justica/pdf-leis2/d-19243-1931/downloadFile/file/D_19243.pdf?nocache=1183029107.54

envolvesse uma prestação de facto por parte da administração”⁹⁷ e, no n.º 2, que “se a execução for por quantia certa, a sua execução só se levará a efeito quando o Governo, em Conselho de Ministros, julgar conveniente a sua liquidação”⁹⁸. Finalmente, diga-se que no n.º 3 deste art.º estabelecia-se que “a presunção de que a inexecução das decisões por parte do Governo seja sempre determinada por impossibilidade”⁹⁹.

Repare-se que o dever de executar uma sentença nasce com a publicidade que se dá ao conteúdo da sentença e se não houvesse despacho ministerial que autorizasse a publicação da dita sentença esta não produziria efeitos – era um instrumento útil para esconder decisões incómodas sendo que a única sanção a que esta recusa de publicação estava sujeita era de natureza política¹⁰⁰.

Estas limitações à ação do Conselho Superior conferiam um elevado grau de incerteza quanto ao acatamento das decisões proferidas por este órgão, situação que, contudo, tendia para o seu fim com a recriação do Supremo Tribunal Administrativo¹⁰¹.

2.1.9 – 9.º PERÍODO: 1933 - 1974

Em 1933, abriu-se um novo período da história da organização do contencioso administrativo que terminará após a Revolução de 25 de abril de 1974.

Através do Decreto-Lei n.º 23185, de 30 de outubro de 1933, recriou-se o STA, junto da Presidência do Conselho, portanto dentro do poder executivo.

Com este Decreto-Lei, o STA adquiriu uma estrutura complexa, dividindo-se em secções pelas quais foram repartidas as diversas matérias, a saber: Secção do Contencioso do Trabalho e da Previdência Social, Secção do Contencioso Administrativo e Secção do Contencioso das Contribuições e

⁹⁷ Art.º 50.º do Decreto n.º 19.243, de 16 de janeiro de 1931 [Em linha]. [Consult. 09 de abril de 2019]. Disponível em https://www.dgpj.mj.pt/sections/leis-da-justica/pdf-leis2/d-19243-1931/downloadFile/file/D_19243.pdf?nocache=1183029107.54

⁹⁸ Art.º 50.º do Decreto n.º 19.243, de 16 de janeiro de 1931 [Em linha]. [Consult. 09 de abril de 2019]. Disponível em https://www.dgpj.mj.pt/sections/leis-da-justica/pdf-leis2/d-19243-1931/downloadFile/file/D_19243.pdf?nocache=1183029107.54

⁹⁹ Art.º 50.º do Decreto n.º 19.243, de 16 de janeiro de 1931 [Em linha]. [Consult. 09 de abril de 2019]. Disponível em https://www.dgpj.mj.pt/sections/leis-da-justica/pdf-leis2/d-19243-1931/downloadFile/file/D_19243.pdf?nocache=1183029107.54

¹⁰⁰ GARCIA, Maria da Glória F. P. D. – *Da justiça administrativa em Portugal...* p. 470

¹⁰¹ GARCIA, Maria da Glória F. P. D. – *Do Conselho de Estado...* p. 84

Impostos, formando-se, deste modo, uma solução de organização que iria perdurar até aos nossos dias e que consiste num STA a servir de vértice a uma ordem jurisdicional com uma vertente dupla, formada por tribunais tributários e administrativos. Mas, se o Decreto-Lei n.º 23185 de 30 de outubro de 1933 desdobrou a atribuição de competências em razão da matéria por três secções, a nível horizontal, portanto, também complexificou a atuação do dito tribunal a nível vertical, com a implementação do Tribunal Pleno, composto por todos os juizes das secções mais o presidente do STA, permitindo-se assim, por exemplo, um duplo grau de jurisdição naquelas matérias em que o STA conhecia em 1.º grau, como o caso dos atos praticados pelo Governo¹⁰².

Este evento, como dissemos a encerrar o ponto anterior, veio pôr fim a uma situação de incerteza quanto ao acatamento das decisões proferidas pelo então Conselho Superior da Administração. Efetivamente, com a publicação deste decreto, deixou o novo STA de ter qualquer competência consultiva e adquiriu entre nós jurisdição própria, perdendo o Governo a faculdade de empecilhar a eficácia dos acórdãos mediante a procrastinação da publicação dos mesmos na folha oficial, uma vez que deixava de ser exigido despacho ministerial para a publicação das sentenças do STA¹⁰³.

Se o que acaba de se dizer constituiu um salto qualitativo de grande expressão no funcionamento do órgão superior com competência para judiciar em última instância sobre os conflitos entre a Administração e os particulares, não se pode deixar de assinalar que, nos termos da ressalva que o art.º 15.º do dito Decreto-Lei n.º 23.185, de 30 de outubro de 1933, fazia relativamente ao art.º 50.º n.º 1, 2 e 3 do Decreto n.º 19.243, de 16 de janeiro de 1931 a execução continuou a poder sofrer alguns constrangimentos. Como bem aponta MARIA DA GLÓRIA GARCIA, a atribuição de competência decisória ao STA, teve como preço, por um lado a delimitação dos atos do Governo que fugiam à competência judicativa deste Tribunal, por outro lado, a força jurídica das suas decisões ficar grandemente diluída na sanção política ao governo pela sua deficiente ou mesmo total inexecução do conteúdo da sentença¹⁰⁴, o que, no fim do dia, redundava numa forte atenuação do alcance da atribuição de jurisdição própria a este Tribunal¹⁰⁵.

Neste período, não se pode deixar de assinalar a entrada em vigor de um novo Código Administrativo, de 1940, da autoria de Marcello Caetano, em cujo art.º 797.º se estabelecia que os

¹⁰² CORREIA, Sérvulo – *Direito do Contencioso...* p.489

¹⁰³ CORREIA, Sérvulo – *Direito do Contencioso...* p.478

¹⁰⁴ GARCIA, Maria da Glória F. P. D. – *Da justiça administrativa em Portugal....* p. 472

¹⁰⁵ CORREIA, Sérvulo – *Direito do Contencioso...* p.480

tribunais do contencioso administrativo eram as auditorias administrativas e o STA, sendo que os primeiros funcionavam junto da sede de cada distrito judicial, ainda que gozassem, nos termos dos art.ºs 800.º, 802.º e 811.º de garantias de inamovibilidade e de independência nos seus julgamentos, tal como se tratassem de juízos comuns. Assim, ficava adiada para mais tarde a ideia de muitos que gostariam, já desde aquela altura, de ver os tribunais do contencioso administrativo inseridos no poder judicial, ao invés de, como acontecia e aconteceria ainda por mais algumas décadas, continuarem vinculados à Administração Pública como órgãos de autojulgamento¹⁰⁶.

Verdade seja dita, nesta época ganhou força entre nós a teoria da entrega do contencioso administrativo a tribunais dotados de competência decisória própria, sem necessidade de homologação e ao mesmo tempo dotados de garantias de inamovibilidade e imparcialidade, tal como os tribunais comuns, ainda que integrados no poder executivo. Estas vozes que se levantavam eram as de autores como JOSÉ FREDERICO LARANJO, que advogava a atribuição do julgamento da matéria contenciosa administrativa a órgãos com “todas as condições de instrução, de independência, de imparcialidade e de força dos tribunais comuns”¹⁰⁷. Defendia o mesmo autor que “se a interpretação da lei se faz também por meio dos acórdãos dos tribunais (...) esse meio é mais necessário no administrativo do que no judicial, porque é preciso que a coerência dos acórdãos supra a deficiência, a pouca clareza, a incoerência mesmo da legislação administrativa; e, para fixar assim o direito, vale mais um tribunal especial do que o tribunal comum, dividido em secções, uma das quais hoje ocupada por uns juízes e amanhã por outros, a que pertençam as questões administrativas”¹⁰⁸. De igual modo, DOMINGOS FEZAS VITAL afirmava que “a justiça administrativa supõe, em quem a aplica, uma *tornure* de espírito diversa da exigida pelo contencioso civil ou comercial, supõe uma jurisprudência inspirada no interesse público; mas exige ainda que os tribunais incumbidos de a administrar saibam e possam colocar, acima das arbitrariedades do poder, os direitos e os legítimos interesses dos cidadãos”¹⁰⁹.

Por outro lado, é de assinalar que este período correspondeu a um lapso de tempo em que o

¹⁰⁶ CORREIA, Sérvulo – *Direito do Contencioso...* p.479

¹⁰⁷ LARANJO, José Frederico – *Princípios e instituições de Direito Administrativo*. Coimbra: Imprensa da Universidade, 1888. p.36. *Apud* GARCIA, Maria da Glória F. P. D. – *Do Conselho de Estado...* p. 84

¹⁰⁸ LARANJO, José Frederico – *Princípios e instituições...* p.36. *Apud* GARCIA, Maria da Glória F. P. D. – *Do Conselho de Estado...* p. 84

¹⁰⁹ FEZAS VITAL - Contencioso Administrativo. *Revista de Legislação e Jurisprudência*. Coimbra: Coimbra editora. N.º 2286, 1925. p. 193. *Apud* GARCIA, Maria da Glória F. P. D. – *Do Conselho de Estado...* p. 84

modelo dualista de “tribunais administrativos” e tribunais comuns ficou consolidado, ou seja, durante todo este período, nem por força de alterações constitucionais nem por força de alterações legais se colocou em causa a existência em Portugal de uma ordem jurisdicional administrativa, à cabeça com o STA e com alguns tribunais hierarquicamente inferiores, paralelamente aos tribunais comuns¹¹⁰. Verdadeiramente, a justiça administrativa assim organizada pareceu fazer esquecer a grande questão que sempre acompanhou a evolução do contencioso administrativo, que é a de saber se este se atribui a tribunais comuns ou a órgãos jurisdicionais integrados no poder executivo¹¹¹.

Neste ponto da matéria só podemos fazer coro com SÉRVULO CORREIA quando ensina que esta consolidação assentou em vários esteios, tais como o dar-se conta que durante os séc. XIX e XX haviam sido sempre mais os inconvenientes do que as vantagens do regresso em maior ou menor escala ao monismo de cariz judicialista; o desejo de evitar atritos funcionais entre a magistratura judicial e o governo; o paradigma francês como elemento fundante do moderno contencioso administrativo português; a consciência da necessidade de especialização dos agentes que lidam com este ramo do Direito; uma maior estabilidade financeira pois como realça o dito autor, em Portugal a necessidade de reduzir os encargos do estado com a justiça assumem-se sempre como a causa mais próxima das tentativas de abandono do contencioso administrativo e, por fim, mas talvez o mais importante, o crescente desenvolvimento da ciência jurídica administrativa¹¹².

Outra característica que se pode apontar a este período é a vigência de um contencioso por definição e de um contencioso por atribuição. No primeiro caso, entra apenas o contencioso da anulação de atos administrativos, que nesta época, aliás, adquire a índole de único contencioso por definição e, ao mesmo tempo, o único contencioso próprio ou por natureza entregue à jurisdição administrativa. Por seu turno, a competência por atribuição (isto é, o contencioso que fica entregue à jurisdição administrativa, não pela sua natureza intrínseca mas antes apenas por motivo de “simples conveniência em, dadas as afinidades de certas matérias, confiar aos mesmos órgãos jurídicos todas as questões que lhe respeitam”¹¹³) ficava resguardada para as ações de declaração ou de condenação talhadas para fazer observar direitos nascidos de facto ilícito da Administração ou de contratos administrativos. Esta dupla vigência de atribuições, constituiu uma forma de transição entre o modelo administrativo anterior a este

¹¹⁰ CORREIA, Sérvulo – *Direito do Contencioso...* p. 450

¹¹¹ GARCIA, Maria da Glória F. P. D. – *Do Conselho de Estado...* p. 110

¹¹² CORREIA, Sérvulo – *Direito do Contencioso...* p.476

¹¹³ Marcello Caetano *apud* CORREIA, Sérvulo – *Direito do Contencioso...* p.494

período, em que a enumeração das competências atribuídas aos tribunais administrativos era feita de forma casuística para um outro modelo, que foi o que se seguiu ao período agora em análise, em que a submissão aos tribunais administrativos, salvo algumas exceções, é assumido pela natureza jurídico administrativa da relação controvertida em causa¹¹⁴, ou, dito de outra forma, foi uma forma tendente a mostrar que a evolução legislativa a seguir de agora em diante devia ser no sentido de atribuir ao julgamento dos tribunais administrativos todos os pleitos surgidos nas relações jurídico-administrativas¹¹⁵.

2.1.10 – 10.º PERÍODO: 1974 – 2004...

O último período de que aqui queremos dar nota é o que vai da revolução de 25 de abril de 1974 até à entrada em vigor da reforma da justiça administrativa iniciada em 2002 e que entrou plenamente em vigor em 2004.

Desde logo há a assinalar o facto de que pelo Decreto n.º 250/74, de 12 de junho, o STA e as auditorias administrativas existentes terem sido integradas no Ministério da Justiça, à semelhança do que já acontecia com os tribunais comuns, deixando de estar na dependência orgânica do Conselho de Ministros e passando a estar na dependência do referido Ministério. Ao contrário do que possa parecer, semelhante inserção não quis significar uma automática unificação das ordens de jurisdição (comum e administrativa): pelo contrário, em acórdão datado de 10 de julho de 1986, o Tribunal de Conflitos entendeu que esta integração não conduzia a uma necessária unicidade das jurisdições, dado que o que na verdade se pretendia era o reforço da autonomia das várias jurisdições¹¹⁶. Depois daquele decreto pelo qual se procedeu à inserção dos TAF no âmbito do poder judicial autónomo, começou a trilhar-se um caminho progressivo de autonomização da jurisdição administrativa face à Administração, do qual faz parte o Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de junho, pelo qual as sentenças do Supremo Tribunal Administrativo passaram a impor-se à Administração e mesmo ao Governo¹¹⁷. Apesar do que fica dito a total independência dos tribunais administrativos só será atingida com o Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais - ETAF, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 129/84, de 27 de abril¹¹⁸, completado no

¹¹⁴ CORREIA, Sérvulo – *Direito do Contencioso...* p. 493

¹¹⁵ CAETANO, Marcello – *Manual de Direito Administrativo. Apud* CORREIA, Sérvulo – *Direito do Contencioso...* p.494

¹¹⁶ O que bem se percebe tendo em conta o que acima fica dito acerca, por exemplo, do funcionamento do STA junto do Conselho de Ministros. Cf. CORREIA, Sérvulo - *Direito do Contencioso...* p. 535

¹¹⁷ Maria da Glória F. P. D. – *Do Conselho de Estado...* p. 119

¹¹⁸ Que, entre outras, introduz um Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais paralelo ao Conselho Superior da Magistratura e ao Conselho Superior do Ministério Público, nos termos do art.º 98.º

ano seguinte com a Lei de Processo nos Tribunais Administrativos - LPTA, aprovada pelo Decreto-Lei n.º267/85, de 16 de julho e, posteriormente, com o Código de Processo Tributário, aprovado pelo Decreto-Lei n.º154/91, de 23 de abril¹¹⁹.

Na verdade se quiséssemos dizer, numa palavra, o que caracterizou este longo período, diríamos que foi o caminhar para uma crescente efetividade da tutela jurídica administrativa e uma crescente aposta na eficiência da jurisdição face à maior sofisticação e complexidade dos pleitos que contendem com o Direito Administrativo¹²⁰.

Neste período, um acontecimento que se revestiu de grande significado foi a criação de uma segunda instância, entre os tribunais de 1.ª instância e o STA (o Tribunal Central Administrativo). Mas pela sua importância, reservamos-lhe um ponto próprio para nos determos sobre ele com mais cuidado.

Não poderemos deixar de assinalar aqui a influência que a jurisprudência do STA teve ao começar a admitir a automatização de formas processuais que só viriam (e pela sua intervenção) a ser plena e legalmente admitidas após 2004, nomeadamente, a admissibilidade da utilização de providências cautelares não especificadas, da suspensão jurisdicional de eficácia de atos negativos com efeitos positivos, o alargamento e autonomização do objeto da intimação para consulta de documentos ou passagem de certidões ou a utilização da ação para reconhecimento de direito ou interesse legalmente protegido¹²¹.

Depois disto, são marcas distintivas deste período as sucessivas revisões constitucionais de 1982, 1989 e 1997 naquilo que trouxeram de solidificação da autonomia da jurisdição administrativa e fiscal e, bem assim, do desenvolvimento de um contencioso administrativo pleno.

Para além disto, temos, a encerrar este período, a reforma iniciada em 2002 e entrada em vigor em 2004, nomeadamente com a entrada em vigor do Código de Processo dos Tribunais Administrativos e Fiscais - CPTA (aprovado pela Lei 13/2002, de 19 de fevereiro) assim como pela entrada em vigor do novo ETAF (aprovado pela Lei n.º 13/2002 de 19 de fevereiro). A este propósito, fazemos coro com SÉRVULO CORREIA, quando justificando o término deste período em 2004 afirma que o conjunto de inovações que esta reforma trouxe constitui um ponto de viragem para uma nova justiça administrativa.

Enfim, terminamos este grande percurso pela História da justiça administrativa. O período

¹¹⁹ GARCIA, Maria da Glória F. P. D. – *Do Conselho de Estado...* p. 120

¹²⁰ CORREIA, Sérvulo - *Direito do Contencioso...* p. 535

¹²¹ CORREIA, Sérvulo - *Direito do Contencioso...* p. 537

posterior a 2004 e que se estende aos nossos dias fica essencialmente marcado pelo pôr em prática das inovações trazidas à tona pela reforma iniciada em 2002 e, do mesmo modo, pela outra grande reforma de 2015, concretizada na aprovação do novo Código de Processo nos Tribunais Administrativos pelo Decreto – Lei n.º 214-G/2015, de 02 de outubro e, posteriormente, pela alteração ao ETAF introduzida pela Lei 114/2019, de 12 de setembro. Mas quanto a estas, pela proximidade temporal e por contenderem com outras matérias que pela sua pertinência merecem ser abordadas com mais demora, não diremos mais nada ficando-nos aqui por esta enunciação genérica e desenvolvendo alguns destes assuntos nos pontos subsequentes deste trabalho.

2.2 – A CRIAÇÃO DO TRIBUNAL CENTRAL ADMINISTRATIVO

Como dissemos anteriormente, a criação de uma instância intermédia entre os tribunais de primeira instância e o STA é um marco importante da História do contencioso administrativo e que se insere temporalmente no último período analisado no ponto precedente. Por razão de ordem discursiva, porém, não nos pareceu que o que queremos aqui dizer tivesse ali lugar.

Portanto, incursão breve mas de alguma importância para a defesa da manutenção da autonomia da jurisdição administrativa é a que faremos agora olhando para o processo de criação de uma segunda instância jurisdicional entre os tribunais de 1.ª instância e o STA: o Tribunal Central Administrativo – TCA.

Se recuarmos ao ano de 1980 verificamos que já tinha surgido a ideia e um primeiro projeto de diploma - Decreto da Assembleia da República n.º 266/VI - com a proposta de criação de uma instância intermédia entre as então auditorias administrativas e o STA, não se logrando, todavia, chegar à criação dessa instância intermédia¹²². Naquele Decreto, o legislador ordinário dizia que “todos os tribunais administrativos portugueses — e de modo muito particular o Supremo Tribunal Administrativo — estão de novo com uma sobrecarga de trabalho que se revela em absoluto incomportável. Esta sobrecarga, aliada ao facto de um mesmo tribunal julgar em primeira e segunda instância, não permite, por outro lado, que o Supremo Tribunal possa contribuir, de uma maneira mais completa, para o avanço e apuro da ciência do direito”¹²³.

¹²² GARCIA, Maria da Glória F. P. D. – *Do Conselho de Estado...* p. 122

¹²³ Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 472/1995, de 06 de setembro de 1995, relatado pelo Juiz Conselheiro Vítor Nunes de Almeida [Em linha]. [Consult. 10 de abril de 2019]. Disponível em <https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/551582/details/maximized>

Pelo contrário, o *iter* que levou efetivamente à criação da instância central na hierarquia da jurisdição administrativa e fiscal começou com a Lei n.º 49/96, de 04 de setembro, cujo objetivo era o de conceder autorização legislativa ao Governo para criar e definir a organização e a competência de um novo tribunal superior da jurisdição administrativa e fiscal, designado de Tribunal Central Administrativo, com o intuito de “através da introdução de alterações ao Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais e à Lei de Processo nos Tribunais Administrativos, permitir a criação e o funcionamento de um tribunal superior da jurisdição administrativa e fiscal que receba uma parte substancial das competências do Supremo Tribunal Administrativo, designadamente da sua Secção do Contencioso Administrativo e respetivo pleno”¹²⁴. Esta criação do novo tribunal veio a consumir-se com o Decreto-Lei n.º 229/96, de 29 de novembro, onde, na exposição de motivos, o legislador diz o seguinte: [a criação do TCA é] “destinada a receber grande parte das competências hoje a cargo do Supremo Tribunal Administrativo, por forma a descongestionar o seu crescente volume de serviço”¹²⁵.

Aquando do surgimento *ex novo* daquele tribunal de segunda instância, a doutrina não deixou de apontar algumas críticas: por um lado, salientava-se o facto de, na altura em que surgiu, não ter sido acompanhado de outras medidas que promovessem uma verdadeira e profunda reforma do contencioso administrativo; por outro lado, julgava-se que verdadeiramente para fazer face ao “congestionamento” em que o STA se encontrava, era necessária uma outra forma de distribuir as competências entre os três níveis hierárquicos da jurisdição, fazendo recair sobre as instâncias superiores apenas a competência para julgar em recurso, e não em 1.ª instância como também acontecia¹²⁶. Destarte, aquando da sua criação, o TCA arriscou-se a ser “uma solução «meias-tintas», incapaz de resolver quer os problemas de congestionamento do actual volume de serviço no STA, em virtude de enfermar, à partida, do mesmo vício de desdobramento funcional, ao acumular as funções de Tribunais de 1.ª instância e de Tribunais de recurso, quer de dar uma resposta cabal aos litígios em matéria de função pública (que constituem hoje em dia, a maior parte dos processos de justiça administrativa), por não ser um verdadeiro tribunal de competência especializada nesta matéria”¹²⁷.

Ressalve-se, aliás, quanto aquela segunda crítica apontada, que ainda hoje, após as reformas de

¹²⁴ Art.º 1.º Lei n.º 49/96, de 04 de setembro

¹²⁵ Preâmbulo Decreto - Lei n.º 229/96, de 29 de novembro

¹²⁶ SILVA, Vasco Pereira da – Crónica de uma reforma anunciada. *Cadernos de Justiça Administrativa*. Braga: CEJUR, N.º 1, janeiro/fevereiro de 1997. pp. 5 e 6

¹²⁷ SILVA, Vasco Pereira da – Crónica de uma reforma anunciada. *Cadernos...* p. 6

2002 e 2015, continua atual: de facto, há ainda matérias que são cometidas aos tribunais centrais administrativos e ao STA para que estes as conheçam em 1.ª instância, nos termos dos art.ºs 24.º n.º 1 e 37.º al. c) do ETAF¹²⁸, respetivamente.

Mas se houve quem se manifestasse contra esta distribuição, também é justo dar aqui nota de quem se mostrou favorável¹²⁹ à manutenção, por exemplo, do recurso direto de anulação dos atos de governo na esfera do STA, ou, quanto muito, na esfera do TCA com o argumento de que estando, frequentemente, em causa elevados valores financeiro ou altos valores nacionais seria arriscado entregar essa competência, por exemplo, aos tribunais administrativos de círculo, geralmente mais afastados dos meandros dos atos praticados pelo Governo, julgando apenas com juiz singular e frequentemente mais habituados a lidar com os problemas da Administração Local¹³⁰.

¹²⁸ Que não sofre nenhuma alteração com a nova redação dada pela Lei 114/2019, de 12 de setembro, de que *infra* daremos nota.

¹²⁹ Não aquando da criação do TCA mas depois, por ocasião da discussão pública que antecedeu a entrada em vigor da reforma administrativa de 2002.

¹³⁰ AMARAL, Diogo Freitas do – Considerações Gerais sobre a reforma do contencioso administrativo. In *Reforma do Contencioso Administrativo*. Coimbra: Coimbra editora, 2003. Vol. I p. 108

3 – A CONSTITUCIONALIZAÇÃO DE UMA JURISDIÇÃO ADMINISTRATIVA E FISCAL AUTÓNOMA

Sempre na senda da justificação da manutenção da autonomia da jurisdição administrativa e fiscal, o argumento de que queremos lançar mão neste ponto é o do regime da Constituição, isto é, de que forma é que a jurisdição administrativa e fiscal aparece constitucionalmente consagrada.

Para abrir este ponto, teremos de nos reportar à Constituição vigente antes de 1974, isto é, à Constituição portuguesa de 1933. E isto porquê? Porque uma das características que marcou, entre outras que já acima demos conta, o período de evolução da justiça administrativa em Portugal entre os anos de 1933 e 1974 foi a constitucionalização da garantia do recurso de anulação dos atos administrativos definitivos e executórios que fossem arguidos de ilegalidade, como ficou consagrado pela Lei n.º 3/71, de 16 de agosto, que promulgou uma nova redação de várias disposições da Constituição Política da República Portuguesa de 1933¹³¹. Esta alteração revestiu-se de um duplo grau de importância: por uma parte, foi um contributo para a eliminação de focos da atividade administrativa arredados da sindicância jurisdicional – nomeadamente aqueles atos que sendo materialmente administrativos, possuíam um carácter eminentemente político, e bem assim aqueles que por regra especial o próprio legislador excluía do controlo jurídico por uma questão de inconveniência política desse controlo - por outra parte, a que mais aqui nos interessa, aparece como o primeiro passo na constitucionalização do sistema de jurisdição administrativa, fenómeno, aliás, comum a muitos Estados durante a segunda metade do séc. XX, não obstante a situação política que então se vivia em Portugal, que correspondia quanto muito a um estado de legalidade formal, mas estando ainda longe de um Estado de Direito Democrático, como mais tarde viria a suceder¹³².

