

## O CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO: GENERALIDADES

*Wladimir Augusto Correia Brito<sup>1</sup>*

### 1. SOBRE O CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

#### 1.1. Conceito de Contencioso Administrativo

Tradicionalmente, em Portugal, o contencioso administrativo era concebido como uma garantia dos particulares não contra a Administração, mas sim contra os actos por esta praticados considerados como ofensivos dos seus direitos e legítimos interesses. A tónica do contencioso residia na legalidade do acto da Administração. Por essa razão, dizia Marcello Caetano<sup>2</sup> que no contencioso não se fazia o *“julgamento do órgão que praticou o acto ou da pessoa colectiva a que ele pertence. O que está em causa é a legalidade do acto, não o comportamento das pessoas. Reexamina-se o processo gracioso e a sua decisão à luz dos preceitos legais aplicáveis, a fim de emitir a final não uma condenação ou absolvição do pedido, mas um juízo de confirmação ou de anulação, meramente declaratório”*.

Como decorre deste conceito de contencioso ou de recurso contencioso, este é antes de mais uma segunda fase do processo administrativo, que, de acordo com Marcello Caetano, tem duas fases, a graciosa e a contenciosa, sendo esta última caracterizada pela apreciação jurisdicional da legalidade do acto administrativo. Segunda fase do processo administrativo esta que decorre junto dos Tribunais administrativos e que denota um conflito entre o particular e a Administração provocado por acto desta considerado ilegal e lesivo dos direitos e interesses legalmente protegidos.

Assim, podemos dizer que o contencioso administrativo confundia-se com regras processuais reguladoras da actividade da jurisdição administrativa tendentes a apreciar a legalidade de acto da Administração ofensivo dos interesses ou direitos do particular. Ou, mais especificamente, o contencioso nasce como uma garantia de natureza jurisdicional

---

<sup>1</sup> Licenciado, Mestre e Doutor em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Professor Associado da Escola de Direito da Universidade do Minho. Director do Departamento de Ciências Jurídicas Públicas da Universidade do Minho.

<sup>2</sup> Marcello Caetano, Manual de Direito Administrativo, Vol. II, Ed. Almedina, 1980, p.<sup>a</sup> 1327.

contra acto da Administração e, como diria Charles Debbasch<sup>3</sup>, “*regroupe l’ensemble des règles applicables à la solution juridictionnelle des litiges soulevés par l’activité administrative*”<sup>4</sup>.

É esta garantia jurisdicional, ou este conjunto de meios de reacção, que se coloca à disposição do particular para jurisdicionalmente reagir contra actos da Administração em defesa dos seus direitos e legítimos interesses, que começa por ser concebida como uma garantia dos particulares contra a Administração e que vai evoluir, embora lentamente, para uma garantia concedida a todos os sujeitos de direito (particulares ou pessoas colectivas, mesmo que de direito público) contra actos definitivos e executórios da Administração ofensivos de direitos ou de interesses legítimos. De seguida, o contencioso sofre uma evolução para passar a ser entendido como uma garantia jurisdicional contra todos os actos ofensivos de direitos e de interesses legítimos, mantendo-se ainda no quadro da ideia de que só a legalidade do acto e, em consequência, a sua confirmação ou anulação estariam em causa e poderiam ser apreciadas e declaradas pelo Tribunal. Finalmente, com a novíssima reforma do contencioso administrativo acaba por se admitir, como iremos ver, um novo conceito, segundo o qual o contencioso se confunde com a justiça administrativa, concepção esta que é, de certa forma, advogada por Sérvulo Correia<sup>5</sup> quando adopta uma concepção institucionalista de contencioso para o definir como “*a instituição caracterizada pelo exercício, por uma ordem jurisdicional administrativa, de jurisdição administrativa segundo meios processuais predominantemente específicos*”.

Quanto a nós, entendemos que o contencioso administrativo embora deva se entendido também sob o ponto de vista institucional, é essencialmente uma figura de natureza adjectiva ou processual. Assim, concordamos com Sérvulo Correia, quando configura o contencioso como “*uma ordem jurisdicional administrativa*”, ordem esta que é necessariamente constituída por um conjunto articulado de Tribunais administrativos criados e regulados por lei e hierarquicamente organizados. Mas, em nossa opinião, é predominantemente a perspectiva adjectiva ou processual que define o contencioso. De facto, para nós, o contencioso é um conjunto complexo e unitário de normas jurídico-processuais – regras e princípios – disciplinadoras da marcha do processo nos Tribunais

<sup>3</sup> Charles Debbasch, DEBBASCH, Charles, *Contentieux Administratif*, Ed. Dalloz, Paris, 1981, p.<sup>a</sup> 1.

<sup>4</sup> Já em 1947, dizia Marcello Caetano que o contencioso administrativo é “*o conjunto das contestações jurídicas a que dá lugar a acção administrativa, ou então o conjunto de regras relativas aos litígios organizados que a actividade da Administração pública suscita sejam quais forem as jurisdições a que são submetidas*”, aceitando ainda que o legislador “*emprega a expressão para se referir a “matéria da competência dos Tribunais administrativos”*”. Cfr. Marcello Caetano, *Manual de Direito Administrativo*, Ed. Ed. Coimbra Editora, Coimbra, 1947, p.<sup>a</sup> 525.

<sup>5</sup> Sérvulo Correia, *Direito do Contencioso*, Ed. Lex, Lisboa, 2005, p.<sup>a</sup> 34.

administrativos, colocadas à disposição normas dos particulares e das entidades público-administrativas para, judicialmente, fazerem (ou para realizarem) valer os seus direitos ou legítimos interesses e que regulam o processo decisório nessa jurisdição. Aqui, o contencioso é o processo jurisdicional administrativo.

Esta nossa concepção tem de comum com a de Sérvulo Correia o facto de ambos entendermos que a ideia de contencioso deve encerrar uma dimensão institucional e uma adjectiva. Mas, dela diverge pelo facto de na concepção deste administrativista de Lisboa o contencioso ser configurado como uma instituição com várias dimensões (a orgânica, a funcional, a material e a instrumental) em que predomina a dimensão orgânico-funcional – ou da ordem jurisdicional ou conjunto articulado de Tribunais –, de exercício de jurisdição administrativa, enquanto para nós no contencioso o que predomina é o conjunto complexo e unitário de específicas normas jurídico-processuais que consubstanciam o processo (jurisdicional) administrativo. O contencioso *é o processo jurídico-administrativo*.

Na nossa concepção, o contencioso surge predominantemente como um conjunto de *meios processuais específicos* destinados à realização de direito e de interesses legítimos na e pela jurisdição administrativa. Essa jurisdição nela aparece, portanto, como uma sua dimensão complementar, que, por isso, não pode deixar de ser estudada para se entender a instituição operacionalizadora desses meios.

De qualquer forma, a justiça administrativa, para usarmos a expressão consagrada por Vieira de Andrade, agora entendida de acordo com a nova ideia de contencioso administrativo adoptada pela actual reforma desse contencioso, é dotada de novos e mais eficazes meios processuais, nomeadamente para a execução das suas decisões, de novos poderes, que lhe permitem ir para além da simples apreciação da legalidade dos actos administrativos para condenar a Administração à prática de actos devidos e, em certos casos, até, para substituir-se à Administração na adopção de medidas. Numa palavra, é dotada de novos meios que lhe permitem garantir a tutela efectiva dos direitos e interesses legalmente protegidos.

