

## INTRODUÇÃO

Entendida num sentido amplo, quase “natural”, a justiça administrativa pode ser descrita como um *sistema* de mecanismos e de formas ou processos destinados à *resolução por via judicial das controvérsias* nascidas de *relações jurídicas administrativas*.

1. Frequentemente, a justiça administrativa foi definida pela sua finalidade, como o conjunto das *garantias dos particulares* contra as actuações ilegítimas da Administração que ofendessem os seus direitos ou interesses<sup>1</sup>.

Contudo, essa identificação correspondia à reacção contra a realidade oitocentista de uma administração centralizada, e decorria de uma pré-compreensão liberal, que concebia a Administração activa como o inimigo potencial das liberdades, considerando a protecção dos direitos dos particulares como a finalidade exclusiva do princípio da legalidade administrativa.

<sup>1</sup> Vejam-se alguns exemplos de definições tradicionais de contencioso administrativo ou de justiça administrativa: “o complexo dos institutos dirigidos à garantia da legitimidade da actividade administrativa e ao uso correcto do poder discricionário por parte da Administração Pública face aos direitos e interesses das pessoas físicas e jurídicas confrontadas com o seu poder”; “o conjunto das garantias jurídicas contenciosas dos particulares”; “o conjunto dos meios de reacção dos particulares à ilegalidade administrativa”; ou, embora mais ambiguamente, “o conjunto dos meios de que a ordem jurídica dispõe para reintegrar os direitos ou interesses que ela tutela e que hajam sido violados pela actuação da Administração Pública”.

Superadas aquela realidade e esta concepção, já não é possível, no contexto de um Estado Social com uma administração descentralizada e multiforme, reduzir a justiça administrativa à garantia dos particulares, nem na sua estrutura, nem na correspondente função.

Verifica-se, desde logo, a existência de litígios judiciais de que os particulares estão ausentes: os litígios que surgem nas *relações entre entes administrativos* — cada vez mais prováveis em virtude da complexidade organizativa, designadamente da pluralidade de administrações resultante dos processos de *descentralização*, de *desconcentração personalizada*, de *delegação de funções*, de *privatização formal* e de reconhecimento de situações de *independência orgânica* — e também litígios *inter-orgânicos*, dentro da mesma pessoa colectiva, e até *intra-orgânicos*, quando estão em causa poderes do presidente ou direitos dos membros de órgãos colegiais.

Depois, a instituição da justiça administrativa não se justifica integralmente em função da defesa dos direitos dos cidadãos: a garantia jurisdicional da legalidade (da juridicidade) da administração também serve a *prosecução do interesse público*, definido ao nível político-legislativo, que constitui a finalidade necessária e própria da actividade administrativa — essa parece ser até a concepção mais conforme aos princípios fundamentais da Administração Pública, tais como estão consagrados no artigo 266.º da Constituição.

É certamente por isso, aliás, que, ao definir o âmbito da justiça administrativa, a Constituição opta por uma fórmula substancial, e não finalística, referindo-se ao “julgamento de todas as acções e recursos contenciosos que tenham por objecto dirimir os *litígios emergentes das relações jurídicas administrativas*” (artigo 212.º, n.º 3).

2. No entanto, já terá sentido afirmar que a garantia das posições jurídicas subjectivas dos particulares — para além da sua importância *histórica* (está na origem e marcou o desenvolvimento do contencioso administrativo) e *prática* (numa esmagadora percentagem, os processos são iniciados por particulares) — constitui ainda o domínio *típico* da justiça administrativa, tal como aparece configurada ao nível constitucional.

De facto, apesar de a Constituição distinguir a prossecução do interesse público como finalidade principal da Administração Pública, preocupa-se especialmente, no plano das garantias institucionais, em assegurar o acesso dos particulares à justiça administrativa para tutela dos seus direitos e interesses legalmente protegidos (artigo 268.º, n.ºs 4 e 5).

