

# **A justiça administrativa em Portugal**

**(1974-1999)**

**Relatório de um projecto de investigação**

**Vital Moreira**

(professor da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra)

**Catarina Sarmento e Castro**

(assistente da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra)



**OBSERVATÓRIO PERMANENTE DA JUSTIÇA PORTUGUESA**

**CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS**

FACULDADE DE ECONOMIA  
UNIVERSIDADE DE COIMBRA

**Coimbra, 2001**

## **Apresentação**

Quando, no final de 1999, o Ministro da Justiça, António Costa, anunciou o propósito de avançar com a reforma da justiça administrativa e, nesse contexto, desencadeou um processo de discussão pública dos projectos pré-existentes, já os autores do presente relatório se encontravam incumbidos de realizar uma pesquisa sobre o funcionamento dos tribunais administrativos, programada para ser realizada durante todo o ano de 2000.

Porém, aberto pelo Governo o debate público preparatório da anunciada iniciativa legislativa, pareceu evidente que o referido estudo deveria ser antecipado, de modo a poder ser aproveitado na escolha das melhores soluções legislativas. Tendo sido marcada para meados de Julho desse ano a primeira apresentação pública dos resultados desse projecto de investigação, em sessão realizada na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, no âmbito do mencionado programa de discussão pública, houve por isso que preparar um relatório preliminar para esse efeito.

Posteriormente houve oportunidade de completar a investigação, incluindo designadamente a análise do TAC do Porto, que tinha ficado de fora na primeira fase do estudo, e de proceder à revisão do referido relatório preliminar. É o resultado final desse trabalho o que ora se apresenta.

Coimbra, Abril de 2001

*Os autores*

## Agradecimentos

Os autores do presente relatório desejam agradecer encarecidamente às seguintes entidades e personalidades:

– ao Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, por nos ter confiado este projecto de investigação, no âmbito dos trabalhos do programa do “Observatório Permanente da Justiça”;

- ao Conselheiro Mário Torres, então juiz do STA, pela continuada e inestimável ajuda que nos prestou, na concepção da investigação, na sua implementação e, mesmo, na redacção do presente relatório;

– aos presidentes do STA, do TCA e dos TAC de Lisboa, do Porto e de Coimbra ao tempo da investigação (respectivamente Conselheiro Manuel Fernando dos Santos Serra, Desembargador Mariano Pego e juízes de direito Teresa de Sousa, José António Canaveira e Deolinda Caeiro), bem como ao respectivo pessoal, pela pronta cooperação na disponibilização dos livros de porta daqueles tribunais, bem como dos processos que constituíram duas das fontes essenciais da presente investigação;

– a Conceição Gomes, investigadora do CES e do “Observatório Permanente da Justiça”, pelo incentivo e conselho durante todo o trabalho, bem como pela monitorização dos contactos com os tribunais, por um lado, e com os colaboradores encarregados da recolha de dados, por outro lado;

– a Maria Manuel Leitão Marques e João Pedroso, também investigadores do CES e do “Observatório Permanente da Justiça”, que nos aconselharam com a sua experiência qualificada de pesquisa sobre a organização e do funcionamento dos tribunais;

– a Fátima Sousa, Liliana Roque, Pedro Figueiredo, Raquel Rosa dos Santos, Rita Costa Simões, Rita Ferreira da Silva, Dina Costa Coelho, Luís Vale Lima, Nuno Cabeçadas, António Gaspar, António Raimundo, David Coelho e Anabela Moreira, jovens juristas e estudantes da FDUC, que dedicadamente procederam à recolha e

registo informático dos dados constantes dos livros de porta e dos processos seleccionados para efeitos da presente investigação;

– a Pedro Abreu, que proficientemente efectuou o tratamento informático dos dados colhidos e elaborou os quadros, tabelas e gráficos respectivos, e a Rui Pereira e Catarina Frade, que cooperaram nessa mesma função.

## Lista de siglas

*ADSTA – Acórdãos Doutriniais do Supremo Tribunal Administrativo*

AR – Assembleia da República

CA – Código Administrativo

CE – Comunidade(s) Europeia(s)

CEJ – Centro de Estudos Judiciários

CES – Centro de Estudos Sociais (Faculdade de Economia, Universidade de Coimbra)

CPA – Código de Procedimento Administrativo

CPC – Código de Processo Civil

CRP – Constituição da República Portuguesa

CSTAF – Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais

*DJAP – Dicionário Jurídico da Administração Pública*

*DR – Diário da República*

ETAF – Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais

FEUC – Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra

FDUC – Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

GEP – Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça (hoje, Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça)

INE – Instituto Nacional de Estatística

*JA – Justiça Administrativa*

LOSTA – Lei Orgânica do STA

LPTA – Lei de Processo nos Tribunais Administrativos

MP – Ministério Público

PCUPA – Pessoas colectivas de utilidade pública administrativa

PGR – Procurador-Geral da República

STA – Supremo Tribunal Administrativo

TAC – Tribunal Administrativo de Círculo

TC – Tribunal Constitucional

TCA – Tribunal Central Administrativo

TJCE – Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias

TEDH – Tribunal Europeu dos Direitos do Homem

UE – União Europeia

## **Plano do Relatório**

- 1. Objecto, âmbito e metodologia da investigação**
  
- 2. O sistema da justiça administrativa em Portugal (síntese)**
  - 2.1. O contencioso administrativo em 25 de Abril de 1974**
  - 2.2. As reformas da justiça administrativa no período 1974-1999**
  - 2.3. O actual sistema de justiça administrativa**
  
- 3. Os meios do sistema**
  - 3.1. Os tribunais**
  - 3.2. Os juízes**
  - 3.3. O Ministério Público**
  - 3.4. O demais pessoal**
  - 3.5. Relações entre os meios e a carga judicial**
  - 3.6. A organização administrativa interna dos tribunais**
  
- 4. O funcionamento do sistema**
  - 4.1. As macrotendências de um quarto de século**
  - 4.2. O movimento processual nos últimos dez anos**
  - 4.3. Centralização e descentralização na justiça administrativa**
  - 4.4. O império do recurso contencioso de anulação**
  - 4.5. O objecto dos litígios**
  - 4.6. Os utentes da justiça administrativa**
  - 4.7. Os recorridos/demandados**
  - 4.8. Os resultados do litígio**

**4.9. Duração dos litígios**

**4.10. O cumprimento das sentenças**

**4.11. O acesso à justiça administrativa**

**5. Conclusões e recomendações**

**5.1. Conclusões**

**5.2. Recomendações**

**Apêndice: Sobre as estatísticas da justiça administrativa**

**Bibliografia**

**ANEXOS: figuras, quadros e gráficos**

## 1. Objecto, âmbito e metodologia

«De nada adianta proclamar o Estado de Direito se as garantias jurisdicionais não funcionarem plenamente e a tempo e a horas. De nada serve proclamar a existência de garantias jurisdicionais se os tribunais administrativos encarregados de efectivá-las receberam 2000 processos por ano e julgam anualmente apenas 1000. De nada vale proclamar um autêntico contencioso administrativo, se os recursos de anulação, que deviam ser decididos num ano, no máximo dois, levam quatro, cinco ou seis anos a julgar» (Diogo Freitas do Amaral, in *Contencioso Administrativo*, Braga, 1986, p. 18).

### 1.1. Objecto e âmbito da investigação

O objecto do presente estudo sobre a justiça administrativa em Portugal consiste essencialmente em descobrir o seu funcionamento quanto à sua capacidade de resposta à demanda que lhe é feita pelos utentes do sistema.

Trata-se de estudar, desde logo, os meios de que o sistema dispõe, em termos de tribunais e das suas formações internas, de juízes e magistrados do Ministério Público, bem como de outro pessoal. Em segundo lugar, e sobretudo, trata-se de estudar o modo de funcionamento do sistema, o volume de processos, as matérias mais litigiosas, a natureza dos recorrentes, as autoridades administrativas mais litigadas. Em terceiro lugar, trata-se de averiguar o resultado da justiça administrativa, medido pelos tipos de decisões e pela proporção entre os processos findos com decisão de mérito ou antes de uma decisão de mérito, bem como entre os pedidos que obtiveram provimento e os que o não conseguiram. Por último, trata-se de calcular a duração e a morosidade da tramitação processual dos litígios administrativos.

Num texto de 1998, o Conselheiro Mário Torres escrevia:

«[Para proceder a uma reforma da justiça administrativa] seria necessário que previamente se elaborassem estudos cientificamente fundados que identificassem as espécies e importância ponderada de grupos de utentes da justiça administrativa (confirmando ou infirmando a “impressão de que 70% a 90% dos processos nos tribunais administrativos respeitam à função pública, estando aqueles tribunais transformados em tribunais do trabalho do funcionalismo público), que valorassem o tipo de utilização (e respectivo

insucesso ou inêxito) que tem sido feito dos novos meios processuais introduzidos em 1985 (acção para reconhecimento de direitos ou interesses legítimos, intimação para comportamento, intimação para passagem de certidões ou consultas de processos), que apurassem as limitações de ordem geográfica ao acesso à justiça administrativa, designadamente no âmbito do contencioso das autarquias locais».

(Mário Torres, «A reforma do Contencioso Administrativo, *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 9 Abril/Maio, 1998, p. 9).

Eis aqui uma verdadeira agenda para o presente trabalho de investigação.

O período temporal considerado abarca o quarto de século decorrido desde 1974. A escolha não carece de grandes explicações, tão evidente ela se apresenta. Trata-se do período decorrido desde a revolução do 25 de Abril, que, pela primeira vez entre nós, instituiu uma verdadeira justiça administrativa consentânea com os princípios do Estado de Direito, o que quer dizer, principalmente, tribunais e juízes independentes, garantias processuais, controlo da legalidade e dos direitos e interesses legítimos dos particulares e carácter vinculativo das decisões dos tribunais em relação aos poderes públicos.

Por outro lado, trata-se de um período suficientemente longo para obter uma perspectiva de evolução da justiça administrativa imune a factores conjunturais ou efémeros.

## **1.2. Delimitação da investigação**

### *a) Os anos analisados*

O limitado tempo disponível para a realização deste trabalho, bem como a quantidade de dados recolhidos relativamente a cada uma das fontes determinou a necessidade de uma delimitação temporal para esta investigação.

Optou-se, para as “séries longas”, por tratar todos os anos disponíveis desde 1974 (1974-1999), ainda que, encontrando-se os dados disponíveis só em formato de papel, até ao ano de 1989, fosse necessário proceder primeiro ao seu registo informático.

Para uma análise mais profunda, com base nos livros de porta dos tribunais e numa selecção de processos, reduziu-se o período considerado para a última década (1990-1999).

No caso dos livros de porta, a opção de análise incidu concretamente sobre os anos de 1990/92/94/96/98/99 (incluindo também este último), no que respeita aos TAC e STA; e de 1997/98/99, para o TCA.

Quanto aos processos estudados, a amostra teve de ser necessariamente mais limitada, abarcando 1998 e 1999 para todas as instâncias, e também 1997, para o TCA.

#### *b) Os tribunais seleccionados*

Nesta investigação sempre seria incontornável a análise do desempenho do Supremo Tribunal Administrativo (secção de contencioso administrativo) e do Tribunal Central Administrativo (secção de contencioso administrativo), procurando, quanto a este último, determinar o seu contributo para aliviar a carga precedente do STA

Quanto aos TAC, optou-se, numa primeira fase, por tratar Lisboa e Coimbra - no primeiro caso, pela importância e riqueza dos dados que se esperaria obter (dado o grande número de processos que correm nesse tribunal), e no segundo, por se tratar do tribunal de menor movimento e estar sediado fora das duas regiões metropolitanas do país, podendo por isso oferecer uma perspectiva diferente da justiça administrativa -, mas depois a investigação abrangeu também o TAC do Porto, para abarcar todo o universo da justiça administrativa<sup>1</sup>

#### *c) Os processos analisados*

Na investigação relativa aos processos em especial, optou-se pela exclusão dos recursos jurisdicionais, ou seja, o segundo grau de jurisdição (a cargo do STA e do TCA). Quer dizer, que neste ponto (análise dos processos), o presente estudo só analisa o primeiro grau de jurisdição, que entre nós envolve os três níveis de tribunais (TAC, TCA e STA), conforme o instrumento processual em causa, a categoria da entidade administrativa em causa e a matéria do litígio envolvido.

---

<sup>1</sup> Os dados relativos ao TAC do Porto tiveram particular influência em alguns aspectos, provocando alterações relativamente ao relatório preliminar, contribuindo, por exemplo, para diminuir

Afigura-se-nos evidente que essa vertente da justiça administrativa é a mais fecunda para um estudo desta natureza.

### **1.3. As fontes de dados**

O presente estudo recorreu a um conjunto de fontes de dados de diferente natureza e importância.

#### *a) As “Estatísticas da Justiça”*

As “Estatísticas da Justiça”, em formato de papel (publicadas pelo INE até 1982, e pelo Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça - GEP - depois disso), serviram para a obtenção das “séries longas” de 1974 a 1998.

Estes dados não se encontravam informatizados, pelo que foi necessário retirá-los dos livros que publicam as estatísticas. Para tal, construiu-se uma “grelha” comum de variáveis para recolha de dados para o período abrangido - 1974-1998 -, visto que não existia uma uniformidade nas variáveis apresentadas pela publicação para cada ano.

O facto de, durante os anos 70, a publicação ser bianual explica que dos *Quadros 3 e 4* do Anexo não constem os dados relativos aos anos de 75, 77 e 79.

#### *b) A base de dados do GEP*

São os dados estatísticos oficiais da justiça produzidos pelo INE (até 1982) e depois pelo GEP, existentes em suporte informático.

A recolha é feita mediante o preenchimento de boletins de notação pelos funcionários judiciais, em relação aos processos findos em cada tribunal. Existem modelos diferentes de boletim para cada um dos tipos de tribunais. Os boletins deixam algo a desejar na sua concepção (quanto aos dados cujo registo se pede) e existem razões para supor que o seu preenchimento nem sempre é feito com o

cuidado devido, o que pode requerer operações de validação por outras fontes, sempre que se trate de análises estatisticamente mais finas.

A base do GEP utiliza uma codificação para os vários campos, nomeadamente, para as entidades, que foi fornecida pelo próprio GEP para permitir a exploração dos dados aí contidos.

Embora valiosas, as bases de dados do GEP – que respeitam somente a processos findos –, não eram suficientes para a análise que pretendíamos realizar, dada a falta de dados que reputávamos essenciais para responder a certas questões, por exemplo, a residência dos litigantes e o tipo de questões litigadas. Daí a necessidade de recorrer a outras informações.

#### *c) A base de dados do STA (de 1992 a 1999) e sua validação*

Para utilização da base de dados do STA, único tribunal administrativo que, desde 1992, dispõe de um registo informático para os processos nele entrados (por transcrição dos dados inscritos nos livros de porta), procedeu-se à integração das suas lacunas e à sua validação, através do confronto entre dados recolhidos nos livros de porta e os dados registados na referida base de dados. Para o efeito, tirou-se 1% dos casos e procedeu-se à sua verificação nos livros de porta.

#### *d) Os livros de porta*

Os livros de porta dos tribunais, onde são registados, entre outros elementos, a espécie processual e o requerente e requerido, são um instrumento imprescindível de qualquer investigação sobre a justiça, especialmente para apuramento dos seus utentes, bem como das autoridades cujos actos mais contestados são.

No caso do STA, foram utilizados os livros de porta de 1990/92/94/96/98/99 das várias subsecções da secção de contencioso administrativo e também os registos dos processos do pleno, tanto os relativos aos processos findos, como aos processos pendentes. Estes contêm, de forma indistinta, ambas as secções (de contencioso administrativo e tributário), mas foi possível identificar os processos do contencioso administrativo (através do conhecimento da identidade dos juizes a que foram distribuídos !...).

Relativamente ao TCA (secção de contencioso administrativo), foram tratados os livros de porta para os anos de 1997-1998-1999, ou seja, todo o período do funcionamento desse tribunal.

No que respeita aos Tribunais Administrativos de Círculo de Lisboa, Porto e Coimbra, também se optou pelos anos 1990-1992-1994-1996-1998-1999, como no caso do STA.

Muitas vezes os livros de porta contêm processos de mais do que um ano, embora de forma cronológica, o que implicou que, pretendendo-se analisar apenas os anos pares da década de 90, bem como o ano de 1999, se excluíssem os restantes anos ímpares do tratamento/recolha.

Os livros mais recentes, nomeadamente os de 1999 que continham já registos de 2000, tiveram de ser tratados em tempo curto, pela permanente necessidade que deles têm as secretarias.

No caso do pleno do STA não existe livro de porta autónomo para os processos submetidos à sua apreciação. Os processos mantêm a numeração que trazem das subsecções. O registo faz-se em folhas soltas, que não estão organizadas cronologicamente pela ordem de entrada no pleno, mas sim ordenadas pelo número originário do processo (sendo por isso possível encontrar um processo que entrou no pleno em 1988, seguido de um de 1990, e outro de 1995...).

Nos livros de porta foi recolhida a informação neles disponível, nomeadamente:

- para o STA (subsecções): natureza do processo, recorrente (quando pessoa singular, identificado apenas como "ps", solução rigorosamente mantida para todos os tratamentos), recorrido, data de entrada;

- para o STA (pleno): natureza do processo, recorrente, recorrido, espécie (classe), data de distribuição;

- para o TCA: espécie, recorrente, recorrido, proveniência (no caso dos recursos jurisdicionais), data de distribuição;

- para os TAC: natureza do processo, espécie, recorrente, recorrido, data de entrada.

Para cada instância foi necessário construir uma “grelha” de recolha diferenciada, tendo sido também distintas as “grelhas” dos TAC analisados, em virtude da diferente organização dos livros (no caso de Coimbra isso permitiu a recolha de elementos suplementares).

*e) Os processos*

Em relação a cada um dos tribunais estudados, procedeu-se à selecção informática aleatória de 5% ou 10% dos processos, consoante os casos, para cada uma das mais importantes espécies processuais, em relação a 98 e 99, identificados pelo seu número<sup>2</sup>.

A amostra de processos foi construída depois de várias operações de agregação dos elementos recolhidos, visto que a forma de identificação, nos livros de porta do mesmo tribunal, das mesmas realidades, varia de ano para ano, de livro para livro, de funcionário para funcionário, ou até de processo para processo.

Na falta de alguns dos processos por nós seleccionados na amostra (v.g. nos TAC é frequente os processos, no seguimento dos recursos jurisdicionais, não se encontrarem no tribunal), retirou-se no tribunal o processo com o número seguinte, dentro da mesma espécie. São processos findos ou pendentes (o que, neste último caso, por vezes dificultou a disponibilização para tratamento).

Foi ainda necessário criar uma ficha de caracterização dos processos, permitindo identificar o número do processo, a espécie/natureza, dados relativos ao recorrente (pessoa singular, profissão, empresa ou instituição onde desempenha funções, concelho da residência e sexo; pessoa colectiva, natureza jurídica, concelho da sede, actividade económica; ministério público; outra entidade pública), e admitindo a individualização, sendo o caso, das acções populares, mas também dados relativos ao recorrido (identificação e concelho da sua sede), bem como o objecto de litígio (para facilitar, foram, no TCA, autonomizadas algumas questões da função pública - concursos, processos disciplinares), sumariamente descrito.

---

<sup>2</sup> Na verdade, relativamente a espécies de que os livros de porta só permitiram identificar um número reduzido de processos, a percentagem de 5% ou de 10% é irrelevante. Aí optou-se por pedir todos os processos existentes (v.g. impugnação de normas).

Para tratamento pormenorizado optou-se por escolher processos apenas das espécies processuais mais importantes.

Para os TAC a escolha incidiu sobre o recurso contencioso, a acção (categoria por nós agregada em termos de amostra, que incluiu a acção para reconhecimento de direitos e interesses legalmente protegidos, a acção sobre contratos ou sobre responsabilidade das partes pelo seu cumprimento, as acções de responsabilidade civil extracontratual da Administração), a suspensão da eficácia dos actos administrativos recorridos, e a impugnação de normas [recurso de normas regulamentares, nos termos do art. 51º, nº 1, e), do ETAF].

Para o TCA as espécies escolhidas foram o recurso contencioso, a suspensão da eficácia, e a impugnação de normas [pedidos de declaração de ilegalidade do art. 40º, c), do ETAF].

Também relativamente ao STA foram seleccionados processos relativos ao recurso contencioso e à suspensão da eficácia.

Como atrás se referiu, só são aqui estudados os processo relativos à jurisdição administrativa em 1ª instância, com exclusão dos recursos jurisdicionais. Ao todo foram tratados, respectivamente: 70 processos do TAC de Coimbra; 104 do TAC do Porto, 161 do TAC de Lisboa (1.ª e 2.ª secção), 107 processos do TCA, e 125 do STA (no total para 1.ª, 2.ª e 3.ª subsecção).

*f) Os dados organizados pelos serviços dos tribunais (relativos aos recursos humanos), para STA e TCA*

Recorreu-se também a dados fornecidos pelos próprios serviços dos tribunais (pelas secretarias judiciais) e, no caso dos dados relativos ao Ministério Público, aos serviços na sua directa dependência. A razão da sua utilização foi a falta de elementos relativos às secções de contencioso administrativo do STA e do TCA. Neste âmbito, os dados do GEP não se apresentavam desagregados por secções para o STA e TCA, servindo apenas para fornecer os dos TAC, desagregados por tribunal.

Esta tarefa traduziu-se nalguma dificuldade para os serviços do STA que, confrontados pela primeira vez com a necessidade de estabelecer uma evolução

desagregada dos seus recursos humanos, chegaram mesmo a confrontar os livros de ponto - no caso dos funcionários - para proceder à respectiva contagem.

*g) Os relatórios do Ministério Público*

Os relatórios dos magistrados do Ministério Público junto dos tribunais administrativos – que se encontram publicados nos relatórios anuais do MP – serviram para validar dados relativos aos recursos humanos, nomeadamente para o TCA, bem como para obtenção de dados relativos ao serviço do Ministério Público.

## **2. O sistema de justiça administrativa em Portugal (síntese)**

### **2.1. A justiça administrativa em 25 de Abril de 1974**

No silêncio da Constituição, as fontes normativas do sistema de justiça administrativa vigente em 1974 (quando aliás essa expressão não era normalmente utilizada, sendo corrente a expressão “contencioso administrativo”) constava de diplomas de índole legislativa ou regulamentar, nomeadamente o Código Administrativo de 1940 (que era um código da administração local), quanto à organização, competência, e processo das auditorias administrativas, a Lei Orgânica do Supremo Tribunal Administrativo, LOSTA (Decreto-Lei nº 40 768, de 8-9-56) e o respectivo regulamento (Decreto nº 41 234, de 20-8-57), quanto à organização, competência e processo do STA<sup>3</sup>

Desde 1930, depois de algumas tergiversações do período final da I República, que em Portugal vigorava um sistema de dualismo jurisdicional de tipo francês, mediante a qual o contencioso administrativo não competia aos tribunais comuns mas sim a instâncias de carácter jurisdicional separadas, os tribunais administrativos.

Em 1974, os tribunais administrativos eram as auditorias administrativas (duas, localizadas em Lisboa e no Porto) e a primeira secção (“secção do contencioso administrativo”) do Supremo Tribunal Administrativo (assim designado desde 1933, quando foi criado pelo Decreto-Lei nº 23 185, de 1933, que extinguiu o Conselho Superior da Administração Pública, criando o STA), sediado na capital<sup>4</sup>. Instância de contencioso administrativo era ainda o pleno do STA, que julgava os recursos das decisões da secção, quando esta decidia em primeiro grau de jurisdição.

---

<sup>3</sup> Sobre o sistema de justiça administrativa antes de 1974, ver, por todos, Marcelo Caetano, *Manual de Direito Administrativo*, 10ª ed. Coimbra, 1971, parte III, especialmente nºs 462 e ss., e também Rui Machete, “Contencioso administrativo”, DJAP, vol. II, especialmente pp. 782 ss.

As auditorias tinham competência, em matéria de contencioso de anulação, para conhecer a ilegalidade dos actos dos órgãos das autarquias locais, dos correspondentes “magistrados administrativos” (nomeadamente o presidente da câmara municipal), de alguns (poucos) órgãos da administração local do Estado (como as juntas autónomas dos portos) e das chamadas “pessoas colectivas de utilidade pública administrativa”, também reguladas no Código Administrativo. A primeira secção do STA era competente para conhecer os recursos de anulação dos actos da administração central, tanto da administração directa (a começar pelos actos do Governo) como da administração indirecta (nomeadamente os institutos públicos). Quanto ao contencioso ligado aos contratos administrativos e à responsabilidade civil extracontratual da Administração, a competência para julgar as acções correspondentes cabia sempre, em primeira instância, às auditorias administrativas.

Das sentenças das auditorias recorria-se para a 1ª secção do STA. E das decisões desta, proferidas em primeiro grau de jurisdição, recorria-se para o pleno do STA, constituído pelos juizes das diversas secções.

Tratava-se portanto de um sistema binário, relativamente simples, havendo uma correspondência entre a administração local e as auditorias, por um lado, e entre a administração central e o STA, por outro lado.

Apesar de considerados órgãos jurisdicionais, os tribunais administrativos eram considerados pela doutrina mais influente como “órgãos administrativos” e, logo, como parte integrante da Administração<sup>5</sup>. Embora órgãos relativamente independentes, estavam organicamente inseridos na órbita da Presidência do Conselho de Ministros (e não do Ministério da Justiça, como sucedia com os tribunais judiciais). Do mesmo modo, o processo administrativo contencioso (como era legalmente e doutrinariamente designado o processo junto dos tribunais administrativos) era considerado como uma continuação do “processo administrativo gracioso”, ou seja, o procedimento administrativo que rege os órgãos

---

<sup>4</sup> Na verdade o STA tinha mais três secções, uma dedicada ao contencioso fiscal, outra ao contencioso aduaneiro, e ainda outra dedicada à justiça do trabalho e previdência social, principalmente como instância de recurso dos tribunais de trabalho.

administrativos. Os meios contenciosos não eram senão uma continuação dos meios gratuitos, a saber, a reclamação e o recurso hierárquico.

Os instrumentos processuais reduziam-se ao recurso contencioso de anulação de actos administrativos, por um lado, e às acções administrativas em matéria contratual e de responsabilidade civil, por outro lado.

Mediante o recurso contencioso podia impugnar-se a validade de actos administrativos “definitivos e executórios”, quanto aos vícios ou motivos de ilegalidade enunciados na lei. Entre os actos impugnáveis contavam-se os regulamentos da administração local, mas não os regulamentos do Governo<sup>6</sup>.

As sentenças dos tribunais administrativos eram formalmente obrigatórias, mas a Administração podia eximir-se legitimamente ao seu cumprimento, invocando “impossibilidade, grave prejuízo ou embaraço na sua execução” (art. 28º da LOSTA), motivos que porém careciam de ser reconhecidos pelo tribunal cuja decisão estivesse em causa. E no caso de sentenças que implicassem o pagamento de quantia em dinheiro previa-se que elas seriam cumpridas “quando o Governo, em Conselho de Ministros, julgasse conveniente a sua liquidação” (art. 77º, § 4º, do Regulamento do STA)<sup>7</sup>.

## **2.2. As reformas da justiça administrativa (1974-1999)**

Desde a revolução de 25 de Abril de 1974 a justiça administrativa beneficiou de profundas modificações. Parafraseando, com toda a propriedade, um dos antigos “slogans” políticos dos tempos revolucionários, a justiça administrativa é uma das grandes “conquistas do 25 de Abril”.

Com efeito, ao tempo da revolução a justiça administrativa era em certo sentido uma justiça de segunda classe. Os tribunais administrativos eram em número

---

<sup>5</sup> Tal era a opinião sufragada entre outros por Marcelo Caetano e D. Freitas do Amaral. No sentido de se tratar de órgãos jurisdicionais pronunciou-se porém Afonso Queiró, entre outros.

<sup>6</sup> Tal era a jurisprudência do STA em relação a todos os tipos de regulamentos da Administração central, embora isso fosse discutido na doutrina em relação aos regulamentos que não revestissem a forma de decreto, pois só estes estavam expressamente excluídos pela lei.

<sup>7</sup> Para uma apreciação crítica deste sistema, ver D. Freitas do Amaral, *A execução das sentenças dos tribunais administrativos*, 1ª Edição, Lisboa, 1967.

escasso e não eram inteiramente independentes. Não estava garantido, apesar de reconhecido na Constituição de 1933 desde a revisão constitucional de 1971, o direito à justiça administrativa, visto que havia actos que não eram contenciosamente impugnáveis. Na concepção então dominante a função do contencioso administrativo era essencialmente a defesa da legalidade da administração, logo, do interesse público, e não directamente a protecção dos direitos e interesses legítimos dos particulares. Os meios processuais reduziam-se praticamente ao recurso contencioso de anulação e às acções em matéria de contratos administrativos e de responsabilidade patrimonial da Administração. A execução das sentenças dos tribunais administrativos carecia de adequados meios de coercibilidade contra as autoridades administrativas. Faltava uma lei reguladora unitária da justiça administrativa, visto que havia por um lado a regulação das auditorias administrativas (antecedentes dos actuais tribunais administrativos de círculo), constante do chamado Código Administrativo, e por outro lado a regulação do Supremo Tribunal Administrativo, constante da respectiva lei orgânica (Decreto-Lei nº 40 768, de 8-9-56).

