

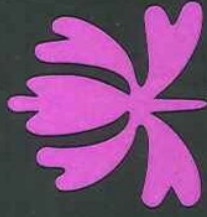
TRATADO DE DIREITO ADMINISTRATIVO ESPECIAL

VOLUME IV

COORDENADORES

PAULO OTERO E PEDRO GONÇALVES

*José de Melo Alexandrino
Isabel Celeste M. Fonseca
Ana Fernanda Neves*



ALMEDINA

TRATADO DE DIREITO ADMINISTRATIVO ESPECIAL – Vol. IV

COORDENADORES

PAULO OTERO E PEDRO GONÇALVES

EDITOR

EDIÇÕES ALMEDINA, SA

Av. Fernão Magalhães, n.º 584, 5.º Andar

3000-174 Coimbra

Tel.: 239 851 904

Fax: 239 851 901

www.almedina.net

editora@almedina.net

PRÉ-IMPRESSÃO | IMPRESSÃO | ACABAMENTO

G.C. – GRÁFICA DE COIMBRA, LDA.

Palheira – Assafarge

3001-453 Coimbra

producao@graficadecoimbra.pt

Outubro, 2010

DEPÓSITO LEGAL

301261/09

Os dados e as opiniões inseridos na presente publicação são da exclusiva responsabilidade do(s) seu(s) autor(es).

Toda a reprodução desta obra, por fotocópia ou outro qualquer processo, sem prévia autorização escrita do Editor, é ilícita e passível de procedimento judicial contra o infractor.

Biblioteca Nacional de Portugal – Catalogação na Publicação

TRATADO DE DIREITO ADMINISTRATIVO ESPECIAL

Tratado de direito administrativo
especial / coord. Paulo Otero, Pedro
Gonçalves. – v.

4.º v. : p. - ISBN 978-972-40-4313-5

I – OTERO, Paulo, 1963-

II – GONÇALVES, Pedro

CDU 342

NOTA DE ABERTURA

1. Num sistema jurídico cada vez mais administrativizado, observando-se a progressiva intervenção do Direito Administrativo em todos os sectores do ordenamento jurídico, enquanto expressão da multiplicidade de tarefas confiadas ao Estado nos mais diversos domínios, pode bem afirmar-se que o Direito Administrativo é um ramo de Direito expansivo e colonizador de todas as restantes disciplinas da ciência jurídica, mostrando uma intrínseca vocação imperialista.

Não existem hoje quaisquer ramos de Direito imunes à “contaminação” gerada pelo Direito Administrativo: se, em 1956, Marcello Caetano afirmava, no prefácio à 4.ª edição do seu *Manual*, já não ser lícito ignorar o Direito Administrativo, senão aos ignorantes, pode dizer-se agora, passado mais de meio século, que nem aos ignorantes é lícito ignorar esta disciplina.

E não se trata apenas de verificar que hoje mais de noventa e nove por cento dos diplomas publicados no jornal oficial dizem respeito a matérias de Direito Administrativo, nem de se registar que existem centenas de entidades públicas e entidades privadas que exercem poderes públicos emanando actos jurídico-administrativos: o Direito Administrativo é um mundo dentro do mundo do Direito e, apesar da tradição ainda fazer do Direito Civil o repositório dos grandes princípios jurídicos, a verdade é que aquele assume hoje uma dimensão quantitativamente mais importante.

Todas as áreas do Direito, desde o Direito Privado até ao Direito Constitucional, surgem hoje influenciadas pelo Direito Administrativo, senão pelas suas regras, ao menos pelos seus valores e princípios: o próprio declínio do dogma liberal da autonomia da vontade em Direito Privado, tal como a progressiva invasão de normas de natureza injuntiva na regulação de relações jurídico-privadas, substituindo as tradicionais normas dispositivas, visando tutelar interesses de ordem pública e a própria vinculação das entidades privadas aos direitos fundamentais, revelam uma

DIREITO DO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO AUTÁRQUICO

ISABEL CELESTE M. FONSECA

INTRODUÇÃO

Ao longo dos tempos, o contencioso autárquico sempre apresentou traços bem distintos do demais contencioso administrativo¹. Na realidade, ao longo da história do contencioso administrativo português, o contencioso da administração local e o da administração central foram acolhendo diferenças tanto do ponto de vista do *modelo organizatório* como operativo. Assim, com mais ou menos variantes, depois da concretização da separação de poderes, o sistema de resolução de litígios entre as autarquias e os particulares foi-se mostrando mais permeável ao controlo jurisdicional, por um lado, e, menos solene e mais informal, por outro – tendo-se revelado, em suma, como um contencioso mais favorável aos particulares² (§ 1.).

¹ Sobre o conceito de contencioso administrativo autárquico, vd. o nosso *O Contencioso Administrativo das Autarquias Locais: um Contencioso que se tem Revelado Urgente*, in *Scientia Iuridica*, Braga, 2005, pp. 637 ss. Considerando que a autonomização do contencioso administrativo autárquico só acontece agora numa perspectiva material, entendemos que o seu domínio substancial coincide com o grupo de acções que tem como objecto a resolução de «litígios emergentes das relações jurídicas administrativas [autárquicas]».

² Não deixa de ser significativo que a Secção do contencioso administrativo do Conselho de Estado tenha iniciado funções elaborando uma consulta que viria a ser homologada pela Rainha D. Maria II, no sentido de suspender a execução de uma postura da Câmara Municipal do Porto que proibia as fábricas de velas de cebo no interior daquela cidade. Na verdade, entendeu a Rainha que, até que fosse resolvido definitivamente o recurso interposto e que se achava pendente no Conselho de Estado, deveria ficar suspensa a execução da postura tanto mais que «da suspensão da mesma Postura se não [seguiria] dano algum, antes pelo contrário da sua execução se [poderia] seguir dano irreparável para

Pela primeira vez, com a reforma introduzida na justiça administrativa, em 2002/2003, tais especificidades foram esbatidas, uma vez que o contencioso das autarquias locais passou a estar sujeito às mesmas regras que disciplinam o contencioso de toda a Administração Pública (direito europeu, CRP, CPTA e ETAF)³. E, por conseguinte, atendendo a uma perspectiva dos modelos organizativos, pode afirmar-se que o controlo da actuação das autarquias passou a ser realizado pelas mesmas instâncias jurisdicionais que controlam a actuação da restante Administração Pública. E, numa perspectiva material, também pode dizer-se que os propósitos traçados pelo legislador (europeu, constitucional e ordinário) são os mesmos para todo o contencioso administrativo. E, por isso mesmo, nem a impugnação das decisões dos órgãos autárquicos nem a declaração de ilegalidade de normas emitidas pelo poder local obedecem a regras desiguais, sendo certo que não pode mais daí concluir-se que este é mais acessível, mais intenso e mais vantajoso para os particulares⁴.

Com efeito, independentemente do autor das decisões administrativas, os TAC's conhecem em primeira instância quase todas as causas que devam ser tratadas pelos tribunais administrativos⁵. E, neste outro sentido, o objecto das acções administrativas previstas no CPTA, *maxime* o da acção administrativa especial, é constituído pelo mesmo tipo de pretensões, as previstas no art. 46.º, n.º 1 e n.º 2 do CPTA, independentemente de quem tenha emitido ou omitido o acto ou a disposição normativa. E a forma da acção administrativa comum e a tramitação da acção administra-

os recorrentes». A este propósito, vd. MARIA DA GLÓRIA GARCIA, *Do Conselho de Estado ao Actual Supremo Tribunal Administrativo*, Lisboa, 1998, p. 41.

³ Sobre a europeização do direito administrativo e do direito processual administrativo, vd. PAULO OTERO, *Legalidade e Administração Pública. O sentido da Vinculação Administrativa à Juridicidade*, Coimbra, 2003, pp. 286 a 289 e pp. 484 a 487; VASCO PEREIRA DA SILVA, *O Contencioso Administrativo no Divã da Psicanálise*, Coimbra, 2005, pp. 97 ss.; FAUSTO QUADROS, *A Europeização do Contencioso Administrativo*, in *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Marcello Caetano. No Centenário do seu Nascimento*, Vol. I, Coimbra, 2006. E quanto à europeização do contencioso de urgência, vd. o nosso *Processo Temporalmente Justo e Urgência*, Coimbra, 2009, pp. 215 ss.

⁴ Refere JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE (*A Justiça Administrativa*, 9.ª ed., Coimbra, 2007, pp. 31 e 32) que essas diferenças (especialmente visíveis no período liberal e que se mantiveram até à reforma de 2002) são explicáveis por razões de época, já que os municípios foram considerados pessoas colectivas privadas que prosseguiram fins comunitários locais.

tiva especial não são mais ou menos solenes conforme esteja em causa a impugnação de uma decisão emanada por uma entidade local ou por um membro do governo. E nem tão pouco o recurso aos processos urgentes é mais ou menos facilitado por estar em causa a tutela de interesses públicos nacionais ou locais. E muito menos os poderes de pronúncia dos tribunais e os efeitos das sentenças variam em função do tipo de contencioso que esteja em causa, autárquico ou estadual (§ 2.).

Não obstante o que acabámos de afirmar, há dois aspectos da actual justiça administrativa autárquica que merecem aqui um especial destaque. Assim, num primeiro momento, não podemos deixar de reconhecer que ela se revela fundamentalmente como urgente. Aliás, na actualidade, são até os meios de comunicação social que nos dão a conhecer alguns desses conflitos emergentes das relações jurídicas administrativas autárquicas que o juiz administrativo de círculo é chamado a resolver com urgência. Em muitas destas situações – muitas das quais envolvem a execução de empreendimentos e infra-estruturas públicas –, os particulares e as demais entidades legitimadas, incluindo as associações ambientalistas, grupos de cidadãos e o Ministério Público, lançam mão de processos cautelares com vista a paralisar a actuação da Administração autárquica⁶. E, de resto, também as próprias autarquias lançam mão com muita frequência de processos urgentes com vista a obter a protecção dos interesses locais contra as decisões do poder central que consideram lesivas.

Depois, cumpre evidenciar uma outra faceta particularmente interessante do contencioso autárquico: o seu carácter inovador, que decorre do

⁵ É certo que a lei continua a fazer distinções a este propósito. E por isso deve aqui sublinhar-se o desvio à regra constante dos artigos 24.º e 37.º do ETAF e artigo 20.º, n.º 1 do CPTA.

⁶ O *Caso Túnel do Marquês*, em que foi solicitada a suspensão da execução das obras do túnel, constitui um dos primeiros exemplos mediáticos submetido à apreciação dos tribunais administrativos, logo após a entrada em vigor do CPTA. Este conflito foi apreciado, em primeiro grau de jurisdição, pelo TAF de Lisboa, e, posteriormente, pelo TCA-S e pelo STA, em sede de recurso jurisdicional, tendo as duas primeiras instâncias decretado a providência cautelar de modo a obstar à execução de obras que consideraram não terem sido precedidas de estudos e pareceres necessários, incluindo a Avaliação de Impacte Ambiental, tendo, com efeito, intimado o Município de Lisboa a desencadear este procedimento. Sobre este caso, vd. PEDRO PORTUGAL GASPAS, *Acórdãos Relativos à Construção do Túnel do Marquês de Pombal. Problemática da Avaliação de Impacte Ambiental*, in *Scientia Iuridica*, Braga, 2004, pp. 577 ss.

facto de certos instrumentos jurídicos previstos no CPTA serem testados (e postos à prova) pela primeira vez no contencioso das autarquias locais⁷. Referimo-nos, por exemplo, ao processo de intimação para protecção de direitos, liberdades e garantias e à técnica da antecipação da decisão de mérito no processo cautelar, prevista no art. 121.º (§ 3.).

1. DA HISTÓRIA DO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO AUTÁRQUICO: ASPECTOS PECULIARES.

Como se apontou nas considerações introdutórias, os traços peculiares do contencioso autárquico foram variando ao longo do tempo, tendo vindo a evidenciar-se tanto numa perspectiva organizativa (1.1.) como numa perspectiva material (1.2.).

1.1. DA PERSPECTIVA DO MODELO ORGANIZATÓRIO

A partir de uma perspectiva organizativa, cumpre, em primeiro lugar, evidenciar os traços distintos do contencioso local tendo em consideração três grandes etapas na evolução do modelo do contencioso administrativo português⁸: uma que respeita à época liberal, outra ao período que vai desde 1930 a 1976 e outra que corresponde à fase posterior à CRP de 1976, sendo certo que, em traços largos, pode dizer-se que este modelo começou por ser *administrativista* mitigado, passou a quase *judicialista* e depois a *judicialista* puro de competência especializada.

⁷ É certo que o contencioso autárquico sempre se revelou muito arrojado. Basta trazer à colação o art. 820.º, n.º 7 do CA para confirmar esta ideia: os auditores tinham competência para ordenar providências cautelares requeridas pela Administração contra os particulares, nos termos em que fossem admitidas no processo civil.

⁸ Para marcar o início da história do contencioso administrativo, normalmente invoca-se o período em que se instaura a separação de poderes. Contudo, cumpre lembrar que mesmo antes desta altura já existiam mecanismos de tutela perante os poderes públicos. Na verdade, MARIA DA GLÓRIA GARCIA (*Da Justiça Administrativa em Portugal. Sua Origem e Evolução*, Lisboa, 1994, esp. pp. 77 a 126 e pp. 193 a 243) dá-nos conta de terem existido diversos mecanismos de protecção durante a época medieval, a época moderna e a época do Estado-de-polícia.

Durante a época liberal, e sobretudo a partir de 1832, concretizou-se entre nós um modelo de inspiração francesa, que, pese embora a concretização da separação de poderes, pressupunha que julgar a Administração seria ainda administrar. Contudo, por razões de instabilidade política (incluindo a de ideias) e normativa, este período não apresentou traços puros e contínuos, revelando avanços e recuos. E, precisamente, para além de muitas outras variantes, importa sublinhar de imediato que a nível local esteve instituído um modelo *judicialista*, enquanto que a nível central se instituiu um modelo *administrativista*, sendo certo que, no geral, o modelo *administrativista* puro vigorou apenas durante um período muito curto (1846/1849)⁹.

Assim, a nível local, este contencioso foi sucessivamente submetido aos Conselhos de Prefeitura, pelo famoso decreto de Mouzinho da Silveira, depois aos Conselhos de Distrito, com a publicação do CA de 1842, e, finalmente, aos Tribunais Administrativos Distritais, pelo CA de 1886, sendo certo que, durante um pequeno período, por disposição acolhida no primeiro Código Administrativo (artigo 170.º), a justiça autárquica foi mesmo subtraída à justiça administrativa e entregue à jurisdição ordinária. Assim, sob influência de Passos Manuel, o Código Administrativo, aprovado em 31 de Dezembro de 1836, vem reconhecer aos tribunais judiciais a competência para julgar o contencioso da administração local.

Enfim, a partir de 1845, como foi possível recorrer das decisões de primeira instância para a Secção do Contencioso Administrativo do Conselho de Estado, só por esta razão não pode concluir-se que a nível local tenha sempre funcionado um modelo *judicialista* puro, por oposição ao modelo do contencioso central, que era *administrativista*. Na verdade, tendo em conta que a nível da justiça central estava instituído um género de «recurso hierárquico em processo jurisdicionalizado», que pressupunha que o Conselho de Estado (a partir de 1845 ou o Supremo Tribunal Administrativo, a partir de 1870) fosse chamado obrigatoriamente a dar consulta, ficando esta sujeita a homologação por decreto do Chefe de Estado, fácil é concluir que, no geral, o modelo da justiça administrativa portugueses

⁹ De acordo com o disposto no Decreto n.º 23 de 16 de Maio de 1832, os Conselhos de Prefeitura são presididos pelos Prefeitos e detêm competência deliberativa em matéria contenciosa relativamente a litígios em que as autoridades locais estão envolvidas (artigos 85.º e 87.º), havendo recurso das suas decisões para o Conselho de Estado. A este propósito, vd. MARIA DA GLÓRIA GARCIA, *Do Conselho...* cit., pp. 30 ss.

foi nessa altura um modelo predominantemente *administrativista mitigado*.

Durante a época do período autoritário-corporativo, que vai desde 1930/33 a 1974/76, existiu entre nós um modelo quase-judicialista, sendo certo que também aqui se fazia a distinção entre o contencioso autárquico e o estadual: as auditorias administrativas a nível local e o Supremo Tribunal Administrativo a nível central.

Finalmente, a terceira fase inicia-se com a actual Constituição. E a este propósito importa sublinhar que a CRP de 1976 veio instituir um modelo *judicialista*, *id est* um modelo de contencioso totalmente jurisdicionalizado, sendo que a jurisdição administrativa surge como ordem jurisdicional autónoma ainda que de competência especializada. Contudo, ainda há lugar a especificidades neste cenário *judicialista*, uma vez que o legislador foi distinguindo a competência dos tribunais administrativos para apreciar e decidir os recursos de anulação de actos administrativos tendo em conta o respectivo autor. É sabido que o controlo de legalidade dos actos do poder central, designadamente, da generalidade dos actos ministeriais, esteve reservado ao STA. E se a intenção sempre foi aproximar o contencioso local do central no que respeita a este aspecto, a verdade é que nem com a parcial reforma de Outono de 1996 nem com a reforma de 2002 tal desiderato foi totalmente concretizado. É certo que hoje essa distinção não é tão radical, uma vez que, quanto à actuação dos membros do Governo, o STA só conhece dos actos praticados pelo Conselho de Ministros e pelo Primeiro-Ministro.

1.1.1. Assim, continuando a ideia já introduzida e tendo em conta o âmbito orgânico do contencioso autárquico, será correcto dizer que este está mais próximo do contencioso central, uma vez que, em princípio, segue a mesma disciplina jurídica (prevista no artigo 212.º, n.º 3 da CRP e em legislação ordinária, incluindo as regras constantes dos artigos 1.º e 4.º do ETAF). Aliás, tendo em conta o *indirizzo* constitucional (art. 212.º, n.º 3) – que de acordo com uma leitura razoável nos permite concluir que a jurisdição administrativa é a jurisdição comum ou *ordinária* para as causas administrativas – pode afirmar-se que todas as questões emergentes de uma relação jurídica administrativa autárquica são *naturalmente* da competência dos tribunais Administrativos, sendo, contudo, constitucionalmente admissível, que haja questões emergentes de relações jurídicas administrativas autárquicas cuja apreciação e resolução seja excluída da

jurisdição administrativa. Neste sentido, haverá matérias administrativas autárquicas que são afastadas do juiz administrativo, e tal acontece ou por imediata vontade do legislador constituinte (designadamente, questões eleitorais comuns, que são atribuídas à jurisdição constitucional) ou por opção do legislador ordinário, sendo exemplo deste grupo os litígios emergentes de contratos individuais de trabalho, que não conferem a qualidade de agente administrativo, ainda que uma das partes seja uma autarquia, os litígios relativos à indemnização por expropriação e requisição por utilidade pública que o Código das Expropriações atribui aos tribunais judiciais (mas o mesmo já não acontecendo com os litígios referentes à reversão e consequente adjudicação de bens expropriados), e as decisões administrativas proferidas em processos de contra-ordenação¹⁰.

