A Revolução e o Direito Administrativo

Paulo Linhares Dias

*Professor Auxiliar Convidado da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra
Investigador Integrado do Instituto Jurídico (FDUC)*

Resumo: O presente estudo pretende analisar o impacto que a Revolução de 25 Abril de 1974 teve no Direito Administrativo Português. Nascida da *Revolução dos Cravos*, a Constituição da República Portuguesa de 1976 consagrou o Estado de Direito Democrático e Social. Sendo o Direito Administrativo, na expressão de FRITZ WERNER, “Direito Constitucional concretizado”, não pode aquele deixar de refletir as profundas transformações constitucionalmente consagradas.

Analisa-se, assim, num primeiro momento, as transformações operadas no Direito Administrativo substantivo e adjetivo e, num segundo momento, a evolução da investigação e do ensino do Direito Administrativo em Portugal.

Palavras-chave: Direito Administrativo / Descentralização administrativa / Procedimento administrativo / Contencioso administrativo / Justiça administrativa / Investigação e ensino do Direito Administrativo

Abstract: This study aims to analyse the impact that the Revolution of 25 April, 1974 had on Portuguese Administrative Law. Born out of the Carnation Revolution, the 1976 Constitution of the Portuguese Republic enshrined the Social and Democratic Rule of Law. Since Administrative Law is, in FRITZ WERNER’s words, ‘Constitutional Law made concrete’ it cannot fail to reflect the profound transformations enshrined in the Constitution.

We therefore analyse, firstly, the changes that have taken place in substantive and adjective Administrative Law and, secondly, the evolution of research and teaching in Administrative Law in Portugal.

Keywords: Administrative Law / Administrative decentralisation / Administrative procedure / Administrative litigation / Administrative justice / Administrative Law research and teaching

Sumário: Introdução. **1.** A Revolução de Abril e o impacto no Direito Administrativo: 1.1. A descentralização administrativa: 1.1.1. A autonomia político-legislativa regional; 1.1.2. A autonomia do Poder Local; 1.1.3. A Administração Pública indireta; 1.2. O Código do Procedimento Administrativo de 1991; 1.3. Do contencioso administrativo à justiça administrativa; 1.3.1. O Código de Processo nos Tribunais Administrativos: 1.3.1.1. A consagração (constitucional) da jurisdição administrativa e da sua reserva; 1.3.1.2. Os meios processuais principais – ações administrativas; 1.3.1.3. Os meios processuais urgentes; 1.3.1.4. A tutela cautelar; 1.3.1.5. O alargamento do funcionamento da jurisdição administrativa. **2.** A evolução da investigação e do ensino do Direito Administrativo em Portugal; 2.1. O crescimento exponencial da produção de ciência jusadministrativista; 2.2. Um olhar sobre o estado da arte do ensino e da investigação do Direito Administrativo no Portugal pós-Revolução.

Introdução

Foi com muita honra que aceitamos o convite para participar, como orador, no XVII Encontro de Professores de Direito Público (dando, desde já, pública nota do penhorado agradecimento à organização¹) – evento que tem a característica especial de juntar os jovens investigadores² com aqueles que são referências incontornáveis da investigação e do ensino do Direito Público, proporcionando um verdadeiro e profícuo debate intergeracional da doutrina juspublicista lusa.

Tendo-nos sido proposto integrar o painel do Direito Administrativo e, consequentemente, analisar o impacto da Revolução de Abril neste ramo do direito público, ocorreu-nos logo a paráfrase de FRITZ WERNER: “O Direito Administrativo é Direito Constitucional concretizado”. Ora, da *Revolução dos Cravos* emergiu a Constituição da República Portuguesa de 1976 (CRP) e com ela o Estado de Direito Democrático e Social, com profundas alterações na concepção, organização e funcionamento da Administração Pública e no Direito Administrativo luso³, tal como

¹ Na pessoa da Prof.^a Doutora Fernanda Paula Oliveira, do Prof. Doutor Paulo Canelas de Castro, da Prof.^a Doutora Ana Rita Gil, da Prof.^a Doutora Fátima Castro Moreira e do Prof. Doutor Pedro Coutinho.

² E aqui há que fazer a ressalva de que, sendo um jovem investigador (recém doutorado), já não sou um investigador jovem.

³ Tendo em conta que, como ensina PEDRO COSTA GONÇALVES, o Direito Administrativo tem a função de organizar a Administração Pública, principal destinatário deste ramo do Direito, cuja função

veio a ser positivada em diplomas estruturantes do ordenamento jurídico-administrativo, em concretização do emergente Direito Constitucional de 1976.

Não nos cumpre aqui, nem é esse, de resto, o propósito deste estudo, fazer a história do Direito Administrativo português pós Constituição de 1976, mas cumprir-nos dar nota daquelas que elegemos como as mais profundas concretizações da lei fundamental, em matéria de organização e funcionamento da Administração Pública portuguesa e da consagração dos direitos (fundamentais) dos administrados, quer num plano substantivo, quer num plano adjetivo.

E, no primeiro plano, elegemos como paradigmáticas da concretização da CRP de 1976 a descentralização administrativa, como disruptiva (face ao regime anterior) forma de organização e funcionamento da Administração Pública, assim como as profundas alterações trazidas, no plano substantivo, pelo Código do Procedimento Administrativo de 1991 (CPA)⁴ e, no plano adjetivo, pelo Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (ETAF), que concretiza a consagração constitucional da jurisdição administrativa, integrando o poder judicial e o Código de Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA)⁵, que, embora muito importantes, foram, respetivamente, tardias e muito tardias – respondendo, por fim, a um apelo continuado da doutrina nacional.

Num segundo momento, não poderemos deixar de dar conta da *revolucionária* evolução da investigação e do ensino do Direito Administrativo, facto para o qual fomos alertados pela *última lição* do saudoso Professor DIOGO FREITAS DO AMARAL, cujo nome ficará indelevelmente associado ao Direito Administrativo pátrio⁶, que despertou a curiosidade e mereceu a nossa atenção. Num encontro de professores

administrativa é moldada por aquele. In *Manual de Direito Administrativo*, vol. I, Coimbra, Almedina, 2019, p. 80.

⁴ J. M. SÉRVULO CORREIA/FRANCISCO PAES MARQUES, in *Noções de Direito Administrativo*, vol. I, 2.ª ed., Coimbra, Almedina, 2021, p. 177, consideram que os quatro pilares estruturantes do Direito Administrativo pós-Constituição de 1976 foram justamente o *Código do Procedimento Administrativo* de 1991, o *Código de Processo nos Tribunais Administrativos*, a *Lei de Responsabilidade Civil do Estado e Demais Entidades Públicas* e o *Código dos Contratos Públicos* – posição que subscrevemos integralmente. Porém, não abordamos, nesta sede, o Código dos Contratos Públicos por entendermos que o mesmo não é reflexo direto da Constituição de 1976, mas antes da europeização do Direito Administrativo e em particular do Direito dos Contratos Públicos.

⁵ Aqui se incluindo também o revisto Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (ETAF), enquanto protagonista da reforma da organização da jurisdição administrativa.

⁶ Tendo-lhe sido feita uma bonita homenagem póstuma, no XVI Encontro de Professores de Direito Público, que teve lugar na Escola do Porto da Universidade Católica Portuguesa, em 2022.

de Direito Público, entendemos por bem trazer à colação o *estado da arte* do ensino e da investigação do Direito Administrativo no pós-25 de Abril.

1. A Revolução de Abril e o impacto no Direito Administrativo

1.1. A descentralização administrativa

Até à consagração do Estado de Direito Democrático, a Administração Pública caracterizava-se pelo seu pendor centralista, como era apanágio do regime autocrático até então vigente⁷. Como referem SÉRVULO CORREIA e FRANCISCO PAES MARQUES⁸, “[n]o *plano organizatório*, o texto constitucional marca de forma muito vinculada a transição de uma Administração centralizada e hierárquica para uma Administração descentralizada e com largas zonas de autonomia”.

A CRP de 1976 veio consagrar o princípio da descentralização administrativa, concretizada em três níveis, conforme consagrado no n.º 1 do art. 6.º: “O Estado é unitário e respeita na sua organização e funcionamento o regime autonómico insular e os princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública”⁹.

1.1.1. A autonomia político-legislativa regional

Num primeiro nível, desta feita no plano constitucional, mas com relevância futura no direito administrativo a concretizar, as *autonomias político-administrativas* dos Açores e da Madeira, que conferiram àqueles arquipélagos poderes administrativos e legislativos próprios, conforme previstos no art. 228.º da CRP e que vieram a ser positivados nos Estatutos Político-Administrativos, respetivamente, na

⁷ Para maior desenvolvimento, *vide* RUI FIGUEIREDO MARCOS, *História da Administração Pública Portuguesa*, Coimbra, Almedina, 2017, pp. 367-371.

⁸ In *Noções de Direito Administrativo*, vol. I, *cit.*, p. 170.

⁹ I. e., não obstante a consagração do *princípio da unicidade do Estado*, a Constituição de 1976 salvaguardou o regime autonómico regional, o princípio da subsidiariedade das autarquias através da autonomia do poder local e a descentralização administrativa. Neste sentido, GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, in *Constituição da República Portuguesa Anotada*, vol. I, 4.ª ed., Coimbra, Coimbra Editora, 2007, pp. 233-237.

Lei n.º 39/80, de 5/8¹⁰, e na Lei n.º 13/91, de 5/6^{11/12}. A autonomia político-administrativa das Regiões Autónomas foi, indiscutivelmente, um dos grandes marcos da descentralização administrativa nascida da Revolução de Abril, dotando, em primeiro plano, as Regiões de poderes legislativos próprios, mas também de órgãos de governo próprio, dando corpo a uma “administração pública regional”¹³.

1.1.2. A autonomia do poder local

A Constituição de 1976 veio, igualmente, consagrar o *princípio da autonomia do poder local*, plasmado nos arts. 235.º, n.º 1, 237.º, n.º 1, e 242.º, n.º 1, e ainda enquanto *garantia constitucional* com a reserva de lei da Assembleia da República, relativa [art. 165.º, n.º 1, alínea q), quanto ao Estatuto dos Eleitos Locais] e absoluta [art. 164.º, n.º 1, alíneas l), n) e r), quanto ao regime eleitoral autárquico e à criação, modificação e extinção de autarquias] e ainda enquanto limite material à revisão constitucional, conforme previsto no art. 288.º, alínea n).

¹⁰ Revista pelos seguintes diplomas: Lei n.º 9/87, de 26/3; Lei n.º 61/98, de 27/8; e Lei n.º 2/2009, de 12/1.

¹¹ Alterada pela Lei n.º 130/99, de 21/8.

¹² Sendo de notar que, previamente à aprovação dos Estatutos Político-Administrativos definitivos das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, vigoraram os Estatutos Provisórios, aprovados, respetivamente, pelo DL n.º 318-B/76, de 30/4, e pelo DL n.º 318-D/76, de 30/4.