## **1.2. Origem do Contencioso Administrativo**

O contencioso administrativo tem a sua origem histórica em França onde começa a ser construído a partir da Revolução Francesa e como reacção aos abusos dos

“parlamentos”<sup>6</sup> (2). Os revolucionários oitocentistas entendiam que o respeito pelo princípio da separação dos poderes<sup>7</sup>, que entretanto tinham proclamado como princípio básico da organização do Estado, impedia que à jurisdição ordinária fosse confiada a tarefa de julgar as questões contenciosas da Administração, razão pela qual a Assembleia rejeitou uma proposta no sentido de confiar o contencioso administrativo aos Tribunais comuns, preferindo instituir Tribunais administrativos pela Lei 16-24 de 1790<sup>8</sup>

Estes Tribunais eram constituídos por magistrados oriundos da própria administração activa — Rei, Ministros, Administradores de Departamento —, e com eles o contencioso administrativo era confiado à própria Administração activa. Criava-se uma “*jurisdiction d’exception*”, para usarmos a expressão de René Chapus<sup>9</sup>, com administradores-Juizes ou, por outras palavras, instituía-se o sistema de “*administration-juge*”.

Acontece que, em 1790, a Lei 7-16 de Outubro e a Lei 6-11 de Novembro acabaram por consagrar que as reclamações contra actos ilegais da Administração deveriam ser deduzidas junto do Rei e, mais tarde, com a monarquia constitucional, essa competência era atribuída aos Ministros.

Completa-se então o sistema de solução dos conflitos de natureza jurídico-administrativa, que ficou conhecido por sistema de “*justice retenue*” ou de justiça reservada<sup>10</sup> nas mãos do Governo, sistema que no ano VIII (1799) vai evoluir com a criação, pelo Consulado, de uma administração consultiva ao lado da administração activa. Na verdade, a Constituição do ano VIII criou o Conselho de Estado como um órgão consultivo do Chefe de Estado com competência para apreciar e emitir parecer sobre as questões contenciosas, parecer que carecia da homologação do Chefe de Estado. No mesmo ano, foram criados, nos Departamentos, os Conselhos de Prefeitura com funções contenciosas junto do Prefeito, que as exerciam sem necessidade de homologação.

Poder-se-á assim dizer que essa dualidade de justiça que a Revolução veio instituir respeita a velha tradição francesa do Ancien Régime que Richelieu, no seu Édito de 1641,

---

<sup>6</sup> Na época essa era a designação que se dava aos Tribunais comuns em França.

<sup>7</sup> Para maior desenvolvimento veja-se Sérvulo Correia, *Direito do Contencioso*, cit.<sup>a</sup>, p.<sup>a</sup> 45 e segs.

<sup>8</sup> No seu artigo 13.º proclamava solenemente a separação entre a jurisdição comum e a administrativa quando dispunha que “*Les fonctions judiciaires sont distinctes et demeureront toujours séparées des fonctions administratives. Les juges ne pourront, à peine de forfaiture, troubler, de quelque manière que ce soit, les opérations des corps administratifs, ni citer devant eux les administrateurs pour raison de leurs fonctions*”.

<sup>9</sup> René Chapus, *Droit du Contentieux Administratif* (8.ª edição), Ed. Montchrétien, Paris, 1999, p.<sup>a</sup> 35.

<sup>10</sup> “*A justiça reservada é aquela cujo exercício o soberano reserva para si, para o assumir directamente em vez de ‘delegar’ esse exercício nos Tribunais*”, diz-nos Rivero, *Direito Administrativo*, Ed. Almedina, Coimbra, 1981, p.<sup>a</sup> 160.

sintetizava, proibindo aos Tribunais comuns a apreciação de matérias contenciosas da administração<sup>11</sup>, e é com base nessa velha tradição que o princípio da separação dos poderes é interpretado<sup>12</sup>.

Acontece contudo que a criação de uma administração consultiva acabou por ser decisiva na evolução do contencioso administrativo, visto que o Conselho de Estado progressivamente foi-se impondo como órgão “autónomo” da administração activa, o que permitiu a passagem do sistema de “*justice retenue*” para o sistema de “*justice déléguée*”. Com efeito, a Lei de 24 de Maio de 1872 consagrou que o Conselho de Estado poderia decidir definitivamente e sem homologação ministerial os litígios de natureza administrativa, reconhecendo assim uma prática que, embora de natureza intermitente, vinha sendo imposta pelo Conselho desde 1848. O Governo delegava, deste modo, no Conselho de Estado a competência para decidir tais litígios sem intervenção do Chefe de Estado. Instala-se o sistema de “*justice déléguée*” e com ele surge a verdadeira jurisdição administrativa<sup>13</sup>.

Poder-se-á assim dizer que com essa lei fica concluído o processo de separação entre a administração activa e a consultiva, assumindo esta agora a natureza de jurisdição contenciosa administrativa, separação que passa a ser um princípio que tem de ser respeitado pelo Governo e no seio da própria Administração. Mas, essa mesma Lei, ao criar um Tribunal de Conflitos para dirimir os conflitos de competência entre a jurisdição ordinária e a administrativa, completa também a separação entre essas duas jurisdições. Assim, diz-nos Laubadère (1984: I: 434), “*par la conjugaison de ceux deux principes le système de la juridiction administrative était formé*”.

Contudo, embora o Conselho de Estado continuasse a reafirmar a sua competência como Tribunal administrativo de direito comum, o ponto é que, até ao final do século XIX, o sistema de administrador-Juiz formalmente é ainda o dominante, e só a partir do “*Arrêt Cadot*”, em que o Conselho abandona a doutrina de ministro-Juiz e admite o recurso directo, se põe definitivamente de lado tal doutrina.

---

<sup>11</sup> De acordo com René Chapus, Richelieu neste Édito proibia expressamente aos Tribunais “*de prendre à l’avenir connaissance d’aucunes affaires... qui peuvent concerner l’État, administration et gouvernement d’icelui*”. René Chapus, ob.<sup>a</sup> cit.<sup>a</sup>, p.<sup>a</sup> 35

<sup>12</sup> Ou, como mais sinteticamente diz Rivero, “*a jurisdição administrativa nasceu de um princípio interpretado à luz de uma tradição*”, princípio este que é o da separação dos poderes. Cfr. Rivero, ob.<sup>a</sup> cit.<sup>a</sup>, p.<sup>a</sup> 157.

<sup>13</sup> De acordo com George Vedel o entendimento do princípio da separação dos poderes pelos constituintes franceses não impunha a obrigatoriedade da separação da justiça administrativa da justiça comum, ou seja, do contencioso administrativo dos tribunais comuns. Contudo, diz-nos Sérvulo Correia que a invocada do princípio da separação dos poderes levou a que “*na prática subsequente ele servia para eximir a Administração da jurisdição*”.

O sistema do contencioso administrativo francês só fica completo com a reforma de 1953 que cria os Tribunais administrativos regionais, para substituir os velhos conselhos de prefeitura, pondo fim ao conselhos interdepartamentais, criados em 1926. O Conselho de Estado passa a conhecer exclusivamente dos recursos interpostos das decisões proferidas pelos Tribunais administrativos.

Agora, a razão que justifica a dualidade de justiça — a comum ou ordinária e a administrativa — já não é de ordem política mas sim técnica, pois entende-se que o direito administrativo aplicável no contencioso administrativo é um direito especial que exige uma jurisdição especial e Juízes especializados, diz-nos Laubadère<sup>14</sup> e <sup>15</sup>.