1.2. DA PERSPECTIVA DO MODELO OPERATIVO

Numa perspectiva que atende aos modelos operativos, importa salientar agora diversos aspectos que foram marcando a diferença entre o contencioso local e o central, sendo certo que tais aspectos distintivos respeitam ao universo da actuação controlável, ao tipo de mecanismos processuais previstos na respectiva disciplina jurídica e à tramitação processual. E, assim, impõe-se fazer um apontamento relativo à impugnação de normas, por exemplo, para se perceber como a distinção entre a justiça autárquica e a justiça central foi sendo acolhida na lei. A este propósito, e num primeiro momento, cumpre destacar o Código Administrativo (arti-

¹⁰ Assim, o proprietário da firma a quem o Vereador da Câmara Municipal aplica uma coima no montante de 289,90 Euros (por infracção ao art. 36.º do Decreto-lei n.º 251/87, de 26.06, na sequência de um processo de contra-ordenação contra si instaurado, por não ter procedido a obras de insonorização do seu estabelecimento comercial) não pode impugnar tal decisão junto dos tribunais administrativos. Na realidade, a impugnação de decisões administrativas proferidas em procedimentos de contra-ordenação está excluída da jurisdição administrativa, pelo que, neste caso, se configura uma situação de incompetência absoluta dos tribunais administrativos para decidir (arts. 13.º e 14.º, n.º 2 do CPTA). E, mais em concreto, tendo em conta a matéria subjacente a este tipo de procedimento de contra-ordenação, a impugnação deverá ser dirigida aos tribunais judiciais, mais propriamente aos tribunais criminais. É o que resulta da leitura do art. 4.º, n.º 1, l), parte final, do ETAF e art. 95.º, d) da LOFTJ. Sobre o tema, vd., por exemplo, Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, de 09 de Dezembro de 2004, processo n.º 254/2004.

gos 54.º, 820.º e 828.º), uma vez que este só permitia a impugnação contenciosa directa de regulamentos e posturas municipais, tendo a jurisprudência admitido também, e sem grande controvérsia, a suspensão da eficácia das mesmas¹¹. Já o mesmo não acontecia com os regulamentos do governo, tanto no que respeita aos decretos regulamentares como às portarias e aos despachos normativos, uma vez que os mesmos eram insusceptíveis de impugnação directa (artigos 15.º, n.º 1 e 16.º, § único da LOSTA). Num segundo momento, cumpre realçar, no quadro jurídico gizado pelo ETAF e pela LPTA, a existência de vias processuais distintas para a impugnação de normas administrativas emitidas pelos órgãos da Administração central do Estado e de normas emitidas por órgãos de outros sectores da Administração Pública. Com efeito, e mais em concreto, a impugnação de normas elaboradas pela Administração local obedecia a regras distintas da impugnação de normas ou regulamentos governamentais, sendo certo que para a impugnação destes o meio adequado seria apenas o pedido de declaração de ilegalidade de normas. Já os regulamentos da Administração local estavam sujeitos aos dois tipos de impugnação: recurso de anulação e pedido de declaração de ilegalidade de normas, sendo certo que o primeiro tipo consagra pressupostos de verificação mais fácil.

Um outro apontamento vai para a tramitação do recurso de anulação de actos administrativos, sendo certo que a tramitação do recurso de anulação dos actos das entidades locais sempre se apresentou menos formalista (e mais subjectivista). Como se sabe, a LOSTA e o RSTA, de 1956 e 1957, previam uma tramitação distinta para o recurso de actos administrativos de órgãos da Administração Estadual. Com efeito, importa lembrar a este propósito três aspectos peculiares consagrados nos dois regimes jurídicos: *primo*, o juiz não citava as entidades demandadas para contestar, notificava-as para responder; *secundo*, a falta de resposta não significava confissão dos factos invocados pelo recorrente; *tertio*, só se admitia a prova documental ou, excepcionalmente, a prova pericial. Já nos proces-

¹¹ Sobre este tema, vd. CARLA AMADO GOMES, *A Suspensão Jurisdicional da Eficácia de Regulamentos Imediatamente Exequíveis. Breves Reflexões*, in *Textos Dispersos de Direito do Contencioso Administrativo*, Lisboa, 2009, pp. 177 ss., esp. pp. 206 e 211 (onde a autora conclui o seguinte: «o CA permitia a suspensão da executividade de regulamentos locais objecto de recurso directo de anulação (...). Nada de semelhante se passava relativamente aos regulamentos da administração central»).

sos de impugnação de actos da Administração local, porque seguiam a tramitação prevista no CA (1940), consagrava-se exactamente o contrário do que apontámos à tramitação do recurso de impugnação daqueles actos: as entidades eram citadas para contestar (art. 840.º); a falta de contestação importava a confissão dos factos (art. 840.º, parte final) e, finalmente, quanto aos meios de provas, admitia-se a testemunhal e quaisquer outros meios de prova permitidos em juízo (art. 845.º).

1.2.1. Hoje, numa perspectiva substancial, a justiça administrativa autárquica visa a resolução de «litígios emergentes das relações jurídicas administrativas [autárquicas]»¹², sendo certo que os instrumentos proces-

¹² Neste sentido, cumpre, então, perguntar o que deve entender-se, para este efeito, por «relação jurídica administrativa autárquica» (= RJAA), tanto mais que, como se apontou, ela é o elemento delimitador do domínio material do contencioso administrativo autárquico perante o restante contencioso administrativo. É certo que é cada vez mais difícil identificá-la: o crescente rol das atribuições das autarquias, o *fenómeno do associativismo local* (nos termos do RJAL), o *desdobramento orgânico* das autarquias, a *reprodução* de entes instrumentais locais (de estatuto privado, com natureza empresarial e fundacional), a multiplicação de relações entre estas figuras instrumentais, as autarquias e os órgãos da Administração Estadual e o aumento da actuação das autarquias sob a égide do direito privado, todos estes aspectos são fortes obstáculos à identificação da RJAA. Seguindo, com alguma adaptação, o raciocínio desenvolvido por JOSÉ CARLOS VIEIRA DA ANDRADE (*A Justiça... cit.*, pp. 66 ss.), apresentamos, por isso, uma noção ampla de RJAA, acompanhada de alguns critérios auxiliares do reconhecimento em cada caso de uma relação jurídica deste tipo. O conceito deve corresponder à generalidade das relações jurídicas externas e inter-subjectivas, de carácter administrativo, incluindo as que se estabelecem entre particulares e entes públicos autárquicos e as que se estabelecem entre entes públicos autárquicos para realização das suas atribuições e outros sectores da Administração Pública, incluindo a Administração Estadual, directa e indirecta, e ainda as que se estabelecem entre entes privados no contexto de normas de direito público (autárquico). Assim, e dada a vagueza do conceito, cumpre lançar mão de critérios – critérios-indicadores – do tipo objectivo, subjectivo e funcional para se proceder ao reconhecimento pontual da RJAA. Tendo em conta um critério objectivo-estatutário, podemos dizer que a RJAA, como qualquer relação jurídica administrativa, é regida pelo Direito Administrativo, que atribui um *estatuto especial ao sujeito público* e o projecta como *autoridade administrativa*, tendo esta de próprio o facto de ser disciplinada, e de forma especial, por um regime jurídico específico: o regime jurídico administrativo autárquico, quer constitucional, quer legal. De acordo com um critério funcional, a RJAA, como qualquer relação jurídica administrativa, é uma relação no âmbito da qual uma das partes desempenha a função administrativa e visa realizar o interesse público. A RJAA tem de individual o facto de corresponder à realização do interesse público local, vertido naquelas que são as atribuições das autarquias, defi-

suais que devem operar neste domínio são os mesmos que servem para dirimir os conflitos que envolvem a restante Administração Pública. E, por isso, na justiça administrativa autárquica deve realizar-se o ditame constitucional constante dos artigos 20.º e 268.º, n.º 4 e n.º 5, que impõem a realização de uma tutela jurisdicional efectiva.

É certo que a justiça administrativa autárquica continua a distinguir-se materialmente pelos domínios-tipo em que surgem os conflitos. Na verdade, para além do campo da responsabilidade civil extracontratual por actos de gestão pública das autarquias, os domínios ambiental, do urbanismo e do ordenamento do território são espaços frequentes de litígios a dirimir no contencioso local. Neste sector, destaca-se sobretudo o contencioso dos planos elaborados e aprovados pelos órgãos autárquicos, ou seja o contencioso dos planos municipais de ordenamento do território. Neste contexto, o recurso aos tribunais administrativos tem como propósito obter a declaração de ilegalidade (*maxime*, de nulidade) de uma norma acolhida nestes instrumentos normativos ou de algumas das suas disposições, por violação de outros planos ou instrumentos de gestão territorial.

No contencioso autárquico, destaca-se igualmente o contencioso referente aos actos administrativos de gestão urbanística, incluindo, designadamente, as autorizações e licenciamentos, que investem os particulares no poder de realizar operações urbanísticas, e operações de loteamento urbano, obras de urbanização, obras particulares e utilização de edifícios. Neste quadro, o recurso aos tribunais administrativos tem abrangido a sindicância de actos de vária natureza, como, designadamente, o acto de informação prévia, pareceres vinculantes, actos de licenciamento e actos que investem os particulares no poder de realizar certas operações, sendo certo que merecem evidência os actos de conteúdo negativo, tanto o de recusa de licenciamento como o de não aprovação do projecto de arquitectura ou de não aprovação de um projecto de especialidade. E, enfim,

nidas no ordenamento jurídico constitucional e legal aplicável. Finalmente, recorreremos ao critério subjectivo. Neste contexto, estaremos perante uma RJAA quando pelo menos uma das partes for uma entidade local, que actue com poderes de autoridade, quer seja uma Autarquia local quer seja uma associação de autarquias com natureza jurídica pública (as Comunidades Intermunicipais, constituídas nos termos do RJAM). A RJAA pode constituir-se por intervenção dos órgãos das Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto (segundo o RJAM) e por actuação de entes instrumentais, criados pelas autarquias para realizar as suas atribuições, *maxime* pelas empresas municipais (previstas no RJSEL).

através da impugnação de actos administrativos de gestão urbanística, *maxime*, de licenças ou autorizações de operações urbanísticas, os interessados também têm procurado obter a sua declaração de nulidade por estas violarem, designadamente, o disposto em plano municipal de ordenamento do território ou por não estarem conformes com pareceres ou aprovações prévias.

Em terceiro lugar, destacamos o domínio da contratação pública, onde especialmente se inclui as questões referentes à formação dos contratos de empreitada, concessão de obras públicas, fornecimento de bens e prestação de serviços, bem como questões referentes à validade, interpretação e execução destes contratos. E, igualmente, as questões referentes ao recrutamento e selecção de pessoal para os quadros das autarquias (*maxime*, do município) também são suscitadas amiúde na justiça administrativa autárquica¹³, a que acrescem as questões relativas ao exercício do poder disciplinar no domínio autárquico.

Ademais, o contencioso autárquico continua a distinguir-se substantivamente pela natureza dos conflitos que o juiz é chamado a conhecer, visto que estes são apenas os que emergem das relações jurídicas autárquicas, sendo certo que é esta relação que determina o grupo dos sujeitos que lançam mão dos instrumentos processuais e o rol das entidades contra as quais se acciona o contencioso autárquico. Na verdade, partindo da ideia de que a relação litigiosa típica do contencioso autárquico assenta na RJAA, é a partir da «relação material controvertida» e é em função da titularidade das diferentes posições jurídicas que os sujeitos possuem uns perante os outros, que se determina quem tem legitimidade na justiça administrativa autárquica¹⁴. Ainda assim, o domínio do contencioso das autarquias locais há outras entidades, que não obstante não serem partes na relação material controvertida, a quem o legislador veio atribuir poder para estar em juízo. Com efeito, tem também legitimidade processual activa o MP, enquanto titular da acção pública, sendo certo que no con-

¹³ Neste sentido, vd. Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte, de 20 de Janeiro de 2005, processo n.º 122/04.

¹⁴ Assim, como é cada uma das partes «na relação material controvertida» que, em princípio, tem legitimidade activa e passiva, o legislador determina que o «autor é considerado parte legítima quando alegue ser parte na relação material controvertida», nos termos do art. 9.º, n.º 1 do CPTA, sendo que o CPTA também fixa regras específicas (art. 40.º, 55.º, 68.º, 73.º) para apurar a legitimidade em determinadas acções processuais.

tencioso autárquico o MP tem um importante papel como defensor da legalidade da actuação dos órgãos autárquicos, especialmente no domínio dos procedimentos de formação de contratos de empreitada e concessão de obras públicas, fornecimentos de bens e prestação de serviços¹⁵, no domínio do contencioso dos instrumentos de planeamento territorial elaborados pelos órgãos autárquicos e no sector do contencioso dos actos de gestão urbanística. Também os titulares da acção popular administrativa, identificados no art. 9.º, n.º 2 CPTA – pessoas singulares e colectivas, incluindo as entidades públicas, tais como as autarquias locais – estão legitimadas a intervir no contencioso administrativo autárquico para exercerem o direito de acção popular, para defesa de valores e bens constitucionalmente protegidos, como a saúde pública, o ambiente, o urbanismo, o ordenamento do território, a qualidade de vida, o património cultural e os bens de domínio público regional e autárquico. Este direito é-lhes reconhecido pela Lei Fundamental, no art. 52.º, n.º 3 e, tal como estabelece o art. 9.º, n.º 2 do CPTA, o seu exercício obedece ao disposto na Lei n.º 83/95, de 31 de Agosto. Este é, aliás, o pressuposto jurídico que tem justificado o papel judicialmente activo que as autarquias locais têm vindo a desempenhar no presente¹⁶. Enfim, cumpre também destacar os titulares da acção popular local, a quem no âmbito da acção administrativa especial é reconhecida

¹⁵ Neste sentido, vd., por exemplo, o Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, de 28 de Outubro de 2004, processo n.º 295/04, e Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, de 13 de Janeiro de 2005, processo n.º 501/04.

¹⁶ Por exemplo, o Município de Caminha veio requerer contra a empresa *Euroscut Norte S.A.* o decretamento provisório de uma providência cautelar, traduzida na suspensão imediata da execução das obras do IC1, Viana do Castelo/Riba de Âncora e ligação a Vila Praia de Âncora, uma vez que ameaçavam lesar irreversivelmente o direito à saúde, ao ambiente e à qualidade de vida das pessoas residentes no concelho. Como justificação, o Município invocou que a requerida, concessionária do Estado (através do IEP), estaria a cometer graves irregularidades na execução dos trabalhos, incluindo a violação das medidas de minimização a que estava estritamente vinculada por força da Declaração de Impacto Ambiental (DIA) e do Relatório de Conformidade Ambiental do Projecto de Execução (RECAPE), pondo em risco a qualidade da água do rio Âncora e, consequentemente, o abastecimento regular de água ao concelho de Caminha. Ademais, a autora invocou que em causa existiria uma especial urgência, incompatível com a própria demora do processo cautelar, dado o risco envolvente, sendo certo que a especial urgência também decorria do facto de a autarquia ter procedido à interdição do consumo de água através do sistema público de abastecimento e, em substituição, ter procedido ao abastecimento através de autotanques dos bombeiros.

legitimidade activa para impugnar actos autárquicos (art. 55.º, n.º 2). Deste modo, e independentemente de serem parte na relação material controvertida, qualquer eleitor, no gozo dos seus direitos civis e políticos, pode impugnar as deliberações autárquicas que considere ilegais.

Quanto à legitimidade passiva, o legislador acolheu o princípio de que «cada acção deve ser proposta contra a outra parte na relação material controvertida e, quando for caso disso, contra as pessoas ou entidades titulares de interesses contrapostos aos do autor» (art. 10.º, n.º 1 CPTA). Neste sentido, no contencioso autárquico são partes legítimas passivas as pessoas colectivas públicas de âmbito local: as Autarquias (Freguesia e Município), as CIM, as Áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto e os entes instrumentais das autarquias¹⁷.

¹⁷ Ao contrário da Lei n.º 58/98, de 18 de Agosto (Lei-Quadro das empresas municipais, intermunicipais e regionais), o actual regime jurídico do sector empresarial local (Lei n.º 53-F/2006, de 29 de Dezembro) não inclui nenhuma norma que se refira aos tribunais competentes para apreciar a actuação das empresas municipais. Na realidade, à luz daquele regime, não escapava ao controlo dos tribunais administrativos o domínio da intervenção das empresas públicas municipais e intermunicipais, fundamentalmente traduzida em actos praticados ao abrigo de normas de direito público, contratos administrativos e responsabilidade civil por actos de gestão pública e demais procedimentos contratuais sujeitos ao direito público. Tendo em conta o novo regime das empresas municipais, PEDRO GONÇALVES (*Regime Jurídico das Empresas Municipais*, Almedina, Coimbra, 2007, p. 249) refere a este propósito que «das variações de natureza jurídica (sociedades comerciais, com personalidade de direito privado, e entidades empresariais locais, com personalidade de direito público) não decorre qualquer implicação quanto aos tribunais competentes para apreciar litígios que envolvam empresas municipais», devendo caber aos tribunais judiciais, por regra, a competência para apreciar as pretensões judiciais contra as empresas. Neste sentido, o autor conclui que os tribunais administrativos só serão excepcionalmente competentes para controlar a actuação destas entidades e na medida em que as empresas municipais vejam a sua actuação regulada pelo direito administrativo. Assim será no caso de exercício de poderes públicos, procedimentos de adjudicação de contratos, quando regulados por normas de direito público e acesso a documentos em posse destas entidades. Aliás, a LARDA preceitua expressamente que o direito de acesso aos documentos administrativos (em que se inclui os direitos de consulta, de reprodução e informação sobre a respectiva existência e conteúdo) se impõe às empresas regionais, intermunicipais e municipais. Sobre o contencioso das empresas municipais, vd. RUI GUERRA DA FONSECA, *Algumas Reflexões sobre o Regime de Contencioso Administrativo das Empresas Municipais, Intermunicipais e Empresas Públicas Integradas no Sector Empresarial do Estado*, in *Revista do Ministério Público*, Lisboa, 2002, pp. 125 ss.