Desde 1974 verificaram-se alterações em todos esses aspectos<sup>8</sup>. O primeiro passo consistiu em transferir os tribunais administrativos da órbita do chefe do Governo para a esfera do Ministro da Justiça (Decreto-Lei nº 250/74, de 12 de Junho). Logo na sua primeira versão, a Constituição de 1976 regulou os tribunais administrativos como verdadeiros tribunais, no mesmo plano que os demais tribunais, como instâncias independentes do poder executivo, ao mesmo tempo que garantiu enfaticamente o direito dos administrados à impugnação contenciosa de todos os actos administrativos definitivos e executórios. Um ano depois da Constituição, o Decreto-Lei nº 256-A/77, de 17 de Junho, veio ampliar as garantias dos direitos dos administrados e reforçar os instrumentos de execução das decisões dos tribunais administrativos.

---

<sup>8</sup> Sobre as transformações da justiça administrativa desde 1974, ver, por todos, D. Freitas do Amaral, “A evolução do Direito Administrativo nos últimos 10 anos” in *Contencioso Administrativo*, Braga, 1986, e J. C. Vieira de Andrade, «As transformações da Justiça Administrativa na Terceira República Portuguesa», *Legislação, – Cadernos de Ciência da Legislação*, nº 18, Janeiro-Março, 1997.

Todavia, na versão originária da Constituição os tribunais administrativos eram de existência facultativa, tendo mesmo havido projectos de Constituição que previam a sua extinção como ordem judicial separada e a transferência do contencioso administrativo para secções especializadas dos tribunais comuns<sup>9</sup>. Essa situação foi alterada na revisão constitucional de 1989 (2ª revisão da CRP), que institucionalizou os tribunais administrativos como ordem específica do sistema judicial português.

Foi a reforma legislativa de 1984/85 – publicação do ETAF e da LPTA – que veio trazer as principais alterações do sistema de justiça administrativa em Portugal, simultaneamente no plano da estrutura dos tribunais, no plano do estatuto dos juízes e no plano do processo administrativo.

Quanto aos tribunais, as auditorias foram rebaptizadas como tribunais administrativos de círculo e o seu número passou de dois para três, com a criação do TAC de Coimbra. Na secção de contencioso administrativo do STA foram autonomizadas várias subsecções, a par do pleno da própria secção.

Também sofreu alteração a repartição de competência entre os TAC e o STA, no sentido de uma certa descentralização. Matérias que anteriormente pertenciam ao STA passaram a ser competência dos TAC, nomeadamente o contencioso de anulação dos actos dos órgãos da administração central infraministerial (nomeadamente os dos directores gerais, mesmo que por delegação ministerial), dos institutos públicos, das associações públicas e da administração desconcertada territorial do Estado a nível local e regional.

No que respeita ao estatuto dos juízes, pôs-se termo finalmente ao regime herdado de antes de 1974, de livre nomeação dos juízes pelo Governo, passando eles a ser nomeados por um órgão independente, o Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, em quase tudo paralelo ao Conselho Superior da Magistratura, desde o início previsto na Constituição em relação aos juízes dos tribunais judiciais.

No plano das garantias, e no seguimento da revisão constitucional de 1982 (1ª revisão da CRP) – que reconheceu aos particulares o direito de obter o

---

<sup>9</sup> Cfr. Mário Torres, «Dualidade de jurisdições: administrativa e comum», comunicação no “Encontro Sindical sobre o sistema judiciário”, organizado pelo Sindicato do Ministério Público

reconhecimento contencioso de direitos ou interesses legalmente protegidos (art. 268º, nº 3, da CRP, na numeração de então), introduzindo assim uma vertente claramente subjectivista na função do contencioso administrativo –, a lei veio criar novos instrumentos processuais, a par do clássico recurso contencioso e das acções relativas a contratos administrativos e à responsabilidade extracontratual da Administração. Assim, foi criada a acção para reconhecimento de direitos, bem como novos instrumentos acessórios, como a intimação para um comportamento e a intimação para a consulta de documentos e passagem de certidões.

Por último, em 1996, pelo Decreto-Lei nº 229/96, de 21 de Março, foi criado o Tribunal Central Administrativo (TCA), tendo passado para ele competências anteriormente pertencentes ao STA, nomeadamente as matérias respeitantes ao contencioso da função pública, tanto no referente à apreciação em 1ª instância como no respeitante aos recursos provindos de decisões dos TAC nessa matéria.

Desse modo, são de pôr em relevo as seguintes alterações da justiça administrativa nos 25 anos decorridos desde 1974:

- estabelecimento da independência e da autonomia constitucional da justiça administrativa, colocada no mesmo plano da justiça comum;
- aumento do número de tribunais e de divisões dentro do STA;
- descentralização da justiça administrativa, já por efeito da transferência de matérias para os TAC, já por causa da criação do TCA;
- novo regime de nomeação dos juízes dos tribunais administrativos, que foi confiado a um órgão independente, o Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais;
- reforço das garantias contenciosas dos particulares, nomeadamente pela criação de novos instrumentos processuais, entre eles a acção para o reconhecimento de direitos ou interesses legítimos, a impugnação directa de regulamentos directamente exequíveis, a intimação para comportamento de particulares e concessionários, novos meios acessórios (intimação para a consulta de documentos e passagem de decisões, produção antecipada de prova, etc.).

## **2.3. O actual sistema de justiça administrativa**

### **2.3.1. As fontes normativas**

O sistema de justiça administrativa está directamente ancorado na própria Lei Fundamental. Na verdade, a CRP contém uma densa “Constituição administrativa”, na qual se incluem os princípios fundamentais da justiça administrativa<sup>10</sup>.

As principais fontes legislativas são as seguintes:

- Decreto-Lei nº 129/84, de 27 de Abril (alterado por vários diplomas posteriores) – *Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (ETAF)*;
- Decreto-Lei nº 374/84, de 29 de Novembro (alterado pelo Decreto-Lei nº 114/97, de 12 de Maio) – *Diploma Complementar do ETAF*, especialmente quanto ao quadro de magistrados e à organização dos serviços;
- Decreto-Lei nº 267/85, de 16 de Julho – *Lei do Processo dos Tribunais Administrativos e Fiscais (LPTA)*;
- *Código Administrativo de 1940*, quanto a alguns aspectos do processo junto dos TAC;
- a antiga *Lei orgânica do STA* (LOSTA) e o antigo *Regulamento do STA*, acima referidos, que continuam em vigor em alguns aspectos do regime e do processo junto desse tribunal;
- o Decreto-Lei nº 256-A/77, de 17 de Junho, especialmente sobre a execução das sentenças dos tribunais administrativos.

### **2.3.2. Os princípios básicos da “Constituição judiciária”**

Os tribunais administrativos e os seus juízes compartilham de todas as características constitucionais dos demais tribunais e juízes. Tal como os restantes tribunais, compete aos tribunais administrativos e fiscais assegurar a defesa dos direitos e interesses legalmente protegidos, reprimir a violação da legalidade e

---

<sup>10</sup> Sobre a “Constituição administrativa” cfr. Vital Moreira, «Constituição e Direito Administrativo (A “constituição administrativa portuguesa”», in *Ab uno ad omnes*, Coimbra, Coimbra Editora, 1998.

dirimir os conflitos de interesses públicos e privados no âmbito das relações jurídicas administrativas e fiscais (CRP, art. 212º, nº 3, e art. 3º do ETAF).

Por isso eles estão vinculados aos princípios da “Constituição judiciária”.

*a) O direito à protecção judicial efectiva*

O primeiro dos princípios constitucionais num Estado de direito é a garantia de protecção judicial efectiva, desde logo contra os actos dos poderes públicos, lesivos dos direitos ou dos interesses legítimos dos particulares.

Segundo o texto constitucional, "os tribunais [incluindo os tribunais administrativos] são órgãos de soberania com competência para administrar a justiça em nome do povo" (art. 202º da CRP).

Enquanto tais, ficam investidos no exercício de uma das funções soberanas típicas do Estado - a função jurisdicional -, exercida por juízes. Sendo o povo o titular da soberania (art. 3º, nº 1, da CRP), os tribunais exercem esta função "em nome do povo", embora não exista, diferentemente do que sucede com os restantes órgãos de soberania, qualquer relação de representação em sentido próprio.

*b) O princípio da reserva de juiz e da reserva de tribunais*

A reserva da função jurisdicional para os tribunais (art. 202º da CRP) e juízes é um dos princípios conformadores do Estado de Direito (art. 2º da CRP), que antes mesmo de ser consagrada na Constituição de 1976, fora já estabelecida na Lei nº 3/74, de 14 de Maio. Dela resulta, num sentido positivo, que só os juízes podem exercer a função jurisdicional, e, num sentido negativo, que o seu exercício está vedado a quaisquer outros órgãos ou poderes<sup>11</sup>.

*c) O princípio da independência dos tribunais*

Os tribunais são independentes de outros poderes do Estado e independentes entre si, embora existam relações de hierarquia entre tribunais de mesma ordem ou

---

<sup>11</sup> J. J. Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 4.ª Edição, Almedina, Coimbra, p. 576.

categoria, relações essas que, no entanto, não podem prejudicar a autonomia do juiz no exercício da função jurisdicional.

Garante desta independência dos tribunais é a própria independência pessoal dos juízes, constitucionalmente consagrada no art. 216º da CRP, que são inamovíveis (nº 1), não podem ser responsabilizados pelas suas decisões (nº 2), e são abrangidos por um regime de incompatibilidades que pretende assegurar essa mesma condição de independência (nº 3). Para o mesmo fim contribui a autonomia de que eles dispõem no exercício sua actividade, bem como o autogoverno dos juízes consagrado no art. 217º, nº 2, da CRP, e de que é reflexo, para os tribunais administrativos e fiscais, o nº 2 do art. 212º da mesma CRP. Por outro lado, o juiz está submetido apenas à Constituição, à lei e demais fontes de Direito.

#### *d) O princípio da obrigatoriedade e prevalência das decisões judiciais*

As decisões judiciais, enquanto decisões de autoridade de órgãos de soberania, impõem-se a todas as entidades públicas ou privadas, prevalecendo relativamente a quaisquer outras ainda que emanadas de outro órgão de soberania (art. 205º, nº 2, da CRP).

Isto é particularmente relevante no caso da justiça administrativa, visto que quando o particular obtenha provimento na sua pretensão contra os poderes públicos, é contra eles que se impõe o cumprimento da sentença judicial.

### **2.3.3. Dualismo jurisdicional sem paralelismo**

Apesar das hesitações da primeira versão da Lei Fundamental, a CRP consolidou o sistema tradicional do contencioso administrativo em Portugal, instituindo um sistema de dualidade jurisdicional.

Da organização dos tribunais constitucionalmente estabelecida resulta a existência de uma jurisdição administrativa, prevista nos artigos 209º e 212º, distinta de outras igualmente previstas no art. 209º da CRP. Existe, conseqüentemente, um princípio constitucional de pluralidade de jurisdições, que determina, nomeadamente,

a separação entre os tribunais judiciais e os tribunais administrativos. Estes surgem assim como tribunais comuns da justiça administrativa<sup>12</sup>.

Apesar de a Constituição de 1976 ter procedido à integração dos tribunais administrativos e fiscais no poder judicial, foi apenas com a revisão constitucional de 1989 que estes tribunais deixaram de ser uma jurisdição facultativa, para passarem a ser uma jurisdição obrigatória, com estatuto próprio. Foi então constitucionalmente consagrada uma jurisdição especializada para resolução, segundo regras processuais especiais, das questões controvertidas de direito administrativo nascidas das relações jurídico-administrativas externas<sup>13</sup>.

A justiça administrativa é hoje inequivocamente exercida por verdadeiros tribunais [art. 1º do ETAF e art. 209º, nº 1, b), da CRP]. Os tribunais administrativos são órgãos exclusivamente jurisdicionais. Ao contrário do que sucede em vários países com sistema separado de justiça administrativa (a começar pela França), em que os tribunais administrativos são órgãos de competência híbrida, acumulando funções consultivas com as funções jurisdicionais, entre nós os tribunais administrativos dispõem somente de atribuições jurisdicionais, não tendo funções consultivas da Administração.

A actual desnecessidade de homologação ou confirmação das decisões por parte de uma autoridade administrativa para se tornarem obrigatórias – resultado do princípio da obrigatoriedade e prevalência das decisões judiciais – reitera a condição de verdadeiros tribunais que agora possuem os tribunais administrativos e fiscais.

Já em 1976 a Constituição da República Portuguesa considerara os tribunais administrativos e fiscais como verdadeiros tribunais, embora os juízes dos tribunais administrativos tivessem continuado a ser livremente nomeados pelo Governo, à margem da Constituição. Os argumentos que antes se invocavam para considerar estes órgãos como órgãos do poder administrativo só aos poucos se foram diluindo. Logo depois da revolução, por força do Decreto-Lei nº 250/74, de 12 de Junho, o STA e as auditorias administrativas foram integradas no Ministério da Justiça,

---

<sup>12</sup> Assim o denomina, J. J. Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 4.ª Edição, Almedina, Coimbra, p. 576.

<sup>13</sup> Sobre a noção e âmbito da justiça administrativa pode consultar-se J. C. Vieira de Andrade, *A Justiça Administrativa*, Almedina, Coimbra, 2.ª Edição, 1999, p. 9 ss..

deixando de depender da Presidência do Conselho de Ministros. Mas só em 1985, com a entrada em vigor do ETAF, viria a pôr-se fim a esta forma de nomeação, e a criar um Conselho Superior do Tribunais Administrativos e Fiscais.

Apesar dos progressos feitos ao longo do tempo nas garantias oferecidas pela justiça administrativa, continua a haver uma sensível diferença de nível de tutela, em relação à justiça comum. Isso deve-se tanto ao predomínio da figura do recurso contencioso de anulação e à sua natureza puramente anulatória (e não de plena jurisdição), como às limitações do processo administrativo.

Isso torna-se evidente quando se comparam os remédios e garantias processuais disponíveis numa e noutra forma de justiça quanto a matérias idênticas, como sucede com as acções em matéria contratual ou de responsabilidade civil, que envolvam a Administração, e que pertencem aos tribunais administrativos quando se trate de contratos administrativos ou de responsabilidade extracontratual por actos de gestão pública, pertencendo aos tribunais comuns quando se trate de contratos de direito privado ou de responsabilidade extracontratual por actos de gestão privada.

A mesma comparação pode ser feita entre as garantias oferecidas pela justiça administrativa em caso de sanções administrativas de tipo tradicional e pela justiça comum em caso de escrutínio das sanções aplicadas em matéria contra-ordenacional, as quais, apesar da sua natureza eminentemente administrativa, estão confiadas aos tribunais judiciais (excepto as derivadas de infracção fiscal, que são impugnáveis junto da jurisdição fiscal).

#### **2.3.4. A delimitação da justiça administrativa**

Segundo a Constituição "compete aos tribunais administrativos e fiscais o julgamento das acções e recursos contenciosos que tenham por objecto dirimir os litígios emergentes das relações jurídicas administrativas e fiscais" (art. 212º, nº 3, da CRP).

A justiça administrativa está portanto constitucionalmente a cargo dos tribunais administrativos. A justiça administrativa tem a ver com a função administrativa, em sentido objectivo, e não com a actividade da Administração. De facto, cabem na justiça administrativa os litígios respeitantes a actos de natureza administrativa de

órgãos públicos não integrantes da Administração pública (por exemplo, os praticados pelo Presidente da República ou pelos órgãos da Assembleia da República). Inversamente não cabem, em princípio, na jurisdição administrativa os actos de “gestão privada” de órgãos administrativos, ou seja, as questões de direito privado da Administração.

Mas nem todos os litígios de origem ou natureza jurídico-administrativa são da competência dos tribunais administrativos, havendo certas categorias que estão legalmente confiadas aos tribunais judiciais, umas por tradição desde o início do constitucionalismo (tal é o caso das decisões administrativas ofensivas da liberdade ou da propriedade dos particulares), outras por opção de política legislativa mais recente, como sucede com os litígios respeitantes à aplicação de coimas, para sancionar as contra-ordenações.

Por outro lado, também se discute na doutrina se os tribunais administrativos não devem ser incumbidos de dirimir litígios sem natureza administrativa, quando normalmente imbricados com outros dessa natureza. Tal seria o caso, por exemplo, das acções em matéria de contratos da Administração, independentemente da sua natureza jurídico-pública, ou das acções de responsabilidade civil extracontratual, independentemente de decorrerem de actos de “gestão pública” ou de “gestão privada” das entidades públicas.

Ambas estas situações suscitaram dúvidas de compatibilidade constitucional. Todavia, a jurisprudência constitucional, chamada já a pronunciar-se sobre algumas das questões enunciadas, considerou que a Constituição não impede nem que litígios administrativos possam ser confiados pelo legislador aos tribunais comuns nem o inverso<sup>14</sup>.

### **2.3.5. A arquitectura dos tribunais administrativos**

A análise a que neste estudo se procede apenas tem em conta a justiça administrativa, deixando de fora as questões do âmbito dos tribunais fiscais. Por essa

---

<sup>14</sup> Cfr. Mário Torres, «Dualidade de jurisdições: administrativa e comum», comunicação no “Encontro Sindical sobre o sistema judiciário”, organizado pelo Sindicato do Ministério Público (Lisboa 6-11-1999), a publicar proximamente na *Revista do Ministério Público*, com referências doutrinais e jurisprudenciais.

razão, a estrutura dos tribunais que se segue respeita apenas ao contencioso administrativo.

A organização judiciária administrativa actual compreende três níveis de tribunais administrativos: os Tribunais Administrativos de Círculo (TAC), correspondentes às antigas auditorias administrativas, o Tribunal Central Administrativo (TCA), em que a 1.<sup>a</sup> Secção é de contencioso administrativo, havendo entrado em funcionamento em 1997, e o Supremo Tribunal Administrativo (STA), cuja 1.<sup>a</sup> Secção é, igualmente, reservada às questões relativas ao contencioso administrativo. A definição da estrutura organizativa dos tribunais resulta fundamentalmente do estabelecido no ETAF e no Decreto-Lei n.º 229/96, de 21 de Março.

Todas estas três instâncias jurisdicionais funcionam como tribunais de 1.<sup>a</sup> grau de jurisdição para diferentes tipos de litígios, não existindo, todavia, uma especialização em função da matéria, se bem que, como veremos, o TCA acabe por resultar num tribunal tendencialmente especializado, por conhecer a maioria das questões da função pública, as quais, simultaneamente, representam o volume fundamental do movimento processual nesse tribunal.

O TCA e o STA são também tribunais de recurso das decisões dos TAC e, quanto ao STA, das decisões do TCA.

### **2.3.6. A separação entre a administrativa comum e a justiça fiscal**

No nosso sistema de justiça administrativa existe uma separação entre a justiça administrativa comum e justiça fiscal, quer em termos orgânicos, quer em termos processuais.

A competência para a justiça fiscal e aduaneira cabe a tribunais especializados na base (tribunais tributários) ou a secções especializadas tanto no TCA como no STA. A secção tributária do TCA sucedeu ao antigo Tribunal de 2.<sup>a</sup> instância de contribuições e impostos.

Também existe uma especialização da justiça relativa aos actos de administração financeira, cujo controlo cabe ao Tribunal de Contas, nos casos de fiscalização prévia, em que o Tribunal aprecia não somente o cabimento orçamental

e a legalidade financeira da acto, mas também a legalidade administrativa do acto gerador da despesa pública.

Por último, há que referir o contencioso eleitoral, respeitante às eleições para os órgãos de soberania, das regiões autónomas, do poder local, e ainda para o Parlamento Europeu, que está confiado à competência dos tribunais judiciais de comarca e ao Tribunal Constitucional, o qual intervém nuns casos como instância de recurso das decisões daqueles, noutros casos como tribunal de 1.<sup>a</sup> instância.

Fora esses casos, não existe outra especialização na justiça administrativa. A antiga jurisdição administrativa especial em matéria militar foi extinta com a Constituição de 1976 (salvo em matéria de contencioso disciplinar militar)<sup>15</sup>.

Por isso, os tribunais administrativos são tribunais de competência genérica em todas as matéria de contencioso administrativo (com as excepções assinaladas). Todavia, com a criação do TCA, em 1996, entrado em funcionamento em 1997, deu-se um passo no sentido de um certa especialização, visto que esse tribunal passou a ser competente para julgar os recursos dos TAC em matéria de contencioso da função pública, bem como para julgar em 1.<sup>a</sup> instância todos os casos de contencioso da função pública para que não sejam competentes os TAC.

### **2.3.7. Repartição de competências entre os tribunais administrativos**

A competência é o pressuposto processual relativo aos tribunais, distinguindo-se tradicionalmente a competência territorial, a competência em razão da matéria, e a competência em razão da hierarquia.

No caso dos tribunais administrativos os critérios de repartição da competência são muito próprios. No que respeita ao principal instrumento processual – o recurso contencioso de anulação – os tribunais administrativos, nos seus três níveis, são tribunais de 1.<sup>a</sup> instância. O critério de repartição obedece principalmente à natureza da autoridade pública recorrida.

---

<sup>15</sup> Com essa excepção os tribunais militares foram então reduzidos a tribunais especiais em matéria penal militar. Desde a última revisão constitucional (1997) os tribunais militares estão, porém, a aguardar a sua extinção, discutindo-se se não perderam já para os tribunais administrativos as suas competências em matéria de disciplina das forças armadas (cfr. o acórdão do STA de 12-5-98, publicado no *BMJ*, n.º 477, p. 204).

*a) Competência em razão da matéria*

O tribunal de introdução da causa varia conforme a natureza do litígio, a autoridade administrativa que praticou o acto ou o meio processual em causa. É fundamentalmente o segundo o principal critério escolhido pelo ETAF.

Os recursos contenciosos de actos administrativos são da competência das subsecções da secção de contencioso administrativo do STA sempre que versem sobre actos administrativos (ou em matéria administrativa) do Presidente da República, da Assembleia da República e seu Presidente, do Governo e seus membros, dos Ministros da República e do Provedor de Justiça, salvo os actos destas entidades que respeitem ao funcionalismo público, que cabem ao TAC<sup>16</sup>.

No TCA é interposto o recurso contencioso relativo aos actos administrativos (ou em matéria administrativa) dos mesmos órgãos acabados de referir, quando respeitem ao funcionalismo público, mas também os recursos de todos os actos administrativos dos órgãos dos governos regionais e seus membros, dos órgãos supremos dos três ramos das forças armadas, de órgãos centrais independentes ou superiores do Estado de categoria mais elevada que a de director-geral.

Por sua vez, os TAC são competentes, em matéria de recurso contencioso, quanto aos demais actos administrativos, nomeadamente os dos órgãos da administração autárquica ou afim, da administração estadual desconcentrada (incluindo os governadores civis), dos institutos públicos e dos concessionários, e ainda das associações públicas.

A autoria do acto também é fundamental para a determinação do tribunal competente quando se tratar de uma impugnação de normas. O TCA conhece dos pedidos de declaração de ilegalidade de normas [art. 40º, c), do ETAF], salvo as normas dos órgãos da Administração pública regional ou local, das pessoas

---

<sup>16</sup> O facto de o STA ser tribunal de 1.ª instância quanto a actos administrativos destas entidades, independentemente da sua importância objectiva, parece só poder ser explicado na generalidade dos casos por uma "deferência protocolar" em relação aos órgãos que os praticam. Neste sentido, Vasco Pereira da Silva, "Vem aí a reforma do contencioso administrativo?", *Justiça Administrativa*, nº 19, Janeiro/Fevereiro 2000, p. 10 (11) ss..

colectivas de utilidade pública administrativa, e dos concessionários, cuja impugnação deve ser feita nos TAC [art. 51º, e), do ETAF]<sup>17</sup>.

O mesmo critério determina ainda a competência do tribunal nos casos de suspensão da eficácia [art. 51º, l), do ETAF para os TAC], execução de julgados e produção antecipada de prova nos processos pendentes, uma vez que nestes casos a lei determina que é competente o tribunal que julga o processo principal.

#### *b) Competência territorial*

No sistema português de justiça administrativa a competência territorial não funciona como factor de atribuição de competências para os tribunais superiores, que são competentes em todo o território nacional, mas apenas para os TAC.

Existem dois modelos típicos de competência territorial dos tribunais administrativos:

- o sistema de competências do tribunal da sede da entidade recorrida (modelo francês);
- o modelo de competência da residência do recorrente (sistema alemão).

O legislador português optou, nos artigos 52º a 57º do ETAF, por utilizar critérios diferenciados.

A regra para os recursos é a do competência da residência ou sede do recorrente (art. 52º do ETAF).

Mas se o recurso tem por objecto um imóvel, a situação do bem determina a competência territorial (art. 53º do ETAF). Outras excepções estão previstas no art. 54º do ETAF, optando-se pela sede da entidade recorrida. É o caso dos recursos dos actos dos governadores civis e assembleias distritais, dos actos administrativos e normas dos órgãos da Administração pública regional e local e das pessoas colectivas de utilidade pública, e dos recursos de normas dos concessionários, bem como dos pedidos de ilegalidade de normas desde que tenham sido julgadas ilegais

---

<sup>17</sup> Com a criação do TCA, o STA deixa de receber em 1ª instância processos de impugnação de normas.

em três casos concretos, ou que os seus efeitos se produzam antecipadamente (art. 54º, nº 1, do ETAF).

Quanto às acções, estão previstos alguns desvios à regra geral, nomeadamente no caso das acções de responsabilidade civil extracontratual, sendo competente o tribunal do lugar em que ocorreu o acto, se a acção tiver por fundamento a prática de acto material [art. 55º, nº 1, alínea a)]. A regra geral de competência também não será aplicada, sendo competente o tribunal da residência habitual do réu, se se tratar de acções de regresso com fundamento na prática de acto jurídico [art. 55º, nº 1, alínea c), do ETAF]. Nas acções para intimação para consulta de documentos ou passagem de certidões, a competência territorial é atribuída ao tribunal da área da entidade recorrida (art. 54º, nº 3). Nas acções para intimação para um comportamento, o art. 54º, nº 4, do ETAF determina que o tribunal competente é o tribunal onde deve ter lugar o comportamento ou a omissão.

No contencioso eleitoral é competente o tribunal da área do órgão da entidade cuja eleição se impugna (art. 54º, nº 2, do ETAF).

No que respeita à competência em matéria de antecipação de prova, a regra geral do art. 52º do ETAF poderá não ser aplicada se o processo a que respeita ainda não foi instaurado. Nesse caso seguir-se-ão as regras que o ETAF estabelece nos art. 52º a 55º.

Supletivamente será competente o TAC de Lisboa (art. 57º do ETAF).

O mapa das áreas de jurisdição para cada um dos TAC consta do Anexo VII ao Decreto-Lei nº 374/84, de 29 de Agosto, e do Decreto-Lei nº 301-A/99, de 5 de Agosto.

### **2.3.8. Os meios processuais**

Actualmente existem vários meios processuais, que a doutrina reparte em meios impugnatórios e acções, através dos quais se procura garantir a tutela jurisdicional efectiva, constitucionalmente salvaguardada como direito fundamental (art. 268º, nº 4, da CRP).

*a) Os meios impugnatórios*

O recurso contencioso é o meio impugnatório tradicional e visa a obtenção da anulação ou declaração de nulidade de um acto administrativo inválido (art. 268º, nº 4, da CRP e art. 24º e seguintes da LPTA). É accionado quando se pretende uma sentença que elimine uma decisão da Administração pública, praticada ao abrigo de normas de direito público, que produza efeitos numa situação individual e concreta (art. 120º do CPA). Permite-se o recurso de actos expressos ou de actos tácitos.

Existe um recurso contencioso especial, o recurso eleitoral (regulado no art. 59º e seguintes da LPTA), cuja especificidade é determinada pelo seu regime de “jurisdição plena”. O recurso eleitoral pretende impugnar os actos relativos a inscrições em cadernos ou listas eleitorais, à admissão de listas a sufrágio, e sobretudo à eleição propriamente dita dos titulares de órgãos administrativos<sup>18</sup>.

A impugnação de normas distingue-se do recurso contencioso por ter como objectivo a impugnação judicial de normas administrativas externas (art. 63º e seguintes da LPTA). A lei consagrou dois meios processuais distintos para impugnação de normas: os recursos e os pedidos de declaração da ilegalidade.

Os recursos (art. 63º e seguintes da LPTA) são interpostos contra regulamentos dos órgãos da Administração regional e local, dos concessionários e das pessoas colectivas de utilidade pública administrativa [art. 51º, nº 1, alínea e), do ETAF].