### 1.3. O Contencioso Administrativo em Portugal: Breve Análise da sua Evolução<sup>16</sup>

Em Portugal, o modelo adoptado foi o francês, o que veio a acontecer em 1845 com a criação de um contencioso administrativo com jurisdição reservada. Com efeito, em 1845, foi criado o Conselho de Estado que era um órgão da Administração activa que emitia parecer sobre a forma como dado litígio deveria ser decidido e submetia esse parecer ao Governo que, por sua vez, decidia sob a forma de decreto. Em 1870, o Conselho de Estado foi substituído pelo Supremo Tribunal Administrativo com competência também para emitir parecer em termos idênticos ao desse Conselho. Foram também criados os Conselhos de Distritos com a intervenção do Governador Civil. Era assim adoptado o modelo francês do administrador-Juiz.

Ultrapassada a fase conturbada dos anos 20, em que se chegou, primeiro, a atribuir aos Tribunais comuns da primeira instância e, de seguida, à Relação e ao Supremo Tribunal de Justiça competência para apreciar questões do contencioso administrativo, em

---

<sup>14</sup> Cfr. André de Laubadère, *Traité de Droit Administratif*, Vol. 1, Ed. LGDJ, Paris. 1984.

<sup>15</sup> Para maior desenvolvimento, veja-se, entre outros, Marcello Caetano, ob.<sup>a</sup> cit.<sup>a</sup>, p.<sup>a</sup> 1244/1246, Rivero, ob.<sup>a</sup> cit.<sup>a</sup> e Laubadère. Ob.<sup>a</sup> cit.<sup>a</sup>, e Sérulo Correia, ob.<sup>a</sup> cit.<sup>a</sup> p.<sup>as</sup> 43 a 76. Sobre a evolução do contencioso administrativo na Alemanha, nomeadamente a tese de Ono von Bahr sobre a necessidade de controlo da actividade do Executivo por Tribunais integrados no Poder Judicial e as doutrinas de von Gneist, von Geber, Laband, Iellinek, Otto Mayer, veja-se ainda Sérulo Correia, ob.<sup>a</sup> cit.<sup>a</sup>, p.<sup>as</sup> 77 c 121. Sobre o sistema inglês, veja-se Dicey, *An Introduction of the Law of the Cnstitution*, Ed. MacMillan, London, 1959, p.<sup>a</sup> 39 e segs e 183 e segs. e Sérulo Correia, ob.<sup>a</sup> cit.<sup>a</sup>, p.<sup>a</sup> 123 a 142.

<sup>16</sup> Para maior desenvolvimento, veja-se, para além das obras a seguir citadas, Marcello Caetano, ob.<sup>a</sup> cit.<sup>a</sup>, Vieira de Andrade, *A Justiça Administrativa*, 4.<sup>a</sup> edição, Ed. Almedina, Coimbra, p.<sup>a</sup> 27 e segs. e, em especial, sobre a origem e a evolução histórica do contencioso administrativo em Portugal, veja-se, por todos, Maria da Glória F. P. Dias Garcia, *Da Justiça Administrativa em Portugal. Sua Origem e Evolução*, Ed. Universidade Católica Portuguesa, Lisboa, 1994. Sérulo Correia, defende que na história do contencioso administrativo português e possível distinguir quatro fases. a saber. a primeira entre 1823 e 1933. a segunda entre 1933 e 1974. a terceira entre 1974 a 2004 e a quarta a partir de 2004. Cfr. Sérulo Correia ob.<sup>a</sup> cit.<sup>a</sup>, p.<sup>a</sup> 441 e segs.

1930, começa-se a construir a estrutura judiciária administrativa, primeiro, com a criação de Auditorias, na primeira instância, de um Tribunal superior denominado inicialmente Supremo Conselho da Administração Pública, e, ainda de um Tribunal de conflitos do tipo francês. Abandona-se, assim, o sistema de administrador-juiz e, em seu lugar, é instituído o sistema da “justiça delegada”<sup>17</sup>.

Com a reforma de 1933, foi extinto o Supremo Conselho da Administração Pública e criado o Supremo Tribunal Administrativo, dotado de jurisdição própria, instituindo-se agora uma ordem jurisdicional administrativa<sup>18</sup>e<sup>19</sup>. Mas, importa salientar que essa ordem jurisdicional continuava a estar integrada na Administração, posto que o Supremo Tribunal Administrativo funcionava junto da Presidência do Conselho de Ministros, situação que é alterada em 1974, após a Revolução de Abril. É então que, pelo Decreto-Lei n.º 250/74, de 12 de Junho, os Tribunais administrativos são integrados no Ministério da Justiça.

Faz-se notar, contudo, que a Constituição de 1976, apesar da forte implantação e aceitação dos Tribunais administrativos quer pela doutrina, quer pela jurisprudência, quer mesmo sócio-politicamente, acabou por qualificar esses Tribunais como Tribunais facultativos, deixando assim aberta a porta à criação de uma ordem jurisdicional unitária na qual esses Tribunais seriam integrados como Tribunais especializados. Por essa razão, dizem-nos Gomes Canotilho e Vital Moreira, na Anotação ao artigo 212.º da Constituição, que “*constitucionalmente considerados uma categoria facultativa, o estatuto dos Tribunais administrativos e fiscais está totalmente ausente da Constituição, ressalvados os princípios gerais válidos para todos os Tribunais*”<sup>20</sup>.

Em 1984, com a publicação do Decreto-Lei n.º 129/84, de 27 de Abril, foram revogadas as normas do Código Administrativo reguladoras da organização, competência e funcionamento dos Tribunais Administrativos, tendo sido criados os Tribunais

---

<sup>17</sup> De acordo com Sérvulo Correia no século XIX inicia-se o debate sobre a escolha do modelo de organização da jurisdição administrativa, verificando-se uma grande hesitação sobre o modelo que deveria ser adoptado. Para uns, o modelo a adoptar deveria ser o dualista segundo o qual o contencioso administrativo deveria estar separado da jurisdição comum, enquanto outros optavam pelo modelo monista que propugnava uma jurisdição unitária na qual as questões contenciosas seriam julgadas pelos Tribunais comuns. Do debate resulta uma outra tese que defende um modelo misto que aceita a criação de Secções especializadas nos Tribunais comuns para julgar as questões do contencioso administrativo. Sérvulo Correia, ob.<sup>a</sup> cit.<sup>a</sup>, p.<sup>a</sup> 446 e segs.

<sup>18</sup> A organização, competência e funcionamento dos Tribunais Administrativos passam a estar regulamentados a partir de 1940 até 1984 no Código Administrativo, embora legislação avulsa publicada depois da Revolução de Abril tivesse alterado várias normas, nomeadamente algumas de processo.

<sup>19</sup> Para um estudo mais desenvolvido dessa evolução, veja-se, por todos, Marcello Caetano, Ob.<sup>a</sup> cit.<sup>a</sup> p.<sup>a</sup> 526 e segs..

<sup>20</sup> In *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 2.<sup>a</sup> edição, Ed. Coimbra Editora, Coimbra, 1985.

Administrativos de Círculo, que vieram substituir as Auditorias Administrativas, mantendo-se, embora reestruturado, o Supremo Tribunal Administrativo.

Com esta reforma, criou-se um modelo de organização administrativa idêntico aos dos Tribunais comuns, acentuando a natureza jurisdicional desses Tribunais, que, nos termos da Constituição, são considerados órgãos de soberania que administram justiça em nome do povo.