2. DO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO AUTÁRQUICO: ASPECTOS TÍPICOS

Como mencionámos nas considerações introdutórias, pela primeira vez, com a reforma introduzida na justiça administrativa o contencioso das autarquias locais passou a estar sujeito às mesmas regras que disciplinam o contencioso de toda a Administração Pública (direito processual administrativo europeu, CRP, CPTA e ETAF)¹⁸. E, por isso mesmo, é um contencioso que deve realizar o direito ao processo efectivo e temporalmente justo de todos os que o solicitam¹⁹. E, na verdade, o contencioso autárquico integra um conjunto de remédios ordinários e especiais, com vista a realizar o direito de acesso à tutela jurisdicional efectiva consagrado no artigo 20.º da Lei Fundamental (e especificamente densificado no que respeita à jurisdição administrativa no art. 268.º, n.º 4 e n.º 5), sendo certo que tal preceito, de conteúdo tão rico, encerra um direito-garantia que é traduzível em várias dimensões, incluindo a do direito ao processo efectivo e temporalmente justo²⁰.

¹⁸ Sobre o contencioso administrativo em geral, vd., designadamente, JOSÉ MANUEL SÉRVULO CORREIA, *Direito do Contencioso Administrativo*, Lisboa, 2005; JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *A Justiça...* cit.; JOÃO CAUPERS, *Introdução ao Direito Administrativo*, 10.ª ed., Lisboa, 2009; MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *O Novo Regime do Processo nos Tribunais Administrativos*, 4.ª ed., Coimbra, 2005; MÁRIO AROSO DE ALMEIDA/CARLOS ALBERTO FERNANDES CADILHA, *Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos*, Almedina, 2.ª ed., Coimbra, 2007; VASCO PEREIRA DA SILVA, *O Contencioso Administrativo no Divã da Psicanálise. Ensaio sobre as Acções no Novo Processo Administrativo*, Coimbra, 2005.

¹⁹ Sobre os conceitos de processo justo e efectivo, vd. o nosso *Processo Temporalmente Justo e Urgência*, Coimbra, 2009, pp. 209 ss.

²⁰ Falamos de remédios ou meios de defesa jurisdicionais que devem concretizar a garantia (ou direito-garantia) de acesso aos tribunais e a protecção segundo um processo justo-equitativo (*due process*) – em algumas das suas várias dimensões: sobretudo na de direito a uma decisão de mérito, direito a protecção perante um tribunal independente e imparcial, direito à plena defesa e direito a um processo eficaz e temporalmente adequado, sendo certo que quanto à tutela de direitos liberdades e garantias pessoais, esse direito-garantia pressupõe a existência de um processo caracterizado pela celeridade e prioridade. Sobre este assunto, vd. JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I, Coimbra, 2005; JOSÉ JOAQUIM GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *CRP, Constituição da República Portuguesa Anotada*, artigos 1.º a 107.º, Vol. I, Coimbra, 2007; JOSÉ JOAQUIM GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, Coimbra, 2002, p. 433 e o nosso, *A Propósito do Direito à Prolação de Sentença em Prazo Razoa-*

De entre esses remédios, o contencioso autárquico acolhe processos de natureza declaratória e processos de execução, evidenciando-se de entre aqueles a Acção Administrativa Comum (= AAC) e a Acção Administrativa Especial (= AAE). Estes são, então, os remédios ordinários de natureza jurisdicional, a realizar na justiça administrativa que podem ser accionados pelos munícipes e pelas empresas contra as autarquias, em casos que não envolvem a existência de *situações-de-urgência*²¹ (2.1.). Para realizar as pretensões jurídicas emergentes das relações jurídicas autárquicas envolvidas em *situação-de-urgência* o contencioso autárquico acolhe outro tipo de remédios: os processos (urgentes) especiais (2.2.).

2.1. DO CONTENCIOSO ORDINÁRIO

Assim, como a AAC tem como âmbito a resolução de todos os conflitos emergentes de relações jurídico-administrativas, excepto dos emergentes da prática ou omissão ilegal de actos administrativos ou de normas e dos que devam ser resolvidos por processo especial, designadamente urgente, esta é a acção adequada para realizar certas pretensões que envolvam a tutela de pretensões jurídicas perante as autarquias que não possam ser tuteláveis por outro mecanismo jurisdicional (2.1.1.). Contudo, cumpre também lembrar que o contencioso administrativo autárquico prevê outro remédio jurisdicional para tutela de direitos e interesses legalmente protegidos, incluindo direitos fundamentais. Na verdade a AAE, porque encerra no seu âmbito pretensões emergentes da prática ou omissão de actos administrativos ou disposições regulamentares, ela é igualmente um instrumento de tutela perante as autarquias (2.1.2.).

2.1.1. A AAC é a acção adequada para realizar as pretensões que envolvam a tutela de direitos e de interesses legalmente protegidos perante as autarquias que não devam ser concretizadas através de outro processo. Assim, por exemplo, quando da actuação ou omissão das autarquias (e dos

vel: a (Ausência de) Posição do Tribunal Constitucional, in *Revista de Direito Público*, Lisboa, 2009, pp. 63 ss.

²¹ JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *A Justiça...* cit.; MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *O Novo Regime...* cit.; MÁRIO AROSO DE ALMEIDA/CARLOS CADILHA, *Comentário...* cit.

titulares dos seus órgãos e agentes) decorrerem danos para uma determinada pessoa, esta tem direito a indemnização pelos danos patrimoniais e não patrimoniais causados, a demandar contra a entidade local que seja responsável, *ex vi* do artigo 22.º da CRP e RRCivilEE. É através da AAC que se realiza a protecção das pretensões clássicas respeitantes a conflitos emergentes de relações obrigacionais por responsabilidade civil extracontratual das autarquias (incluindo os seus órgãos e agentes) por prejuízos decorrentes da sua actuação ou omissão²². E é também através de tal acção que se concretiza outro tipo de pretensões, incluindo o cumprimento de prestações públicas que, nos termos da lei, concretizem direitos económicos, sociais e culturais. Na realidade, é também através da AAC que se concretizam certas pretensões emergentes de relações jurídicas administrativas, incluindo de reconhecimento de situações jurídicas subjectivas, de qualidades ou de posições jurídicas; de condenação à adopção ou abstenção de comportamento e ao cumprimento de prestações – sociais, em matéria de cuidados de saúde e ensino – que decorram de normas jurídico administrativas ou actos; de condenação no cumprimento de deveres, tra-

²² São variados os exemplos que aqui poderiam ser dados de jurisprudência que versa sobre a condenação de autarquias no pagamento de indemnizações por danos decorrentes de obras inacabadas ou mal sinalizadas. Exemplo do que afirmamos é o Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 30 de Novembro de 2004, processo n.º 320/04, no qual se considerou a autarquia de Lisboa responsável pelos prejuízos decorrentes de acidente causado pelo embate de um veículo automóvel na tampa de uma caixa de visita da rede de gás, que saiu do respectivo encaixe à passagem do veículo, sendo certo que, tendo sido presumida a culpa dos serviços camarários *ex vi* do artigo 493.º, n.º 1 do Código Civil, essa presunção não foi afastada pela prova de que a entidade demandada tinha cumprido todas as obrigações de vigilância, de forma a não permitir que tal tampa se pudesse acidentalmente soltar, ou pela prova de que o acidente seria imputável ao próprio lesado, terceiro ou outro factor. Também o Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 5 de Abril de 2005, processo n.º 63/05, versou sobre a realização do direito fundamental à indemnização por danos decorrentes do exercício da função administrativa. Nele o Supremo veio condenar o Município de Penafiel por danos decorrentes de um acidente que se ficou a dever ao estado precário do piso de ponte municipal e à ausência de sinalização do estado do mesmo. E é exemplo também o Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 19 de Abril de 2005, processo n.º 240/05, através do qual o Supremo veio dar provimento à acção para efectivação da responsabilidade civil do Município de Vila Nova de Poiares decorrente de um acidente de viação imputado à abertura pelos serviços municipais, no passeio de uma via pública, de uma vala destinada ao abastecimento público de água, e à consequente falta de sinalização da mesma.

duzidos no pagamento de uma quantia, na entrega de uma coisa ou numa prestação de facto; de prevenção contra ameaça desencadeada por particulares ou concessionários (incluindo empresas municipais) ou de resolução de diferendos entre entidades públicas.

Neste sentido, o recurso directo individual aos tribunais administrativos é também admissível, quando haja lesão directa de bens pessoais constitucionalmente protegidos associados a direitos económicos, sociais e culturais, devendo assegurar-se o cumprimento a prestações mínimas por parte das autarquias, nomeadamente quando esteja em causa a sobrevivência de pessoas. O problema pode colocar-se a propósito das prestações de assistência social básica, ou assistência nos domínios de protecção civil, de assistência em matéria habitacional ou ensino básico, que estão a cargo das autarquias.

Ademais, o direito de acção popular permite tanto aos cidadãos e às associações como às próprias autarquias o direito de promover a prevenção, a cessação ou a perseguição judicial das infracções contra a saúde pública local, a qualidade de vida dos munícipes, a preservação do ambiente e do património cultural locais, o ordenamento do território e bens do domínio público, podendo o titular do direito de acção popular lançar mão da AAC com vista a alcançar o reconhecimento destes direitos fundamentais de solidariedade, que se referem a bens comunitários e interesses difusos e partilhados, e uma indemnização por prejuízos sofridos.

2.1.2. Quanto à AAE, este é o mecanismo adequado para realizar pedidos de anulação e de declaração de nulidade (e de inexistência) de actos administrativos praticados pelos órgãos autárquicos, designadamente por as decisões em causa padecerem de ilegalidades a que deva corresponder a anulabilidade ou a nulidade, nos termos dos artigos 134.º e 135.º do CPA, e nos termos de legislação especial, sendo certo que o particular lesado pode propor a AAE no prazo de 3 meses ou a todo o tempo, conforme o tipo de invalidade alegada. Assim, a AAE é o meio processual adequado para obter, por exemplo, a declaração de nulidade de licenças, da admissão das comunicações prévias ou de autorizações de utilização das operações urbanísticas por as mesmas violarem o disposto em plano municipal de ordenamento do território, em plano especial de ordenamento do território, medidas preventivas ou licença de loteamento ou por as mesmas não terem sido precedidas de consulta das entidades cujos pareceres, autorizações ou aprovações sejam legalmente exigíveis (bem como

por não estarem em conformidade com esses pareceres, autorizações ou aprovações), sendo certo que também é o mecanismo processual certo para obter a declaração de nulidade de deliberações dos órgãos autárquicos que envolvam o exercício de poderes tributários ou determinem o lançamento de taxas ou mais-valias não previstas na lei ou que autorizem o pagamento de despesas não permitidas por lei. E, de igual modo, é possível lançar mão da AAE com o mesmo objectivo quando em causa esteja decisão de uma entidade local que, por exemplo, ofenda o conteúdo essencial de um direito fundamental (especialmente de um direito, liberdade e garantia), *ex vi* artigo 133.º, n.º 2, alínea d) do CPA²³. No contexto do direito de acção popular, as entidades legitimadas podem lançar mão da AAE para impugnar os actos que afectem bens de fruição comunitária.

E este é também o meio adequado para realizar pretensões relativas à omissão de actos administrativos, servindo para obter a condenação das autarquias à prática de acto devido – por se verificar uma situação de pura omissão (ou silêncio juridicamente relevante, nos termos do direito substantivo) por parte da autarquia ou indeferimento expresso de pretensão ou negação à apreciação de pedido –, sendo certo que tais pedidos são cumuláveis com outras pretensões, incluindo indemnizatórias, nos termos do artigo 47.º, n.º 1, parte final (CPTA). Como veremos, o contencioso autárquico acolhe duas intimações especiais em matéria urbanística, sendo certo que uma delas se traduz numa intimação para a prática de acto devido. E, além disso, estando em causa, por exemplo, a tutela de direitos, liberdades e garantias, cujo exercício dependa de *autorização administrativa legalmente devida*, o seu titular pode lançar mão deste meio com vista a obter a autorização ilegalmente omitida ou recusada.

Quanto aos efeitos da apresentação da AAE em tribunal, a regra acolhida pelo legislador no CPTA é a do efeito não suspensivo (nos termos do art. 50.º, n.º 2)²⁴. Contudo, prevê-se no âmbito de legislação autárquica

²³ A nulidade pode também ser invocada, por exemplo, com o fundamento em violação do conteúdo essencial de direitos fundamentais procedimentais, como seja a falta de audiência ou de contraditório em procedimentos autárquicos sancionatórios. Interessante será saber se a nulidade pode também ser invocada por o acto afectar o conteúdo essencial (que exprima a própria dignidade da pessoa humana) de direitos económicos, sociais e culturais. A este propósito, cumpre lembrar o Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 5 de Junho de 2007, processo n.º 275/07.

²⁴ A regra do efeito não suspensivo da interposição da AAE deve ser entendida em complemento com a regra acolhida no CPTA sobre o efeito suspensivo automático que

uma excepção: o recurso da decisão do presidente da câmara que ordena a demolição total ou parcial da obra desconforme com a licença ou a reposição do terreno ao estado anterior tem efeito suspensivo, devendo as entidades demandadas proceder à imediata suspensão do acto, após conhecimento por citação da apresentação da acção²⁵.

E, porque no seu âmbito também se inclui pretensões relativas à prática ou omissão de actos normativos da Administração, a AAE é o meio processual adequado para proceder à impugnação de normas e à declaração de ilegalidade das mesmas, quer por acção quer por omissão, sendo certo que neste caso se visa declarar a ilegalidade por omissão de uma norma regulamentar necessária para a execução de uma lei. E, estando previstos dois regimes de impugnação, o da declaração de ilegalidade com força obrigatória geral e o da declaração de ilegalidade sem força obrigatória geral, é possível, por exemplo, formular o pedido de declaração de ilegalidade de norma com efeitos circunscritos ao caso concreto, quando a norma produza os seus efeitos imediatamente sem depender de acto admi-

decorre da notificação à entidade demandada do duplicado da petição inicial em que o particular requer a suspensão da eficácia do acto administrativo. Actualmente, nos termos do artigo 128.º, n.º 1, tal notificação produz sempre um efeito suspensivo automático, sendo certo que para obstar a tal efeito a entidade administrativa deve invocar, em resolução fundamentada, razões de interesse público na imediata execução do acto administrativo suspendendo. Ainda assim, de entre os casos excepcionais em que a impugnação do acto traz eficácia suspensiva, cumpre destacar um exemplo previsto em legislação (autárquica) especial: trata-se da legislação aplicável ao contencioso autárquico referente às medidas de tutela da legalidade no domínio urbanístico, onde se prevê uma excepção àquela regra. Com efeito, como se indica no texto, o recurso interposto da decisão do presidente da câmara que ordena a demolição total ou parcial da obra ou a reposição do terreno nas condições em que se encontrava antes da data de início das obras ou trabalhos, tem efeito suspensivo, devendo a entidade demandada proceder à imediata suspensão do acto, após conhecimento, por citação, da apresentação da acção administrativa especial em juízo (nos termos do artigo 115.º, n.º 1 do RJUE).

²⁵ Assim, o titular do alvará de licença de obras de construção n.º 830/02, a quem o Vereador da Câmara Municipal de Barcelos ordena para «no prazo de 20 dias proceder à demolição de todas as obras executadas sem licenciamento municipal e em desconformidade com o projecto aprovado (todos os muros e o edifício), sob pena de a Câmara Municipal o fazer a expensas do infractor, nos termos dos n.ºs 1 e 4 do art. 106.º do RJUE», não precisa de requerer a suspensão da eficácia de tal acto em processo acessório à acção que intentou para impugnação daquele despacho. E assim é porque, nos termos desse regime especial (art. 115.º, n.º 1 e n.º 2 do RJUE), a autoridade administrativa, a partir do momento em que é citada, tem o dever de impedir com urgência o início ou a continuação da execução do acto impugnado.

nistrativo ou judicial de aplicação, por a mesma lesar directamente direitos dos municípios²⁶.

Por exemplo, através deste regime podem ser impugnáveis os diversos regulamentos elaborados e aprovados pelos órgãos autárquicos que tenham capacidade lesiva imediata, incluindo as normas constantes dos planos elaborados e aprovados pelas autarquias que possuem eficácia *plurisubjectiva*, *id est* os que sejam directamente aplicáveis²⁷. Assim, tendo em conta o art. 3.º, n.º 2 e o art. 7.º, n.º 2 do RJGT, as normas contidas em Planos Municipais do Ordenamento do Território, incluindo os PDM's, os PU's e os PP's, podem ser directamente impugnáveis através deste regime, sendo certo que, quanto ao fundamento, é possível invocar designadamente a respectiva nulidade por se encontrarem numa situação desconforme ou incompatível com algum dos instrumentos de gestão territorial com o qual devessem ser compatíveis ou conformes²⁸. Qualquer lesado – ou qualquer das entidades referidas no art. 9.º, n.º 2 do CPTA, que seja titular da acção popular administrativa²⁹ – pode formular este pedido de declaração de ilegalidade com força circunscrita ao caso concreto³⁰.

²⁶ A este propósito, vd. Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 12 de Dezembro de 2002, processo n.º 828/02, e Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 20 de Maio de 2004, processo n.º 1941/03.

²⁷ Sobre o tema do contencioso dos instrumentos de gestão territorial, maxime do contencioso dos planos municipais de ordenamento do território, vd. FERNANDO ALVES CORREIA, *Manual de Direito do Urbanismo*, Vol. I, 4.ª edição, Coimbra, 2008, pp. 700 ss.