¹³ Ainda que entendamos que o Direito Público Regional continua arredo das preocupações da academia nacional, para maior desenvolvimento deste tema *vide*: ÁLVARO MONJARDINO, “Raízes da Autonomia Regional”, in *Estudos de Direito Regional*, Jorge Miranda/Jorge Pereira da Silva (org.), Lisboa, Lex, 1997, pp. 773-796; DUARTE PINHEIRO, “Elementos para o estudo das relações entre os actos legislativos do Estado e das Regiões Autónomas no quadro da Constituição vigente”, in *Estudos de Direito Regional*, *ob. cit.*; JORGE MIRANDA, “O interesse específico das regiões autónomas”, in *Estudos de Direito Regional*, *ob. cit.*; CARLOS BLANCO DE MORAIS, “Competência legislativa das Regiões Autónomas”, in *Estudos de Direito Regional*, *ob. cit.*; e *A Autonomia Legislativa Regional. Fundamentos das relações de prevalência entre os atos legislativos estaduais e regionais*, Lisboa, AAFDL, 1993; RUI MEDEIROS/JORGE PEREIRA DA SILVA, *Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores Anotado*, Lisboa, Principia, 1997; J. J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.ª ed., Coimbra, Almedina, 2003, pp. 805-815; PEDRO MACHETE, “Elementos para o estudo das relações entre os atos legislativos do Estado e das Regiões Autónomas”, in *Revista de Direito e Estudos Sociais*, XXXIII, 1991, pp. 169 e segs.; ANTÓNIO VITORINO, “Os poderes legislativos das Regiões Autónomas na segunda revisão constitucional”, in *Legislação*, n.º 3, Lisboa, 1992; JORGE BACELAR GOUVEIA, *Autonomia Legislativa das Regiões Autónomas Portuguesas – Um Contributo de Direito Constitucional Regional*, Universidade Autónoma de Lisboa, 2012; JOSÉ ALEXANDRE AZEVEDO FARIA, *O Direito Regional e a Autonomia Tributária das Regiões Autónomas*, Coimbra, Almedina, 2024.

Sendo Portugal um Estado onde o *municipalismo* tem uma longa tradição¹⁴, a *autonomia local* teve amplitudes distintas, passando por um período de maior desenvolvimento, na sequência da tradição administrativa liberal, e vindo a sofrer uma grande compressão com a Constituição de 1933 e o Código Administrativo de 1936-1940, da autoria da Marcello Caetano, espelhando o modelo autocrático da administração então vigente. É, inegavelmente, com a Constituição emergente da Revolução de Abril que o *princípio da autonomia local* ganha a sua máxima amplitude, desde logo, enquanto princípio estruturante do Estado, plasmado no art. 6.º, n.º 1, e com a consagração expressa de que a tutela da administração central sobre a local é uma tutela de mera legalidade, conforme prevista no n.º 1 do art. 242.º.

A consagração do *princípio da autonomia do poder local* traduziu-se, em primeiro lugar, na criação de novos órgãos democraticamente eleitos, como, por exemplo, as Assembleias e Juntas de Freguesia – estas últimas substituindo-se ao nomeado *Regedor da Freguesia*, mero executor de funções administrativas e de *juizado de paz*, sem qualquer orçamento ou competência própria que não a de mera execução¹⁵.

A administração local é hoje uma consagração plena não só do *princípio da autonomia local*, mas também do *princípio da subsidiariedade*, dando competências àqueles que estão mais próximos dos cidadãos e dos seus problemas, desde logo, as freguesias e os municípios. Tais princípios vieram a ser concretizados em diplomas estruturantes como o Regime Jurídico das Autarquias Locais, aprovado pela Lei n.º 75/2013, de 12/9¹⁶, o Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais, aprovado pela Lei n.º 50/2012, de 31/8¹⁷, e o Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais, aprovado pela Lei n.º 73/2013, de 3/9¹⁸, que deram cumprimento ao desiderato constitucional da autonomia local e da descentralização administrativa.

¹⁴ Numa perspetiva histórica, *vide*: ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *A Democracia Local*, Coimbra Editora, 2005; e *Direito das Autarquias Locais*, 2.ª ed., Coimbra Editora, 2013; JOSÉ CASALTA NABAIS, “A Autonomia Local (Alguns Aspectos Gerais)”, in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Afonso Rodrigues Queiró*, vol. II, Coimbra, *Boletim da Faculdade de Direito* (número especial), 1993; MARCELLO CAETANO, *Manual de Direito Administrativo*, vol. I, 10.ª ed., Coimbra, Almedina, 1991, pp. 308-359.

¹⁵ Com particular exaustão, ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, cit., Parte I.

¹⁶ Para maior desenvolvimento, *vide* ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, cit.

¹⁷ Para maior desenvolvimento, *vide* PEDRO COSTA GONÇALVES, *Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local*, Coimbra, Almedina, 2012.

¹⁸ Sobre o Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais, *vide* JOAQUIM FREITAS DA ROCHA, *Direito Financeiro Local*, 3.ª ed., Coimbra, Almedina, 2019.

Aliás, diríamos mesmo que, a par das mudanças globais do Direito Administrativo, transversais a toda a Administração, quer enquanto direito dos administrados, quer como regulador do funcionamento da Administração Pública, a Administração local será certamente aquela que maior evolução sofreu no seu modelo de desenvolvimento, indo desde a criação de associações de municípios, ao desenvolvimento do sector empresarial local¹⁹, inclusivamente com empresas intermunicipais, e à criação de Zonas Metropolitanas e Comunidades Intermunicipais²⁰.

Contudo, há uma forma de descentralização administrativa prevista na Constituição de 1976 (cfr. art. 236.º, n.º 1) que ainda hoje está por concretizar: a regionalização do território continental. Volvidas quase cinco décadas sobre a sua consagração na CRP, esta forma de descentralização administrativa nunca saiu do papel. Trata-se de uma consagração constitucional que o legislador nunca conseguiu concretizar, resultando goradas todas as tentativas, tendo, inclusivamente, sido votada desfavoravelmente em referendo nacional²¹, que não aprovou a regionalização do território continental.

1.1.3. A Administração Pública indireta

A outra forma de descentralização administrativa, desta feita, de pendor não territorial²², é a denominada *Administração indireta do Estado*, entendida como sendo constituída pelas entidades com personalidade jurídica distinta do Estado,

¹⁹ Hoje, porventura, sofrendo uma tendência inversa (de emagrecimento), mercê da imposição de internalização das atividades empresariais não autossustentáveis, conforme prevista no art. 62.º do Regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais, aprovado pela Lei n.º 50/2012, de 31/8, e da fiscalização apertada pelo Tribunal de Contas. Sobre este último aspeto, *vide* ANTÓNIO COSTA E SILVA, *O Tribunal de Contas e as Autarquias Locais*, Braga, AEDRL, 2016.

²⁰ Numa perspetiva mais hodierna sobre a autonomia local, PEDRO COSTA GONÇALVES, *Manual de Direito Administrativo*, vol. I, Coimbra, Almedina, 2019, pp. 835-845, e sobre o funcionamento das autarquias locais, pp. 845-890.

²¹ Foi aprovada a Lei n.º 19/98, de 28/4, que criava oito regiões administrativas, a saber: Entre Douro e Minho; Trás-os-Montes e Alto Douro; Beira Litoral; Beira Interior; Estremadura e Ribatejo; Lisboa e Setúbal; Alentejo; e Algarve. Levada a referendo nacional em 8 de novembro de 1998, a regionalização constante da referida Lei veio a ser reprovada por 60,87% dos votantes, que rejeitaram a regionalização do território continental português.

²² Isto é, não transferindo as competências administrativas para pessoas coletivas de direito público de base territorial, como os casos anteriormente referidos das Regiões Autónomas e das Autarquias Locais.

mas por este criadas para a prossecução de tarefas ou incumbências que eram sua responsabilidade. Sendo, de um modo geral, transversal a toda a doutrina jusadministrativista a noção de *Administração indireta do Estado*²³, já será distinta a compreensão desta, fruto da moderna organização administrativa do Estado²⁴. Ciente da problemática da moderna organização da Administração Pública, PEDRO COSTA GONÇALVES²⁵, que comunga da noção tradicional de *Administração estadual indireta*, acrescenta, porém, duas notas definidoras desta forma de administração descentralizada: i) que as entidades sejam criadas pelo Estado ou sob a sua orientação dominante; ii) para a realização de atribuições do Estado. Porém, o insigne jusadministrativista acrescenta ainda uma tríplice classificação, justamente em razão da moderna organização administrativa e da evolução da Administração Pública. Mais concretamente, divide as entidades que integram a Administração indireta do Estado em:

i) *Administração estadual indireta sob orientação do governo* – onde inclui os Institutos Públicos, as Empresas Públicas e outras entidades com influência dominante do Estado²⁶;

ii) *Administração estadual indireta com autogoverno* – onde inclui as instituições de ensino superior públicas;

iii) *Administração estadual indireta independente* – onde inclui as entidades reguladoras independentes, ao que acrescentamos as associações públicas com funções de autorregulação.

Ora, se a Revolução de 1974 abriu as portas à descentralização administrativa democrática, conforme prevista na parte final do n.º 1 do art. 6.º da CRP, que ao longo das últimas cinco décadas foi ganhando formas distintas, mercê das ten-

²³ Sobre a noção de *administração indireta do Estado*, vide: MARCELLO CAETANO, *Manual de Direito Administrativo*, vol. I, *cit.*, pp. 187-190; DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, vol. I, 3.ª ed., Coimbra, Almedina, 2006; JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *Lições de Direito Administrativo*, 5.ª ed., Coimbra, Imprensa da Universidade de Coimbra, 2017, pp. 15 e 116 e segs.; PEDRO COSTA GONÇALVES, *Manual de Direito Administrativo*, vol. I, *cit.*, p. 757.

²⁴ Neste sentido, e dando conta das dificuldades da classificação da Administração moderna em sentido organizatório, J. M. SÉRVULO CORREIA/FRANCISCO PAES MARQUES, *Noções de Direito Administrativo*, vol. I, *cit.*, pp. 61-66.

²⁵ In *Manual de Direito Administrativo*, vol. I, *cit.*, p. 757.

²⁶ Nesta categoria incluir-se-iam as entidades que integram a noção tradicional de *Administração estadual indireta*, enquanto composta pelas entidades criadas pelo Estado para o desempenho de atribuições daquele e sob o seu controlo – tutela.

dências de organização da Administração Pública²⁷, certo é que outras decorrem de uma evolução, diríamos, galopante do próprio Estado Administrativo. Sendo exemplo claro as entidades administrativas independentes, com funções de regulação, que integram o último dos grupos aqui citados e que emergem do moderno Estado Regulador ou de Garantia.

As entidades administrativas independentes constituem um dos principais desafios ao moderno Direito Administrativo, enquanto definidor da organização e do funcionamento da Administração Pública²⁸. A criação pelo Estado de entidades administrativas independentes face ao Governo, enquanto órgão de cúpula da atividade administrativa, desafia os cânones do Direito Administrativo tradicional, facto que ganha especial acuidade no que toca às entidades reguladoras independentes, tendo em conta o poder de que estão investidas e as formas de atuação nem sempre compreendidas nos arquétipos do Direito Administrativo tradicional²⁹. Pense-se, por exemplo, na ampla discricionariedade da Autoridade da Concorrência na definição de *remédios* para as operações de concentração ou nos mecanismos de concertação de preços nos reguladores sectoriais³⁰.