Acontece que, em 1989, com a revisão da Constituição, os Tribunais administrativos encontraram pleno acolhimento na Lei Fundamental que lhes dedicou um artigo para nele consagrar o estatuto desses Tribunais, ao mesmo tempo que ampliava o conceito de justiça administrativa e reforçava a garantia dos particulares, subjectivizando a natureza do contencioso e pondo fim à clássica doutrina do “processo ao acto”, como muito bem defendia já Vasco Pereira da Silva (1996: 664/665). Agora, com esta revisão falece a concepção “actocêntrica” do contencioso e emerge, para se afirmar como noção central da justiça administrativa, a da relação jurídica administrativa, diz-nos este administrativista de Lisboa.

É, de certo modo, na esteira desta nova concepção constitucional da justiça administrativa e das próprias garantias dos particulares e não só, e com vista a dar-lhe expressão real, que, finalmente, a nova reforma da organização judiciária administrativa é levada a cabo em 2000-2001, culminando com a publicação da Lei n.º 13/2002, de 19 de Fevereiro, e da Lei n.º 15/2002, de 22 de Fevereiro, após discussão pública promovida pelo Ministério da Justiça em colaboração com as Escolas de Direito das Universidades públicas portuguesas que tiveram a tarefa de organizar conferências e debates sobre a justiça administrativa. Aprovava-se, com a primeira Lei, o Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, e, com a segunda, o Código de Processo nos Tribunais Administrativos e Fiscais. Trata-se da mais radical reforma do contencioso feita em Portugal desde 1933<sup>21</sup>.

De acordo com a evolução da ideia de contencioso administrativo, verificamos que, actualmente, ela é reconduzida à ideia de justiça administrativa, com uma específica organização judiciária e regras de processo. É esta justiça administrativa, assim entendida, que vamos aqui estudar, tendo sempre em atenção as duas leis acima referidas que actualmente a regulam.

---

<sup>21</sup> Sobre as principais características desta reforma, veja-se, entre outros, Mário Aroso de Almeida, Breve Introdução à Reforma do Contencioso Administrativo, in Cadernos de Justiça Administrativa, n.º 32, p.ª 3 e segs.



## **Conclusão**

Podemos concluir, dizendo com Sérvulo Correia<sup>22</sup>, que foram três as fases da evolução histórica do contencioso administrativo português, fases cujas características mais relevantes este administrativista sintetiza da forma seguinte:

### 1.ª Fase de 1832 a 1933

#### Características Gerais:

- a) Cíclica hesitação entre o modelo monista (atribuição aos Tribunais comuns da jurisdição nas causas administrativas) e o modelo dualista (existência paralela de uma justiça comum e de um contencioso administrativo)
- b) Vagarosa transição do sistema do administrador-juiz (ou da jurisdição reservada) para o sistema dos tribunais administrativos
- c) Lenta evolução do sistema de contencioso por atribuição ou enumeração para o de contencioso por definição;
- d) Evolução de uma função subjectivista para uma função objectivista da jurisdição;
- e) Tardia formulação de um regime processual específico;
- f) Predominância do contencioso da administração local.

### 2.ª Fase: de 1933 a 1974

#### Características Gerais

- a) Consolidação de um modelo dualista de tribunais ordinários e tribunais administrativos, isto é, da existência paralela de uma justiça comum e de um Contencioso Administrativo;
- b) Titularidade de jurisdição própria pelos tribunais administrativos;
- c) Estruturação complexa e desempenho de funções meramente jurisdicionais pelo Supremo Tribunal Administrativo;
- d) Aquisição, pelo contencioso de anulação dos actos administrativos, da natureza de contencioso por definição;
- e) constitucionalização da garantia de recurso contencioso de anulação dos actos administrativos definitivos e executórios;
- f) Larga dominância da função objectivista do Contencioso Administrativo;

---

<sup>22</sup> Cfr. Sérvulo Correia ob.ª cit.ª., p.ª 441 e segs

- g) Aperfeiçoamento de regimes processuais específicos diferenciados para a administração central e para a administração local no tocante à impugnação de actos administrativos;
- h) Surgimento incipiente da arbitragem.

3.ª Fase: de 1974 a 2004

Características Gerais

- a) Constitucionalização de todos os elementos estruturantes do Contencioso Administrativo;
- b) Integração dos Tribunais Administrativos no Poder Jurisdicional e estabilização da ordem jurisdicional administrativa através de uma garantia institucional;
- c) Diversificação da tipologia dos Tribunais administrativos e do esquema das suas competências em razão da hierarquia;
- d) Aquisição pelo contencioso de plena jurisdição da natureza de contencioso por definição ou contencioso «próprio»;
- e) Omniabrangênciada impugnação das normas regulamentares;
- f) Introdução de novos meios processuais acessórios;
- g) Jurisdicionalização da execução das sentenças administrativas;
- h) Intensificação do controlo da margem de livre decisão administrativa;
- i) Reforço da função subjectivista do Contencioso Administrativo sem prejuízo da conservação de uma paralela função objectivista;
- j) Dinamização da acção popular como meio de defesa de interesses metaindividuais qualificados;
- l) Atenuação da dualidade de tramitações no recurso contencioso de anulação;
- n) Admissão legislativa expressa da arbitragem

## 2. A JUSTIÇA ADMINISTRATIVA

### *Secção I — Conceito de Justiça Administrativa*

#### 2.1. Introdução

Como se sabe já, originariamente, o contencioso administrativo traduzia-se exclusivamente na ideia de uma garantia dos particulares contra actos ilegais da

Administração ofensivos dos seus direitos e legítimos interesses. Contudo, essa ideia não resiste à profunda alteração do modelo de organização administrativa, cada vez mais complexo, decorrente quer da descentralização, quer da desconcentração, acabando por se condensar no conceito de garantia, agora com um âmbito mais alargado, por nele se integrar não só a garantia dos particulares como também a dos entes públicos e por constituir esse conceito no seu núcleo fundamental.

Esta evolução da ideia de contencioso administrativo vai ser acolhida na Constituição a partir da revisão de 1989, que a institucionaliza como uma ordem jurisdicional específica constituída por Tribunais administrativos, integrados no órgão de soberania Tribunais, acolhimento que aponta para a ideia de justiça administrativa em sentido estrito<sup>23</sup>, ao mesmo tempo que introduz um novo conceito central do Direito Administrativo e do contencioso administrativo, que é o da *relação jurídica administrativa*, subjectivizando assim o contencioso e alargando, com tal subjectivização, o âmbito de protecção quer dos particulares quer dos entes públicos.

Nesta perspectiva, a Constituição, a partir da revisão de 1989<sup>24</sup> em que, como defende Vasco Pereira da Silva<sup>25</sup>, fica consumada “*a institucionalização plena da justiça administrativa*”, oferece, de imediato, uma primeira noção desta justiça toda ela centrada na relação jurídica entre sujeitos de direito e a Administração *lato sensu*, incluindo nesses sujeitos pessoas colectivas de direito público (entes administrativos). Deste modo, a justiça administrativa deixa de ser exclusivamente uma garantia dos particulares, para passar a ser uma garantia de defesa dos direitos e legítimos interesses dos sujeitos (de todos os sujeitos) de direito contra actos da Administração ofensivos desses direitos e

---

<sup>23</sup> A este propósito diz-nos Maria da Glória F. P. Dias Garcia que "a expressão 'justiça administrativa' mais não é do que uma dimensão jurídico-valorativa da acção estadual recorda ainda hoje, em especial junto de muitos juspublicistas dos Estados que receberam a influência do sistema administrativo francês, um conjunto de órgãos jurisdicionais detentores do competência para julgar conflitos jurídicos que envolvem a administração e os particulares \_ Tribunais administrativos - (...)". Cfr. Maria da Glória F. P. Dias Garcia, ob.<sup>a</sup> ci.<sup>a</sup> p.<sup>a</sup> 17.