Embora a intenção destes preceitos não seja a de delimitar o âmbito da fiscalização jurisdicional da actividade administrativa, nem sequer, como veremos, a de impor um modelo específico de contencioso administrativo, valerá porventura como base normativa para a afirmação de que a protecção efectiva dos direitos dos cidadãos constitui o *núcleo essencial* ou, pelo menos, o *domínio típico* da justiça administrativa.

Acresce que, mais recentemente, o desenvolvimento de relações jurídicas administrativas poligonais, para além das tradicionais situações de concursos de pessoal, designadamente nas áreas da contratação pública, do urbanismo e do ambiente, mas também do direito da regulação económica, revela que os litígios administrativos resultam aí, no essencial, de conflitos entre interesses e posições jurídicas de sujeitos privados, embora mediados pela actuação jurídico-pública da Administração.

3. Esta noção sumária de justiça administrativa não é, contudo, suficiente para delimitar o respectivo âmbito, tornando-se para tal necessário tomar em consideração as diferentes dimensões da instituição, que a determinam sob vários aspectos: *substancial ou material* — quais são os litígios que lhe cabe, em princípio, resolver; *funcional* — como se caracteriza a função exercida; *orgânico-processual* — por que tribunais e segundo que processo actua.

Assim, a *justiça administrativa* poderá apresentar-se como o conjunto *institucional* ordenado *normativamente* à resolução de *questões de direito administrativo*, nascidas de *relações jurídico-administrativas*, atribuídas por lei à *ordem judicial administrativa*, para serem julgadas segundo um *processo administrativo* específico.

4. A designação de “justiça administrativa”, que preferimos aqui à designação tradicional de “contencioso administrativo”, tem a vantagem evidente de denotar o carácter estritamente *jurisdicional* que hoje qualifica o sistema.

Julgamos, porém, poder utilizar indiferentemente as duas expressões: por um lado, o processo *contencioso* já vinha sendo referido ao controlo *jurisdicional* da legalidade administrativa (contraposto ao processo *gracioso* ou procedimento, que inclui as garantias de impugnação por via administrativa); por outro lado, a expressão contencioso administrativo tem a seu favor o peso da tradição e a circunstância de sublinhar o

carácter *especial* ou *especializado*, em alguns dos seus aspectos, da instituição que controla e garante a juridicidade da actuação administrativa.

5. Diga-se, por fim, que no âmbito da justiça administrativa se levantam vários tipos de problemas, correspondentes a diversas áreas de conhecimento jurídico.

Por um lado, são problemas da justiça administrativa os que respeitam à *função* judicial de *fiscalização* da Administração Pública, envolvendo, além da própria definição do contexto e dos contornos da instituição, a determinação e a harmonização dinâmica dos princípios da juridicidade e da separação de poderes: trata-se ainda de problemas de “Direito Administrativo material”.

Por outro lado, a justiça administrativa implica a existência de um “serviço público” de justiça, sendo, por isso, objecto normativo de duas disciplinas: do “Direito Judiciário Administrativo”, no que respeita à organização dos tribunais; do “Direito Processual Administrativo”, no que toca às relações processuais e ao regime geral do funcionamento da jurisdição.

Tendo em conta que os aspectos fundamentais do direito material são preleccionados na cadeira de direito administrativo geral, limitá-los-emos, para além de algumas breves reflexões de enquadramento, a fazer uma síntese das principais posições jurídicas subjectivas públicas que podem estar em jogo nos litígios relativos às relações jurídicas administrativas, e centraremos a nossa atenção na dimensão *orgânica* e, sobretudo, na dimensão *processual* da justiça administrativa<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Outra é a perspectiva metodológica e expositiva adoptada por AROSO DE ALMEIDA, que elaborou um *Manual de Processo Administrativo* (3.<sup>a</sup> ed., 2017) com a finalidade de “promover a afirmação da autonomia científica” do processo administrativo como objecto de uma disciplina de direito processual. Trata-se de uma iniciativa que saudamos vivamente, apesar de continuarmos a entender que, no ensino jurídico do contencioso administrativo, as dimensões histórica, funcional e substancial não se devem afastar ou atrofiar à medida de uma estrita instrumentalidade em relação ao processo — além de que algumas acções, em particular as mais características da justiça administrativa, beneficiam de uma visão integrada, que se torna mais difícil quando o seu estudo seja fragmentado pela repartição processualista dos temas (note-se, no entanto, o cuidado integrador das indicações de leitura contidas nas páginas 25-28 do referido Manual).