²⁸ É certo que, ao abrigo deste mesmo regime, também podem ser objecto de impugnação certos planos que não são elaborados pelas autarquias. Assim acontece com os planos especiais, já que têm capacidade lesiva imediata (art. 7.º, n.º 2 do RJGT), incluindo os Planos de Ordenamento de Áreas Protegidas, os Planos de Ordenamento de Albufeiras de Águas Públicas e os Planos de Ordenamento da Orla Costeira. E tem legitimidade para impugnar estes planos, as próprias autarquias locais e o Ministério Público. Aliás, no caso de estarem preenchidos os pressupostos fixados no artigo 73.º, n.º 1 do CPTA, também pode requerer-se a declaração da sua ilegalidade com força obrigatória geral.

²⁹ Aliás, o pedido de declaração de ilegalidade de normas contidas nestes planos também pode ser pedida pelo Ministério Público, sendo certo que, neste caso, ele formulará o pedido de declaração de ilegalidade com força obrigatória geral. Nos termos do art. 73.º, n.º 3 do CPTA, o Ministério Público pode solicitar a declaração de ilegalidade a título oficioso, independentemente da desaplicação da norma em três casos, ou a pedido de qualquer entidade prevista no art. 9.º, n.º 2 do CPTA. E, tratando-se de norma já desaplicada três vezes, o Ministério Público deve («obrigatoriamente») solicitar a declaração de ilegalidade da norma com força obrigatória geral, nos termos do art. 73.º, n.º 4 do CPTA.

³⁰ Assim, voltando ao contencioso dos planos elaborados pelas entidades locais, importa sublinhar que qualquer interessado – quem seja prejudicado pela aplicação da

Já a declaração de ilegalidade com força obrigatória geral, prevista no art. 73.º, n.º 1 do CPTA, pode ser requerida por quem seja prejudicado pela aplicação da norma ou possa previsivelmente vir a sê-lo, em momento próximo. Neste caso, o interessado pode formular o pedido desde que a aplicação da norma tenha sido recusada por qualquer tribunal, em três casos concretos, com fundamento na sua ilegalidade (nos termos do art. 73.º, n.º 1 do CPTA). E, precisamente ao abrigo do mesmo regime, a declaração de ilegalidade de normas emitidas pelos órgãos autárquicos pode ser igualmente solicitada pelo Ministério Público (nos termos do art. 73.º, n.º 3 e n.º 4 do CPTA)³¹.

norma ou possa previsivelmente vir a sê-lo em momento próximo – pode solicitar a declaração de ilegalidade com força obrigatória geral de normas contidas em tais instrumentos. Contudo, neste caso, deve verificar-se a condição prevista na lei: desde que a aplicação da norma tenha sido recusada por qualquer tribunal, em três casos concretos, com fundamento na sua ilegalidade (nos termos do art. 73.º, n.º 1 do CPTA). É certo que os pressupostos fixados no outro regime são mais facilmente verificáveis. Assim, por exemplo, um residente em Coimbra, proprietário de um edifício onde funciona uma indústria familiar, lançará mão da AAE com vista a solicitar a declaração de ilegalidade (com força circunscrita ao caso concreto) do art. 31.º do Plano de Urbanização do Luso, sendo possível para tal invocar que esta norma viola o art. 5.º, n.º 56 do PDM, uma vez que a mesma suprime a zona industrial prevista naquele plano, «[impedindo] o autor de reconstruir ou ampliar os edifícios das suas instalações existentes há mais de 100 anos, [já que a transforma] em zona de equipamentos e unidades turísticas de hotelaria. Na verdade, esta é a acção que se considera adequada independentemente da solução que mereça do ponto de vista de direito substantivo – já que faltará saber se existe uma relação de hierarquia verdadeira entre PDM e PU ou se haverá uma relação de hierarquia mitigada, que permite entender que, não obstante existir uma hierarquia entre estes planos, se admitem como válidos os PU's e PP's que não se conformem com o PDM ratificado (mas desde que haja parecer favorável da CCDR e ratificação governamental).

³¹ No âmbito do contencioso dos instrumentos de gestão territorial, o Ministério Público tem uma função importante (art. 7.º, n.º 1 c) do RJGT). Aliás, ainda a propósito dos diversos regulamentos sem eficácia imediata (incluindo os planos urbanísticos sem eficácia *plurisubjectiva*, ou seja aqueles que contêm normas genéricas e directivas sobre a ocupação, uso e transformação do solo, que serão desenvolvidas em Planos Municipais de Ordenamento do Território e aqueles que vinculam apenas as entidades públicas e contêm disposições sem eficácia lesiva dos direitos ou interesses legalmente protegidos), cumpre sublinhar que as autarquias locais, como titulares da acção popular, podem lançar mão do pedido de declaração de ilegalidade com força obrigatória geral para proteger os interesses locais ambientais e do ordenamento do território e do urbanismo, quando a ameaça e lesão resulte de planos não elaborados por si – planos elaborados e aprovados pelo Estado e sem a característica da lesividade imediata, quer tenham âmbito nacional, incluindo os secto-

Finalmente, o CPTA prevê o regime da declaração de ilegalidade por omissão ou regime da *determinação à prática de norma devida*, para os casos de situação de omissão de normas, cuja adopção seja necessária para dar exequibilidade a actos legislativos carentes de regulamentação (nos termos do art. 77.º, n.º 1 do CPTA). No contexto do contencioso autárquico, esta situação pode configurar-se a propósito da omissão do Plano Director Municipal, já que este é de elaboração obrigatória (nos termos do art. 84, n.º 3 do RJIGT).

2.2. DO CONTENCIOSO (URGENTE) ESPECIAL

A concretização do direito ao processo efectivo e temporalmente justo para protecção de direitos dos munícipes faz-se através dos processos urgentes, previstos no título IV, e dos processos urgentes previstos no título V do CPTA (2.2.1). A par destes, há outros consagrados em legislação especial que aqui também devem ser considerados (2.2.2).

2.2.1. Assim, ainda que não pareça, também integra o contencioso autárquico o contencioso eleitoral, previsto no artigo 97.º e seguintes do CPTA. E assim é porque através deste processo é possível realizar pretensões relativas à impugnação das eleições para os vogais da junta de freguesia, para presidente e secretário da mesa da assembleia de freguesia, eleição para presidente e secretário da mesa da assembleia municipal, a realizar nas sessões de instalação da respectiva assembleia, uma vez que tal contencioso eleitoral está excluído da jurisdição constitucional, nos termos da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro³². É certo que as pretensões típicas que envolvem a *situação-de-urgência-especificada* a tutelar por

riais, quer tenham âmbito regional (PROT's). É claro que, neste caso, só o podem fazer desde que a aplicação da norma tenha sido recusada por qualquer tribunal, em três casos concretos, com fundamento na sua ilegalidade (nos termos do art. 73.º, n.º 1 do CPTA), ou solicitar ao Ministério Público que o faça independentemente destas condições (tal como dispõe o art. 73.º, n.º 3 do CPTA). Enfim, é óbvio que o controlo incidental destes planos também pode ocorrer no âmbito de processos que tenham como objecto os actos administrativos de execução do plano.

³² Neste sentido, vd. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA/CARLOS CADILHA, *Comentário...* cit., p. 494.

este processo especial dizem respeito aos procedimentos eleitorais através dos quais se designam os titulares de órgãos administrativos electivos (incluindo órgãos burocráticos, por exemplo, no âmbito das escolas e de outros estabelecimentos e serviços públicos). Por isso mesmo, este processo já não integrará as pretensões que são relativas a processos eleitorais que estão excluídos da jurisdição administrativa, quais sejam as eleições de natureza política, como constitui exemplo a eleição do Presidente da República, as eleições legislativas e legislativas regionais e as eleições autárquicas, cuja impugnação é feita perante outra jurisdição, a comum e a constitucional³³ (nos termos da Lei do Tribunal Constitucional)³⁴.

Em segundo lugar, integra o contencioso autárquico a acção urgente impugnatória prevista no artigo 100.º do CPTA, que contempla as pretensões relativas às *situações-de-urgência* relacionadas com a formação de quatro tipos de contratos públicos, quais sejam o contrato de empreitada e concessão de obras públicas, o contrato de prestação de serviços e o de fornecimento de bens. Na verdade, devendo o procedimento de formação dos contratos a celebrar pelas autarquias (e pelas entidades que integram o seu sector empresarial) obedecer a um conjunto de regras, incluindo os princípios da legalidade, da livre concorrência, de igualdade e de imparcialidade, a situação de carência que justifica o seguimento do modelo de tramitação urgente neste processo pressupõe, pois, a iminência de celebração do contrato sem que tais princípios e outras normas tenham sido respeitados e pressupõe a necessária correcção atempada das ilegalidades verificadas durante a formação dos contratos em causa.

Na realidade, o objecto deste processo impugnatório integra dois tipos de *pretensões-(impugnatórias)-urgentes* relativas à formação destes quatro contratos públicos³⁵: i) a impugnação de actos administrativos rela-

³³ Neste sentido, vd. Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 3 de Abril de 1990, proc. 026107, publ. in Apêndice do DR, de 31.01.1995; Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 9 de Julho de 1991, proc. n.º 023975; Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 15 de Junho de 1993, proc. n.º 031838.

³⁴ Neste sentido, JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *A Justiça...* cit., pp. 247, nota 547; MANUEL FREIRE BARROS, *Um Problema de Legitimidade Activa no Contencioso Eleitoral Administrativo*, in *Cadernos de Justiça Administrativa*, Braga, 1999, p. 22.

³⁵ A este propósito, vd. PEDRO GONÇALVES, *Contencioso Administrativo Pré-Contratual*, in *Cadernos de Justiça Administrativa*, Braga, 2004, pp. 3 ss.; RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA, *O Contencioso Urgente da Contratação Pública*, in *Cadernos de Justiça Administrativa*, Braga, 2009, pp. 3 ss.

tivos ao procedimento de formação de qualquer um desses contratos – em que se inclui, por exemplo, o acto de admissão ou exclusão de um candidato e o acto de adjudicação; *ii*) e a impugnação de *documentos normativos* com fundamento na ilegalidade das especificações técnicas, económicas ou financeiras, ou seja, de *documentos normativos* conformadores do procedimento de formação desses contratos, incluindo, o programa e o caderno de encargos (nos termos do artigo 100.º, n.º 1 e n.º 2 do CPTA)³⁶. Cumpre notar também que, não obstante ser designado como processo impugnatório, o objecto deste processo especial pode, na verdade, integrar outras pretensões e, assim, através dele pode o juiz declarar a invalidade de um destes contratos, se entretanto o mesmo vier a ser celebrado na pendência do processo, e pode fixar o valor da indemnização a atribuir ao autor do processo, se entretanto se tiver consolidado uma situação de impossibilidade absoluta, que impeça o autor de obter a restauração *in natura* da sua pretensão jurídica (nos termos do art. 102, n.º 4 e art. 63.º e n.º 5 do CPTA)³⁷.

No contencioso autárquico inclui-se também um conjunto de dois processos previstos no título IV do CPTA, que o legislador designa de «intimações». Eles são a intimação para a prestação de informações, consulta de processos ou passagem de certidões, contemplada no art. 104.º e seguintes da lei processual, e a intimação para protecção de direitos, liberdades e garantias, que é contemplada no artigo 109.º e seguintes do CPTA. O primeiro processo urgente de intimação tem por objecto uma pretensão relativa ao exercício do direito fundamental dos cidadãos à informação em

³⁶ Interessante é reflectir sobre o verdadeiro sentido da expressão *pretensão-urgente*, para este efeito. E daqui decorrem duas questões, a saber: (i) se não haverá outras *pretensões-urgentes* que devam ser incluídas no objecto deste processo urgente, não obstante o legislador o não ter mencionado expressamente, tal como o pedido de condenação na emissão de acto devido ou de condenação na substituição de acto impugnado, sem que daqui deva obrigatoriamente existir perda do carácter urgente do processo; (ii) se aquelas novas pretensões, previstas no artigo 102.º, n.º 4 e n.º 5, ainda podem ser classificadas como *pretensões-urgentes* e se, por isso, ainda faz sentido manter a tramitação urgente quando o seu objecto se amplia nesses casos. Sobre este assunto, vd. o nosso *O Contencioso Pré-Contratual (Autárquico): como é e como se gostaria que (não) fosse*, Direito Regional e Local, Braga, 2008, pp. 47 ss.

³⁷ A este propósito, vd., designadamente, Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte, de 17 de Fevereiro de 2005, processo n.º 617/04.4BEPRT, e Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, de 13 de Janeiro de 2005, processo n.º 394/04.

posse das entidades administrativas (consagrado na Lei Fundamental no artigo 268.º, n.º 1 e n.º 2), nas modalidades de direito à informação procedimental, nos termos dos artigos 61.º a 64.º do CPA, e extra-procedimental ou direito de acesso aos documentos administrativos e à sua reutilização, nos termos da LARDA, sendo certo que o direito à informação extra-procedimental vincula tanto as autarquias como as empresas que integram o respectivo sector empresarial³⁸.

A outra intimação envolve o exercício de direitos, liberdades e garantias e constitui um tipo de contencioso urgente autárquico por natureza. Falamos do processo urgente previsto no art. 109.º e seguintes do CPTA. Este revela-se adequado para assegurar o exercício de um direito, liberdade ou garantia dos particulares perante o ameaçador, pessoa colectiva pública autárquica ou particulares (incluindo concessionários e os organismos que integram o sector empresarial das autarquias), neste caso, quando envolvidos em relações jurídico administrativas).

Finalmente integra o contencioso autárquico a acção urgente cautelar (prevista nos artigos 112.º e seguintes do CPTA), servindo para satisfazer todas as outras pretensões urgentes a tutelar na jurisdição administrativa autárquica para as quais não tenha sido pensado processo urgente, sendo certo que, nesta situação, a urgência corresponde ao *periculum in mora* ou dano marginal que decorre da demora de um processo principal, apurando-se pelo «fundado receio da constituição de uma situação de facto consumado ou da produção de prejuízos de difícil reparação para os interesses que o requerente visa assegurar no processo principal»). Assim, no contencioso autárquico é possível solicitar a adopção de qualquer providência cautelar que se mostre adequada a salvaguardar a utilidade das sentenças a proferir nos processos principais.

2.2.2. O contencioso urgente autárquico inclui ainda alguns processos previstos em lei especial. Assim, de entre as acções avulsas, com carácter de urgência, destacam-se as intimações urbanísticas, previstas no RJUE, nas seguintes modalidades: *i*) intimação judicial para a prática de acto legalmente devido (nos termos do artigo 111.º, alínea a) e artigo 112.º), relativamente aos procedimentos de licenciamento municipal de operações urbanísticas, traduzida na intimação para que a autoridade compe-

³⁸ Assim é nos termos do artigo 4.º, n.º 1 alíneas e) e f) da LARDA.

tente proceda à prática do acto que se mostre devido, incluindo a promoção de consultas, dentro de um prazo não superior a 30 dias, sob a cominação de aplicação de sanção pecuniária compulsória; ii) e a intimação para a emissão de alvará de licença ou autorização de utilização, nos termos dos artigos 111.º, b) e artigo 112.º, n.º 9 e art. 113.º, n.º 5, do mesmo regime jurídico³⁹. Esta intimação para a emissão de alvará, de que o particular pode lançar mão também nos procedimentos de licenciamento, pressupõe, precisamente neste caso, que a Administração autárquica, na sequência da intimação do primeiro tipo, não praticou o acto devido, podendo a certidão da sentença transitada em julgado substituir o alvará não emitido (nos termos dos artigos 112.º, n.º 9 e 113.º, n.º 1, n.º 5 e n.º 7). Mas, a intimação judicial para a emissão de alvará (nos termos do artigo 111.º, alínea b) e artigo 113.º) não surge somente na situação de não cumprimento de intimação judicial para a prática de acto, já indicada a propósito dos procedimentos de licenciamento. Ela é igualmente adequada nos procedimentos de autorização, no âmbito dos quais o silêncio da Administração traduz o deferimento tácito da pretensão do particular (art. 111.º, alínea b) do RJUE). Com efeito, pretendendo o interessado iniciar os trabalhos ou dar de imediato utilização à obra, a intimação surge quando não tenha sido possível o pagamento das taxas que se mostrem devidas, designadamente, por a Administração não ter afixado nos serviços de tesouraria da câmara municipal o número e a instituição bancária em que o particular poderia ter depositado a respectiva quantia bem como a indicação do regulamento municipal sobre as taxas (nos termos do art. 113.º, n.º 2, n.º 3, n.º 4 e n.º 5)⁴⁰.

A acção para declaração de perda de mandato e de dissolução de órgãos autárquicos, prevista nos artigos 11.º a 15.º da LdeTutela pressupõe que os órgãos autárquicos praticaram, de forma individual ou colegial,

³⁹ Sobre estas intimações, vd. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *As Garantias dos Particulares no RJUE*, in *O Novo Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação*, Lisboa, 2002, pp. 113 ss.

⁴⁰ A este propósito, vd. Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, de 13 de Janeiro de 2005, processo n.º 383704 (intimação para a emissão de alvará); Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 10 de Novembro de 2003, processo n.º 1381/03 (intimação para a prática de acto devido); Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte, de 16 de Dezembro de 2004, processo n.º 493/04.7BECBR (intimação para prestação à informação urbanística); Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 27 de Novembro de 2000, recurso n.º 46 541 (decidiu sobre um pedido de intimação para a emissão de alvará), in *Acórdãos Doutrinários*, n.º 470, p. 214.

por acção ou omissão, ilegalidades graves. É uma acção que segue a tramitação da acção administrativa especial, a prevista no capítulo III do título III do CPTA, tendo, no entanto, carácter urgente. A legitimidade é fundamentalmente atribuída ao Ministério Público, sendo ainda alargada a interessados directos e membros do respectivo órgão⁴¹. Este processo pressupõe, pois, a existência de uma *situação-de-urgência* e esta, não obstante não envolver especial urgência, justifica-se fundamentalmente pela duração breve dos mandatos dos eleitos locais.

3. DO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO AUTÁRQUICO URGENTE: ASPECTOS INOVADORES

É precisamente no domínio do contencioso urgente que residem na actualidade os aspectos peculiares da justiça administrativa autárquica. Assim, num primeiro momento, não podemos deixar de reconhecer que ela se revela fundamentalmente como urgente. Os processos relativos aos casos *Túnel do Marquês*, *Encerramento das Maternidades* de Santo Tirso, Elvas, Oliveira de Azeméis, Barcelos e Mirandela, bem como os processos relativos aos casos *Edifício Jardim* ou *Prédio Coutinho*, *Rede de Alta tensão* e *Co-incineração* de Souselas e Outão são os exemplos mais fortes de como o contencioso urgente tem vindo, de facto, a ocupar o centro do contencioso administrativo autárquico (3.1.).