²⁷ Note-se que estas tendências de organização administrativa podem ser motivadas por razões de prossecução do interesse público ou de maior eficiência administrativa, como terá sido o caso da proliferação de empresas públicas para a prestação de serviços e fornecimentos de bens de interesse geral, sobretudo no advento do Estado de Direito social, mas outras tendências houve motivadas por razões de agilização administrativa e fuga a determinados controlos como a consolidação orçamental da dívida ou até a regras de contratação pública. Estas últimas inclusivamente demandaram por parte do Direito Europeu a construção dogmática do conceito de *organismo de direito público*, que veio a ser positivado nas *Diretivas Contratos*. Sobre esta noção, vide BERNARDO AZEVEDO, “Organismo de direito público: Uma categoria jurídica autónoma de direito comunitário intencionalmente aberta e flexível”, in *Estudos de Contratação Pública*, Pedro Costa Gonçalves (org.), CEDIPRE, Coimbra, Coimbra Editora, 2010 – 3 v., pp. 51-86.

²⁸ FREITAS DO AMARAL refere-se às entidades reguladoras independentes como a *coqueluche* da descentralização administrativa, para demonstrar o seu carácter inovador no Direito Administrativo, in *Última Lição*, Edições Almedina, 2007, p. 14.

²⁹ Neste sentido, FERNANDA MAÇÃS, “O controlo jurisdicional das entidades reguladoras independentes”, in *Cadernos de Justiça Administrativa (CJA)*, n.º 58, julho/agosto de 2006, p. 48.

³⁰ Como referimos, as entidades públicas independentes, sobretudo com funções regulatórias, não são uma decorrência direta da Revolução de Abril e da sua influência no Direito Administrativo, mas antes fruto da evolução da organização da Administração Pública e do próprio Estado de Direito Administrativo, sendo certo que nunca teríamos chegado a este patamar sem a Revolução. Em todo o caso, o estudo da *Administração estadual indireta independente* não tem cabimento neste artigo, pelo que remetemos para a mais abalizada doutrina: PEDRO COSTA GONÇALVES, *Manual de Direito Administrativo*, vol. I, *cit.*, pp. 804-824; e *Reflexões sobre o Estado Regulador e o Estado Contratante*, Coimbra, Coimbra Editora,

1.2. O Código do Procedimento Administrativo de 1991

Na concretização dos desígnios constitucionais emergentes da Revolução de Abril de 1974, no que ao Direito Administrativo diz respeito, mormente dos *princípios fundamentais*, previstos no art. 266.º da Constituição de 1976, e das *garantias dos administrados*, consagradas no art. 268.º da nossa Lei Fundamental^{31/32}, o surgimento do Código do Procedimento Administrativo (CPA), aprovado pelo DL n.º 442/91, de 15/11, constitui um marco indelével na história do Direito Administrativo português. Como refere PEDRO COSTA GONÇALVES³³ (sobre o CPA): «Pela sua abrangência (funcionamento dos órgãos colegiais, regras e marcha do procedimento, direito à informação, regulamento, ato administrativo, impugnações administrativas, etc.), o CPA destaca-se claramente como uma “lei de referência do Direito Administrativo Português”. A sua importância para a construção e evolução do Direito Administrativo é ímpar».

Desnecessário seria recorrermos a qualquer compêndio de Direito Administrativo, na busca da sempre desejada legitimação científica, para aquilatar da importância do CPA para a afirmação e evolução do Direito Administrativo pátrio³⁴. Na verdade, desde a própria procedimentalização, com a definição de regras sobre o funcionamento dos órgãos, da marcha dos processos, à consagração de princípios basilares que norteiam a atividade administrativa, à regulação das principais formas

2013; PEDRO COSTA GONÇALVES/LICÍNIO LOPES MARTINS, “Nótulas sobre o novo regime das entidades independentes de regulação da atividade económica”, in *Textos de Regulação da Saúde*, Entidade Reguladora da Saúde, n.º 4, 2014, pp. 9 e segs.; JOÃO NUNO CALVÃO DA SILVA, *As Agências de Regulação da União Europeia*, Coimbra, Gestlegal, 2019; MARIA CELESTE CARDONA, *Contributo para o conceito e a natureza das entidades administrativas independentes – As Entidades Reguladoras*, Coimbra, Almedina, 2019; LUÍS CABRAL DE MONCADA, *Direito da Regulação Económica*, Coimbra, Almedina, 2024.

³¹ Que gozam de natureza análoga aos direitos, liberdades e garantias.

³² PEDRO COSTA GONÇALVES fala em *Constitucionalização da Administração Pública*, enquanto reflexo das opções do legislador constituinte na definição das missões e estrutura da Administração Pública, mas também na consagração dos direitos fundamentais dos cidadãos administrados – in *Manual de Direito Administrativo*, vol. I, *cit.*, pp. 347 e segs.

³³ *Ibidem*, p. 426.

³⁴ No mesmo sentido, DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Última Lição*, *cit.*, pp. 23-28; e “Antecedentes e elaboração do Código do Procedimento Administrativo”, in *Estudos de Direito Público e Matérias Afins*, vol. I, Coimbra, Almedina, 2004; J. M. SÉRVULO CORREIA/FRANCISCO PAES MARQUES, *Noções de Direito Administrativo*, vol. I, *cit.*, p. 176, elegendo o CPA como um dos quatro *pilares infraconstitucionais* do Direito Administrativo nacional.

de atuação da Administração, como o ato e o regulamento administrativos e a consagração de meios gratuitos de reação – impugnações administrativas –, a codificação sistematizada de todas estas matérias permitiu a consolidação e posterior evolução do Direito Administrativo luso³⁵.

Das inovações trazidas pelo CPA de 1991 destacamos, desde logo, a positivação do conceito de ato administrativo³⁶, cujo art. 120.º preceituava: *consideram-se actos administrativos as decisões dos órgãos da Administração que ao abrigo de normas de direito público visem produzir efeitos jurídicos numa situação individual e concreta*. A teoria do ato administrativo, e desde logo a sua noção, foi muito discutida na doutrina nacional durante o século passado, opondo as então duas escolas juspublicistas de Coimbra e de Lisboa, na noção que veio a ser positivada no CPA de 1991, resultando na sua compatibilização com o princípio da tutela jurisdicional efetiva previsto na CRP, sobretudo na delimitação dos pressupostos para a abertura da via contenciosa. Aos elementos definidos na noção clássica de ato administrativo,

³⁵ A evolução do Direito Administrativo em Portugal dos finais do século XX confunde-se com a evolução do estudo do procedimento administrativo (que retomaremos no ponto 2, *infra*), quer na fase que precedeu a elaboração do CPA, com as várias obras que deram corpo às reflexões que antecederam e as que acompanharam o período de divulgação do CPA durante a sua *vacatio legis*: ROGÉRIO EHRHARDT SOARES, “A Administração Pública e o Procedimento Administrativo”, in *Scientia Iuridica*, Braga, t. 41, n.º 238-240 (Jul.-Dez. de 1992), pp. 195-205; e “Codificação do procedimento administrativo hoje”, in *Direito e Justiça*, Lisboa, v. 6 (1992), pp. 17-24; ANTÓNIO SOUSA FRANCO/ROGÉRIO EHRHARDT SOARES/DIOGO FREITAS DO AMARAL/MARCELO REBELO DE SOUSA/JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE/RUI MACHETE, “O Novo Código de Procedimento Administrativo, Seminário Realizado em 18 de maio de 1992”, in *Direito e Justiça*, vol. VI, 1992, pp. 11-88; DIOGO FREITAS DO AMARAL/RUI CHANCERELLE DE MACHETE/JOSÉ OSVALDO GOMES/FAUSTO DE QUADROS/MARCELO REBELO DE SOUSA/JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, “Estudos sobre o Código de Procedimento Administrativo”, in *Legislação, Cadernos de Ciência de Legislação*, INA, jan.-jun. de 1999; DIOGO FREITAS DO AMARAL/LAUREANO LOPES RODÓ, *Procedimento Administrativo. Ponencias del coloquio hispano-português*, realizado em Maio de 1994, Madrid, Colección Xornadas e Seminários, n.º 10, Escola Galega de Administración Pública, 1994.

Não podendo deixar de referir as duas mais relevantes anotações ao CPA, que foram um importantíssimo elemento, sobretudo para a aplicação prática do procedimento administrativo: DIOGO FREITAS DO AMARAL/JOÃO CAUPERS/JOÃO MARTINS CLARO/JOÃO RAPOSO/MARIA DA GLÓRIA DIAS GARCIA/PEDRO SIZA VIEIRA/VASCO PEREIRA DA SILVA, *Código do Procedimento Administrativo Anotado*, 3.ª ed., Coimbra, Almedina, 1998; e JOÃO PACHECO AMORIM/PEDRO COSTA GONÇALVES/MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA, *Código do Procedimento Administrativo Comentado*, 2.ª ed., 8.ª reimp., Coimbra, Almedina, 1997.

De igual modo, o procedimento administrativo e a sua codificação perpassam os mais importantes compêndios do Direito Administrativo luso, pelo que se tornaria exaustiva e fastidiosa a sua elenagem nesta sede.

³⁶ Assim como a de regulamento administrativo – cfr. arts. 114.º a 119.º do CPA.

mantida e “ampliada”³⁷ pela Escola de Lisboa³⁸, a doutrina coimbrã, pela pena de ROGÉRIO SOARES³⁹ e VIEIRA DE ANDRADE⁴⁰, veio opor a necessidade de efeitos externos como requisito para o cumprimento do requisito adjetivo da impugnabilidade como garantia do cumprimento do princípio da tutela jurisdicional efetiva^{41/42}.

A concretização da Constituição de 1976 no CPA não se esgotou no conceito de ato administrativo e no seu procedimento, tendo igualmente resultado na consagração dos princípios norteadores da atividade administrativa. Mais concretamente, os princípios da prossecução do interesse público, da legalidade, da igualdade, da proporcionalidade, da justiça e da imparcialidade, plasmados no art. 266.º da Constituição, vieram a ter consagração expressa no CPA⁴³.

De igual modo, o CPA de 1991 veio dar concretização aos direitos fundamentais dos administrados, previstos no art. 268.º da CRP, que gozam de natureza análoga aos Direitos, Liberdades e Garantias, mais concretamente, quanto ao direito à informação, expressamente previsto no Capítulo II da Parte III, garantindo que os interessados⁴⁴ tenham acesso à informação, à consulta do processo, à obtenção de

³⁷ Numa alusão ao conceito “amplo” do ato administrativo: FREITAS DO AMARAL, *Direito Administrativo*, vol. III, lições policopiadas, p. 66; e JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *Lições de Direito Administrativo*, cit., pp. 163 e segs., ainda que em sentido crítico quanto à *imprestabilidade* do conceito amplo de ato administrativo.

³⁸ A primeira noção de ato administrativo na doutrina nacional é atribuída a MARCELLO CAETANO, no seu *Manual de Direito Administrativo*, de 1937 e, posteriormente, no *Tratado Elementar de Direito Administrativo*, de 1944. Para maior desenvolvimento do conceito de ato administrativo preconizado pela Escola de Lisboa, vide: MARCELLO CAETANO, *Manual de Direito Administrativo*, vol. I, Coimbra, Almedina, 10.ª ed. (5.ª reimp.), 1991, p. 427; e FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, vol. II, 2.ª ed., Coimbra, Almedina, 2011, p. 238.

³⁹ In *Direito Administrativo*, lições policopiadas, Coimbra, 1978, p. 70.

⁴⁰ In *Lições de Direito Administrativo*, cit., p. 157.

⁴¹ Neste sentido, PAULO LINHARES DIAS, *A Patrimonialidade do Ato Administrativo*, Coimbra, Gestleg, 2018, p. 24.

⁴² Sobre os princípios gerais no CPA, vide ISA ANTÓNIO, *Manual Teórico-Prático de Direito Administrativo*, 2.ª ed., Coimbra, Almedina, 2020, pp. 88-120.