## ÍNDICE

NOTA PRÉVIA À 19 <sup>a</sup> EDIÇÃO	5
NOTA PRÉVIA À 17 <sup>a</sup> EDIÇÃO	7
INTRODUÇÃO	9
CAPÍTULO I. DO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO À JUSTIÇA ADMINISTRATIVA: OS PRINCIPAIS MODELOS HISTÓRICOS DE JUSTIÇA ADMINISTRATIVA	13
1. A alternativa entre os modelos: objectivismo e subjectivismo	14
2. Os modelos organizativos	17
3. Os modelos processuais (ou operativos) mais marcantes de justiça administrativa	20
CAPÍTULO II. A EVOLUÇÃO DO SISTEMA DE JUSTIÇA ADMINISTRATIVA EM PORTUGAL	25
1. A pré-história do contencioso administrativo	25
2. A evolução do modelo organizativo do contencioso administrativo português	27
3. A evolução do modelo processual de justiça administrativa	31
4. O actual sistema de justiça administrativa	41
CAPÍTULO III. O DOMÍNIO SUBSTANCIAL DA JUSTIÇA ADMINISTRATIVA	51
1. O critério substancial de delimitação	51
2. Relações jurídicas administrativas	60
3. Posições jurídicas subjectivas dos particulares e da Administração	64

CAPÍTULO IV. A DIMENSÃO FUNCIONAL DA JUSTIÇA ADMINISTRATIVA	75
1. As delimitações <i>materiais</i> negativas decorrentes da perspectiva <i>funcional</i> da justiça administrativa	76
2. Os limites <i>funcionais</i> da justiça administrativa	85
CAPÍTULO V. O ÂMBITO ORGÂNICO DA JUSTIÇA ADMINISTRATIVA: A JURISDIÇÃO ADMINISTRATIVA	95
1. O alcance da reserva constitucional da jurisdição administrativa	97
2. A delimitação legal do âmbito da jurisdição administrativa	105
CAPÍTULO VI. A ORGANIZAÇÃO DA JURISDIÇÃO ADMINISTRATIVA	129
1. A padronização do regime da organização dos tribunais administrativos	130
2. Os tribunais administrativos (permanentes e arbitrais)	131
3. A repartição de competências entre os tribunais administrativos	134
4. A resolução de conflitos de jurisdição e de competência	146
5. Estatuto dos juízes e do Ministério Público	147
CAPÍTULO VII. A GARANTIA DA TUTELA JURISDICIONAL EFECTIVA	155
1. O direito de acesso aos tribunais administrativos e o princípio da tutela jurisdicional efectiva	155
2. As formas de processo principal	160
3. A cumulação de pedidos	170
4. O valor das causas administrativas	173
CAPÍTULO VIII. A ACÇÃO ADMINISTRATIVA	175
1. Impugnação de actos administrativos	176
2. Condenação à prática de acto devido	195
3. As acções relativas a normas	207
4. As acções relativas à validade e execução de contratos	226
5. Outros pedidos	230
6. As acções contra particulares	239
7. As acções inter-administrativas	240