Os pedidos de declaração da ilegalidade de normas (art. 66º e seguintes da LPTA) podem ser interpostos relativamente a qualquer norma, independentemente do seu autor, mas apenas quando produzam efeitos imediatos (art. 68º da LPTA) ou quando tenham sido desaplicadas 3 vezes por qualquer tribunal, com fundamento na sua ilegalidade (art. 66º, nº 1, da LPTA).

*b) As acções*

As acções sobre contratos administrativos e responsabilidade, reguladas no art. 71º e seguintes da LPTA, pretendem resolver litígios sobre a interpretação, validade e execução do contrato administrativo, bem como sobre a responsabilidade das partes

pelo seu não cumprimento. A sua utilização levanta problemas, desde logo quanto à identificação dos contratos da Administração como contratos administrativos, mas também pela determinação legalmente imposta de utilização do recurso contencioso quando estejam em causa conflitos resultantes de actos administrativos destacáveis respeitantes à formação e execução dos contratos administrativos (art. 9º, nº 3, do ETAF).

As acções de responsabilidade extracontratual da Administração, às quais alude o art. 71º, nº 2, da LPTA, continuam reguladas, no fundamental, pelo Decreto-Lei nº 48 051, de 21 de Novembro de 1967, que estabelece as regras sobre a responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais pessoas colectivas públicas provocada por actos de gestão pública.

Além destes dois tipos clássicos de acções administrativas, depois da revisão constitucional de 1982 o legislador veio instituir a acção para reconhecimento de direito ou interesse legalmente protegido (art. 69º da LPTA). Ao contrário do recurso contencioso, que pressupõe a prática de um acto administrativo que se pretende impugnar, nesta acção o que se pretende é obter do tribunal o reconhecimento de um direito ou interesse legítimo face à Administração, independentemente de um acto anterior desta. Todavia, este meio processual foi legalmente concebido como meio subsidiário, cuja utilização apenas ocorre "quando os restantes meios contenciosos, incluindo os relativos à execução da sentença, não assegurem a efectiva tutela jurisdicional do direito ou interesse em causa" (art. 69º, nº 2, da LPTA).

#### *c) A execução de julgados*

A execução de julgados está regulada no art. 95º e seguintes da LPTA, bem como no Decreto-Lei nº 256-A/77, de 17 de Junho. Com este meio a lei permite que, na ausência de execução espontânea, por parte da Administração, das decisões dos tribunais administrativos transitadas em julgado, possa o interessado requerer judicialmente a sua execução.

---

<sup>18</sup> Excepto de órgãos da Administração autónoma regional e local que estejam submetidas aos tribunais comuns e ao Tribunal Constitucional.

*d) Os meios acessórios*

Ao lado destes meios processuais principais existem também os meios acessórios, igualmente instaurados nos tribunais administrativos, e que são instrumentos cautelares, que têm como objectivo salvaguardar os efeitos úteis da decisão no âmbito de um processo principal, ou são pressuposto indispensável à instauração do processo.

Estão no primeiro caso a suspensão da eficácia dos actos (art. 76º e seguintes da LPTA), a produção antecipada da prova (art. 92º e seguintes), as providências cautelares não especificadas previstas no Código de Processo Civil (art. 268º, nº 4, da CRP; art. 1º da LPTA), entre outros. No segundo caso contam-se, nomeadamente, a intimação para consulta de documentos ou passagem de certidões (art. 82º e seguintes da LPTA).

### **2.3.9. Objecto e pressupostos do recurso contencioso**

Apesar da importância constitucionalmente atribuída a novos meios processuais, o recurso contencioso permanece como o meio contencioso por excelência da justiça administrativa.

Segundo a Constituição os cidadãos têm o direito de impugnar a legalidade de qualquer acto administrativo independentemente da sua forma (CRP, art. 268º nº 4) o que abrange mesmo os actos praticados sob forma regulamentar ou de diploma legislativo.

No nosso sistema de justiça administrativa, todas as decisões administrativas que revistam natureza de “acto administrativo” são impugnáveis perante os tribunais administrativos. Existe porém forte controvérsia doutrinal e jurisprudencial sobre o conceito de acto administrativo para efeitos de recurso contencioso. Aí se inclui a questão da definitividade e executoriedade dos actos como pressuposto do recurso (art. 25º da LPTA).

A lei não exige uma reclamação prévia perante as autoridades administrativas. A reclamação administrativa é sempre facultativa<sup>19</sup>. E mesmo quando as decisões podem ser impugnadas perante o superior hierárquico da autoridade administrativa que praticou o acto, só em certos casos é que se torna necessário utilizar essa via antes da impugnação judicial (recurso hierárquico necessário).

### 2.3.10. Legitimidade processual activa

A legitimidade processual é o "pressuposto processual através do qual a lei selecciona os sujeitos de direito admitidos a participar em cada processo levado a tribunal"<sup>20</sup>.

No caso dos recursos contenciosos têm legitimidade processual activa<sup>21</sup>:

- o Ministério Público;
- os interessados directos (titulares de um “interesse pessoal, directo e legítimo”);
- os cidadãos eleitores das comunidades locais, mesmo sem interesse directo e pessoal na anulação, no caso de acção popular local (art. 821º do CA);
- os cidadãos, associações e fundações, nos demais casos de acção popular administrativa (art. 52º, nº 3, da CRP e Lei nº 83/95, de 31 de Agosto);
- o presidente de órgão administrativo colegial, nos termos do art. 14º, nº 4, do CPA.

A legitimidade processual activa nos meios impugnatórios, diferentemente do que sucede nas acções, não pressupõe a titularidade de uma posição jurídica subjectiva qualificada, mas apenas que o recorrente tenha um interesse directo, pessoal e legítimo na invalidação que é pedida.

---

<sup>19</sup> Nem sempre foi assim. O Decreto-Lei nº 256-A/77, de 27 de Junho, estabeleceu essa exigência, entretanto revogada. E também não é assim em outros sistemas de justiça administrativa, onde se requer a prévia passagem pela reclamação da decisão perante a autoridade administrativa autora do acto ou o recurso hierárquico, quando seja caso disso.

<sup>20</sup> D. Freitas do Amaral, *Direito Administrativo*, Vol. IV, p. 167.

<sup>21</sup> Art. 46º do RegSTA; art. 821º do CA.

É possível a coligação de vários recorrentes quando impugnem o mesmo acto, ou com os mesmos fundamentos jurídicos, ou quando impugnem actos contidos num mesmo despacho (art. 38º da LPTA).

### **2.3.11. Legitimidade processual passiva**

No nosso regime de contencioso administrativo os recursos de anulação têm por alvo os actos dos órgãos administrativos que os praticam, e não as entidades de que eles são agentes. Mas isso não inclui somente órgãos de entidades públicas, visto que nem somente elas podem exercer funções administrativas.

No campo das entidades públicas contam-se:

– os órgãos das entidades administrativas, qualquer que seja a sua natureza: administração estadual (directa ou indirecta, central e desconcentrada), administração regional autónoma e local autárquica; outras administrações autónomas (corporações públicas, etc.); administrações independentes (entidades públicas independentes).

– outros órgãos públicos, não administrativos, quando autores de decisões administrativas (Presidente da República, órgãos da Assembleia da República, Provedor de Justiça, etc.).

Para além disso cai ainda na alçada dos tribunais administrativos a actividade de certas entidades privadas, a saber:

– os concessionários de serviços públicos, de obras públicas, etc.;

– as “pessoas colectivas de utilidade pública administrativa”;

– outras entidades privadas que exerçam tarefas administrativas a título “delegado” (federações desportivas, comissões vitivinícolas regionais, etc.)<sup>22</sup>.

Os contra-interessados, enquanto directamente prejudicados pelo eventual provimento do recurso, também podem intervir no processo, devendo mesmo ser requerida a sua citação [art. 49º e 36º, nº 1, alínea b), da LPTA].

---

<sup>22</sup> Quanto aos concessionários e às PCUPA, trata-se de uma solução tradicional entre nós, aliás estabelecida expressamente pela lei desde há muito. O caso das entidades privadas referidas em terceiro lugar constitui um desenvolvimento relativamente recente.

Note-se que, diferentemente do que acontece no recurso contencioso, no caso da intimação para um comportamento, a legitimidade processual passiva pode recair sobre um particular (art. 86º, nº 1, da LPTA).

### **2.3.12. Formas de processo**

Embora não exista uma tramitação diferenciada para cada meio processual, as soluções adoptadas para as formas de processo são complexas e não muito coerentes.

Quase todos os meios processuais seguem a mesma tramitação, por remissão para a forma de processo dos recursos contenciosos, o meio principal mais utilizado, embora o recurso contencioso possa seguir dois processos diferentes, ainda que no mesmo tribunal, como sucede com os dois modelos de recurso contencioso nos TAC (LPTA, art. 24º).

São ao todo três as formas típicas de processo que os meios processuais podem seguir. Duas estão previstas como formas de processo para o recurso contencioso: uma diz respeito ao recurso de actos de órgãos da Administração local, regulado no CA de 1940 e na LPTA; a outra tem a ver com o recurso de actos da Administração estadual (LOSTA, RegSTA, LPTA). A terceira forma de processo é a da acção declarativa na forma ordinária (CPC).

Seguem a forma de processo típica do recurso contencioso contra actos administrativos das entidades locais também os processos eleitorais relativos a esses órgãos, os recursos ou pedidos de ilegalidade de normas emanadas dos órgãos da Administração regional e local, das pessoas colectivas de utilidade pública administrativa, dos concessionários e dos órgãos das associações públicas, e ainda as acções para reconhecimento de um direito ou interesse legalmente protegido (LPTA, artigos 60º, 63º, 67º e 70º, nº 1 e 2). Qualquer destes casos pode, segundo a lei, ter alterações relativamente ao figurino traçado para o recurso contencioso.

Por sua vez, a forma processual do recurso de actos da Administração estadual directa ou indirecta, bem como de órgãos superiores do Estado, aplica-se também aos processos eleitorais relativos a esses órgãos e aos recursos ou pedidos de ilegalidade de normas emanadas desses mesmos órgãos (artigos 60º e 67º da LPTA).

Também aqui a forma de processo sofre algumas alterações relativamente à forma de processo do recursos contencioso para a qual se remete.

As acções de responsabilidade civil e as acções sobre contratos seguem os termos do processo civil de declaração, na sua forma ordinária (art. 72º, nº 1, da LPTA). Há casos em que esta forma de processo pode ser seguida para as acções para reconhecimento de um direito ou interesse legalmente protegido (art. 70º, nº 2, da LPTA).

Os meios processuais acessórios revestem as necessárias especificidades processuais, estabelecidas na LPTA e no Decreto-Lei nº 256-A/77, de 17 de Junho. As normas reguladoras do processo relativo aos recursos jurisdicionais são as previstas no Código de Processo Civil.

### **2.3.13. Recursos jurisdicionais**

No nosso sistema de justiça administrativa existe um duplo grau de jurisdição, muito embora a Constituição a tal não obrigue. A exigência da consagração da possibilidade de submeter a um reexame, em termos de mérito, uma decisão jurisdicional proferida em 1º grau de jurisdição, por um juiz de um tribunal superior, só é constitucionalmente obrigatória em matéria penal (art. 32º, nº 2, da CRP).

Desse modo, e não havendo alçadas, praticamente todas as decisões dos tribunais administrativos e fiscais tomadas em 1ª instância são recorríveis perante uma instância judicial superior, incluindo aquelas que respeitam a medidas urgentes (ressalvadas ficam, contudo, as situações previstas no art. 103º da LPTA, entre as quais se conta a suspensão da eficácia de actos contenciosamente impugnados decidida pelo STA. Assim, diferentemente do que sucede na justiça cível, e tal como sucede na justiça penal, na justiça administrativa existem sempre pelo menos duas instâncias, independentemente da importância da causa, incluindo nas decisões respeitantes a medidas cautelares<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> Esta solução está longe de ser a regra no direito comparado. Países há em que o contencioso administrativo não dispõem de dois graus de jurisdição.

Na maioria dos recursos, o tribunal de recurso conhece da matéria de direito e de facto. É o caso dos recursos para o STA ou para o TCA de decisões proferidas em primeira instância pelos TAC, conforme estabelece o art. 21º, nº 1, o art. 39º do ETAF e o art. 110º, alínea c), da LPTA, e dos recursos de decisões do TCA para as subsecções do STA.

Ressalva-se, no entanto, o caso dos recursos das decisões das subsecções do STA para o Pleno da secção, em que existe apenas o conhecimento da matéria de direito (art. 21º, nº 3, do ETAF).

O tribunal de recurso varia conforme o tribunal de primeira instância. Quanto às decisões dos TAC, o tribunal de recurso é nuns casos o TCA (decisões respeitantes a função pública e meios processuais acessórios) [art. 40º, alínea a), do ETAF] e noutros casos o STA (restantes decisões dos TAC) [art. 26º, nº 1, alínea b), do ETAF].

Para as decisões do TCA tomadas em primeira instância o tribunal de recurso é o STA em subsecção da secção de contencioso administrativo [art. 26º, nº 1, alínea a), do ETAF].

No caso das decisões das subsecções da secção de contencioso administrativo do STA, o recurso é para o pleno da mesma secção [art. 24º, alínea a), do ETAF].

Podem recorrer de decisões jurisdicionais a parte ou o interveniente no processo que fique vencido, as pessoas directamente e efectivamente prejudicadas pela decisão e o MP (nº 1 do art. 104º da LPTA).

Os recursos jurisdicionais têm efeito suspensivo da decisão, salvo os recursos de decisões que suspendam a eficácia de actos impugnados contenciosamente, que têm efeito meramente devolutivo (art. 106º da LPTA).

Tipos especiais de recursos são os que ocorrem em caso de conflito de jurisprudência ou de conflitos de jurisdição e de competência, em que o tribunal competente para o seu conhecimento também difere conforme o grau dos tribunais ou entidades em conflito.

#### **2.3.14. A execução das sentenças dos tribunais administrativos**

Como se viu, nos termos da Constituição, «as decisões dos tribunais são obrigatórias para todas as entidades públicas e privadas e prevalecem sobre as de quaisquer outras autoridades» (CRP, art. 205º, nº 2). As sentenças dos tribunais administrativos estão naturalmente aí incluídas, devendo ser executadas pelo órgão da Administração em causa (no caso de recurso contencioso, o que praticou o acto anulado), de forma espontânea, mesmo que o particular interessado não o requeira<sup>24</sup>.

Como se viu, foi este um dos domínios em que a justiça administrativa mais se reforçou logo após a aprovação da Constituição de 1976. A execução dos julgados está prevista e regulada como meio processual nos artigos 95º e 96º da LPTA e no Decreto-Lei nº 256-A/77, de 17 de Junho.

---

<sup>24</sup> Ver, por todos, D. Freitas do Amaral, *A execução das sentenças dos tribunais administrativos*, Lisboa, 1967.

### **3. Os meios do sistema**

#### **3.1. Os tribunais**

##### **3.1.1. Os diferentes tribunais**

Como já se viu, o sistema de tribunais administrativos estrutura-se em três níveis, tendo na base os TAC, no meio o TCA e no topo o STA. Porém, diferentemente do que sucede no sistema dos tribunais judiciais, organizados em forma de pirâmide, o sistema dos tribunais administrativos apresenta uma notória macrocefalia estrutural, visto que o STA é na verdade um complexo de tribunais (subsecções, mais pleno da secção, mais plenário do Tribunal), com um número de juízes que quase equivale ao de todos os demais tribunais.

##### *a) Tribunais Administrativos de Círculo*

Estão actualmente previstos na lei sete Tribunais Administrativos de Círculo, cujas sedes são Lisboa, Porto, Coimbra, Ponta Delgada, Funchal, Braga e Faro. Mas dos quatro novos tribunais só estão instalados os dos Açores e da Madeira (desde 1999).

Embora a Lei nº 4/86, de 21 de Março, tenha previsto a possibilidade do seu desdobramento em juízos (art. 46º nº 1), localizados ou não na sede do respectivo círculo, tal nunca se concretizou (contrariamente ao que veio a ser estabelecido para os tribunais tributários).

Os Tribunais Administrativos de Círculo de Lisboa, Porto e Coimbra foram criados pelo ETAF - Decreto-Lei nº 129/84, de 27 de Abril –, substituindo, nos dois primeiros casos, as antigas auditorias administrativas de Lisboa e Porto. A sua jurisdição foi fixada no diploma complementar aprovado pelo Decreto-Lei nº 374/84, de 27 de Novembro (mapa anexo VII).

Os Tribunais do Funchal e de Ponta Delgada, que foram criados como Tribunais Administrativos de Círculo, funcionando separadamente dos Tribunais

tributários de 1.ª instância, pela Lei nº 46/91, de 3 de Agosto, são hoje, por força do Decreto-Lei nº 301-A/99, de 5 de Agosto, simultaneamente, tribunais administrativos e fiscais. Embora criados em 1991, só foram instalados a partir de 15 de Setembro de 1999, pela Portaria nº 683-A/99, de 23 de Agosto.

Os Tribunais Administrativos de Círculo de Braga e Faro foram criados pelo Decreto-Lei nº 301-A/99, de 5 de Agosto, e ainda não se encontram instalados.

Os TAC funcionam geralmente com um juiz singular, salvo na apreciação da matéria de facto nas acções, que é apreciada por um colectivo (art. 47º do ETAF).

#### *b) Tribunal Central Administrativo*

O TCA foi criado pelo Decreto-Lei nº 229/96, de 21 de Março, tendo começado a funcionar a 15 de Setembro de 1997, por força da Portaria nº 398/97, de 18 de Junho, que o instalou. A Portaria nº 159/2000, de 18 de Março, que entrou em vigor a 1 de Abril, desdobrou a secção de contencioso administrativo do TCA em duas subsecções não especializadas.

Com sede em Lisboa, o TCA tem jurisdição em todo território nacional.

As subsecções do TCA funcionam em tribunal colectivo, com juiz relator, conhecendo matéria de facto e de direito.

O TCA é simultaneamente tribunal de recurso jurisdicional de certas categorias de decisões dos TAC e tribunal de 1º grau de jurisdição em diversas áreas, nomeadamente em matéria de contencioso da função pública, nos casos previstos no art. 40º, alínea b), do ETAF.

#### *c) Supremo Tribunal Administrativo*

O STA, embora sendo órgão de cúpula da justiça administrativa, acumula funções de 1.ª grau de jurisdição e de tribunal de recurso jurisdicional (tanto de decisões do TCA, como de decisões dos TAC, como ainda das suas próprias decisões, quando proferidas em 1º grau de jurisdição).

Com sede em Lisboa, o STA tem jurisdição em todo o território nacional.

Este tribunal tem duas Secções, a 1.<sup>a</sup>, de contencioso administrativo, a 2.<sup>a</sup>, de contencioso tributário. As secções estão divididas em subsecções; e em conjunto formam o plenário do Tribunal. Existem assim dentro do STA três níveis de organização e uma pluralidade de órgãos jurisdicionais, o que faz dele verdadeiramente um complexo de tribunais dentro do mesmo tribunal.

A secção de contencioso administrativo, a única que aqui interessa, está subdividida em três subsecções não especializadas. Foi por força da Portaria n.º 1228/97, de 15 de Dezembro, que foi instalada, com efeitos a partir de 1 de Janeiro de 1998, a 3.<sup>a</sup> subsecção da Secção de contencioso administrativo do STA.

O STA funciona em subsecção, em pleno da secção e em plenário do tribunal, sempre em formação colegial, com relator.

O STA conhece matéria de facto e de direito (art. 21.º do ETAF), embora o plenário e o pleno, salvo em processos de conflitos, só conheçam matéria de direito.

### **3.1.2. O aumento dos meios judiciais**

O que caracteriza o período analisado (1974-1999) é o enorme crescimento das instâncias judiciais incumbidos da justiça administrativa.

Em 1974 havia duas auditorias (uma em Lisboa e outra no Porto) e o STA, com uma secção de contencioso administrativo (*Figura 1 – Tribunais Administrativos em 1974*)<sup>25</sup>.

No fim de 1999 havia cinco TAC instalados, mais dois criados na lei a aguardar instalação. Havia o TCA, com uma secção de contencioso administrativo (dividida em duas subsecções já em 2000). E no STA havia uma secção de contencioso administrativo dividida em três subsecções, às quais se sobrepõe o pleno da secção e, para certos recursos jurisdicionais, o próprio plenário do STA.

Ao todo, portanto, de três tribunais passou-se para sete. E se contarmos os diferentes órgãos em que se dividem o TCA e o STA (secções e subsecções), então existem nada menos de 12 organismos dedicados à justiça administrativa (*Figura 2 – Estrutura actual do Contencioso Administrativo*).

---

<sup>25</sup> Todas as figuras e quadros encontram-se em Anexo.

## 3.2. Os juízes

### 3.2.1. O recrutamento e formação dos juízes

Segundo o art. 77º do ETAF, os juízes dos tribunais administrativos e fiscais formam um corpo único. O seu regime estatutário é paralelo ao dos juízes dos tribunais judiciais.

Em certos sistemas de justiça administrativa (por exemplo em França) o recrutamento dos juízes dos tribunais administrativos segue uma lógica distinta da dos demais juízes, privilegiando a formação administrativa dos candidatos<sup>26</sup>. Porém, no nosso sistema de justiça administrativa o recrutamento dos juízes é idêntico aos dos tribunais judiciais, permitindo mesmo uma relativa intercomunicabilidade entre os dois tipos de tribunais (art. 96º do ETAF), para além da possibilidade de transferência entre os tribunais (ou secções) fiscais e administrativos (art. 83º, 92º, 93º do ETAF).

O recrutamento e formação dos juízes dos tribunais administrativos estão previstos nos artigos 81º e seguintes do ETAF, aplicando-se ainda, com as devidas adaptações, a Lei nº 21/85, de 30 de Julho, modificada pela Lei nº 143/99, de 31 de Agosto (Estatuto dos Magistrados Judiciais), como estabelece o art. 77º do ETAF.

Da análise do regime consagrado resulta que os juízes administrativos podem transitar dos tribunais jurisdicionais, mesmo sem adequada formação específica na área administrativa<sup>27</sup>.

Para os tribunais administrativos da 1.ª instância podem ser recrutados juízes de direito que tenham apresentado um trabalho sobre matéria de direito administrativo, e licenciados que tenham frequentado o curso e estágio de formação para juízes dos tribunais administrativos e fiscais no CEJ (art. 85º do ETAF),

---

<sup>26</sup> Na verdade os juízes dos tribunais administrativos, dos *cours administratives d'appel* e do *Conseil d'Etat* são recrutados de entre diplomados da Escola Nacional de Administração (ENA) e não dos formados na Escola Nacional da Magistratura, ou mesmo no exterior, de entre profissionais da Administração.

<sup>27</sup> Também a isso se referiu Vasco Pereira da Silva, "Vem aí a reforma do contencioso administrativo?", *Justiça Administrativa*, nº 19, Janeiro/Fevereiro 2000, p. 10 (11) ss..

podendo ainda ocorrer transferência ou permuta de juizes entre os TAC e os tribunais tributários de 1.<sup>a</sup> instância (art. 83º do ETAF). Na realidade, o curso do CEJ é o curso geral (Decreto-Lei nº 16/98, de 8 de Abril).

Para o TCA podem ser nomeados, quer os juizes de outra secção, quer os juizes dos tribunais de relação com experiência no exercício de funções nos tribunais administrativos e fiscais que reúnam as condições previstas no nº 1 do art. 92º do ETAF. Na falta destes, são nomeados por concurso os juizes dos tribunais administrativos e fiscais, preenchidas certas condições (art. 92º do ETAF).

Ao STA podem aceder, para além dos casos de transferência entre secções, juizes do TCA, juizes de relação, procuradores-gerais adjuntos, com um mínimo de tempo de serviço na magistratura, mesmo que sem experiência prévia em tribunais administrativos, e juristas de reconhecido mérito (art. 94º do ETAF).

No caso do STA, a novidade do regime está na possível admissão a concurso de juristas de reconhecido mérito no domínio do contencioso administrativo (advogado, docente ou investigador universitário, magistrado ou funcionário da Administração), bem como no estabelecimento de quotas para o provimento.

A formação inicial destes magistrados, como dos outros, é sempre uma formação estritamente jurídica, com exclusão de outras áreas de formação de base - v.g. a Administração Pública - que poderiam ser uma mais valia em jurisdições especializadas<sup>28</sup>.

Privilegia-se a formação de magistrados por magistrados, ou por outros juristas, esquecendo a formação noutras áreas, nomeadamente em sectores chave da Administração.

A formação mantém um carácter marcadamente generalista, inexistindo um acesso sujeito a condições específicas (nomeadamente quanto a exames com matérias diferenciadas), uma formação distinta, ou qualquer treino posterior que revista um cariz especial. Após a formação, nenhum período de estágio se faz fora

---

<sup>28</sup> Sobre o recrutamento, selecção e formação dos magistrados em geral consulte-se: Boaventura de Sousa Santos, "Que formação para os magistrados nos dias de hoje", Comunicação apresentada em encontro sobre recrutamento, selecção e formação de magistrados, a 28 e 29 de Janeiro de 2000.

dos tribunais, significando que um juiz da justiça administrativa possa nunca ter tido qualquer contacto com o funcionamento da Administração pública.

Também não existe uma formação permanente que permita acompanhar a evolução e crescente complexidade da actividade administrativa.

### **3.2.2. A evolução do número de juízes**

A análise da evolução do número de juízes ao serviço da justiça administrativa mostra também um impressionante aumento de efectivos desde 1974. Mas o confronto dessa evolução com a do movimento processual, ainda mais acentuado, poderá ajudar a explicar o "engarrafamento" processual a que se assiste nos tribunais administrativos.

O número de juízes em exercício de funções nos tribunais administrativos foi objecto de um aumento gradual e substancial. De 1974 a 1999 o número global de juízes passou de oito (dois auditores e 6 juízes do STA) para um total de 67 no conjunto dos tribunais administrativos em funcionamento (*Gráfico 1 - Total de juízes na Justiça Administrativa - 1974/1999; Quadro 1 - Evolução do número de juízes nos Tribunais Administrativos - 1990/99*).

O primeiro aumento significativo ocorreu em 1984, com a substituição das auditorias pelos TAC. Em 1977 o quadro de juízes compreendia um total de 12 elementos, passando a 37 juízes com a reforma introduzida.

Na década de 90, apesar da tendência positiva, os TAC crescem de forma desigual, quer individualmente considerados, quer de forma global, neste caso apresentando alguns recuos.

Em Coimbra, o crescimento verificado traduziu-se no dobro de juízes ao serviço do tribunal, que passou de 3 para 6 juízes.

No Porto, o número cresce de 3 para 7 elementos, verificando-se um aumento para mais do dobro.

Já em Lisboa, a evolução não acompanhou a tendência anteriormente descrita, verificando-se um aumento menor, de 12 para 15 juízes.

No total, o número de juízes dos TAC cresceu de 18 para 28.

No TCA a evolução também foi significativa, crescendo, na secção de contenciosos administrativo, de 9 para 12 em 1999, embora sejam já 16 em 2000.

Na secção de contencioso administrativo do STA não se registou, no balanço de uma década, um aumento positivo, antes se tendo verificado a diminuição de um elemento, tendo passado de 28 juízes em 1990 para 27 em 1999. Embora atingido um máximo de 33 elementos em 1997, a expectativa de diminuição do volume de processos com a entrada em funções do TCA, e a conseqüente transferência de competências do STA para este tribunal, levaram a que se abandonasse o aumento progressivo de juízes, verificando-se mesmo a sua diminuição.

Em conclusão, apesar do aumento global do número de juízes dos tribunais administrativos verificado na década de 80, o crescimento abrandou a partir do início da década de 90, verificando-se mesmo uma diminuição em meados da década, só recuperada com a entrada em funcionamento do TCA.

### **3.2.2. Juízes femininos na justiça administrativa**

O crescente número de mulheres nas faculdades de Direito e no CEJ levou a que nos interrogássemos sobre se esta feminização do Direito teria já alguma repercussão na justiça administrativa. Estudou-se, de forma breve, a distribuição de juízes por sexo nos tribunais administrativos. Uma vez mais, deixou-se de fora a jurisdição fiscal.

Verificou-se que o crescimento não foi significativo: a justiça administrativa ainda vai sendo uma justiça feita predominantemente por homens.

Em 1974, por efeito de impedimento legal, as mulheres estavam ausentes do exercício de funções judiciais nos tribunais administrativos (e nos demais).

Em 1990, quase duas décadas volvidas, os TAC contavam com apenas uma mulher, a única em exercício de funções na justiça administrativa, apesar de esta justiça envolver ao todo mais 45 juízes.

Em 31 de Dezembro de 1999, existiam 8 mulheres nos TAC, 2 no STA e 4 no TCA, num total de 14, para um universo de 67 juízes (*Quadro 2 – Número de juízes do sexo feminino nos Tribunais Administrativos*)

### **3.3. Os magistrados do Ministério Público**

#### **3.3.1. O papel do Ministério Público nos tribunais administrativos**

Segundo a Constituição (art. 219º) o Ministério Público representa o Estado, defende a legalidade democrática e os interesses que a lei determinar.