⁴³ Princípios da legalidade (art. 3.º), da prossecução do interesse público (art. 4.º), da igualdade (art. 5.º, n.º 1), da proporcionalidade (art. 5, n.º 2.º), da justiça e da imparcialidade (art. 6.º).

⁴⁴ Entendendo-se por interessados:

“I – Interessado no procedimento administrativo é todo aquele que, sendo titular de um direito subjectivo ou de um interesse legalmente protegido, o pode desencadear podendo, por isso, vir a ser lesado pelos actos que nele vierem a ser praticados.

II – Goza, também, dessa qualidade aquele que, não tendo sido interveniente directo nesse procedimento, pode vir a ser afectado, directa e imediatamente, pelas decisões nele proferidas”.

cópias ou certidões. Este direito goza, desde logo, de uma tutela direta, por via do processo urgente, à intimação para a prestação de informações, consulta de processos ou passagem de certidões, previsto nos arts. 104.º e 105.º do CPTA⁴⁵. Ou seja, se a Administração não fornecer as informações, documentos ou certidões no prazo de 10 dias previstos no n.º 3 do art. 61.º do CPA, o interessado goza do direito a requerer a citada intimação junto dos Tribunais Administrativos, para que intimem a Administração a fornecer as informações, os documentos ou as certidões em falta⁴⁶.

A participação dos interessados no procedimento surgiu também como uma das principais inovações do CPA de 1991, através da figura da *audiência dos interessados*, visando a concretização da imposição constitucional do direito fundamental à participação dos interessados⁴⁷. Não obstante o carácter inovador da generalidade da disciplina substantiva e adjetiva do CPA, a *audiência dos interessados*, também vulgarmente designada por *audiência prévia*, foi sempre, ao longo da vigência do CPA de 1991, objeto de controvérsia, dando origem, ainda hoje⁴⁸, a vasta jurisprudência. O tratamento inicial e exaustivo desta temática coube ao

Neste sentido, Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo (STA) de 1/6/2016, proc. 01636/15 (Costa Reis).

Contudo, o próprio art. 85.º do CPA faz uma extensão do conceito de interessado àqueles que não tendo interesse direto no procedimento possam vir a ser por ele afetados.

⁴⁵ Quanto ao objeto e pressupostos, sendo a sua tramitação prevista nos arts. 107.º e 108.º do CPTA.

⁴⁶ Contudo, o direito à informação ganha hoje contornos mais vastos com a Lei de Acesso aos Documentos Administrativos (LADA) – Lei n.º 26/2016, de 22/8, que veio regular o exercício desse direito fundamental previsto no art. 268.º, n.º 1, da CRP e nos arts. 82.º a 85.º do CPA –, concretizando o conceito de interessados e de documento administrativo, assim como instituindo uma entidade administrativa independente: a Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA), a quem compete apreciar as reclamações que lhe sejam dirigidas pelos interessados e dar parecer sobre o acesso aos documentos nominativos. A temática do acesso aos documentos administrativos, enquanto concretização do direito à informação dos administrados, tem suscitado aceso debate. Para maior desenvolvimento, *vide*: SÉRGIO PRATAS, *A (nova) Lei de Acesso aos Documentos Administrativos*, 2.ª ed., Coimbra, Almedina, 2020; ALEXANDRE DE SOUSA PINHEIRO, “O conceito de dados pessoais e a sua aplicação na Lei de Acesso aos Documentos Administrativos”, in *Revista de Direito Administrativo*, n.º 22, jan.-abr. de 2025, pp. 41-50.

⁴⁷ Sobre a configuração inicial desta figura inovadora, à data da entrada em vigor do CPA de 1991: DIOGO FREITAS DO AMARAL/JOÃO CAUPERS/JOÃO MARTINS CLARO/JOÃO RAPOSO/MARIA DA GLÓRIA DIAS GARCIA/PEDRO SIZA VIEIRA/VASCO PEREIRA DA SILVA, *Código do Procedimento Administrativo Anotado*, *cit.*, pp. 188-191.

⁴⁸ A título de exemplo sobre a controvérsia em torno da figura da *audiência de interessados*, veja-se o muito recente Acórdão do STA de 28/11/2024, proc. 2514/21.0BEPR (Adriano Cunha), que ordena o reenvio para o Tribunal de Justiça da União Europeia, por ter dúvidas quanto ao carácter imperativo da audiência de interessados nos concursos de conceção.

Conselheiro PEDRO MACHETE⁴⁹, cuja obra é ainda hoje a referência na doutrina lusa, e a quem prestamos homenagem, atento o recente desaparecimento deste ilustre juspublicista.

À semelhança do que refere FREITAS DO AMARAL⁵⁰, atentas as inúmeras inovações introduzidas pelo CPA de 1991 no Direito Administrativo português (que o insigne administrativista quantifica em 50), seria fastidioso enumerá-las a todas, pelo que assinalaremos uma última, que se prende, igualmente, com o dever de fundamentação das decisões administrativas. Ora, não perdendo de vista o objeto do presente estudo – a Revolução de Abril e o Direito Administrativo –, o dever de fundamentação, como outra face do direito fundamental previsto no n.º 1 do art. 268.º da CRP⁵¹, corresponde a uma das mais importantes mudanças do paradigma da Administração nacional. Vindos de um modelo de administração autocrática, cujas decisões gozavam de presunção de legalidade e emanadas de uma administração que gozava de um estatuto “intocável”, o dever de fundamentação dos atos administrativos constitui sem dúvida uma das grandes inovações do procedimento administrativo.

Tal como dissemos relativamente à audiência de interessados, também o dever de fundamentação *tout court*, conforme previsto no art. 124.º do CPA de 1991, e a sua delimitação (requisitos da fundamentação), prevista no art. 125.º, são outros focos contínuos de discussão na jurisprudência nacional, muito provavelmente fruto do facto de o vício de falta de fundamentação do ato ser um dos mais invocados na jurisdição administrativa como forma de obter a anulabilidade⁵² dos atos administrativos⁵³.

⁴⁹ *A Audiência de Interessados no Procedimento Administrativo*, 2.ª ed., Lisboa, Universidade Católica Editora, 1995.

⁵⁰ In *Última Lição*, cit., p. 24.

⁵¹ Sendo certo que a natureza de *direito fundamental* da fundamentação não é pacífica entre a doutrina nacional. No sentido de reconhecer o direito à fundamentação das decisões administrativas como um direito fundamental previsto no n.º 1 do art. 268.º da CRP, de resto, de natureza análoga aos direitos, liberdades e garantias: GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, cit., p. 936; e J. M. SÉRVULO CORREIA, *Noções de Direito Administrativo*, vol. I, Lisboa, Editora Danúbio, 1982. Em sentido contrário, FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, vol. II, 3.ª ed., Coimbra, Almedina, 2016.

⁵² Em tempos, até se advogava que a falta de fundamentação gerava a nulidade do ato por vício de forma.

⁵³ Por todos, *vide* a tese de doutoramento do Prof. Doutor JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *O Dever de Fundamentação Expressa dos Actos Administrativos*, Coimbra, Almedina, 2018.

Uma última referência, ainda que telegráfica, ao regime da invalidade dos atos e regulamentos administrativos previsto no CPA e aos meios de impugnação graciosa, como outras das grandes inovações do Direito Administrativo português pós-revolução, cuja complexidade não se compatibiliza com a exiguidade de tempo e espaço de um estudo desta natureza.

1.3. Do contencioso administrativo à justiça administrativa

O nosso primeiro contacto com o direito administrativo processual remonta ao ano de 1992, na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, numa disciplina então denominada *Direito Administrativo e Fiscal*, sob a regência do Senhor Professor Doutor JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE. Não obstante a disciplina ser anual, apenas o primeiro semestre era dedicado ao direito processual administrativo⁵⁴, então denominado *contencioso administrativo*, aliás, designação igualmente dada ao livro que congregava a legislação dispersa que regulava o direito processual administrativo⁵⁵: Lei de Processo nos Tribunais Administrativas (LPTA), Lei Orgânica do Supremo Tribunal Administrativo (LOSTA), Regulamento do Supremo Tribunal Administrativo (RSTA) e algumas normas dispersas do Código Administrativo.

A escolha do título *do contencioso administrativo à justiça administrativa*⁵⁶ não pretende de forma alguma significar que uma expressão anula a outra ou que são conceitos distintos. Pretende apenas retratar a evolução do *direito processual administrativo*⁵⁷, que, de alguma forma, coincidiu com o destronar do primeiro pela segunda⁵⁸. Aliás, como reconhece SÉRVULO CORREIA⁵⁹, a expressão *justiça administrativa*

⁵⁴ O segundo semestre era dedicado ao direito fiscal substantivo.

⁵⁵ ARTUR MAURÍCIO/SIMÕES REDINHA/DIMAS LACERDA, *Contencioso Administrativo*, Lisboa, Rei dos Livros, 1997.

⁵⁶ Só depois do planeamento da nossa intervenção e do presente estudo percebemos que este título coincide com o do Capítulo I da obra de JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *A Justiça Administrativa – Lições*, 7.^a ed., Coimbra, Almedina, 2005. Porém, entendemos mantê-lo, não só por responder à linha de pensamento que originariamente tínhamos planeado para esta intervenção e estudo, mas, sobretudo, porque consideramos ser a melhor forma de homenagear o nosso mestre.

⁵⁷ Expressão que é utilizada e justificada por MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, in *Manual de Processo Administrativo*, Coimbra, Almedina, 2014, pp. 37-40.

⁵⁸ Exceção feita a J. M. SÉRVULO CORREIA, in *Direito do Contencioso Administrativo*, Lisboa, Lex, 2005, pp. 31 a 39.

⁵⁹ *Ibidem*, p. 39.

tem vindo a ser mais utilizada na doutrina nacional do que *contencioso administrativo*⁶⁰. Por nossa parte, associamos o contencioso administrativo à fase do contencioso de mera cassação, onde o *recurso contencioso de anulação* era a figura prototípica dos meios processuais de reacção dos administrados, complementada por uma fraquíssima tutela cautelar e por uma residual *ação para o reconhecimento de direitos e interesses legalmente protegidos dos administrados*. Por outro lado, como já referimos, o quadro normativo aplicável era composto pelos referidos LPTA, LOSTA, RSTA e disposições dispersas de um moribundo Código Administrativo, que não asseguravam a tutela jurisdicional efetiva prevista no art. 268.º, n.º 4, da CRP, há muito reclamada pela doutrina nacional⁶¹. Associamos ainda a uma jurisdição organicamente débil, durante muito tempo (até 1998) composta por apenas três Tribunais Administrativos de Círculo (de Lisboa, do Porto e de Coimbra) e uma única instância de recurso – o Supremo Tribunal Administrativo⁶².