Sobre esta questão, veja-se ainda a concepção institucionalista de contencioso administrativo defendida por Sérvulo Correia na obra citada p.<sup>a</sup> 34 e segs..

<sup>24</sup> Com efeito, o n.º 3 do artigo 212.º da Constituição estabelece que “*competem aos Tribunais administrativos e fiscais o julgamento das acções e recursos contenciosos que tenham por objecto dirimir os litígios emergentes das relações jurídicas administrativas e fiscais*”.

<sup>25</sup> Vasco Pereira da Silva, Breve Crónica de uma Reforma Anunciada, in Cadernos de Justiça Administrativa, n.º 1, Janeiro/Fevereiro de 1997, p.<sup>a</sup> 3. Veja-se ainda a reafirmação deste pensamento em O Contencioso Administrativo com Direito Constitucional Concretizado ou ainda por concretizar?, Ed. Almedina, Coimbra, 1999, p.<sup>a</sup> 29.

interesses<sup>26</sup>. Mas, para além disso, a justiça administrativa também surge agora como uma garantia da legalidade da actividade administrativa na prossecução do interesse público.

Assim sendo, pensamos que se pode definir a *justiça administrativa* (em sentido restrito<sup>27</sup>) *como uma ordem jurisdicional específica, constitucionalmente consagrada e integrada no órgão de soberania Tribunais, e especializada na resolução dos litígios emergentes das relações jurídicas de direito público-administrativo entre a Administração Pública e outros sujeitos de direito*. De acordo com este conceito, a justiça administrativa é um conjunto complexo de órgãos jurisdicionais (Tribunais) integrados na categoria dos Tribunais administrativos com competência para dirimir, com recurso às normas de direito público administrativo, litígios materialmente administrativos<sup>28</sup>.

## 2.2. Estatuto Constitucional da Justiça Administrativa

Como tivemos a oportunidade de dizer, o nosso contencioso administrativo até à reforma de 2002 seguiu de perto o modelo francês, o que teve consequências a vários níveis da regulamentação entre nós da Justiça Administrativa, de certa forma até sob o ponto de vista constitucional<sup>29</sup>.

---

<sup>26</sup> Em sentido próximo, veja-se José Carlos Vieira de Andrade, *A Justiça Administrativa*, 4.ª edição, Ed. Almedina, Coimbra, p.ª 10/11.

<sup>27</sup> Dizemos em sentido restrito por concordarmos com MARIA DA GLÓRIA F. P. DIAS GARCIA (1994: 18) quando defende que também pode haver justiça administrativa sem que os Tribunais sejam chamados a intervir, embora hoje continua a predominar “*a ideia de que a ‘justiça administrativa’ se confina à justiça realizada pelos Tribunais administrativos, pondo termo a litígios envolvendo a administração e os particulares*”, e ainda porque, nesse sentido, não se integram as regras de processo.

<sup>28</sup> Sobre o conceito de justiça administrativa, veja-se, por todos, José Carlos Vieira de Andrade que analisa as diferentes dimensões ou sentidos — material ou substancial, funcional e orgânico-processual — da noção dessa justiça administrativa, acabando por defender uma complexa concepção, que classifica de restrita, segundo a qual “*a justiça administrativa poderá ser apresentada como o conjunto institucional ordenado normativamente à resolução de questões de direito administrativo, nascidas de relações jurídicas externas, atribuídas à ordem judicial administrativa e a julgar segundo um processo administrativo específico (...)*”. Cfr- José Carlos Vieira de Andrade, ob.ª cit.ª, p.ª 9 e segs.

<sup>29</sup> Como se sabe, em França, desde a Revolução, as diversas constituições francesas, com excepção das do ano VIII e de 1852, não se referiram ao Conselho de Estado, nem aos Tribunais Administrativos. O Conselho de Estado nela apareceu sempre como um Conselho do Governo. Mesmo o texto actual da Constituição refere-se ao Conselho de Estado como um órgão consultivo do Governo (cfr. artigos 13.º e 37.º a 39.º). Só a partir de 1987, é que a jurisdição administrativa passa a ter existência constitucional, para usarmos a expressão de René Chapus, pela via de interpretação feita pelo Conselho Constitucional do Preâmbulo da Constituição de 1946. De facto, o Conselho Constitucional lançando mão à referência feita aos “*principes fondamentaux reconnus par les lois de la République en ce qui concerne (...), les juridictions administratives (...)*” no Preâmbulo da Constituição de 1946 extraiu, diz-nos René Chapus, o reconhecimento constitucional da existência dos Tribunais administrativos, bem como, nomeadamente, do estatuto da independência e da reserva do domínio de competência dos Tribunais administrativos. Cfr. René Chapus,

Na verdade, sob este ponto de vista, tal como aconteceu em França, nem a Constituição de 1933, nem a de 1976 tiveram a preocupação de consagrar um Estatuto jurídico-constitucional de contencioso administrativo, deixando à lei ordinária a regulamentação desse contencioso. Aliás, dissemos já que, mesmo em 1976, a Constituição, ao indicar as categorias de Tribunais, integrou os Tribunais administrativos na categoria de Tribunais facultativos, não se preocupando com o Estatuto desses Tribunais, inequivocamente integrados na tradição judiciária portuguesa.

Só com a revisão constitucional de 1989 é que, na verdade, a Constituição consagra um estatuto mínimo da justiça administrativa, quando estabelece uma ordem jurisdicional administrativa, que deixa de ser uma categoria facultativa de Tribunais, para passar a estar constitucionalmente institucionalizada<sup>30</sup>. A partir de então, os Tribunais administrativos (e fiscais) passam a constituir uma ordem jurisdicional específica, encimada por um Supremo Tribunal Administrativo e constituída por Tribunais Administrativos e (Fiscais) com a função de “*dirimir os litígios emergentes das relações jurídicas administrativas e fiscais*”. É este estatuto que a revisão da Constituição de 1997 vai manter e reforçar, não só reafirmando que os Tribunais administrativos e (fiscais) constituem uma categoria especial de Tribunais, como regulando “*de um modo novo a garantia constitucional de acesso à justiça administrativa (...)*”<sup>31</sup>.

Observando esse estatuto, poderemos dizer, em primeiro lugar, que os Tribunais administrativos aparecem agora constitucionalmente como uma das categorias de Tribunais ao lado e em pé de igualdade com a categoria dos Tribunais ordinários, encimados pelo Supremo Tribunal de Justiça<sup>32</sup>, e do Tribunal de Contas; de seguida, a Constituição -estabelece a estrutura hierárquica dos Tribunais administrativos (e fiscais) — artigo 212.º, n.º 1 —, a forma de eleição do Presidente do Supremo Tribunal Administrativo — artigo 212.º, n.º 2 — e a competência desses Tribunais — artigo 212.º, n.º 3. Finalmente, a Constituição estabelece uma reserva (material) de jurisdição administrativa<sup>33</sup>. É este o Estatuto constitucional dos Tribunais Administrativos que,

---

*Droit du Contentieux Administratif* (8.ª edição), Ed. Montchrétien, Paris, 1999, p.ª 46 e 47. No mesmo sentido, veja-se, ainda, Laubadère, *Traité de Droit Administratif*, Vol. 1, Ed. LGDJ, Paris 1981: 447 e segs..