O art. 69º do ETAF consagrou-lhe as mesmas funções no âmbito da justiça administrativa, competindo-lhe defender a legalidade democrática, nomeadamente através da sua participação em processos iniciados pelos particulares, ou até na sua continuação quando estes desistam, e promover a realização do interesse público, com autonomia. Paradoxalmente, cumpre-lhe, em simultâneo, representar o Estado nas acções em que este seja parte, o que conduz, em certas circunstâncias, a uma dualidade de funções antagónicas, que a lei tentou resolver impondo, nestes casos, a intervenção processual a diferentes intervenientes (69º, nº 4, do ETAF). Quando tal esteja previsto, defende os interesses de outras pessoas indicadas por lei.

Da leitura dos relatórios do Ministério Público resulta que a sua intervenção processual passa pela organização de “processos administrativos”, de modo a habilitar os respectivos magistrados a preparar a interposição, por iniciativa própria, de recursos contenciosos (art. 28º, nº 1, do ETAF) e de recursos jurisdicionais (art. 104º do ETAF) em defesa da legalidade, bem como a contestação de acções. A interposição de acções para perda de mandato dos titulares de cargos públicos também surge referida com alguma frequência, embora de forma pouco significativa.

Da sua participação no processo ressalta a prolação de pareceres [v.g. art. 27º, c), do ETAF para o recurso contencioso e art. 72º, nº 2, para acções sobre contratos e responsabilidade], a possibilidade de arguição de vícios não invocados pelo requerente [art. 27º, d), do ETAF, no recurso contencioso], o prosseguimento do recurso após a desistência do recorrente [art. 27º, e), do ETAF para recurso contencioso].

Os relatórios apontam um aumento de tarefas para o MP nos tribunais administrativos, consequência do crescimento de volume de serviço, mas também devido à participação necessária do MP nos processos, à reforma do Código de Processo Civil entrada em vigor em Janeiro de 1997, que alterou o modo de

contagem dos prazos processuais, que ditou novas regras sobre o ónus de impugnação e que modificou o regime da prorrogação do prazo para apresentação dos articulados.

### **3.3.2. A evolução do número de magistrados do MP**

Para a década de 90, verificamos que o número de Magistrados do MP nos tribunais administrativos registou um crescimento globalmente positivo, embora menos acelerado do que o número de juízes.

Assim, no STA, na secção de contencioso administrativo, em 10 anos, o número de magistrados do MP teve um acréscimo de apenas 4 unidades, sendo que, de 1991 para 1992, chegou mesmo a diminuir (*Gráfico 2 - Evolução do número de Magistrados Judiciais e do Ministério Público no STA - 1990/99*).

Nos TAC a situação evoluiu numa tendência ainda mais desfavorável.

Em Lisboa a evolução verificada é de 9, no início da década, para 11, no final (*Gráfico 3 - Evolução do número de Magistrados Judiciais e do Ministério Público no TAC de Lisboa - 1990/99*).

No Porto houve mesmo uma diminuição do número de magistrados do MP que sendo em número de 5 em 1990, chegando a um máximo de 6 em 1993, decaiu para 4 em 1999 (*Gráfico 4 - Evolução do número de Magistrados Judiciais e do Ministério Público no TAC do Porto - 1990/99*).

Em Coimbra o número de magistrados do MP cresceu de 1 para 2 em 10 anos, sendo que em 1996 chegara a atingir um número máximo de 4 elementos (*Gráfico 5 - Evolução do número de Magistrados Judiciais e do Ministério Público no TAC de Coimbra - 1990/99*).

Só no TCA o número de magistrados do MP em funções na secção de contencioso administrativo aumentou, crescendo para mais do dobro em apenas 3 anos: de 4 em 1997, para 9 em 2000 (*Gráfico 6 - Evolução do número de Magistrados Judiciais e do Ministério Público no TCA - 1990/99*).

### 3.4. O demais pessoal

Para além dos juízes e magistrados do MP os tribunais contam com o auxílio fundamental de funcionários judiciais, alguns dos quais ao serviço do MP, e de outro pessoal administrativo.

Este pessoal compõe os órgãos auxiliares previstos no art. 75º do ETAF, que estabelece a existência de secretarias judiciais e de serviços de apoio.

O pessoal das secretarias do STA, do TCA e dos TAC pertence ao grupo dos funcionários de justiça, encontrando-se sujeito ao respectivo estatuto (art. 76º do ETAF)<sup>29</sup>.

A evolução dos funcionários judiciais não foi uniforme, variando consoante os tribunais (*Gráfico 7 – Funcionários do STA; Gráfico 8 – Funcionários do TCA; Gráfico 9 – Funcionários do TAC de Lisboa; Gráfico 10 – Funcionários do TAC do Porto; Gráfico 11 – Funcionários do TAC de Coimbra*).

Deste total importa destacar a evolução relativa de funcionários judiciais ao serviço dos magistrados judiciais e de funcionários judiciais ao serviço do MP.

Quanto aos primeiros, em relação ao STA, o número veio diminuindo gradualmente ao longo da década, atingindo uma variação de 37 para 30 elementos. A descida mais acentuada acontece entre 1997 e 1999, em que de 35 elementos se passa para 30.

No TCA o número de funcionários da secção de processos cresceu uma unidade durante os seus 3 anos de funcionamento, aumentando de 7 para 8.

Nos TAC verificou-se um aumento de funcionários, quer global, quer por tribunal.

O TAC de Lisboa apresenta um crescimento de 4 elementos durante a década de 90. Os 22 funcionários de 1990 eram já 26 em 1999.

No TAC do Porto o aumento também se verifica, passando os serviços a contar com 16 elementos, em vez dos 13 do início da década.

---

<sup>29</sup> O Decreto-lei nº 354/97, de 16 de Dezembro criou, junto do Presidente do STA, um gabinete de apoio que auxilia o presidente no exercício das suas funções administrativas, prestando-lhe igualmente assessoria técnica.

Coimbra acompanhou o sentido ascendente, embora apresentando uma evolução mais acentuada, quase duplicando o número de funcionários judiciais durante a década, que de 6 passaram para 11.

Os magistrados do MP contam com funcionários que constituem um serviço próprio, exclusivamente ao seu dispor. A sua contabilização é por vezes difícil, uma vez que, em virtude do seu reduzido número, estes funcionários desempenham muitas vezes funções ao serviço da secção de contencioso administrativo e de contencioso tributário.

Nos TAC de Lisboa e Porto, embora duplicando em ambos os casos, o número continuou a não ser significativo. Cresceu de 2 para 4 em Lisboa, e de 1 para 2 no Porto.

Os serviços do MP em Coimbra, feito o balanço da década, mantiveram a situação, permanecendo com uma única unidade.

No TCA o número de funcionários ao dispor do MP também foi estável durante o período de existência do tribunal, mantendo-se nos 2 elementos.

Quanto ao STA, o número cresceu em 10 anos apenas uma unidade - de 2 para 3 elementos -, sendo que em 1997 chegara a ter 4 funcionários.

Concluindo, ao longo da década, o número de funcionários judiciais, ao serviço do MP ou não, registam uma ligeira tendência de subida<sup>30</sup>.

### **3.5. Relações entre os meios e a carga judicial**

O movimento processual revela que o aumento da actividade na justiça administrativa não foi acompanhado pelo crescimento do número de magistrados judiciais e do MP e de funcionários que a ela se dedicam.

O total de processos entrados por juiz na década mostra um crescimento progressivo, acelerado entre 1993 e 1994 em virtude da entrada de muitos processos

---

<sup>30</sup> Já em 2000 a Portaria nº 721-A/2000, de 5 de Setembro, veio alterar os quadros de pessoal das secretarias dos tribunais administrativos e dos serviços do Ministério Público.

em matéria de objecção de consciência, provocados por uma alteração legal<sup>31</sup> (*Gráfico 12 - Processos entrados por juiz – 1990/99*).

Apesar de o volume total de processos de 1990 para 1999 ser mais do dobro, o crescimento do número total de magistrados, embora aumentado, não acompanhou a progressão (*Gráfico 13 - Total de processos entrados e total de juizes*).

O número de processos entrados por juiz nos TAC aumentou ao longo da década, duplicando o volume de processos distribuídos por juiz. De um mínimo de 82 processos em 1991, subiu para 183 em 1998, diminuindo porém substancialmente no ano seguinte (*Gráfico 14- Total de processos entrados por juiz nos TAC*).

O aumento de juizes no TAC de Lisboa em 1999 e a entrada em funcionamento de dois novos TAC podem justificar esse decréscimo do número de processos de 1998 para 1999.

O volume de processos no TCA depressa acompanhou o crescimento que se vinha verificando nos outros tribunais. De 1998 para 1999 quase duplicou o número de processos entrados. O número de juizes, tendo aumentado, viu crescer a distribuição, de 170 processos por juiz, em 1998, para 266 processos, em 1999 (*Gráfico 15 - Total de processos entrados por juiz no TCA*).

Na década de 90 o número de processos por juiz no STA variou entre um mínimo de 45, em 1990, a 112, em 1994 (*Gráfico 16 - Total de processos entrados por juiz no STA*)<sup>32</sup>.

### **3.6. A organização administrativa interna dos tribunais (poderes administrativos dos presidentes, organização dos serviços, etc.)**

O Decreto-Lei nº 374/84, de 29 de Novembro, que aprovou o Diploma Complementar do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, bem como o Decreto-Lei nº 114/97, de 12 de Maio, que adoptou a regulamentação necessária ao

---

<sup>31</sup> Lei nº 7/92, 12 de Maio; e Decreto-lei nº 191/92, 9 de Agosto.

<sup>32</sup> Em Anexo pode ver-se também a relação entre a evolução dos processos entrados e a do número de funcionários (*Gráfico 17 - Total de processos entrados na Justiça Administrativa e total de funcionários nos Tribunais Administrativos*).

funcionamento do TCA, estabelecem a organização interna dos tribunais administrativos, bem como os poderes administrativos inerentes a essa organização.

Os serviços dos tribunais administrativos compreendem a secretaria judicial, dirigida pelo secretário judicial, bem como os serviços de apoio (art. 75º do ETAF).

Nos TAC a secretaria é composta por uma secção central e secções de processos (art. 18º Decreto-Lei nº 374/84). No STA e no TCA a secretaria judicial tem uma secção de expediente e contabilidade e secções de processos (art. 2º e art. 14º do Decreto-Lei nº 374/84).

O serviço de apoio presta apoio documental e técnico, fixando o art. 8º do Decreto-Lei nº 374/84, de 29 de Novembro, as suas actividades específicas.

As competências da secção de expediente e contabilidade do STA e do TCA foram estabelecidas no art. 4º do mesmo diploma, e no art. 20º quanto aos TAC.

Aos Presidentes do STA e do TCA são por lei atribuídas algumas competências administrativas, nomeadamente de representação, de direcção de serviços do tribunal, de distribuição de processos e em matéria de acção disciplinar (art. 19º e 38º do ETAF)<sup>33</sup>.

O art. 50º do ETAF estabelece a competência administrativa dos juizes com maior antiguidade nos tribunais administrativos de círculo, entre as quais se destacam igualmente as funções de representação, direcção dos serviços e exercício do poder disciplinar.

---

<sup>33</sup> O Decreto-Lei nº 177/2000, de 9 de Agosto veio, nesta linha, estabelecer o regime jurídico da gestão administrativa dos tribunais superiores.

## 4. O funcionamento do sistema

### 4.1. As macrotendências de um quarto de século

Ao longo destes 25 anos o contencioso administrativo cresceu a um ritmo bastante rápido. O número de processos entrados por ano aumentou enormemente. E isso sucedeu qualquer que seja o ângulo de consideração: números globais para o conjunto do sistema, números respeitantes a cada tribunal (com excepção do STA em alguns períodos) e números respeitantes a cada espécie (*Quadros 3 e 4; Gráficos 18, 19 e 20*).

Por si sós, estas “séries longas”, apesar da sua fraca desagregação, permitem colher uma macro-imagem da evolução dos grandes agregados da justiça administrativa ao longo do período analisado (1974-1999).

A primeira observação é que entre 1974 e 1999 o número de processos entrados por ano, no conjunto dos tribunais, aumentou quase 20 vezes (de 480 no primeiro ano do período considerado para 8661 no final do mesmo período). Tomando o ano de 1974 como base 100, o índice atingiu o valor de 1804 em 1999!

O crescimento não segue uma curva regular. Existem períodos de aceleração e períodos de manutenção, ou até de recuo, como sucedeu em 1994 e 1997. Mas a tendência geral é a de aumento, que os números de 1999 vêm reforçar. É fácil notar que são os TAC que marcam o ritmo da justiça administrativa, dado o grande volume de processos que os três tribunais somam. Mas é de observar que foi somente a partir de 1985 que se iniciou o movimento de subida sustentada, coincidindo com a reforma legislativa da justiça administrativa e da criação do TAC de Coimbra.

Por si só o STA tem revelado maior estabilidade, desde 1980, descontado o pico de 1994-1996, que se ficou a dever a factores conjunturais, ligados a avalanches de litígios centrados sobre certas questões acumuladas a montante do contencioso administrativo, como foi o caso sobretudo de numerosos recursos contra decisões em

matéria de objecção de consciência<sup>34</sup>. Mas a relativa estabilidade do movimento de novos processos no STA é em grande medida consequência das alterações de 1984/85 e de 1996/7, que procederam à transferência de uma parte da sua competência, primeiro para os TAC e depois para o TCA, instalado em 1997.

Embora muito acentuado, o crescimento da justiça administrativa não é uma excepção no panorama da justiça portuguesa. Uma comparação com o ritmo de crescimento das justiça civil evidencia curvas de crescimento bastante aproximadas (*Gráfico 21*), verificando-se, no entanto, que nos últimos anos a justiça administrativa continua a crescer, mostrando a justiça civil uma tendência para estabilizar. Portanto, o aumento da procura da justiça administrativa está ligado a um fenómeno geral de aumento da litigiosidade e de acréscimo das garantias dos particulares perante a Administração.

Juntamente com o crescimento bruto dos processos entrados verificou-se também uma quase permanente incapacidade do sistema para acompanhar esse crescimento, visto que o número de processos findos por ano não atinge em geral o número de processos entrados.

Como se verá a seguir, em consequência desse persistente saldo negativo (ainda assim com excepções), assistiu-se ao crescimento do número de processos pendentes, aumentando a carga do sistema.

Em conclusão:

– nos 25 anos decorridos desde 1974 registou-se um acentuado crescimento da procura dos tribunais administrativos: entre 1974 e 1999 o número de processos aumentou 1800%.

– apesar do aumento verificado nos meios postos à disposição do sistema (mais tribunais, mais juízes, etc.), como se viu atrás, aumentou também o défice entre a procura da justiça administrativa e a capacidade de resposta do sistema.

---

<sup>34</sup> Este caso não passa, aliás, de um exemplo da dependência da justiça administrativa em relação a factores relativamente aleatórios, em consequência de fenómenos de litigação de massa, que aparecem em revoadas mais ou menos inesperadas. Além do referido caso da acumulação do contencioso de objecção de consciência, poder-se-ia citar mais recentemente o caso da proliferação de casos de recusa de asilo a pessoas oriundas da Europa do leste (1994), da inscrição dos técnicos de contas na respectiva associação profissional pública (1998) e mais recentemente a multiplicação dos casos de

## 4.2. Os números dos últimos dez anos

Os indicadores mais detalhados dos últimos dez anos não fazem mais do que confirmar a tendência de longo curso: crescimento dos processos entrados, aumento dos penderes (*Gráficos 22, 23 e 24*).

As curvas dos últimos dez anos (1990-1999) referentes ao movimento processual dos diferentes tribunais (processo penderes, entrados e findos) revelam a diversa situação do STA quando comparado com os TAC e com o novel TCA. Enquanto que os TAC revelam uma estável subida da curva de processos desde 1990, o mesmo sucedendo dos dois anos decorridos de funcionamento do TCA, o STA, ao invés, inverteu essa tendência desde 1996, no seguimento da criação do TCA<sup>35</sup>. Resta saber se a retoma da subida dos processos entrados, em 1999, não antecipa a inversão também do movimento de descida dos processo penderes.

Se isso se verificar, então a criação do TCA mostra que as tentativas de aliviar o sistema mediante a injeção de novos meios jurisdicionais, sem mais alterações, pode ter um impacto positivo bem efêmero, não tardando a manifestarem-se as tendências para recriar a situação anterior.

Criado para aliviar o STA, o impacto do TCA foi ambivalente. Por um lado, ele proporcionou naturalmente a redução dos processos entrados no STA, como se viu atrás. Mas essa diminuição pode ser passageira, pois os processos que deixaram de entrar no STA em 1º grau de jurisdição acabarão em grande parte por acabar nele, a título de recurso jurisdicional. De resto, logo em 1999 reiniciou-se a subida dos processos entrados directamente no STA.

Em contrapartida, o TCA começou a sua vida logo inundado com processos, passando de cerca de 600 processos em 1997 para 3188 em 1999. O *Quadro 3* não poderia ser mais revelador.

---

contencioso relacionados com autorizações de residência de estrangeiros. Este é de resto um dois pontos que devem ser encarados na equacionada reforma da justiça administrativa.

### 4.3. Centralização e descentralização da justiça administrativa

Como se viu, no nosso sistema de tribunais administrativos todos eles funcionam como tribunais de 1º grau de jurisdição e dois deles funcionam como tribunais de recurso. Assim, o STA e o TCA acumulam ambas as funções. A sua participação na jurisdição de 1º grau não é despicienda. Em conjunto eles movimentam quase metade desses processos (*Gráfico 25*).

Além de intervir no 1º grau de jurisdição, cujos processos também julga em 2º grau, o STA é tribunal de recurso jurisdicional não somente em relação às decisões do TCA, mas também em relação a decisões dos TAC (*recurso per saltum*), o que lhe confere um estatuto singular e lhe dá a última palavra em toda a justiça administrativa, salvo em matéria de função pública.

Todavia, tanto em 1984, como em 1996, foram tomadas algumas medidas de descentralização da justiça administrativa. Na reforma dos anos 80 foram transferidas certas categorias de recursos contenciosos do STA para os TAC (fundamentalmente recursos das decisões dos órgãos da administração indirecta e da administração desconcentrada do Estado). E na reforma de 1996, com a criação do TCA, foram transferidas para este competências antes pertencentes ao STA, tanto em matéria de recurso contencioso (função pública e administração regional autónoma) como em matéria de recursos jurisdicionais relativos a uma parte das decisões dos TAC (em matéria de função pública).

Qualquer dessas medidas teve o seu impacto sobre a repartição do movimento processual pelos diversos níveis de tribunais. Mas a mudança esteve longe de ser decisiva. Provavelmente, tiveram mais efeito descentralizador na justiça administrativa as medidas de descentralização e de desconcentração administrativa (aumento de poderes das autarquias locais, das regiões autónomas, desconcentração territorial do Estado).

Seja como for, hoje em dia, apesar da sua natureza híbrida, o STA já é predominantemente um tribunal de 2º grau de jurisdição, visto que os recursos

---

<sup>35</sup> Aparentemente a redução poderia mesmo ter sido maior do que foi, se não tivesse havido muitos recursos erradamente interpostos no STA em matérias para as quais ele já se tinha tornado incompetente.

jurisdicionais já preenchem 62,5% da sua actividade (*Gráfico 26*). Assim não sucede com o TCA, em cuja actividade os recursos jurisdicionais ainda continuam a ser minoritários (*Gráfico 27*).

#### **4.4. O império do recurso contencioso de anulação**

Como se viu, o recurso contencioso de anulação era tradicionalmente o grande instrumento processual da justiça administrativa. Ao lado dele as acções de contratos e as acções de responsabilidade extracontratual faziam figura secundária.

Desde 1974, como se observou, a justiça administrativa foi dotada de novos remédios e mecanismos de protecção, incluindo as acções para reconhecimento de direitos ou interesses legalmente protegidos. Mas o recurso contencioso preservou o seu protagonismo.

Na amostra de processos que analisámos, os recursos de anulação representam perto de 80% (*Gráfico 28*). Juntando os processos respeitantes a suspensão de eficácia de actos, normalmente ligados ao recurso de anulação, então essa percentagem sobe bem mais.

Com base nos dados oficiais, que no caso do *Gráfico 29* representam os TAC, podemos comparar a frequência de cada um dos meios processuais em relação a todo o sistema, onde se mostra a proeminência do recurso contencioso.

Além do continuado protagonismo do recurso contencioso de anulação importa assinalar o crescimento da importância absoluta e relativa das acções de responsabilidade civil extracontratual, que passaram de 101 em 1990 para 225 em 1998, mais que duplicando em menos de 10 anos.

Por sua vez, a acção para reconhecimento de direitos ou interesses legalmente protegidos, introduzida na reforma de 1984, não se tem revelado um instrumento processualmente bem sucedido (seguramente por causa das limitações que a lei estabelece à sua invocação). Apesar de tudo, verifica-se um considerável crescimento da invocação deste meio, ainda que em termos numéricos relativamente negligenciáveis ainda (33 em 1990, 79 em 1999).

Em conclusão, são os seguintes os traços fundamentais:

- manutenção do lugar proeminente do recurso contencioso de anulação, ainda que com perda relativa do seu peso face às demais figuras;
- crescimento relativo das acções de contratos e de responsabilidade civil, em consequência do crescimento do número de contratos administrativos, mas sobretudo da reclamação de indemnização por danos causados por actos de gestão pública;
- débil expressão da acção para reconhecimento de direitos, embora com um elevado ritmo de crescimento.

#### **4.5. Objecto dos litígios**

Uma das questões mais importantes para as quais se buscava resposta nesta investigação era a de saber quais são os temas dominantes da justiça administrativa. Nomeadamente importava confirmar ou infirmar a impressão generalizada de que a justiça administrativa está “capturada” pela função pública e que os tribunais administrativos são em grande parte tribunais da relação de emprego público.

Ora, feitas as contas, não se confirmam as percentagens devastadoras que por vezes se mencionavam, da ordem dos 60-70%. Mas, com uma quota superior a um terço, o domínio destacado dos litígios da função pública (incluindo as que envolvem militares) é de facto impressionante.

No cálculo do peso do contencioso da função pública foram de grande valia os dados colhidos dos processos por nós analisados, visto que a base de dados oficiais não dispõe de informações sobre o objecto do litígio.

Os resultados obtidos constam do *Gráfico 30 e do Quadro 5*.

Importa sublinhar a seguintes conclusões:

- a liderança das questões da função pública;
- o peso de questões conjunturais, como as de asilo e de estrangeiros;
- o lugar considerável das questões de urbanismo e conexas (licenciamentos, loteamentos, embargos de obras, desocupações, etc.);
- o crescente peso das questões de responsabilidade extracontratual da administração, estando à cabeça os casos de acidentes de viação por

deficiências de estado ou de sinalização da via, mas sendo de assinalar na nossa amostra de casos também dois casos de infecção por vírus da SIDA.

Existem vários elementos indirectos que nos permitem considerar como aproximadamente fiável a conclusão que alcançámos a partir da nossa amostra de processos no que respeita ao peso do contencioso da função pública.

O primeiro é a percentagem dos recursos jurisdicionais dos TAC para o TCA (que, depois de descontados os recursos sobre meios acessórios, são quase exclusivamente de contencioso da função pública), quando comparado com os recursos jurisdicionais dos TAC para o STA.

O segundo foi a baixa acentuada de recursos jurisdicionais dos TAC para o STA em 1997-98, em consequência da entrada em funcionamento do TCA, diminuição que foi de 1285 (1996) para 937 (1998) e 588 (1999). Uma redução de mais de 50%.

O terceiro elemento é a identidade dos principais actores da justiça administrativa. Na verdade, a análise dos livros de porta leva-nos à conclusão de que entre as autoridades administrativas mais impugnadas contam-se as que gerem serviços com maior número de funcionários. No topo encontram-se as seguintes: o Ministro da Administração Interna, o Ministro da Saúde, o Ministro da Educação.

Nas secretarias de Estado aparecem à cabeça os secretários de Estado da área da educação e da área das finanças, sendo este caso particularmente elucidativo, visto que as decisões aqui consideradas, que não são as de matéria fiscal (que cabem aos respectivos tribunais), só podem respeitar a questões da função pública;

Nas direcções-gerais aparecem à cabeça a que trata dos assuntos relacionados com o Fundo Social Europeu e a Direcção-Geral das Contribuições e Impostos, seguidas de outras, se bem que com menor destaque, como as do Ministério da Educação, ou as do Ministério da Saúde.

A análise qualitativa de vários indícios permite pôr em relevo também:

- a importância dos litígios ligados às ajudas de Estado e da União Europeia;
- o grande peso das questões de segurança social;
- a presença considerável das questões ligadas ao asilo e ao estatuto de estrangeiros (autorizações de residência, expulsões, etc.).

#### 4.6. Os utentes da justiça administrativa

Segundo os dados que apurámos, os grandes utentes dos tribunais administrativos são os funcionários públicos, entre as pessoas singulares, e as empresas, entre as pessoas colectivas. Além das sociedades avultam entre as pessoas colectivas as associações empresariais, os sindicatos e as demais associações (*Quadro 6*).

No entanto, a estabilidade do tipo de utentes da justiça administrativa pode ser por vezes perturbada por fenómenos dos movimentos processuais de massa (caso dos objectores de consciência em meados dos anos 80, dos técnicos de contas em 1998, o caso recente dos liquidadores tributários).

Procedendo à pesquisa da residência dos utentes dos tribunais administrativos, verificámos que eles se concentram nas áreas urbanas e na zona litoral do país (*Figura 3*). A conclusão evidente é que a litigância contencioso-administrativa discrimina o interior: *longe dos tribunais, longe da justiça*. O número de recorrentes por 100 000 habitantes pode ser mais de 10 vezes maior em Lisboa do que nos distritos do interior, e mais de 20 vezes do que nos Açores e na Madeira.

Também chegámos à conclusão de que a “acção popular” tem relevância mínima. Na nossa amostra de processos não encontramos mais do que dois casos no STA, e um total de 13 nos TAC. E nas recolhas informáticas dos livros de porta relativos aos TAC de Lisboa, Porto e Coimbra em seis anos da década de 90 chegámos a 19 casos, por junto. *A acção popular é pouco popular*.

Uma das surpresas da presente investigação nesta área foi o reduzido número de recursos interpostos pelo Ministério Público, cuja legitimidade para impugnar actos ilegais é genérica. Os números são clarificadores (*Quadro 7*). Entre 1991 e 1998, e em dezenas de milhar de processos entrados, os representantes do Ministério Público encontraram pouco mais do que três centenas e meia de casos susceptíveis de requerer a sua intervenção em defesa da legalidade.

As conclusões impõem-se:

– o Ministério Público intervém muito pouco em defesa da legalidade, como lhe incumbe por dever de ofício;

– a intervenção é ainda mais escassa a nível do STA, onde estão em causa os actos da Administração central do Estado.

Esta posição de “self-restraint” do MP é aliás directamente assumida pela PGR, como se pode deduzir do Despacho de 23.07.27, sobre o “*Alcance da intervenção do Ministério Público na defesa da legalidade no contencioso administrativo*”.

Vale a pena reproduzir:

#### "DESPACHO

O regime de intervenção do Ministério Público suscita, no contencioso administrativo, dificuldades de aplicação que convém esclarecer para racionalizar as respostas e assegurar a economia de meios.

Com este objectivo, determino, nos termos do artigo 10º, nº 2, alínea b), da Lei Orgânica do Ministério Público, que seja seguida e sustentada a seguinte directiva:

1. O exercício do patrocínio oficioso é admissível no âmbito da defesa de direitos de carácter social dos trabalhadores e suas famílias (artigo 3º, nº 1, alínea c)), entendendo-se reservado às acções para reconhecimento de direito ou interesse legítimo e, em especial, aos processos do contencioso da Segurança Social.

2. A interposição de recurso contencioso é obrigatória nos casos de actos nulos por disposição da lei.

3. Devem ainda ser impugnados:

a) os actos que violem direitos fundamentais e os que afectem interesses difusos ou colectivos;

b) os actos que violem princípios de justiça e imparcialidade da actividade administrativa.

4. Fora dos casos previstos nos números 2 e 3, a impugnação depende da ponderação que o Ministério Público realize sobre a gravidade do interesse público concretamente lesado.

5. Os critérios agora fixados não se aplicam a casos em que o Ministério Público se limite a arguir novos vícios, nos termos da alínea d) do artigo 27º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos.

6. Fica ressalvado o âmbito da intervenção do Ministério Público no domínio da representação.

Lisboa, 23 de Julho de 1990.

O PROCURADOR-GERAL DA REPUBLICA,

(José Narciso da Cunha Rodrigues)"

#### 4.7. Os recorridos

A análise do tipo de entidades recorridas depende do tribunal em causa, dado o regime de legitimidade legalmente estabelecido. No entanto, os TAC, pela sua competência alargada para apreciar os actos administrativos, são a referência mais fiável para abordar este tema (*Gráfico 31 e Quadro 8*).