De facto, esta alteração revestiu-se de grande importância de tal modo que este preceito aditado em 1971 à Constituição de 1933 acabaria por passar incólume, na sua essência, ao texto inicial da Constituição de 1976¹³³, figurando aí no art.º 268.º n.º 2 onde se dizia “É garantido aos interessados recurso contencioso, com fundamento em ilegalidade, contra quaisquer actos administrativos definitivos e executórios”¹³⁴. Esta salvaguarda que o novo art.º 21 da Constituição de 1933 faz do recurso de anulação, tem limitações mas, a final, constitui um passo decisivo para a constitucionalização da justiça

¹³¹ CORREIA, Sérvulo – *Direito do Contencioso...* p. 504

¹³² CORREIA, Sérvulo – *Direito do Contencioso...* p.505

¹³³ CORREIA, Sérvulo – *Direito do Contencioso...* p.505

¹³⁴ MONTEIRO, Manuel – *Constituição da República Portuguesa – Memória de um percurso*. Lisboa: Universidade Lusíada Editora, 2010. p.425

administrativa em Portugal¹³⁵, nos moldes que estudaremos brevemente de seguida.

3.1 – A MATÉRIA DA CATEGORIA DE TRIBUNAIS

3.1.1 – A DISCUSSÃO NA ASSEMBLEIA CONSTITUINTE

O primeiro argumento que pretendemos trazer para esta parte da dissertação, prende-se com o caminho traçado pela Lei Fundamental em ordem a afirmar uma verdadeira autonomia dos TAF, desde 1976 até à atual configuração dos preceitos constitucionais que mais diretamente contendem com a matéria em estudo.

A abrir este item do trabalho é interessante dar-mos conta de que a polémica da junção das jurisdições não é nova: notam J. J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA que à data da feitura da Constituição de 1976, a extinção da autonomia orgânica da justiça administrativa, passando os tribunais administrativos a ser órgãos especializados dentro da ordem jurisdicional comum, era uma ideia que “colhia algumas simpatias”¹³⁶, alertando, contudo, os mesmos autores para o facto de que semelhante entendimento derivava de “uma razoável incompreensão da especificidade da jurisdição administrativa”¹³⁷ e bem assim de algumas angústias que a hora levantava, sobretudo pela experiência histórica mais recente: entre 1930 e 1974, os juízes administrativos eram nomeados pelo governo e a autonomia desta magistratura não era completa, dado que o Conselho Superior da Administração Pública (1930-1933) que mais tarde veio a retomar o nome de Supremo Tribunal Administrativo, funcionava na dependência do Conselho de Ministros¹³⁸ assim como as suas decisões eram sujeitas a homologação pelo Primeiro-ministro¹³⁹.

De facto, realçam JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS que nos trabalhos da Assembleia Constituinte, era visível a incerteza quanto ao que fazer em relação a estes tribunais. Assim, o texto saído da comissão para a elaboração da Constituição, no que respeita à categoria dos Tribunais, rezava originariamente assim:

¹³⁵ CORREIA, Sérvulo – *Direito do Contencioso...* p.516

¹³⁶ CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital – *Constituição da República Portuguesa Anotada*. 4.ª edição. Coimbra: Coimbra editora. Volume II. p. 564.

¹³⁷ CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital – *Constituição...* p. 564.

¹³⁸ BRITO, Wladimir – *Lições...* p. 24

¹³⁹ Como de resto tivemos oportunidade de ver com maior detalhe *supra*.

“ARTIGO 6.º

(Espécies de tribunais)

1. Haverá tribunais judiciais de 1.ª instância, de 2.ª instância e o Supremo Tribunal de Justiça.
2. Na 1.ª instância pode haver tribunais com competência específica e tribunais especializados para o julgamento de matérias determinadas.
3. É proibida a criação de tribunais com competência exclusiva para o julgamento de quaisquer categorias de crimes.
4. Haverá tribunais militares e um Tribunal de Contas”.

Dado o objeto da dissertação que ora se desenvolve, importa que nos retenhamos na proposta de alteração à redação deste preceito feita pelos deputados à Constituinte Jorge Miranda e Fernando Amara. Nessa proposta, as matérias que no texto apresentado pela comissão para a elaboração da Constituição, deveriam ser divididas por mais do que um artigo. Deste modo, o “art.º 6.º” deveria passar a dizer:

- “1. Todos os tribunais são tribunais judiciais, salvo os tribunais militares e o Tribunal de Contas.
2. É proibida a existência de tribunais com competência exclusiva para o julgamento de categorias de crimes determinadas”.

Na defesa que fez desta proposta de alteração, Jorge Miranda perorava que tal alteração tendia para que, no “art.º 6.º” ficassem só mas explicitamente consagrados os princípios fundamentais da organização judiciária, mais concretamente o princípio da unidade de todos os tribunais, traduzindo-se tal na categorização de todos os tribunais como tribunais judiciais, e o princípio da proibição da existência de tribunais com competência exclusiva para o julgamento de categorias de crimes determinados¹⁴⁰. Assim, no “art.º 6.º” seriam definidos os princípios fundamentais da organização judiciária e os art.º seguintes serviriam para dar tratamento às várias espécies de tribunais¹⁴¹. Isto posto, propunham os referidos deputados que ao invés da forma vaga e bastante insatisfatória em que no n.º 2 do art.º 6.º da proposta da comissão se admitia a possibilidade de existirem tribunais especializados ou tribunais especiais, se estatuísse num “art.º 7.º n.º 1” que categorias de tribunais deveria haver na 1.ª e na 2.ª

¹⁴⁰ *Diário da Assembleia Constituinte*. [Em linha]. N.º 97, de 18 de novembro de 1975. p.3136 [Consult. 15 de abril de 2019]. Disponível em <http://debates.parlamento.pt/catalogo/r3/dac/01/01/01/097/1975-12-17/3136>

¹⁴¹ *Diário da Assembleia Constituinte*. [Em linha]. N.º 97, de 18 de novembro de 1975. p.3136 [Consult. 15 de abril de 2019]. Disponível em <http://debates.parlamento.pt/catalogo/r3/dac/01/01/01/097/1975-12-17/3136>

instâncias e num “art.º 7.º n.º 2” se definissem outros tribunais especializados que pudessem existir, entendendo aqueles deputados não terem dúvidas de que “entre esses tribunais se contam exatamente os tribunais de menores, os tribunais do trabalho, os tribunais marítimos e as auditorias administrativas, estas com secções de contencioso administrativo e de contencioso tributário”¹⁴². Finalmente, na mesma proposta de alteração, previam estes deputados um “art.º 8.º” respeitante ao Supremo Tribunal de Justiça, definindo-se desde logo as secções que nele deveria haver e que seriam secções cíveis, criminais, do trabalho, do contencioso administrativo e do contencioso tributário¹⁴³.

Bem vistas as coisas, a preocupação primeira desta proposta de alteração era a de, explicitamente, se afirmar a unidade de todos os tribunais, considerando-se todos como tribunais judiciais, sob dois pretextos essenciais: o primeiro a simplificação do sistema judiciário português, pondo cobro à pulverização e à dispersão de normas então existentes e o segundo, a preocupação de reforçar a garantia, ou as garantias, dos cidadãos que acorrem aos tribunais, submetendo-os, sejam eles quais forem, a regras comuns, nomeadamente, quanto aos juízes¹⁴⁴.

Esta proposta acabou por ser chumbada, essencialmente por se considerar que naquele momento, não havia condições para, pelo menos sem um estudo mais amplo e aprofundado, dizer taxativamente e sem possibilidade de alterações futuras quais os tribunais que poderiam considerar-se como especiais¹⁴⁵.

Finalmente, quanto a esta matéria da categoria de tribunais, foi proposto um aditamento subscrito pelos deputados à Constituinte José Luís Nunes e Luís Filipe Madeira, prevendo o acréscimo de um n.º 5 ao “art.º 6.º” que dizia “Poderá haver tribunais administrativos e fiscais”. Na discussão desta proposta de aditamento, o deputado Jorge Miranda insurgia-se contra esta autonomização, por pôr em causa a “integração de todos os tribunais dentro da unidade judicial: todos os tribunais como tribunais

¹⁴² *Diário da Assembleia Constituinte*. [Em linha]. N.º 97, de 18 de novembro de 1975. p.3136 [Consult. 15 de abril de 2019]. Disponível em <http://debates.parlamento.pt/catalogo/r3/dac/01/01/01/097/1975-12-17/3136>

¹⁴³ *Diário da Assembleia Constituinte*. [Em linha]. N.º 97, de 18 de novembro de 1975. p.3136 [Consult. 15 de abril de 2019]. Disponível em <http://debates.parlamento.pt/catalogo/r3/dac/01/01/01/097/1975-12-17/3136>

¹⁴⁴ *Diário da Assembleia Constituinte*. [Em linha]. N.º 97, de 18 de novembro de 1975. p. 3140 [Consult. 15 de abril de 2019]. Disponível em <http://debates.parlamento.pt/catalogo/r3/dac/01/01/01/097/1975-12-17/3140>

¹⁴⁵ *Diário da Assembleia Constituinte*. [Em linha]. N.º 97, de 18 de novembro de 1975. p. 3139 [Consult. 15 de abril de 2019]. Disponível em <http://debates.parlamento.pt/catalogo/r3/dac/01/01/01/097/1975-12-17/3139>

judiciais”¹⁴⁶. A isto contrapôs o deputado José Luís Nunes que “Esta disposição e a faculdade que a Assembleia confere à próxima Assembleia Legislativa inserem-se na ideia de que a realidade das coisas poderia pôr graves problemas se desde já inconstitucionalizássemos os nossos tribunais administrativos e fiscais, que não são judiciais (...) Faço também o voto de que em breve em Portugal tenhamos uma magistratura totalmente integrada”¹⁴⁷. Por fim, esta possibilidade da existência autónoma dos TAF veio a ser aprovada por unanimidade¹⁴⁸ sem que por isso, pelo menos neste primeiro momento, ficasse definitivamente afastada a possibilidade da criação de uma ordem jurisdicional unitária dentro da qual os tribunais administrativos seriam integrados com tribunais especializados, pese embora, voltamos ao que já foi dito, a grande aceitação e implementação que estes tribunais já tinham tanto a nível sociopolítico, como pela jurisprudência como pela própria doutrina¹⁴⁹. Assim sendo, o texto originário da Constituição aprovado a 02 de abril de 1976, o art.º 212.º referente à categoria de tribunais dizia no seu n.º 3 que “Poderá haver tribunais administrativos e fiscais”.

Assim, concluímos esta observação olhando para o art.º 212.º do texto constitucional entrado em vigor em 1976 verificando o comando, embora tívio, de existência de uma dualidade de jurisdições: os tribunais judiciais, cujo órgão máximo é o Supremo Tribunal de Justiça, e os tribunais administrativos e fiscais, cujo órgão de cúpula é o Supremo Tribunal Administrativo¹⁵⁰.

Este normativo sofreu uma alteração na sua redação na revisão constitucional de 1982, passando a dizer o seu n.º 2 que “Podem existir Tribunais Administrativos e Fiscais, Tribunais Marítimos e Tribunais Arbitrais”¹⁵¹.

¹⁴⁶ *Diário da Assembleia Constituinte*. [Em linha]. N.º 97, de 18 de novembro de 1975. p. 3143 [Consult. 15 de abril de 2019]. Disponível em <http://debates.parlamento.pt/catalogo/r3/dac/01/01/01/097/1975-12-17/3143>

¹⁴⁷ *Diário da Assembleia Constituinte*. [Em linha]. N.º 97, de 18 de novembro de 1975, p. 3143 [Consult. 15 de abril de 2019]. Disponível em <http://debates.parlamento.pt/catalogo/r3/dac/01/01/01/097/1975-12-17/3143>

¹⁴⁸ *Diário da Assembleia Constituinte*. [Em linha]. N.º 97, de 18 de novembro de 1975, p.3143 [Consult. 15 de abril de 2019]. Disponível em <http://debates.parlamento.pt/catalogo/r3/dac/01/01/01/097/1975-12-17/3143>

¹⁴⁹ BRITO, Wladimir – *Lições...* p. 24

¹⁵⁰ MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui – *Constituição Portuguesa Anotada*. Coimbra: Coimbra editora, 2007. Tomo III. p. 145

¹⁵¹ MONTEIRO, Manuel – *Constituição...* pp. 349 e 485

3.1.2 – A REVISÃO CONSTITUCIONAL DE 1989

Para o que aqui nos interessa, de maior relevância será o estudo da reforma constitucional de 1989, a segunda Revisão Constitucional.

Sendo um processo semelhante ao da primeira revisão constitucional (ocorrida em 1982), a Assembleia da República constituiu uma comissão eventual para a revisão da Constituição, composta por 30 deputados, representando proporcionalmente os diversos partidos, comissão esta que realizou praticamente todo o trabalho de discussão e elaboração da nova lei constitucional¹⁵².

Nesta revisão de 1989, a matéria da categoria dos tribunais sofreu uma renumeração, passando a estar consagrado no art.º 211.º da Constituição da República Portuguesa. Nesta revisão constitucional, o n.º 1 deste preceito passou a dizer o seguinte: “Além do Tribunal Constitucional, existem as seguintes categorias de tribunais (...), al. b) O Supremo Tribunal Administrativo e os demais tribunais administrativos e fiscais”. Ora, comparando esta nova redação com as duas versões anteriores, parece que o legislador constituinte quis consagrar uma verdadeira autonomia da jurisdição administrativa e fiscal, como própria e obrigatória, passando a ser a jurisdição responsável em matéria administrativa, ao lado da jurisdição comum, em matéria cível ou criminal¹⁵³.

Sem História não há memória e para as nótulas que aqui queremos trazer, será muito útil visitar os trabalhos preparatórios da revisão constitucional de 1989.

Foram apresentados dez Projetos de Lei de Revisão Constitucional. Neste particular, tendo presente o objeto desta dissertação, duas propostas se destacam: uma do PCP e outra do PS. No Projeto de Lei de Revisão Constitucional n.º 2/V apresentado pelo PCP, o art.º 212.º n.º 1 rezava assim: “Existem as seguintes categorias de Tribunais (...) al. c) Tribunais Administrativos e Fiscais”; por sua vez, no Projeto de Lei de Revisão Constitucional n.º 3/V apresentado pelo PS, era assim que dizia a al. b) do n.º 1 do art.º 212.º “Além do Tribunal Constitucional, existem as seguintes categorias de Tribunais: os Tribunais administrativos e fiscais, com uma ou duas instâncias, e o Supremo Tribunal Administrativo”. Rui Machete, que presidia então à sessão em que a comissão eventual para a revisão constitucional discutia o art.º afirmava: [com este art.º] “constitucionalizaríamos como obrigatórios os tribunais

¹⁵² MIRANDA, Jorge – *Manual de Direito Constitucional*. 10.ª edição. Coimbra: Coimbra editora. 2014. Tomo I. p. 230

¹⁵³ NUNES, Fernanda Martins Xavier - *A JURISDIÇÃO ADMINISTRATIVA E FISCAL – sua autonomia e funcionamento*. [em linha]. [Consult. a 10 de fevereiro de 2019]. Disponível em http://www.amjafp.pt/images/phocadownload/Interven%C3%A7%C3%B5es/2012-06-01_fernandanunes_abertura.pdf

administrativos e fiscais e como facultativos manteríamos apenas os marítimos e os arbitrais”¹⁵⁴.

Merecedoras de atenção são, também, as intervenções do deputado José Magalhães, do PCP, quando, referindo-se, por sinal, à outra proposta feita nesta matéria (da autoria do PS) «elogiava» o facto de esta prever a criação de uma segunda instância¹⁵⁵. Mais, reflete: “Toda a organização [administrativa] é um monstro, de resto deficiente e reconhecidamente centrado em Lisboa. Nunca se avançou precisamente para o desejável 2.º grau, para uma certa descentralização”¹⁵⁶.

E é assim que, percorridos todos os passos da revisão constitucional, chegamos à Lei 01/89 de 08 de julho, pela qual se publica a segunda revisão da CRP. Como acabamos de ver, um dos seus pontos essenciais foi, na Parte III, a consagração expressa da necessidade, já não da mera possibilidade, da existência dos TAF (211.º n.º 1 al. b) do texto revisto da CRP)¹⁵⁷. O texto deste art.º foi ainda alterado pela Revisão Constitucional de 1997, da qual resultou a configuração atual que o texto hoje apresenta bem como a sua nova numeração: art.º 209.º da CRP¹⁵⁸.

Da leitura deste art.º percebemos que o sistema judiciário português não é uno, antes é composto por várias categorias de tribunais, uma delas os TAF, sendo cada uma destas ordens de tribunais expressamente previstas, independentes e autónomas entre si. Sendo órgãos de soberania, o funcionamento, a competência e a composição dos Tribunais estão cometidos em primeira mão ao mandado da Lei Fundamental. A cada ordem de Tribunais estão cometidas diferentes competências, de acordo com um critério objetivo de repartição, que têm em vista a natureza das questões em razão da matéria¹⁵⁹.

Da leitura literal deste art.º, logo se retira que desde a revisão constitucional de 1989 a existência da jurisdição administrativa e fiscal adquire autonomia e competência específicas para dirimir as questões relativas às matérias administrativas e fiscais, acolhendo, de resto, uma longa experiência de

¹⁵⁴ *Trabalhos preparatórios da revisão constitucional: segunda revisão* 1989. Lisboa: Assembleia da República, 1991. Vol. II p. 1498

¹⁵⁵ Já abordamos neste trabalho a criação do Tribunal Central Administrativo que, por uma questão de sistematização, para não interromper a análise do regime constitucional, foi posto no ponto 2.2.

¹⁵⁶ *Trabalhos preparatórios...* p. 1503

¹⁵⁷ MIRANDA, Jorge – *Manual...* p. 230

¹⁵⁸ CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital – *Constituição...* p. 543.

¹⁵⁹ CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital – *Constituição...* pp. 547 e 548

jurisdição administrativa e fiscal autónomas¹⁶⁰, vinda já desde a Constituição de 1933 e da qual resultaram vantagens quer para o amadurecimento do Direito Administrativo quer para a especialização dos juizes administrativos e fiscais.

A caminho do fim da análise a este artigo, poderemos dizer com a autorizada voz de SÉRVULO CORREIRA que em boa verdade o que pesou definitivamente na opção por uma dualidade de jurisdições foi (e continua hoje a ser) a questão de saber se a apreciação das causas jurídico-administrativas e fiscais merece ou não uma especialização dos juizes, uma vez que, ao contrário do que aconteceu com o contencioso administrativo nascente (em França), em Portugal nunca se tratou de uma visão radical do princípio da separação de poderes que impede que o controlo da legalidade dos atos da Administração por um juiz ordinário¹⁶¹: como supra ficou abundantemente descrito, na evolução do contencioso administrativo português a grande questão que sempre se colocou foi a de saber se se entregava o contencioso administrativo a um juiz comum ou a um juiz especializado.

3.2 – O ATUAL ARTIGO 212.º DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA

Não poderíamos deixar de tecer algumas considerações sobre o atual art.º 212.º da CRP que diz respeito aos tribunais administrativos e fiscais. Este artigo teve a sua génese, também, na Revisão Constitucional de 1989, aparecendo aí, primeiramente, como o art.º 214.º. A sua atual numeração resulta da Revisão Constitucional de 1997¹⁶².

Dissemos já que a constitucionalização formal dos TAF, deixando estes de ser uma ordem jurisdicional opcional para ser uma ordem jurisdicional autónoma e obrigatória, foi uma das inovações mais relevante da segunda revisão constitucional dando, aliás, razão às críticas da doutrina que se mostrava perplexa pelo facto de ser considerada facultativa uma categoria de tribunais que tinha uma posição já solidamente sedimentada¹⁶³. Mas não foi a única: com a autonomização da jurisdição administrativa e fiscal, composta por uma hierarquia de tribunais própria encimada pelo STA, parece natural o aparecimento do então art.º 214.º (atual art.º 212.º) que constitucionalizava definitivamente o âmbito da jurisdição administrativa e fiscal passando esta a ter uma verdadeira competência por natureza

¹⁶⁰ CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital – *Constituição...* p. 549.

¹⁶¹ CORREIA, Sérvulo – *Direito do Contencioso...* p. 560. A este respeito, v. as considerações que tecemos no ponto 5.4 desta dissertação.

¹⁶² CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital – *Constituição...* p. 563.

¹⁶³ CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital – *Constituição...* p. 564.

ou definição e passando o particular a figurar como sujeito de uma verdadeira relação jurídica, e já não só como um mero destinatário da atuação da Administração (consolidando, de resto, o caminho já iniciado na revisão constitucional de 1982)¹⁶⁴.

Este art.º está visceralmente ligado com a matéria do âmbito da jurisdição dos TAF e, por isso, teceremos acerca dele considerações mais demoradas em ponto posterior precisamente a esta matéria dedicado.

3.3 – AS GARANTIAS CONSTITUCIONAIS DOS ADMINISTRADOS DO ARTIGO 268.º DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA

As considerações que aqui queremos deixar neste ponto prendem-se com as garantias dos administrados constitucionalmente consagradas no atual art.º 268.º da CRP.

A sua atual numeração resulta da Revisão Constitucional de 1982 (primitivamente era o art.º 269.º). E esta revisão vestiu-se de grande importância no âmbito da proteção dos administrados, subjetivando o modelo de justiça administrativa, e alargando o âmbito da jurisdição administrativa¹⁶⁵. Aprofundando um pouco mais, merecem ser aqui notadas duas grandes inovações introduzidas neste artigo pela revisão constitucional de 1982 e que dizem respeito à garantia de tutela jurisdicional administrativa. A primeira diz respeito ao aperfeiçoamento da garantia de recurso contencioso, com fundamento em ilegalidade, contra qualquer ato administrativo definitivo e executório, independentemente da forma que o ato revista¹⁶⁶. Além deste aspeto, merece também ser destacada a inovação do alargamento do âmbito da proteção conferida pela jurisdição administrativa à obtenção do reconhecimento de um direito ou interesse legalmente protegidos, sobretudo naqueles casos em que a integridade da situação concreta do particular não pudesse ser garantida pela declaração de nulidade ou inexistência de um ato administrativo em recurso contencioso fundado em ilegalidade ou pela anulação do mesmo ato¹⁶⁷.

Na sequência desta revisão, viriam a ser publicados dois importantes diplomas legislativos: o primeiro Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais - ETAF - pelo Decreto-Lei n.º 129/84 de 27 de

¹⁶⁴ CORREIA, Sérvulo – *Direito do Contencioso...* p. 573

¹⁶⁵ ANDRADE, J. C. Vieira de – *A justiça...* p. 36

¹⁶⁶ CORREIA, Sérvulo – *Direito do Contencioso...* p. 558

¹⁶⁷ CORREIA, Sérvulo – *Direito do Contencioso...* p. 559

abril, segundo o designio da autorização legislativa outorgada pela Lei 29/83, de 08 de junho, e o Decreto-Lei n.º 267/85 de 16 de julho (Lei do Processo nos Tribunais Administrativos).

No que diz respeito ao então novo ETAF, apareceram duas ideias que para o que nos importa, merecem ser transcritas: a primeira é a de que “Procedeu-se a uma nova repartição de competências entre os tribunais administrativos de primeira instância – tribunais de círculo –, agora aumentados para 3, e a 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo, de forma a aliviar este do excesso de trabalho que sobre ele vem recaindo nos últimos anos”¹⁶⁸; a segunda é de que “Espera-se, com as alterações introduzidas, dar à nossa justiça administrativa e fiscal os meios de que carece para desempenhar com competência, mas também com celeridade a sua importante missão da defesa dos direitos e interesses legítimos dos cidadãos e da legalidade, meios necessários para a realização plena do Estado de Direito”¹⁶⁹.

Já quanto à LPTA de 1985, é de assinalar que esta surge como forma de regular alguns aspetos inovadores introduzidos pelo ETAF de 1984, como o pedido de consulta de documentos ou a ação para obtenção do reconhecimento de um direito ou interesse legalmente protegido, entre outros¹⁷⁰.

Estas leis, contudo, tiveram desde sempre um carácter efémero (“intercalar”) sendo um paliativo para acudir a uma adaptação que se mostrava candente face às inovações constitucionais mas reconhecendo-se sempre o seu cunho de incompletude bem como a necessidade de se avançar para um diploma que regulasse de forma total e em novos moldes todo o processo administrativo, o que pressupunha um estudo feito com profundidade e tempo, coisa que na altura não havia pois urgia adaptar, como se referiu já, as leis administrativas às novas disposições constitucionais, o que só se viria a consumir com a entrada em vigor da reforma administrativa de 2002/2004¹⁷¹. Note-se ainda que o carácter assumidamente “intercalar” desta nova legislação contribuiu para que as décadas entre 1984 e 2004 fossem caracterizadas por uma “manta de retalhos” no que toca às fontes de direito processual administrativo pois a nova LPTA não substituiu por completo a aplicação do antigo Regulamento do Supremo Tribunal Administrativo de 1957 bem como a Parte IV do Código Administrativo de 1940, assim como o ETAF de 1984 não substituiu na totalidade a aplicação da Lei Orgânica do Supremo Tribunal

¹⁶⁸ Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 129/84 de 27 de Abril. Na verdade, transformam-se as anteriores auditorias administrativas em Tribunais Administrativos de Círculo, criando-se de novo um Tribunal Administrativo de Círculo em Coimbra

¹⁶⁹ Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 129/84 de 27 de Abril

¹⁷⁰ Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de julho

¹⁷¹ CORREIA, Sérvulo – *Direito do Contencioso...* p. 579

Administrativo de 1956, passando a ser aplicados, sincronicamente, preceitos de todas estas leis e ainda do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de junho¹⁷².