<sup>30</sup> Cfr. artigos 211.º e 214.º da Constituição revista em 1989.

<sup>31</sup> Vasco Pereira da Silva, *Ventos de Mudança no Contencioso Administrativo*, Ed. Almedina, Coimbra, 2000, p.ª 90.

<sup>32</sup> Cfr. a alínea *b*) do artigo 209.º da Constituição de 76, após a revisão de 1989, e a alínea *c*) do artigo 209.º da mesma Constituição, após a revisão de 1997.

<sup>33</sup> Relativamente a essa reserva, sectores da doutrina entendem que é uma reserva material absoluta, que exclui todo e qualquer outro Tribunal de apreciar e de decidir litígios administrativos, e outros, como por exemplo Vieira de Andrade defendem que é uma reserva material relativa por se entender, como acontece com este Professor de Coimbra, que “*a intenção do legislador constitucional foi aqui a de definir o conjunto*

formalmente, é semelhante ao dos Tribunais ordinários, o que, pela primeira vez e de forma inequívoca, coloca estes Tribunais no mesmo nível daquele que tradicionalmente as Constituições portuguesas sempre reservaram aos Tribunais ordinários, isto é, como órgãos do poder soberano. Por outro lado, tal estatuto constitucional também confere dignidade constitucional ao dualismo da ordem judiciária portuguesa.

### 2.3. Fontes da Justiça Administrativa<sup>34</sup>

#### 1) Antes do 25 de Abril de 1974: A Lei ordinária

No que se refere às fontes da Justiça Administrativa, podemos dizer que, até à Constituição de 1933, a lei ordinária — Lei e Decreto-Lei — era a única fonte do Contencioso Administrativo. Não vamos aqui indicar os vários Decretos que no século XIX regularam o contencioso administrativo<sup>35</sup>, mas, pela importância marcante que tiveram na história do contencioso administrativo português, não podemos deixar de referir os seguintes:

— Decreto n.º 9.340, de 7 de Janeiro de 1924, que, retomando a posição já adoptada em 1892, pelo Decreto de 21 de Abril, transfere para os Tribunais comuns o contencioso administrativo, extinguindo as auditorias e o Supremo Tribunal Administrativo;

— Decreto n.º 11.250, de 19 de Novembro de 1925, que restaura os Tribunais administrativos e o Supremo Tribunal Administrativo;

---

*nuclear das tarefas atribuídas à ‘nova jurisdição’ (no momento em que é tornada obrigatória) e essa intenção se satisfaz perfeitamente pela definição do âmbito-regra, de um modelo típico”, posição que mantém na última edição dessa sua obra, Veja-se Vieira de Andrade. Ob.<sup>a</sup> cit.<sup>a</sup>, p.<sup>a</sup> 110 e a Justiça Administrativa, 11.<sup>a</sup> edição, Ed. Almedina, Coimbra, 2011, p.<sup>a</sup> 88 e segs, em especial p.<sup>a</sup> 99.*

<sup>34</sup> Para maior desenvolvimento veja-se Sérvulo Correia, ob.<sup>a</sup> cit.<sup>a</sup>, p.<sup>a</sup> 440 e segs.

<sup>35</sup> Contudo, sempre se dirá que o modelo francês de justiça administrativa foi introduzido em Portugal pelo Decreto n.º 23, de 16 de Maio de 1832, sob a influência da doutrina jusnaturalista de pendor racionalista de CHARLES JEAN BONNIN, que, diz-nos Maria da Glória F. P. Dias Garcia “*defende a separação dual dos poderes estatais — o acolhimento constitucional a esta tese é dado concitando no rei a competência para nomear Juizes e a competência superior da administração — e a que coloca na especialidade da lei que a administração executa o traço distintivo entre o judicial e o administrativo*”. Maria da Glória F. P. Dias Garcia, ob.<sup>a</sup> cit.<sup>a</sup>, p.<sup>a</sup> 447.

Pode ver-se em Marcello Caetano, Manual, cit.<sup>a</sup>, p.<sup>a</sup> 1277 a 1283 a descrição da evolução histórica do contencioso administrativo, com minuciosa indicação das suas fontes formais desde o século XIX até 1933, e em Maria da Glória F. P. Dias Garcia. Cfr. Marcello Caetano, Manual cit.<sup>a</sup>, p.<sup>a</sup> 1277 a 1283 e Maria da Glória F. P. Dias Garcia, ob.<sup>a</sup> cit.<sup>a</sup> p.<sup>a</sup> 414 e segs., e em especial 468 e segs.).

— Decreto n.º 12.258, de 4 de Setembro de 1926, que volta a extinguir os Tribunais administrativos, atribuindo aos Tribunais comuns competência para apreciar as questões contenciosas administrativas, quando reprimada, repondo em vigor, o Decreto n.º 9.340, de 7 de Janeiro de 1924;

— Decreto n.º 18.017, de 28 de Fevereiro de 1930, que restaura os Tribunais Administrativos, criando o Supremo Conselho da Administração Pública e auditorias administrativas. Com esse Decreto, o contencioso administrativo conquista o seu espaço, afirmando-se como uma categoria jurisdicional específica e especializada, no universo judiciário português.

A partir de 1933, o Estado Novo, depois de ter extinguido, em 1931, o Supremo Conselho da Administração Pública para criar o Supremo Tribunal Administrativo, continua a regular o contencioso administrativo por Decreto. De facto, a Lei Fundamental de 1933 nenhuma referência faz ao contencioso administrativo, sendo esta ordem jurisdicional tratada sempre por lei ordinária — Lei e Decreto-Lei.

Com efeito, em 1940, pelo Decreto n.º 31.095, de 31 de Dezembro, aprova-se o Código Administrativo (que ficou conhecido pelo Código Administrativo de 1940) que regula o contencioso administrativo até à primeira séria reforma feita em 1984. Antes, porém:

— O Decreto-Lei n.º 32.572, de 14 de Outubro de 1941, extinguiu a Auditoria de Coimbra;

— O Decreto-Lei n.º 40.768, de 8 de Setembro de 1956, aprovou a Lei Orgânica do Supremo Tribunal Administrativo e o Decreto-Lei n.º 41.234, de 20 de Agosto de 1957, aprovou o Regulamento deste Tribunal Supremo.

## **2) Após 25 de Abril de 1974<sup>36</sup>**

### **a) A Constituição**

Após o 25 de Abril de 1974, a Constituição passa a ser uma fonte directa da justiça administrativa. Na verdade, a Constituição de 1976, como já dissemos, faz no seu artigo

---

<sup>36</sup> Para maior desenvolvimento, veja-se Sérvulo Correia, ob.<sup>a</sup> cit.<sup>a</sup>, p.<sup>a</sup> 533 e segs.

212.º uma primeira referência aos Tribunais administrativos para integrá-los na categoria de Tribunais facultativos, mas a partir da revisão de 1989, com os artigos 211.º e 214.º, a justiça administrativa passa a ser considerada como uma categoria específica de justiça constitucionalmente reconhecida e garantida, situação que a revisão de 1997 confirma, ao mesmo tempo que reforça o princípio da plena jurisdição dos Tribunais administrativos.