⁶⁰ Que o próprio Prof. Doutor SÉRVULO CORREIA refere: “A expressão Contencioso Administrativo perfaz por esta altura dois séculos de existência. Ela dá o nome a uma instituição de Direito Público que representa um dos frutos da consolidação do Estado Constitucional no rescaldo da Revolução Francesa. A contemplação do tempo decorrido permite concluir sem esforço que o Contencioso Administrativo se tem caracterizado pela constante dinâmica evolutiva e pela tendência para ganhar alguns contornos próprios em cada uma das ordens jurídicas nacionais que o acolheram. Mas também parece evidente que, não obstante todas as mudanças, o Contencioso Administrativo continua a representar, em todo o lado onde existe, aquilo que de essencial o marcou logo no primeiro momento. Desde sempre, preencheu uma necessidade que se mantém actual: a conjugação da tutela jurisdicional das posições individuais em face da Administração Pública com o respeito das competências administrativas pelo juiz. Continua hoje a caber ao Contencioso Administrativo aquilo que sempre lhe coube: fazer das situações decorrentes do exercício da função administrativa objecto da cognição do juiz, sem com isso retornar à indiferenciação entre função jurisdicional e função administrativa característica do período pré-liberal” – in “Modernização do contencioso administrativo”, “Oração de sapiência” proferida em 6 de Dezembro de 2006, na abertura solene do ano letivo do Instituto Superior de Ciências Jurídicas e Sociais da Cidade da Praia, Cabo Verde, disponível em <https://www.fd.ulisboa.pt/wp-content/uploads/2014/12/Correia-Jose-Servulo-MODERNIZACAO-DO-CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO.pdf>.

⁶¹ Para maior desenvolvimento, *vide*: JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *A Justiça Administrativa – Lições*, cit., pp. 35-45; J. M. SÉRVULO CORREIA, *Direito do Contencioso Administrativo*, cit., pp. 632-689.

⁶² Para maior desenvolvimento acerca da evolução do *contencioso administrativo* em Portugal, *vide*: JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *A Justiça Administrativa – Lições*, cit., pp. 27-45; J. M. SÉRVULO CORREIA, *Direito do Contencioso Administrativo*, cit., pp. 439-689 (precedido de uma parte dedicada à reflexão sobre a organização jurisdicional materialmente administrativa, com referência aos principais sistemas de contencioso administrativo no direito comparado); e MARIA DA GLÓRIA DIAS GARCIA, *Da justiça administrativa em Portugal. Sua origem e evolução*, Lisboa, 1994, pp. 379 e segs.; e *Do Conselho de Estado ao Actual Supremo Tribunal Administrativo*, Lisboa, 1998.

Por seu turno, associamos a designação *justiça administrativa*⁶³ à fase mais recente do *direito processual administrativo*⁶⁴, associada à reforma ocorrida em 2002, pelas Leis n.ºs 13/2002, de 19/2, que alterou o Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (ETAF), e 15/2002, de 22/2, que aprovou o Código de Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA), e que se traduziu noutra das principais inovações do Direito Administrativo pós-revolução, desta feita, no *direito processual administrativo*.

Pese embora se viesse a assistir a uma subjetivização do processo administrativo, sobretudo depois da Revisão Constitucional de 1989, com reforço da tutela jurisdicional das posições subjetivas e progressivo abandono de um modelo de contencioso objetivo de legalidade⁶⁵, é, indubitavelmente, com a reforma de 2002 (que só entrou em vigor em 2004) que se atinge um modelo de justiça administrativa de jurisdição plena, destinado a dirimir os conflitos emergentes das relações jurídico-administrativas, em que o particular-administrado surge como parte. Por outro lado, o CPTA veio consagrar um amplo conjunto de meios processuais (principais, urgentes e tutelares) que permitem aos particulares demandar a Administração em busca das suas pretensões, num contencioso de plena jurisdição, onde se inclui a possibilidade do pedido de condenação à prática de atos administrativos e à emissão de normas, obviamente salvaguardando o princípio da separação de poderes, assim como a possibilidade da cumulação de pedidos, agora,

⁶³ Expressão utilizada por JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, in *A Justiça Administrativa – Lições, cit.* (de resto, título da obra), e que tem ganhado maior relevância na doutrina nacional: MARIA DA GLÓRIA DIAS GARCIA, *Da justiça administrativa em Portugal. Sua origem e evolução, cit.*; VITAL MOREIRA/CATARINA SARMENTO E CASTRO, *A justiça administrativa em Portugal (1974-1999)*, relatório de um projeto de investigação, Coimbra, 2001, disponível em <https://opj.ces.uc.pt/wp-content/uploads/pdf/2.pdf>; AA.VV., TIAGO SERRÃO/MARCO CALDEIRA (coord.), *A Justiça Administrativa em Portugal – Diagnóstico e Perspetivas Futuras*, Lisboa, Lisboa, AAFDL, 2022 (onde grande parte dos autores, nos seus artigos, se referem à *justiça administrativa*). Nos planos de estudo das Universidades Lusas: Justiça Administrativa (unidade curricular do mestrado em ciências jurídico-forenses da Faculdade de Direito da Universidade do Porto); Pós-Graduação em Justiça Administrativa (CEDIPRE/FDUC); Curso Breve “A (nova) Justiça Administrativa”, organizado pela Faculdade de Direito da Universidade do Porto e pelo Centro de Investigação Interdisciplinar em Justiça (CIJ) da Faculdade de Direito da Universidade do Porto.

⁶⁴ Embora, à semelhança de J. M. SÉRVULO CORREIA e JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, in *Direito do Contencioso Administrativo, cit.*, e *A Justiça Administrativa – Lições, cit.*, achemos que as expressões são equivalentes e não se anulam, certo é que a última passou a ser mais utilizada depois da reforma de 2002.

⁶⁵ Neste sentido, JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *A Justiça Administrativa – Lições, cit.*, p. 48; e J. M. SÉRVULO CORREIA, *Direito do Contencioso Administrativo, cit.*, p. 632.

sim, cumprindo a garantia constitucional da tutela jurisdicional efetiva, prevista no art. 268.º, n.º 4, da CRP (cfr. ponto 1.3.1., a seguir)⁶⁶.

1.3.1. O Código de Processo nos Tribunais Administrativos

O CPTA e a reforma do ETAF constituíram também um marco indelével no direito processual administrativo, como consequência da concretização das imposições da Constituição de 1976. Não se tratou apenas de uma mera codificação, mas, como se referiu no número anterior, da concretização de um contencioso de plena jurisdição.

Distinguiríamos, a este propósito, cinco aspetos⁶⁷:

- A consagração (constitucional) da jurisdição administrativa e da sua reserva (1.3.1.1.);
- Os meios processuais principais – ações administrativas (1.3.1.2.);
- Os meios processuais urgentes (1.3.1.3.);
- A tutela cautelar (1.3.1.4.);
- O alargamento do funcionamento da jurisdição administrativa (1.3.1.5.).

1.3.1.1. A consagração (constitucional) da jurisdição administrativa e da sua reserva

A Constituição de 1976 instituiu os Tribunais Administrativos e Fiscais, pela primeira vez integrando o poder judicial. Até então, e ao longo da sua história, os tribunais administrativos, nas suas diferentes designações e com distintas atribuições e competências, eram órgãos da Administração (em determinada fase consultivos),

⁶⁶ Neste sentido, além da citada doutrina, em particular FREITAS DO AMARAL/MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *As Grandes Linhas da Reforma do Contencioso Administrativo*, Almedina, 2007; J. M. SÉRVULO CORREIA, *Direito do Contencioso Administrativo*, cit., pp. 691 e segs. PEDRO COSTA GONÇALVES, “A justiça administrativa 20 anos depois da reforma”, in *Vida Judiciária*, 1/9/2024, refere: “Era outro o mundo da justiça administrativa antes de 2004. Muito mudou nos 20 anos decorridos desde então: localização e número de tribunais; número de juízes; recrutamento e formação de juízes; modalidades de processos, meios de ação e regras processuais. A conjugação destes e de outros elementos de mudança conduziu, inquestionavelmente, a um melhor e mais evoluído sistema de justiça administrativa: um sistema que assegura uma tutela alargada dos direitos e interesses protegidos pelo Direito Administrativo e que está territorialmente mais próxima dos cidadãos”.

⁶⁷ Muitos outros aspetos haveria a referir, atenta a amplitude da reforma da *justiça administrativa*, contudo, a natureza do presente estudo não nos permite desenvolver.

só passando a ser dotados de plena autonomia e a integrar o poder judicial com a Constituição de 1976⁶⁸, cujo art. 209.º, n.º 1, alínea b)⁶⁹, autonomizou a *jurisdição administrativa*, à qual reservou, no n.º 3 do art. 212.º, a competência para dirimir os litígios emergentes das relações jurídicas administrativas e fiscais⁷⁰. Não entrando na discussão sobre o fundamento da existência de uma dualidade de jurisdições e a manutenção da jurisdição administrativa⁷¹, numa altura em que sofre sérias ameaças à sua sobrevivência⁷², sempre se dirá que a própria reserva da jurisdição nem sempre se tem revelado pacífica na doutrina⁷³ e na jurisprudência nacionais⁷⁴.

Contudo, é inegável que a reforma de 2002, designadamente a redação conferida ao art. 4.º do ETAF, se traduziu no reforço da reserva da jurisdição administrativa prevista no art. 212.º, n.º 3, da CRP, conferindo aos tribunais administrativos a competência para dirimir os litígios emergentes das relações jurídico-administrativas⁷⁵.

⁶⁸ Como refere PEDRO VELEZ, “O Fundamento da Jurisdição Administrativa Portuguesa”, in *Direito e Justiça*, n.º 1, julho de 2018, disponível em <https://cedis.novalaw.unl.pt>, pp. 13 e segs.: “uma autêntica revolução mudou a paisagem da justiça administrativa. Sugerimos que a partir da leitura das mudanças qualitativas que a dita revolução trouxe consigo seria pelo menos lícito equacionar a hipótese de os fundamentos últimos do actual paradigma de justiça administrativa serem diferentes dos fundamentos do anterior paradigma de justiça administrativa”. Vide, ainda, J. M. SÉRVULO CORREIA, *Direito do Contencioso Administrativo*, cit., pp. 533 e segs.

⁶⁹ Esta norma em concreto com a Revisão Constitucional de 1989.

⁷⁰ Com particular exaustão, J. M. SÉRVULO CORREIA, *Direito do Contencioso Administrativo*, cit., pp. 439 e segs.; JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *A Justiça Administrativa – Lições*, cit., pp. 45-49; MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Manual de Processo Administrativo*, cit., pp. 53-55 e 107-116; e MARIA DA GLÓRIA GARCIA, *Da Justiça Administrativa em Portugal. Sua origem e evolução*, cit.

⁷¹ Para maior desenvolvimento, vide PEDRO VELEZ, “O Fundamento da Jurisdição Administrativa Portuguesa”, cit.

⁷² Têm vindo a público as intenções políticas de se proceder à extinção da jurisdição administrativa por unificação com a jurisdição comum, ainda que mantendo a especialização. Sobre esta problemática e a veemente reação da doutrina jusadministrativista, a que nos associamos, vide “Em Defesa da Autonomia da Jurisdição Administrativa e Fiscal” (depoimentos) e conferência realizada a 5 de maio de 2018, na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, disponível em <https://www.cedipre.fd.uc.pt>.

⁷³ VÍTOR GOMES, “As sanções administrativas na fronteira das jurisdições. Aspectos jurisprudenciais”, in *CJA*, n.º 71, setembro/outubro de 2008, pp. 6 e 7; PAULO LINHARES DIAS, “Reflexão para a delimitação da fronteira entre o controlo da legalidade administrativa e financeira”, in *CJA*, n.º 119, setembro/outubro de 2016, pp. 15-25.

⁷⁴ Veja-se o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 19/2011, proc. 489/10 (Ana Maria Guerra Martins), e os aí citados Acórdãos n.ºs 347/97, 458/99, 421/2000, 550/2000, 284/2003, 211/2007, 522/2008 e 632/2009, todos disponíveis in www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos.