Depois, cumpre evidenciar uma outra faceta particularmente interessante da justiça administrativa autárquica: o seu carácter inovador. Na realidade, como já apontámos é no contencioso autárquico que certos instrumentos jurídicos previstos no CPTA são testados pela primeira vez. Referimo-nos, por exemplo, ao processo de intimação para protecção de direitos liberdades e garantias e à técnica da antecipação da decisão de mérito no processo cautelar, prevista no art. 121.º (3.2.).

⁴¹ A este propósito, vd. Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 17 de Junho de 2003, processo n.º 994/03 (perda de mandato: faltas injustificadas); Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 30 de Julho de 2003, processo n.º 1205/03 (dissolução de órgão autárquico por falta de elaboração de proposta de orçamento).

3.1. DA URGENCIALIZAÇÃO DO CONTENCIOSO AUTÁRQUICO

Na realidade, se é um facto que o fenómeno da *urgencIALIZAÇÃO* da justiça se manifesta em todos os campos do contencioso administrativo, também é certo que, nos últimos anos, tem vindo a revelar-se mais intensamente em domínios específicos do contencioso de certas relações jurídicas administrativas autárquicas (3.1.1.). Assim acontece na justiça administrativa autárquica da contratação pública, em especial (3.1.2.), sendo certo que merece igualmente destaque o contencioso urgente dos domínios ambiental, urbanístico e da saúde pública, um contencioso que também é desencadeado contra as decisões governamentais por autarquias cautas e amigas do ambiente (3.1.3.).

3.1.1. É um facto que na justiça administrativa autárquica se invoca amiúde a titularidade de *pretensões-de-urgência* e se recorre com necessidade ao *juiz-da-urgência*. E é prova do que dizemos o número sempre crescente de processos urgentes que foram dando entrada nos tribunais administrativos, após a entrada em vigor do CPTA⁴². Assim, de entre as primeiras providências cautelares decretadas no âmbito do contencioso administrativo autárquico incluem-se as referentes aos processos que versaram sobre o caso *Obras do IC1 Viana do Castelo/Riba de Âncora* e

⁴²A este propósito, respectivamente, vd. Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte, de 17 de Fevereiro de 2005, processo n.º 617/04.4BEPRT (caso GAIAPOLIS); Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, de 16 de Março de 2005, processo n.º 607/2005 (caso *Museu Faria*); Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte, de 14 de Abril de 2005, processo n.º 1214/04.0BEVIS (caso *transportes escolares de Lamego*). Em alguns destes processos, os requerentes formulam pedidos bem ousados. A este propósito, vd. Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte, de 14 de Abril de 2005, processo n.º 1412/04.6BEPRT (caso *Despejo de Netos*); Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte, de 13 de Janeiro de 2005, processo n.º 163/04 (caso da *providência de arbitramento para reparação provisória por dano emergente de derrocada de casa licenciada pela autarquia*); Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte, de 3 de Março de 2005, processo n.º 687/04.5BEVIS (caso *intimação da autarquia para emissão de parecer de compatibilidade da localização de estabelecimento industrial de armazenamento temporário de resíduos perigosos com o respectivo Plano Director Municipal*); Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte, de 14 de Fevereiro de 2007, processo n.º 414/04.7BEPNF (caso da *condenação da Câmara Municipal de Amarante à aprovação do projecto de arquitectura*).

sobre o caso *Cidade Judiciária de Caxias*⁴³. A primeira trata-se de uma providência que foi decretada provisoriamente, ao abrigo do artigo 131.º, em procedimento cautelar urgentíssimo, pelo TAF de Braga, a pedido do Município de Caminha, contra a empresa *Euroscut Norte S.A.*, na modalidade de suspensão imediata da execução das obras do IC1, uma vez que esta execução, por violar as medidas de minimização impostas pela DIA e pelo RECAPE, punha em risco a qualidade da água do rio Âncora e a integridade física, a saúde, o ambiente e a qualidade de vida dos munícipes. Para além dos interesses e valores em causa ameaçados, a autarquia justificou a especial urgência, invocando o facto de estar a proceder ao fornecimento de água em todo o concelho, através de autotanques dos bombeiros, pelo que não poderia aguardar uma decisão até ao final do processo cautelar.

Outra *situação-de-urgência* foi invocada no caso *Cemitério da Charneca*. Neste caso, os habitantes da Charneca, Pombal, solicitaram ao *juiz-da-urgência* que intimasse a entidade pública a proceder à suspensão dos trabalhos de construção do cemitério, uma vez que, dada a sua localização, em causa poderia estar a contaminação dos lençóis freáticos e a ameaça à saúde pública local. O TAF de Leiria por sentença de 4 de Novembro de 2004 deferiu parcialmente este pedido. E, assim, não obstante à continuação dos trabalhos, proibiu a realização de «qualquer funeral com consequente enterramento de cadáveres, incluindo o seu depósito em jazigos», enquanto não fossem realizados os estudos geoquímicos necessários para o efeito. Posteriormente, tendo o Município junto os pareceres necessários e tendo solicitado a revogação da providência *rebus sic stantibus*, ao abrigo do artigo 124.º do CPTA, o TAF de Leiria veio revogar a providência cautelar, por sentença de 15 de Maio de 2006, com fundamento em que se encontravam satisfeitas todas as condições impostas pela sentença supra identificada. Ainda assim, o TCA-S veio confirmar a primeira decisão judicial, por Acórdão de 10 de Maio de 2007 (processo, n.º 2454/07), dando razão ao parecer do Ministério Público, tendo justificado que «continuar a existir risco de contaminação de lençóis freáticos pela decom-

⁴³ Neste caso, o TAF de Sintra ordenou a suspensão das obras de construção da nova sede da Polícia Judiciária, na Freguesia de Caxias, concelho de Oeiras, levada a cabo pelo Ministério da Justiça e pelo Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça, por (alegadamente) decorrerem sem que tivessem sido precedidas da prévia autorização por parte do Ministro do Ordenamento do Território.

posição de cadáveres», uma vez que «não [seria] flagrante a falta de fundamento da pretensão formulada no processo principal»⁴⁴.

Enfim, como se deixou demonstrado, a lide processual autárquica tem vindo a revelar-se num contexto de urgência e muita urgência, sendo certo que são até os meios de comunicação social que nos dão a conhecer alguns desses conflitos emergentes das relações jurídicas administrativas autárquicas que o juiz administrativo de círculo é chamado a resolver com rapidez. O processo relativo ao caso *Túnel do Marquês*, em que foi solicitada a suspensão da execução das obras do túnel, constituiu, como mencionámos, um dos primeiros exemplos mediáticos submetido à apreciação dos tribunais administrativos, logo após a entrada em vigor do CPTA, que veio a revelar-se posteriormente como gerador de prejuízos acrescidos para os diversos interesses conflituantes, incluindo o erário público. Este conflito foi apreciado, em primeiro grau de jurisdição, pelo TAF de Lisboa, e, posteriormente, pelo TCA-S e pelo STA, em sede de recurso jurisdicional. As duas primeiras instâncias decretaram a providência cautelar de modo a obstar à execução de obras que consideraram não terem sido precedidas de estudos e pareceres necessários, incluindo a Avaliação de Impacte Ambiental, tendo, com efeito, a jurisdição administrativa intimado

⁴⁴ Para além destes casos que foram sendo apresentados nos tribunais administrativos, há muitos outros que aqui poderiam ser lembrados: os processos de Coimbra, relativos ao projecto imobiliário *Eurostadium* e ao empreendimento comercial *Forum Coimbra*; o caso do empreendimento *Campus S. João*, construído nas traseiras do Hospital S. João do Porto, que foi objecto de embargo camarário e, posteriormente, de providência cautelar; o caso das obras de requalificação do *Centro Histórico de Alcobaça*, que foi levado ao tribunal administrativo por uma *Comissão Representativa de Empresários, Proprietários e Moradores de Alcobaça*, e no âmbito do qual se solicitou a suspensão das mesmas obras por não terem sido precedidas de «qualquer tipo de estudo»; o caso do *Convento dos Inglesinhos*, no âmbito do qual se pediu ao TAF de Lisboa a adopção de providência cautelar contra o Município de Lisboa e a empresa *Highgrove Clubes Residenciais S.A.*, de modo a obstar à transformação do Convento do séc. XVI num condomínio privado, sendo que a providência visaria suspender as obras do complexo habitacional fechado e o acto de licenciamento, por este «violar vários artigos do Plano Director Municipal». Também o caso das obras do metro do porto, junto ao Hospital S. João do Porto, constitui um outro exemplo recente de contencioso autárquico urgente. E muitos outros processos cautelares foram accionados por particulares contra as autarquias e outros desencadeados pelas autarquias contra a actuação estadual, tendo a legitimidade do Ministério Público sido reconhecida a amiúde, mesmo para prosseguir nos processos em que houvera desistência do requerente particular. Neste sentido, Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, de 13 de Janeiro de 2005, processo n.º 501/2004.

o Município de Lisboa a desencadear este procedimento. O Supremo Tribunal, em sede de recurso de revista excepcional, veio revogar as decisões anteriores e ordenar a continuação dos trabalhos, tendo, entre outros aspectos, procedido a diferente ponderação de interesses públicos e privados⁴⁵.

Ora, como se compreende, o critério da ponderação de interesses, previsto no n.º 2 do artigo 120.º do CPTA, impede vulgarmente o decretamento de providências cautelares a favor dos particulares, sobretudo quando em causa está a paralisação de obras públicas ou empreendimentos ou a suspensão de procedimentos concursais, por em causa existirem interesses públicos e privados em presença. O critério da ponderação de interesses determinou precisamente a decisão de indeferimento do pedido formulado pelo Município de Leiria contra o Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, Estradas de Portugal, EPE, e outros, no sentido de o tribunal suspender a eficácia dos despachos do Director Coordenador da Área de Concessões da Estradas de Portugal, EPE, que haviam aprovado a geometria do traçado da A17 e o seu projecto de execução, e intimar as referidas entidades a absterem-se de prosseguir a referida obra. Nesse Acórdão de 5 de Julho de 2007 (processo n.º 2601/07), o TCA-S, não obstante admitir a possibilidade de, no contencioso administrativo, se suspender a eficácia de um acto parcialmente executado, considerou que o deferimento daquela providência causaria um elevado prejuízo ao interesse (e ao erário) público.

É certo que o mesmo pressuposto de deferimento das providências cautelares também tem sido aplicado a favor dos particulares. Assim, no contexto do cumprimento do Plano de Pormenor da Zona Histórica de Viana do Castelo e a propósito da declaração de utilidade pública da expropriação, com carácter de urgência, do *Edifício Jardim* ou *Prédio Coutinho*, emitida pelo Ministro do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional e a *Sociedade Vianapolis, Sociedade para o Desenvolvimento do Programa Polis em Viana do Castelo*, o critério de ponderação de interesses não obistou ao decretamento da suspensão

⁴⁵ Sobre este assunto, vd. a Sentença do TAF de Lisboa, de 22 de Abril de 2004, o Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, de 14 de Setembro de 2004 e o Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 24 de Novembro de 2004, processo n.º 1011/04 (e a este propósito, vd. a anotação ao Acórdão do Supremo de JOSÉ MANUEL SÉRVULO CORREIA, *O Princípio pro Actione e o Âmbito da Cognição no Recurso de Revista*, in *Cader nos de Justiça Administrativa*, Braga, 2004, pp. 43 ss.).

de eficácia daquele acto no que respeita à parcela n.º 133, porquanto o TAF de Braga considerou que seriam «claramente prevalentes os interesses privados dos requerentes em comparação com os interesses públicos que a entidade requerida e contra-interessados [afirmavam] prosseguir» (Sentença de 31 de Outubro de 2006, processo n.º 1083/05.2BEBRG)⁴⁶.

3.1.2. São, de facto, variados os exemplos de processos urgentes que aqui podem ser lembrados e que foram accionados nos tribunais administrativos contra as autarquias locais. E muitos deles estão relacionados com os procedimentos de formação de contratos de empreitada e concessão de obras públicas, fornecimento de bens e prestação de serviços. Na verdade, através do processo previsto no artigo 100.º e seguintes e artigo 132.º do CPTA, os operadores económicos têm procurado obter especialmente a anulação das decisões de adjudicação, lançando mão do contencioso pré-contratual, e a paralisação dos procedimentos de formação desses contratos públicos, socorrendo-se das providências cautelares.

O processo referente à suspensão da *adjudicação e da execução da empreitada de remodelação da Marginal de Vila Nova de Gaia* é um exemplo. O processo cautelar relativo à suspensão da adjudicação da empreitada de «Recuperação e Remodelação da Casa Verdades Faria-Museu da Música Portuguesa», dirigido contra o Município de Cascais, é outro e o processo relativo à suspensão adjudicação da empreitada «Pavimentação betuminosa de caminhos municipais na Serra do Caramulo», accionado contra o Município de Tondela, e o relativo à suspensão do concurso público lançado pelo Município de Lamego, para a «Realização de circuitos especiais de transportes escolares para o concelho de Lamego para o ano lectivo 2004/2005», são outros dois exemplos de entre muitos outros processos cujo objecto albergou *pretensões-de-urgência* relativas à formação de contratos públicos⁴⁷.

⁴⁶ Seguindo rigorosamente a mesma metodologia ponderativa, o Tribunal Central Administrativo Norte manteve a decisão cautelar. Sobre o tema da ponderação de interesses no contexto da apreciação dos pressupostos de deferimento das providências cautelares, cumpre ver ainda o Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 3 de Abril de 2008, processo n.º 1079/07.

⁴⁷ A propósito deste processos, vd. o nosso *O Contencioso dos Contratos da Administração Pública: Notas sobre um Domínio do Contencioso Administrativo de Feição muito Urgente*, in *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Marcello Caetano*, Coimbra, 2006 (tb. publicado in *Revista do Ministério Público*, Lisboa, 2006, pp. 151 a 196).

Enfim, muitos têm sido, de facto, os processos accionados neste domínio de contencioso administrativo pré-contratual, de talhe europeu e de feição tão urgente, e muitas têm sido as variações da jurisprudência no que respeita à interpretação e à aplicação da respectiva disciplina constante do CPTA⁴⁸. Também a este propósito cumpre dizer que a jurisprudência que tem sido ditada no domínio do contencioso autárquico tem contribuído para o esclarecimento dos traços mais difíceis que o actual regime do contencioso da formação dos contratos públicos contém. Por exemplo, uma das dificuldades do regime diz respeito à suspensão desses procedimentos adjudicatórios. Assim, devendo a adopção de providência cautelar relativa a um procedimento pré-contratual seguir a forma constante do artigo 132.º, o TCA-S, por acórdão de 5 de Julho de 2007 (processo n.º 2692/07), veio aplicar o regime do artigo 128.º ao pedido de suspensão da eficácia de um acto de adjudicação de um contrato, aceitando, deste modo, a paralisação automática da execução do acto até invocação, em resolução fundamentada, de interesse público na sua imediata execução. Ora, esta solução que contraria a maioria da jurisprudência, incluindo a do Supremo (ditada no acórdão de 20 de Março de 2007, processo n.º 1191/06), merece algumas reservas, visto que o processo cautelar previsto no artigo 128.º é um processo cautelar tão especial como é o previsto no artigo 132.º. Talvez por isso seja mais facilmente aceitável a aplicação da disciplina constante do artigo 131.º ao contencioso pré-contratual, uma vez que o decretamento provisório de uma providência cautelar é uma modalidade do procedimento cautelar comum e, como tal, passível de aplicação subsidiária àquele regime especial⁴⁹. Ademais, do ponto de vista dos interesses público e privados envolvidos, aquela solução não é recomendável, não sendo tão pouco exigível do ponto de vista do direito europeu⁵⁰.

E várias têm sido as dúvidas existentes em torno da aplicação do regime que versa sobre esta parcela do contencioso urgente autárquico,

⁴⁸ Sobre as várias questões que se colocam em torno da aplicação da disciplina do contencioso pré-contratual e sobre a forma como os tribunais administrativos as têm vindo a resolver, vd. PEDRO GONÇALVES, *Avaliação...* cit., pp. 3 ss.

⁴⁹ Cfr. Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, de 8 de Março de 2007, processo n.º 2202/06.

⁵⁰ A este propósito, vd. o nosso *A Directiva (Recursos) n.º 2007/66/CE: o reforço da efectividade do contencioso pré-contratual — what else?*, in *Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto*, Porto, 2009.

incluindo o cautelar⁵¹. A solução dualista de contencioso pré-contratual e a natureza imperativa do urgente é já, contudo, pacífica. Aliás, só por erro na escolha da forma de processo, certos operadores económicos não lançam mão da Acção Administrativa Especial Urgente, prevista no artigo 100.º do CPTA, quando pretendem atacar algum acto relativo à formação destes contratos. Assim, aconteceu a propósito da adjudicação da prestação de serviços de transporte escolar das Escolas EB 1/2 de Vila Praia de Âncora no que concerne ao acto de admissão de um candidato ao concurso. Como esclareceu o TCA-N, por Acórdão de 1 de Fevereiro de 2007 (processo 81/04.8BEBRG), essa deveria ter sido a acção proposta, uma vez que, tratando-se da impugnação de actos referentes ao procedimento de formação de um contrato público de prestação de serviços, disciplinado pelo Decreto-lei n.º 197/99, de 08.06, a natureza imperativa e exclusiva de tal meio processual assim o impunha, sendo que, no caso em concreto, o TCA-N também esclareceu que, para efeito de prazo de utilização do meio processual urgente, pouco revelaria o desvalor jurídico do acto a impugnar, valendo o prazo de um mês, tanto para actos nulos como para actos anuláveis⁵² – o que nos parece muito bem, tendo em conta a *definição legal* (incluindo a orientação constante das Directivas Comunitárias Recursos) daquilo que é, neste caso, a *situação-de-urgência* a tutelar.