A finalizar, diga-se que a ideia geral que presidiu a este diploma foi a de melhorar a justiça dispensada aos administrados evitando-se as situações que frequentemente conduziam a que o tribunal não se pronunciasse sobre o mérito das causas¹⁷³.

É, contudo, com a Revisão Constitucional de 1989 que se começa a alterar de forma verdadeiramente relevante o modelo de justiça administrativa, que irá culminar na reforma de 2002: passa-se a garantir o direito ao recurso jurisdicional aos titulares de direitos e interesses legalmente protegidos que hajam sido lesados e em qualquer circunstância em que os titulares desses direitos se sintam lesados sempre que tal tutela se verifique necessária. Além disto, desaparece a qualificação do ato definitivo e executório como critério para o acesso ao recurso contencioso. Mais importante que isto é o entendimento de que se consagra a partir daqui um direito fundamental dos administrados a uma proteção jurisdicional efetiva¹⁷⁴.

Na revisão constitucional de 1989, o n.º 3 do art.º 268.º da Constituição passou a n.º 4 com a seguinte redação “é garantido aos interessados recurso contencioso, com fundamento em ilegalidade, contra quaisquer actos administrativos, independentemente da sua forma, que lesem os seus direitos ou interesses legalmente protegidos”¹⁷⁵; de igual modo foi aditado um n.º 5 a este mesmo art.º que rezava “é igualmente sempre garantido aos administrados o acesso à justiça administrativa para tutela dos seus direitos ou interesses legalmente protegidos”¹⁷⁶.

Na Revisão Constitucional de 1997, confirma-se (muito por influência da jurisprudência dos tribunais europeus e nacionais) a tendência para a criação de uma jurisdição administrativa plena, consagrando-se expressamente um princípio de tutela jurisdicional efetiva¹⁷⁷. Assim, o conceito de jurisdição administrativa plena vem a densificar-se nos preceitos da Lei Fundamental que consagram o reconhecimento de direitos ou interesses legalmente protegidos, a impugnação de quaisquer atos administrativos que os lesem, a determinação da prática de atos legalmente devidos, a adoção de

¹⁷² CORREIA, Sérvulo – *Direito do Contencioso...* p. 579

¹⁷³ Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de julho

¹⁷⁴ ANDRADE, J. C. Vieira de – *A justiça...* p. 37

¹⁷⁵ Lei Constitucional 1/89, de 08 de julho

¹⁷⁶ Lei Constitucional 1/89, de 08 de julho

¹⁷⁷ ANDRADE, J. C. Vieira de – *A justiça...* p. 39

medidas cautelares adequadas à proteção dos direitos e interesses dos particulares e, por último a impugnação de normas administrativas com eficácia externa que lesem os direitos ou interesses dos particulares¹⁷⁸.

Ora na discussão que antecedeu a revisão constitucional de 1997, a proposta de alteração ao texto da CRP apresentada pelos deputados do PS Cláudio Monteiro e outros, visava precisamente um aditamento a este n.º 5 que passaria a dizer para além do que já estava consagrado "...incluindo o acesso a meios processuais que permitam intimar a Administração a adoptar ou a abster-se de certo comportamento"¹⁷⁹. Este aditamento foi apresentado como sendo um reforço sensível das garantias dos administrados bem como um passo necessário para a modernização da Administração Pública Portuguesa. Em bom rigor o que se pretende com este aditamento é que os tribunais passem a dispor de um meio processual que lhes permita, de certa forma, interferir na atividade administrativa, no sentido de intimar a Administração, de dar ordens ou injunções sem que estas ordens sejam um ato de administrar, propriamente dito, mas antes uma substituição à própria Administração¹⁸⁰. Foi uma questão melindrosa de debater pois contendia com um preceito muito caro ao Direito Administrativo sobretudo de feição continental, como é o português, que é o da separação da atividade judicativa da atividade administrativa. Para além do mais o que se entendia era que a alteração agora proposta não faria sentido pois que já estava (ainda que não *expressis verbis*) consagrada no texto constitucional saído da revisão de 1989 e que a ideia subjacente a esta alteração deveria caber ao legislador ordinário e não ao legislador constitucional; por outras palavras, a verdadeira questão de fundo aqui presente era a de saber se a consagração de uma tutela jurisdicional plena de defesa dos administrados contra a Administração nomeadamente a possibilidade de existência de "mandados de fazer ou não fazer dos tribunais à Administração"¹⁸¹ já advinha da anterior redação da Constituição e o que se deveria realmente discutir

¹⁷⁸ CORREIA, Sérvulo – *Direito do Contencioso...* p. 579

¹⁷⁹ *Diário da Assembleia da República* [Em linha]. II série – RC – n.º 66, VII legislatura, 2.ª sessão legislativa (1996 – 1997). p. 1981 [Consult. 23 de abril de 2019]. Disponível em <http://debates.parlamento.pt/catalogo/r3/dar/s2rc/07/02/066/1996-12-17/1981>

¹⁸⁰ *Diário da Assembleia da República* [Em linha]. II série – RC – n.º 66, VII legislatura, 2.ª sessão legislativa (1996 – 1997). p.1982 [Consult. 23 de abril de 2019]. Disponível em <http://debates.parlamento.pt/catalogo/r3/dar/s2rc/07/02/066/1996-12-17/1982>

¹⁸¹ *Diário da Assembleia da República* [Em linha]. II série – RC – n.º 66, VII legislatura, 2.ª sessão legislativa (1996 – 1997). p.1985 [Consult. 23 de abril de 2019]. Disponível em <http://debates.parlamento.pt/catalogo/r3/dar/s2rc/07/02/066/1996-12-17/1985>

era o porquê de o legislador ordinário não ter ainda ido mais longe na adoção de leis que consagrassem precisamente aquela possibilidade de o tribunal se substituir à Administração praticando ou ordenando a cessação da prática de determinado ato.

Enfim, entre a posição dos que achavam que se deveria avançar para uma redação onde se dissesse claramente que os tribunais tem poder para determinar a prática de determinado ato e os que entendiam que esse comando já lá estava, acabou por prevalecer a primeira com o sentido que lhe deu VITAL MOREIRA que então presidia à comissão eventual para a revisão da Constituição: “desde 1989 que existe o dever constitucional de consagrar figuras destas, por conseguinte o problema não é saber se seria constitucional uma lei que o consagrasse mas, sim, o facto de ser inconstitucional a lei que o não consagra desde 1989; (...) vejo nesta norma não uma inovação, que não o é — isto está na Constituição desde 1989 e já devia estar na lei — mas sim tornar claro perante a resistência do legislador, intimá-lo, notificá-lo de que ele está em falta e que deve dar cumprimento à norma constitucional”¹⁸²; no fundo tratava-se não de “pôr na Constituição algo que lá não esteja mas, sim, por fazer uma intimação ao legislador no sentido de pôr na lei aquilo que já devia de ter posto e não pôs até agora”¹⁸³.

Enfim, após segunda leitura das propostas para este art.º, acabou por se consagrar a determinação da prática de atos administrativos legalmente devidos e a adoção de medidas cautelares adequadas estabelecendo-se no texto constitucional, definitiva e expressamente, uma tutela jurisdicional efetiva passando o n.º 4 do art.º 268.º da CRP a prever que “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”.

A reboque destas alterações de âmbito constitucional (sobretudo de 1989 e 1997), surgem em 2002 a Lei n.º 13/2002 de 19 de fevereiro que aprova o novo ETAF e a Lei n.º 15/2002 de 22 de

¹⁸² *Diário da Assembleia da República* [Em linha]. II série – RC - n.º 66, VII legislatura, 2.ª sessão legislativa (1996-1997). p. 1985 [Consult. 23 de abril de 2019]. Disponível em <http://debates.parlamento.pt/catalogo/r3/dar/s2rc/07/02/066/1996-12-17/1985>

¹⁸³ *Diário da Assembleia da República* [Em linha]. II série – RC – n.º 66, VII legislatura, 2.ª sessão legislativa (1996 – 1997). p.1985 [Consult. 23 de abril de 2019]. Disponível em <http://debates.parlamento.pt/catalogo/r3/dar/s2rc/07/02/066/1996-12-17/1985>

fevereiro que aprova o novo Código do Processo nos Tribunais Administrativos.

Desta reforma destaca-se a atribuição aos tribunais administrativos de competência para administrar a justiça nos litígios emergentes das relações jurídicas; a consagração legal (que já era constitucional) do princípio da tutela jurisdicional efetiva (art.º 2.º n.º 1 CPTA)¹⁸⁴ e o alargamento dos poderes de pronúncia do juiz¹⁸⁵.

Depois desta reforma, também as alterações à legislação administrativa de 2015 continuaram este caminho de aprofundamento e consolidação da autonomia da jurisdição administrativa e fiscal, sobretudo no que toca ao progressivo alargamento do âmbito da jurisdição, que por se constituir como um dos argumentos que queremos aqui invocar em auxílio da ideia de manutenção da autonomia da jurisdição administrativa e fiscal será objeto de um ponto autónomo apresentado *infra*.

¹⁸⁴ À parte, veja-se que esta consagração da tutela jurisdicional efetiva, é um dos pilares fundamentais em que assenta toda a estrutura do CPTA, e vem a consubstanciar-se, nos termos do art.º 2.º n.º 1, no direito a obter em prazo razoável decisões que apreciem, com força de caso julgado, as demandas regularmente apresentadas em juízo com a respetiva executividade dessas mesmas decisões e, ainda, a possibilidade de obter as providências cautelares, conservatórias ou antecipatórias, imprescindíveis para garantir o efeito útil da decisão. Não olvidemos que uma das principais razões para que a ideia da união de jurisdições volte a pairar é pelo facto de os TAF, na atualidade, sentirem grandes dificuldades em dar cumprimento efetivo a esta densificação (“prazo razoável”) do princípio da tutela jurisdicional efetiva. Aliás, veja-se, que o maior número de condenações que Portugal sofreu no Tribunal Europeu dos Direitos do Homem entre 1959 e 2018 (143) foi precisamente por causa da duração excessiva dos processos – cf. *Violations by Article and by State 1959-2018* [Em linha]. p. 2 [Consult. a 20 de outubro de 2019]. Disponível em https://www.echr.coe.int/Documents/Stats_violation_1959_2018_ENG.pdf

¹⁸⁵ ANDRADE, J. C. Vieira de – *A justiça...* pp. 44 e ss.

4 – O ÂMBITO DE JURISDIÇÃO DOS TRIBUNAIS ADMINISTRATIVOS E FISCAIS

Outro importante argumento de que queremos lançar mão é o do alargamento progressivo do âmbito de jurisdição dos tribunais administrativos e fiscais, operado ao longo das sucessivas reformas do contencioso administrativo. Para uma visão mais substancial deste tópico, desenvolveremos a exposição à luz da forma como esta matéria está apresentada na Constituição e bem assim na lei ordinária.

Vimos já, sobretudo com arrimo nas revisões constitucionais de 1989 e de 1997, que a jurisdição administrativa e fiscal é, na atualidade, uma jurisdição obrigatória e autónoma da jurisdição comum e, outrossim, que o contencioso administrativo hodierno se assume de feição subjetiva consagrando, sem grande margem para dúvidas, um modelo que visa conferir uma tutela efetiva e plena dos direitos e interesses dos cidadãos nas suas interações com a Administração.

Mas antes de prosseguirmos, queremos recuar à revisão constitucional de 1982 pois ela foi a ignição da primeira “grande” reforma do contencioso administrativo pós-revolução do 25 de abril de 1974 e da Constituição de 1976. Esta reforma resultou no surgimento de diplomas legais de grande relevância um dos quais o Decreto-Lei n.º 129/84, de 27 de abril¹⁸⁶ (novo ETAF) que, estabeleceu “uma nova orgânica para os tribunais administrativos e fiscais, consentânea com a actual Constituição, substituindo, nesta matéria, o Código Administrativo de 1940 e o Decreto-Lei n.º 40768, de 8 de Setembro de 1956, e demais legislação complementar”¹⁸⁷ ao mesmo tempo que se fixavam “em termos precisos a natureza e os limites da jurisdição administrativa e tributária, alargando-se a competência contenciosa ao aceitar-se uma definição lata de contratos administrativos e ao admitir-se a declaração de ilegalidade dos regulamentos emanados da administração central”¹⁸⁸. Detenhamo-nos um pouco mais de perto em alguns art.ºs deste diploma:

Art.º 1.º

(Jurisdição administrativa e Fiscal)

A jurisdição administrativa e fiscal é exercida por tribunais administrativos e fiscais, órgãos de soberania com competência para administrar a justiça em nome do Povo.

¹⁸⁶ Que de resto, ainda que a respeito de outra matéria, já citamos

¹⁸⁷ Preâmbulo do Decreto-Lei 129/84 de 27 de abril

¹⁸⁸ Preâmbulo do Decreto-Lei 129/84 de 27 de abril

Art.º 3.º

(Função jurisdicional)

Incumbe aos tribunais administrativos e fiscais, na administração da justiça, assegurar a defesa dos direitos e interesses legalmente protegidos, reprimir a violação da legalidade e dirimir os conflitos de interesses públicos e privados no âmbito das relações jurídicas administrativas e fiscais.

Art.º 4.º

(Limites da jurisdição)

- 1 – Estão excluídos da jurisdição administrativa e fiscal os recursos e as ações que tenham por objeto:
- a) atos praticados no exercício da função pública e de responsabilidade pelos danos decorrentes desse exercício;
 - b) normas legislativas e responsabilidade pelos danos recorrentes do exercício da função legislativa;
 - c) atos em matéria administrativa dos tribunais judiciais;
 - d) atos relativos ao inquérito e instrução criminais e ao exercício da ação penal;
 - e) qualificação de bens como pertencentes ao domínio público e atos de delimitação destes com bens de outra natureza;
 - f) questões de direito privado, ainda que qualquer das partes seja de direito público;
 - g) atos cuja competência para apreciação pertença por lei à competência de outros tribunais;

Ao lermos conjugadamente estes artigos, o que resulta é uma atitude um tanto subalternizadora da jurisdição administrativa que, na realidade, dirimiria questões que não estivessem entregues legalmente ao cuidado de outro foro, o que se compreende (como de resto tivemos já oportunidade de referir) na medida em que na história do contencioso administrativo mais próxima da altura, os problemas resultantes das relações entre Administração e administrados estavam entregues a tribunais administrativos que, na verdade, eram vistos como órgãos integrantes da própria estrutura da Administração¹⁸⁹. De facto, o que este diploma vem consagrar, em matéria de âmbito de jurisdição administrativa, é uma cláusula geral, no art.º 3.º, fazendo coincidir a competência dos TAF com o âmbito da jurisdição administrativa e fiscal e, de igual modo, excluindo, no art.º 4.º, algumas matérias, de entre outras, do âmbito desta mesma jurisdição¹⁹⁰. Com a opção definitiva pela constitucionalização de uma jurisdição administrativa autónoma o paradigma mudou completamente mas a desconfiança em relação

¹⁸⁹ AMARAL, Diogo Freitas do; ALMEIDA, Mário Aroso de – *Grandes linhas da reforma do contencioso administrativo*. 3.º edição revista e aumentada. Coimbra: Almedina, 2004. p. 25

¹⁹⁰ ESTORNINHO, Maria João – A reforma de 2002 e o âmbito da jurisdição administrativa. *Cadernos de Justiça Administrativa*. Braga: Cejur. N.º 35, setembro/outubro 2002, p. 3

a estes tribunais continuou, permanecendo muitas matérias materialmente administrativas na órbita de tribunais que não os administrativos. Para esta situação, também muito contribuía o facto de, na verdade, Portugal não ter estado durante muitos anos dotado de uma rede de TAF que favorecessem uma aproximação às populações, sendo que há questões cuja resolução (em termos práticos) pressupõe esta proximidade¹⁹¹.

Sem embargo do que fica dito, facto é que com a revisão constitucional de 1989, a plena constitucionalização da autonomia da jurisdição administrativa e bem assim da afirmação desta jurisdição como sede natural da resolução dos conflitos entre particulares e Administração, aponta para dois aspetos de grande importância: o primeiro contende com a indicação que o legislador constitucional dá ao legislador ordinário para que crie as necessárias condições para o progressivo alargamento do âmbito da jurisdição administrativa e, por outro lado, para a definição do âmbito da jurisdição administrativa não pela negativa, isto é, por aquilo que não cabe ao julgamento dos tribunais judiciais, mas sim pela positiva, indicando-se claramente quais as matérias que cabem a esta jurisdição¹⁹².

Esta matéria de que vimos de falar foi amplamente discutida durante a comissão eventual para a revisão da Constituição, da qual viria a sair a Constituição revista de 1997, a propósito do até então art.º 214.º n.º 3 (atual 212.º n.º 3) onde se dizia que «Compete aos tribunais administrativos e fiscais o julgamento das acções e recursos contenciosos que tenham por objecto dirimir os litígios emergentes das relações jurídicas administrativas e fiscais». O grupo parlamentar do PS no projeto de revisão que apresentou, indicou como alteração a ser feita ao então n.º 3 o seguinte inciso “3 – Compete aos tribunais administrativos e fiscais, ressalvadas as excepções previstas na lei, o julgamento das acções e recursos contenciosos que tenham por objecto dirimir os litígios emergentes das relações jurídicas administrativas e fiscais”¹⁹³. Este projeto de alteração surge da dificuldade que ia sendo apontada pela doutrina que se traduzia no facto de pesasse embora o que estava escrito na lei haver muitas excepções, nomeadamente “os recursos das decisões dos conservadores de notários, os recursos da aplicação de coimas e uma série de outros casos são hoje deferidos não a tribunais administrativos e fiscais mas, sim, a tribunais judiciais. Também certas decisões disciplinares do Conselho Superior da Magistratura,

¹⁹¹ AMARAL, Diogo Freitas do; ALMEIDA, Mário Aroso de – *Grandes linhas da reforma...* p. 26.

¹⁹² AMARAL, Diogo Freitas do; ALMEIDA, Mário Aroso de – *Grandes linhas da reforma...* p. 27

¹⁹³ *Diário da Assembleia da República* [Em linha]. II série – A, n.º 27 de 07 de março de 1996, VII legislatura, 1.ª sessão legislativa (1995-1996). p. 484 - (24) [Consult. 03 de maio de 2019]. Disponível em <http://debates.parlamento.pt/catalogo/r3/dar/s2a/07/01/027S1/1996-03-07/24>

do Tribunal Constitucional, etc., não são deferidas aos tribunais administrativos e fiscais mas, sim, a tribunais comuns ou a tribunais não administrativos e fiscais”¹⁹⁴. Em sede de apreciação, em primeira leitura, deste projeto de alteração, destaque-se a intervenção do deputado Moreira da Silva (PSD) “Desde 1985, houve uma tentativa para que as questões, não só as formalmente administrativas mas as materialmente administrativas, transitassem para a jurisdição administrativa, com a ressalva de algumas exceções. E penso que essas exceções a breve, médio ou longo prazo, poderiam tender para também serem incluídas na jurisdição administrativa”¹⁹⁵. Enfim, por economia de razões, sempre diremos que este projeto não logrou ser aprovado (neste particular inciso), sendo aliás retirado da discussão pelo grupo parlamentar que o propusera, pelo receio, entre outros, de que a expressão "ressalvadas as exceções previstas na lei" assim posta na Lei Fundamental fosse dar aso à introdução de uma cláusula em branco cujo preenchimento caberia ao legislador ordinário, bastando para isso arguir uma qualquer justificação o que, no fim do dia, conduziria ao esvaziar da inovação constitucional de 1989 de introduzir uma jurisdição administrativa autónoma¹⁹⁶ ficando, porém, bem clara a ideia que grassava na mente dos decisores políticos de que a sede natural para resolução dos conflitos jurídico-administrativos eram os tribunais administrativo e fiscais.

Esta questão da atribuição aos TAF do julgamento das questões relacionadas com o contencioso administrativo e fiscal ou da atribuição de algumas matérias à jurisdição comum fez também o seu caminho no pensamento da doutrina. Esta discussão centra-se em saber qual o alcance da reserva constitucional da jurisdição administrativa consagrada pelo art.º 212.º n.º 3 da CRP. Assim, duas questões há que são essenciais para esta matéria: a primeira está em saber se os TAF só podem julgar questões de Direito Administrativo, e aqui a resposta parece ser negativa pois que, na atualidade, há muitas questões que estão fora do âmbito da cláusula geral do art.º 212.º n.º 3 mas que são atribuídas

¹⁹⁴ *Diário da Assembleia da República* [Em linha]. II série – RC, n.º 50, de 08 de novembro de 1996, VII legislatura, 2.ª sessão legislativa (1996-1997). p. 1544 [Consult. 03 de maio de 2019]. Disponível em <http://debates.parlamento.pt/catalogo/r3/dar/s2rc/07/02/050/1996-11-07/1544>

¹⁹⁵ *Diário da Assembleia da República* [Em linha]. II série – RC, n.º 50, de 08 de novembro de 1996, VII legislatura, 2.ª sessão legislativa (1996-1997). p. 1545 [Consult. 03 de maio de 2019]. Disponível em <http://debates.parlamento.pt/catalogo/r3/dar/s2rc/07/02/050/1996-11-07/1545>

¹⁹⁶ *Diário da Assembleia da República* [Em linha]. II série – RC, n.º 110, VII legislatura, 2.ª sessão legislativa (1996-1997). pp. 3228 e ss. [Consult. 03 de maio de 2019]. Disponível em <http://debates.parlamento.pt/catalogo/r3/dar/s2rc/07/02/110/1997-06-26/3228>

por lei aos TAF¹⁹⁷; já a segunda questão que se levanta é a de saber se só os TAF podem julgar questões de Direito Administrativo. Aqui há três posições que podem ser apontadas: a primeira, mais restritiva, assume que a CRP consagra uma reserva absoluta de jurisdição que não permite entregar a outros tribunais o julgamento de litígios materialmente administrativos; a segunda é uma posição mitigada que admite a remissão para a jurisdição comum de questões emergentes de relações jurídicas administrativas, quando o que esteja em causa diga respeito à defesa de direitos fundamentais dos cidadãos, assegurando-se, por esta via, uma proteção mais intensa, tendo em vista as dificuldades da jurisdição administrativa (nomeadamente a demora na tramitação dos processos); a terceira posição colhe-se do posicionamento do Tribunal de Conflitos, do Tribunal Constitucional e, igualmente, do STA e verte-se na ideia de que o art.º 212.º n.º 3 da CRP estabelece uma regra definidora de um modelo típico que pode ser adaptado ou sofrer desvios em casos especiais com o limite de não se desfigurar o núcleo que dá ser à autonomia da jurisdição administrativa e fiscal e que, nos dizeres de VIEIRA DE ANDRADE, é a mais equilibrada das três¹⁹⁸.

Deixando para trás este breve excursus, avancemos então para a reforma da justiça administrativa de 2002. Era uma reforma reclamada pela doutrina, desde logo porque a reforma do contencioso administrativo de 1984/85 com a publicação do ETAF e da LPTA se revelou incompleta e porque, para além do resto, tinham ocorrido as revisões constitucionais de 1989 e de 1997 que, a diferentes títulos, alteraram grandemente o enquadramento destas matérias na ordem constitucional, o que, tudo somado, redundava na necessidade de uma reforma mais profunda e alargada do contencioso administrativo, nomeadamente, a nível da delimitação do âmbito da jurisdição administrativa¹⁹⁹. Desta reforma destaca-se, como já dissemos, a novidade de o âmbito de jurisdição não ser mais definido tendo por base aquelas matérias que não coubessem à competência de outros tribunais, nem por recurso a uma cláusula de âmbito geral, mas sim através de um elenco positivo de grande significado no que tange à (re)afirmação de um espaço próprio da jurisdição administrativa²⁰⁰ plasmado no art.º 4.º da Lei 13/2002, de 19 de fevereiro, que aprovou o novo ETAF. No âmbito das competências que entram na jurisdição administrativa, há duas matérias que merecem especial destaque pelo seu carácter mais inovador: a competência para dirimir todas as questões que digam respeito à responsabilidade civil extracontratual

¹⁹⁷ ANDRADE, J. C. Vieira de – *A justiça...* p. 98

¹⁹⁸ ANDRADE, J. C. Vieira de – *A justiça...* pp. 98 e 99

¹⁹⁹ Manifesto de Guimarães. *Cadernos de Justiça Administrativa*. Braga: CEJUR, N.º 16, julho/agosto de 1999, p. 91

²⁰⁰ ESTORNINHO, Maria João – A reforma de 2002 e o âmbito da jurisdição administrativa. *Cadernos...* p. 4

do Estado e outras entidades públicas, bem como a competência para a resolução de contratos realizados pelo Estado ou outras entidades públicas que a lei especificamente submeta, ou de que admita a submissão, a um procedimento pré-contratual de direito público ou que as partes tenham especificamente submetido a um regime substantivo de direito público²⁰¹, inovações estas que, desde logo, foram previstas nas orientações para a elaboração dos projetos do CPTA e ETAF, no que tangia à clarificação do âmbito da jurisdição administrativa, conforme anexo ao Despacho n.º 1602/2001 (2.ª série), de 15 de janeiro de 2001, do Ministério da Justiça²⁰². Diga-se também, que o art.º 5.º da Lei 13/2002, de 19 de fevereiro, procedeu a uma alteração aos art.º 74.º e 77.º do Código das Expropriações, aprovado pela Lei 168/99, de 18 setembro, (entretanto já diversas vezes alterada), no sentido de entregar ao julgamento dos TAF as questões relacionadas com a reversão e consequente adjudicação de bens expropriados.

Evidentemente, não se discute nem a bondade nem o passo de gigante que a reforma do contencioso administrativo de 2002 constituiu, naquilo que contende com o reforço de um processo administrativo subjetivizado, de alargamento do âmbito de jurisdição, na assunção de uma jurisdição plena, entre outros aspetos. Contudo, esta reforma não alcançou em plenitude os seus desideratos.