Daí resulta que a esse nível são naturalmente os municípios as entidades cujos órgãos mais são convocados pela função dos tribunais administrativos. Seguem-se os directores-gerais, a Administração local e regional do Estado, os órgãos da administração militar, os institutos públicos, os hospitais e as universidades e outras escolas de ensino superior.

No que respeita aos recorridos, importa distinguir entre a Administração do Estado, a das regiões autónomas e as das autarquias.

No caso da Administração do Estado, seleccionámos, especialmente, os ministros, por serem os máximos dirigentes da administração departamental. Os resultados constam do *Gráfico 32 e Quadro 9*.

Como já se disse anteriormente os ministros cujos actos são mais impugnados são os da Administração Interna, da Saúde, da Educação e da Agricultura, que por coincidência são aqueles cujos departamentos gerem grandes massas de funcionários públicos.

Na administração regional do Estado os grandes visados pela justiça administrativa são, de longe, os centros regionais de segurança social, as administrações gerais de saúde e, a maior distância, as direcções regionais de educação e de agricultura.

Caso especial, já assinalado, é o do grande número de recursos contra a Direcção Regional de Estrangeiros e Fronteiras de Lisboa, o que revela o peso das questões de estrangeiros nessa região.

No caso dos institutos públicos os grandes visados são os seguintes: o Instituto de Emprego e Formação Profissional, o INGA, o INFARMED, o IAPMEI, o IVV, o IFADAP, o IGFSS, o INPI, etc.

Uma das surpresas encontradas foi o grande número de recursos e acções contra as universidades e escolas de ensino superior em geral, cuja autonomia envolve nomeadamente o domínio do pessoal e dos contratos. No campo das universidades aparecem à cabeça as de Lisboa e de Coimbra.

Outra ideia confirmada foi a da grande litigância ligada à administração militar, envolvendo esmagadoramente questões profissionais. Isso reflecte-se também no elenco das entidades recorridas, onde ocupam lugar de primeiro plano os órgãos da administração militar.

A litigância contra a administração das Regiões Autónomas é assaz escassa, para o que deve contribuir a ausência, até recentemente, de tribunais administrativos de círculo no seu território.

A diferença regional da litigação contra a administração autárquica segue o padrão encontrado quanto aos recorrentes. Existe mais litigação proporcionalmente contra os municípios do litoral.

#### **4.8. Os resultados do recurso aos tribunais**

Importa analisar o desempenho da justiça administrativa quanto aos resultados, principalmente quanto a três aspectos, a saber, a proporção de casos findos com decisão de fundo ou sem ela, a relação entre os casos de procedência e de improcedência do pedido e, por último, o balanço dos instrumentos processuais mais recentes, como a acção para o reconhecimento de direitos.

##### *a) Casos terminados com ou sem decisão de fundo*

A decisão final dos processos pode surgir após o julgamento de fundo, ou sem julgamento de fundo.

Uma análise global revela que ao longo dos anos a decisão final dos processos resulta fundamentalmente de uma decisão por julgamento de fundo.

No STA a percentagem de processos findos com uma decisão por julgamento de fundo, no período 1990-99, ronda os 80%.

No TCA, para o mesmo tipo de decisões, em 98 e 99, sempre se ultrapassa os 80%.

A situação altera-se muito nos TAC. Nos primeiros anos da década de 90 a maioria dos processos termina por uma decisão de fundo, embora o número seja consideravelmente mais baixo do que nos outros tribunais, situando-se ligeiramente acima dos 60 %. A partir de 1998 a tendência inverte-se, passando o número de processos findos sem julgamento de fundo a suplantarem os restantes (*Gráficos 33, 34 e 35 - Decisão final dos processos no STA, TCA e TAC*).

*b) Ganhar e perder: procedência e improcedência.*

A improcedência do pedido é a decisão final mais comum na justiça administrativa. A análise da tendência da década não se altera, mesmo considerando a procedência parcial.

Globalmente, os TAC apresentam o mais elevado nível de improcedência dos tribunais administrativos (*Gráficos 36, 37 e 38 - Decisão final por julgamento dos processos nos TAC, TCA e STA*).

*c) O insucesso dos novos instrumentos, nomeadamente da acção para reconhecimento de direitos (nos TAC).*

A consagração legal da acção para reconhecimento de um direito ou interesse legítimo, constitucionalmente prevista como medida garantidora da tutela jurisdicional efectiva, não deu, na prática, grande resultado.

A par da sua consagração como meio subsidiário, os números mostram que as decisões que sobre elas incidem são na sua larga maioria decisões de improcedência. Na década de 90 a improcedência das acções para reconhecimento de direitos variou entre 63% e 89%.

Numa análise comparativa, a improcedência para os recursos contenciosos na década de 90 rondou os 57%, enquanto no caso das acções atingiu os 77% (*Quadros 10 e 11 - Decisão final para as acções para reconhecimento de direitos nos TAC e Decisão final para os recursos contenciosos nos TAC*).

#### 4.9. A duração dos litígios

Uma visão geral da morosidade dos processos nos tribunais administrativos mostra que mais de 50% dos processos demora menos de 1 ano a ser objecto de uma decisão jurisdicional que lhe ponha fim, naquela instância (*Quadro 12 - Morosidade em anos dos processos nos tribunais administrativos 91-99*).

O número de processos cuja duração ultrapassa os 5 anos, tem vindo, no geral, a diminuir ao longo da década, quer na globalidade, quer nos vários tribunais. Apenas o STA apresentou um ligeiro retrocesso a partir de 1995, mantendo-se, todavia, em níveis inferiores aos do início da década.

Pela análise comparativa do período entre 1991 e 1998 apercebemo-nos de que os recursos contenciosos demoraram mais no STA do que nos TAC, essencialmente devido à sua formação em tribunais colectivos, com um formalismo assaz tradicional, nomeadamente o sistema de “vistos”. Esta morosidade é também uma morosidade legal, porque provocada pelos vários actos judiciais que é preciso cumprir (*Quadro 13 - Morosidade média em meses dos recursos contenciosos nos TAC e STA*).

Quanto à morosidade relativa dos diferentes tipos de meios processuais, verifica-se que no caso dos TAC são mais lentas as decisões relativas às acções sobre contratos e responsabilidade das partes e às acções sobre responsabilidade civil extracontratual do que as dos recursos contenciosos, o que se deve a factores de índole processual. As acções para reconhecimento de direitos, que seguem os termos dos recursos de actos administrativos dos órgãos da administração local (art. 70º da LPTA), têm igualmente um desempenho mais célere (*Gráfico 39 - Duração média em meses dos processos por espécie nos TAC; Quadro 14 – Tipo de meio processual por classe de duração nos TAC*).

No STA os processo mais céleres são naturalmente os pedidos de suspensão da eficácia dos actos, que demoram, quase na sua totalidade, no máximo um ano até à sua decisão (*Quadro 15 – Tipo de meio processual por classe de duração no STA*). No caso dos recursos de anulação, a sua morosidade é consideravelmente maior do que nos TAC. Pouco mais de 1/3 demoram menos de um ano, mais de 20% duram mais do que três anos.

O estudo da morosidade na justiça administrativa apresenta dificuldades dificilmente ultrapassáveis.

Na análise a que se procedeu a partir das bases de dados do GEP verificou-se a impossibilidade de calcular com rigor a duração dos processos, com base nesses dados, sempre que os processos sejam objecto de recurso, visto que a notação estatística é feita quando o processo é concluído em cada tribunal. A única solução possível passaria por calcular a duração média de um processo na 1ª instância e depois somar a duração média dos recursos na 2ª instância.

Por outro lado, existe um “atraso escondido”, porque não registado nas estatísticas, nos casos em que um processo, depois de eventual recurso jurisdicional, tenha voltado ao tribunal de origem para voltar a ser julgado. Nesta 3ª fase, o processo deixa de ser contabilizado, porque se não abre um novo verbete estatístico...

#### **4.10. O cumprimento das sentenças**

Os dados do GEP mostram que o número de processos para execução de sentenças é escasso.

Numa análise global verificamos que os pedidos de execução de julgados não progrediram entre 91 e 99, registando, v.g. para o STA e TCA em conjunto, o mesmo número elucidativo: 21. Ao longo da década os números não mostram uma variação significativa, no contexto global, pois variaram de um máximo de 34 a um mínimo de 8 (*Quadro 16 - Pedido relativo à execução de julgados no STA e TCA entre 1990 e 1999*).

Uma das explicações possíveis pode ser a de que a Administração obtempera normalmente.

#### **4.11. O acesso aos tribunais: o apoio judiciário**

A justiça administrativa não é, como aliás não o é a justiça em geral, um serviço público gratuito. Pode mesmo ser assaz dispendiosa para cidadãos de menor

rendimento, pois além das taxas a pagar ao tribunal, há ainda que contar com a remuneração do necessário advogado<sup>36</sup>.

Apesar disso, o número de pedidos de apoio judiciário é muito baixo, relativamente ao número de processos. Para a década de 90, a percentagem total de pedidos de apoio judiciário variou entre um mínimo de 3,3 % em 1993 e um máximo de 10,1% em 1995 (*Quadro 17 - Apoio Judiciário*).

Na perspectiva da espécie do processo, analisando o ano de 1999 para os TAC, as acções sobre contratos, o processo de impugnação de normas e as acções sobre responsabilidade civil extracontratual são as únicas espécies de processo em que os pedidos de apoio judiciário rondam os 14% da totalidade de processos na espécie respectiva. Para os recursos contenciosos e para as acções para reconhecimento de direitos, os pedidos de apoio judiciário não ultrapassaram os 4% (*Quadro 18 - Apoio Judiciário por espécie de processo em 1999*).

---

<sup>36</sup> No nosso sistema de justiça administrativa é obrigatória a constituição de advogado. Não se trata de um regra geral em todos os países, onde se admite acesso ao tribunal sem a representação de um advogado nas causas de menor importância.

## **5. Conclusões e recomendações**

### **5.1. Conclusões**

#### *a) Sumário das conclusões parciais*

A presente investigação confirmou e/ou revelou os seguintes traços fundamentais da justiça administrativa em Portugal:

- o crescimento sustentado do número de processos;
- a tendência para o aumento do número de processos pendentes, por efeito do saldo negativo entre o número de processos entrados cada ano e o número de processos resolvidos, com ressalva da situação, nos últimos anos, do STA, quer no Pleno, quer nas subsecções, resultante, quanto àquele, da afectação exclusiva de juízes no ano de 1997, e, quanto a estas, da entrada em funcionamento do TCA;
- a concentração do sistema, com um peso desproporcionado do STA, quer pelo seu funcionamento como tribunal de 1º grau de jurisdição (em proporção que até 1994 foi superior à sua intervenção como tribunal de recurso), quer como tribunal de recurso dos tribunais que lhe estão infra-ordenados;
- a persistência do predomínio do recurso contencioso de anulação, embora com crescente representação das acções, tanto de contratos e de responsabilidade, como da nova acção para o reconhecimento de direitos;
- as questões de função pública dominam o sistema, com uma quota que na justiça de 1º grau chega aos 35 %;
- a justiça administrativa é essencialmente um fenómeno urbano e litoral, como prova a grande discrepância territorial da sua procura, resultado este que, sendo fundamentalmente determinado pela concentração, também no litoral, do maior número de funcionários e das iniciativas imobiliárias, não deixa de reflectir uma retracção dos habitantes das zonas interiores no acesso à justiça administrativa, com provável preferência por formas extrajudiciais de composição dos litígios, sobretudo quando envolve as autarquias locais.

*b) O problema do crescimento da procura*

O principal fenómeno incontornável, de resto não exclusivo da justiça administrativa, é o aumento da procura.

Quais são as razões para este aumento da justiça administrativa? Indiscutivelmente as seguintes, sem preocupação de ordem de importância:

- aumento da função reguladora da Administração;
- aumento dos funcionários públicos e logo do contencioso da função pública, sendo relevante, neste aspecto, a função dos serviços de contencioso dos sindicatos da função pública, designadamente de alguns “corpos”: pessoal da administração tributária, professores, enfermeiros...
- descentralização e desconcentração administrativa, que aproximam mais a Administração dos particulares e desse modo facilitam a impugnação:
- mais cultura sobre os direitos e garantias individuais;
- proliferação das leis garantísticas dos particulares;
- mais tribunais;
- mais advogados;
- mais rendimento disponível para despende em justiça.

*c) Justiça administrativa e serviço público de justiça*

O grande problema está obviamente em que o sistema de justiça administrativa dificilmente pode continuar a funcionar com os seus actuais parâmetros legais e organizatórios.

O aumento da procura não pode continuar a ser respondido somente com mais tribunais e mais juízes e, muito menos, com a mera transferência da “aglomeração” de processos nos tribunais superiores (funcionando em 1.<sup>a</sup> instância) para tribunais inferiores (caso da transferência do STA para os TAC em 1984/85), ou para os novos tribunais (caso da transferência do STA para o TCA em 1997), sem simultânea criação de barreiras que impeçam o refluxo, passados alguns anos, desses processos, agora como recursos jurisdicionais, ao tribunal que se quis descongestionar,

independentemente dos custos financeiros de uma tal opção e da necessária reflexão que isso pode suscitar sob um ponto de vista da “economia do serviço público de justiça”, que está por fazer entre nós.

#### *d) Justiça administrativa e Administração pública*

Existe naturalmente uma relação considerável entre os problemas do sistema de justiça administrativa e o “meio ambiente” do sistema administrativo em que aquele actua.

O tipo e a frequência de litigância contenciosa dependem naturalmente do tipo de administração, da qualidade da legislação, da qualificação e preparação dos dirigentes administrativos e das suas assessorias técnicas, do grau de desconcentração e descentralização, etc., etc.

Se o sistema administrativo faz parte do problema da justiça administrativa, também não pode haver solução para a segunda sem envolver uma reflexão sobre o primeiro. Um exemplo: bastaria optar-se claramente pela atribuição de matérias exclusivas à competência própria dos directores-gerais e equiparados, com a conseqüente eliminação do recurso hierárquico necessário para os Ministros, para provocar uma vultuosa transferência de processos do STA (até 1997) e do TCA (depois de 1997) para os TAC.

## **6.2. Recomendações**

Tendo em conta os resultados apurados e as conclusões enunciadas, afiguram-se pertinentes as seguintes recomendações:<sup>37</sup>

1ª. Redefinir mais clara e coerentemente a fronteira entre a justiça administrativa e a justiça ordinária, nomeadamente quanto:

---

<sup>37</sup> Para um rastreio das sugestões e propostas até agora adiantadas para a reforma do justiça administrativa, ver, entre muitos textos: Sérvulo Correia, «Linhas de aperfeiçoamento da jurisdição administrativa», *Revista da Ordem dos Advogados*, 51º, 1991, Mário Aroso de Almeida, «Contributo para a reforma do contencioso administrativo» *Direito & Justiça*, vol., IX, 1995 (tomo I), Mário Torres, «A reforma do contencioso administrativo – Que metodologia?», *Cadernos de Justiça Administrativa*, nº 9, Maio/Junho, 1998.

- a) impugnação de coimas;
- b) contratos da Administração;
- c) responsabilidade civil da Administração.

2ª. Racionalizar e descentralizar a arquitectura da justiça administrativa, nos seguintes termos:

- transformar os TAC em tribunais comuns de 1ª instância;
- transformar o TCA em tribunal comum de recurso jurisdicional das decisões dos TAC;
- transformar o STA em tribunal de revista em matéria de direito, para os casos mais importantes, além de tribunal de uniformização de jurisprudência, podendo ainda, em casos contados, continuar como tribunal de recurso ordinário.

3ª. Densificar a rede dos TAC, desde logo pondo em funcionamento os já legalmente criados; e desdobrar o TCA, de modo a criar vários tribunais administrativos regionais.

4ª. Criar instâncias de jurisdição especializada, nomeadamente pela criação de secções ou subsecções especializadas, tanto na primeira instância como na segunda, nomeadamente em matéria de função pública, de segurança social e de urbanismo.

5ª. Eliminar o duplo grau de jurisdição em casos de litígios de importância relativamente menor, que deverão ser definitivamente julgados em primeira instância. A introdução das alçadas é imperativa, sobretudo quando estão em causa pretensões de natureza exclusivamente pecuniária, como na generalidade das acções sobre contratos e de responsabilidade, não havendo razão para, no cível, as sentenças de acções de indemnização de valor até 750.000\$00 não terem recurso, e no administrativo, qualquer que seja o valor, haver sempre recurso e logo para o STA (*per saltum*).

6ª. Rever o sistema de custas, colocando-o em consonância com a nova vertente subjectivista da justiça administrativa e diminuindo o desproporcionado subsídio público à protecção de interesses particulares.

7ª. Explorar, a montante dos tribunais administrativos, os mecanismos preventivos substitutivos da litigação contenciosa, incluindo o reexame da questão da reclamação e do recurso hierárquico prévios, a criação de organismos pre-jurisdicionais e parajurisdicionais nas áreas de maior litigância (função pública, segurança social, urbanismo e ambiente, etc.), da decisão das quais só haveria recurso em primeiro e único grau de jurisdição.

8ª. Simplificar o processo administrativo, tomando nomeadamente por referência as alterações efectuadas no processo constitucional e mais recentemente no processo civil (mais poderes do juiz-relator, decisões abreviadas por remissão para a jurisprudência estabelecida pelo tribunal, abolição do visto sucessivo nos tribunais colegiais, etc.).

9ª. Encontrar soluções imaginativas para prevenir ou atenuar os fenómenos de irrupção da litigância de massa, quando uma mesma questão é impugnada por um grande círculo de pessoas. (A solução espanhola é interessante: no caso de multiplicidade de processos sobre a mesma questão, selecciona-se um para prosseguir e suspendem-se os restantes; concluído aquele, as partes nos processos suspensos são ouvidas sobre se se conformam com o ali decidido; outra solução passaria pelo aumento da intervenção dos presidentes dos tribunais superiores, fazendo intervir o pleno dos juizes num dos processos e, de seguida, nos restantes, ser proferida decisão sumária por remissão para o acórdão do pleno – como acontece no Tribunal Constitucional).

## **Adenda: Sobre as estatísticas da justiça**

As deficiências notadas são várias, por exemplo relativas ao verbete e transcrição do verbete, aos livros de porta (falta de informatização), etc. O verbete é enviado somente com o processo findo, pelo que até lá não existe no sistema a informação sobre o processo que só ele pode dar, podendo aquele permanecer “clandestino” durante vários anos.

Alguns dos casos mais gritantes são os casos registados de, em recontagens físicas de processos, se constatarem erros de centenas de processos.

Avança-se, por isso, com algumas sugestões:

– criar um grupo de trabalho para a revisão do sistema de estatísticas da justiça: rever o *design* do verbete, quanto aos dados a registar (v.g., as actuais listas de categorias de recorrentes e recorridos são desajustadas, como sucede com a mistura das autarquias com as pessoas colectivas); criação de verbete electrónico para cada processo, que o deve acompanhar durante toda a sua vida.

– registo de cada processo desde o seu início (e não somente quando ele finda), permitindo ter a cada momento a possibilidade de acompanhar as suas vicissitudes;

– formação de pessoal notador dos verbetes de registo.

## Bibliografia<sup>38</sup>

- António Jimenez-Blanco y Carrillo de Albornoz (dir.), *Estudos sobre la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Granada: CEMCI, 1999.
- Carlo Talice, *La giustizia amministrativa: analisi dei caratteri e delle tendenze*, Milano : Giuffrè, 1998.
- Celsa Picó Lorenzo, *La nueva Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa*, Madrid: Consejo General del Poder Judicial, 1999.
- Danièle Lochak, *La justice administrative*, Paris: Montchrestien, 1992.
- Filippo Satta, *Giustizia amministrativa*, 3ª Edição, Pádua, CEDAM, 1997.
- Giorgio Rechia, *Ordinamenti europei di giustizia amministrativa*, Pádua: Cedam, 1996.
- Giuseppe Abbamonte & Renato Laschena, *Giustizia amministrativa*, Milão: CEDAM, 1997 (*Trattato di Diritto Amministrativo*; vol. 20).
- Javier Barnes Vasquez.(coord.), *La justicia administrativa en el derecho comparado*, Madrid: Editorial Civitas, 1993.
- Jean-Marie Woherling (org), *Les transformations de la justice administrative (Actes du colloque du 75. anniversaire du tribunal administratif de Strasbourg 9-10 décembre 1994)*, Paris: Economica, 1995.
- J. C. Vieira de Andrade, «As transformações da Justiça administrativa na Terceira República Portuguesa», *Legislação, – Cadernos de Ciência da Legislação*, nº 18, Janeiro-Março, 1997.
- J. C. Vieira de Andrade, *A justiça administrativa: lições*, 2.ª Edição, Coimbra: Livraria Almedina, 1999.
- J. da Costa Pimenta, *Contencioso Administrativo*, Coimbra: Livraria da Universidade, 1995.
- J. M. Santos Botelho, *Contencioso Administrativo*, Coimbra, 1995.
- J. M. Sérvulo Correia, *Contencioso Administrativo*, Lisboa, 1990.
- João Caupers & João Raposo, *Contencioso Administrativo anotado e comentado*, Lisboa: Aequitas, 1994.
- José María Alvarez-Cienfuegos Suárez & Juan José González Rivas, *Análisis teórico y jurisprudencial de la ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa : ley 29/1998, de 13 de julio*, Pamplona: Editorial Aranzadi, 1998.
- Marcelo Caetano, *Manual de Direito Administrativo*, parte III, 10ª Edição, Coimbra: Almedina, 1973.
- Maria da Glória Ferreira Pinto Dias Garcia, *Da justiça administrativa em Portugal: sua origem e evolução*, Lisboa : Universidade Católica Editora, 1994.
- Mário Torres, «Dualidade de jurisdições: administrativa e comum», a publicar em número próximo da *Revista do Ministério Público*.

---

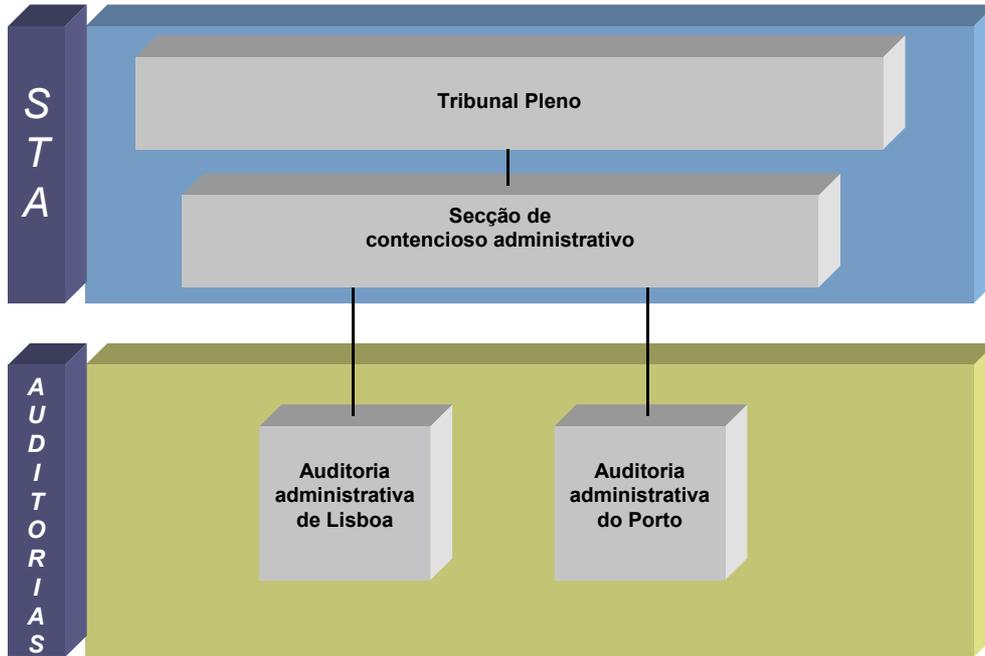
<sup>38</sup> Trata-se de um selecção de bibliografia sobre a justiça administrativa, não somente numa perspectiva portuguesa mas também numa perspectiva comparada. Outra bibliografia pontualmente utilizada é mencionada nas notas de rodapé.

Philippe Chiaverini & Denis Mardeson, *Tribunaux administratifs et cours administratives d'appel*, Paris: LGDJ, 1996.

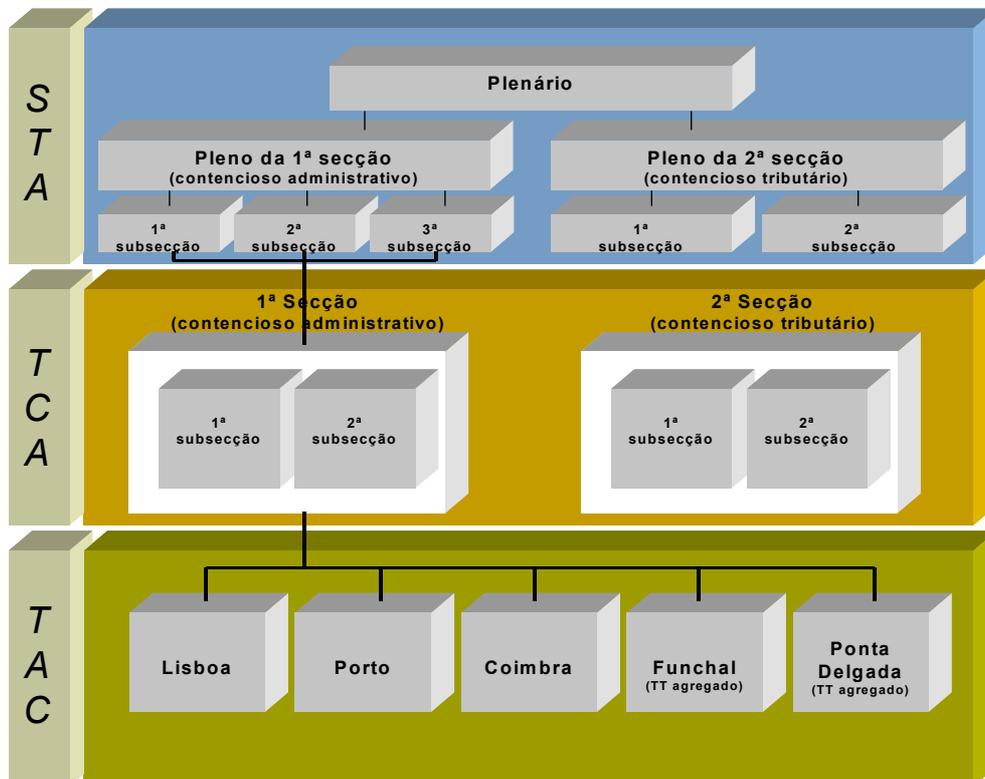
Pierre Fanachi, *La justice administrative*, Paris: PUF, 4<sup>a</sup> Edição, 1995.

René Chapus, *Droit du contentieux administratif*, 3<sup>a</sup> Edição, Paris: Montchrestien, 1991.