Podemos assim dizer que, a partir de 1974, ou, mais especificamente, da Constituição de 1976, a Lei Fundamental passa a ser a primeira e a mais importante fonte formal da justiça administrativa e o principal garante da sua afirmação como uma sistema judicial de plena jurisdição.

#### **b) A Lei Ordinária**

Contudo, para além da Constituição, a lei ordinária — Lei e Decreto--Lei — continuou a ser uma importante fonte formal da justiça administrativa. De facto, a partir da revolução de Abril de 1974, vários foram os diplomas legais que, sob a forma de Lei ou de Decreto-Lei, regulamentaram o contencioso administrativo. Assim, só para indicarmos os mais significativos, começaremos por falar do Decreto-Lei n.º 250/74, de 12 de Junho, que integrou os Tribunais Administrativos no Ministério da Justiça e o Decreto-Lei n.º 509/74, de 2 de Outubro, que manda que o auditor seja nomeado pelo Ministro da Justiça, o que tem como consequência a revogação do artigo 800.º do Código Administrativo.

Em 1977, o Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho, veio “*reforçar as garantias da legalidade administrativa e dos direitos individuais dos cidadãos perante a Administração Pública*” e “*introduzir alterações em matéria de execução das sentenças dos Tribunais administrativos, por forma a ampliar os meios adequados a assegurar o perfeito cumprimento dos julgados (...)*”, como se afirma no seu Preâmbulo.

A primeira grande reforma do contencioso administrativo é feita em 1984 pelo Decreto-Lei n.º 129/84, de 27 de Abril, que aprova o Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais e em 1985, pelo Decreto--Lei n.º 267/85, de 16 de Julho, que regula o processo nos Tribunais administrativos, diplomas que, como já dissemos, têm um carácter inovador.

Sob o ponto de vista orgânico, em 1996, o Decreto-Lei n.º 229/96, de 29 de Novembro, cria o Tribunal Central Administrativo, como uma instância intermédia entre os Tribunais Administrativos de círculo e o Supremo Tribunal Administrativo, com vista a descongestionar o cada vez mais crescente volume de processos neste Tribunal Supremo.



Finalmente, a mais profunda reforma da justiça administrativa é feita pela Lei n.º 13/2002, de 19 de Fevereiro, que aprova o novo -Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais e pela Lei n.º 15/2002, de 22 de Fevereiro, que aprova o Código de Processo nos Tribunais Administrativos.

Em conclusão, são estas as mais significativas e marcantes fontes formais da Justiça Administrativa, fontes que assinalam as etapas mais significativas da evolução histórica dessa justiça.

### **3. MODELOS DE JUSTIÇA ADMIISTRATIVA**

#### **3.1. Introdução**

De acordo com Vieira de Andrade<sup>37</sup>, “*para se apreciar os modelos de justiça administrativa é importante, desde logo, ter em conta a evolução verificada no modo como se concebe a vinculação da Administração à lei e ao Direito, como se entende a divisão dos poderes entre Legislador, Administrador e Juiz, como se encara a sujeição da Administração ao interesse público e a garantia da protecção dos direitos e interesses dos administrados*”. De facto, se a questão da vinculação da Administração à Lei e ao Direito, em nossa opinião, não tem grande relevância nesta sede, já o modo como se entende a separação dos poderes, em especial a separação entre a Administração e a Justiça, e a garantia de protecção dos particulares são, como já tivemos a oportunidade de ver, especialmente relevantes para a caracterização dos modelos de justiça administrativa, exactamente porque é com base neles que se tem vindo a fazer a distinção entre os dois grandes modelos de justiça administrativa, a saber: o *administrativista* e o *jurisdicionalizado ou judicialista*<sup>38</sup>.

Importa dizer que a caracterização desses modelos é feita sob o ponto de vista do entendimento da teoria da separação dos poderes e sob o ponto de vista processual.

---

<sup>37</sup> Vieira de Andrade, ob.<sup>a</sup> cit.<sup>a</sup>, (11.<sup>a</sup> edição), p.<sup>a</sup> 13.

<sup>38</sup> Não se ignora a existência de um modelo misto no qual a competência para apreciar e decidir questões contenciosas administrativas está repartida pelos Tribunais judiciais comuns e pelos Tribunais administrativos. Assim acontece na Bélgica e na Itália. Para maior desenvolvimento, veja-se Marcello Caetano, Manual cit.<sup>a</sup>, p.<sup>a</sup>1254.

### 3.2. O Modelo Administrativista <sup>39</sup>

a) Sob o ponto de vista do entendimento da teoria separação dos poderes, na ocorrência da separação entre a Administração e a Justiça, este modelo, que tem como lema “*judgar a administração é ainda administrar*”, originariamente caracteriza-se pela absoluta separação entre a Administração e a Justiça e pela atribuição aos órgãos superiores da Administração do poder de apreciar e de decidir, numa palavra, de julgar, os litígios administrativos. Nele, o contencioso é confiado à própria Administração activa, que, pela via de “*jurisdiction d’exception*”, para usarmos a expressão de René Chapus<sup>40</sup>, julga os litígios. Este modelo consubstancia o sistema de “*justice retenue*” ou de justiça reservada <sup>(25)</sup> nas mãos do Governo. Embora a competência para decidir os litígios administrativos continue a ser da administração activa, *maxime* do Governo, esta passa a ser “auxiliada” no processo de resolução dos litígios administrativos por órgão especializado da administração consultiva ao qual se atribui competência para apreciar e emitir pareceres sobre as questões contenciosas, que teriam de ser submetidos à homologação do Governo. O modelo administrativista perde agora a sua radical pureza e começa a evoluir para um modelo “*mitigado*” para usarmos a expressão de Vieira de Andrade<sup>41</sup> e, com ele, um modelo de “*justice déléguée*”, quando se reconhece ao órgão consultivo competência para decidir definitivamente e sem homologação ministerial os litígios de natureza administrativa. Poder-se-á, assim, dizer que esse modelo conhecido originariamente por modelo de “administrador-Juiz” e de “*justice retenue*” evolui, com a criação de uma administração consultiva, para um modelo de “*justice déléguée*”. Em qualquer caso, é sempre um modelo em que é a Administração que julga.

b) Sob o ponto de vista processual, este modelo caracteriza-se pelo facto de postular um processo ao acto e uma fiscalização exclusivamente da legalidade. Assim, sob este ponto de vista, o modelo é por natureza objectivista, tendo no recurso de anulação do acto administrativo o seu principal meio processual. Tal não significa que, complementarmente, não sejam admitidos outros meios processuais, como acontece com a apreciação de litígios decorrentes de contratos administrativos e relativos à responsabilidade civil, em que o contencioso passa a ser de plena jurisdição, embora limitado “*ao princípio da decisão*”

<sup>39</sup> Adoptado em França e em Portugal (até 1984), por exemplo.

<sup>40</sup> René Chapus, ob.ª cit.ª, p.ª 35.

<sup>41</sup> Cfr. Vieira de Andrade, *A Justiça Administrativa*, cit.ª 4.ª edição, p.ª 19.

*administrativa prévia e a impossibilidade de injunções directas à administração*”, diz-nos Vieira de Andrade<sup>42</sup>.

Assim, sob o ponto de vista processual, este modelo comporta um contencioso por definição ou natural, que é o do recurso de anulação do acto administrativo, e um contencioso por atribuição que é o dos contratos e da responsabilidade civil, sendo que, em ambos os casos, o processo, embora não corra por verdadeiros Tribunais, tem uma natureza próxima dos processos judiciais.