Assim, 10 anos volvidos começaram a ser lançadas as bases de uma nova reforma do contencioso administrativo. Nesta reforma, naturalmente que o tema do âmbito da jurisdição também estaria presente. Deste modo, logo ao início, a então Ministra da Justiça, Paula Teixeira da Cruz, designou uma comissão de ilustres administrativistas para proceder a esta reforma que, de resto, em termos de processo administrativo, estava já prevista no art.º 4.º da Lei 15/2002, de 22 de fevereiro, com a missão de “identificar os principais problemas que obstam à celeridade do funcionamento dos nossos tribunais administrativos”²⁰³ cabendo-lhe, concomitantemente, “repensar o âmbito da jurisdição administrativa de modo a que, definitivamente, sejam apreciadas e julgadas no seio dos tribunais administrativos todas as questões que, por natureza, pertençam ao foro administrativo e que só por razões de ordem prática ou de algum complexo histórico herdado do passado justificavam que permanecessem no seio da jurisdição comum”²⁰⁴.

²⁰¹ AMARAL, Diogo Freitas do; ALMEIDA, Mário Aroso de – *Grandes linhas da reforma...* p. 117

²⁰² *Cadernos de Justiça Administrativa*. Braga: CEJUR. N.º 25, janeiro/fevereiro de 2001, p. 62

²⁰³ CRUZ, Paula Teixeira da – Discurso da Ministra da Justiça. *Cadernos de Justiça Administrativa*. Braga: CEJUR. N.º 94, julho/agosto de 2012, p. 7

²⁰⁴ CRUZ, Paula Teixeira da – Discurso da Ministra da Justiça. *Cadernos...* Braga: CEJUR. N.º 94, julho/agosto de 2012, p. 7

Destarte, logo na exposição de motivos da Proposta de Lei n.º 331/XII diz-se que, quanto ao ETAF, as principais alterações prendem-se com a definição do âmbito da jurisdição administrativa, prevista no artigo 4.º, tendo como pano de fundo o entendimento de que a sede do julgamento das matérias jurídico-administrativas são os TAF, salvo aquelas matérias que, atendendo a uma perspetiva prática, devam ficar de fora desta jurisdição²⁰⁵. Deste modo, vêm a aparecer no novo ETAF de 2015 (ou melhor com o Decreto - Lei n.º 214-G/2015, de 02 de outubro, que procede à décima primeira alteração ao Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, aprovado pela Lei n.º 13/2002, de 19 de fevereiro) como principais inovações no âmbito da jurisdição administrativa, consagradas nas alíneas i) e l) do art.º 4.º, respetivamente, as ações de condenação à remoção de situações constituídas em via de facto, sem título que as legitime, e a impugnação de decisões judiciais da Administração Pública que apliquem coimas no âmbito do ilícito de mera ordenação social por violação de normas de direito administrativo em matéria de urbanismo, sendo que esta última novidade talvez se assuma como a maior desta reforma e até, de uma perspetiva histórica, verdadeiramente fraturante²⁰⁶. Efetivamente, como dissemos aqui, estas acabam por ser as alterações mais relevantes em termos de chamamento de matérias ao âmbito da jurisdição administrativa que se encontravam fora dela, embora, no anteprojeto sujeito a discussão pública o leque destas matérias fosse maior, pois lá se incluía: i) a fiscalização dos atos administrativos do Presidente do STJ e do Conselho Superior da Magistratura e do seu Presidente; ii) a “fixação da justa indemnização devida por expropriações, servidões e outras restrições de utilidade pública”; iii) as “impugnações judiciais de decisões da Administração Pública que apliquem coimas [e o mesmo será de dizer, por identidade ou maioria de razão, relativamente às sanções acessórias], no âmbito do ilícito de mera ordenação social, por violação de normas de direito administrativo em matéria de ambiente, ordenamento do território, urbanismo, património cultural e bens do Estado”²⁰⁷.

²⁰⁵ Preâmbulo da Proposta de Lei n.º 331/XII

²⁰⁶ MARTINS, Licínio Lopes – Âmbito da jurisdição administrativa no Estatuto dos Tribunais administrativos e Fiscais. *Cadernos de Justiça Administrativa*. Braga: CEJUR, N.º 106, julho/agosto de 2014. p. 9

²⁰⁷ NEVES, Ana Fernandes – Alargamento do âmbito da jurisdição administrativa. In GOMES, Carla Amado; NEVES, Ana Fernanda; SERRÃO, Tiago – *O anteprojeto de revisão do Código de Processo nos Tribunais Administrativos e do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais em debate*. Lisboa: Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 2014. p. 436. Note-se que, por exemplo, a fiscalização dos atos administrativos do Presidente do STJ e do Conselho Superior da Magistratura e do seu Presidente acabou mesmo por ficar excluídas do âmbito da jurisdição administrativa, nos termos da al. c) do n.º 4 do art.º 4.º do atual ETAF e da mesma maneira, continuando a tradição na ordem jurídica portuguesa, a questão da indemnização nos casos de expropriação continua na esfera da jurisdição comum.

Mas se aquelas alterações foram as mais importantes, nem por isso se deixe de assinalar outras, como por exemplo, o alargamento da jurisdição administrativa sobre a generalidade dos contratos feitos por pessoas coletivas de direito público ou outras entidades adjudicantes nos termos da al. e) do n.º 1 do art.º 4.º do ETAF e também das disposições do Código dos Contratos Públicos²⁰⁸. Assinale-se também, o acrescento à jurisdição administrativa e fiscal trazido pela revisão de 2015 do ETAF do julgamento da responsabilidade pelos danos resultantes do exercício da função política das pessoas coletivas de direito público - art.º 4.º n.º 1 al. f) do ETAF (quando no ETAF de 2002 apenas estava prevista a responsabilidade por atos decorrentes da atividade judicial e legislativa - art.º 4.º n.º 1 al. g))²⁰⁹ e aclarando-se que na atualidade é aos TAF que cabe a apreciação das causas que tenham como motivo a responsabilidade de pessoas coletivas de direito público qualquer que seja o âmbito da sua atuação, como de resto sublinha, a título de exemplo, o Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra de 12 de setembro de 2017, quando afirma que “É inquestionável que o legislador do novo ETAF cometeu à jurisdição administrativa a apreciação de responsabilidade civil extracontratual da Administração Pública, independentemente da questão de saber se esta responsabilidade emerge de uma actuação de gestão pública ou de uma actuação de gestão privada”²¹⁰ ou ainda o Acórdão do mesmo tribunal de 07 de novembro de 2017 quando diz que “Com o novo regime do ETAF foi propósito do legislador confiar à jurisdição administrativa e fiscal os litígios emergentes da responsabilidade extracontratual da Administração, independentemente de estarem em causa atos de gestão pública ou privada”²¹¹. Da mesma forma, o art.º 7.º daquele Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 02 de outubro, procede à alteração do Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro (RJUE - Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação) passando o n.º 8 do art.º 85.º a estabelecer que a competência para o conhecimento dos requerimentos da autorização judicial para a promoção direta da execução das obras de urbanização quando a Câmara Municipal não tenha promovido a sua execução compete ao TAF de círculo onde se localiza o imóvel e, bem assim, que o mandato para entrada em domicílio de quem não autoriza a sua entrada por parte de funcionários

²⁰⁸ ANDRADE, J. C. Vieira de – *A justiça...* p. 109

²⁰⁹ ANDRADE, J. C. Vieira de – *A justiça...* p. 110

²¹⁰ Ac. Tribunal da Relação de Coimbra de 12.09.2017. [Em linha]. [Consult. 11 de setembro de 2019]. Disponível em http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=418&tabela=lei_velhas&nversao=1&so_mio=

²¹¹ Ac. Tribunal da Relação de Coimbra de 07.11.2017 [Em linha]. [Consult. 11 de setembro de 2019]. Disponível em http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=418&tabela=lei_velhas&nversao=1&so_mio=

municipais que desenvolvem uma função inspetiva é pedido junto dos TAF²¹².

Por último, não podemos deixar de chamar a atenção para a recentíssima (à data em que se escreve) Lei n.º 114/2019, de 12 de setembro²¹³, que procede à décima segunda alteração ao Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais com data prevista de entrada em vigor para dia 11 de novembro de 2019 (nos termos do art.º 6.º da referida Lei²¹⁴). A nova redação da al. I) do n.º 1 do art.º 4 (onde se contempla o âmbito da jurisdição administrativa) passa a integrar a impugnação judicial de decisões da administração pública que apliquem coimas no âmbito do ilícito de mera ordenação social por violação de normas tributárias. *De iure constituto*, e à primeira vista, poderíamos pensar que estamos perante um novo alargamento do âmbito da jurisdição (no sentido do chamamento ao interior da jurisdição administrativa e fiscal de uma matéria que se encontrava fora dela) mas, na verdade, parece que não é assim, pois esta matéria já estava incluída no art.º 49.º n.º 1 al. b) do ETAF, que determina qual a competência dos tribunais tributários, e cuja redação não é tocada pelo novo diploma. O que se nos afigura é ter havido aqui um reforço da ideia de se encarar a jurisdição administrativa e fiscal de um ponto de vista uno, como parece atestar a nova redação do art.º 1.º do ETAF que no seu n.º 1 passa a dizer que “Os tribunais da jurisdição administrativa e fiscal são os órgãos de soberania com competência para administrar a justiça em nome do povo, nos *litígios emergentes das relações jurídicas administrativas e fiscais*, nos termos compreendidos pelo âmbito de jurisdição previsto no artigo 4.º deste Estatuto”²¹⁵.

Assim sendo, afigura-se-nos hoje o art.º 4.º do ETAF como sendo o depositário do âmbito da jurisdição dos TAF, desenvolvendo o que desde logo nos apresenta a Lei Fundamental no art.º 212.º n.º 3, quando nos mostra quais as ações e recursos que cabe aos tribunais administrativos e fiscais julgar e sendo o repositório dos sucessivos chamamentos ao seio da jurisdição administrativa operados pelas subsequentes reformas. Na verdade, a configuração do art.º 4.º do ETAF, acolhendo e excluindo matérias que cabe ao juiz administrativo e fiscal conhecer e julgar, só se compreende pela forma como aquele inciso constitucional está formulado, consagrando não uma reserva material absoluta de jurisdição, que teria como consequência que os TAF tivessem de julgar todas as questões de direito administrativo, mas

²¹² ANDRADE, J. C. Vieira de – *A justiça...* p. 121

²¹³ Trata-se de uma lei da maior importância tendo em conta o objeto da presente dissertação, pelo que lhe dedicaremos um ponto autónomo deste trabalho.

²¹⁴ Art.º 6.º Lei 114/2019 de 12 de setembro: “A presente lei entra em vigor 60 dias após a sua publicação”.

²¹⁵ Cf. art.º 2.º da Lei n.º 114/2019, de 12 de setembro

antes um âmbito geral de que, tendencialmente, as questões administrativas devem ser atribuídas ao conhecimento do juiz administrativo, como foro próprio, não obstante a possibilidade de o legislador, com algum grau de liberdade, poder afetar estas questões a outra jurisdição, sem nunca, repare-se, pôr em causa a dualidade de jurisdições²¹⁶.

Para terminar este ponto, vale a pena fazer uma particular referência ao Direito Tributário²¹⁷ por neste âmbito ainda se verificar também alguma confusão sobre a que ordem de jurisdição cabe decidir determinados litígios. Assim, ensina FREITAS DA ROCHA que há na atual configuração do Direito Tributário, três tipos de litígios que estão cometidos ao direito comum e que deveriam ser atribuídos à área tributária, a saber: os litígios respeitantes a infrações tributárias, em particular os crimes tributários; os litígios respeitantes à cobrança coerciva de dívidas tributárias e equiparadas (cujos processos por vezes ocorrem nos tribunais comuns, nos termos do art.º 151.º n.º 2 do Código de Procedimento e Processo Tributário); e, finalmente, os litígios respeitantes a atuações preparatórias da constituição — ou da possível constituição — de uma relação jurídica tributária, mais precisamente na prática de atos de inspeção tributária fora do horário normal de funcionamento sem o consentimento do visado e, bem assim, dos pedidos da administração tributária para a realização de diligências necessárias ao apuramento da situação tributária dos contribuintes, em casos de oposição legítima destes, nos termos dos art.º 35.º n.º 3 do Regime Complementar do Procedimento de Inspeção Tributária e 63.º n.º 5 da Lei Geral Tributária, que na atualidade estão também acometidas aos tribunais comuns²¹⁸.

²¹⁶ ALMEIDA, Mário Aroso de; CADILHA, Carlos Alberto Fernandes - *Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos*. 4.ª edição. Coimbra: Almedina. 2017. p. 18

²¹⁷ A propósito, diga-se que a nova redação da subalínea i), da al. e) do art.º 1.º do ETAF dada pela Lei 114/2019, de 12 de setembro, atribui à competência dos tribunais tributários o conhecimento dos pedidos de declaração da ilegalidade de todas normas administrativas emitidas em matéria fiscal, e não só, como até agora, das que tivessem caráter local ou regional.

²¹⁸ ROCHA, Joaquim Freitas da - *Competência dos tribunais tributários, pós-modernidade jurídica e des-jurisdicionalização*. [Em linha]. pp. 3 e 4 [Consult. 21 de agosto de 2019]. Disponível em https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/37325/3/Competencia_TT_pos_modernidade.pdf

5 – AS ESPECIALIDADES DO DIREITO ADMINISTRATIVO

5.1 – DO DIREITO ADMINISTRATIVO ESPECIAL

Nesta busca de argumentos que justifiquem a manutenção, em Portugal, de uma dualidade de jurisdições – comum e administrativa – cabe-nos agora a missão de olharmos para uma questão que contende com o Direito Administrativo substantivo e adjetivo.

Dado o objeto da dissertação, abster-nos-emos de considerações de ordem doutrinária acerca de questões como a natureza, a função ou até mesmo a caracterização deste ramo do Direito. Uma palavra, contudo, se impõem acerca de uma divisão que, pese a juventude deste ramo do Direito (face ao Direito Civil) temos já de fazer e que conduzirá a um argumento fundamental para a manutenção da dualidade de jurisdições. Assim, olhando panoramicamente para o Direito Administrativo poderíamos dividi-lo em dois grandes campos: o Direito Administrativo Geral e o Direito Administrativo Especial²¹⁹. O primeiro caracteriza-se por ser a divisão onde se depositam as normas genéricas aplicáveis às diversas situações, os princípios gerais, os conceitos básicos, enfim, as normas fundamentais deste ramo do Direito; o segundo diz respeito a um conjunto de normas que regulam setores específicos de intervenção administrativa, providas de princípios que sustentam uma unidade interna própria de cada um destes setores que agregamos, genericamente, sob o nome de “Direito Administrativo Especial” e que se assumem, a final, como um conjunto de ramos autónomos do Direito Administrativo²²⁰. Mas porquê esta divisão? Sem nos alongarmos em demasiadas considerações de âmbito histórico, sempre diremos que a razão principal se encontra na evolução da forma como a própria atividade administrativa foi sendo encarada: se, quando surgiu, na época liberal, o Direito Administrativo, como Direito a que se subordina a Administração Pública, era um Direito votado unicamente à garantia da segurança, propriedade e liberdade dos cidadãos e, outrossim, da ordem pública, na sociedade pós-liberal passou a exigir-se que a Administração Pública começasse a intervir mais, dado que se principiou a verificar que, por si só, o mercado não era capaz de resolver com justiça os problemas que surgiam associados às crises económicas que se vão sucedendo, primeiro, e às guerras mundiais, depois²²¹. Esta intervenção vai consubstanciar-se na auto regulação dos interesses profissionais e económicos, na abertura à

²¹⁹ AMARAL, Diogo Freitas do – *Curso de Direito Administrativo*. 4.ª edição. Coimbra: Almedina, 2016. Vol. I. p. 155

²²⁰ OTERO, Paulo; GONÇALVES, Pedro – *Tratado de Direito Administrativo Especial*. Coimbra: Almedina, 2009. Vol. I. p. 7

²²¹ ANDRADE, J. C. Vieira de – *Lições de Direito Administrativo*. 4.ª edição. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2015. pp. 21 e 22

participação procedimental e orgânica dos interessados, na prestação de serviços aos cidadãos nas áreas económica, social e cultural, na autorização ou licenciamento de atividades privadas, na gestão de bens e meios de produção²²². Com o que se acaba de dizer, passa-se de um estado liberal e abstencionista, para um estado prestacionista: de Estado Liberal, para Estado Social. Mas este paradigma, sobretudo a partir da última década do séc. XX, sofreu grandes alterações: a doutrina aponta, na atualidade, para a substituição do Estado Social por um estado Regulador e Garantidor, que se caracteriza, por exemplo, pela integração na agora chamada União Europeia, pelo enfraquecimento estadual em virtude da sujeição do ordenamento jurídico nacional ao primado do Direito Europeu e das suas instituições, ao mesmo tempo que aparece o Governo como um poder de coordenação de vários centros de poder supra nacionais – OCDE, OMC, FMI entre outros²²³. A realidade descrita remete-nos para um Direito Administrativo como um “ramo de Direito expansivo”, como manifestação da multiplicidade de tarefas confiadas ao Estado nos mais diversos domínios²²⁴. Numa palavra, a evolução da realidade administrativa, sobretudo nas últimas décadas, fruto dos vários fenómenos que apresentamos, conduz a uma complexificação quanto à atuação e quanto à própria organização²²⁵ da Administração Pública e do Direito Administrativo²²⁶ que, paulatinamente, vai conduzindo ao enxerto de pequenos ramos de Direito Administrativo Especial dentro do grande ramo do Direito Administrativo Geral que, na atualidade, gozam de autonomia científica e académica como verdadeiros ramos autónomos do Direito Administrativo Geral, obedecendo a conceções e conceitos próprios que, por sua vez, são frutos amadurados do desenvolvimento legal, doutrinal e jurisprudencial criados em torno de si (v.g.: Direito dos Contratos Públicos, Direito do Urbanismo e do Ambiente, Direito do Emprego Público, Direito do

²²² ANDRADE, J. C. Vieira de – *Lições...* p. 23

²²³ ANDRADE, J. C. Vieira de – *Lições...* p. 27

²²⁴ OTERO, Paulo; GONÇALVES, Pedro – *Tratado...* p. 5

²²⁵ Quanto a este assunto em particular, veja-se, por exemplo, que se até há algumas décadas bastaria, ao olhar para o organigrama tradicional da Administração Pública portuguesa, estudar a Administração Direta e Indireta do Estado e Administração Autónoma (e já assim com a complexificação resultante dos braços em que cada um destes ramos se estende), na atualidade impõem-se avançar um pouco mais neste estudo e descobrir todo um conjunto de órgãos de natureza administrativa que funcionam em Portugal e sem os quais não há um panorama real e completo da realidade administrativa e que não se encaixam perfeitamente na estrutura tradicional da Administração Pública: é a chamada Administração Independente. Cf. AMARAL, Diogo Freitas do – *Curso...* p. 245

²²⁶ ESTORNINHO, Maria João – *Contratos da Administração Pública: esboço de autonomização curricular*. Coimbra: Almedina, 1999. p. 14

Desporto entre outros)²²⁷.

5.2 – DOIS CASOS INSUSPEITOS DE ESPECIALIZAÇÃO

5.2.1 – O CASO DE INGLATERRA

Tradicionalmente, na Europa, dividem-se os sistemas administrativos em dois grandes grupos: o sistema administrativo de tipo francês, ou de administração executiva (também chamado de sistema continental) e o sistema administrativo de tipo inglês, ou de administração judicial.

Fazendo um apanhado muito genérico daquilo que caracteriza e distingue cada um deles, sempre diremos que no que toca ao sistema administrativo francês, este se denota pela sujeição da Administração aos tribunais administrativos, pela subordinação da Administração ao Direito Administrativo e pelo privilégio da execução prévia; por oposição, o sistema de administração inglês é marcado pela sujeição da Administração aos tribunais comuns, pela subordinação da Administração ao direito comum e pela execução judicial das decisões administrativas²²⁸.

Seguindo a lição de FREITAS DO AMARAL, se quisermos fazer um paralelo entre os dois sistemas, tradicionalmente (veremos que na atualidade os dois sistemas se aproximam em alguns

²²⁷ Esta “especialização” do Direito Administrativo está também consolidada a nível académico, pois que em todas as licenciaturas em Direito, para lá de unidades curriculares que versam sobre Direito Administrativo geral, alcançaram plena autonomia pedagógica (e científica) vários ramos do Direito Administrativo Especial. Veja-se, a título de exemplo, a licenciatura em Direito na Escola de Direito da Universidade do Minho em que logo no 1.º ano se oferece, como opção, uma unidade curricular de Direito da Organização Administrativa, fazendo parte do currículo obrigatório, no 2.º ano, uma unidade curricular de Direito Administrativo e como opção uma unidade curricular de Direito do Ambiente e uma de Direito Económico. Já no terceiro ano aparece como obrigatória uma unidade curricular de Direito Processual Administrativo – v. Anexo II do Despacho RT/C-29/2016 da Reitoria da Universidade do Minho de 05 de julho de 2016 que procede à alteração à Licenciatura em Direito, disponível em [https://www.direito.uminho.pt/pt/Ensino/PublishingImages/Paginas/Licenciatura-em-Direito/Despacho_RTC-29_2016%20\(1\).pdf](https://www.direito.uminho.pt/pt/Ensino/PublishingImages/Paginas/Licenciatura-em-Direito/Despacho_RTC-29_2016%20(1).pdf) [Consult. 23 de abril de 2019]. Veja-se, mais flagrantemente, a alteração feita ao Mestrado em Direito Administrativo pelo Despacho RT/C-13/2018 da Reitoria da Universidade do Minho, pelo qual se institui uma especialização só sobre Direito Administrativo Especial, na qual estão contempladas áreas como o Direito dos Contratos Públicos, o Direito do Emprego Público e o Direito do Ambiente – v. quadro n.º 6 do referido Despacho.[Em linha]. [Consult. 23 de abril de 2019]. Disponível em https://www.direito.uminho.pt/pt/Ensino/Mestrados/PublishingImages/Paginas/Mestrado-em-DireitoAdministrativo/Despacho_RTC13_2018%20altera%C3%A7%C3%A3o%20ao%20Mestrado%20em%20DireitoAdministrativo.pdf

²²⁸ AMARAL, Diogo Freitas do – *Curso...* pp. 91 a 97

pontos) teremos de observar o seguinte: quanto às garantias jurídicas dos particulares, em Inglaterra confere-se aos tribunais comuns amplos poderes de injunção face à Administração que, tal como a generalidade dos cidadãos, lhe fica subordinada ao passo que em França, apenas é permitido aos tribunais administrativos anularem as decisões ilegais das autoridades ou condenarem-nas ao pagamento de indemnizações, mantendo-se a independência entre o poder judicial e a Administração; no que respeita à execução das decisões administrativas, no sistema de administração executiva dá-se autoridade própria a essas mesmas decisões, dispensando-se a intervenção prévia dos tribunais²²⁹, ao passo que no sistema de administração judiciária, faz-se depender a execução das decisões da prolação de sentença do tribunal judicial; no sistema de tipo francês, o direito regulador da atividade da Administração é o direito Administrativo, ao passo que no sistema de tipo britânico, é o direito comum; se nos debruçarmos sobre o tópico do controlo jurisdicional da Administração, verificamos que em França (e nos países que adotaram o mesmo sistema administrativo) há uma dualidade de jurisdições, dado que aquele controlo é entregue a tribunais administrativos ao passo que em Inglaterra há uma unidade de jurisdição, posto que este é entregue aos tribunais comuns; por último, no que toca à organização administrativa, o sistema francês é centralizado ao passo que o sistema britânico é descentralizado²³⁰.

Dado o objeto da presente dissertação, não nos vamos deter aqui num estudo aprofundado sobre as peculiaridades do sistema de justiça inglês. Para o que aqui nos interessa, sempre diremos que até ao séc. XIX não foi sentida a necessidade nem de um direito especial para regular as relações entre os cidadãos e a Administração nem órgãos judiciais específicos para julgar essa mesma Administração, fruto, em boa medida, da ausência de uma centralização administrativa e do primado do Parlamento sobre o poder do Monarca estabelecido desde os finais do séc. XVII, mas também do facto de a transição da Monarquia Absoluta para um regime parlamentar-liberal ter-se dado de forma temporã, cabendo ao Parlamento controlar a legalidade da atuação de toda a Administração e bem assim do Governo; a ausência de conceitos como Estado ou mesmo de Administração como concebidos no continente

²²⁹ Tradicionalmente, em Portugal, as decisões da Administração também gozavam do privilégio da execução prévia. Esta situação, porém, adquiriu um carácter excecional (aplicável apenas “nos casos previstos na lei”) com a redação dada ao art.º 176.º n.º 1 do CPA após a reforma de 2015. Segundo o n.º 2 do art.º 8.º do DL n.º 4/2015, de 07 de janeiro, deveria ter sido aprovada, no prazo de 60 dias após a entrada em vigor do novo CPA aquela dita lei que regulasse os termos, os casos e as formas em que os atos administrativos pudessem ser impostos coercivamente pela Administração. À data em que se escreve esta lei ainda não apareceu no ordenamento jurídico português.

²³⁰ AMARAL, Diogo Freitas do – *Curso...* p. 99

europeu e, por último, um sistema judicial baseado na *common law*²³¹.

Ao longo do séc. XIX e até à primeira metade do séc. XX, com o advento do Estado Social, foi-se desenvolvendo um aparelho de Administração Central que determinou o aparecimento dos *administrative tribunals* que são órgãos independentes mas integrados na Administração, com a finalidade de resolver litígios em que a Administração estivesse envolvida deixando estas matérias paulatinamente de ser atribuídas aos *courts* (ou tribunais comuns), tendo em vista razões de maior acessibilidade à justiça, celeridade, menor custo do processo e, saliente-se, a maior preparação dos juizes²³².