⁷⁵ Neste sentido, JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *A Justiça Administrativa – Lições*, cit., pp. 48 e 54-57, e os Acórdãos do STA de 18/2/1998, proc. 040247 (Cruz Rodrigues); e do Supremo Tribunal de Justiça de 1/3/2018, proc. 1203/12.0TBPTL.G1.S1 (Rosa Tching).

1.3.1.2. Os meios processuais principais – ações administrativas

A “nova justiça administrativa”⁷⁶, na concretização do princípio da tutela jurisdicional efetiva, previsto no art. 268.º, n.º 4, da CRP, no art. 2.º do CPTA, consagrou um amplo conjunto de meios processuais que permitissem o cumprimento de tal desiderato, inicialmente divididos nas *ações administrativas especiais* destinadas à impugnação ou à condenação de atos e normas, destinando-se as *ações administrativas comuns* ao contencioso dos contratos e a todas as demais pretensões formuladas pelos particulares e a que não coubesse regulação especial no CPTA, seguindo a forma do processo declarativo comum do Código de Processo Civil⁷⁷.

Este modelo *dualista*, que advogávamos, veio a ser abandonado na revisão do CPTA de 2015⁷⁸, optando o legislador por um modelo *monista*, unificando na *ação administrativa* a única forma de processo não urgente, ainda que mantendo a tramitação específica das então *ações administrativas especiais* e a forma da tramitação do processo declarativo comum do Código de Processo Civil para as demais pretensões, com exceção das ações sobre contratos. Na prática, tratou-se de uma questão de nomenclatura, sendo certo que o CPTA continuou a prever as ações destinadas à impugnação de atos administrativos e as ações para a condenação de ato administrativo devido, assim como o *contencioso regulamentar*, quer na forma das ações para a impugnação de normas, como das ações para a emissão de norma, mas, desta feita, sob a égide da ação administrativa.

A consagração de um contencioso de plena jurisdição assentou não só num meio processual não urgente comum (ainda que com pressupostos e tramitação distintos para a satisfação de algumas pretensões, sobretudo aquelas que têm que ver com as tradicionais formas de atuação administrativa: o regulamento, o ato e o contrato), destacando-se a possibilidade de os particulares pedirem a condenação da Administração à prática de atos administrativos legalmente devidos e à emissão de normas regulamentares a que está legalmente vinculada. Mas também na possibilidade da cumulação de pedidos, prevista no art. 4.º do CPTA. I. e, quebrou-se com a competência meramente cassatória do *recurso contencioso de anulação*

⁷⁶ Designação então dada à primeira pós-graduação em *Justiça Administrativa*, ministrada pelo CEDIPRE/FDUC em 2004-2005.

⁷⁷ Neste sentido, JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *A Justiça Administrativa – Lições, cit.*, pp. 168-174; MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Manual de Processo Administrativo, cit.*, todo o Capítulo II.

⁷⁸ Operada pelo DL n.º 214-G/2015, de 2/10.

conforme previsto na LPTA, que obrigava o particular, após obter decisão anulatória, muitas das vezes, a propor nova ação, para que pudesse ver satisfeita a sua pretensão, sobretudo quando a mesma ocorria por via da tutela indemnizatória. A possibilidade de cumulação de pedidos, conforme prevista no art. 4.º do CPTA, bem como a possibilidade da modificação do objeto do processo, nos termos do art. 45.º CPTA, permitem a satisfação da pretensão do particular numa única ação, assim se assegurando a tutela jurisdicional efetiva.

1.3.1.3. Os meios processuais urgentes

Do mesmo passo, o legislador do CPTA, numa solução igualmente inovadora e concretizadora do art. 20.º, n.º 4, da CRP quanto à obtenção de uma decisão em prazo razoável, pré-qualificou como urgentes cinco formas de processo:

- a) O contencioso eleitoral, cuja apreciação é atribuída à jurisdição administrativa (art. 98.º)⁷⁹;
- b) Contencioso dos procedimentos de massa (art. 99.º)⁸⁰;
- c) Contencioso pré-contratual (arts. 100.º e segs.)⁸¹;

⁷⁹ Sobre o contencioso eleitoral, *vide*: ESPERANÇA MEALHA, “Recurso contencioso dos actos de administração eleitoral: notas ao artigo 102.º-B da Lei do Tribunal Constitucional”, in 35.º aniversário da Constituição de 1976 [organizado pelo] Tribunal Constitucional, Coimbra Editora, 2012; MANUEL FREIRE BARROS, “Um problema de legitimidade activa no contencioso eleitoral administrativo – anotação ao acórdão do STA de 1.10.1998, proc. 44180”, in *CJA*, n.º 18, novembro/dezembro de 1999; MÁRIO AROSO DE ALMEIDA/CARLOS ALBERTO FERNANDES CADILHA, *Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos*, 5.ª ed., 2021, pp. 821-822.

⁸⁰ Sobre o contencioso dos procedimentos de massa: JOÃO TIAGO DA SILVEIRA, “O processo de massa urgente na revisão do CPTA”, in *O anteprojecto de revisão do CPTA e do ETAF em debate*, Carla Amado Gomes/Ana Fernanda Neves/Tiago Serrão (coord.), Lisboa, AAFDL, 2014; HONG CHENG LEONG, “Os processos de contencioso dos procedimentos de massa”, in *E-book CEJ – Processo Administrativo*; MÁRIO AROSO DE ALMEIDA/CARLOS ALBERTO FERNANDES CADILHA, *Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos*, *cit.*, pp. 832.

⁸¹ Sobre o contencioso pré-contratual urgente: ANA CELESTE CARVALHO, “Aspectos processuais da ação de contencioso pré-contratual e dos seus incidentes, à luz do CPTA e do CCP revistos”, in *Revista de Direito Administrativo (RDA)*, n.º 1, jan.-abr. de 2018, Lisboa, AAFDL Editora, 2018, pp. 32-48; DUARTE RODRIGUES DA SILVA, “O levantamento do efeito suspensivo no contencioso pré-contratual no quadro da proposta de alteração ao CPTA”, in *RDA*, n.º 3, set.-dez. 2018, pp. 45-46; ANTÓNIO CADILHA, “O efeito suspensivo automático da impugnação de atos de adjudicação (art. 103.º-A do CPTA): uma transposição equilibrada da Diretiva Recursos?”, in *CJA*, n.º 119, setembro/outubro de 2016, pp. 10 e segs.; CARLOS CADILHA/ANTÓNIO CADILHA, *O Contencioso Pré-Contratual e o Regime de Invalidez dos Contratos Públicos*,

d) Intimação para a prestação de informações, consulta de processos ou passagem de certidões (art. 104.º);

e) Intimação para proteção de direitos, liberdades e garantias (art. 109.º)⁸².

Os processos urgentes visam a obtenção de uma decisão de fundo, sendo, à exceção da intimação para a prestação de informações, consulta de documentos e passagem de certidões, um contencioso de plena jurisdição. Estes processos são processos principais, que visam a solução de fundo do litígio, não se confundido com os procedimentos cautelares, podendo até com eles ser cumulados⁸³, apenas tendo em comum com estes últimos a tramitação urgente prevista no art. 36.º do CPTA.

Os processos urgentes caracterizam-se ainda pelo princípio da “tipicidade”, ou seja, atentas as suas especificidades e especial tutela da urgência, sempre que

Coimbra, Almedina, 2013; PEDRO MELO, “O regime do contencioso pré-contratual urgente”, in *Comentários à Revisão do ETAF e do CPTA*, Carla Amado Gomes/Ana Fernanda Neves/Tiago Serrão (coord.), 3.ª ed., AAFDL Editora, 2017; PAULO LINHARES DIAS, “O Contencioso Pré-Contratual no Código de Processo nos Tribunais Administrativos”, in *Revista da Ordem dos Advogados*, ano-67, vol. II, set. de 2007; RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA, “O contencioso urgente da contratação pública”, in *CJA*, n.º 78, Novembro/Dezembro de 2009, pp. 3-16, e «A tutela “cautelar” ou provisória associada à impugnação da adjudicação de contratos públicos», in *CJA*, n.º 115, janeiro/fevereiro de 2016, pp. 18-19; ELIZABETH FERNANDEZ, “A degeneração do contencioso pré-contratual, dito urgente, num contencioso pós-contratual: o inadmissível ping-pong legislativo na distribuição do ónus do tempo no processo”, in *e-Pública*, vol. 6, n.º 3, dezembro de 2019 pp. 51-70; ADOLFO MESQUITA NUNES, “A imperfeição da urgência pré-contratual no nosso contencioso”, in *RDA*, n.º 7, jan.-abr. de 2020, pp. 35-42; MARCO CALDEIRA, “Quão plena deve ser a jurisdição no contencioso pré-contratual? – duas questões a propósito do acórdão Lombardi SRL: Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia, de 5 de Setembro de 2019, Processo n.º C- 333/18”, in *RDA*, n.º 9, set.-dez. de 2020.

⁸² Sobre a intimação para a proteção de direitos, liberdades e garantias, *vide*: CARLA AMADO GOMES, “Pretexto, Contexto e Texto da Intimação para a Proteção de Direitos, Liberdades e Garantias”, in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Inocêncio Galvão Telles, Direito Público e vária*, Coimbra, Almedina, 2003; “Intimação para a proteção de direitos, liberdades e garantias”, in *CJA*, n.º 50, abril-maio de 2005, pp. 32-43; “Una notazione molto particolare: reflexões em sede da intimação para a defesa de direitos, liberdades e garantias”, in *CJA*, n.º 90, novembro/dezembro de 2011, pp. 19-32; CATARINA SANTOS BOTELHO, “Intimação para a proteção de direitos, liberdades e garantias: quid novum?”, in *O Direito*, n.º 143, Coimbra, 2011; LOURENÇO VILHENA DE FREITAS, “A urgência enquanto requisito da intimação para a proteção de Direitos, Liberdades e Garantias, na jurisprudência dos tribunais administrativos”, in *V Encontro dos professores portugueses de direito público*, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa – ICJP, Carla Amado Gomes (coord.), Lisboa, 2012; SOFIA DAVID, *Das intimações: Considerações sobre uma (nova) tutela de urgência no Código de Processo nos Tribunais Administrativos*, Coimbra, Almedina, 2005.

⁸³ À exceção da intimação para a proteção de direitos, liberdades e garantias, que tem como pressuposto a supletividade relativamente aos procedimentos cautelares, ou seja, só se aplica quando a tutela cautelar não permita evitar a lesão do direito fundamental.

um litígio caiba no âmbito de aplicação objetiva de um dos processos previstos no Título III do CPTA é imperioso seguir esta forma, não sendo possível a adoção alternativa do processo declarativo da ação administrativa⁸⁴.

1.3.1.4. A tutela cautelar

Também em matéria cautelar a *nova justiça administrativa* representou uma melhoria muito significativa no direito processual administrativo. Citando J. C. VIEIRA DE ANDRADE⁸⁵, “nesta matéria de meios ou de processos cautelares, a situação anterior era, pode dizer-se, uma situação catastrófica: os meios cautelares estavam reduzidos praticamente à suspensão da eficácia do acto, tal como também, em grande medida, o contencioso se reduzia ao recurso contencioso de anulação”. Por seu turno, o CPTA estabelece uma cláusula aberta no art. 112.º, possibilitando que possa ser formulada qualquer pretensão⁸⁶ por via de providências cautelares *conservatórias* ou *antecipatórias*.