E tal acção urgente foi também o meio processual de que lançou mão um concorrente preterido num concurso público para «*Prestação de serviços de recolha de resíduos sólidos urbanos indiferenciados, lavagem, desinfecção, desengorduramento e desodorização de contentores – Zona 1 (Freguesias de Cascais, Estoril e Alcabideche)*», desencadeado pela *Empresa de Ambiente de Cascais, EM*, e que veio a ser adjudicado ao agru-

⁵¹ Justificando com o carácter sumário e de urgência do processo cautelar, o Tribunal Central Administrativo Sul indeferiu o incidente de intervenção de terceiros nesse processo por se tratar de uma situação de litisconsórcio voluntário (Acórdão de 12 de Abril de 2007, processo 2344/07). Assim aconteceu no processo cautelar de suspensão da eficácia da deliberação da Comunidade Urbana da Lezíria do Tejo, relativa ao *concurso público internacional para selecção de empresa (parceiro privado para participar na constituição de uma empresa intermunicipal de capitais maioritariamente públicos para gestão e exploração dos sistemas de abastecimento de água para consumo público e saneamento dos municípios da Lezíria do Tejo)*.

⁵² Ainda que a solução não seja pacífica, nem na doutrina nem na jurisprudência, vd. no mesmo sentido, Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 12 de Dezembro de 2006, processo n.º 528/06.

pamento de concorrentes GSC-TRIUI. Em causa estava a alegada ilegalidade do acto de adjudicação do serviço, que o TAF de Sintra veio a anular posteriormente. E, em sede de recurso jurisdicional, o TCA-S, por Acórdão de 14 de Junho de 2007, veio esclarecer mais uma de entre muitas outras dúvidas que o contencioso autárquico pré-contratual contém. Ora, assim por exemplo, suscita incerteza o âmbito da competência dos tribunais administrativos em matéria de contencioso pré-contratual quando em causa estão actos praticados por entidades privadas, enquanto entidades adjudicantes. E quanto a esta questão, o TCA considerou que, tendo tal empresa municipal submetido o respectivo procedimento ao regime constante do Decreto-lei n.º 199/99, de 08.06, fácil seria reconhecer a competência da jurisdição administrativa para decidir sobre tal assunto, tanto mais que, entre estas duas entidades havia sido celebrado um contrato programa para gestão dos serviços públicos de recolha de resíduos, naquele concelho⁵³.

3.1.3. Cumpre nesta parte dar conta sumariamente de alguma jurisprudência que versou sobre a protecção de certas dimensões subjectivas de direitos fundamentais em matéria de ambiente, qualidade de vida e saúde pública. E, neste contexto, invocamos, em primeiro lugar, processos cautelares que foram desencadeados com esses objectivo, pelas próprias autarquias contra as decisões do Governo, sendo que algumas foram requeridas ao abrigo do processo *inaudita altera parte*, em processo urgentíssimo, já que a intimação para protecção de direitos, liberdades e garantias só tem lugar quando não seja possível ou suficiente o decretamento provisório de uma providência cautelar, ao abrigo do artigo 131.º do CPTA⁵⁴, e outras

⁵³ Não hesitando quanto a essa solução, vd. Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte, de 29 de Março de 2007 (processo n.º 79/05.9BEMDL), a propósito da impugnação urgente da deliberação de adjudicação da prestação de serviços de recolha, transporte e limpeza de resíduos urbanos, do concelho de Vila Real, emitida pelo Conselho da Administração da *EMARVR- Empresa Municipal de Águas e Resíduos de Vila Real, EM*.

⁵⁴ Como já exemplificámos em outro lugar, foi exactamente este o quadro subjacente ao processo que versou sobre o *caso Obras do IC1 Viana do Castelo/Riba de Âncora* e da providência decretada provisoriamente em procedimento cautelar urgentíssimo, pelo TAF de Braga, a pedido do Município de Caminha, contra a empresa *Euroscut Norte S.A.*, na modalidade de suspensão imediata da execução das obras do IC1, uma vez que esta execução, por violar as medidas de minimização impostas pela DIA e pelo RECAPE, punha em risco a qualidade da água do rio Âncora e a integridade física, a saúde, o ambiente e a

ao abrigo do processo cautelar comum, nos termos do artigo 114.º e seguintes.

No contexto dos direitos à protecção à saúde e à integridade física, maternidade e paternidade, cumpre destacar as providências cautelares concernentes às decisões de encerramento das maternidades de Barcelos e Mirandela, accionados por autarquias locais da região contra o Ministério da Saúde. Para além de outros aspectos relacionados com a apreciação em concreto da verificação dos pressupostos de deferimento das providências solicitadas, *maxime o periculum in mora* e o *fumus boni iuris*, a obrigatoria ponderação de interesses públicos e privados, prevista no artigo 120.º, n.º 2 CPTA, impediu o decretamento das providências cautelares contra as decisões de encerramento do bloco de partos do Hospital Santa Maria Maior de Barcelos e do bloco de partos da Unidade Hospitalar de Mirandela, solicitadas respectivamente pelo Município de Barcelos e pelos Municípios de Mirandela, Alfândega da Fé, Carrazeda de Ansiães e Macedo de Cavaleiros⁵⁵.

qualidade de vida dos munícipes. Para além dos interesses e valores em causa ameaçados, a autarquia justificou a especial urgência, invocando o facto de estar a proceder ao fornecimento de água em todo o concelho, através de autotanques dos bombeiros, pelo que não poderia aguardar uma decisão até ao final do processo cautelar.

⁵⁵ A providência solicitada contra a decisão de encerramento do bloco de partos do Hospital Santa Maria Maior de Barcelos, pelo Município de Barcelos, foi decidida em 2.ª instância pelo Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte, de 15 de Março de 2007, processo n.º 486/06.0BEBRG, tendo a mesma sido indeferida, já que não se verificariam os pressupostos constantes do artigo 120.º, além de que também se considerou que «o direito à protecção à saúde é um direito sob reserva, não beneficiando do regime específico de direitos, liberdades e garantias, não sendo, à partida, directamente aplicável e impondo ao legislador uma obrigação de prestação de facto infungível». Já perante o encerramento do bloco de partos da Unidade Hospitalar de Mirandela, a providência foi solicitada por diversos Municípios, sendo que pelo Acórdão de 15 de Março de 2007, processo n.º 244/06.1BEMDL, o Tribunal Central Administrativo Norte indeferiu a providência solicitada pelo Município de Mirandela, tendo sido decidido, aliás, que tal decisão de encerramento do bloco de partos da Unidade Hospitalar de Mirandela «não [violaria] direitos, liberdades e garantias constitucionalmente consagrados», designadamente os direitos, à integridade física e à protecção da saúde, maternidade e paternidade, nem [constituiria] situação de facto consumado». A mesma justificação foi dada ao Município de Alfândega da Fé (pelo Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte, de 15 de Março de 2007, processo n.º 245/06.0BEMDL) ao Município de Carrazeda de Ansiães (pelo Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte, de 15 de Março de 2007, processo n.º 246/06.8BEMDL) e ao Município de Macedo de Cavaleiros (pelo Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte, de 15 de Março de 2007, processo n.º 247/06.6BEMDL).

E também cumpre dar conta aqui de processos cautelares de que lançaram mão as autarquias empenhadas na protecção da saúde pública dos seus munícipes. Referimo-nos aos processos que envolveram a Rede Eléctrica Nacional e o licenciamento dos projectos de instalação de linhas de alta tensão. Assim, a propósito do pedido de suspensão da eficácia do despacho do Director-Geral de Geologia e Energia, que havia licenciado o projecto «Linha de Fanhões-Trajouce, a 220 Kv, no troço compreendido entre o apoio n.º 46.º e a Subestação de Trajouce», e da intimação à abstenção de conduta, o TCA-S (por Acórdão de 11 de Julho de 2007) veio revogar a sentença do TAF de Sintra (de 16.03.07), que havia indeferido a mesma providência requerida por uma freguesia. Com efeito, procedendo a um diferente balanço de interesses públicos e privados opostos, o TCA-S aplicou de modo distinto o número 2 do artigo 120.º do CPTA⁵⁶, tendo decretado as providências solicitadas. E o STA, por Acórdão de 18 de Setembro de 2007, decidiu não admitir o recurso de revista excepcional interposto contra aquela decisão. Aliás, o STA não alterou a sua posição mesmo tendo sido exercida a reclamação para a conferência do despacho do relator contido naquele acórdão (Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 25 de Outubro de 2007), tendo sido invocado, entre outros aspectos a «importância fundamental» e a «relevância social das questões». Na realidade, foi invocado pela reclamante que «[seriam] graves os danos causados à reclamante e sobretudo aos interesses públicos que prossegue, enquanto concessionário do serviço público, uma vez que o efectivo desligamento da linha [comportaria] riscos acrescidos à segurança do transporte de energia eléctrica à região servida pela subestação de Trajouce, isto é, a centenas de milhares de cidadãos, a milhares de empresas e instituições». Ora, o STA reiterou a não verificação dos pressupostos para aceitação do recurso de revista excepcional, previstos no artigo 150.º

⁵⁶ Aliás, a propósito do indeferimento do pedido de suspensão do acto de licenciamento da linha aérea de muita alta tensão a 150 Kv, emitido por despacho Director-Geral de Geologia e Energia de 21.02.06, o Tribunal Central Administrativo Sul veio dizer que não seria pelo facto de o mesmo projecto estar concretizado que tal justificaria a inutilidade da lide. Bem pelo contrário, tal como explicou: uma vez que esse acto tem «produção de efeitos que se protelam no tempo, como é o caso da constituição de uma servidão administrativa e o transporte de energia eléctrica, a conclusão da execução das obras de instalação de tal linha no terreno não retira utilidade à respectiva providência cautelar, nem impossibilita a decisão desta». Sobre este assunto, vd. Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, de 30 de Maio de 2007, processo 2516/07.

do CPTA, tanto mais que se invocavam erros na ponderação de interesses e esta é uma questão que, segundo o Supremo, integra matéria de facto, devendo ser excluída do âmbito de tal recurso.

Cumpram ainda distinguir neste contexto, os processos cautelares que versaram sobre a co-incineração em Souselas e na Arrábida. Duas questões semelhantes que foram sendo decididas, mesmo em termos estritamente procedimentais, de modo distinto (para não dizer oposto) em momento inicial, respectivamente pelo TAF de Coimbra e pelo TAF de Almada, mas que finalizaram, do mesmo modo, por decisão do Supremo Tribunal Administrativo. De qualquer modo, por decisão inicial dos respectivos tribunais administrativos, a co-incineração teve avanços e recuos tanto em Souselas como em Outão. Com efeito, ambas as decisões judiciais têm subjacente os despachos governamentais proferidos no início de Verão de 2006, por meio dos quais as duas cimenteiras ficaram dispensadas de realizar os estudos de avaliação de impacto ambiental das operações de co-incineração, uma vez que o Ministério do Ambiente considerou que o assunto estava já suficientemente estudado. As autarquias em causa, Coimbra, no primeiro caso, e Setúbal, Sesimbra e Palmela, no segundo, impugnaram aquele despacho e requereram providências cautelares no sentido de obstem, de imediato a que as cimenteiras procedessem à queima de resíduos. As providências foram decretadas, confirmadas em 2.^a instância e permaneceram até o Supremo decidir em sede de recurso excepcional de revista⁵⁷. Na verdade, no que respeita a Souselas, o STA,

⁵⁷ Aliás, cumpre dizer que a decisão que o TAF de Almada tomou provisoriamente em 3 de Novembro de 2006, foi levantada no final do mesmo mês, tendo, assim, o tribunal aberto caminho para a Secil avançar com os testes de queima de resíduos industriais perigosos. Na verdade, no sentido de obstar à queima de resíduos na Secil, na Arrábida, os Municípios de Setúbal, Sesimbra e Palmela vieram invocar «a violação do Plano Director Municipal, uma vez que a zona onde [estaria] implantada a Secil [estaria] licenciada para indústria extractiva e para fabrico de cimento e não para a valorização energética de resíduos. E se o TAF de Almada considerou inicialmente não existirem indícios de que o processo de co-incineração pudesse vir a ser efectuado com inobservância das regras técnicas e dos limites legalmente impostos ao exercício da actividade e se considerou que não existia uma situação de especial urgência que, para salvaguarda dos valores da saúde pública ou do ambiente, impusesse a manutenção das providências anteriores decretadas a título provisório, já posteriormente veio a decretar a providência, sendo certo que o Tribunal Central Administrativo Sul confirmou-a. O Supremo veio, contudo, revogá-la no início de 2008, através do Acórdão de 10 de Janeiro de 2008, processo n.º 675/07. No que respeita ao processo de co-incineração de Souselas, o TAF de Coimbra considerou verificados os

tendo clara noção de que a providência requerida pelo Município de Coimbra tencionava evitar que, enquanto decorresse o processo principal, a entidade requerida praticasse a co-incineração de resíduos industriais perigosos em Souselas, pois isso traria entretanto afecções sérias ao ambiente com prejuízo da saúde das populações próximas, veio explicar, em primeiro lugar, o que deveria entender-se por «situação de facto consumado» para este efeito⁵⁸ – risco que, no seu entender, não se correria –, e, em segundo lugar, veio dizer que o despacho que dispensa o procedimento de avaliação de impacte ambiental, tendente a licenciar a actividade de co-incineração de resíduos industriais perigosos, constitui um acto de trâmite relativamente ao futuro licenciamento, sendo certo que a imediata execu-

requisitos para a concessão da providência cautelar requerida pela Câmara de Coimbra, tendo suspenso o Despacho em causa e tendo considerado que a co-incineração em Souselas só deveria avançar depois de realizada uma avaliação de impacto ambiental. E, no que se refere a Souselas, o TAF de Coimbra fez parar tal processo em nome do princípio da precaução e, em segunda instância, o Tribunal Central Administrativo Norte veio confirmar aquela sentença por Acórdão de 29 de Março de 2007, processo n.º 758/06.3BECBR. Nele é afirmado que a imediata execução dos despacho permitiria a prática de actos materiais de co-incineração e, portanto, traria a situação de facto consumado, sendo que tal configuraria a situação de *periculum in mora*. Além disso, o Tribunal Central Administrativo Norte reconheceu que são apontadas à co-incineração consequências nocivas para o ambiente e a saúde das populações, sendo certo que não está provado que a suspensão traga prejuízos para o interesse público e que não estando provada a superação de tais prejuízos em relação aos interesses do Município de Coimbra se deveria decretar a providência. Assim, não obstante não terem considerado manifestamente ilegal o despacho que havia dispensado o procedimento de avaliação de impacte ambiental, ambas as instâncias decretaram a providência cautelar com vista a obter a suspensão da eficácia do referido despacho ministerial, procurando obstar à queima imediata dos resíduos industriais perigosos, com a consequente afectação grave do ambiente e da saúde das populações.

⁵⁸ O Supremo Tribunal Administrativo explicou que ele não se verificaria, pois a situação de facto consumado é algo diferente daquilo que normalmente se pensa: «numa acepção lata, todo o facto acontecido consuma-se *qua tale*, dada a irreversibilidade do tempo; mas não é obviamente esse o sentido da expressão da lei. Na economia do preceito, o facto será havido como consumado por referência ao fim a que se inclina a lide principal, de que o meio cautelar depende; e isto significa que só ocorre uma situação de facto consumado quando, a não se deferir a providência, o estado de coisas que a acção quer influenciar ganhar entretanto a irreversível estabilidade inerente ao que já está terminado ou acabado – ficando tal acção inutilizada *ex ante*. Ora, mesmo que encarássemos a acção principal como tendente a eliminar de vez práticas de co-incineração entretanto licenciadas, teríamos de lhe reconhecer a utilidade de suprimir essas práticas para o futuro – e isso, por si só, excluiria qualquer ideia de um anterior facto consumado».

ção de tal despacho não acarretaria a certeza, ou sequer a probabilidade, de que a actividade de co-incineração viesse a ser licenciada (já que esse licenciamento [dependeria] ainda da reunião de vários outros requisitos). Ora, o Supremo considerou que «os prejuízos de difícil reparação supostamente resultantes da actividade material de co-incineração [se apresentariam] como um efeito meramente hipotético ou eventual daquele despacho, sendo de indeferir o pedido de suspensão da sua eficácia». E o fundamento dado pelo Supremo Tribunal Administrativo no que respeita a Outão, foi idêntico e em sentido contrário às preocupações das autarquias (Acórdão de 10 de Janeiro de 2008, processo n.º 675/07).

3.2. DA INOVAÇÃO DO CONTENCIOSO AUTÁRQUICO

É um facto que o contencioso autárquico sempre se revelou mais favorável aos particulares, dado o seu carácter predominantemente subjectivista e inovador. Na realidade, como se referiu, não obstante incluir figuras de nítido talhe objectivista, o contencioso autárquico foi albergando remédios mais intensos de protecção das posições subjectivas dos particulares contra a actuação dos órgãos autárquicos e processos mais informais do ponto de vista da tramitação. Ora, hoje, os traços *peculiares* do contencioso autárquico vamos encontrá-los também no momento em que nele são experimentados e postos à prova certos instrumentos jurídicos previstos no CPTA. Assim, por exemplo, foi na justiça autárquica que os tribunais administrativos testaram a propriedade do processo para a tutela de direitos, liberdades e garantias. A este propósito, destacamos o Acórdão do TCA-Norte, de 26 de Janeiro de 2006, processo n.º 01157/05.0BEBRG, e o Acórdão de 26 de Outubro de 2006, processo n.º 589/06.0BECBR (3.2.1.). E foi também no contencioso autárquico que, pela primeira vez, o juiz cautelar administrativo experimentou a técnica da antecipação da decisão de mérito, ao abrigo do artigo 121.º do CPTA. A este propósito invocamos o Acórdão do TCA-Norte de 26 de Julho de 2007, processo n.º 03160/06.3BEPRT, que versa sobre a questão da suspensão e anulação de uma pena disciplinar de inactividade por dois anos, aplicada a um bombeiro municipal pelo Vereador do Pelouro das Actividades Económicas, Protecção Civil e Recursos Humanos da Câmara Municipal do Porto (3.2.2.).