À medida que se desenvolve o Estado Social (sobretudo a partir da II Guerra Mundial) e avulta com mais intensidade a intervenção estadual surge a necessidade de dar uma maior regulação aqueles *administrative tribunals*, tendo para isso sido dados passos como o concretizado no *relatório Franks* que procurava dar um cunho mais jurisdicionalizado à atividade daqueles órgãos nomeadamente através da sujeição da sua atividade aos princípios da fundamentação das decisões, da imparcialidade, da transparência e da publicidade, tentando retirar estes órgãos da órbita da Administração e colocá-los na órbita da justiça, tendo sido criado o *Concil on Tribunals* com a função de supervisionar o funcionamento daqueles órgãos²³³.

Posteriormente, em 1977, desencaderam-se reformas processuais com o intuito de fortalecer a defesa dos direitos dos cidadãos estabelecendo-se “regras processuais específicas para o julgamento de litígios administrativos, assim como a tendência para a concentração num único meio processual especial («*judicial review*») de todos os poderes de controlo da Administração pelo juiz”²³⁴. Na sequência daquela reforma e tendo em vista as limitações e as dificuldades dos tribunais comuns (*courts*) controlarem a Administração, procurou concertar-se na *Queen 's Bench Division* os casos de controlo da legalidade da atividade administrativa, de modo que naquela divisão do *High Court* passou a funcionar um verdadeiro tribunal administrativo especializado (*Administrative Court*)²³⁵ que aprecia, entre outros, em primeira

²³¹ OLIVEIRA, António Cândido de – *Organização Judiciária Administrativa (e Tributária)*. Coimbra: Coimbra editora, 2003. p. 54

²³² OLIVEIRA, António Cândido de – *Organização Judiciária...* pp. 55 e 56

²³³ OLIVEIRA, António Cândido de – *Organização Judiciária...* p. 164

²³⁴ SILVA, Vasco Pereira da – *O Contencioso administrativo...* p. 104

²³⁵ SILVA, Vasco Pereira da – *O Contencioso administrativo...* p. 103. É curioso constatar que, semanticamente, a palavra que designa esta secção é a de court (*Administrative Court*), que é a mesma que é utilizada para todos os outros tribunais ingleses. (Cf. [68](https://www.judiciary.uk/you-and-the-judiciary/going-to-</p></div><div data-bbox=)

instância jurisdicional os pedidos de *judicial review* relativos a decisões dos *administrative tribunals*²³⁶.

Por estas razões dizíamos que, na senda do ensinamento de FREITAS DO AMARAL, só tradicionalmente se pode continuar a fazer aquela divisão estanque entre o sistema de julgamento do contencioso administrativo de tipo francês e de tipo inglês, pois em ambos se verifica, na atualidade, a existência de instâncias próprias para o julgamento do contencioso administrativo sujeitos a normas também elas próprias de Direito Administrativo.

Em suma, e para resumir o porquê de queremos trazer aqui estas breves linhas acerca da forma como atualmente se dirimem as questões que contendam com a atuação da Administração, sempre diremos com VASCO PEREIRA DA SILVA que “aquela que era considerada a «imagem de marca» do sistema britânico - a fiscalização judicial por um «tribunal comum» - vai agora dar lugar ao controlo efetuado por um tribunal especializado”²³⁷.

5.2.2 – O CASO DE ESPANHA

Outro caso que queremos aqui invocar é o espanhol. Reportando-nos também à época liberal, começaremos por dizer que só a partir de 1845 é que é posto em prática um primeiro sistema de justiça em matéria administrativa caracterizado, até ao ano de 1868, pelo decalque do modelo francês de *justice retenue* e constituído por Conselhos Provinciais, a nível local, e pelo Conselho Real, mais tarde chamado Conselho de Estado, a nível superior²³⁸.

Aquela tensão entre um sistema unificado ou um sistema dual de jurisdições que analisámos na evolução histórica do contencioso administrativo em Portugal, também não andou arredada da evolução histórica do contencioso administrativo em Espanha, de tal modo que entre 1868 e 1875 a organização judiciária administrativa foi suprimida e as suas competências foram atribuídas a tribunais ordinários, situação que não demorou muito a ser alterada pois que em 1875 se restaurou o sistema anterior com as competências do contencioso administrativo agora a serem atribuídas a Comissões Provinciais, em vez dos Conselhos Provinciais, sendo que em 1888 viria a ser instaurado um sistema harmónico ou misto composto a nível local por tribunais provinciais de contencioso administrativo e a nível nacional

court/high-court/queens-bench-division/courts-of-the-queens-bench-division/administrative-court/).

²³⁶ CORREIA, Sérvulo – *Direito do Contencioso...* p.564

²³⁷ SILVA, Vasco Pereira da – *O Contencioso administrativo...* p. 103

²³⁸ OLIVEIRA, António Cândido de – *Organização Judiciária...* p. 42

por um Tribunal de contencioso administrativo integrado no Conselho de Estado²³⁹.

Com efeito, em 1956 os tribunais do contencioso administrativo passaram por lei a ser considerados uma ordem especializada dentro do poder judicial, constituída por Audiências Territoriais, com competência regional para decidir em matéria de contencioso administrativo, e por secção especializada no Supremo Tribunal de Justiça²⁴⁰.

A partir da *Ley Orgánica 6/1985, de 01 de julio, del Poder Judicial* que depois foi desenvolvida pela *Ley 38/1988, de 28 de diciembre, de Demarcación y de Planta Judicial*, passaram a existir os chamados *juzgados* (tribunais) de contencioso administrativo de 1.ª instância, geralmente provinciais, e secções (a que corresponde uma sala) de contencioso administrativo nos Tribunais Superiores de Justiça e no Supremo Tribunal de Justiça: numa palavra, o que aqui se verifica não é um modelo judicial onde a Administração é submetida ao julgamento dos tribunais comuns, na mesma medida em que o são os particulares, mas sim um modelo judicial especializado em que há uma organização própria para o contencioso administrativo, embora em obediência ao princípio da unidade jurisdiccional²⁴¹.

Em suma, da “especialidade” de julgamento do contencioso administrativo nestes dois países, bem poderíamos dizer que do ponto de vista do Direito comparado, na atualidade, já não faz sentido perguntar se há ou não dualidade de jurisdições mas sim averiguar qual o alcance e o âmbito da especialização do julgamento destas matérias²⁴².

5.3 – DA ESPECIALIDADE DA ARBITRAGEM

A propósito da especialização das áreas do Direito Administrativo nos termos em que no ponto acima aludimos, vem a calhar chamar à liça a questão do recurso à arbitragem como forma de resolução de litígios no âmbito administrativo e fiscal que está legalmente previsto nos art.º 180.º a 187.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos.

Antes de avançarmos, porém, recuemos um passo para indagar: de que falamos quando

²³⁹ OLIVEIRA, António Cândido de – *Organização Judiciária...* pp. 43 e 44

²⁴⁰ OLIVEIRA, António Cândido de – *Organização Judiciária...* p. 101

²⁴¹ OLIVEIRA, António Cândido de – *Organização Judiciária...* pp.103 e 104

²⁴² SILVA, Vasco Pereira da – Em defesa da autonomia da jurisdição administrativa e fiscal. In AA.VV. - *Em defesa da autonomia da jurisdição administrativa e fiscal [Depoimentos]*. [Em linha]. Coimbra: CEDIPRE – Centro de Estudos de Direito Público e Regulação, 2018. p. 79. [Consult. 01 de outubro de 2019]. Disponível em https://www.fd.uc.pt/cedipre/wp-content/uploads/2018/11/Book_Depoimentos.pdf

pensamos em arbitragem?

Bom, para começar, urge esclarecer que a arbitragem se insere num conjunto mais amplo de procedimentos de resolução de contendas alternativos aos meios judiciais tradicionais e que, para usar a expressão que já fez escola no sistema jurídico português, se designam por *meios de resolução alternativa de litígios*, numa tradução livre do inglês *alternative dispute resolution*²⁴³.

Nestas formas alternativas de resolução de litígio podemos encontrar a mediação, a conciliação, os julgados de paz e a arbitragem.

Como já avançamos, desta pléiade de mecanismos alternativos de resolução de litígios, reveste-se de particular importância, dado o objeto da dissertação que ora se elabora, a arbitragem administrativa e tributária.

Podemos definir a arbitragem como sendo uma forma de resolução jurisdicional de conflitos em que a decisão, assente na vontade das partes, é confiada a um ou vários terceiros, sendo essa mesma decisão vinculativa para as partes²⁴⁴. A propósito de saber qual a natureza deste mecanismo alternativo de resolução de conflitos, surgem três teses para desvendar esta questão: a tese jurisdicional, cujos defensores entendem que as decisões arbitrais são atos jurisdicionais, assumindo os árbitros um papel de juiz; a tese contratual, cujos defensores defendem que a decisão arbitral é um contrato celebrado pelos árbitros nas vestes de mandatários das partes e, finalmente, uma tese mista, que defende que a arbitragem se situa num meio-termo entre o contrato livremente consentido pelas partes e o julgamento da autoridade judicial, que se traduz na ideia de que o árbitro julga, não exercendo, todavia, as funções públicas de um juiz, sendo de resto a tese preponderante para a doutrina atual, esclarecendo-se que há de facto uma base contratual (convenção de arbitragem), constituindo, contudo, uma atividade jurisdicional conducente a uma decisão jurisdicionalmente eficaz. Deste carácter misto, aparece como argumento, por um lado, a limitação da competência do tribunal arbitral à convenção de arbitragem (elemento privado) e, por outro lado, a eficácia executiva da decisão arbitral (elemento público): deste modo, a arbitragem voluntária é jurisdicional na sua função, privada na sua natureza e contratual na sua origem²⁴⁵. Antes de avançarmos, e para esclarecer conceitos que serão apresentados depois, vale a pena deixar duas palavras quanto às espécies de arbitragem permitidas por lei e quanto à convenção arbitral.

²⁴³ GOUVEIA, Mariana França – *Curso de Resolução Alternativa de Litígios*. 2.ª edição. Coimbra: Almedina, 2012. p. 15

²⁴⁴ GOUVEIA, Mariana França – *Curso de Resolução...* p. 101

²⁴⁵ GOUVEIA, Mariana França – *Curso de Resolução...* p. 102

Quanto às espécies de arbitragem esta pode ser *ad hoc* ou institucionalizada: por arbitragem *ad hoc* entendemos aquela que é feita em tribunal constituído única e especificamente para a resolução de determinado conflito, sendo que antes disso esse tribunal não existe e depois disso voltará a não existir; por sua vez, a arbitragem institucionalizada é aquela que ocorre numa instituição arbitral de carácter permanente e sujeita a regulamentação própria²⁴⁶. Já no que toca à convenção arbitral, trata-se do “acordo das partes em submeter a arbitragem um litígio atual ou eventual”²⁴⁷ e como previsto no art.º 1.º n.º 3 da Lei da Arbitragem Voluntária - LAV pode assumir duas vertentes: cláusula compromissória, caso se trate de litígios eventuais emergentes de determinada relação jurídica contratual ou extracontratual ou compromisso arbitral quando tenha por objeto um litígio atual, ainda que afeto a um tribunal do Estado.

Apesar de a primeira LAV em Portugal datar de 29 de agosto de 1986, não se pense que é um fenómeno, no âmbito do Direito Público, assim recente: na verdade, em Portugal, os primeiros sinais de que há registo relativamente a esta atividade remontam ao séc. XIII e aparecem no âmbito do direito comercial, tomando nessa época os árbitros o nome de juizes alvidros²⁴⁸. Já no séc. XIV, esta atividade ganha novo folego, operando-se grandes mudanças na forma como a arbitragem é encarada pela generalidade dos países ocidentais²⁴⁹. Para compreendermos, ainda que de forma muito superficial, a introdução e desenvolvimento desta modalidade de resolução de conflitos teremos, nova e necessariamente, de nos reportar até ao período de 1933–1974, já acima apresentado, pois foi precisamente aí que esta questão teve a sua origem mais perceptível, em termos de Direito Público, ainda que de forma incipiente²⁵⁰.

Ab initio, se o contencioso administrativo português bebe na fonte do contencioso administrativo francês, em matéria de arbitragem não foi diferente: tradicionalmente, em França, não se olhava com bons olhos para a intromissão de tribunais arbitrais no exercício da jurisdição administrativa, acima de tudo por causa da ordem pública da competência dos tribunais administrativos e, bem assim, do carácter

²⁴⁶ GOUVEIA, Mariana França – *Curso de Resolução...* p. 105

²⁴⁷ GOUVEIA, Mariana França – *Curso de Resolução...* p. 107

²⁴⁸ GOUVEIA, Mariana França – *Curso de Resolução...* p. 29

²⁴⁹ OLIVEIRA, Luís Pedroso de Lima Cabral de – *Arbitragem em direito público: tentativa de aproximação histórica ao caso português*. In GOMES, Carla Amado; FARINHO, Domingos Soares; PEDRO, Ricardo – *Arbitragem e Direito Público*. Lisboa: AAFDUL, 2015. p. 18

²⁵⁰ CORREIA, Sérvulo – *Direito do Contencioso...* p. 530

público dos interesses e relações controvertidas em termos de contencioso administrativo e a sua compatibilização com a intervenção de juiz não público²⁵¹. Do mesmo modo se pensou em Portugal, ainda que doutrinariamente se tivesse tentado apresentar argumentos de ordem prática contra a dogmática vigente, nomeadamente o facto de já no início do séc. XX haver numerosos casos de cadernos de encargos de concessões de obras públicas de câmaras municipais, contendo cláusulas compromissórias quanto aos conflitos que pudessem surgir e ainda sobre o sentido e a execução das cláusulas de tais contratos, pese o facto de frequentemente ficarem inutilizadas por falta de norma de aprovação das mesmas²⁵².

Embora entre 1933 e 1974 não houvesse nenhuma norma que versasse sobre o assunto da arbitragem administrativa, a jurisprudência do STA veio pronunciar-se, sempre em casos respeitantes a contratos de concessão de serviço público, de modo favorável à validade da existência de cláusulas compromissórias inseridas em contratos administrativos, arrazoando que a possibilidade de estipulação do juízo arbitral como regra geral consentida pelo Código de Processo Civil da época, estipulava um verdadeiro princípio geral de Direito cujo afastamento não encontrava razão de ser no facto de o contencioso eventualmente emergente destes contratos estar entregue à jurisdição administrativa nem pela natureza administrativa dos ditos contratos²⁵³.

Houve quem se mostrasse favorável e desfavorável a esta tomada de decisões por parte do STA contudo, a inclinação doutrinária e jurisprudencial começou a pender para uma atitude de favor em relação ao exercício da arbitragem no seio da jurisdição administrativa, que se iria, de facto, consolidar após 1974²⁵⁴, muito por força de uma aproximação da jurisdição administrativa ao processo civil²⁵⁵.

Em termos de Direito Público, é mister fazer referência à reforma administrativa de 2002 pela qual, no CPTA, foi consagrada a existência de centros de arbitragem institucionalizada de Direito Administrativo que, posteriormente, estiveram na origem da instituição do CAAD – Centro de Arbitragem

²⁵¹ CORREIA, Sérvulo – *Direito do Contencioso...* p. 516

²⁵² CORREIA, Sérvulo – *Direito do Contencioso...* p. 531

²⁵³ CORREIA, Sérvulo – *Direito do Contencioso...* p. 516

²⁵⁴ O ETAF de 1984 foi o primeiro diploma a consagrar entre nós uma cláusula geral que permitia o recurso a arbitragem para dirimir litígios de ordem administrativa no âmbito “ do contencioso dos contratos administrativos e da responsabilidade civil por prejuízos decorrentes de actos de gestão pública, incluindo o contencioso de ações de regresso” (cf. art.º 2.º, n.º 2 do ETAF de 1984).

²⁵⁵ CORREIA, Sérvulo – *Direito do Contencioso...* p.516

Administrativa – os quais, por seu turno, estiveram na base, em 2011, da possibilidade que se deu, no âmbito do Direito Tributário, à consagração em termos amplos do recurso a arbitragem institucionalizada para resolução de litígios de natureza tributária junto do mesmo CAAD, deixando para trás o Direito Administrativo que, como fizemos já referência, com uma tradição maior neste âmbito da arbitragem, tinha ficado peço em volta da arbitragem *ad hoc* centrada na resolução de litígios abrangidos por cláusulas compromissórias estipuladas em contratos públicos²⁵⁶.

Finalmente, aquando da reforma da jurisdição administrativa de 2015, dá-se um passo significativo na ampliação do âmbito da arbitragem institucionalizada de Direito Administrativo nomeadamente com o art.º 180.º n.º 1 al. c) do CPTA que possibilita que seja através desta forma alternativa que se possam resolver as contendas levantadas quanto à legalidade de atos administrativos sendo que, não havendo uma prévia relação contratual entre as partes em que se tenha acertado, no âmbito de uma cláusula compromissória, o recurso à arbitragem, esta passará necessariamente pela celebração de um compromisso arbitral outorgado, *ad hoc*, pelas partes nos termos dos art.º 182.º e 184.º do CPTA.

Assinale-se, ainda, que tendo em conta as críticas que a doutrina ia apontando para o facto de a arbitragem em Direito Público ter de estar sujeita a regras próprias que não se compadecem com o regime da LAV, esta revisão de 2015 ter atribuído regras específicas de Direito Público à arbitragem, especificamente aquelas previstas no 185 n.º 2 do CPTA ou 185.º-B numa forma de, aprofundando esta forma alternativa de resolução de litígios, salvaguardar valores próprios da atuação administrativa, tendo para isto contribuído grandemente a introdução da arbitragem tributária operada pelo Decreto-Lei 10/2011, de 20 de janeiro, pois veio consagrar um leque alargado de matérias relativamente às quais se pode recorrer à arbitragem e, sincronicamente, a possibilidade de existência de um verdadeiro sistema de arbitragem em Direito Público que tenha por objeto os pleitos surgidos nas relações entre a Administração e os particulares que não tem de ser, necessariamente, decalcada do modelo da arbitragem voluntária seguida no direito privado segundo o qual os particulares dispõem sobre os seus interesses disponíveis mediante a intervenção de árbitros dentro de uma redoma de sigilo, assim se salvaguardando a sindicabilidade e a transparência em relação a uma arbitragem de grande interesse

²⁵⁶ ALMEIDA, Mário Aroso de – Apresentação. In GOMES, Carla Amado; FARINHO, Domingos Soares; PEDRO, Ricardo – *Arbitragem...* p. 9 e 10

público²⁵⁷. Aprofundando a necessidade de acentuar o caráter público da arbitragem para as matérias tributárias e administrativas, a aprovação da Lei 118/2019, de 17 de setembro, veio introduzir uma alteração ao Regime Jurídico da Arbitragem em Matéria Tributária, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 10/2011, de 20 de janeiro, pela qual o n.º 3 do art.º 17.º passa a prever a “intervenção do Ministério Público na arbitragem no âmbito da fiscalização concreta da constitucionalidade e da legalidade”²⁵⁸. A mesma lei, procede também a algumas alterações ao CPTA, nomeadamente em termos de arbitragem, introduzindo também a intervenção do Ministério Público em termos de fiscalização da constitucionalidade e da legalidade da aplicação das leis, o alargamento à arbitragem administrativa dos impedimentos dos árbitros previstos para a arbitragem tributária, o alargamento da possibilidade de recurso das decisões arbitrais e, finalmente, a obrigatoriedade de publicidade das decisões arbitrais como requisito da sua exequibilidade²⁵⁹.

À medida que vamos percorrendo, nesta dissertação, nunca podemos perder de vista o seu objeto que se centra na busca de argumentos que sustentem a manutenção de uma dualidade de ordens jurisdicionais, comum e administrativa.

No problema que agora se analisa, o da arbitragem administrativa (e tributária), o que mais nos interessa, não é tanto a análise do articulado que no CPTA regula esta matéria; em contrapartida a grande questão que queremos aqui apresentar é a de saber porque é que a arbitragem, enquanto meio alternativo aos tribunais (quer judiciais quer administrativos e fiscais) surge, se implanta e cresce na resolução de litígios. Na senda do ensinamento de MARIANA FRANÇA GOUVEIA há duas razões essenciais para explicar semelhante fenómeno: por um lado, o desejo crescente dos cidadãos em tomar parte na resolução dos seus conflitos, numa atitude que deriva de um sentimento de afastamento generalizado das populações em relação aos órgãos oficiais do Estado e de um sistema tradicional de administração da Justiça que é, frequentemente, ininteligível para o cidadão sem formação jurídica; por outro lado, a chamada crise da Justiça, que traz consigo a ideia de que retirar processos dos tribunais é

²⁵⁷ ALMEIDA, Mário Aroso de; CADILHA, Carlos Alberto Fernandes – *Comentário ao Código...* p. 1336

²⁵⁸ A este propósito, v. também a exposição de motivos da Proposta de Lei 168/XIII [Em linha.] p. 3 [Consult. 16 de setembro de 2019] disponível em <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailIniciativa.aspx?BID=43156> que deu origem à Lei 118/2019, de 17 de setembro

²⁵⁹ Cf., respetivamente, a redação dos art.º 181.º, 185.º-A e 185.º-B do CPTA na nova redação dada pela Lei 119/2019, de 17 de setembro

um objetivo, uma finalidade da organização da justiça e um indicador de sucesso da mesma²⁶⁰. Na verdade, esta nova tendência de “fuga” aos tribunais estaduais insere-se, também, num campo mais lato em que são os próprios cidadãos a criar o “seu” direito e assim também a assumir a resolução dos seus conflitos por meio de estruturas criadas e acabadas especificamente para cada conflito, recorrendo-se a árbitros escolhidos pelas partes e não a um juiz, um terceiro representando o Estado²⁶¹. Mas de onde surge esta ideia? Política e socialmente, está acometido aos tribunais um papel de resolução e prevenção de conflitos e, bem assim, da tutela dos direitos e interesses dos cidadãos e das empresas e que, em sociedades como a portuguesa, continua a ser a principal instância de resolução de conflitos o que, sobretudo a partir de finais do séc. XX, associado a uma crescente política de promoção de acesso à Justiça e ao Direito, à constitucionalização de direitos e a uma maior consciencialização dos cidadãos acerca deles, conduziu a uma crescente litigiosidade e, do mesmo modo, mas num sentido inverso, a uma reposta cada vez mais lenta e temporalmente ineficaz por parte dos tribunais, que não se encontravam preparados para esta situação, o que conduziu ao aparecimento, concomitantemente com a justiça tradicional, de outros campos de resolução de conflitos, caracterizados por serem tendencialmente menos demorados, menos formais e mais próximos dos cidadãos, complementando ou substituindo a atuação dos tribunais. Se estes modos de resolução alternativa de litígios surgem maioritariamente acoplados ao Direito Civil, no que tange concretamente à arbitragem, tem-se assistido hodiernamente ao seu alargamento para campos tradicionalmente vedados à sua atuação, como o Direito Tributário²⁶². De facto, diante das dificuldades dos tribunais em responder às crescentes solicitações, a sociedade volta-se com cada vez maior frequência para estes meios alternativos de resolução de conflitos, que surgem, neste particular, não tanto como um meio de suprir dificuldades de acesso aos tribunais mas como meios para o descongestionamento destes últimos, visando-se sobretudo reduzir os processos pendentes nos tribunais assim como conferir uma maior celeridade na obtenção de uma solução para determinado conflito, pois o grande mal de que padecem os tribunais nacionais na atualidade e que mais contribui para a sua deslegitimação, mais parecendo um obstáculo à defesa e afirmação de direitos e interesses legalmente protegidos do que um meio para a sua defesa é,

²⁶⁰ GOUVEIA, Mariana França – *Curso de Resolução...* p. 22, 24 e 27

²⁶¹ CAMPOS, Diogo Leite de – *Arbitragem voluntária, jurisdição típica do Estado-Dos-Direitos e dos cidadãos*. Coimbra: Almedina, 2007. p. 46. Separata da obra *A evolução do direito no século XXI, estudos em homenagem do Professor Doutor Arnold Wald*.

²⁶² GOMES, Conceição – *Os atrasos da Justiça*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2011. pp. 21 e 22

precisamente, o tempo exagerado na obtenção de sentenças que ponham fim às contendas relativamente às quais foi pedida a sua apreciação²⁶³. Na verdade, no âmbito da justiça administrativa e fiscal, a grande vantagem apontada à arbitragem arrasta-nos para esta razão de ordem conjuntural, isto é, para o enorme atraso da apreciação e julgamento das questões confiadas ao juízo dos tribunais da jurisdição administrativa em contraste com a celeridade de resolução dos casos que são submetidos a este meio alternativo de resolução de litígios, dado que por um lado não entram na lista de espera e, por outro lado, porque a solução do caso concreto pode ser obtida com recurso a formas mais simplificadas de tramitação processual²⁶⁴.