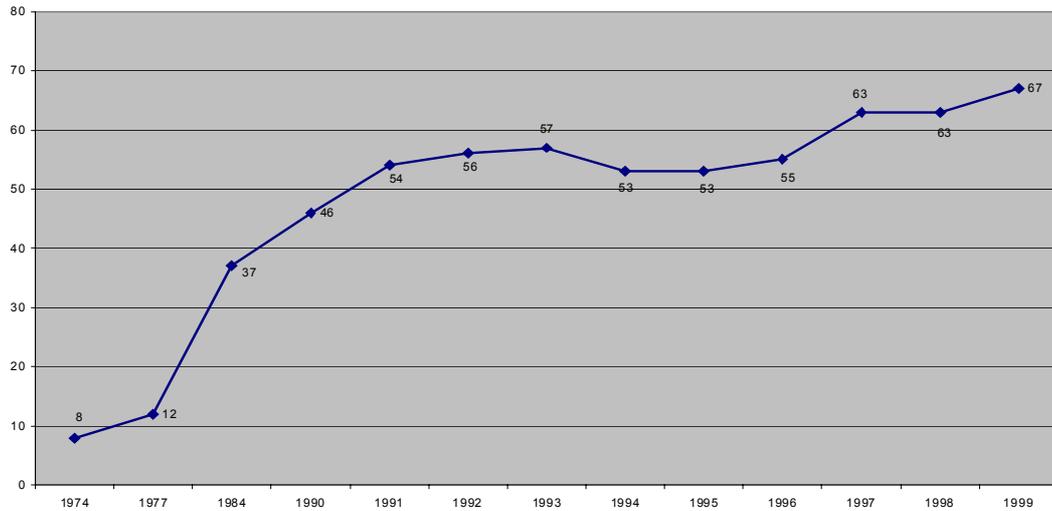
**Figura 1**  
Tribunais administrativos em 1974



**Figura 2**  
Estrutura do contencioso administrativo



**Gráfico 1**  
**Total de juízes na justiça administrativa – 1974/1999**



**Quadro 1**  
**Evolução do número de juízes nos tribunais administrativos por tipo de tribunal - 1990/99**

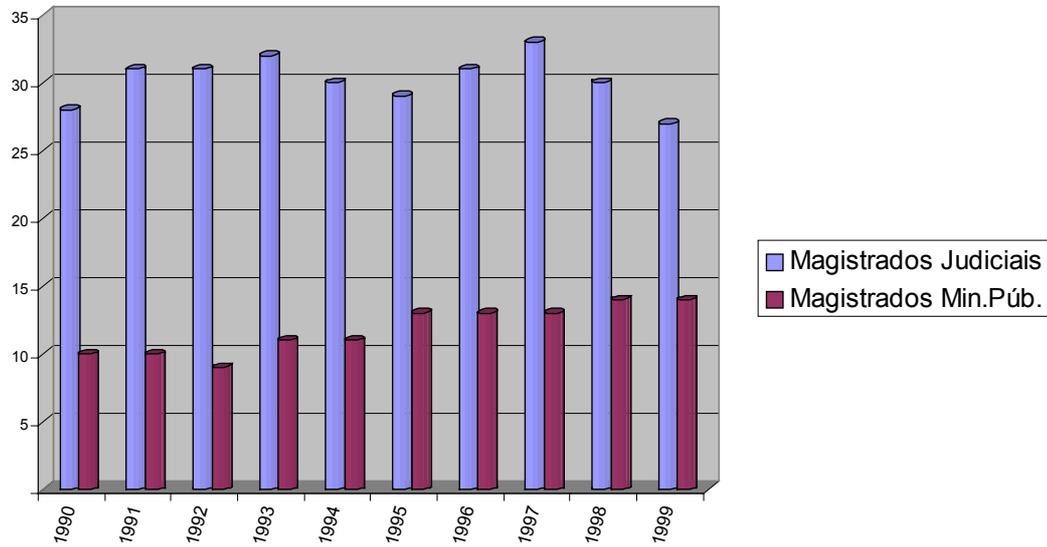
Juizes	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Total de Juizes STA	28	31	31	32	30	29	31	33	30	27
Total de Juizes TCA								9	10	12
Total de Juizes TAC	18	23	25	25	23	24	24	21	23	28
Total de Juizes	46	54	56	57	53	53	55	63	63	67

**Quadro 2**  
**Número de juízes do sexo feminino nos tribunais administrativos**

	Total de Juizes na Justiça Administrativa	Juizes do sexo feminino na Justiça Administrativa	%
1974	8	0	0,0
1990	46	1	2,2
1999	67	14	20,9

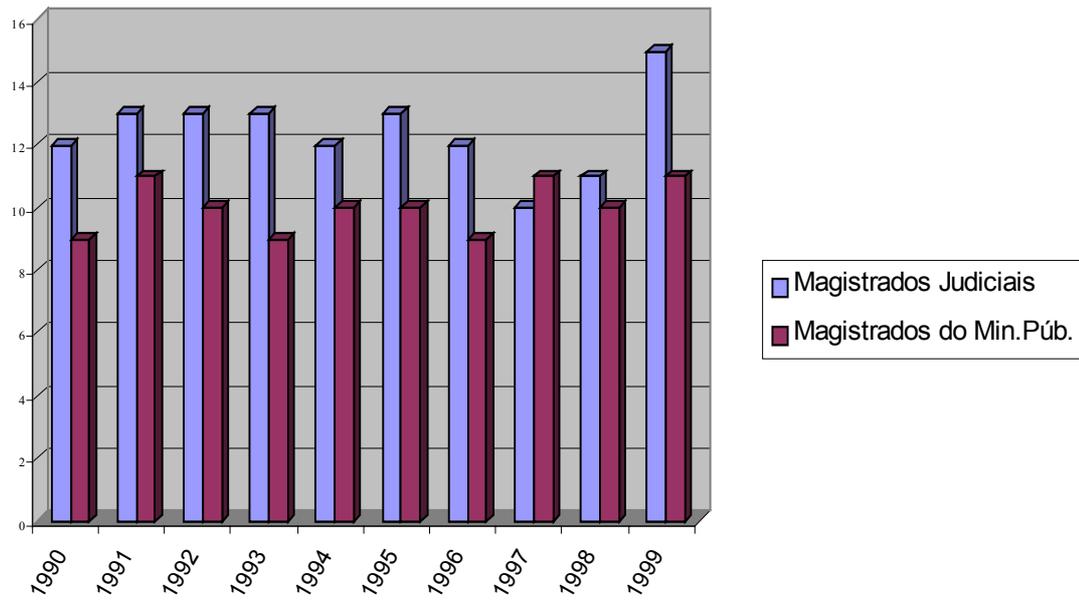
**Gráfico 2**

**Evolução do número de magistrados judiciais e do Ministério Público no STA – 1990/99**



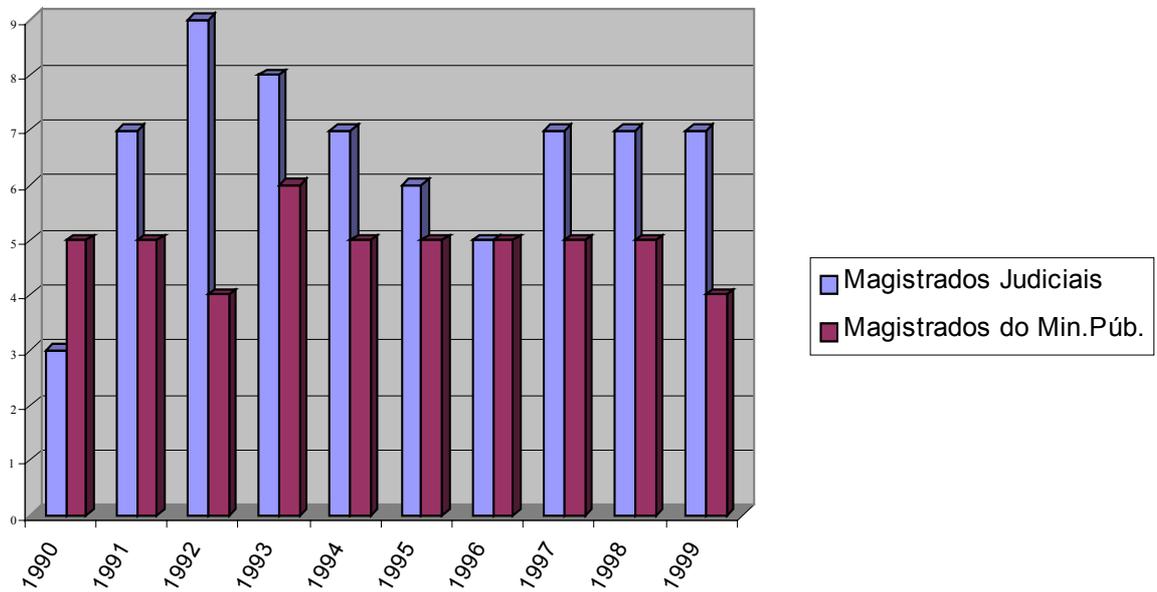
**Gráfico 3**

**Evolução do número de magistrados judiciais e do Ministério Público no TAC de Lisboa – 1990/99**



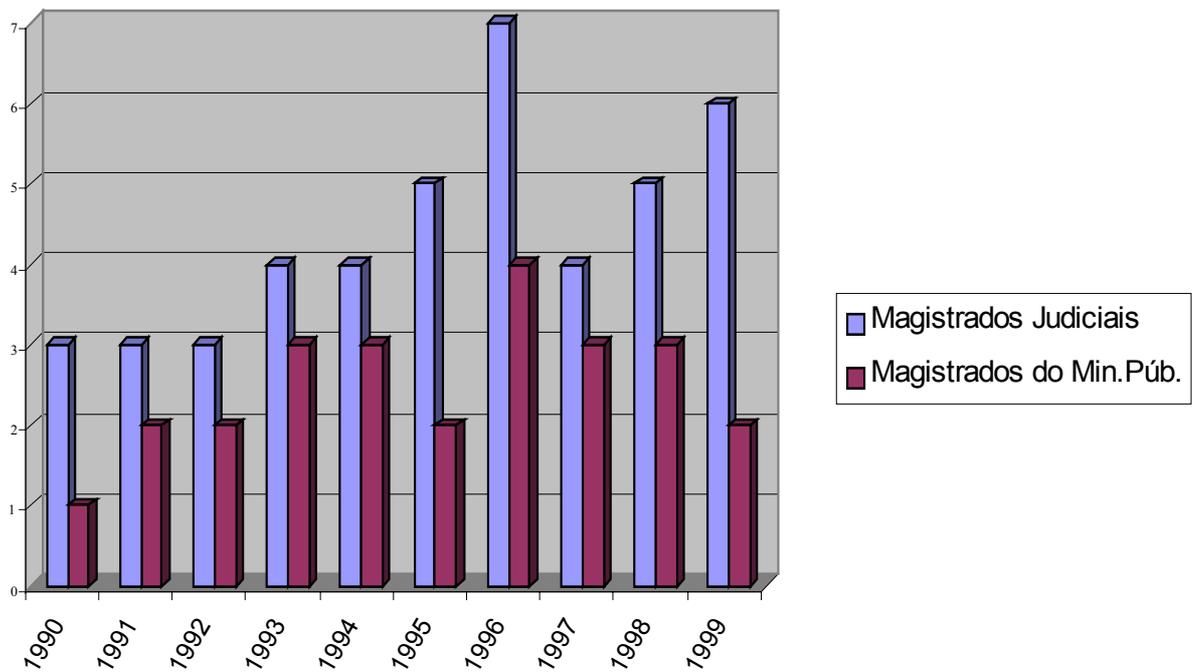
**Gráfico 4**

**Evolução do número de magistrados judiciais e do Ministério Público no TAC do Porto – 1990/99**



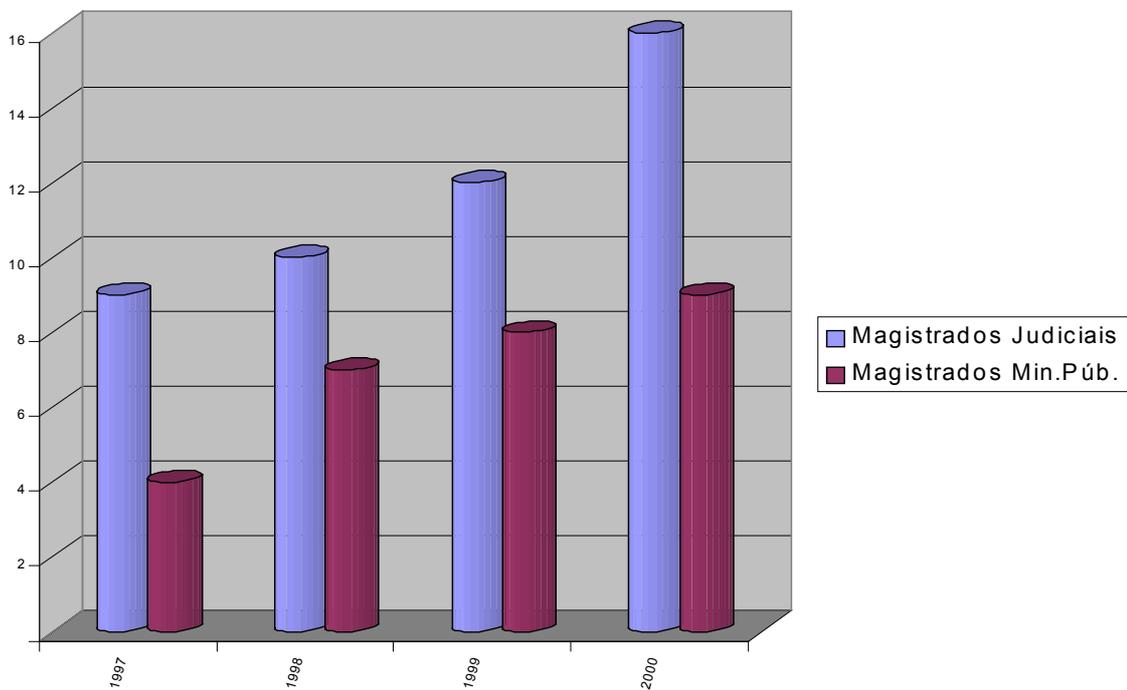
**Gráfico 5**

**Evolução do número de magistrados judiciais e do Ministério Público no TAC de Coimbra 1990/99**



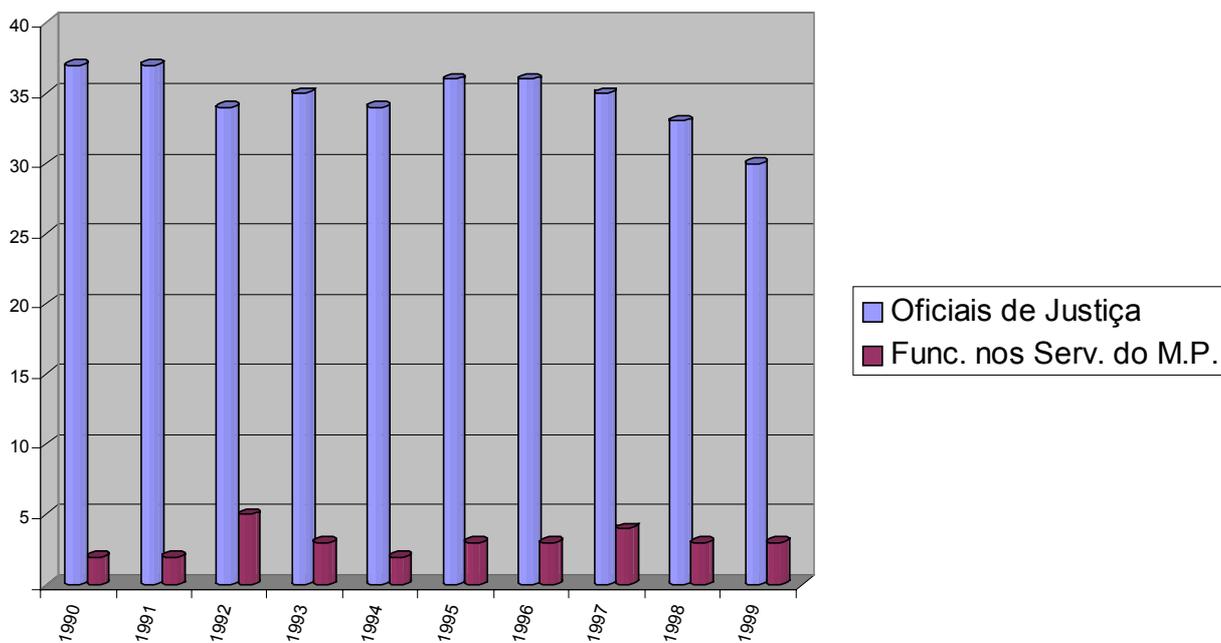
**Gráfico 6**

**Evolução do número de magistrados judiciais e do Ministério Público no TCA – 1990/99**

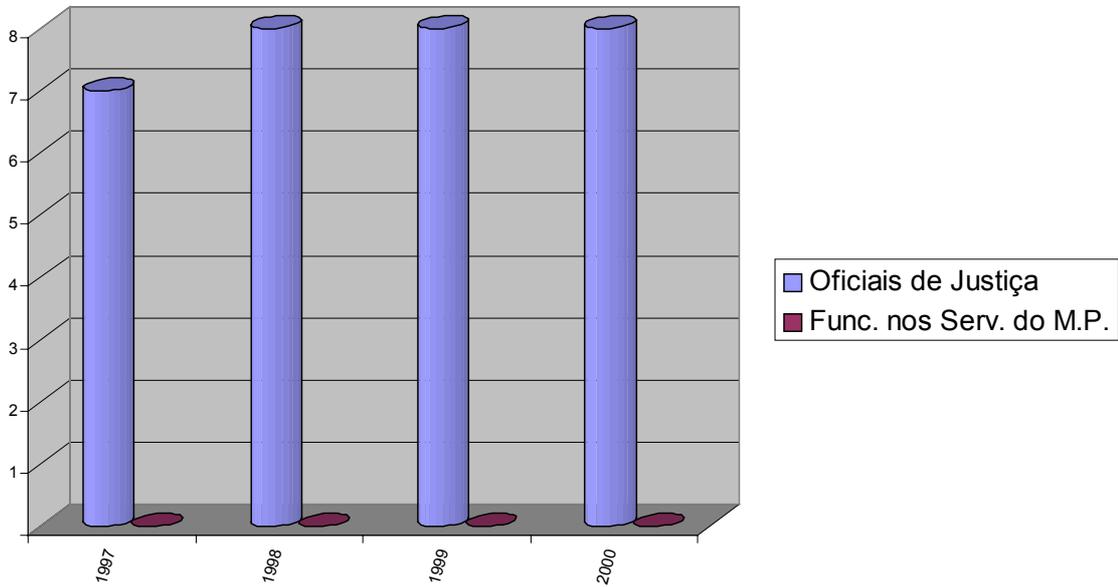


**Gráfico 7**

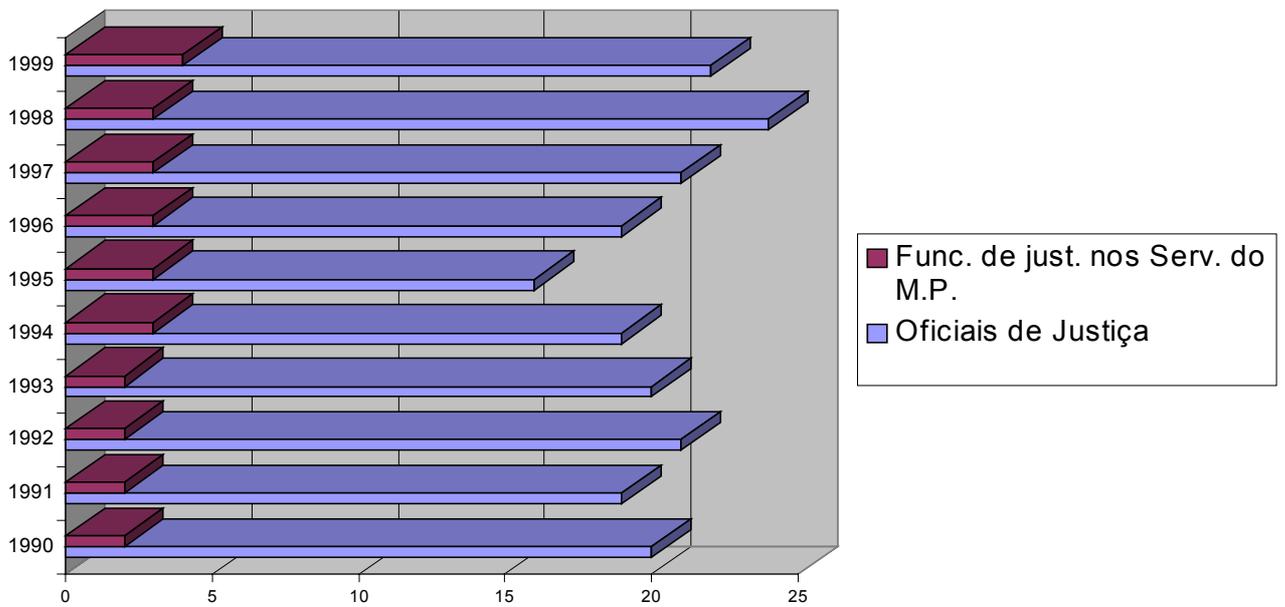
**Evolução do número de funcionários do STA – 1990-1999**



**Gráfico 8**  
**Evolução do número de funcionários do TCA – 1997-2000**

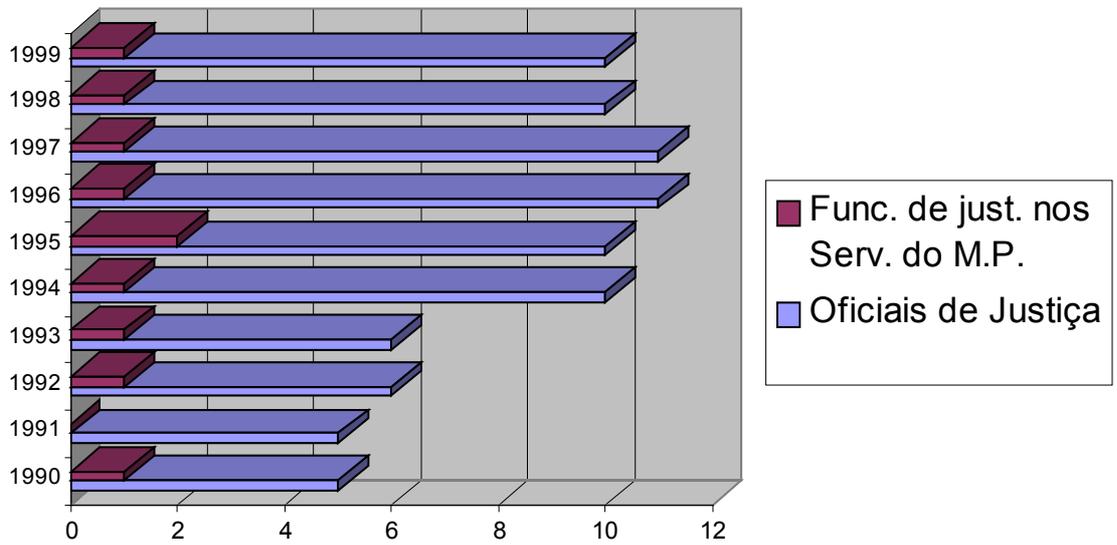


**Gráfico 9**  
**Evolução do número de funcionários do TAC de Lisboa – 1990-1999**



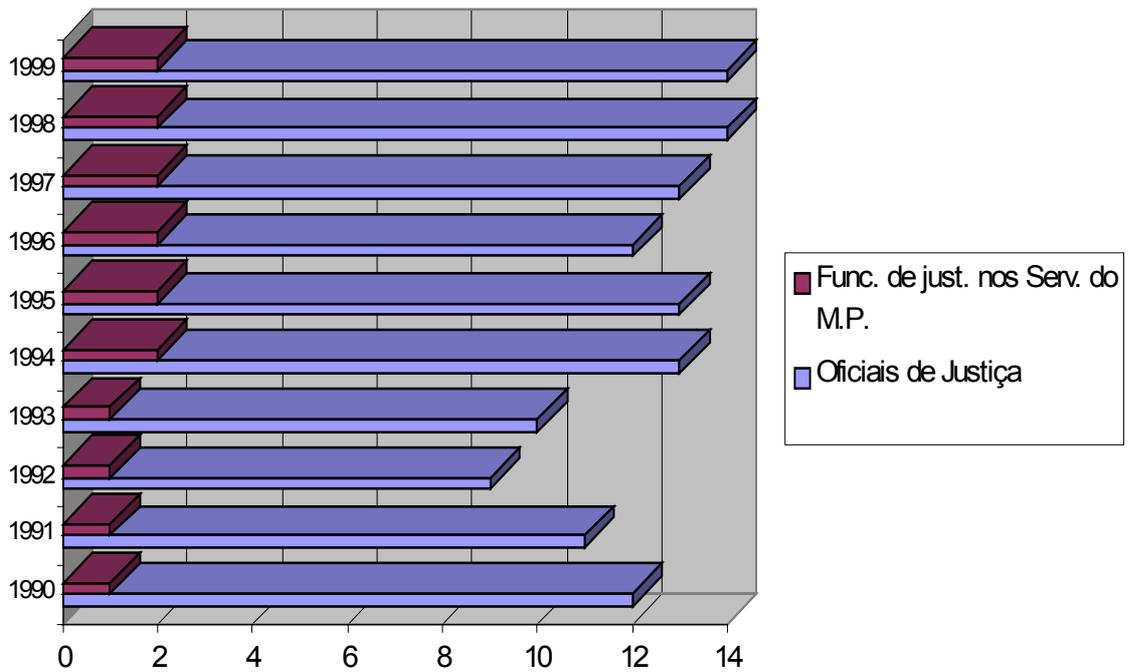
**Gráfico 10**

**Evolução do número de funcionários do TAC do Porto - 1990-1999**



**Gráfico 11**

**Evolução do número de funcionários do TAC de Coimbra – 1990-1999**



**Gráfico 12**

**Processos entrados por juiz no total dos tribunais administrativos - 1990/99**



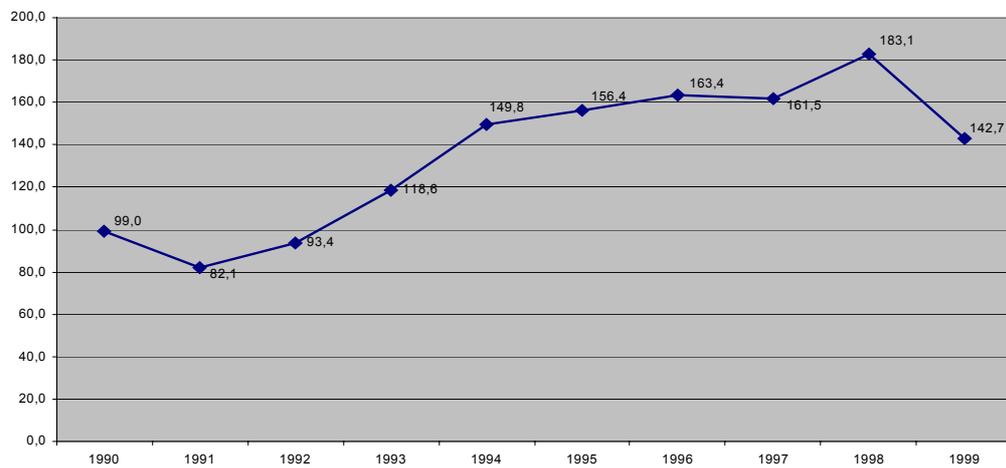
**Gráfico 13**

**Total de processos entrados e total de juizes - 1990/99**

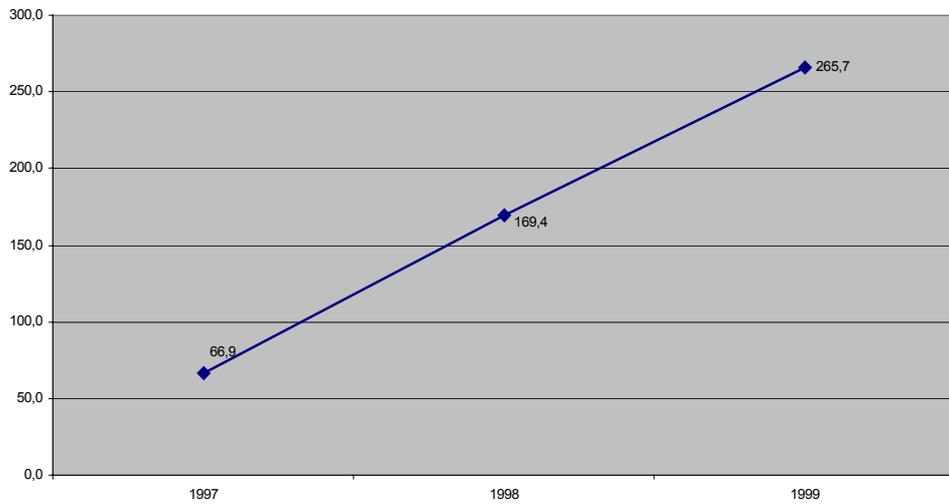


**Gráfico 14**

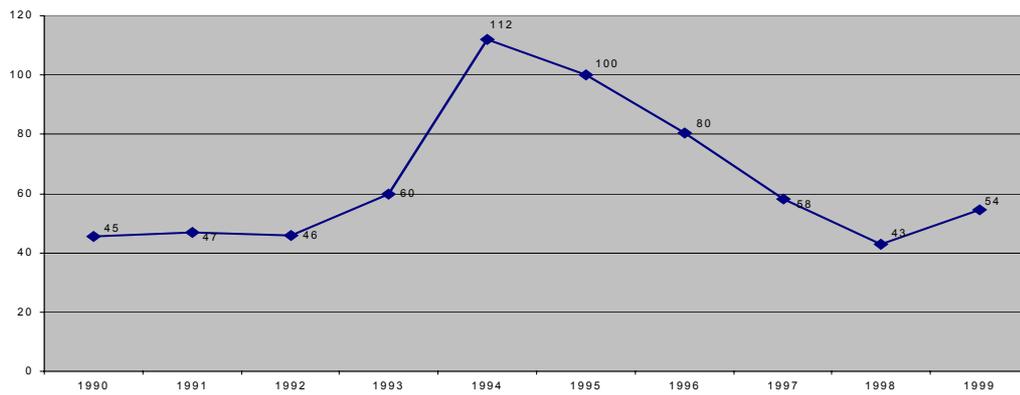
**Processos entrados por juiz nos TAC - 1990/99**