Os processos cautelares mantêm o carácter *instrumental* relativamente ao processo declarativo principal, já proposto ou a propor, bem como o carácter *provisório*.

Com a cláusula aberta prevista no art. 112.º do CPTA, o particular poderá lançar mão de qualquer meio processual, quer sejam os tipificados no Código de Processo Civil, quer sejam inominados, ou ainda os que obedecem a tramitação e critérios de decisão específicos: *suspensão da eficácia do ato* (arts. 128.º e 129.º); *suspensão de pagamento de quantia certa* (art. 120.º, n.º 6); *suspensão da eficácia de normas regulamentares* (art. 130.º); *providências relativas a procedimentos de formação de contratos* (art. 132.º); *providências relativas a situações de grave carência económica* (art. 133.º, todos do CPTA).

⁸⁴ O facto de os *processos urgentes*, previstos no Título III do CPTA, obedecerem a prazos curtos (por vezes muito curtos) para a sua interposição faz com que, com frequência, quem se vê confrontado com o decurso desse prazo tente, em alternativa, a ação comum para tutela do direito ou interesse protegido que visava acautelar. Neste sentido, tem sido unívoca a jurisprudência sobre a “tipicidade” dos meios processuais urgentes, *v. g.*: Acórdãos do Supremo Tribunal Administrativo (STA) de 5/12/2007, proc. 0984/07 (Azevedo Moreira); e do Tribunal Central Administrativo (TCA) Sul de 7/7/2021, proc. 263/21.8BELSB (Pedro Marchão Marques); de 9/9/2021, proc. 1089/18.1BEALM (Sofia David); e de 25/1/2024, proc. 2333/23.9BELSB (Rui Pereira).

⁸⁵ In *A Justiça Administrativa – Lições, cit.*, p. 325.

⁸⁶ Neste sentido, MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Manual de Processo Administrativo, cit.*, p. 444; e JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *A Justiça Administrativa – Lições, cit.*, p. 328.

Os requisitos gerais do decretamento das providências cautelares no processo administrativo partem dos requisitos gerais da perigosidade – *periculum in mora* – e da aparência do direito – *fumus boni iuris* –, porém, sujeitos ao juízo de ponderação previsto no n.º 2 do art. 120.º do CPTA, este, sim, característico do Direito Administrativo face aos interesses em presença: *públicos vs. privados*⁸⁷.

O CPTA trouxe ainda duas inovações de relevo em matéria de tutela cautelar: a primeira prende-se com a possibilidade da decisão em simultâneo da causa principal, nos termos do art. 121.º, ou seja, quando já tenha sido interposto o processo principal e existam nos autos do procedimento cautelar todos os elementos que permitam ao tribunal decidir do mérito da causa principal; a segunda prende-se com a possibilidade da decisão provisória da providência cautelar, nos termos do art. 131.º, quando haja uma especial urgência, ou seja, quando haja o perigo de que se verifique uma situação de facto consumado na pendência do processo.

Uma última referência aos meios dispersos de tutela “quase cautelar”, como é o caso do efeito suspensivo automático, previsto no art. 103.º-A⁸⁸, no âmbito da ação urgente de contencioso pré-contratual, ou a adoção de medidas provisórias previstas no art. 103.º-B, ou ainda, igualmente no âmbito dos processos urgentes, a intimação para a proteção de direitos, liberdades e garantias, prevista nos arts. 109.º e segs.⁸⁹.

⁸⁷ A ponderação dos interesses a que se refere o n.º 2 do art. 120.º do CPTA, ou a “proporcionalidade na decisão”, como lhe chama VIEIRA DE ANDRADE, *A Justiça Administrativa – Lições, cit.*, p. 336, é uma das questões mais prementes, pois coloca no juiz um amplo poder e responsabilidade de ponderação, que tem sido bem patente na jurisprudência nacional. A título de exemplo, os Acórdãos do STA de 23/10/2014, proc. 0725/14 (Carlos Carvalho); do TCA Sul de 21/1/2021, proc. 1796/20.9BELSB (Pedro Marchão Marques); e de 23/3/2023, proc. 791/22.8BESNT (Dora Lucas Neto); e do TCA Norte de 7/10/2016, proc. 139/16.0BEVIS-A (Alexandra Alendouro).

⁸⁸ O efeito suspensivo automático na ação urgente de contencioso pré-contratual tem sofrido vários cambiantes ao longo da vigência do CPTA, que merecem atenção. Para maior desenvolvimento, *vide* a bibliografia sobre a temática indicada na nota 81 deste estudo.

⁸⁹ Este meio processual urgente é igualmente merecedor de especial atenção, sobretudo tendo em conta a sua supletividade relativamente à tutela cautelar. Igualmente, para maior desenvolvimento, *vide* a bibliografia indicada na nota 82 e os Acórdãos do STA de 6/6/2024, proc. 0741/23.4BELSB (Helena Mesquita Ribeiro); do TCA Sul de 12/1/2023, proc. 2936/22.9BELSB (Rui Pereira), e de 11/4/2024, proc. 3740/23.2BELSB (Pedro Nuno Figueiredo); e do TCA Norte de 5/7/2007, proc. 2834/06.3BEPRT (Carlos Carvalho).

1.3.1.5. O alargamento do funcionamento da jurisdição administrativa

A reforma da justiça administrativa de 2003 não se ficou pela alteração do paradigma do direito processual administrativo refletida no CPTA, a que nos referimos nos pontos anteriores, mas procedeu também, no plano organizacional, a uma profunda reforma da justiça administrativa e fiscal em Portugal. Foi criada e instalada uma rede de tribunais administrativos e fiscais dimensionada para cobrir todo o território nacional, por forma a dar resposta ao crescimento dos litígios em matéria administrativa e fiscal. Do mesmo passo, à data, extinguiu-se o “nado morto⁹⁰” Tribunal Central Administrativo, dando lugar aos Tribunais Centrais Administrativos Norte e Sul, e reservou-se para o Supremo Tribunal Administrativo as funções que devem caber a um órgão jurisdicional da cúpula, ou seja, a função de “dizer o Direito”.

Começando pelo órgão de cúpula da jurisdição administrativa e fiscal, o STA passou a desempenhar o papel típico de “supremo tribunal”, ou seja, órgão de definição do Direito, com competência de tribunal de *revista*, através do *recurso de revista*⁹¹, previsto no art. 150.º do CPTA, e da *uniformização de jurisprudência* (art. 152.º do CPTA), sem prejuízo dos recursos *per saltum* (art. 151.º do CPTA) e dos casos em que tem competência para julgar em primeira instância, sobretudo em matéria administrativa [art. 24.º, n.º 1, alínea a), do ETAF].

No que toca aos Tribunais Centrais Administrativos, a reforma de 2003 procedeu ao desdobramento do Tribunal Central Administrativo, criado como segunda instância e recurso⁹² em todo o país, dando lugar, à data, a dois novos Tribunais Centrais Administrativos Norte e Sul, com sede respetivamente no Porto e em Lisboa, com os poderes de cognição dos recursos em matéria administrativa e fiscal. A jurisdição administrativa e fiscal aproximou-se, assim, da jurisdição comum, com três instâncias, sendo que a regra é a do *duplo grau de recurso*. Ainda no âmbito dos Tribunais Centrais Administrativos, mais recentemente, estes voltaram a sofrer alterações significativas, tendo o DL n.º 74-B/2023, de 28/8, criado um novo TCA,

⁹⁰ Na medida em que, à data da criação do Tribunal Central Administrativo, a concentração numa única instância de recurso de todos os litígios em matéria administrativa e fiscal conduziria inexoravelmente ao seu estrangulamento, o que se veio a verificar logo na sua instalação.

⁹¹ Note-se que na versão originária do CPTA o recurso de revista era designado por “recurso *excepcional* de revista”.

⁹² Por regra, ou seja, sem prejuízo das referidas competências do STA.

desta feita, do Centro⁹³, “com o objetivo de contribuir para o descongestionamento do Tribunal Central Administrativo Norte e do Tribunal Administrativo Sul, onde se encontram, atualmente, as situações mais significativas de inadequação dos tempos de decisão e acumulação de pendências da jurisdição administrativa e fiscal”⁹⁴. O citado diploma veio ainda ampliar a especialização, já em vigor nos tribunais administrativos de primeira instância, à segunda instância. Foram criadas, dentro da secção administrativa, as subsecções administrativa comum, administrativa social, de contratos públicos⁹⁵.

No que toca aos Tribunais Administrativos de Círculo, aos quais compete conhecer, em primeira instância, da generalidade dos litígios, não se criaram mais tribunais, procedendo-se, assim, ao seu alargamento territorial, como se efetuou a agregação com os tribunais tributários de primeira instância, dando origem aos Tribunais Administrativos e Fiscais⁹⁶. Os tribunais administrativos de primeira instância também já obedecem à especialização, tendo sido criados juízos especializados de direito administrativo social; de contratos públicos; de urbanismo, ambiente e ordenamento do território, com as competências previstas no art. 44.º-A do ETAF.

A reforma da *justiça administrativa* de 2003, assim como as alterações posteriores (estas últimas, sobretudo, decorrentes da necessidade de dar resposta a um crescimento exponencial dos litígios em matéria administrativa e fiscal), dotou a jurisdição administrativa do ponto vista organizacional e dos meios tidos por necessários,

⁹³ Cujas sede, nos termos do disposto no art. 31.º, n.º 1, do ETAF, é em Castelo Branco. Juntamos aqui àqueles que defendem que a sede natural do TCA Centro deveria ser Coimbra, de resto, em harmonia com a repartição territorial dos tribunais de segunda instância (Tribunais da Relação) da jurisdição comum. Não obstante sermos adeptos da descentralização territorial, aliás, e desde logo pela nossa condição de nado e residente em região insular, nenhuma razão objetiva de racionalização do funcionamento da justiça justifica a opção pela localização que veio a ser escolhida para a sede deste Tribunal, de resto, ainda não instalado.

⁹⁴ Preâmbulo do DL n.º 74-B/2023, de 28/8.

⁹⁵ Na secção tributária foram criadas as subsecções tributária comum e a de execução fiscal e recursos contraordenacionais.

⁹⁶ Localizados em Almada, Beja, Braga, Castelo Branco, Coimbra, Funchal, Leiria, Lisboa, Loulé, Loures, Mirandela, Penafiel, Ponta Delgada, Porto, Sintra e Viseu, a lei prevê que possam funcionar de modo agregado, caso em que assumem a designação unitária de tribunais administrativos e fiscais. Atualmente, todos os tribunais de círculo estão agregados aos tribunais tributários de primeira instância, pelo que há 16 tribunais administrativos e fiscais de primeira instância. Apenas o Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa se mantém como tal.

abrangendo não só a criação dos tribunais, mas também as suas competências, por forma a que a tutela jurisdicional efetiva se tornasse uma realidade⁹⁷.

2. A evolução da investigação e do ensino do Direito Administrativo em Portugal

A Revolução de Abril não se manifestou apenas no Direito positivado, conforme descrito nos pontos anteriores. Também se manifestou na evolução da ciência do Direito Administrativo e no seu ensino. Obviamente que a emergência de reformas estruturantes concretizadoras do *Direito Constitucional pós-Revolução*, como a descentralização administrativa, o Código do Procedimento Administrativo de 1991, a *nova justiça administrativa* e muitos outros diplomas, como o Código dos Contratos Públicos⁹⁸ e a própria evolução da organização administrativa e do seu funcionamento, demandou a necessidade do seu estudo, como, de resto, demonstrámos⁹⁹.