Mas no campo específico do Direito Administrativo e Fiscal, podemos aprofundar um pouco mais: um fenómeno que acompanha o desenvolvimento deste ramo do Direito é a sua privatização pelo que, o recurso à arbitragem “pode ser entendida como um movimento paralelo de privatização material das tarefas públicas de administração da justiça”²⁶⁵. Como dissemos já, o Direito Administrativo tem assistido, nas últimas décadas, a um crescimento exponencial dos seus ramos, a que se dá tradicionalmente o nome de “Direito Administrativo Especial”, consubstanciando uma atuação da Administração que espalha os seus braços por matérias cada vez mais complexas e cujos conhecimentos técnicos especializados fogem, as mais das vezes, ao domínio técnico e científico dos magistrados que com eles não têm contacto diário e aprofundado, condições indispensáveis para o competente julgamento das causas até eles levadas²⁶⁶. Ora, uma forma de obviar a esta dificuldade é, precisamente, a possibilidade de determinado conflito poder ser resolvido por árbitros, que podem ser juristas especializados na área de Direito Administrativo do pleito mas que podem também, ainda que não juristas, ser especialistas no ramo de atividade que se submete a julgamento e, por causa disso, utilizar o seu conhecimento técnico para uma melhor resolução dos casos em questão²⁶⁷. Aliás, esta é a pedra

²⁶³ GOMES, Conceição – *Os atrasos...* p. 23

²⁶⁴ FONSECA, Isabel Celeste M. – Arbitragem Administrativa: uma realidade com futuro? In FONSECA, Isabel Celeste M. (Coord.) – *A arbitragem Administrativa e tributária: problemas e desafios*. 2.ª edição. Coimbra: Almedina, 2013. p. 164

²⁶⁵ BASTOS, Filipe Brito – A arbitragem em Direito Administrativo e o direito fundamental de acesso ao Direito nos tribunais portugueses. In GOMES, Carla Amado; FARINHO, Domingos Soares; PEDRO, Ricardo - *Arbitragem...* p. 80

²⁶⁶ BASTOS, Filipe Brito – A arbitragem em Direito Administrativo e o direito fundamental de acesso ao Direito nos tribunais portugueses. In GOMES, Carla Amado; FARINHO, Domingos Soares; PEDRO, Ricardo - *Arbitragem...* p. 81

²⁶⁷ BASTOS, Filipe Brito – A arbitragem em Direito Administrativo e o direito fundamental de acesso ao Direito nos tribunais portugueses. In GOMES, Carla Amado; FARINHO, Domingos Soares; PEDRO, Ricardo - *Arbitragem...* p. 81

de toque desta matéria e que explica o sucesso desta forma de resolução alternativa de litígios: é que, como já fizemos referência anteriormente, o crescente desenvolvimento de tantas áreas no seio do Direito Administrativo, coloca perante os juristas e a Administração problemas complexos que fogem, muitas vezes, ao conhecimento padrão da maioria dos juristas e dos tribunais, que não conseguem ser nenhuma espécie de “enciclopédia jurídica”, tanto mais quanto “o Direito Administrativo atinge um grau de sofisticação tal que engloba matérias ligadas aos contratos públicos, como a dos contratos *project finance*, ou matérias ligadas à responsabilidade civil de entidades públicas, como é o caso, por exemplo, da responsabilidade emergente de expropriações indirectas, como acontece com certo grau de onerações de contratos públicos, designadamente, contratos de empreitada ou de concessão, ou matérias em que o Direito Administrativo português se cruza com o Direito da União Europeia”²⁶⁸.

Ab fine, bem podemos dizer que a crescente complexidade dos litígios provenientes de relações jurídico-administrativas assentes, por sua vez, em ramos de Direito Administrativo Especial, constitui a razão pela qual crescentemente a arbitragem em Direito Administrativo em Portugal tem vindo a ganhar maior importância.

Enfim, a concluir, reforçamos: a arbitragem em matéria administrativa e fiscal, levanta alguns problemas, os quais a mais recente reforma do contencioso administrativo tenta obviar, fundando-se o seu sucesso na rapidez das decisões que são tomadas, quando as mais das vezes estão em causa litígios que envolvem montantes elevados de dinheiro, interesses públicos de subida importância e frequentemente mais conformes com a especialidade das matérias envolvidas, tanto mais se os árbitros forem escolhidos tendo em conta a sua especial competência naquela determinada matéria²⁶⁹.

5.4 – DA ESPECIALIDADE DO JUIZ ADMINISTRATIVO E FISCAL

Questão que nesta matéria se coloca com grande acuidade (e que, de resto, vai percorrendo toda esta dissertação) é a da formação dos juizes administrativos e fiscais.

Na verdade, hoje em dia a questão da organização de forma monista ou dualista das jurisdições passa quase que unicamente por ponderar se o julgamento das questões jurídico-administrativas requer

²⁶⁸ QUADROS, Fausto de – A importância hoje da arbitragem em Direito Administrativo. *CAAD Newsletter* [Em linha]. N.º 1, 2013. [Consult. 29 de abril de 2019]. Disponível em https://www.caad.org.pt/files/documentos/newsletter/Newsletter-CAAD_fev_2013.pdf

²⁶⁹ QUADROS, Fausto de - Arbitragem “necessária”, “obrigatória”, “forçada”: nótulas sobre a interpretação do art.º 182.º do CPTA. In *Estudos em Homenagem a Miguel Galvão Teles*. Coimbra: Almedina, 2012. Vol. II, pp. 264 e 265

ou não um juiz especializado, abrindo-se aqui a querela entre aqueles que veem no juiz administrativo um vassalo dos interesses da Administração e, portanto, um julgador imparcial e, por outro lado, aqueles que defendem que a especialização do juiz administrativo, que se traduz numa maior familiaridade com os aspetos socioculturais do funcionamento da Administração e com o Direito Público (substantivo e adjetivo), redundará até num maior ativismo e num maior “à vontade” no enfrentar das questões litigiosas a ele submetidas, nomeadamente na ponderação da tutela a ser conferida aos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos e os direitos e outras situações jurídicas subjetivas ativas de que a Administração é portadora²⁷⁰.

Fazendo a ponte com o problema da arbitragem, de que falamos abundantemente no ponto precedente, e bem assim com a última parte do parágrafo anterior, não podemos deixar de apontar o ensinamento de FREITAS DA ROCHA quando diz que “não se podem negligenciar os receios de que, com uma agregação de jurisdições, se abra o caminho para a desconsideração do interesse público, para a mercantilização dos litígios e para a desjurisdicionalização dos mesmos, deixando de reservar para os juizes – no sentido constitucionalmente adequado de juiz - a última palavra acerca da sua resolução”²⁷¹.

Numa realidade temporal não muito distante da data em que se escrevem estas linhas, pese embora a dualidade de jurisdições, o recrutamento de juizes para a magistratura administrativa e fiscal não era autónoma e especializada. Na atualidade, já não é assim. Logo em 2002, uma vez aprovada a reforma do contencioso administrativo, durante o período de *vacatio legis*, tendo em conta as novas exigências do sistema de justiça administrativa, entendeu-se como urgente proceder ao recrutamento e seleção de magistrados com uma formação especializada tendo em vista a necessidade de dotar os novos TAF do número necessário de magistrados a fim de evitar momentâneos crescimentos do número de processos e a delonga na resolução dos mesmos, a necessidade de resolver as pendências já então

²⁷⁰ CORREIA, Sérvulo – *Direito do Contencioso...* pp.560 a 562. Também a este respeito, v. considerações já tecidas no ponto 3.1.2 desta dissertação.

²⁷¹ ROCHA, Joaquim Freitas da – Em defesa da autonomia da jurisdição administrativa e fiscal. In AA.VV. - *Em defesa da autonomia...* [Em linha]. Coimbra: CEDIPRE – Centro de Estudos de Direito Público e Regulação, 2018. p. 47 [Consult. 05 de outubro de 2019]. Disponível em https://www.fd.uc.pt/cedipre/wp-content/uploads/2018/11/Book_Depoimentos.pdf

verificadas e, sobretudo, tendo em consideração as novas competências dos TAF²⁷². Mais recentemente, desde 2009 que há concurso público²⁷³ para ingresso na formação inicial de magistrados dos TAF autónomo do concurso para ingresso na formação inicial dos magistrados judiciais²⁷⁴. No ponto 5.1, abordamos o tema do Direito Administrativo Geral e Especial e tivemos oportunidade de ver como é que hodiernamente se estruturam a nível científico e académico. No âmbito da citada formação de magistrados, também é ministrada uma instrução especializada nas diversas áreas de Direito Administrativo, Geral e Especial²⁷⁵.

Já sabemos que o que está na base da mais recente ideia de união de jurisdições são as dificuldades sentidas pelos TAF em dar resposta atempada a todas as questões para as quais a sua intervenção é solicitada. Como veremos no ponto seguinte desta dissertação, uma das causas para estas dificuldades reside no “ostensivo subdimensionamento de recursos humanos”²⁷⁶ afetos a esta jurisdição, nomeadamente de magistrados, verificando-se que os quadros de magistrados e das secretarias e

²⁷² Preâmbulo da Portaria n.º 386/2002, de 11 de abril, pela qual se aprova o Regulamento do concurso de recrutamento para o preenchimento de vagas nos tribunais administrativos e fiscais [Em linha]. [Consult. a 05 de outubro de 2019]. Disponível em <https://dre.pt/pesquisa/-/search/303386/details/maximized>

²⁷³ Estes concursos contam já, à data em que escreve, com 6 edições: a 1.º foi em 2009, a 2.ª em 2010, a 3ª em 2014, a 4.ª em 2016, a 5.ª em 2018 e a 6.ª em 2019. (Cf. dados disponíveis em <http://www.cej.mj.pt/cej/forma-ingresso/ing-concursoTAF2019.php#>)

²⁷⁴ V. <http://www.cej.mj.pt/cej/forma-ingresso/ing-formacao.php>

²⁷⁵ Tomando como exemplo (pela maior proximidade temporal com o momento em que se escreve) o 1.º ciclo do 6.º curso de formação de magistrados para os TAF, promovido pelo CEJ (2019/2020), como componente formativa de especialidade em sede de Direito Administrativo, os candidatos a magistrados terão formação em Direito do Urbanismo e Direito do Ambiente, Regime da Contratação Pública, Direito do Trabalho em Funções Públicas e Direito Contraordenacional; na componente formativa geral e de especialidade em sede de Direito Tributário, os candidatos terão formação em imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS), imposto sobre o valor acrescentado (IVA), tributação do património, contabilidade fiscal e imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas (IRC), Direito e contencioso aduaneiro, impostos especiais de consumo, Direito Fiscal Internacional e Direito Fiscal Europeu; já na componente geral, terão formação em Direito Administrativo substantivo e processual, Direito Tributário, substantivo e processual, Direito Civil, no domínio dos contratos e responsabilidade civil e Direito Processual Civil. (Cf. Plano de Estudos - 6.º Curso de Formação de Magistrados para os Tribunais Administrativos e Fiscais [Em linha]. [Consult. 05 de outubro de 2019]. Disponível em http://www.cej.mj.pt/cej/nheca-cej/fich-pdf/docs-pub-legal/2019/plano_estudos_6_TAF.pdf)

²⁷⁶ NETO, Dulce – Propostas de intervenções legislativas na jurisdição administrativa e fiscal. As equipas para recuperação de pendências e as mais relevantes alterações ao Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais. *Revista de Direito Administrativo*. Lisboa: AAFDL. Ano I, N.º 3, 2018, p. 48

serviços de apoio aos tribunais administrativos e tribunais tributários surgidos da reforma do contencioso administrativo de 2002, do Supremo Tribunal Administrativo e dos tribunais centrais administrativos nunca foram devidamente preenchidos, muito menos tendo em atenção os números previstos pela Portaria n.º 211/2017, de 17 de julho, que fixa os quadros dos magistrados dos tribunais administrativos e fiscais e os previstos pela Portaria n.º 290/2017, de 28 de setembro, que fixa os quadros dos magistrados dos tribunais centrais administrativos e do Supremo Tribunal Administrativo. Tendo em conta esta situação, o Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais (CSTAF), por deliberação tomada a 29 de maio de 2018, solicitou a redução do 2.º ciclo do curso de formação teórico-prático e do estágio de ingresso do V Curso de Formação para a Magistratura dos Tribunais Administrativos e Fiscais²⁷⁷. O CSTAF justificou este pedido com o aumento exponencial da litigiosidade nestes tribunais, com o elevado número de lugares que se encontram por prover, com as necessidades sentidas associadas ao elevado número de processos pendentes nos TAF de primeira instância e, sobretudo, tendo em atenção as alterações legislativas que determinam a necessidade de criação de equipas especiais de magistrados destinadas à recuperação de pendências²⁷⁸, cuja implementação exigirá a afetação de magistrados de molde a possibilitar alcançar os objetivos pretendidos²⁷⁹.

Para concluir, queremos aqui dar eco à voz de SÉRVULO CORREIA quando diz que “quando se trata de um ramo do Direito com caracteres fortemente distintivos e, ainda para mais, rodeado na sua parte geral por um auréola de Direitos Administrativos Especiais (...), a especialização do juiz contribui decisivamente para a qualidade da justiça”²⁸⁰.

²⁷⁷ Preâmbulo Decreto-Lei n.º 39/2019 de 21 de março [Em linha]. [Consult. 05 de outubro de 2019]. Disponível em <https://dre.pt/application/file/a/121313134>.

²⁷⁸ V. Decreto-Lei n.º 81/2018, de 15 de outubro, que cria as equipas de magistrados judiciais que têm por missão proceder à recuperação de pendências na jurisdição administrativa e tributária

²⁷⁹ Preâmbulo Decreto-Lei n.º 39/2019 de 21 de março [Em linha]. [Consult. 05 de outubro de 2019]. Disponível em <https://dre.pt/application/file/a/121313134>.

²⁸⁰ CORREIA, Sérvulo – *Direito do Contencioso...*p.562

6 – O RELATÓRIO “JUSTIÇA E EFICIÊNCIA: O CASO DOS TRIBUNAIS ADMINISTRATIVOS E FISCAIS”

6.1 – A IDENTIFICAÇÃO DE EVENTUAIS ÁREAS DE ESPECIALIZAÇÃO DA JURISDIÇÃO ADMINISTRATIVA E FISCAL

No penúltimo ponto desta dissertação, queremos lançar a nossa atenção sobre o mais recente, completo e importante estudo feito em Portugal sobre o panorama de funcionamento dos TAF.

Entre finais de 2016 e inícios de 2017 o Observatório Permanente da Justiça do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra realizou um estudo a pedido da Direção-Geral da Administração da Justiça (DGAJ), tendo como linhas mestras a caracterização do tipo de litigação a que os TAF de primeira instância mais frequentemente são chamados a dar resposta, assim como a análise do seu desempenho funcional a solucionar essas mesmas solicitações. Como guião deste estudo, a DGAJ elencou uma série de pontos que deveriam ser atendidos no desenrolar do relatório, tais como a identificação da eventual implementação de assessorias nos TAF, a avaliação dos processos de oposição à aquisição da nacionalidade, a identificação, caso se justificasse, de medidas de simplificação do processo tributário, a análise do funcionamento das secretarias dos tribunais de primeira instância com vista à formulação de propostas de agilização desse funcionamento e, também, a densificação de eventuais áreas de especialização²⁸¹. Ora, sempre e mais uma vez, tendo bem presente que o escopo que dirige toda esta dissertação é o de chamar à colação argumentos que possam justificar a manutenção da dualidade de jurisdições atualmente vigente, é acima de tudo na última parte deste relatório que dá título ao presente ponto que nos iremos deter com mais demora.

Já tivemos oportunidade de aqui nos debruçarmos sobre esta matéria quando abordámos a divisão entre Direito Administrativo Geral e Direito Administrativo Especial, olhando para o facto de muitas matérias de Direito Administrativo se assumirem já como ramos autónomos e, portanto, especializados/especiais em relação ao Direito Administrativo Geral.

O problema da possibilidade (ou não) de especialização nos TAF põe-se, aqui, de uma forma diversa. Desde logo, quando aborda esta possibilidade, este relatório fá-lo a partir da recolha de

²⁸¹ GOMES, Conceição (Coord.); FERNANDO, Paula – *Justiça e eficiência: o caso dos Tribunais Administrativos e Fiscais* [Em linha]. Coimbra: Observatório Permanente da Justiça do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, 2017. p. 13 [Consult. 20 de maio de 2019]. Disponível em http://opj.ces.uc.pt/site/novo/ficheiros/justica_adm/relatorio_justica_e_eficiencia_taf_23_05_2017.pdf

testemunhos de atores jurídicos (como os Magistrados ou Oficiais de Justiça). As autoras recolheram opiniões favoráveis e desfavoráveis à ideia de uma especialização (que, para quem entenda o Direito Tributário como uma área já “especial” de Direito Administrativo, seria uma subespecialização). Deste modo, do lado de quem se mostra favorável a esta especialização, o primeiro critério que poderia alumiar este aprofundamento é o do valor das ações, aliás na senda daquilo que já acontece, de alguma forma, com os critérios estabelecidos para o desdobramento dos tribunais tributários, mormente para a definição das competências das instâncias especializadas, conforme os art.º9.º- A e 49.º- A do ETAF. Todavia, este não é o único critério (nem o que colheu mais simpatia) entre os entrevistados: parte das opiniões favoráveis ao aprofundamento da especialização nas matérias tributárias entende que, a fazer-se esta subespecialização, o critério preferível deveria ser o da separação por espécie processual, elegendo como espécies a especializar, basicamente, os processos relacionados com os recursos de contraordenação, seja qual for o seu valor, as execuções fiscais e, ainda, de acordo com o imposto em causa (por exemplo, impostos sobre o património ou impostos sobre o rendimento²⁸²). Apesar do que fica dito, a solução de aprofundamento da especialização não conquistou simpatias junto da maioria das pessoas ouvidas, abreviando razões, por dois motivos principais: pela conexão existente entre os vários tipos de impostos e tributos em discussão nos tribunais e pela ausência de escala suficiente na maioria dos tribunais para o seu desdobramento²⁸³.

Por sua vez, no âmbito das matérias administrativas, também se encontram opiniões a favor e contra a especialização dos tribunais. Quem se mostra favorável argumenta com a especificidade e complexidade de algumas matérias sobre as quais os tribunais administrativos tem de se pronunciar, o que tem um custo em termos de andamento célere e de eficiência do funcionamento dos tribunais, sendo que, para os intervenientes neste relatório que se mostram favoráveis à especialização, as áreas de urbanismo e ambiente e contratação pública são aquelas que mais flagrantemente justificariam juízos especializados. Contudo, há quem se mostre contra esta opinião, advertindo que, tal como acontece em matéria fiscal, na maioria dos tribunais, o volume de processos contendentes com uma só matéria de

²⁸² GOMES, Conceição (Coord.); FERNANDO, Paula – *Justiça e eficiência...* [Em linha]. Coimbra: Observatório Permanente da Justiça do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, 2017. p. 197 [Consult. 20 de maio de 2019]. Disponível em http://opj.ces.uc.pt/site/novo/ficheiros/justica_adm/relatorio_justica_e_eficiencia_taf_23_05_2017.pdf

²⁸³ GOMES, Conceição (Coord.); FERNANDO, Paula – *Justiça e eficiência...* [Em linha]. Coimbra: Observatório Permanente da Justiça do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, 2017. p. 197 [Consult. 20 de maio de 2019]. Disponível em http://opj.ces.uc.pt/site/novo/ficheiros/justica_adm/relatorio_justica_e_eficiencia_taf_23_05_2017.pdf

elevada complexidade não justifica que se atomize a especialidade dos TAF e, bem assim, para essas matérias mais complicadas já surge de forma muito relevante a Arbitragem como forma de lhe pôr cobro²⁸⁴.

6.2 – CONCLUSÕES E SUGESTÕES

A encerrar o relatório que ora analisamos, são apresentadas as conclusões de todo o estudo feito e, de igual modo, são feitas algumas sugestões tendo como finalidade a melhoria da eficiência e do funcionamento dos TAF.

Sendo, como já dissemos *supra*, uma das linhas orientadoras deste estudo a densificação de eventuais áreas de especialização a verdade é que nas conclusões esta não é abertamente aconselhada, ou melhor, pelo menos não como sistema no sentido de introduzir legalmente a obrigatoriedade da existência de “juízos” especializados, à semelhança do que acontece, por exemplo, na jurisdição comum. E isto pela ordem de razões que acima já deixamos escritas: por um lado, na área tributária, não recomendam as autoras que haja juízes dedicados exclusivamente a determinados tipos de processos uma vez que há processos cuja matéria de facto contende com vários tipos de impostos; por outro lado, não há para cada tipo de processo, na maioria dos tribunais, um volume processual sobre determinada matéria que justifique *per si* a especialização dos tribunais. Se isto vale como princípio geral não deixam as autoras de, ao mesmo tempo, apontar para a necessidade de alguma especialização observando que “atendendo à situação de caos das pendências em alguns tribunais, consideramos, como medida de eficiência e de transparência, nos tribunais de maior volume processual, como Lisboa e Porto, que a distribuição de processos de oposição e de recurso de contraordenação seja feita por 1 ou 2 juízes”²⁸⁵.

No que diz respeito à área administrativa, põe-se também a questão da falta de escala de processos relacionados com determinada matéria para desaconselhar, como regra, o desdobramento dos tribunais administrativos por secções especializadas ao mesmo tempo que se assinala que a dispersão do objeto das ações postas à apreciação dos TAF seja fator, por si só, de grande complexidade.

²⁸⁴ GOMES, Conceição (Coord.); FERNANDO, Paula – *Justiça e eficiência...* [Em linha]. Coimbra: Observatório Permanente da Justiça do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, 2017. pp. 248 e 249 [Consult. 20 de maio de 2019]. Disponível em http://opj.ces.uc.pt/site/novo/ficheiros/justica_adm/relatorio_justica_e_eficiencia_taf_23_05_2017.pdf

²⁸⁵ GOMES, Conceição (Coord.); FERNANDO, Paula – *Justiça e eficiência...* [Em linha]. Coimbra: Observatório Permanente da Justiça do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, 2017. p. 362 [Consult. 20 de maio de 2019]. Disponível em http://opj.ces.uc.pt/site/novo/ficheiros/justica_adm/relatorio_justica_e_eficiencia_taf_23_05_2017.pdf

Apesar do que se disse, tal como para a área tributária, as autoras do estudo sempre sugerem alguma especialização, por exemplo, no que contende com as questões relacionadas com o funcionalismo público ou a providência e a aposentação, através da atribuição destas matérias a um ou dois juizes que nos tribunais já exerçam funções e, por último, sugerem, como medida de qualidade e de gestão, o dever impor-se que a especialização de um juiz em determinada área, *v. g.* urbanismo, justifique que a ele sejam distribuídos os processos sobre essa matéria – seria a instituição entre nós do juiz especialista²⁸⁶. Se bem que as autoras deste estudo deem grande enfoque a esta ideia de alguma especialização sim, mas sem entrar em exageros contraproducentes, a ideia não é nova: já aquando do debate público universitário, já aqui citado, ocorrido em 2002 por ocasião da apresentação dos projetos dos então “novos” CPTA e ETAF, CÂNDIDO DE OLIVEIRA referia que as questões do funcionalismo público deveriam entrar no âmbito da competência dos tribunais administrativos de círculo em forma de juízos especializados mas apenas quando o número de conflitos assim o justificasse e não como regra geral²⁸⁷.

²⁸⁶ GOMES, Conceição (Coord.); FERNANDO, Paula – *Justiça e eficiência...* [Em linha]. Coimbra: Observatório Permanente da Justiça do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, 2017. pp. 362 e 363 [Consult. 20 de maio de 2019]. Disponível em http://opj.ces.uc.pt/site/novo/ficheiros/justica_adm/relatorio_justica_e_eficiencia_taf_23_05_2017.pdf

²⁸⁷ OLIVERIA, António Cândido de – Aparentamentos sobre a reforma do Direito Processual Administrativo. In *Reforma...* p. 108

7 – A REFORMA DA LEGISLAÇÃO DO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO E FISCAL

O último tópico deste trabalho leva-nos para os mais recentes desenvolvimentos na área legislativa em termos de contencioso administrativo e fiscal, tomando em consideração a altura em que escreve.

Tendo em vista a especial acuidade do congestionamento a que os TAF estão sujeitos hodiernamente e, ainda, levando em consideração objetivos de combate à morosidade processual e de agilização da justiça, em outubro de 2016 foram criados, por determinação da senhora Ministra da Justiça do XXI Governo Constitucional, dois grupos de trabalho (um para a área administrativa e outro para a área tributária) com o fito de discutirem uma “nova” reforma da justiça administrativa e fiscal da qual resultassem propostas cujo escopo seria a promoção da desburocratização, celeridade e eficiência no funcionamento e na organização dos TAF²⁸⁸. Do labor destes grupos de trabalho, saíram várias medidas que abrangem diversos pontos com vista a uma nova conformação destas áreas da justiça. Assim, por exemplo, dando cumprimento a uma das medidas inscritas no Programa SIMPLEX para a área da Justiça, foi criado o Balcão Único dos Tribunais Administrativos e Fiscais, pela Portaria n.º 178/2017, de 30 de maio, através da qual passa a ser possível ao cidadão, em qualquer tribunal administrativo de círculo e tribunal tributário, obter certidões e informações sobre qualquer processo a decorrer nesses tribunais. Passa, de igual modo, a ser possível entregar documentos ou peças processuais em suporte físico, sempre que seja admissível, e consultar processos em qualquer tribunal de círculo e tribunal tributário do país, independentemente de ser ou não o tribunal onde corre o processo²⁸⁹. Tendo em vista o caráter inovador desta medida e o impacto que a mesma poderia ter no funcionamento do sistema e, especialmente, no funcionamento e na organização das secretarias, de modo particular considerando os recursos humanos a elas alocados, previa-se que o Balcão Único funcionasse, até ao final do ano de 2017 e a título experimental apenas no Tribunal Administrativo e Fiscal de Sintra, onde se procederia à monitorização e análise do seu impacto, sendo que, após aquela data, e em função das conclusões do período experimental, aquele modelo de organização da secretaria seria estendido a todos os tribunais administrativos e fiscais²⁹⁰. Noutra vertente, desde 03 de maio de

²⁸⁸ OLIVEIRA, António Mendes – Reforma JAF: algumas notas sobre medidas em matéria de contratação pública. *Revista de Direito Administrativo*. Lisboa: AAFDL. Ano I, N.º 3, 2018, p. 26

²⁸⁹ Preâmbulo da Portaria n.º 178/2017, de 30 de maio

²⁹⁰ Preâmbulo da Portaria n.º 178/2017, de 30 de maio

2018 que o SITAF (Sistema de Informação dos Tribunais Administrativos e Fiscais) passou a ser utilizado na sua plenitude na 2ª instância da jurisdição administrativa e fiscal. Ainda com relação ao SITAF, criou-se um mecanismo de preenchimento automático de certos campos e textos pré definidos nas notificações, assim se reduzindo o trabalho dos oficiais de justiça, tal como se criou um interface que permite aos mandatários interagir com este sistema, permitindo a consulta dos processos a nível nacional assim como se aumentou o limite do tamanho digital das peças processuais a submeter no SITAF pelos mandatários judiciais, de 3MB para 10 MB²⁹¹. Por outro lado, reintroduziu-se o instrumento de controlo estatístico dos TAF, inativo desde 2004, com o intuito de aferir de forma precisa o estado desta jurisdição, assim como foi publicada a Portaria que fixa os quadros dos magistrados dos TAF de 1ª instância, tendo sido emitidas mais três Portarias contemplando instrumentos de otimização da administração e gestão destes tribunais²⁹². Não podemos, também, deixar de dar nota da publicação do Decreto-Lei n.º 81/2018, de 15 de outubro, que cria equipas de magistrados judiciais que têm por missão proceder à recuperação de pendências na jurisdição administrativa e tributária, sendo esta uma das medidas mais emblemáticas de toda a reforma.