3.2.1. A intimação para protecção de direitos, liberdades e garantias é um mecanismo qualificado de protecção de direitos fundamentais, de

que os particulares têm lançado mão com frequência, sendo certo que nem os munícipes nem as próprias autarquias, como titulares da acção popular, têm sabido utilizá-lo, dada a sua natureza subsidiária perante o processo cautelar⁵⁹. Por exemplo, foi o mecanismo accionado por um munícipe de Viana do Castelo, no sentido de intimar a autarquia a proceder ao encerramento de oficina de carpintaria e a notificar a entidade distribuidora de energia eléctrica a interromper o fornecimento à oficina, uma vez que em causa estaria o exercício de actividade carente de licença e o exercício de actividade ruidosa, que há mais de dois anos punha em causa a integridade física, psíquica e a saúde do requerente e da sua família. O TCA pronunciou-se sobre tal intimação pelo Aresto de 26 de Janeiro de 2006 (processo n.º 1157/05.0BEBRG), tendo negado provimento ao recurso e rejeitado a pretensão. E, a propósito da questão da co-incineração, foi o processo de que lançaram mão certas autarquias com vista a intimar o Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional e uma empresa privada, no sentido de os mesmos se absterem de levar à prática testes e demais operações de co-incineração de resíduos industriais perigosos na unidade produtora de cimento, de que [a empresa privada seria] proprietária, em Souselas». A adequação e propriedade da intimação para tutela de direitos, liberdades e garantias e o traço de subsidiariedade do processo foram especialmente esclarecidos neste caso, tendo o Tribunal Central Administrativo Norte, por Acórdão de 26 de Outubro de 2006, processo n.º 589/06.0BECBR, considerado inadequado e impróprio o processo.

⁵⁹ De facto, inicialmente os particulares tiveram muita dificuldade no momento de aferir da adequação do processo de intimação para protecção de direitos, liberdades e garantias. Assim aconteceu no caso dos proprietários das moradias alegadamente não licenciadas, sitas no Parque Nacional da Arrábida. Na verdade, tendo tido conhecimentos pelos meios de comunicação da intenção governamental de ordenar a respectiva demolição, os proprietários deram entrada nos tribunais de uma intimação com vista a obter a intimação do membro do governo competente no sentido de se abster de praticar qualquer acto que [pusse] em causa os princípios constitucionais e legais do ordenamento jurídico, nomeadamente, qualquer acto administrativo que [possibilitasse] as anunciadas demolições, sem a existência dos respectivos títulos executivos. Ora, foi neste processo (relativo ao caso da *demolição de moradias da Arrábida/2004*) que, pela primeira vez, o Supremo se pronunciou sobre a adequação do meio urgente, tendo decidido pela impropriedade do mesmo (Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 18 de Novembro de 2004 (processo n.º 978/04)).

Assente, pois, que os requerentes lançaram mão de um processo caracterizado pela «subsidiariedade», «exclusividade» e «urgência», inovadoramente concretizado no título IV do CPTA para concretização do imperativo constitucional (art. 20.º, n.º 5) – uma espécie de *recurso de amparo* para efectivar no domínio da justiça administrativa a protecção de direitos, liberdades e garantias – (3.2.1.1.), cumpre, aqui, realçar a jurisprudência que tem sido ditada no contencioso local e da qual tem resultado a clarificação dos dois «traços» mais controversos da respectiva disciplina (3.2.1.2).

3.2.1.1. Considerando os imperativos internacionais, comunitários e constitucionais e o panorama sócio-cultural de preferência pelo *instantâneo*, pelo provisório e pelo *tempo curto*, não surpreende, de certo, que o legislador português tenha vindo consagrar no CPTA um *regime geral da urgência*. É precisamente no quadro dos processos urgentes que a intimação para protecção de direitos, liberdades e garantias se inclui. De facto, a intimação já foi considerada como uma das principais e mais inovadoras alterações introduzidas pela reforma da legislação contenciosa administrativa. Com certeza, a importância da previsão da intimação urgente e prioritária de direitos, liberdades e garantias, no domínio do contencioso administrativo, também resulta do facto de em Portugal não estar consagrado um «recurso constitucional» para sua protecção, nem de tipo alemão (*Verfassungsbeschwerde*) para efectivação de todos os direitos fundamentais, nem do tipo hispânico (*Recurso de amparo*) para efectivação de um conjunto específico desses direitos. Nesta perspectiva, esta intimação veio responder a necessidades já conhecidas e tão evidenciadas após a 4.ª revisão constitucional, depois de ter sido acrescentado o n.º 5, no artigo 20.º, exactamente para consagrar o direito a procedimentos judiciais caracterizados pela celeridade e prioridade para tutela efectiva e em tempo útil contra ameaças ou violações de direitos, liberdades e garantias pessoais.

E a forma que o legislador ordinário encontrou para concretizar aquele específico *indirizzo* constitucional foi a criação de um processo urgente na justiça administrativa. Assim, esta intimação é um processo que visa proporcionar uma tutela de mérito a um direito, liberdade ou garantia, ameaçados, no seu exercício útil, por um comportamento positivo ou omissivo da Administração Pública ou de um particular, designadamente, de um concessionário, quando, nomeadamente, a lesão desses direitos fundamentais do interessado resulte de omissão da Administração. Aliás, como mencionou o TCA no Aresto de 26 de Janeiro de 2006 (processo

n.º 1157/05.0BEBRG), através desta «via preferente e sumária», o juiz administrativo ganha «um poder de condenação que imponha à administração a adopção de uma conduta, que tanto pode consistir num *facere* como num *non facere*, numa acção, como numa conduta positiva, numa abstenção», sendo também possível dirigi-la contra um particular, quando, estando em causa uma relação jurídico-administrativa, se visa suprir a omissão da entidade pública na adopção de medidas adequadas de prevenção ou repressão de condutas lesivas.

3.2.1.2. Tanto no Aresto de 26 de Janeiro de 2006 (processo n.º 1157/05.0BEBRG) como no Acórdão de 26 de Outubro de 2006, processo n.º 589/06.0BECBR, o TCA-N veio fazer jurisprudência no que respeita aos pressupostos de admissibilidade do pedido de intimação e ao problema da delimitação do âmbito de aplicação da intimação. No que respeita à primeira questão, o TCA afirmou o carácter subsidiário e residual da intimação, revelando uma clara preferência pelos mecanismos de tutela ordinária de direitos, liberdades e garantias. Aliás, não se distanciando da jurisprudência do Supremo – e que já recebeu o aval do Tribunal Constitucional (Acórdão n.º 5/2006) –, o TCA esclareceu que os pressupostos de admissibilidade do pedido de intimação são dois: *primo*, «a necessidade de emissão urgente de uma decisão de fundo do processo que seja indispensável para protecção de um direito, liberdade ou garantia, no sentido de que «não se recorrendo a este meio, a protecção do direito, liberdade ou garantia fique comprometida ou apenas possa ser obtida num tempo ou num momento em que perdeu para o interessado o efeito útil pretendido ou o seu pleno e útil exercício»; *secundo*, que não seja possível ou suficiente, nas circunstâncias do caso, o decretamento provisório de uma providência cautelar, segundo o disposto no artigo 131.º do CPTA, sendo certo que para o TCA este «inculca manifestamente uma ideia de subsidiariedade ou de excepcionalidade».

Assim, «a possibilidade de utilização da intimação para protecção de direitos, liberdades e garantias não depende apenas da impossibilidade ou insuficiência do decretamento provisório de qualquer providência, antes tem também como pressuposto a inexistência de qualquer outro meio processual especial de defesa de direitos, liberdades e garantias determinados». Na verdade, como bem se explica nos Arestos citados, «o julgador tem, por isso, que se convencer de que, em face das condições concretas de exercício do direito alegadamente ameaçado, a opção pela tutela sumária

ria é inevitável. E tem também de estar convencido da indispensabilidade deste meio utilizado, ou seja, tem de ser feito um exercício de ponderação, traduzindo-se na absoluta necessidade da intimação para assegurar o exercício do direito em tempo útil e, implicitamente, no não sacrifício intolerável, nem de valores de interesse público, nem de direitos da mesma natureza de outras pessoas.

Ora, parece legítimo concluir que, para o TCA, no contencioso autárquico, «este meio só deve, *rectius*, só pode ser utilizado quando o meio normal não possa ser utilizado, ou melhor, não se mostre adequado para a protecção do direito, liberdade ou garantia em tempo útil», sendo certo que a via ordinária ou normal é constituída pela AAC ou pela AAE, a que poderá acrescer a garantia cautelar, em ordem a salvaguardar, regular ou reintegrar provisoriamente o direito, liberdade ou garantia ameaçado até que a sentença a proferir no processo principal defina a situação de forma definitiva. Em suma, no contencioso autárquico fica assim definitivamente esclarecido que «não basta a simples urgência, para que seja legítimo o uso deste meio de tutela. A urgência pode ser obtida igualmente através do recurso a um meio de tutela cautelar. À urgência requerida haverá de juntar-se este outro requisito da subsidiariedade; este meio de tutela apenas deve ser usado nos casos em que o recurso a um outro meio principal (AAC ou AAE), associado, por ventura a uma providência cautelar, não se revele suficiente. E, assim, dada a configuração da situação concreta, o TCA considerou que em ambos os casos que não estavam preenchidos os pressupostos da intimação para protecção de direitos, liberdades e garantias, bastando aos requerentes lançar mão da via ordinária para tutelar a sua posição, sendo certo que no primeiro caso mencionado, funcionando a carpintaria há mais de dois anos, o particular revelou não ser titular de uma *pretensão-de-urgência-especial-excepcional*, a que alude o artigo 109.º do CPTA, pois, poderia ter recorrido aos tribunais mais cedo, e não o fez.

Quanto ao segundo problema, a jurisprudência do TCA não faz um leitura tão restritiva da lei ordinária como em tempos já fez o próprio Supremo. Assim, parece dominante a ideia de que a intimação para protecção de direitos, liberdades e garantias teria sido concretizada de molde a integrar no seu âmbito de protecção tanto os direitos, liberdades e garantias pessoais – ou seja, o núcleo duro e obrigatório da *imposição legiferante* que decorre do n.º 5 do artigo 20.º da Lei Fundamental – como outros direitos, situados fora do capítulo I, do Título II, destituídos dessa natureza exclusivamente pessoal, que não corresponderiam àquele grupo,

mas que ainda assim o legislador entendeu tratar igualmente de forma prioritária. Neste sentido, tem-se entendido que, *ex vi* dos artigos 16.º e 17.º da CRP, se justifica que àqueles sejam acrescentados os de participação política e outros direitos subjectivos fundamentais de natureza análoga, consagrados na Constituição, em lugar diverso dos *catalogados* como direitos, liberdades e garantias⁶⁰. Aliás, tendo em conta os artigos 16.º, n.º 1 e 17.º da CRP e prevendo que a destrição classificatória entre direitos fundamentais não fique no futuro mais clara – e desejando que o tratamento prioritário de alguns desses direitos não dependa do arbítrio jurisprudencial – ainda bem que a jurisprudência do TCA que foi ditada na justiça administrativa autárquica não vê razão para proceder a uma leitura tão restritiva da disciplina constante do CPTA, tanto mais que o *alargamento* encontra justificação, quer na especial ligação de tais direitos à dignidade da pessoa humana, quer na igual necessidade de protecção urgente⁶¹. É certo que o alargamento do seu âmbito exige cautelas, pois esta é uma via excepcional de tutela, cujos traços caracterizadores revelam o acolhimento

⁶⁰ Houve uma altura em que o Supremo parece não ter partilhado desta mesma opinião, uma vez que, tendo procedido a uma leitura *constitucionalista* daquele regime legal, preocupou-se em saber se «a petição não [permitiria] reconhecer uma qualquer situação jurídica individualizada susceptível de se integrar no conceito de direito, liberdade ou garantia pessoal». Assim aconteceu no caso da ameaça de demolição das moradias na Arrábida, a que já se fez referência, tendo concluído nesse caso concreto que «as requerentes não referenciaram minimamente um direito, liberdade ou garantia pessoal que fosse merecedor da tutela». Em síntese: a perspectiva de protecção acrescida contida na intimação urgente, por contraste com o mínimo de protecção exigida pelo preceito constitucional (n.º 5 do art. 20.º), foi descartada pelo Supremo logo na primeira vez que teve oportunidade de se pronunciar sobre o tema. E também o Tribunal Central Administrativo Norte parece ter adoptado o mesmo entendimento no Acórdão de 16 de Dezembro de 2004, processo n.º 496/04.I.BECBR. Contudo, já no Acórdão de 13 de Janeiro de 2005, processo 203/04.9BEMDL, o Tribunal Central Administrativo Norte considerou que a intimação abrange na sua previsão ou âmbito não apenas os direitos, liberdades e garantias pessoais, como estabelece o art. 20.º, n.º 5 da CRP, mas também direitos, liberdades e garantias do Título II, da parte I da CRP, incluindo os de natureza análoga (art. 17.º). Em outros acórdãos, o Tribunal Central Administrativo Sul não manifestou expressa intenção de restringir o âmbito da intimação aos direitos, liberdades e garantias pessoais, vd. Acórdão de 1 de Setembro de 2004, processo n.º 252/04, e Acórdão de 30 de Setembro de 2004, processo n.º 270/04. Hoje, a solução parece pacífica.

⁶¹ Neste sentido, Acórdão do Tribunal Central Administrativo, de 18 de Março de 1999, processo n.º 2690/99, e Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, de 27 de Janeiro de 2005, processo n.º 477/04.

dos instrumentos de natureza sumária, sendo certo que tal sumariedade tanto está presente na disciplina que dispõe sobre o respectivo *modus procedendi* como na disciplina que rege a realização da prova. Aliás, o TCA afirma mesmo que «estas sumariedade e urgência não podem deixar de traduzir-se, de alguma maneira em maior ou menor grau, no correspondente sacrifício de alguns valores, quiçá mesmo do cumprimento integral do contraditório das partes e à livre utilização de alguns meios de prova». Ora, «também por isso se compreende e justifica o carácter subsidiário deste meio processual principal em relação a outros meios, onde tais valores não são sacrificados ou pelo menos, não são sujeitos a um tão grande sacrifício».

3.2.1. Mais digno ainda de destaque para justificar os aspectos peculiares que o contencioso autárquico da actualidade contém é o aresto que versa sobre o mecanismo previsto no CPTA que permite ao juiz antecipar, no contexto do processo cautelar, a decisão de fundo, por entender que há necessidade de emitir uma decisão de mérito em tempo curto e por considerar que a *quaestio facti* e a *quaestio iuris* se apresentam já naquele momento processual maduras para julgamento⁶² (3.2.1.1).

Ora, foi no contencioso autárquico que pela primeira vez os tribunais administrativos vieram explicar como deve entender-se os pressupostos de que depende dar vida a esta figura: se são apenas dois ou mais – os que estão expressamente previstos na letra da lei – ou se um outro, um que está implícito e que é o de a decisão de mérito a antecipar dever ser favorável ao recorrente (3.2.1.2.). Ora, por ser nula, até há pouco tempo, a jurisprudência que versa sobre este assunto, descrever o perfil desta *maravigliosa creatura*, prevista no artigo 121.º do CPTA, é uma tarefa complicada, que nem mesmo o Supremo Tribunal Administrativo parece desejar para si próprio, como veremos⁶³. Mas, quanto ao tema, o aresto do TCA-N disse

⁶² Este mecanismo pode ter muita utilidade na defesa de direitos fundamentais de natureza diversa dos direitos, liberdades e garantias. Aliás, tendo em conta que há quem entenda que as dimensões subjectivas dos direitos fundamentais em matéria de ambiente, saúde pública ou ordenamento de território não entram no âmbito daquele meio processual especial, o processo urgente atípico previsto no artigo 121.º pode consagrar uma solução eficaz de que o Ministério Público e outros actores populares podem lançar mão no domínio do contencioso autárquico.

⁶³ Sobre esta jurisprudência, vd. o nosso *As (In)justiças do Artigo 121.º do CPTA: Depressa e Bem há Pouco Como», Cadernos de Justiça Administrativa*, Braga, 2008.

quase tudo. Ele explicita quais são os pressupostos de aplicabilidade do mecanismo e aponta para aqueles que são os riscos que as partes e o tribunal podem correr quando se deixam seduzir por tal figura. Assim, no contexto do direito de acesso aos tribunais, na dimensão do direito ao processo equitativo ou processo justo, cumpre, pois, sublinhar as pistas de segurança perante tais riscos apontadas nesta inédita decisão que é ditada no contencioso autárquico (3.2.1.3.).

3.2.1.1. Subjacente ao aresto do TCA-N, de 26 de Julho de 2007 está uma *história*, que se conta em poucas palavras: tratou-se inicialmente de um pedido de suspensão da eficácia de um acto de punição disciplinar, mais propriamente da aplicação da pena de dois anos de inactividade a um Bombeiro do Município do Porto, como preliminar de uma AAE. O requerente, para além de invocar a manifesta ilegalidade da decisão, sugeriu logo a convalidação da pretensão em anulação daquele despacho, já que, no seu entender, se verificavam todos os pressupostos para aplicação do artigo 121.º. E, após a apresentação da oposição do Município do Porto, o requerente veio cumular nova pretensão, nos termos da qual solicitava a providência de admissão provisória em concurso aberto para curso de promoção para Bombeiro Sapador. Posteriormente, depois da propositura da AAE, em que se solicitava a anulação da punição disciplinar, a readmissão ao serviço e a admissão provisória àquele concurso, o TAF do Porto veio considerar verificados os pressupostos previstos no artigo 121.º do CPTA, tendo ouvido a entidade demanda para o efeito. E, assim, considerando a natureza e a gravidade dos interesses envolvidos, quer os do autor quer os da entidade demandada, considerando que seriam exactamente os mesmos os vícios imputados ao acto impugnado em sede de processo cautelar e em sede do processo principal, considerando também que a entidade demandada foi chamada a pronunciar-se sobre a questão em apreço e considerando ainda que o processo continha todos os elementos para se decidir a questão de fundo, assim procedeu o TAF, tendo julgado improcedente a pretensão de impugnação do acto e prejudicadas as restantes questões, já que a antecipação tornava inútil o conhecimento da pretensão de cumulação superveniente e o incidente de declaração de ineficácia de actos de execução indevida.

Ora, inconformado com a decisão, o particular veio recorrer dela para o TCA, pois, no seu entender, a decisão errava no julgamento da matéria de facto e de direito, ia contra o princípio do juiz natural e violava o artigo

121.º CPTA, uma vez que a antecipação da decisão de fundo e a convolação do processo cautelar em principal, realizada ao abrigo daquele preceito, só devem ser possíveis se o resultado for favorável ao recorrente – ou, para invocar as suas próprias palavras, a convolação só deve ser «[possível] quando o juízo de prognose é positivo e a questão a decidir não se reveste de grande complexidade». Da mesma forma não pensaram os juízes do TCA-N, tendo negado provimento ao recurso jurisdicional interposto daquela sentença, pois, no seu entender, estavam verificados todos os pressupostos previstos naquele preceito do CPTA, sendo certo que nada na lei os impedia de antecipar uma decisão de mérito desfavorável. E o Supremo, chamado a pronunciar-se em sede de recurso de revista, entendeu que não devia pronunciar-se⁶⁴.