O que se pretende evidenciar é que Abril de 1974 trouxe também a *democratização* do ensino público superior, com consequências no ensino do Direito Administrativo e na sua investigação. Basta pensar que, até 1989, apenas existiam duas Faculdades de Direito públicas em Portugal – Lisboa e Coimbra¹⁰⁰ –, sendo hoje em número de cinco¹⁰¹ e várias as privadas. Desta *democratização*, aliada ao factor referido no parágrafo anterior, resultou, em primeiro lugar, um crescimento muito significativo da produção da ciência do Direito Administrativo.

⁹⁷ Pese embora entendamos, à semelhança de PEDRO COSTA GONÇALVES, in *Vida Judiciária*, 1-9-2024, pp. 80-81, que o saldo é globalmente positivo, cremos que, no que toca à segunda instância, sobretudo quanto ao âmbito territorial do futuro TCA Centro (e aqui não curamos da localização da sua sede), que a mesma não vai permitir “aliviar” a pendência nos TCA Norte e Sul, continuando os constrangimentos nestes tribunais.

⁹⁸ Que entendemos não decorrer diretamente da Revolução de 1974, mas antes da *europização do Direito Administrativo*, em particular do Direito Europeu dos Contratos Públicos.

⁹⁹ Sendo certo que a enunciação/citação da doutrina feita ao longo do presente estudo, a propósito dos temas versados, está longe de ser exaustiva, nem, de resto, teríamos tal velocidade.

¹⁰⁰ Ainda que as duas com elevado número de vagas de acesso no primeiro ano (na ordem das quase cinco centenas).

¹⁰¹ Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra – 1290; Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa – 1913; Escola de Direito da Universidade do Minho – 1993; Faculdade de Direito da Universidade do Porto – 1994; Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa – 1996.

2.1.1. O crescimento exponencial da produção de ciência jusadministrativista

O Direito Administrativo do período pós-Revolução deixou de ser uma *disciplina esotérica*, como era apelidada na primeira metade do século XX¹⁰², assente, essencialmente, a Norte (Coimbra) nas doutrinas de AFONSO QUEIRÓ e ROGÉRIO EHRHARDT SOARES, cujos discípulos só se doutoraram após o 25 de Abril. Em Lisboa, o nome de MARCELLO CAETANO confundia-se com o *Direito Administrativo*, vindo a sua doutrina a ter como seu mais direto discípulo FREITAS DO AMARAL, único que se doutorou antes da Revolução de Abril (1967).

No que toca à literatura jusadministrativista, também a produção antes do 25 de Abril era escassa, quer quanto a teses de doutoramento em Direito Administrativo publicadas¹⁰³, quer quanto a manuais desta ciência do Direito¹⁰⁴. Facto totalmente revertido, sobretudo no início do presente século, tornar-se-ia uma tarefa hercúlea e fastidiosa o recenseamento dos doutorados em Direito Administrativo e respetivas teses publicadas, assim como as dissertações de mestrado publicadas (impresas) e as constantes dos repositórios das Universidades.

Atribuímos esta nova tendência a três ordens de razões.

A primeira prende-se com a transformação do Direito Administrativo de *disciplina esotérica* em *disciplina atraente*. A crescente administrativização da sociedade faz com que o Direito Administrativo esteja cada vez mais presente na vida dos cidadãos e, conseqüentemente, a procura de soluções para os conflitos daí emergentes suscite maior interesse por este ramo do Direito, mesmo numa perspetiva prática.

A segunda prende-se com a *especialização do Direito Administrativo*, bem patente no seu ensino, mas sobretudo na investigação, dando origem a um vasto conjunto de obras monográficas. O Direito Administrativo clássico, hoje dito *geral*, perdeu a sua centralidade para os ramos especiais, tais como: o direito dos contratos públicos, o direito do emprego público, o direito do urbanismo e do orde-

¹⁰² FREITAS DO AMARAL, *Última Lição*, cit., p. 44.

¹⁰³ Número de teses de doutoramento publicadas: entre 1958-1974: 2; entre 1974-1986: 0; entre 1987 e 2007: 16. De 1958-1974; André Gonçalves Pereira e Diogo Freitas do Amaral; entre 1987 e 2007; José Manuel Sérvulo Correia, Fernando Alves Correia, José Carlos Vieira de Andrade, António Cândido de Oliveira, João Caupers, Maria da Glória Garcia, Vasco Pereira da Silva, Maria João Estorninho, Paulo Otero, Luís Filipe Colaço Antunes, Mário Aroso de Almeida, Vital Moreira, David Duarte, Pedro Costa Gonçalves, Luís Cabral de Moncada, Maria Alexandra Aragão. *Apud* FREITAS DO AMARAL, *Última Lição*, cit., p. 60.

¹⁰⁴ Entre 1958-1974 (16 anos), 1 autor, 2 volumes; entre 1974-1985 (11 anos), 2 autores, 1 volume cada; entre 1986 e 2007 (21 anos), 9 autores, 11 volumes ao todo. *Apud* FREITAS DO AMARAL, *Última Lição*, cit., p. 45.

namento do território, o direito do ambiente, direito administrativo económico, direito de regulação, direito dos bens públicos e ainda outros emergentes, como direito da segurança social direito da energia, direito dos transportes¹⁰⁵.

A terceira prende-se com a proliferação dos cursos de pós-graduação (*stricto e lato sensu*) em Direito Administrativo, em particular nos ditos sub-ramos do *Direito Administrativo especial*, o que origina a produção científica subsequente, sobretudo ao nível das dissertações de mestrado, mas também dos trabalhos finais de algumas pós-graduações que exigem a apresentação de um trabalho como condição para a obtenção do diploma, ainda que não conferente de grau.

2.2. Um olhar sobre o estado da arte do ensino e da investigação do Direito Administrativo no Portugal pós-Revolução

Muito mudou no ensino, e sobretudo na investigação do Direito Administrativo, no Portugal pós-Abril de 1974. Nem tudo, à exceção da democratização do ensino público, assim como das reformas estruturantes na Administração Pública e no seu Direito, decorreu da Revolução dos Cravos. Fenómenos como a *europização* e a *globalização do Direito Administrativo* também condicionaram a evolução da investigação deste ramo do Direito¹⁰⁶.

Refletir sobre o ensino e a investigação do Direito Administrativo traz-nos, inevitavelmente, à memória as palavras proferidas pelo Professor Doutor J. C. VIEIRA DE ANDRADE na cerimónia de homenagem e apresentação dos estudos em sua homenagem, na sala do conselho científico da FDUC, quando dizia que “vívamos aqui como monges”, referindo-se à dedicação exclusiva à carreira académica, hoje cada vez mais excepcional, assim como ao facto de, durante grande parte

¹⁰⁵ Todavia, registamos com agrado duas teses de doutoramento recentes que “voltam” ao direito administrativo geral: TIAGO MACIEIRINHA, “Entre a legalidade e a proporcionalidade na atividade administrativa vinculada”, e RAUL RELVAS MOREIRA, “Convenção de Arbitragem em Direito Administrativo – Contributo para uma compreensão jurídico-administrativa da arbitragem”, ambas defendidas na Universidade Católica Portuguesa – Escola de Lisboa, a 24 de outubro de 2024 e a 5 de novembro de 2024, respetivamente.

¹⁰⁶ Sobre a influência da *globalização* e da *europização* do Direito Administrativo na metodologia da investigação jurídica, vide PAULO LINHARES DIAS, “O Direito Público Global e a sua influência na metodologia da investigação juspublicista”, in *Metodologias da Investigação no Direito (Público)/(Re)making Public Law Research*, Isabel Celeste Fonseca/Lorenzo Bujosa Vadell (coord.), Braga, 2022, pp. 199-220, disponível em <https://repositorium.sdum.uminho.pt/>.

da sua carreira, existir apenas uma licenciatura naquela casa e, mais tarde, apenas um mestrado, numa alusão crítica à proliferação de licenciaturas e de mestrados em Direito e ciências conexas. Ora, a nossa reflexão incide, justamente, sobre estes dois aspetos.

No que toca à dedicação exclusiva à carreira académica, e tendo a nossa formação de base em Direito (licenciatura) ocorrido nos idos anos letivos de 1989-1994, ainda convivemos com um quadro docente, na sua maioria, exclusivamente dedicado à academia¹⁰⁷, pelo que não concordamos com tal reflexão. Aliás, registamos como um dos aspetos positivos do ensino do Direito a abertura da academia ao exterior, mais concretamente, que tenha nos seus quadros académicos advogados ou magistrados, trazendo uma visão mais prática do Direito enquanto ciência. Embora sejamos acérrimos defensores de um ensino do Direito baseado numa sólida formação eminentemente teórica, entendemos que o facto de o académico ter experiência prática enriquece o seu conhecimento e, por essa via, a sua transmissão. Do mesmo passo, registamos o aumento significativo do intercâmbio entre as escolas de Direito, e não nos referimos aqui aos programas de mobilidade internacional¹⁰⁸, mas antes à participação dos docentes das diferentes escolas lusas nas atividades das outras, o que, no nosso tempo de discentes, se cingia à participação nos júris nas poucas provas de doutoramento. De igual modo, destacamos a crescente interação entre a jurisprudência e a doutrina, com a presença de magistrados nas formações das academias e a sua participação nas obras coletivas ou de especialidade.

Já no que concerne à proliferação de oferta formativa, aqui sim, somos mais reticentes. Não se ignorando que a procura por alunos, não só enquanto fonte de financiamento das instituições de ensino superior, mas também como forma de manutenção do prestígio das escolas, leva a uma necessidade de aumento, diversificação e inovação da oferta formativa, este crescente processo poderá ter como reverso da medalha a queda da qualidade da investigação científica, sobretudo no ensino pós-graduado, *stricto sensu*. Isto é, quando, atualmente, em todas as escolas de Direito concluem o segundo ciclo do ensino superior largas centenas de alunos, sobre os quais impende a obrigação de escrita e defesa de dissertações de

¹⁰⁷ O que não equivale a dizer à Faculdade, porquanto vivia-se a época dos denominados “turbo professores” e do apogeu das universidades privadas.

¹⁰⁸ Cuja importância também aqui assinalamos.

mestrado, desde logo, colocamos em causa a originalidade dos trabalhos¹⁰⁹, ou seja, a capacidade de encontrar temas inovadores e que contribuam para o avanço da ciência do Direito, em particular do Direito Administrativo. Por outro lado, como consequência da pandemia e do recurso (então obrigatório) aos meios telemáticos, proliferam as conferências e seminários por via telemática, que reputamos excessivas. Não é que a quantidade seja necessariamente inimiga da qualidade, mas a oferta excessiva de eventos de divulgação de conhecimento jurídico, nas mais diversas áreas do Direito, por via telemática, conduz à sua vulgarização. Julgo ser tempo, em jeito de reflexão final, de repensarmos a quantidade e, por esta via, a qualidade da oferta formativa nos diversos ciclos do ensino superior. Basta pensar que se realizarão por ano mais provas de doutoramento em Direito Público do que as que se fizeram nos intervalos (por vezes de décadas) indicados por FREITAS DO AMARAL¹¹⁰. Sendo certo que o insigne administrativista – de saudosa memória – pretendeu salientar a escassez da produção científica do passado, não contraria a preocupação que nos causa o excesso de oferta formativa do presente.

¹⁰⁹ Não confundir com autenticidade.

¹¹⁰ In *Última Lição*, *cit.*