Os últimos²⁹³ desenvolvimentos nesta matéria conduzem-nos à Lei 118/2019, de 17 de

²⁹¹ *Organização e funcionamento dos Tribunais Administrativos e Fiscais* [Em linha]. [Consult. 22 de maio de 2019]. Disponível em <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/area-de-governo/justica/iniciativas-e-medidas/gc21/outras-informacoes/justica/organizacao-e-funcionamento-dos-tribunais-administrativos-e-fiscais.aspx>

²⁹² *Organização e funcionamento...* [Em linha]. [Consult. 22 de maio de 2019]. Disponível em <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/area-de-governo/justica/iniciativas-e-medidas/gc21/outras-informacoes/justica/organizacao-e-funcionamento-dos-tribunais-administrativos-e-fiscais.aspx>

²⁹³ Na verdade, ulteriormente às leis que a seguir se apresentam, surgiu um outro importante diploma. Como já dissemos aqui, a atual ideia de unificação das jurisdições parece ter o seu alicerce no congestionamento sentido nos TAF e por isso não queremos passar sem dar nota da Portaria n.º 341/2019, de 01 de outubro, que “regulamenta os modelos a que devem obedecer os articulados no âmbito dos processos de contencioso dos procedimentos de massa, previstos no n.º 3 do art.º 99.º do CPTA, bem como os formulários de articulados suscetíveis de determinar a redução da taxa de justiça aplicável aos processos administrativos, previstos no n.º 9 do artigo 6.º do Regulamento das Custas Processuais” e que surge como mais um mecanismo de pôr termo “à deficiente elaboração dos articulados, traduzida, as mais das vezes, na apresentação de peças desnecessariamente prolixas ou desprovidas de uma estrutura organizada e coerente, [que] tem vindo a ser perspetivada como um dos fatores responsáveis pela morosidade na resolução dos processos submetidos à jurisdição administrativa e fiscal”. (Cf. Portaria n.º 341/2019, de 1 de outubro [Em linha]. [Consult. 02 de outubro de 2019]. Disponível em https://dre.pt/application/file/a/125016554?fbclid=IwAR0bW1zPXLOfmOeSK-VVaziPOKRLHxKsFJf_nwgqgD88omopB4srKfnMCI

setembro (resultado legislativo da Proposta de Lei 168/XIII) que modifica regimes processuais no âmbito da jurisdição administrativa e tributária, procedendo a diversas alterações legislativas nomeadamente quanto ao RJUE, ao CPPT, ao CPTA, à lei que regula a sede, organização e área de jurisdição dos TAF e ao Regime Jurídico da Arbitragem em Matéria Tributária. A montante destas alterações está sempre a constatação de um fenómeno de asfixia processual verificado nos TAF, que não acompanham satisfatoriamente o influxo de litígios que nesta área se verifica, e que resulta num acumular de pendências e, bem assim, num aumento do tempo de resposta destes tribunais²⁹⁴. Feito este diagnóstico, estas propostas destinam-se, a jusante, a “por um lado, simplificar e, por outro, agilizar e permitir a realização em tempo útil da justiça administrativa e tributária”²⁹⁵. Ao mesmo tempo foi já publicada a Lei 114/2019, de 12 de setembro (resultado legislativo da Proposta da Lei 167/XIII) que procede à décima segunda alteração ao ETAF.

Das alterações introduzidas no conjunto dos dois diplomas destacam-se a promoção de mecanismos de agregação e simplificação processual no processo tributário, o aparecimento de assessoria técnica especializada aos juizes, a introdução de mecanismos de otimização da administração e gestão dos tribunais e, finalmente, a introdução da especialização dos tribunais de primeira instância²⁹⁶.

Posto isto, nunca deixando de ter em vista o objeto desta dissertação, parece-nos de maior relevância que nos empenhemos um pouco mais sobre esta última medida o que nos impele a fazer uma visita com maior grau de atenção às alterações ao ETAF trazidas pela Lei 114/2019, de 12 de setembro.

²⁹⁴ *Exposição de motivos da Proposta de Lei n.º 168/XIII* [Em linha]. [Consult. 14 de setembro de 2019]. Disponível em <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailIniciativa.aspx?BID=37881>

²⁹⁵ Intervenção da Ministra da Justiça Francisca Vann Dunem na discussão da Proposta de Lei n.º 167/XIII/4.ª a 10 de janeiro de 2019 – cf. *Diário da Assembleia da República* [Em linha]. I série, n.º 36, XIII legislatura, 4.ª sessão legislativa (2018-2019) pp. 3 e ss. [Consult. 14 de setembro de 2019]. Disponível em <http://debates.parlamento.pt/catalogo/r3/dar/01/13/04/036/2019-01-09/1?pgs=3-9&org=PLC&plcdf=true>

²⁹⁶ *Organização e funcionamento...* [Em linha]. [Consult. 22 de maio de 2019]. Disponível em <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/area-de-governo/justica/iniciativas-e-medidas/gc21/outras-informacoes/justica/organizacao-e-funcionamentodos-tribunais-administrativos-e-fiscais.aspx>

7.1 – A “NOVÍSSIMA” LEI 114/2019 DE 12 DE SETEMBRO

A 28 de novembro de 2018, deu entrada na Assembleia da República a Proposta de Lei 167/XIII da autoria do Governo, tendo em vista a alteração do ETAF. As alterações propostas a este diploma incidiam sobre três fundamentos, a saber: a assessoria especializada aos magistrados, a administração e gestão dos tribunais e a especialização dos mesmos. Diga-se, antes do resto, que esta possibilidade de especialização já estava consagrada no art.º 9.º (constituição, desdobraimento e agregação dos tribunais administrativos) e 9.º-A (desdobraimento dos tribunais tributários) do ETAF, na redação dada quer pela Lei 13/2002, de 19 de fevereiro, quer pelo Decreto - Lei n.º 214-G/2015, de 02 de outubro, e só não estava concretizada, precisamente, pela ausência de diploma legislativo que procedesse à efetiva criação desses juízos tributários ou administrativos especializados²⁹⁷.

Justificando esta introdução, o legislador apresenta-se convicto, levando em consideração a especificidade, vastidão e complexidade das normas que na atualidade regulam este ramo do Direito e que refletem, por sua vez, a crescente tecnicidade da vida social e económica, de que a instauração de juízos especializados em alguns (e frisamos, alguns) ramos de Direito Público, redundará num aporte de vantagens a nível da uniformidade jurisprudencial, da celeridade processual e da qualidade das decisões proferidas nestes tribunais e, deste modo, de uma maior celeridade, eficiência e qualidade da justiça administrativa²⁹⁸: eficiência, pois que a especialização de funcionários judiciais e magistrados, acarreta uma agilização e simplificação dos processos; qualidade, pois que a acumulação de experiência e o aprofundamento do conhecimento podem ser caminho para a materialização de uma maior satisfação dos utentes do sistema judiciário, para melhores resultados para os litigantes e, enfim, para a tomada de melhores decisões²⁹⁹.

Antes de entrarmos em maiores considerações, vejamos que o legislador, nos juízos que poderão agora ser criados, certamente teve em conta aqueles resultados do relatório “Justiça e eficiência: o caso dos Tribunais Administrativos e Fiscais” (sobre o qual nos debruçamos no ponto anterior) dado que ali se alertava para o facto de a “hiperespecialização” dos TAF poder vir a revelar-se contraproducente por

²⁹⁷ CARVALHO, Ana Celeste – Como é especial a Jurisdição Administrativa e Fiscal... sobre a especialização dos Tribunais Administrativos. *Revista de Direito Administrativo*. Lisboa: AAFDL. Ano I, N.º 3, 2018, p. 23

²⁹⁸ Exposição de motivos da Proposta de Lei 167/XIII [Em linha]. [Consult. 14 de setembro de 2019]. Disponível em <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailIniciativa.aspx?BID=43155>

²⁹⁹ OLIVEIRA, António Mendes – Reforma JAF: algumas notas sobre medidas em matéria de contratação pública. *Revista...* p.

falta de escala de processos cujo objeto dissesse respeito a uma só matéria. Para além do mais sempre se dirá que o desdobramento ou a criação de juízos ou tribunais especializados não é uma imposição legislativa, mas antes uma possibilidade “quando o volume ou a complexidade do serviço o justificarem”³⁰⁰. Aliás, na exposição de motivos da citada Proposta de Lei 167/XIII, é o próprio legislador a dizer que os juízos especializados são criados tendo em conta a constatação do elevado volume de processos em determinadas áreas sendo esta especialização vista como remédio para fazer face ao crescimento das pendências nessas mesmas áreas³⁰¹.

Isto posto, decorridos os trâmites legislativos normais³⁰², a Proposta de Lei 167/XIII deu origem à Lei 114/2019, de 12 setembro, que procede à décima segunda alteração ao Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, cuja data de entrada em vigor é o dia 11 de novembro de 2019.

Da leitura conjugada do art.º 9.º n.º4 e 5 e do art.º 44.º- A do ETAF, na redação que lhes é conferida pela Lei 114/2019, de 12 de setembro, poderão ser criados por decreto-lei³⁰³, sempre que o justifique a complexidade ou o volume do serviço: i) juízos administrativos comuns, com competência especializada para conhecer de todos os processos do âmbito da jurisdição administrativa e fiscal que incidam sobre matéria administrativa e cuja competência não esteja atribuída a outros juízos de competência especializada, bem como exercer as demais competências atribuídas aos tribunais administrativos de círculo; ii) juízos administrativos sociais, com competência especializada para conhecer de todos os processos relativos a litígios emergentes do vínculo de trabalho em funções públicas e da sua formação, ou relacionados com formas públicas ou privadas de proteção social, incluindo os relativos ao pagamento de créditos laborais por parte do Fundo de Garantia Salarial; iii) juízos de contratos públicos, com competência especializada para conhecer de todos os processos relativos à validade de atos pré-contratuais e interpretação, à validade e execução de contratos administrativos ou de quaisquer outros contratos celebrados nos termos da legislação sobre contratação pública, por pessoas coletivas de direito público ou outras entidades adjudicantes, e à sua formação, e das demais matérias que lhe

³⁰⁰ Art.º 9.º n.º 4 do ETAF na nova redação dada pela Lei 114/2019, de 12 de setembro.

³⁰¹ Exposição de motivos da Proposta de Lei 167/XIII [Em linha]. [Consult. 14 de setembro de 2019]. Disponível em <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailIniciativa.aspx?BID=43155>

³⁰² Para verificar quais e as respetivas datas, v. informação disponível em <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailIniciativa.aspx?BID=43155>

³⁰³ À data em que se escreve este decret-lei ainda não surgiu, mantendo-se, assim, a situação anterior, com a possibilidade de especialização prevista na lei mas sem nunca se chegar à sua efetiva concretização.

sejam deferidas por lei e, finalmente, iv) juízos de urbanismo, ambiente e ordenamento do território, com competência especializada para conhecer de todos os processos relativos a litígios em matéria de urbanismo, ambiente e ordenamento do território sujeitos à jurisdição administrativa, e das demais matérias que lhe sejam deferidas por lei.

Por seu turno, da leitura dos art.º 9.º - A e 49.º - A do ETAF, na sua nova redação, resulta serem os seguintes os juízos especializados na área tributária: i) juízo tributário comum, com competência especializada para conhecer de todos os processos que incidam sobre matéria tributária e cuja competência não esteja atribuída ao juízo de execução fiscal e de recursos contraordenacionais, bem como para exercer as demais competências atribuídas aos tribunais tributários; ii) juízo de execução fiscal e de recursos contraordenacionais, com competência especializada para conhecer de todos os processos relativos a litígios emergentes de execuções fiscais e de contraordenações tributárias.

Falando de especialização judiciária, esta pode configurar-se segundo vários modelos com intensidades mais ou menos elevadas. Assim, a nível de opção legislativa, podemos escolher um modelo de maior intensidade, traduzido na criação de tribunais especializados; um modelo de intensidade média, vertido na criação de câmaras, secções ou juízos especializados; ou um modelo de menor intensidade, consagrado na criação de juízes especializados³⁰⁴. Bem se vê que o modelo que o legislador português adotou é o de média intensidade de especialização. Pese embora os riscos que comporta, nomeadamente o da rigidez, a possibilidade de surgirem conflitos entre as secções especializadas ou o risco de se estarem a criar secções especializadas sem a devida atenção à formação dos magistrados nessas mesmas áreas³⁰⁵, este modelo comporta as vantagens de se mostrar ajustável, pois que os lugares de juízes podem ser ajustados consoante o volume processual, podendo ser criadas vagas mistas de competência especializada, a vantagem de ser flexível, uma vez que os juízos podem ter a sua área de jurisdição diminuída ou alargada e, por último, a vantagem da reversibilidade pois que a opção pela criação destes ou daqueles juízos com facilidade pode ser revertida na eventualidade de se chegar à conclusão que os juízos criados não corresponderam aos almejados desígnios de celeridade e eficiência

³⁰⁴ OLIVEIRA, António Mendes – Reforma JAF: algumas notas sobre medidas em matéria de contratação pública. *Revista...* p. 27

³⁰⁵ GOMES, Carla Amado – Sobre as propostas de reforma da legislação processual administrativa e fiscal: notas tópicas. *Revista de Direito Administrativo*. Lisboa: AAFDL. Ano I, N.º 3, 2018, p. 34

que marcam toda esta reforma³⁰⁶.

A propósito desta nova lei, e porque contende, de certa forma, com a questão do âmbito da jurisdição, gostaríamos também de assinalar o acréscimo da al. e) ao n.º 4 do art.º 4.º do ETAF através da qual se exclui do âmbito da jurisdição administrativa e fiscal a apreciação de litígios emergentes das relações de consumo relativas à prestação de serviços públicos essenciais, incluindo a respetiva cobrança coerciva, deste modo, nas palavras de VASCO PEREIRA DA SILVA “pondo-se em causa a tradição administrativa do serviço público, que remonta a Maurice Haurriou”³⁰⁷ e indo ao arrepio da tendência de alargamento do âmbito da jurisdição, que analisámos no ponto quatro desta dissertação, traduzida no chamamento ao seio da jurisdição administrativa de matérias que estavam fora dela.

³⁰⁶ OLIVEIRA, António Mendes – Reforma JAF: algumas notas sobre medidas em matéria de contratação pública. *Revista...* p. 27

³⁰⁷ SILVA, Vasco Pereira da – Em defesa da autonomia da jurisdição administrativa e fiscal. In AA.VV. - *Em defesa da autonomia...* [Em linha]. Coimbra: CEDIPRE – Centro de Estudos de Direito Público e Regulação, 2018. p. 79. [Consult. 01 de outubro de 2019]. Disponível em https://www.fd.uc.pt/cedipre/wp-content/uploads/2018/11/Book_Depoimentos.pdf

CONCLUSÕES

Encaminhamo-nos a passos largos para o término desta dissertação, razão pela qual devemos começar a tirar as nossas conclusões.

Ao abrir este trabalho, vimos qual a *ratio* que presidiu à institucionalização do *Conseil d'Etat* francês e, bem assim, como desde então nunca mais a jurisdição administrativa naquele país (que foi o modelo inspirador do nosso próprio Direito Administrativo) perdeu a sua autonomia face à jurisdição comum. Por seu lado, depois disto, vimos que se por um lado no caso francês a autonomia da jurisdição administrativa nunca esteve verdadeiramente em causa, no caso português não foi bem assim. Deste modo tivemos oportunidade de acompanhar, delimitando como marco histórico inicial, as revoluções liberais do séc. XIX, os avanços e recuos da afirmação desta autonomia.

Conclusão 1: desde 1820 que em Portugal se começou a trilhar um caminho de independência da jurisdição administrativa face à jurisdição comum e que, com avanços e recuos, ora atribuindo-se aquela jurisdição aos tribunais comuns ora devolvendo-se à tutela de órgãos dentro da Administração, sempre se viu mais vantagens em conservar esta autonomia do que em aniquilá-la;

Conclusão 2: os momentos de devolução do contencioso administrativo ao julgamento dos tribunais comuns tiveram por detrás, as mais das vezes, razões económicas e não de verdadeiro interesse pelo desenvolvimento do contencioso administrativo ou de defesa dos direitos e interesses dos cidadãos.

Ora se isto nos ensinam dois séculos de História, porquê agora voltar com o “fantasma” da unificação de jurisdições? Não aprendemos a lição? Deste longo roteiro, parece-nos que a conclusão a retirar é que a manutenção e o aprofundamento da autonomia da jurisdição administrativa e fiscal é o bom caminho, não o contrário.

De seguida, tivemos oportunidade de acompanhar o processo legislativo que levou à criação do TCA. Pareceu-nos bastante elucidativo perceber que este surge como tentativa de dar remédio à enorme pressão que então se sentia já no STA. Parece-nos ter sido importante considerar este ponto, uma vez que a estrutura em que assenta a jurisdição administrativa e fiscal é, na atualidade, paralela à jurisdição comum, formadas ambas por uma hierarquia composta por três níveis: naquela, os tribunais administrativos de círculo e os tribunais tributários na primeira instância, os tribunais centrais

administrativos na segunda e o STA na terceira, conforme o art.º 8.º do ETAF; nesta, os tribunais de comarca, na primeira instância, os tribunais da relação na segunda e o Supremo Tribunal de Justiça na terceira, conforme o art.º 29.º da LOSJ (Lei de Organização do Sistema Judiciário).

Conclusão 3: a hierarquia de tribunais comum e administrativa tem, na atualidade, uma estrutura paralela, formada por três graus de jurisdição.

Assim sendo, mudando de perspectiva, que consequências teria para a jurisdição comum a extinção da jurisdição administrativa e fiscal e consequente unificação das duas? Certamente o andamento mais lento dos processos, a falta de especialização, enfim, uma redução da qualidade da justiça aplicada quer numa quer noutra área.

No terceiro ponto, olhamos para as disposições constitucionais que mais nos importam para o estudo da jurisdição administrativa e fiscal debruçando-nos, num primeiro momento, sobre a forma como a matéria das categorias de tribunais apareceu logo no texto originário da Constituição, em 1976. Mais precisamente, vimos os argumentos que se esgrimiram durante a Assembleia Constituinte a favor de uma unidade de jurisdições. Desta passagem pelos normativos constitucionais há essencialmente uma conclusão que queremos tirar socorrendo-nos até dos argumentos apresentados na época pelo professor Jorge Miranda: é que a desconfiança com que se olhava para os tribunais administrativos de então estava intrinsecamente ligada com a ideia de tribunais “colados” à Administração e, portanto, de alguma forma coartados na sua independência. Deste modo, tornar a jurisdição una e todos os tribunais judiciais, era a forma encarada como melhor para retirar os tribunais dessa dependência e integrá-los plenamente no poder judicial. Não cremos, portanto, que a ideia de unir as jurisdições fosse, logo naquela altura, uma forma de assinalar um especial demérito dos tribunais do contencioso administrativo até então existentes.

Conclusão 4: na atualidade, e desde 1989, que a existência de uma jurisdição administrativa e fiscal autónoma é constitucionalmente obrigatória.

Conclusão 5: qualquer alteração nesta matéria pressuporia uma revisão constitucional sendo este, na verdade, um dos argumentos que ainda hoje se levanta contra a união de jurisdições.

Avançando, tivemos oportunidade de olhar para o relevante tema do âmbito da jurisdição administrativa e fiscal e refletir sobre duas importantes ideias: a primeira é que, sobretudo depois das revisões constitucionais de 1989 e 1997, a jurisdição administrativa e fiscal é uma jurisdição plena, que pressupõem que os tribunais tenham instrumentos não apenas para “dizer o Direito” mas também para ordenarem à Administração que pratique ou deixe de praticar determinado tipo de ato; a segunda diz respeito à constatação do progressivo alargamento do âmbito desta jurisdição, com o sucessivo chamamento à sua esfera de matérias que estavam, num primeiro momento, entregues à jurisdição comum. Tivemos ainda oportunidade de deixar um breve apontamento sobre sugestões de matérias que na área do Direito Tributário poderiam também fazer este caminho ao mesmo tempo que podemos constatar que, aquando da reforma de 2015, o leque de matérias que esteve previsto para entrar no âmbito desta jurisdição, saindo do âmbito da jurisdição comum, era maior do que o número de matérias que efetivamente acabaram por fazer esta transição. Parece-nos que o caminho passa por continuar este movimento de entrega à jurisdição administrativa e fiscal de todas as matérias que contendem com estas áreas do Direito, num esforço de desenvolvimento e constante aperfeiçoamento e consolidação, e não no contrário.

Conclusão 6: é bem visível uma tendência de alargamento da competência da jurisdição administrativa e fiscal e que, num futuro mais ou menos próximo, esse alargamento pode ainda ser maior.

Para concluir este tópico, chamamos a atenção para o que (quase a título de excursão) dissemos também no ponto 5 acerca da atual interpretação a ser dada ao art.º 212.º n.º 3 da CRP. Dado o objeto desta dissertação, poderia ser um contrassenso chamar aqui à colação a posição mitigada de alguma doutrina no sentido de que, nomeadamente em situações de defesa dos direitos fundamentais dos cidadãos, poderia ser atribuída aos tribunais judiciais o conhecimento de matérias de âmbito administrativo (que na atualidade a al. a) do n.º 1 do art.º 4.º do ETAF atribui aos TAF) ou sobretudo o entendimento sufragado pelos tribunais de Conflitos, Constitucional e Supremo Tribunal Administrativo, quando estes dizem que a leitura correta daquele preceito deve ser a de se entender que o que ele consagra é uma cláusula geral que admite exceções. A nosso ver, porém, estes argumentos confirmam e reforçam a nossa posição de defesa da autonomia da jurisdição administrativa e fiscal. No que diz respeito ao primeiro argumento, a entrega à jurisdição comum dessas matérias fundar-se-ia, como

dissemos, por um lado nas dificuldades por que a jurisdição administrativa e fiscal passa na atualidade, nomeadamente a morosidade que não se compadece com uma tutela próxima e urgente dos interesses em causa e, por outro, em considerações de tradição: ora qualquer que seja a razão, em nada se contradiz o facto de o lugar primeiro do julgamento daquelas matérias ser os TAF, isto é, não estão aqui em causa considerações de ordem substancial que concretizem um juízo de demérito em relação à jurisdição administrativa e fiscal e, deste modo, o que se exige, voltamos ao ponto, é um investimento sério nos meios humanos e materiais da jurisdição administrativa e fiscal para que esta se possa tornar mais célere e especializada de tal modo que acolha no seu seio todas as matérias que lhe dizem respeito. Por sua vez, quanto ao segundo argumento, também as posições dos citados tribunais em nosso ver podem conformar a manutenção da autonomia da jurisdição administrativa e fiscal, pois que só a título de exceção é que podem ser devolvidas aos tribunais judiciais o julgamento de questões administrativas e fiscais, nunca se podendo tolher o núcleo essencial que garante esta jurisdição como a jurisdição comum e "normal" em termos administrativos e fiscais.

Prosseguindo com esta viagem pelos argumentos que podem justificar a manutenção da autonomia da jurisdição administrativa e fiscal, tivemos oportunidade de olhar para a distinção entre o Direito Administrativo Geral e Especial e ver que, neste campo, a complexidade é de tal ordem que já nem sequer podemos falar de uma ordem jurídico administrativa e fiscal interna, pois que as questões de Direito Administrativo estão hoje sujeitas a influência de inúmeros organismos internacionais (e até mundiais); de igual modo, vimos que essa complexidade resulta na fragmentação deste ramo do direito em outros que ainda que derivados e com a sua raiz no Direito Administrativo Geral, adquiriram por força de concepções jurisprudenciais, doutrinárias e legais uma autonomia própria com conceitos próprios e uma *ratio* particular, de tal modo que até a nível académico constituem disciplinas autónomas de ensino. Ora, aqui chegados há uma questão que nos vem à mente: será que esta complexidade "teórica" (isto é, do Direito Administrativo e Fiscal substantivo) que, com todos os fenómenos de globalização atuais não tende a simplificar-se, muito pelo contrário, por si só não justifica plenamente a manutenção da autonomia de jurisdições (ou seja, uma autonomia do Direito Administrativo e Fiscal adjetivo)? Somos de opinião que sim.

Conclusão 7: a especialização que como vimos já se sente a nível académico e científico relativamente a tantas áreas do Direito Público, deve também transpor-se para os tribunais e para a formação dos magistrados e todos os outros intervenientes jurídicos.