3.2.1.2. Este mecanismo, inspirado no princípio da tutela jurisdicional efectiva, permite que o juiz cautelar, ouvidas as partes, se declare, de forma fundamentada, apto para antecipar no processo cautelar o juízo sobre o mérito do processo principal, sendo certo que, para o TCA-N, ocorrendo a convolação, o julgamento da causa poderá ser tanto no sen-

⁶⁴ É neste contexto que cumpre também trazer à colação o Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 4 de Outubro de 2007, através do qual se nega a admissão do recurso de revista daquela decisão jurisdicional do Tribunal Central Administrativo Norte, porquanto, sendo exactamente este o factor de descontentamento que levou o particular a recorrer para o Supremo, este entendeu que não devia pronunciar-se. E, assim, não obstante o Supremo nunca ter tido ocasião de se manifestar sobre esta figura, negou falar sobre ela, já que considerou «não estar em causa questão que pela sua relevância jurídica ou social se revista de importância fundamental». É certo que o Supremo entendeu que para acolher esta questão em revista «[seria] necessário que a questão processual se [apresentasse] com fundamental relevância jurídica ou social, ou a admissão do recurso se [mostrasse] claramente necessária para aplicação do direito». O que não era o caso, tanto mais que «a convolação decidida [pelo TAF do Porto] foi mantida pelo Acórdão do Tribunal Central Administrativo, baseando-se em raciocínios estruturados segundo os princípios da lógica formal e dotados de razoabilidade, em que não se [surpreendia] ofensa de preceitos legais nem erro interpretativo patente ou crasso». Ainda assim, temos para nós, que do ponto de vista da relevância jurídica, cumpriria dizer algo sobre o assunto, tanto mais quanto são significativos os riscos que tal figura pressupõe e tanto mais quanto ela nos seduz e se afigura como necessária nos sistemas processuais da actualidade. O seu contributo poderia ser importante agora, num momento em que se discute quais são as alterações necessárias a introduzir no CPTA e em altura em que vem a lume uma versão do ProjRdoCPTA, sendo que esta apresenta mil e um retoques – alguns dispensáveis – a introduzir no contencioso administrativo de urgência.

tido da procedência como no da improcedência da pretensão formulada ou a formular no processo principal. E quanto aos pressupostos da antecipação, o TCA-N considerou que, atendendo aos princípios gerais e à sua razão de ser, a antecipação depende do preenchimento cumulativo de dois requisitos: *primo*, deve haver manifesta urgência na resolução definitiva do caso, atendendo à natureza das questões e à gravidade dos interesses envolvidos, de modo a poder-se concluir que a situação não se compadece com a adopção de uma simples providência cautelar; *secundo*, o tribunal deve sentir-se em condições de decidir a questão de fundo, por constarem do processo todos os elementos necessários para o efeito. Vejamos, com mais detalhe, os pressupostos de que depende a antecipação do juízo de mérito. O TCA-N atendeu à manifesta urgência na resolução definitiva do caso (3.2.1.2.1.) e à presença ou disponibilidade no processo de todos os elementos indispensáveis para a boa decisão da causa (3.2.1.2.2.).

3.2.1.2.1. Assim, o TCA-N, não obstante considerar que «o juízo substantivo sobre a manifesta urgência na resolução definitiva do caso impõe interpretação e aplicação exigentes e impõe também especial cuidado e grande prudência por parte do julgador, o qual só excepcionalmente se deve decidir pela convolação, veio considerar que se estava perante a situação de urgência especificada no artigo 121.º. E, sobre tal «situação substantiva» ou situação de manifesta urgência na decisão definitiva, o TCA-N falou em «urgência qualificada», *id est*: situação na qual se revele insuficiente o decretamento de uma providência cautelar, designadamente por os limites resultantes da sua natureza provisória obstarem à concessão de uma providência apta a evitar uma situação irreversível. E considerou que os interesses relevantes envolvidos, para efeitos desta aferição de manifesta urgência, não têm que ser relativos a direitos, liberdades e garantias, já que para eles existe a figura do artigo 109.º CPTA. Antes pelo contrário, a urgência pode ser indiciada pelo facto de o litígio versar sobre outros direitos e valores importantes, quais sejam alguns dos valores mencionados no artigo 9.º, n.º 2 do CPTA, tais quais, o ambiente, saúde pública, entre outros, não excluindo, porém, que outros bens especialmente relevantes pudessem justificar a necessidade de decisão urgente, como seria o caso relativo ao processo *sub judice*, já que em causa estaria o direito constitucionalmente garantido ao trabalho – tanto mais que, devido à resolução fundamentada apresentada pelo Município, de que resultou a aplicação imediata da punição, o recorrente estava sem exercer a actividade profes-

sional, constituindo fundamento para acolher a verificação da manifesta urgência na resolução do caso.

3.2.1.2.2. O segundo requisito apreciado é de ordem processual, traduzindo-se na imposição de o julgador só dever avançar para a antecipação do juízo sobre a causa principal quando tiver no processo todos os elementos necessários para o efeito, sendo certo que tal obrigação significa que o tribunal não deve antecipar a decisão sobre o mérito da causa, mas decidir a providência cautelar, sempre que seja possível admitir que poderão ser trazidos ao processo principal elementos relevantes para a decisão de fundo. Assim, quanto à suficiência da matéria de facto, o Acórdão do TCA-N verificou que a controvérsia não envolvia a materialidade dos factos, uma vez que as partes a aceitavam, sendo que a controvérsia dizia respeito apenas à respectiva valoração disciplinar, pelo que considerou preenchido o requisito do artigo 121.º do CPTA. Na verdade, quanto à questão de a decisão se apresentar madura para decisão, ela impõe que se pondere em que termos os elementos de facto e de direito existentes até ao momento no processo são suficientes para o tribunal decidir. O TCA-N entendeu que «as ilegalidades imputadas à decisão administrativa pelo requerente cautelar, a fim de justificar o *fumus boni iuris* necessário para a concessão das providências pretendidas, [seriam] exactamente as mesmas que [serviam] de causa de pedir na acção principal», sendo que, nos termos do aresto do TCA-N, «dum busquejo minimamente aturado dos autos, cautelares e principais, facilmente [se concluía] que o tribunal recorrido dispunha de todos os elementos de facto para poder antecipar a decisão da causa principal. Assim concluiu que: «não [havia], na verdade, um único facto da prova relevante para a decisão da causa que tivesse de ser sujeito ao fogo da prova, dizendo a controvérsia factual esgrimida pelo recorrente apenas respeito a eventual erro grosseiro na qualificação dos factos apurados no processo disciplinar, o que [era] totalmente diferente».

Finalmente, sobre a questão de ser necessário um juízo positivo de prognose sobre a pretensão principal, o aresto do TCA-N pronunciou-se lamentavelmente no sentido negativo, uma vez que, no seu entender, ele não está enunciado na letra do artigo 121.º, nem considerou haver razão para o considerar, porque, de acordo com o entendimento do TCA, estando em grande medida subjacentes a esta possibilidade razões sobretudo de economia processual e constando do processo todos dos elementos indisponíveis para o juiz decidir, não faria sentido que este ficasse inibido

dessa possibilidade pelo simples facto de se perspectivar uma improcedência da causa principal, alimentando assim, e sem razões válidas, uma lide inglória para o demandante.

3.2.2.3. Entende o TCA-N que esta antecipação do juízo sobre a causa principal, que pode ser da iniciativa do tribunal ou suscitada pelas partes, foi acolhido no CPTA mais como instrumento ao serviço da economia processual do que mecanismo ao serviço do princípio da tutela jurisdicional efectiva. Ainda que não se possa acompanhar tal entendimento, reconhecemos que este mecanismo pode ter um papel importante na tutela jurisdicional urgente de direitos fundamentais de natureza distinta dos qualitativamente catalogados como direitos, liberdades e garantias, já que para estes existe um mecanismo prioritário de tutela, como se apontou. E, deste modo, fica salvaguardada, perante as autarquias, a garantia jurisdicional de direitos fundamentais para os quais se exija uma decisão de mérito urgente, por não ser suficiente, no caso, o decretamento de uma providência cautelar. É certo que tal mecanismo encerra riscos e pode atentar contra as exigências do processo equitativo, consagrado no artigo 20.º, n.º 4, ínsito no direito de acesso aos tribunais, *maxime*, tendo em conta as garantias de plena defesa. E por isso mesmo o TCA-N demonstrou o carácter excepcional da figura.

Na verdade, entendeu que «o juízo substantivo sobre a manifesta urgência na resolução definitiva do caso impunham uma interpretação e uma aplicação exigentes e impunham também especial cuidado e grande prudência por parte do julgador, o qual só excepcionalmente se deve decidir pela convolação. E quanto ao segundo requisito, de ordem processual, ao exigir que o julgador só avance para a antecipação do juízo sobre a causa principal quando tiver no processo todos os elementos necessários para o efeito, o TCA-N também advertiu para o carácter arriscado de administrar a justiça neste moldes. E, assim, afirmou que «o tribunal não deve antecipar a decisão sobre o mérito da causa, mas decidir a providência cautelar, sempre que seja possível admitir que poderão ser trazidos ao processo principal elementos relevantes para a decisão de fundo».

Enfim, acompanhamos o TCA nesta preocupação, pois a realização do direito ao processo equitativo (que exige a realização de verdadeira prova, com contraditoriedade e igualdade) e a garantia à tutela cautelar não pode ser descartada em nome da economia processual e da vontade de decidir imediatamente o fundo da causa em detrimento, por um lado, das

decisões provisórias e, por outro, das decisões judiciais com prova plena. Há, aliás, jurisprudência da *Corte Constitucional italiana* que vai neste sentido.

Quanto a pistas de segurança na realização do mecanismo, o TCA-N deixa algumas a ter em conta tanto pelas partes como pelo tribunais administrativos: que a acção principal esteja já proposta no momento da antecipação, pois, «além do mais, [é] muito difícil perspectivar uma situação de antecipação do juízo sobre a causa principal antes de esta ter sido intentada». Depois, exige-se cuidado e prudência às partes, uma vez que estes têm de fazer uma legítima previsão de riscos na utilização deste mecanismo de *passerelle*, sendo certo que há sempre a possibilidade de recorrer quer da própria decisão prévia de antecipar o juízo sobre a causa principal, por não se verificarem os requisitos de que depende a antecipação do julgamento, quer do mérito do próprio julgamento. Finalmente, quanto à questão de a decisão se apresentar madura para decisão, ela impõe que se pondere em que termos os elementos de facto e de direito existentes até ao momento no processo são suficientes para decidir o mérito da causa.

ABREVIATURAS

CCP	– Código dos Contratos Públicos
CPA	– Código de Procedimento Administrativo
CPC	– Código de Processo Civil
CPTA	– Código de Processo nos Tribunais Administrativos e Fiscais: Lei n.º 15/2002, de 22 de Fevereiro
ETAF	– Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais: Lei n.º 13/2002, de 19 de Fevereiro
LARDA	– Lei n.º 46/2007, de 24 de Agosto
LdeTutela	– Lei de Tutela do Estado sobre as autarquias locais (Lei n.º 27/96, de 1 de Agosto)
PDM's	– Planos Directores Municipais
PU'S	– Planos de Urbanização
PP's	– Planos de Pormenor
ProjRdoCPTA	– Projecto de alterações ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos
RJAA	– Relação Jurídica Administrativa Autárquica
RJaM	– Regime Jurídico das Áreas Metropolitanas: Lei n.º 46/2008, de 27 de Agosto
RJAM	– Regime Jurídico do Associativismo Municipal: Lei n.º 45/2008, de 27 de Agosto
RJIGT	– Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial: Decreto-lei n.º 380/99, de 22 de Setembro
RJSEL	– Regime jurídico do Sector Empresarial Local: Lei n.º 53-F/2006, de 29 de Dezembro
RegProcExp	– Regime Processual Experimental: Decreto-Lei n.º 108/2006, de 8 de Junho
RJUE	– Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação: Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro
RRcivilEE	– Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e Demais Entidades Públicas: Lei n.º 67/2007, de 3 de Dezembro
STA	– Supremo Tribunal Administrativo
TAF	– Tribunal Administrativo e Fiscal
TCA-N	– Tribunal Central Administrativo Norte
TCA-S	– Tribunal Central Administrativo Sul

BIBLIOGRAFIA SUCINTA

- ALVES CORREIA, Fernando, *Manual de Direito do Urbanismo*, vol. I, 4.^a ed., Coimbra, 2008.
- BARROS, Manuel Freire, «Um Problema de Legitimidade Activa no Contencioso Eleitoral Administrativo», *Cadernos de Justiça Administrativa*, Braga, 1999.
- AROSO DE ALMEIDA, Mário, *O Novo Regime do Processo nos Tribunais Administrativos*, 4.^a ed., Coimbra, 2005.
- AROSO DE ALMEIDA, Mário/CADILHA, Carlos, *Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos*, 2.^a ed. Coimbra, 2007.
- CAUPERS, João, *Introdução ao direito administrativo*, 10.^a ed, Lisboa, 2009.
- ESTEVES DE OLIVEIRA, Mário/ESTEVES DE OLIVEIRA, Rodrigo, *Código de Processo nos Tribunais Administrativos*, Vol. I, Almedina, Coimbra, 2004.
- ESTEVES DE OLIVEIRA, Rodrigo, «O Contencioso Urgente da Contratação Pública», *Cadernos de Justiça Administrativa*, Braga, 2009.
- FONSECA, Isabel Celeste, *Processo Temporalmente Justo e Urgência. Contributo para a autonomização da categoria da tutela jurisdicional de urgência na justiça administrativa*, Coimbra, 2009.
- «A Directiva (Recursos) n.º 2007/66/CE: o reforço da efectividade do contencioso pré-contratual — *what else?*», *Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto*, Porto, 2009.
- «As (in)justiças do artigo 121.º do CPTA: depressa e bem há pouco como», *Cadernos de Justiça Administrativa*, Braga, 2008.
- «O contencioso pré-contratual (autárquico): como é e como se gostaria que (não) fosse, Direito Regional e Local, Braga, 2008.
- «Contencioso administrativo autárquico: a protecção de direitos fundamentais», *Direito Regional e Local*, Braga, 2008.
- «Contencioso administrativo e contencioso administrativo autárquico: resenha dos casos urgentes mais recentes», *Direito Regional e Local*, Braga, 2007.
- «Indeferimento da condenação (cautelar) à emissão de parecer: porque o céu não é o limite», *Cadernos de Justiça Administrativa*, Braga, 2005.
- GARCIA, Maria da Glória, *Do Conselho de Estado ao actual Supremo Tribunal Administrativo*, Lisboa, 1998.

- «Os procedimentos cautelares. Em especial, a suspensão da eficácia do acto administrativo», *Direito e Justiça*, Lisboa, 1996.
- *Da Justiça Administrativa em Portugal. Sua Origem e Evolução*, Lisboa, 1994.
- GASPAR, Pedro Portugal, «Acórdãos Relativos à Construção do Túnel do Marquês de Pombal. Problemática da Avaliação de Impacte Ambiental», *Scientia Iuridica*, Braga, 2004.
- GOMES CANOTILHO, José Joaquim, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, Coimbra, 2002.
- GOMES CANOTILHO, José Joaquim/VITAL MOREIRA, CRP, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, artigos 1.º a 107.º, Vol. I, Coimbra, 2007.
- GOMES, Carla Amado, «A Suspensão Jurisdicional da Eficácia de Regulamentos Imediatamente Exequíveis. Breves Reflexões», *Textos Dispersos de Direito do Contencioso Administrativo*, Lisboa, 2009.
- «Pretexto, contexto e texto da intimação para protecção de direitos, liberdades e garantias», in: *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Inocêncio Galvão Telles*, Vol. V, 2003.
- GONÇALVES, Pedro, *Regime Jurídico das Empresas Municipais*, Almedina, Coimbra, 2007.
- «Contencioso administrativo pré-contratual», *Caderno de Justiça Administrativa*, Braga, 2004.
- GUERRA DA FONSECA, Rui, «Algumas Reflexões sobre o Regime de Contencioso Administrativo das Empresas Municipais, Intermunicipais e Empresas Públicas Integradas no Sector Empresarial do Estado», *Revista do Ministério Público*, Lisboa, 2002.
- MARTINS, Ana Gouveia, *A tutela cautelar no contencioso administrativo. Em especial, nos procedimentos de formação dos contratos*, Coimbra, 2005.
- MIRANDA, Jorge/MEDEIROS, Rui, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I, Coimbra, 2005.
- OLIVEIRA, Fernanda Paula, «As Garantias dos Particulares no RJUE», *O Novo Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação*, Lisboa, 2002.
- OTERO, Paulo, *Legalidade e Administração Pública. O sentido da Vinculação Administrativa à Juridicidade*, Coimbra, 2003.
- PEREIRA DA SILVA, Vasco, *O Contencioso Administrativo no Divã da Psicanálise – Ensaio sobre as Acções no Novo Processo Administrativo*, Coimbra, 2005.
- QUADROS, Fausto, *A Europeização do Contencioso Administrativo*, in *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Marcello Caetano. No Centenário do seu Nascimento*, Vol. I, Coimbra, 2006.
- ROQUE, Miguel Prata, *Reflexões sobre a reforma da tutela cautelar administrativa*, Coimbra, 2005.

- SÉRVULO CORREIA, José Manuel, *Direito do Contencioso Administrativo*, Lisboa, 2005.
- «O Princípio *pro Actione* e o Âmbito da Cognição no Recurso de Revista», *Cadernos de Justiça Administrativa*, Braga, 2004.
- VIEIRA DE ANDRADE, José Carlos, *A Justiça Administrativa (lições)*, 9.ª ed., Coimbra, 2007.
- «A tutela cautelar», *Cadernos de Justiça Administrativa*, Braga, 2002.

DIREITO DAS AUTARQUIAS LOCAIS

JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO

DIREITO DO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO AUTÁRQUICO

ISABEL CELESTE M. FONSECA

O DIREITO DA FUNÇÃO PÚBLICA

ANA FERNANDA NEVES

GRUPO ALMEDINA