### **3.3 Modelos Jurisdicionalizados ou Judicialistas<sup>43</sup>**

a) Sob o ponto de vista do entendimento da teoria da separação dos poderes, este modelo, embora respeite a separação entre a Administração e a Justiça, atribui aos Tribunais comuns competência para julgar os litígios administrativos. Deste modo, e de acordo com o princípio-regra deste modelo, segundo o qual julgar a Administração é julgar, as questões contenciosas podem ser apreciadas por Tribunais integrados numa ordem jurisdicional única, mesmo que no interior desta ordem sejam criados Tribunais especializados em questões de natureza administrativa. As questões administrativas

---

<sup>42</sup> Cfr. Vieira de Andrade, *A Justiça Administrativa*, cit.<sup>a</sup> 4.<sup>a</sup> edição, p.<sup>a</sup> 21.

<sup>43</sup> Adoptado na Alemanha (a partir da Lei de 21 de Janeiro de 1960 — para maior desenvolvimento, veja-se Forsthof, 1969: 180 e segs., e Gonzalez-Varas Ibañes, 1993); em Espanha (a partir da Lei de 27 de Dezembro de 1956), e agora em Portugal a partir da Lei n.º 13/2002, de 19 de Fevereiro, e da Lei n.º 15/2002, de 22 de Fevereiro. Faz-se notar que em França com a reforma de 1987, em que se cria o Cours Administratives d’Appel, e em especial com a reforma de 2000 — Ordonnance n.º 2000-387, o Décret n.º 2000-388 e o Décret n.º 2000-389, de 4 de Maio — o tradicional modelo francês de justiça administrativa cuja decadência vinha sendo já assinalada pela doutrina, começa a ser abandonado e substituído por um outro que se aproxima do modelo judicialista. Cfr. Forsthof, *Traité de Droit Administratif Allemand*, Ed. Émile Bruylant, Bruxelles, 1969, p.<sup>a</sup> 180 e segs., Gonzalez-Varas Ibañes, *La Jurisdicción Contencioso-Administrativa en Alemania*, Ed. Civitas, 1993, Madrid. Para maior desenvolvimento, veja-se Susana de la Sierra, “En Busca del Tiempo Perdido. Breves Apuntes sobre La Reciente Reforma de la Justicia Administrativa en Francia”, in *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 116, Outubro-Diciembre, 2002, p.<sup>a</sup> 557 e segs..

Em Itália a lei 2005/2000, de 17 de Julho, constitui a mais importante intervenção legislativa no domínio do processo administrativo, que, embora não tenha realizado uma verdadeira reforma do processo administrativo, introduziu, na opinião de Franco Gaetano Scoca (2003: 27), importantes inovações úteis que asseguram uma melhor tutela jurisdiccional. Este mesmo administrativista italiano defende que o modelo adoptado na Itália é subjectivista, sendo, portanto, o processo administrativo um processo de partes que tem por objecto a relação jurídica-administrativa. Para maior desenvolvimento, veja-se Franco Gaetano Scoca, *Giustizia Amministrativa*, Ed. G. Giappichelli Editore, Torino, 2003: 144 e segs..

Importa esclarecer ainda que o modelo judicialista tem uma forte tradição histórica no Reino Unido, onde desde sempre as questões administrativas foram apreciadas e decididas pelos Tribunais judiciais ordinários, e nunca se sentiu a necessidade de se criar, mesmo no âmbito destes Tribunais, uma jurisdição especializada. Sobre o sistema inglês, veja-se, por todos, Craig *Administrative Law*, Ed. Sweet & Maxwell, London, 2001 e Wade e Forsyth, *Administrative Law*, Ed. Oxford University Press, Oxford, 2000.

Sob o ponto de vista da organização dos Tribunais nos países que adoptam o modelo judicialista, como a Alemanha, a Espanha e Itália, veja-se António Cândido de Oliveira, *Organização Judiciária Administrativa (e Tributária)*, Ed. Coimbra Editora, Coimbra, 2003.

podem assim ser apreciadas quer por esses Tribunais especializados, quer pelos Tribunais comuns sem qualquer especialização, sendo certo que, num ou noutro caso, a decisão final poderá ser tomada pelo Tribunal hierarquicamente superior nessa ordem jurisdicional única. Entendemos também que neste modelo poderá ser atribuída competência aos Tribunais que integram uma ordem jurisdicional própria diferente da ordem jurisdicional comum, com os seus próprios Tribunais superiores. Queremos com isso dizer que o modelo comporta uma ordem jurisdicional unitária ou uma dualidade de ordens jurisdicionais, composta pelos tradicionalmente denominados Tribunais comuns e pelo Tribunais administrativos<sup>44</sup>. O importante para a caracterização deste modelo é o facto de a competência para julgar as questões do contencioso administrativo ser atribuída aos Tribunais, à Jurisdição, portanto, e não à Administração. Por outro lado, o que vai marcar com clareza a distinção entre este modelo e o administrativista, é a sua dimensão processual ou, se se quiser, a natureza plena dessa jurisdição.

b) Sob o ponto de vista processual, o modelo é de natureza subjectivista, não sendo portanto, o de um processo ao acto, mas sim um processo para dirimir quaisquer litígios decorrentes da relação jurídico-administrativa, “*processo ao concreto litígio*”, portanto, que é o núcleo central desse modelo. Assim, neste modelo, o recurso de anulação deixa de ser o meio processual típico dominante, passando a ser admitidos vários e diversificados meios processuais — acções, procedimentos cautelares e outros meios acessórios, recursos. Aqui, neste modelo, procura-se assegurar uma plena e eficaz protecção dos administrados e, para tanto, o particular e a administração são reconhecidos como sujeitos processuais colocados processualmente em pé de igualdade, isto é, com iguais direitos e deveres, e o poder jurisdicional é pleno, no sentido de ser reconhecido ao Juiz amplos poderes de cognição e de decisão. O objectivo dominante deste modelo é a protecção dos direitos individuais<sup>45</sup> (29).

### Em Conclusão

Analizados os dois modelos dominantes<sup>46</sup>, podemos dizer, finalmente, que a tendência hoje é no sentido da subjectivização da justiça administrativa e com ela da

---

<sup>44</sup> No mesmo sentido, veja-se Marcello Caetano, Manual, cit.º Vol. II, p.ª 1254.

<sup>45</sup> Em sentido próximo, veja-se Vasco Pereira da Silva, *Ventos de Mudança no Contencioso Administrativo*, Ed. Alme-dina, Coimbra, 2000, p.ª 80.

<sup>46</sup> Falamos em dominantes, dado que Vieira de Andrade (2003: 19) fala de modelos mistos, como por exemplo o do modelo administrativista mitigado e o do modelo judicialista mitigado. Cfr. Vieira de Andrade, ob.ª cit.ª 11.ª edição, p.ª 15/16.

dominância dos modelos judicialistas, pois, como diz Vieira de Andrade<sup>47</sup>, “*a evolução da generalidade dos sistemas aponta claramente no sentido de uma subjectivização da justiça administrativa, tendo em conta a comprovada insuficiência dos modelos objectivistas para assegurar uma protecção judicial efectiva dos direitos dos particulares, cuja importância se desenvolveu exponencialmente, acompanhando o alargamento da intervenção administrativa a todas as esferas da vida social*”.

---

<sup>47</sup> Vieira de Andrade, ob.<sup>a</sup> cit.<sup>a</sup>, 2.<sup>a</sup> edição, p.<sup>a</sup> 23