De seguida, tivemos oportunidade de olhar em traços muito gerais para o tratamento da matéria do contencioso administrativo noutras realidades tais como a espanhola e a inglesa. Não quisemos fazer um ponto de Direito Comparado, muito pelo contrário. Quisemos abordar aqui estas duas realidades porque no debate acerca da união ou da manutenção da dualidade de jurisdições, amiudadamente se citam estas duas realidades como argumento em favor da união de jurisdições. Ora, o que nós descobrimos com as breves linhas que escrevemos a este respeito é que quer num país quer noutra o que se verifica é que, de facto, debaixo de uma única jurisdição existem tribunais específicos, tribunais especializados para julgar, para conhecer das matérias do contencioso administrativo. Pois bem, o nosso ponto é que ao invés destas realidades serem argumento para a unificação de jurisdições, dão, pelo contrário, arrimo à ideia de que devem permanecer separadas pois, e fazendo aqui a necessária ponte com o argumento histórico, se até em países com uma realidade evolutiva do contencioso administrativo substancialmente diferente da portuguesa se verifica uma especialização dos tribunais no julgamento das contendas entre Administração e administrados, quanto mais em Portugal se deve manter esta especialização quando há já um caminho de duzentos anos que aponta sempre nesse sentido. E entenda-se: especialização das áreas do contencioso administrativo e fiscal dentro da jurisdição administrativa e fiscal e não especialização do contencioso administrativo dentro do contencioso comum.

Conclusão 8: até em países onde a jurisdição é unificada há na atualidade órgãos e/ou tribunais especializados para o julgamento do contencioso administrativo.

As primeiras considerações que tecemos acerca da especialização encontram a sua plenitude na matéria da arbitragem: os tribunais administrativos e fiscais estão congestionados, demoram muito tempo a decidir e veem-se a braços com matérias cada vez mais complexas. Para fazer face a essa situação, os particulares voltam-se para a arbitragem que é um meio expedito e que permite a intervenção de verdadeiros especialistas nas matérias em causa. Não se retire daqui que defendemos uma desjudicialização do contencioso administrativo e fiscal: a arbitragem, malgrado algumas questões que levanta, pode ser um caminho, mas não pode transformar-se na regra.

Conclusão 9: assim como a arbitragem administrativa e tributária é célere porque é especializada do mesmo modo os TAF poderão ser tanto mais céleres quanto mais especializados.

Do brevíssimo ponto que quisemos dedicar ao juiz administrativo ressaltam três ideias:

a) um dos motivos para o congestionamento crónico dos TAF é a falta de magistrados em numero suficiente;

b) desde 2009 que o recrutamento de magistrados para os TAF é feito de forma autónoma dos magistrados judiciais;

c) os candidatos a magistrados tem uma formação especializada.

Ora o que aqui temos de reforçar é a questão de sabermos se queremos a resolver os litígios emergentes das relações jurídico-administrativas um juiz especialista, conhecedor em maior grau de profundidade dos conceitos específicos e das matérias em causa, ou, por outro lado, se queremos um sistema em que o mesmo juiz tenha de “saltar” de matérias de Direito Administrativo e Fiscal para Direito da Família ou Comercial ou Penal. O que assegurará mais eficiência na administração da Justiça?

Conclusão 10: defendemos que a especialização dos magistrados deve ser uma das pedras fundamentais da jurisdição administrativa e fiscal pois quanto maior for o grau de especialização, maior a celeridade e a qualidade da justiça aplicada.

Uma consideração final: a admitir a junção de jurisdições, a nível de formação e de preparação de juizes, como é que se processariam as coisas? Que áreas de formação é que eventualmente o Centro de Estudos Judiciários abordaria na formação dos futuros magistrados? Não é difícil de intuir que a especialização destes profissionais seria muito menor e que, em consequência, se sentissem menos à vontade no domínio das questões minuciosas que esta jurisdição tem.

É de singular clareza o relatório “Justiça e eficiência: o caso dos tribunais administrativos e fiscais”. Nele se apresenta exhaustivamente a situação atual do funcionamento dos tribunais administrativos e fiscais em Portugal. Entre muitos dados, é-nos dito que os tribunais têm pendente um excessivo número de processos, de que resulta a morosidade e entropia de todo o sistema jurídico-administrativo e fiscal. Para obviar a esta situação, entre outras medidas, as autoras do estudo propõem algum grau de especialização, com conta e medida, claro, para que a solução não se mostre contraproducente. Esta medida de especialização estava já prevista na lei de processo administrativo na

redação dada pelas reformas de 2002 e 2015 e é também o que já acontece na jurisdição comum.

Conclusão 11: a especialização e a aposta séria nos recursos humanos são o caminho para enfrentar as adversidades pelas quais passam os TAF na atualidade

Isto leva-nos a questionar um outro aspeto: se fosse avante aquela proposta surgida nos “Pactos para a Justiça” de união de jurisdições, que tratamento seria dado às matérias administrativas e fiscais nos tribunais comuns? Seriam atribuídas a mais uma secção especializada, como o são hoje as secções cíveis, de trabalho, de comércio, de família e menores? E seriam só duas secções especializadas, uma que abarcasse todas as matérias de Direito Administrativo (geral e especial) e outra que abraçasse todas as matérias de Direito Fiscal? Se assim fosse, parece-nos que em vez de remediarmos a situação atual dos TAF estaríamos não só a agravar o problema da morosidade sentida nesta área da jurisdição como ainda a promover o surgimento (ou o agravar) destes mesmos problemas, mas em relação à jurisdição comum: em vez de resolvermos um problema, criaríamos dois!

No último capítulo deste trabalho, deparamo-nos com a reforma do contencioso administrativo e fiscal consubstanciada na Lei 114/2019, de 12 de setembro, e na Lei 118/2019, de 17 de setembro, assim como com as propostas aí apresentadas sendo de maior interesse para nós constatar que, em boa hora, se aposta na especialização nos TAF, de forma não excessiva, para não ser uma medida contraproducente, tendo em conta a escala das matérias que normalmente são cometidas a esses mesmos tribunais para aí encontrarem resolução, ficando, embora, esta decisão dependente de diploma legal que defina especificamente quais os juízos especializados dentro de cada TAF, e sem o qual a possibilidade de especialização, na prática, não tem qualquer alcance. Aquelas conclusões que aqui trouxemos acerca da especialização dos magistrados encontram eco e pleno alcance neste ponto do trabalho: estamos certos de que quanto maior for o grau de conhecimento dos atores intervenientes no processo administrativo e fiscal, quanto maior for o grau de especialização dos próprios tribunais, mais célere e melhor será a justiça feita.

Ao mesmo tempo isto introduz-nos no maior paradoxo por que passa a jurisdição administrativa e fiscal neste tempo em Portugal: se por um lado se gastam recursos a estudar e a implementar uma reforma do contencioso administrativo e fiscal, com medidas que consubstanciam um aprofundamento e consolidação da jurisdição administrativa e fiscal bem como um alargamento do seu âmbito de jurisdição, por outro lado, são os próprios atores jurídicos que pedem que se estude a unificação das

jurisdições. Ou seja: para um lado, rema o legislador para aprofundar a jurisdição, para o outro remam alguns atores jurídicos ao pedirem a sua junção.

Conclusão 12: andou bem o legislador ao consagrar a possibilidade de especialização como forma de introduzir maior eficácia e rapidez nas decisões proferidas nos TAF

Enfim, urge finalizar. E no fim que diremos nós: “nada de novo debaixo do sol”. Tivemos oportunidade de ver como ao longo da História, a jurisdição administrava (e fiscal) esteve sempre numa linha de tensão entre a autonomia e a junção com a jurisdição comum, tensão que nem a consagração constitucional de uma jurisdição administrativa plena e autónoma nem o progressivo aprofundamento feito pelo legislador ordinário em termos de alargamento do âmbito de jurisdição foi capaz de afastar definitivamente, pois, numa altura em que parecia que esta era uma questão doutrinal e juridicamente arrumada eis que surge de novo a ideia da junção da jurisdição comum e administrativa.

O que tentamos provar nas páginas anteriores foi que há quase dois séculos que a jurisdição administrativa e fiscal tem feito um caminho que com mais ou menos percalços, mais ou menos hesitações aponta no sentido de que a jurisdição administrativa e fiscal deve ser autónoma e plena relativamente à jurisdição comum.

Assim, a última palavra terá de ser necessariamente, para reforçar a nossa convicção de que face a estes argumentos, o futuro da jurisdição administrativa e fiscal passa pela especialização, pelo alargamento do âmbito da jurisdição, pela formação altamente especializada dos magistrados e pelo contínuo investimento material e de recursos humanos nos tribunais administrativos e fiscais e jamais pela junção com a jurisdição comum: só assim termos tribunais céleres e eficazes, capazes de gerarem confiança no sistema de justiça administrativa e fiscal e uma jurisdição administrativa e fiscal capaz de se assumir como verdadeiro baluarte da Democracia e do Estado de Direito, sede natural de resolução dos conflitos que opõem a Administração e os administrados, onde se defendem os direitos fundamentais e se põe em causa a atuação do Estado nas suas diversas dimensões.

BIBLIOGRAFIA

Acordos para o Sistema de Justiça [Em linha]. Lisboa. 2018 [Consult. 20 de setembro de 2018]. Disponível em https://portal.oa.pt/media/123697/acordos-para-o-sistema-de-justica_12janeiro2018.pdf

ALMEIDA, Mário Aroso de – Apresentação. In GOMES, Carla Amado; FARINHO, Domingos Soares; PEDRO, Ricardo – *Arbitragem e Direito Público*. Lisboa: AAFDUL, 2015

ALMEIDA, Mário Aroso de; CADILHA, Carlos Alberto Fernandes – *Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos*. 4.^a edição. Coimbra: Almedina. 2017. ISBN 978-972-40-6910-4

AMARAL, Diogo Freitas do – *Direito Administrativo*. Lisboa: [s.n.], 1988. Vol. IV.

——— Considerações Gerais sobre a reforma do contencioso administrativo. In *Reforma do Contencioso Administrativo*. Coimbra: Coimbra editora, 2003. Vol. I ISBN 972-32-1179-3

——— *Curso de Direito Administrativo*. 4.^a edição. Coimbra: Almedina, 2016. ISBN 978-972-40-620-9. Vol. I.

AMARAL, Diogo Freitas do; ALMEIDA, Mário Aroso de – *Grandes linhas da reforma do contencioso administrativo*. 3.^o edição revista e aumentada. Coimbra: Almedina, 2004. ISBN972-40-2234-X

ANDRADE, J. C. Vieira de – *Lições de Direito Administrativo*. 4.^a edição. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2015. A justiça administrativa. 16.^a edição. Coimbra: Almedina. 2017. ISBN 978-972-40-7141-1 ISBN 978-989-26-0984-3

———A justiça administrativa. 16.^a edição. Coimbra: Almedina. 2017. ISBN 978-972-40-7141-1

ARQUIVO NACIONAL DA TORRE DO TOMBO – *Conselho de Estado* [Em linha]. [Consult. 10 de agosto de 2019]. Disponível em <https://digitarq.arquivos.pt/details?id=3909557>

BASTOS, Filipe Brito – A arbitragem em Direito Administrativo e o direito fundamental de acesso ao Direito nos tribunais portugueses. In GOMES, Carla Amado; FARINHO, Domingos Soares; PEDRO, Ricardo – *Arbitragem e Direito Público*. Lisboa: AAFDUL, 2015.

BRITO, Wladimir – *Lições de Direito Processual Administrativo*. 2.^a edição. Coimbra: Coimbra editora, 2008. ISBN 978-972-32-1561-8

CAETANO, Marcello – *Manual de Direito Administrativo*. 10.^a edição. Coimbra: Almedina, 1990. Vol. I.

——— *Manual de Direito Administrativo*. 10.^a edição Coimbra: Almedina, 1994. Vol. II. ISBN 972-40-0288-8 (v.2)

CAMPOS, Diogo Leite de – Arbitragem voluntária, jurisdição típica do Estado-Dos-Direitos e dos cidadãos. Coimbra: Almedina, 2007. Separata da obra *A evolução do direito no século XXI, estudos em homenagem do Professor Doutor Arnold Wald*

——— *Arbitragem Tributária: a “centralidade da pessoa”*. Coimbra: Almedina, 2010. ISBN 978-972-40-4223-7

CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital – *Constituição da República Portuguesa Anotada*. 4.^a edição. Coimbra: Coimbra editora. 2010. ISBN 978-972-32-1839-8. Volume II

CARVALHO, Ana Celeste – Como é especial a Jurisdição Administrativa e Fiscal... sobre a especialização dos Tribunais Administrativos. *Revista de Direito Administrativo*. Lisboa: AAFDL. Ano I, N.º 3, 2018.

CARVALHO, Carlos – Breves considerandos em torno da reforma da jurisdição administrativa em debate. *Revista de Direito Administrativo*. Lisboa: AAFDUL. Ano I, N.º 3, 2018. ISBN 560693900943

CORREIA, Sérvulo – *Direito do Contencioso Administrativo*. Lisboa: Lex, 2005. ISBN 972-8634-29-3

CRUZ, Paula Teixeira da – Discurso da Ministra da Justiça. *Cadernos de Justiça Administrativa*. Braga: CEJUR. N.º 94, julho/agosto de 2012. ISBN 0873-6294

Des origines du Conseil d'État aux récentes évolutions de la juridiction administrative. [Em linha]. [Consult. 09 de agosto de 2019]. Disponível em <https://www.conseil-etat.fr/le-conseil-d-etat/histoire-patrimoine/les-origines-du-conseil-d-etat>

Diário da Assembleia Constituinte [Em linha]. N.º 97, de 18 de dezembro de 1975. [Consult. 15 de abril de 2019]. Disponível em <http://debates.parlamento.pt/catalogo/r3/dac/01/01/01/097/1975-12-17>

Diário da Assembleia da República [Em linha]. II série – A, n.º 27, de 07 de março de 1996, VII legislatura, 1.^a sessão legislativa (1995-1996). [Consult. 03 de maio de 2019]. Disponível em <http://debates.parlamento.pt/catalogo/r3/dar/s2a/07/01/027S1/1996-03-07>

Diário da Assembleia da República [Em linha]. II série – RC, n.º 50, de 08 de novembro de 1996, VII legislatura, 2.ª sessão legislativa (1996-1997). [Consult. 03 de maio de 2019]. Disponível em <http://debates.parlamento.pt/catalogo/r3/dar/s2rc/07/02/050/1996-11-07>

Diário da Assembleia da República [Em linha]. II série – RC – n.º 66, de 18 de dezembro de 1996, VII legislatura, 2.ª sessão legislativa (1996 – 1997). [Consult. 23 de abril de 2019]. Disponível em <http://debates.parlamento.pt/catalogo/r3/dar/s2rc/07/02/066/1996-12-17>

Diário da Assembleia da República [Em linha] II série – RC - n.º 110, de 02 de outubro de 1997, VII legislatura, 2.ª sessão legislativa (1996-1997). [Consult. 03 de maio de 2019]. Disponível em <http://debates.parlamento.pt/catalogo/r3/dar/s2rc/07/02/110/1997-06-26>

Diário da Assembleia da República [Em linha]. I série – n.º 36, de 10 de janeiro de 2019, XIII Legislatura, 4.ª sessão legislativa (2018 – 2019). [Consult. 14 de setembro de 2019]. Disponível em <http://debates.parlamento.pt/catalogo/r3/dar/01/13/04/036/2019-01-09/1?pgs=3-9&org=PLC&plcdf=true>

DGPJ – DIREÇÃO GERAL DE POLÍTICA DA JUSTIÇA - *Movimento de processos nos tribunais administrativos e fiscais de 1ª instância, por tribunal*. [Em linha] 2018 [Consult. 26 de julho de 2019] Disponível em http://www.siej.dgpj.mj.pt/SIEJ/PDFs/tribunais/SITAF_Tribunais.pdf

ESTORNINHO, Maria João – *Contratos da Administração Pública: esboço de autonomização curricular*. Coimbra: Almedina, 1999.

———A reforma de 2002 e o âmbito da jurisdição administrativa. *Cadernos de Justiça Administrativa*. Braga: Cejur. N.º 35, setembro/outubro 2002. ISBN 0873-6294.

FONSECA, Isabel Celeste M. (Coord.) – *A arbitragem Administrativa e tributária: problemas e desafios*. 2.ª edição. Coimbra: Almedina, 2013. ISBN 978-972-40-7545-7

GARCIA, Maria da Glória F. P. D. – *Da justiça administrativa em Portugal: sua origem e evolução*. 1.ª edição. Lisboa: Universidade Católica Portuguesa, 1994. ISBN 972-9430-25-X

———*Do Conselho de Estado ao atual Supremo Tribunal Administrativo*. Lisboa: Fundação Luso-Americana para o desenvolvimento, 1998. ISBN 972-97747-0-6

GOMES, Carla Amado – Sobre as propostas de reforma da legislação processual administrativa e fiscal: notas tópicas. *Revista de Direito Administrativo*. Lisboa: AAFDL. Ano I, N.º 3, 2018. ISBN 560693900943

GOMES, Carla Amado; FARINHO, Domingos Soares; PEDRO, Ricardo - *Arbitragem e Direito Público*. Lisboa: AAFDUL, 2015.

GOMES, Conceição – *Os atrasos da Justiça*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2011. ISBN 978-989-8424-35-8

GOMES, Conceição (Coord.); FERNANDO, Paula – *Justiça e eficiência: o caso dos Tribunais Administrativos e Fiscais* [Em linha]. Coimbra: Observatório Permanente da Justiça do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, 2017. p. 13 [Consult. 20 de maio de 2019]. Disponível em http://opj.ces.uc.pt/site/novo/ficheiros/justica_adm/relatorio_justica_e_eficiencia_taf_23_05_2017.pdf

GOUVEIA, Mariana França – *Curso de Resolução Alternativa de Litígios*. 2.ª edição. Coimbra: Almedina, 2012. ISBN978-972-40-486-1

MANIFESTO DE GUIMARÃES. *Cadernos de Justiça Administrativa*. Braga: CEJUR, N.º 16, julho/agosto de 1999. ISBN 0873 – 6294

MARTINS, Licínio Lopes – Âmbito da jurisdição administrativa no Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais. *Cadernos de Justiça Administrativa*. Braga: CEJUR, N.º 106, julho/agosto de 2014. ISBN 0873 – 6294

MIRANDA, Jorge – *Manual de Direito Constitucional*. 10.ª edição. Coimbra: Coimbra editora. 2014. ISBN 978-972-32-2228-9. Tomo I.

MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui – *Constituição Portuguesa Anotada*. Coimbra: Coimbra editora, 2007. ISBN 978-972-32-1541-0. Tomo III

MONTEIRO, Manuel – *Constituição da República Portuguesa – Memória de um percurso*. Lisboa: Universidade Lusíada Editora, 2010. ISBN 978-989-640-070-5.

NETO, Dulce – Propostas de intervenções legislativas na jurisdição administrativa e fiscal. As equipas para recuperação de pendências e as mais relevantes alterações ao Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais. *Revista de Direito Administrativo*. Lisboa: AAFDL. Ano I, N.º 3, 2018. ISBN 560693900943

NEVES, Ana Fernandes – Alargamento do âmbito da jurisdição administrativa. In GOMES, Carla Amado; NEVES, Ana Fernanda; SERRÃO, Tiago – *O anteprojeto de revisão do Código de Processo nos Tribunais Administrativos e do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais em debate*. Lisboa: Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 2014.

NUNES, Fernanda Martins Xavier - *A JURISDIÇÃO ADMINISTRATIVA E FISCAL – sua autonomia e funcionamento*. [em linha]. Disponível em http://www.amjafp.pt/images/phocadownload/Interven%C3%A7%C3%B5es/2012-0601_fernandanunes_abertura.pdf

OLIVEIRA, António Cândido de – Apontamentos sobre a reforma do Direito Processual Administrativo. In *Reforma do Contencioso Administrativo*. Coimbra: Coimbra editora, 2003. Vol. I ISBN 972-32-1179-3

———Organização Judiciária Administrativa (e Tributária). Coimbra: Coimbra editora, 2003. ISBN 972-32-1166-1

OLIVEIRA, António Mendes – Reforma JAF: algumas notas sobre medidas em matéria de contratação pública. *Revista de Direito Administrativo*. Lisboa: AAFDL. Ano I, N.º 3, 2018. ISBN 560693900943

OLIVEIRA, Luis Pedroso de Lima Cabral de – Arbitragem em direito público: tentativa de aproximação histórica ao caso português. In GOMES, Carla Amado; FARINHO, Domingos Soares; PEDRO, Ricardo – *Arbitragem e Direito Público*. Lisboa: AAFDUL, 2015.

Organização e funcionamento dos Tribunais Administrativos e Fiscais [Em linha]. [Consult. 22 de maio de 2019]. Disponível em <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/area-de-governo/justica/iniciativas-e-medidas/gc21/outras-informacoes/justica/organizacao-e-funcionamento-dos-tribunais-administrativos-e-fiscais.aspx>

OTERO, Paulo; GONÇALVES, Pedro – *Tratado de Direito Administrativo Especial*. Coimbra: Almedina, 2009. ISBN 978-972-40-3938-1 Vol. I.

Proposta de Lei 167/XIII [Em linha]. [Consult. 14 de setembro de 2019]. Disponível em <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailIniciativa.aspx?BID=43155>

Proposta de Lei n.º 168/XIII [Em linha]. [Consult. 14 de setembro de 2019]. Disponível em <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailIniciativa.aspx?BID=37881>

Trabalhos preparatórios da revisão constitucional: segunda revisão 1989. Lisboa: Assembleia da República, 1991. ISBN 972-556-077-9. Vol. II.

QUADROS, Fausto de – Arbitragem “necessária”, “obrigatória”, forçada”: nótulas sobre a interpretação do art.º 182.º do CPTA. In *Estudos em Homenagem a Miguel Galvão Teles*. Coimbra: Almedina, 2012. ISBN 978-972-40-4989-2 Vol. II

———A importância hoje da arbitragem em Direito Administrativo. *CAAD Newsletter* [Em linha]. N.º 1, 2013. Disponível em https://www.caad.org.pt/files/documentos/newsletter/Newsletter-CAAD_fev_2013.pdf

RIVERO, Jean – *Direito Administrativo*. Coimbra: Almedina, 1981.

ROCHA, Joaquim Freitas da - *Competência dos tribunais tributários, pós-modernidade jurídica e des-jurisdicionalização*. [Em linha]. [Consult. 21 de agosto de 2019]. Disponível em https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/37325/3/Competencia_TT_pos_modernidade.pdf

———Em defesa da autonomia da jurisdição administrativa e fiscal. In AA. VV. - *Em defesa da autonomia da jurisdição administrativa e fiscal [Depoimentos]*. [Em linha]. Coimbra: CEDIPRE – Centro de Estudos de Direito Público e Regulação, 2018. [Consult. 05 de outubro de 2019]. Disponível em https://www.fd.uc.pt/cedipre/wp-content/uploads/2018/11/Book_Depoimentos.pdf

SILVA, Vasco Pereira da – *Para um contencioso administrativo dos particulares – esboço de uma teoria subjetivista do recurso direto de anulação*. Coimbra: Almedina, 1989. ISBN 972-40-0561-5

———Crónica de uma reforma anunciada. *Cadernos de Justiça Administrativa*. Braga: CEJUR, N.º 1, janeiro/fevereiro de 1997. ISBN 0873-6294

———*O contencioso administrativo no divã da psicanálise*. Coimbra: Almedina, 2005. ISBN 972-40-2695-7

———Em defesa da autonomia da Jurisdição Administrativa e Fiscal. In AA. VV. - *Em defesa da autonomia da jurisdição administrativa e fiscal [Depoimentos]*. [Em linha]. Coimbra: CEDIPRE – Centro de Estudos de Direito Público e Regulação, 2018. [Consult. 05 de outubro de 2019]. Disponível em https://www.fd.uc.pt/cedipre/wp-content/uploads/2018/11/Book_Depoimentos.pdf

SILVEIRA, José Xavier Mouzinho da – Relatório [Em linha]. In *Colecção de Decretos e Regulamentos publicados durante o governo da regência do reino estabelecido na Ilha Terceira*. Lisboa: Imprensa Nacional, 1836. [Consult. 10 de agosto de 2019]. Disponível em <http://net.fd.ul.pt/legis/1832.htm>

DIPLOMAS LEGAIS

Constituição Política da Monarquia Portuguesa de 1822

Carta Constitucional de 1826

Decreto n.º 23 de 16 de maio de 1832

Código Administrativo Português de 1836 (de Passos Manuel)

Código Administrativo de 1842 (de Costa Cabral)

Código Administrativo de 1886 (de José Luciano de Castro)

Código Administrativo de 1940 (de Marcello Caetano)

Constituição da República Portuguesa de 1976

Decreto-Lei 129/84, de 27 de abril

Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de julho

Lei Constitucional 1/89, de 08 de julho

Lei 49/96, de 04 de setembro

Decreto-Lei 229/96, de 29 de novembro

Lei 13/2002, de 19 de fevereiro

Portaria n.º 178/2017, de 30 de maio

Decreto-Lei 39/2019 de 21 de março

Lei 114/2019, de 12 de setembro

Lei 118/2019, de 17 de setembro

Portaria n.º 341/2019, de 01 de outubro

JURISPRUDÊNCIA

Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 472/1995, de 06 de setembro de 1995, relatado pelo Juiz Conselheiro Vítor Nunes de Almeida [Em linha]. [Consult. 10 de abril de 2019]. Disponível em <https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/551582/details/maximized>

Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra de 12.09.2017. [Em linha]. [Consult. 11 de setembro de 2019]. Disponível em http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=418&tabela=lei_velhas&nversao=1&so_miolo=

Acórdão Tribunal da Relação de Coimbra de 07.11.2017 [Em linha]. [Consult. 11 de setembro de 2019]. Disponível em http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=418&tabela=lei_velhas&nversao=1&so_miolo=