CAPÍTULO IX. PROCESSOS URGENTES	241
1. Acção administrativa urgente	244
1.1. O contencioso eleitoral	244
1.2. O contencioso dos procedimentos de massa	248
1.3. O contencioso pré-contratual	249
2. Intimações	259
2.1. A intimação para a prestação de informações, consulta de processos ou passagem de certidões	259
2.2. A intimação para protecção de direitos, liberdades e garantias	263
CAPÍTULO X. ELEMENTOS ESSENCIAIS DA CAUSA	
E PRESSUPOSTOS PROCESSUAIS	273
I. ELEMENTOS ESSENCIAIS DA CAUSA	273
1. Os sujeitos ou partes processuais	274
2. O pedido	278
3. A causa de pedir	280
4. O objecto mediato (nas acções administrativas impugnatórias)	280
II. PRESSUPOSTOS PROCESSUAIS	281
1. Noção	281
2. Tipos	283
3. O regime da falta de pressupostos processuais	284
4. Pressupostos relativos ao tribunal	285
5. Pressupostos relativos aos sujeitos	287
6. Pressupostos relativos ao processo	294
CAPÍTULO XI. A TRAMITAÇÃO DOS PROCESSOS	
ADMINISTRATIVOS	307
1. Fase dos articulados — iniciativa e primeiro contraditório	308
2. Fase de saneamento, instrução e alegações	313
3. Fase de julgamento: a sentença e a publicidade	318
4. O caso especial dos processos de andamento prioritário	320
5. Considerações finais	322
CAPÍTULO XII. OS PROCESSOS CAUTELARES	325
1. Introdução: a situação anterior a 2002	325
2. Características da tutela cautelar	327

3. A plenitude da protecção: a universalidade das providências admitidas	328
4. A decisão sobre a concessão da providência cautelar	330
5. O conteúdo da decisão cautelar: a necessidade e adequabilidade da providência decretada	339
6. A provisoriedade e a temporalidade da decisão e do conteúdo	341
7. A urgência e a sumaridade da cognição	343
8. A instrumentalidade estrutural do processo e a reversibilidade da providência	345
9. A efectividade do processo e da decisão	346
10. A decisão antecipada do processo principal no processo cautelar	349
11. O decretamento provisório da providência cautelar	351
12. Casos especiais	355
13. O regime excepcional das sanções de disciplina militar	357
CAPÍTULO XIII. OS EFEITOS E A FORÇA JURÍDICA	
DAS SENTENÇAS	359
1. As sentenças no processo administrativo	359
2. Os efeitos das sentenças de anulação de actos administrativos	362
3. Os limites subjectivos do caso julgado nas acções administrativas	373
4. A extensão dos efeitos das sentenças	377
CAPÍTULO XIV. PROCESSOS EXECUTIVOS	381
1. O antigo regime de execução de sentenças e a instauração de um processo administrativo executivo	381
2. As especificidades do processo administrativo executivo	384
3. A obrigatoriedade das sentenças: a execução espontânea e as causas legítimas de inexecução	388
4. Algumas regras gerais do processo executivo	392
5. As providências de execução para prestação de factos ou de coisas	396
6. A execução para pagamento de quantia certa	398
7. A execução de sentenças de anulação de actos administrativos	400
8. Algumas hipóteses de execução não expressamente previstas	402
9. Inexecução ilícita das decisões judiciais	403
10. A execução induzida: as “sanções pecuniárias compulsórias”	406
11. Casos especiais de execução	412



CAPÍTULO XV. OS RECURSOS JURISDICIONAIS	415
1. Os recursos jurisdicionais no processo administrativo	415
2. Os tipos de recursos	420
3. As especialidades do regime dos recursos nos processos administrativos	428
CAPÍTULO XVI. OS PRINCÍPIOS GERAIS DO PROCESSO ADMINISTRATIVO	443
1. O sistema de princípios processuais	443
2. Os princípios <i>relativos à promoção ou iniciativa processual</i>	446
3. Os princípios <i>relativos ao âmbito do processo</i> (ou à determinação do <i>thema decidendum et respondendum</i> )	450
4. Os princípios <i>relativos à prossecução processual</i> ( <i>decursu, condução e extinção do processo</i> )	458
5. Os princípios <i>relativos à prova</i> (ou à instrução)	468
6. Os princípios <i>relativos à forma processual</i>	476