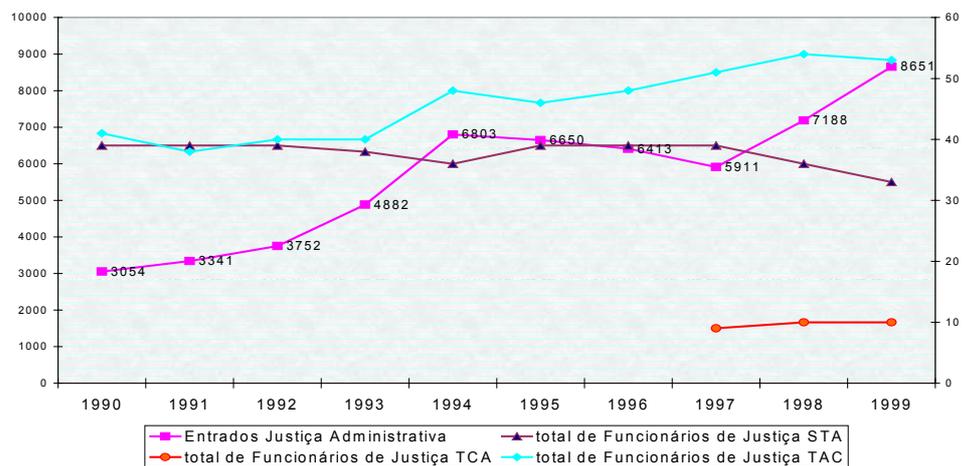
**Gráfico 15**  
**Processos entrados por juiz no TCA - 1997/99**



**Gráfico 16**  
**Processos entrados por juiz no STA - 1990/99**



**Gráfico 17**  
**Total de processos entrados na justiça administrativa e total de funcionários nos tribunais administrativos - 1990/99**



**Quadro 3****Evolução dos processos entrados nos TAC, no TCA e no STA (1974-1999)**

Tipo de tribunais	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
TAC's	142		199		299		352	438	413	474	518	1 060	1 154
STA	338		445		1 306		1 745	1 459	1 492	1 689	1 983	1 339	1 911
TCA													
<b>TOTAL</b>	<b>480</b>	<b>0</b>	<b>644</b>	<b>0</b>	<b>1 605</b>	<b>0</b>	<b>2 097</b>	<b>1 897</b>	<b>1 905</b>	<b>2 163</b>	<b>2 501</b>	<b>2 399</b>	<b>3 065</b>

Tipo de tribunais	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
TAC's	1 492	1 497	1 735	1 782	1 888	2 335	2 966	3 445	3 753	3 921	3 392	4 211	3 995
STA	1 335	1 249	1 474	1 275	1 453	1 417	1 917	3 358	2 897	2 492	1 917	1 283	1 468
TCA											602	1 683	3 188
<b>TOTAL</b>	<b>2 827</b>	<b>2 746</b>	<b>3 209</b>	<b>3 057</b>	<b>3 341</b>	<b>3 752</b>	<b>4 883</b>	<b>6 803</b>	<b>6 650</b>	<b>6 413</b>	<b>5 911</b>	<b>7 177</b>	<b>8 651</b>

Fonte: Estatísticas da Justiça

**Quadro 4****Evolução dos processos entrados nos TAC, no TCA e no STA (1974=100)**

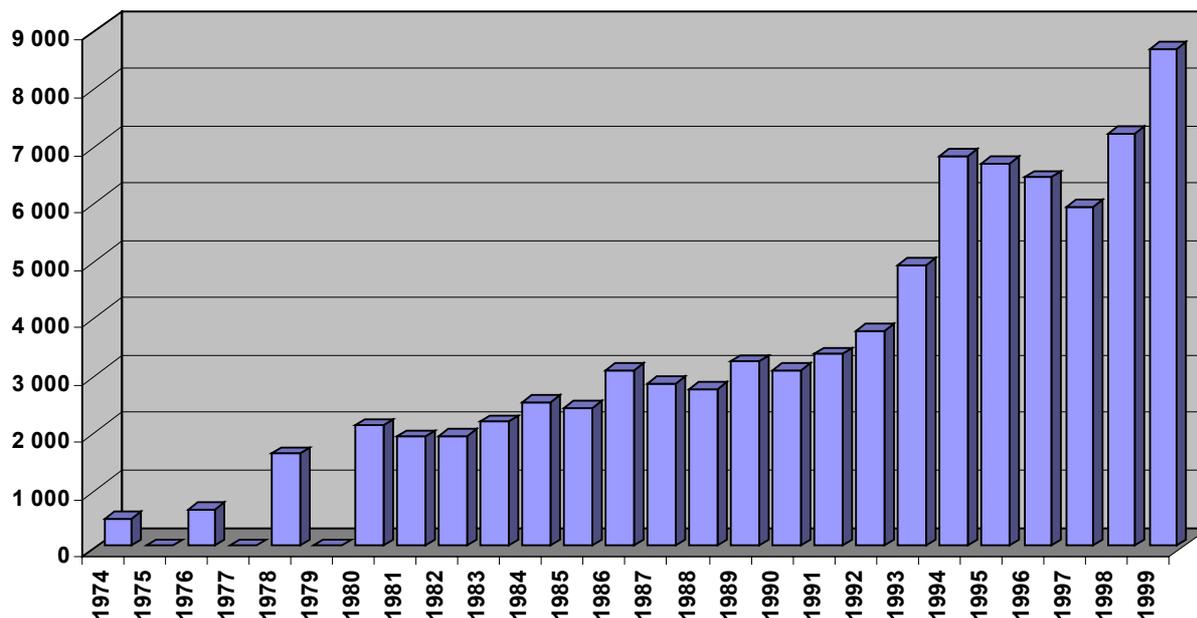
Tipo de tribunais	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
TAC's	100		140		211		248	308	291	334	365	746	813
STA	100		132		386		516	432	441	500	587	396	565
TCA													
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>		<b>134</b>		<b>334</b>		<b>437</b>	<b>395</b>	<b>397</b>	<b>451</b>	<b>521</b>	<b>500</b>	<b>639</b>

Tipo de tribunais	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
TAC's	1 051	1 054	1 222	1 255	1 330	1 644	2 089	2 426	2 643	2 761	2 389	2 965	2 813
STA	395	370	436	377	430	419	567	993	857	737	567	380	434
TCA											100	280	530
<b>TOTAL</b>	<b>589</b>	<b>572</b>	<b>669</b>	<b>637</b>	<b>696</b>	<b>782</b>	<b>1 017</b>	<b>1 417</b>	<b>1 385</b>	<b>1 336</b>	<b>1 231</b>	<b>1 495</b>	<b>1 802</b>

Fonte: Estatísticas da Justiça

Gráfico 18

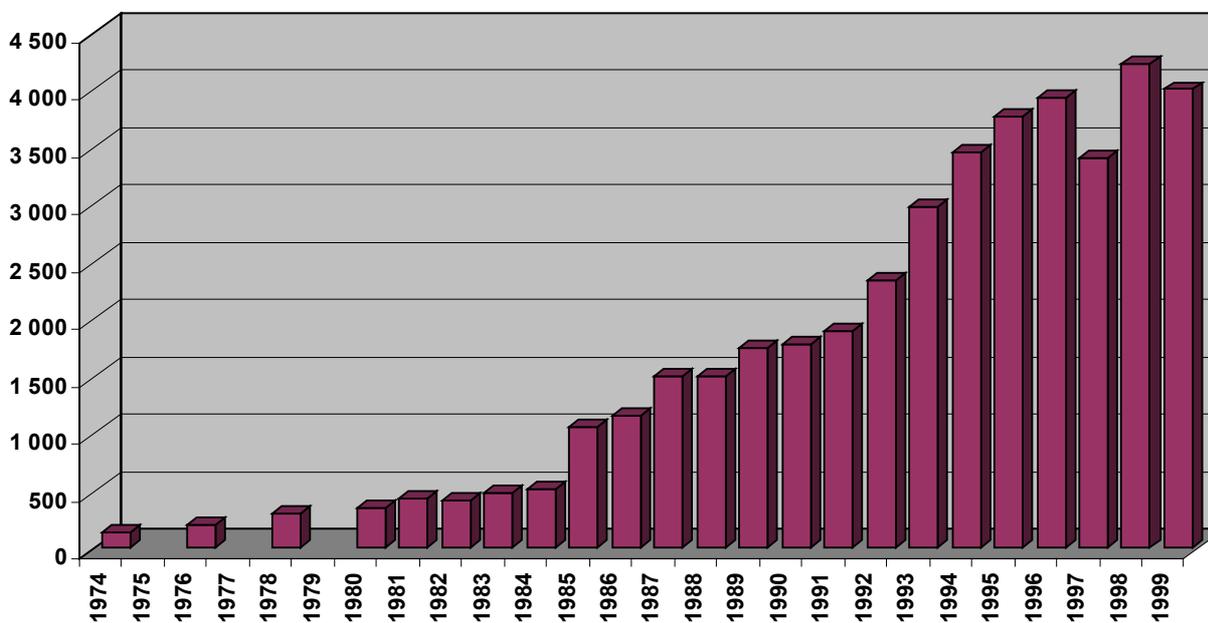
### Evolução dos Processos Entrados nos Tribunais Administrativos



Fonte: Estatísticas da Justiça

Gráfico 19

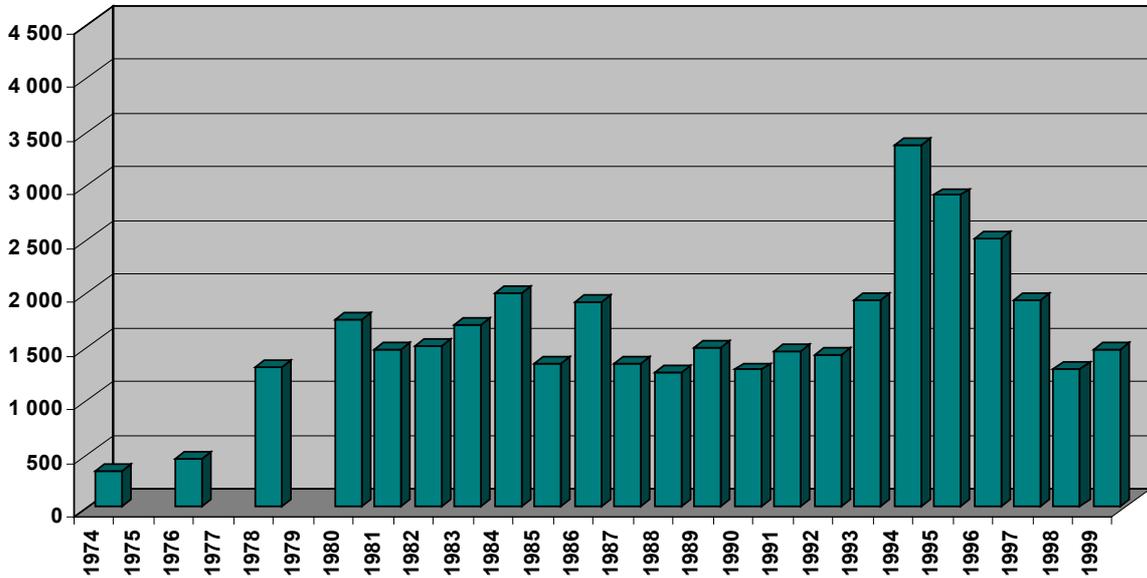
### Evolução dos Processos Entrados nos TAC's



Fonte: Estatísticas da Justiça

Gráfico 20

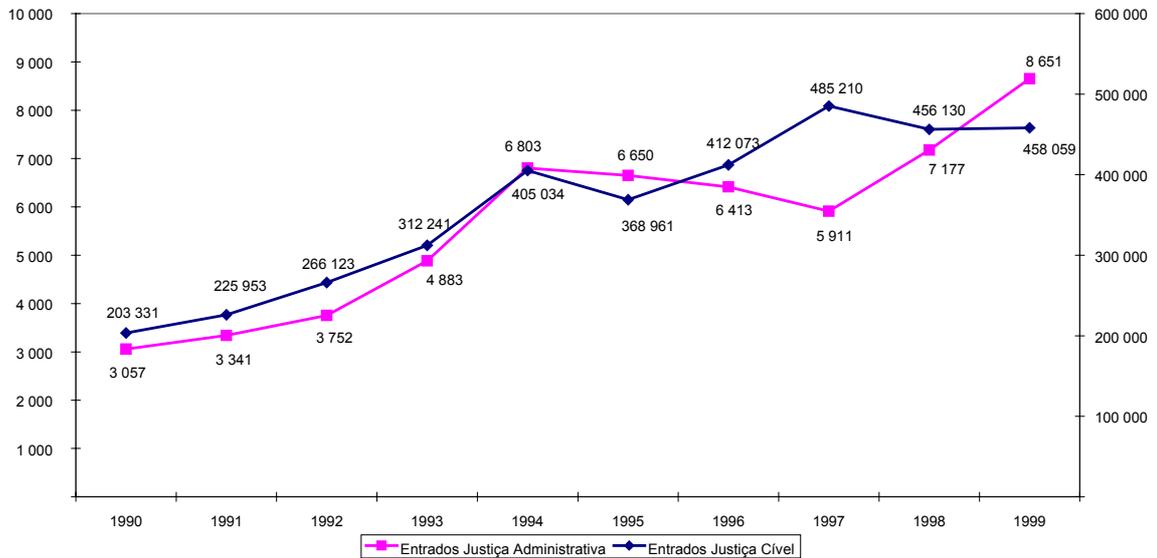
Evolução dos Processos Entrados no STA



Fonte: Estatísticas da Justiça

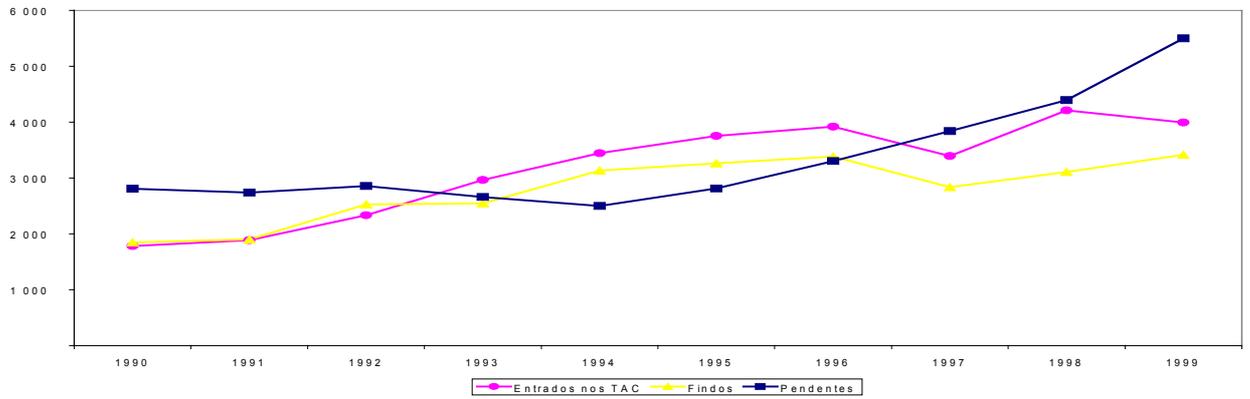
Gráfico 21

Evolução 90-99 dos processos entrados na justiça cível e justiça administrativa



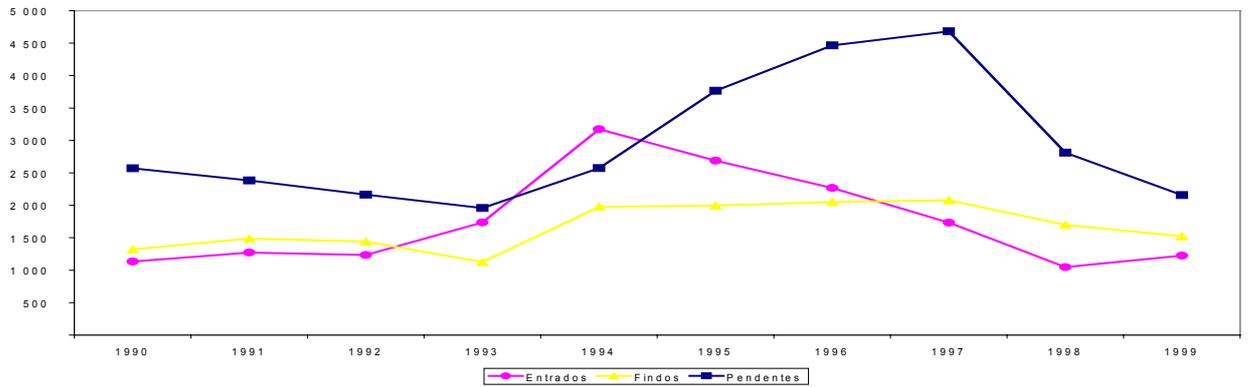
Fonte: Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do ministério da Justiça

**Gráfico 22**  
**Evolução dos processos pendentes, entrados e findos – TAC's**



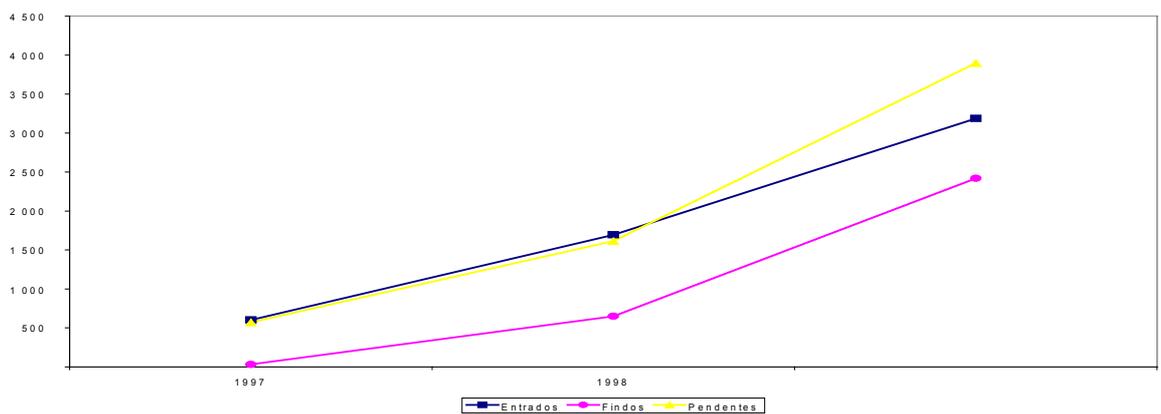
Fonte: Estatísticas da Justiça

**Gráfico 23**  
**Evolução dos processos pendentes, entrados e findos**  
**STA - Contencioso Administrativo (Subsecções)**



Fonte: Estatísticas da Justiça

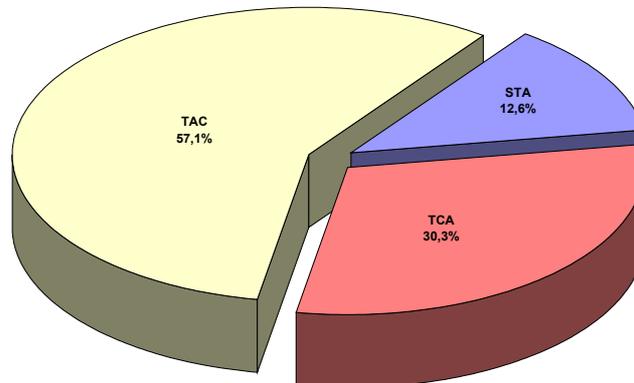
**Gráfico 24**  
**Evolução dos processos pendentes, entrados e findos – TCA**



Fonte: Estatísticas da Justiça

**Gráfico 25**

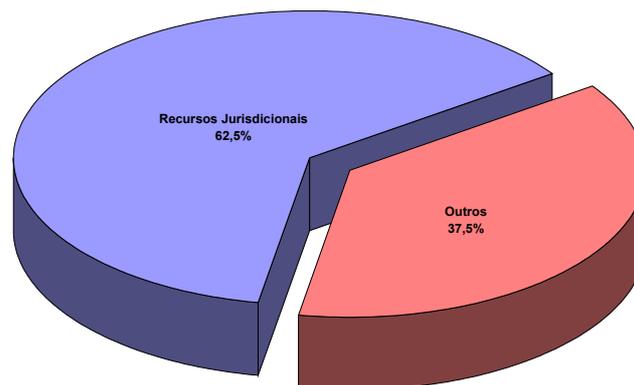
**Distribuição por tribunal dos processos findos em 1º grau de jurisdição no ano de 1999**



Fonte: Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça

**Gráfico 26**

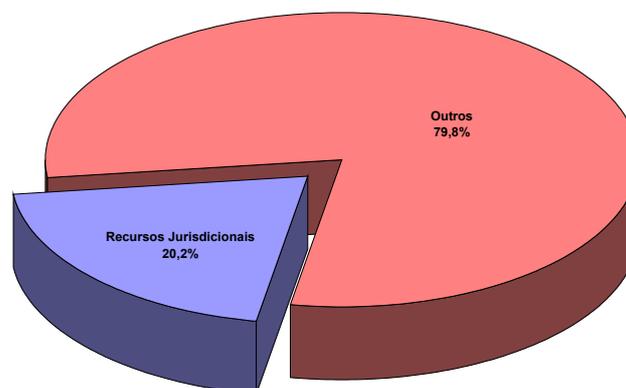
**Percentagem de recursos jurisdicionais na totalidade dos processos findos do STA no ano de 1999**



Fonte: Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça

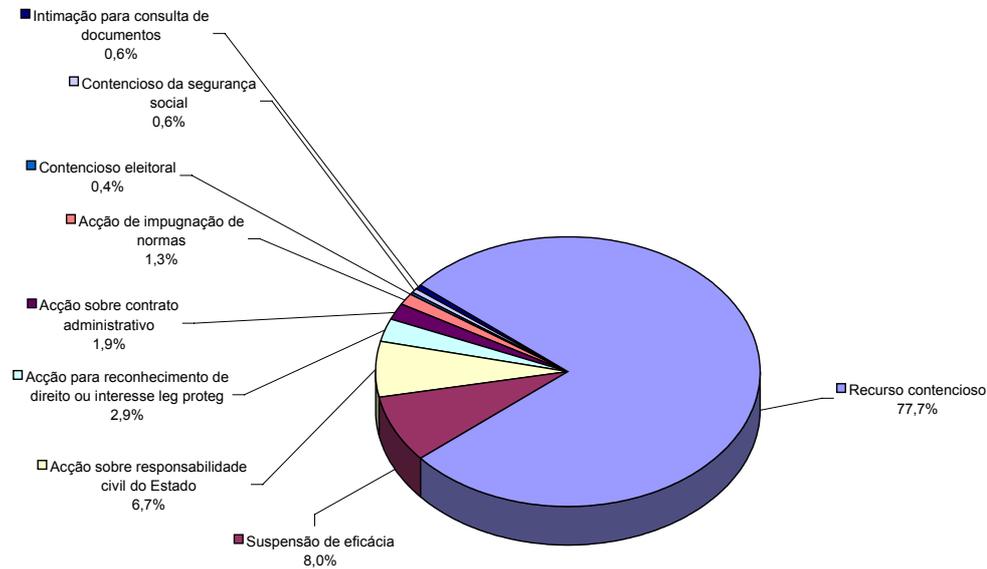
**Gráfico 27**

**Percentagem de recursos jurisdicionais na totalidade dos processos findos do TCA no ano de 1999**



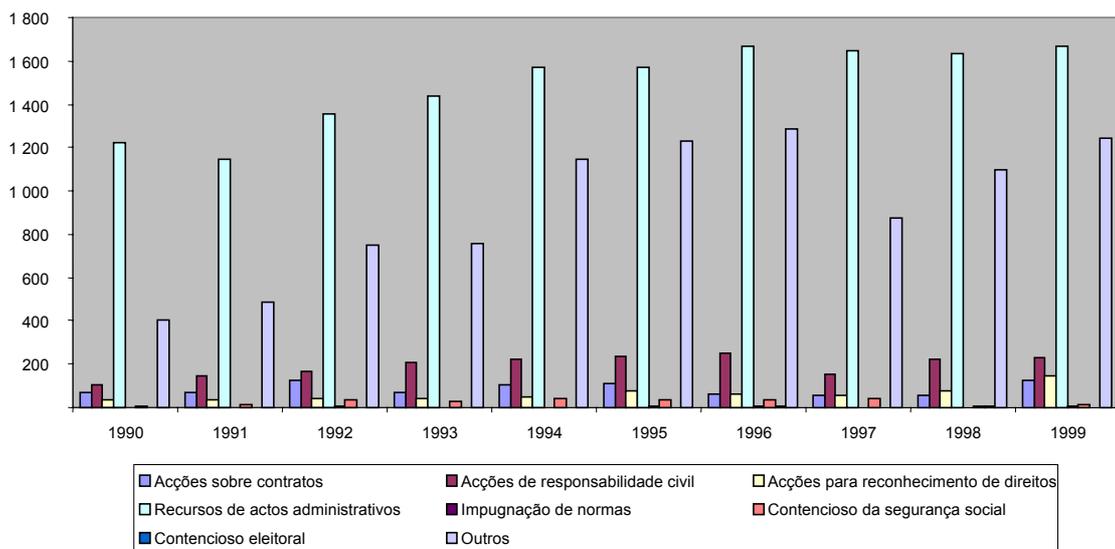
Fonte: Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça

**Gráfico 28**  
**Distribuição dos processos por espécie 1998 e 1999**



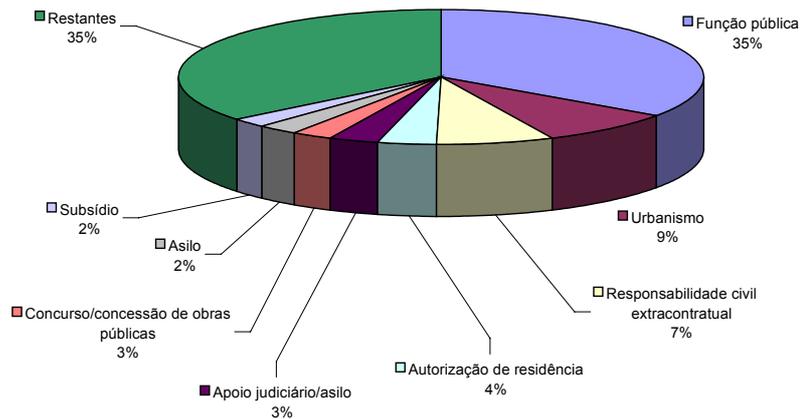
Fonte: Amostra dos Processos

**Gráfico 29**  
**Tribunais Administrativos de Círculo – processos findos, por espécie**



Fonte: Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça

**Gráfico 30**  
**Objecto do litígio 1998-1999**



Fonte: Amostra dos Processos

**Quadro 5**  
**Objecto do litígio 1998-1999**

Objecto do Litígio	valor	%
Função pública	221	34,6
Urbanismo	55	8,6
Responsabilidade civil extracontratual	46	7,2
Autorização de residência	23	3,6
Apoio judiciário/asilo	19	3,0
Concurso/concessão de obras públicas	16	2,5
Asilo	15	2,3
Subsídio	15	2,3
Restantes	229	35,8
<b>Total</b>	<b>639</b>	<b>100,0</b>

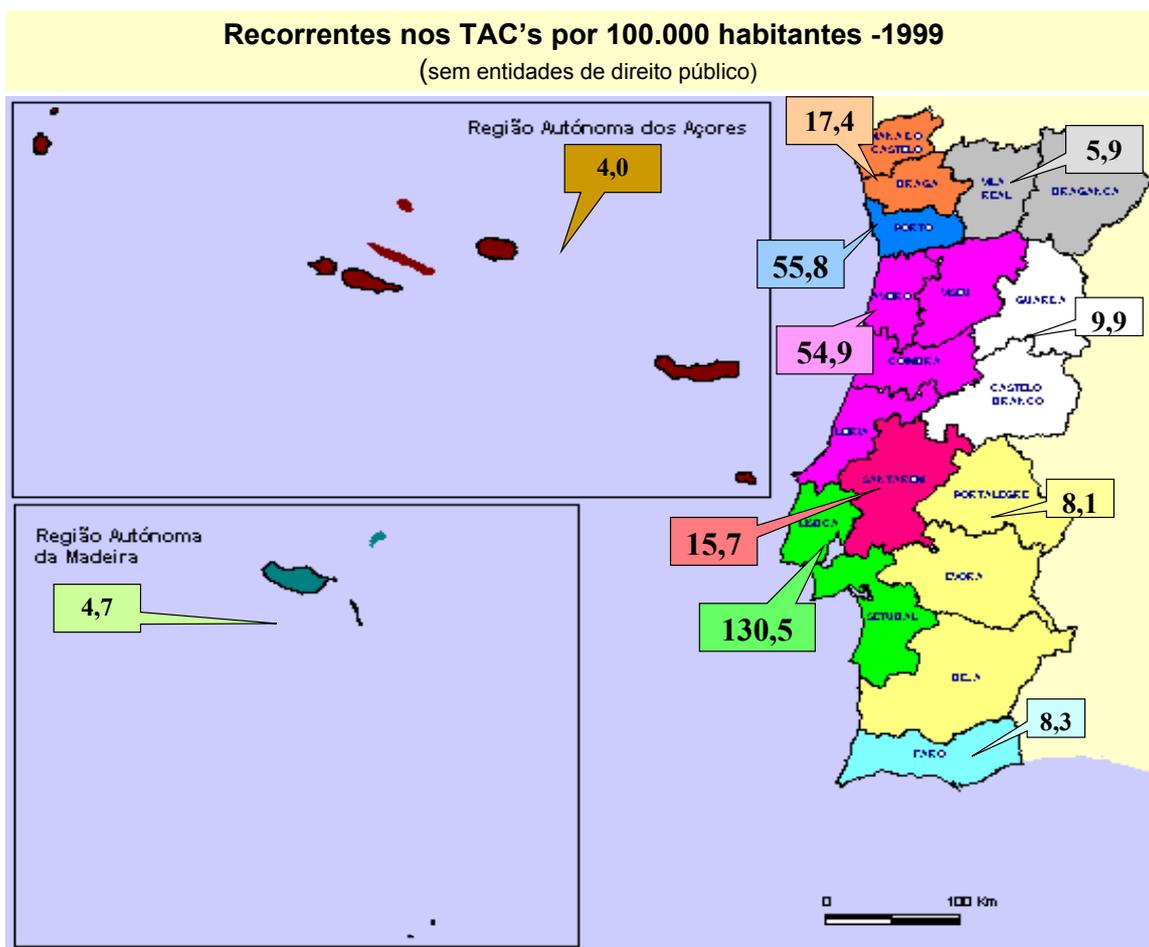
Fonte: Amostra dos Processos

**Quadro 6**  
**As entidades mais recorrentes, por tribunal (%)**

Tribunal \ Recorrente	STA	TCA	TAC'S
Pessoa Singular	73,7	96,6	78,0
Sociedade	9,9	1,7	13,2
Associação	0,4	0,6	0,8
Associação Empresarial	0,3	0,1	0,2
Sindicato	0,4	0,2	0,2
Restantes	15,2	0,9	7,6
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Livros de Porta

**Figura 3**



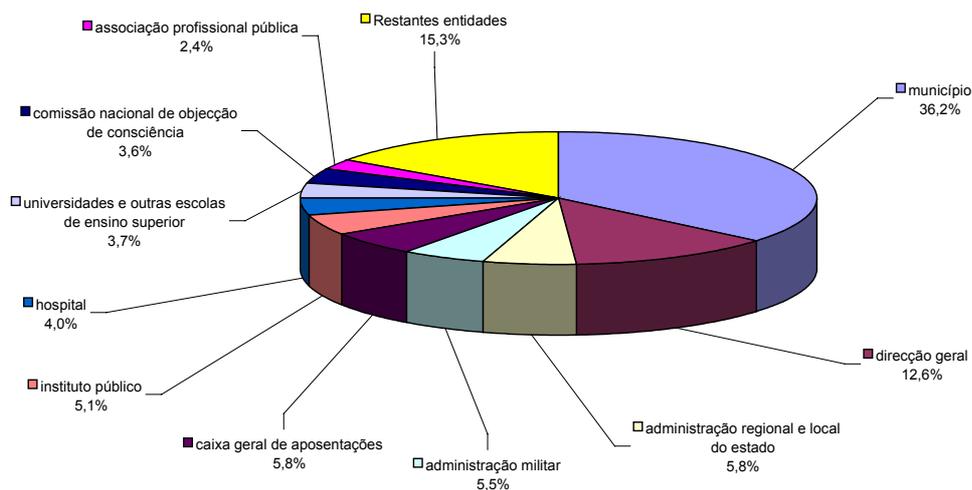
**Quadro 7**  
**MP: actividade processual**

Ano/Tribunal	Recursos contenciosos			Recursos Jurisdicionais		Acções contestadas	Resolução de conflitos negativos de competências	
	TAC*	TCA	STA	TCA	STA	TAC	TCA	STA
1991	50	-	-	-	-	60	-	-
1992	44	-	2	-	0	63	-	4
1993	39	-	2	-	0	75	-	9
1994	40	-	1	-	18	64	-	10
1995	56	-	0	-	13	71	-	2
1996	57	-	3	-	3	98	-	1
1997	18	-	0	-	2	107	-	3
1998	26	0	0	1	12	80	6	8

\* Os números relativos aos TAC incluem igualmente as acções de perda de mandato, que nem sempre surgem desagregadas nos relatórios.

Fonte: Relatórios da Procuradoria-Geral da República

**Gráfico 31**  
**TAC – Recurso contencioso – Entidades recorridas 1990-1999**



Fonte: Livros de Porta

### Quadro 8

#### TAC – Recurso contencioso – Entidades recorridas 1990-1999

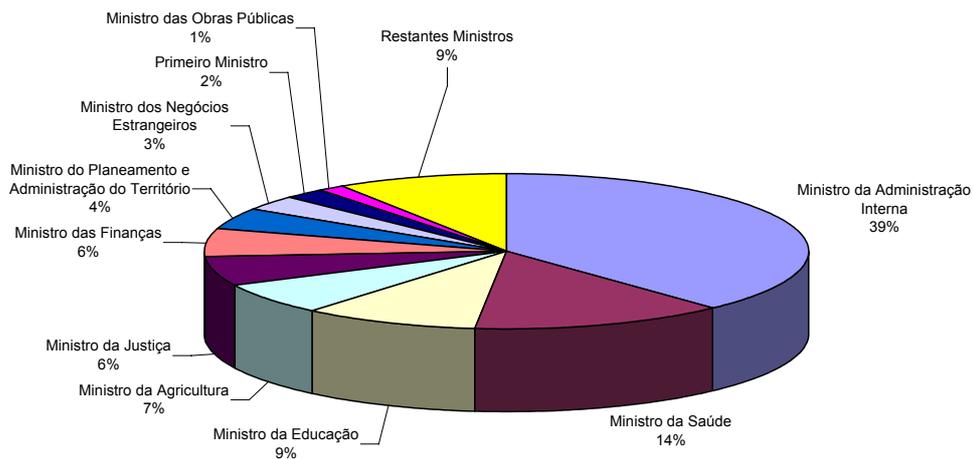
Entidades recorridas	valor	%
município	4356	36,3
direcção geral	1524	12,7
administração regional e local do estado	698	5,8
administração militar	663	5,5
caixa geral de aposentações	698*	5,3
instituto público	612	5,1
hospital	487	4,1
universidades e outras escolas de ensino superior	448	3,7
comissão nacional de objecção de consciência	437	3,6
associação profissional pública	284	2,4
Restantes entidades	1842	15,4
<b>TOTAL</b>	<b>11989</b>	

\* Destes, 346 (49,6%) referem-se a Recursos Contenciosos em que a entidade recorrida é o Centro Regional de Segurança Social

Fonte: Livros de Porta

### Gráfico 32

#### STA - Ministros recorridos 1992-1999



Fonte: Livros de Porta

**Quadro 9**

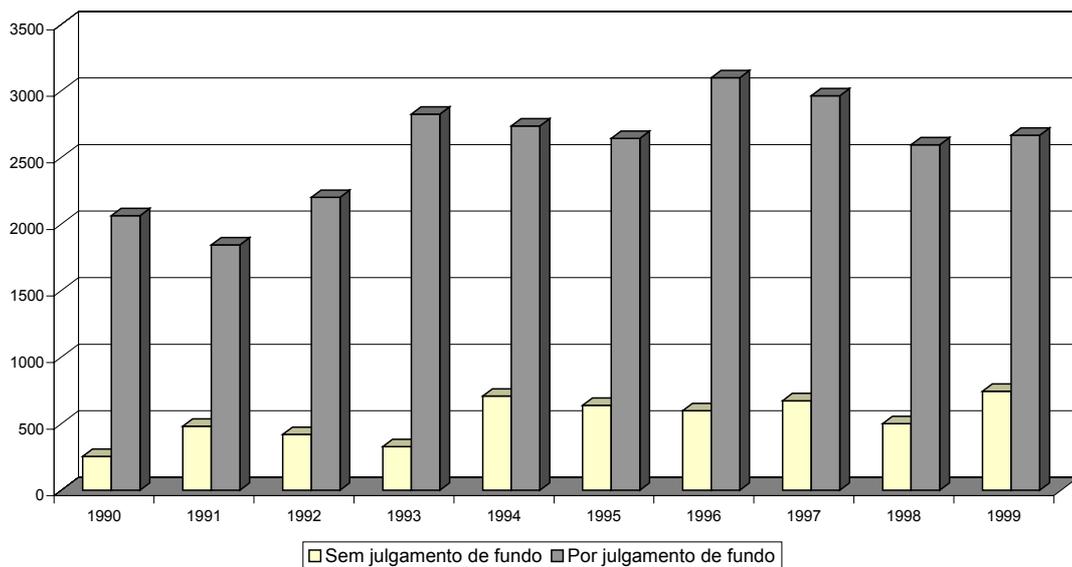
**STA - Ministros recorridos 1992-1999**

<b>MINISTROS</b>	<b>valor</b>	<b>%</b>
Ministro da Administração Interna	1.204	38,0
Ministro da Saúde	435	13,7
Ministro da Educação	300	9,5
Ministro da Agricultura	211	6,7
Ministro da Justiça	195	6,1
Ministro das Finanças	186	5,9
Ministro do Planeamento e Administração do Território	137	4,3
Ministro dos Negócios Estrangeiros	101	3,2
Primeiro Ministro	68	2,1
Ministro das Obras Públicas	44	1,4
Restantes Ministros	290	9,1
<b>TOTAL</b>	<b>3.171</b>	

Fonte: Livros de Porta

**Gráfico 33**

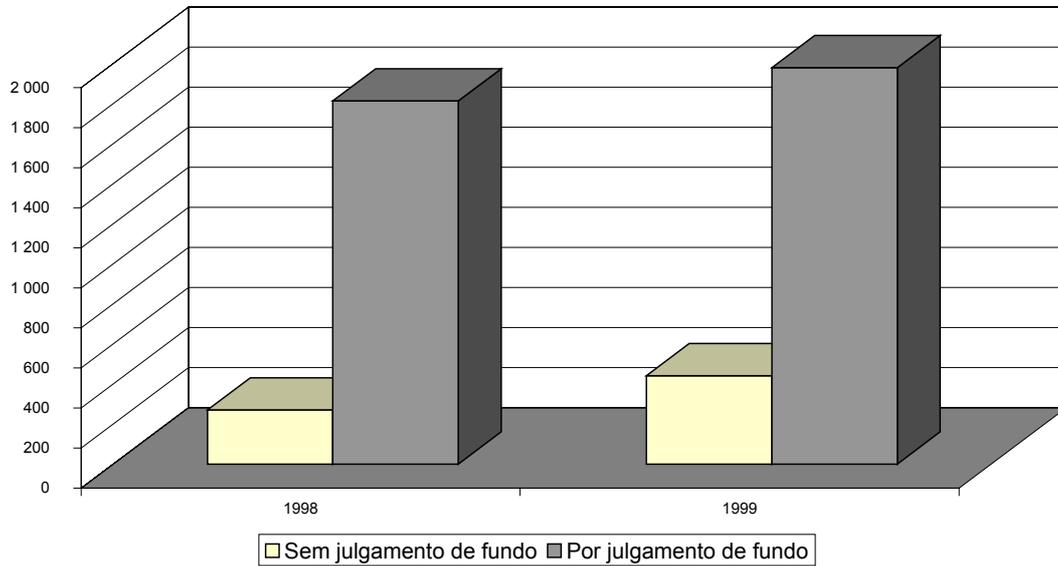
**Decisão Final dos Processos no Supremo Tribunal Administrativo nos anos de 90 a 99**



Fonte: Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça

Gráfico 34

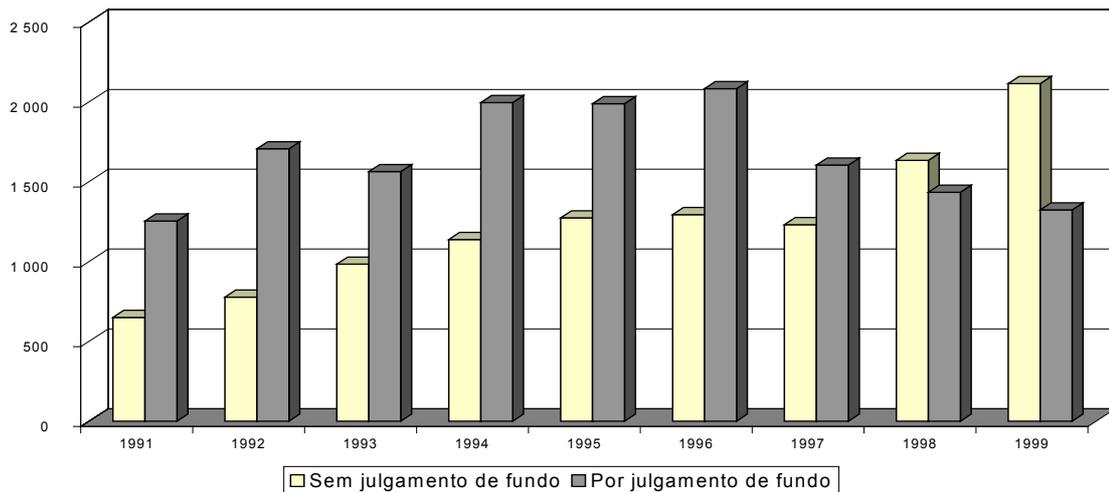
**Decisão Final dos Processos no Tribunal Central Administrativo nos anos de 98 e 99**



Fonte: Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça

Gráfico 35

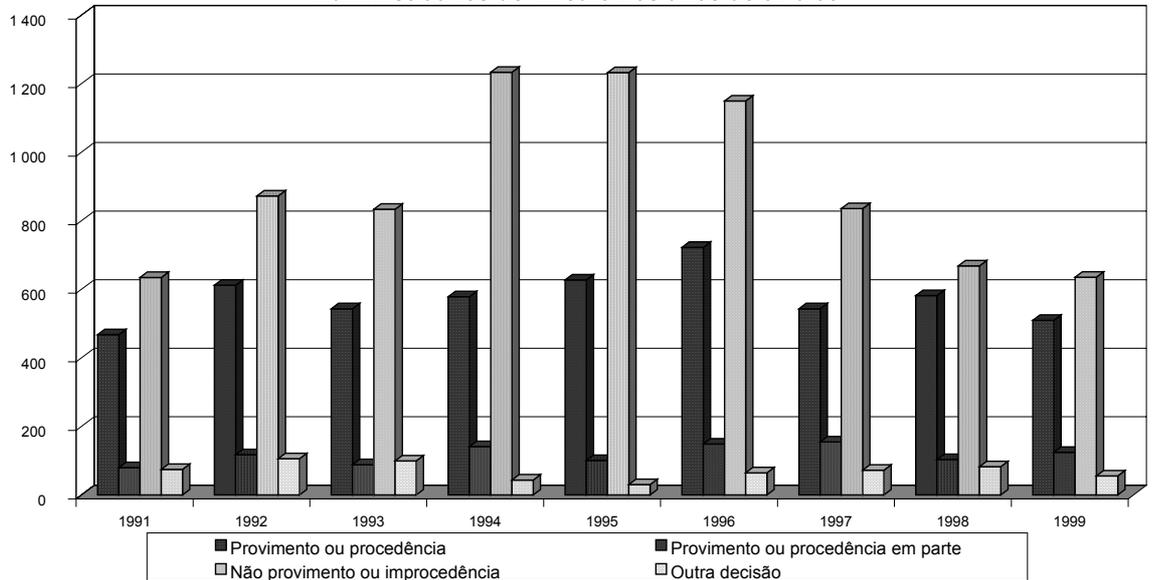
**Decisão Final dos Processos no Tribunal Administrativo de Círculo nos anos de 91 a 99**



Fonte: Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça

**Gráfico 36**

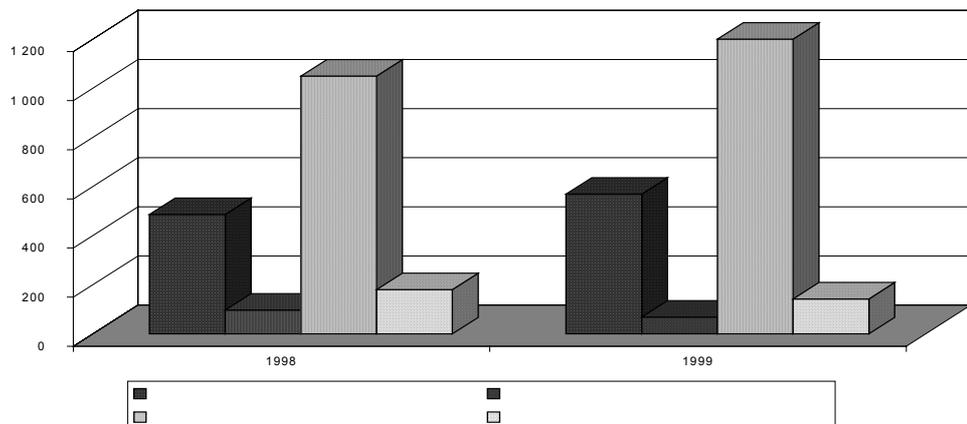
**Decisão Final por julgamento dos Processos nos Tribunais Administrativos de Círculo nos anos de 91 a 99**



Fonte: Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça

**Gráfico 37**

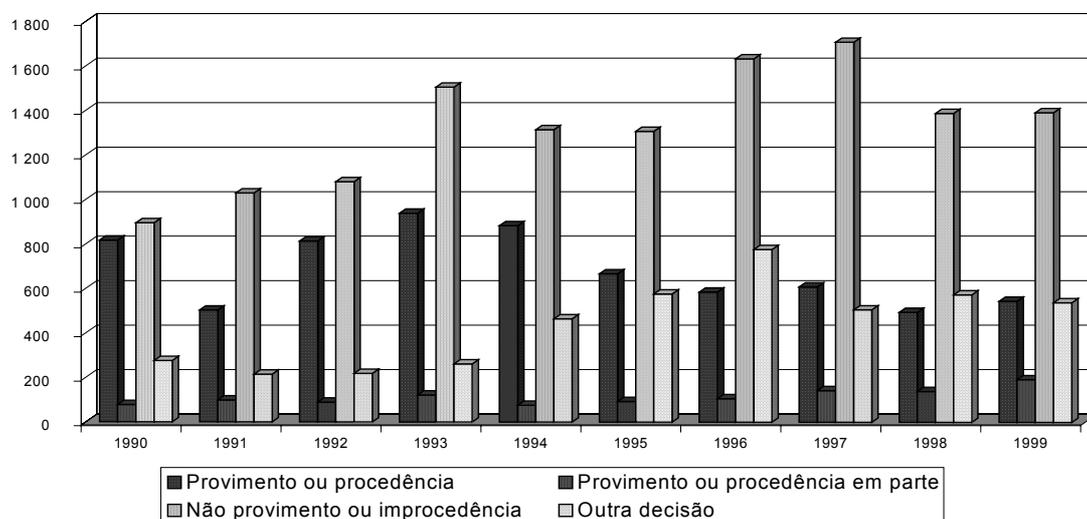
**Decisão Final por julgamento dos Processos no Tribunal Central Administrativo nos anos de 98 e 99**



Fonte: Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça

Gráfico 38

**Decisão Final por julgamento dos Processos no Supremo Tribunal Administrativo nos anos de 90 a 99**



Fonte: Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça

Quadro 10

**Decisão Final de Reconhecimento de Direitos nos TAC's**

Decisão final	1991		1992		1993		1994		1995		1996		1997		1998		1999		Média 91-99	
	n.º	%	n.º	%																
Provitimento ou procedência	5	33,3	7	30,4	3	15,0	9	36,0	4	11,1	5	15,2	12	37,5	7	25,0	7	15,9	7	23,0
Não provitimento ou improcedência	10	66,7	16	69,6	17	85,0	16	64,0	32	88,9	28	84,8	20	62,5	21	75,0	37	84,1	22	77,0
Total	15		23		20		25		36		33		32		28		44		28	

Fonte: Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da justiça

Quadro 11

**Decisão Final de Recursos Contenciosos nos TAC's**

Decisão final	1991		1992		1993		1994		1995		1996		1997		1998		1999		Média 91-99	
	n.º	%	n.º	%																
Provitimento ou procedência	315	44,3	357	44,7	316	43,0	312	36,2	340	41,9	363	40,6	351	42,3	322	51,6	232	45,5	336	42,9
Não provitimento ou improcedência	386	55,7	441	55,3	459	57,0	550	63,8	472	58,1	530	59,4	478	57,7	302	48,4	278	54,5	434	57,1
Total	711		798		805		862		812		893		829		624		510		770	

Fonte: Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça

**Quadro 12****Morosidade em anos dos Processos nos Tribunais Administrativos - 91-99**

	1991		1992		1993		1994		1995		1996		1997		1998		1999	
	Valor	%																
[0 , 1]	2 234	52,9	3 453	65,3	4 189	74,4	4 830	73,8	4 619	70,3	4 673	66,0	3 783	58,3	5 115	62,0	5 943	63,9
]1 , 2]	870	20,6	845	16,0	782	13,9	1 019	15,6	1 116	17,0	1 458	20,6	1 359	20,9	1 661	20,1	1 796	19,3
]2 , 3]	366	8,7	365	6,9	248	4,4	300	4,6	402	6,1	445	6,3	705	10,9	728	8,8	719	7,7
]3 , 5]	400	9,5	326	6,2	236	4,2	239	3,7	262	4,0	336	4,7	476	7,3	495	6,0	600	6,5
> 5	353	8,4	300	5,7	178	3,2	159	2,4	173	2,6	171	2,4	164	2,5	245	3,0	237	2,5
<b>Total</b>	<b>4 223</b>		<b>5 289</b>		<b>5 633</b>		<b>6 547</b>		<b>6 572</b>		<b>7 083</b>		<b>6 487</b>		<b>8 244</b>		<b>9 295</b>	

Fonte: Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça

**Quadro 13****Morosidade média em meses dos recursos contenciosos no STA e nos TAC's**

	STA	TAC's
1991	38	22
1992	28	22
1993	28	18
1994	18	18
1995	17	16
1996	22	16
1997	23	23
1998	27	15

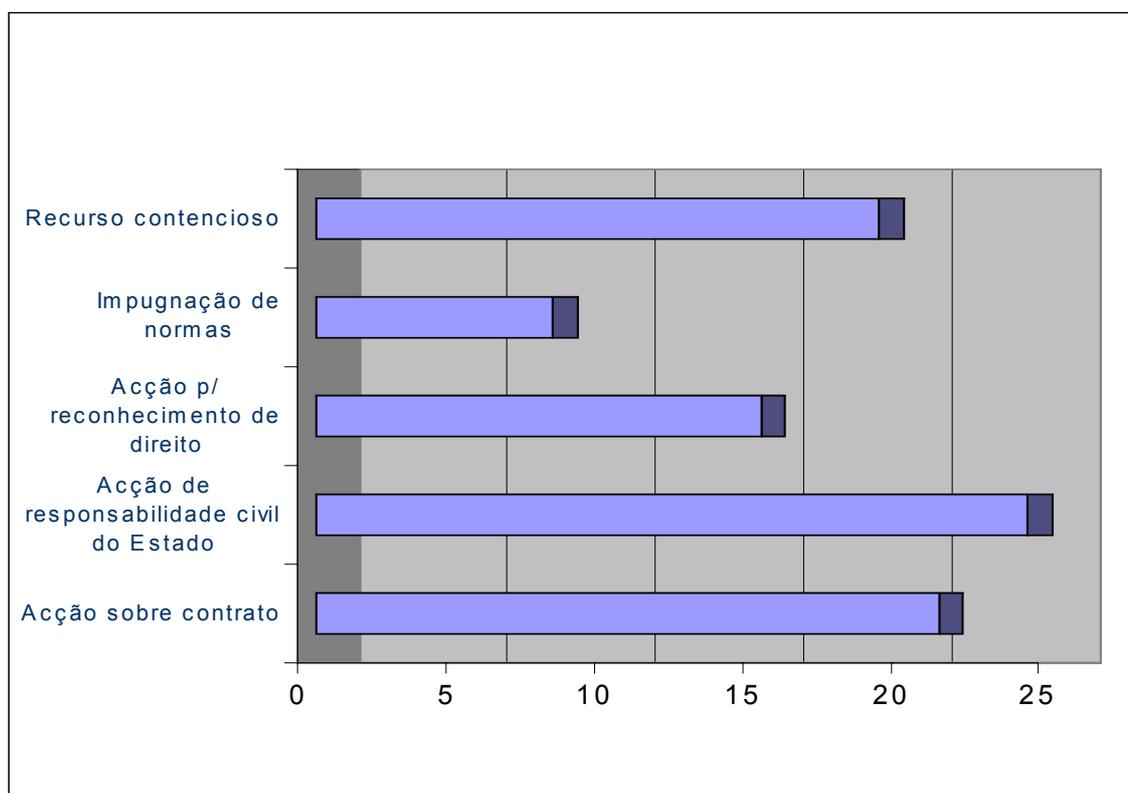
Fonte: Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça

**Quadro 14****Tipo de meio processual por classe de duração - Tribunais Administrativos de Círculo - Média 91-99**

	Acção sobre contratos e responsabilidade das partes		Acção sobre responsabilidade civil do Estado e OEP		Acção para reconhecimento de direito ou interesse legítimo		Recurso de actos administrativos		Processo de impugnação de normas		Processo de contencioso da Segurança Social		Processo de contencioso eleitoral		Outro	
	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%
[0 , 1]	37	42,2	91	44,6	42	63,4	817	53,7	2	78,6	15	53,7	2	90,9	944	96,0
]1 , 2]	23	26,9	51	25,4	14	20,8	394	25,9	0	7,1	7	24,3	0	4,5	21	2,2
]2 , 3]	14	16,6	27	13,2	5	7,6	144	9,5	0	14,3	2	8,6	0	4,5	7	0,7
]3 , 5]	8	9,4	19	9,3	4	5,9	105	6,9	0	0,0	3	9,8	0	0,0	6	0,7
> 5	4	5,0	15	7,6	1	2,2	60	4,0	0	0,0	1	3,5	0	0,0	4	0,4
<b>Total</b>	<b>87</b>		<b>203</b>		<b>66</b>		<b>1521</b>		<b>3</b>		<b>28</b>		<b>2</b>		<b>983</b>	

Fonte: Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça

**Gráfico 39**  
**Duração média em meses dos processos por espécie nos TAC**



Fonte: Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça

**Quadro 15**  
**Duração dos processos, por espécie - Supremo Tribunal Administrativo - Média 91-99**

	Recurso contencioso		Recurso de contencioso eleitoral		Pedido de declaração de ilegalidade de normas		Pedido de suspensão de eficácia dos actos		Pedido de execução de julgados		Conflito		Outros	
	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%
[0 , 1]	270	35,9	0	25,0	1	25,0	63	96,3	6	38,7	5	56,3	105	85,5
]1 , 2]	217	28,9	0	50,0	2	40,9	2	2,7	4	22,7	2	25,0	15	11,9
]2 , 3]	101	13,5	0	0,0	1	15,9	0	0,5	3	18,0	1	11,3	2	1,6
]3 , 5]	88	11,7	0	0,0	0	9,1	0	0,2	2	14,7	1	6,3	1	0,6
> 5	75	10,0	0	25,0	0	9,1	0	0,3	1	6,0	0	1,3	0	0,4
<b>Total</b>	<b>752</b>		<b>0</b>		<b>5</b>		<b>65</b>		<b>17</b>		<b>9</b>		<b>122</b>	

Fonte: Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça

**Quadro 16****Pedido relativo à execução de julgados no STA e no TCA**

Espécie de processo	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Pedido relativo à execução de julgados	21	34	13	15	17	8	13	18	15	21

Fonte: Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça

**Quadro 17****Apoio judiciário 1990/99 – Todos os tribunais administrativos**

	1991		1992		1993		1994		1995		1996		1997		1998		1999	
	rº	%																
Requerido	149	3,5	181	3,4	184	3,3	548	8,4	663	10,1	448	6,3	349	5,4	405	4,9	449	4,8
Não requerido	4 074	96,5	5 109	96,6	5 446	96,7	6 000	91,6	5 909	89,9	6 635	93,7	6 139	94,6	7 839	95,1	8 846	95,2
Total	4 223		5 290		5 630		6 548		6 572		7 083		6 488		8 244		9 295	

Fonte: Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça

**Quadro 18****Espécie do processo por apoio judiciário nos TAC –1999**

Espécie de processo	Apoio judiciário					
	Requerido		Não requerido		Total	
	nº	%	nº	%	nº	%
Acção sobre contrato e responsabilidade das partes	17	13,9	105	86,1	122	100,0
Acção sobre responsabilidade civil do Estado e OEP	34	14,7	197	85,3	231	100,0
Acção para reconhecimento de direito ou interesse legítimo	6	4,1	142	95,9	148	100,0
Recurso de actos administrativos	82	4,9	1 589	95,1	1 671	100,0
Processo de impugnação de normas	1	14,3	6	85,7	7	100,0
Processo de contencioso da Seg Social	0	0,0	12	100,0	12	100,0
Processo de contencioso eleitoral	0	0,0	2	100,0	2	100,0
Outro	109	8,8	1 136	91,2	1 245	100,0

Fonte: Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça