

POSSÍVEIS RESPOSTAS PARA A PERGUNTA TEÓRICA

1. «Nunca é de mais salientar o absurdo de um mecanismo cautelar em que (...) é o réu quem decide se tem ou não razão quanto à sua própria pretensão de executar, depois do pedido de suspensão apresentado pelo autor (calculem como seria, no processo penal, se a decisão de prisão preventiva fosse decidida pelo réu?), e só (muito) mais tarde é que o juiz aprecia as posições relativas das partes e a suscetibilidade de estar a ser posto em causa o efeito útil da sentença» (VASCO PEREIRA DA SILVA). A crítica do Professor Vasco Pereira da Silva ao regime processual cautelar estabelecido pelo artigo 128.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA) é particularmente relevante, pois denuncia uma disfunção estrutural no sistema de tutela cautelar administrativa. A atribuição inicial à Administração Pública, enquanto ré no processo, do poder de decidir sobre a suspensão ou execução do ato administrativo impugnado, mesmo após o autor ter apresentado um pedido cautelar, cria um evidente conflito de interesses. A analogia com o processo penal, em que seria inconcebível que o réu decidisse sobre a aplicação de medidas como a prisão preventiva, é especialmente elucidativa. Esta comparação sublinha a incompatibilidade entre o regime do Artº128 CPTA e os princípios básicos de imparcialidade e igualdade processual. No âmbito do processo cautelar administrativo, a decisão inicial pela Administração Pública coloca em risco a concretização do direito à tutela jurisdicional efetiva, garantido pelo Artº20 CRP. Este direito exige que os tribunais assegurem vias processuais adequadas e eficazes para a proteção dos direitos dos particulares. Contudo, permitir que a Administração, enquanto parte interessada, decida sobre a continuidade ou suspensão da execução do ato não só compromete a imparcialidade, mas também pode esvaziar o efeito útil da sentença. Esta problemática é agravada em casos em que a suspensão da execução do ato é essencial para prevenir danos irreparáveis ou proteger direitos fundamentais. A lógica subjacente ao Artº128 CPTA parece refletir uma tentativa de equilibrar os interesses públicos e privados, mas a solução encontrada é claramente insuficiente. A decisão inicial atribuída à Administração, seguida de uma apreciação judicial tardia, compromete a celeridade e a efetividade do processo. Isto é particularmente problemático em processos urgentes, como no contencioso pré-contratual, onde o respeito pelo *standstill* é fundamental para evitar que o litígio se transforme num mero processo de indemnização, esvaziando de significado a tutela judicial. A comparação com os sistemas processuais de outros ramos do direito, como o penal, sublinha ainda mais o problema. No processo penal, seria impensável que o réu decidisse sobre a aplicação de medidas cautelares, precisamente porque isso comprometeria a imparcialidade e a justiça do processo. No caso do processo administrativo, a situação não deveria ser diferente, dado que os mesmos princípios de igualdade processual e imparcialidade devem prevalecer. Além disso, à luz do direito europeu, esta situação também levanta preocupações significativas. A jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) insiste na necessidade de medidas cautelares eficazes e independentes para garantir a tutela jurisdicional efetiva. O regime português, ao permitir que a Administração influencie diretamente o curso do processo cautelar, pode ser entendido como uma violação das diretrizes europeias, comprometendo a

independência da justiça administrativa. Para corrigir estas falhas, é essencial reformar o regime previsto no Artº128 CPTA. Uma solução possível seria a introdução de uma suspensão automática da execução do ato em litígios que envolvam direitos fundamentais ou situações urgentes, até que o juiz decida sobre o pedido cautelar. Esta medida garantiria uma maior imparcialidade e salvaguardaria o efeito útil da sentença. Além disso, seria necessário assegurar que os tribunais apreciassem rapidamente os pedidos cautelares, mesmo que de forma sumária, evitando prolongamentos desnecessários e garantindo a celeridade e eficácia do processo. Concluindo, o regime atual do Artº128 CPTA, ao permitir que a Administração decida inicialmente sobre a execução do ato, compromete a imparcialidade e a igualdade processual, fragilizando a tutela cautelar e esvaziando o efeito útil das decisões judiciais. A crítica de Vasco Pereira da Silva é pertinente e sublinha a urgência de uma reforma legislativa que alinhe o regime português com os princípios constitucionais e as exigências do direito europeu, assegurando uma tutela jurisdicional efetiva e imparcial.

2. «A ação administrativa terá mesmo posto termo à esquizofrénica distinção entre ação comum e especial ou tal unificação de meios processuais é apenas aparente?» (VASCO PEREIRA DA SILVA) A distinção entre ação comum e especial no contencioso administrativo português foi alvo de intensas críticas e reformulações, especialmente nas reformas de 2004 e 2015, que procuraram superar o modelo dualista que o Professor Vasco Pereira da Silva designou como “esquizofrénico”. A reforma de 2004 introduziu no Código de Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA) uma divisão rígida entre ações comuns e especiais, baseada em critérios substantivos. As ações especiais abrangiam atos administrativos e regulamentos, enquanto as ações comuns eram destinadas a outros litígios administrativos. Para o Professor Vasco Pereira da Silva, esta distinção era incoerente, pois misturava critérios substantivos e processuais e ignorava que, no regime de plena jurisdição então em vigor, os juízes gozavam dos mesmos poderes em ambos os tipos de ações. Além disso, na prática, quase todos os litígios eram enquadrados como ações especiais, esvaziando a utilidade das ações comuns. A crítica do Professor Vasco Pereira da Silva sublinha que a distinção derivava de uma conceção ultrapassada, ligada a “traumas” históricos do contencioso administrativo, que ainda mantinha a ideia de um “poder administrativo” que justificaria regras excecionais para atos e regulamentos. No entanto, a evolução do direito público já havia eliminado a necessidade dessa separação, considerando que todo o contencioso administrativo é hoje marcado pela tutela plena e efetiva dos direitos dos particulares. A distinção era, portanto, não apenas desnecessária, mas também contraproducente, criando uma confusão prática e técnica. A reforma de 2015 procurou resolver essas inconsistências, eliminando a distinção formal entre ações comuns e especiais e criando a ação administrativa como modelo único para a generalidade dos litígios administrativos. Essa unificação dos meios processuais trouxe uma abordagem mais funcional e menos fragmentada, permitindo a cumulação de pedidos numa única ação. Assim, passaram a ser admitidas, no mesmo processo, a impugnação de atos administrativos, a condenação à prática de atos, o reconhecimento de direitos e outros pedidos relacionados.

Esta alteração alinhou-se com o princípio da tutela jurisdicional efetiva consagrado no Artº268/4 CRP, e visou simplificar e racionalizar o sistema processual. No entanto, apesar do avanço representado pela reforma, questiona-se se a unificação foi plena ou meramente aparente. Persistem especificidades processuais em certos tipos de litígios, como na impugnação de regulamentos ou na concessão de providências cautelares, que exigem abordagens distintas. Além disso, a cumulação de pedidos, embora útil para evitar a proliferação de ações, trouxe novos desafios, especialmente em litígios complexos que envolvem múltiplos interesses e pedidos cumulativos. A reforma de 2015 foi um reflexo da necessidade de superar a distinção artificial entre ações comuns e especiais, alinhando-se com o objetivo de uma justiça administrativa mais coerente e funcional. A doutrina e a jurisprudência enfatizam que a simplificação dos meios processuais não pode comprometer a efetividade da tutela jurisdicional, devendo garantir que o modelo processual se adapte às especificidades de cada caso. O Professor Diogo Freitas do Amaral e outros autores defendem que a flexibilidade processual é essencial para assegurar a proteção dos direitos dos administrados, o que reforça a necessidade de critérios processuais claros e adaptáveis. Conclui-se, assim, que a reforma de 2015 eliminou formalmente a dualidade esquizofrénica entre ações comuns e especiais, mas a unificação é, em parte, aparente, dado que subsistem especificidades processuais e desafios práticos. A crítica do Professor Vasco Pereira da Silva permanece relevante ao alertar para os limites das reformas e a necessidade de um sistema processual equilibrado, que combine simplicidade com eficácia na tutela dos direitos administrativos.

3. «A consideração dos tribunais administrativos como “tribunais iguais aos outros”, dotados dos mesmos poderes e destinados à tutela dos direitos particulares, é determinada pela constitucionalização, primeiro, e pela europeização, depois, da Justiça Administrativa» (VASCO PEREIRA DA SILVA, in AA/VV, *Em Defesa da Autonomia da Jurisdição Administrativa e Fiscal*, 2018). A citação do Professor Vasco Pereira da Silva sublinha uma transformação fundamental na Justiça Administrativa, que passou a ser considerada “igual aos outros tribunais” e dotada dos mesmos poderes, com um papel central na tutela dos direitos dos particulares. Essa mudança é o reflexo de duas fases essenciais: a da constitucionalização e a da europeização, que marcaram a evolução do Contencioso Administrativo, tornando-o uma jurisdição independente e com a capacidade de proteger os direitos fundamentais de forma plena e efetiva. A fase da constitucionalização teve seus primeiros passos com a Lei Fundamental alemã de 1949, que introduziu um modelo jurídico ainda dentro do contexto do Estado Social, mas que ganharia força nas décadas seguintes, particularmente nos anos 70 e 80 do século XX, com o advento do Estado Pós-Social. Esse modelo de Justiça Administrativa, que surge com a constitucionalização, é caracterizado pela transformação do contencioso administrativo, que deixa de ser um mecanismo meramente de fiscalização da legalidade e passa a ser um instrumento de defesa dos direitos individuais. Em Portugal, esse processo se concretizou com a Constituição de 1976, que consagrou a autonomia da justiça administrativa e a sua capacidade de proteger os direitos dos cidadãos,

culminando com as revisões constitucionais de 1989 e 1997. A partir daí, a tutela jurisdicional se amplia, permitindo que os tribunais administrativos não apenas validem a legalidade, mas assegurem a defesa de direitos fundamentais dos particulares, consolidando a ideia de um acesso pleno à justiça. A segunda fase, a da europeização, surge principalmente no final do século XX e início do século XXI, impulsionada pelo fortalecimento do direito europeu e a integração dos países da União Europeia. A União Europeia teve um papel crucial na introdução de normas que exigiram a reforma dos sistemas processuais administrativos dos seus Estados-Membros, visando a harmonização das práticas jurídicas e a melhoria da eficácia da justiça administrativa. Esse movimento não apenas aprimorou a tutela cautelar, com a introdução de mecanismos de tutela provisória, mas também ampliou as condições de acesso aos tribunais, garantindo uma proteção mais efetiva dos direitos dos cidadãos. O Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) desempenhou um papel importante nesse processo, ao estabelecer decisões que obrigaram os países membros a melhorar os seus sistemas de justiça administrativa para assegurar uma proteção mais eficaz dos direitos fundamentais. Em Portugal, isso se refletiu em reformas legislativas nos anos 90 e 2000, que passaram a garantir maior acesso à justiça administrativa e a possibilidade de interposição de providências cautelares, alinhando o sistema jurídico nacional aos padrões europeus. Essa mudança de paradigma, conhecida como a fase do “crisma” ou confirmação, representa a consolidação da Justiça Administrativa como uma jurisdição independente e com a missão de assegurar a tutela plena e efetiva dos direitos dos particulares. A fase da constitucionalização, que deu início à transformação da justiça administrativa, e a fase da europeização, que consolidou essa transformação, foram fundamentais para criar um sistema jurídico que não só valida a legalidade administrativa, mas que também protege os direitos dos indivíduos de forma equitativa e eficaz. Assim, a Justiça Administrativa passou a ser um pilar essencial na defesa dos direitos fundamentais no Estado Pós-Social, e a sua evolução, impulsionada pela constitucionalização e pela europeização, assegura hoje a sua função como uma jurisdição igual às demais, com o mesmo poder de garantir a justiça para os cidadãos em face da Administração.

4. Criou-se um problema novo, ao excluir do contencioso administrativo a matéria das relações de consumo relativas à prestação de serviços públicos essenciais, incluindo a respetiva cobrança coerciva. Não se consegue perceber, nem porquê, nem para que é que surge tal proposta... Pois do que se trata é de serviços públicos que são há muito conhecidos da doutrina e da jurisprudência administrativas, que se revestem de uma importância histórica fundamental, pois estão por detrás de algumas das mais importantes noções do Direito Administrativo” (VASCO PEREIRA DA SILVA). O artigo 4.º, nº 4, alínea e), do ETAF estabelece a exclusão da competência dos tribunais administrativos e fiscais para o julgamento de litígios relacionados com as relações de consumo que envolvem a prestação de serviços públicos, incluindo a cobrança coerciva. Em contraste, o artigo 212.º, nº 3 da Constituição da República Portuguesa (CRP) determina que são da competência dos tribunais administrativos e fiscais as ações e recursos contenciosos que tratem de disputas

originadas nas relações jurídicas administrativas e fiscais. Este aparente conflito entre as disposições exige uma análise mais aprofundada, especialmente considerando o Código dos Contratos Públicos, que, no Título II da Parte II, classifica os contratos de prestação de serviços públicos como contratos administrativos. Isso implica que tais contratos se enquadram nas relações jurídicas administrativas, sugerindo que, conforme a Constituição, os litígios resultantes desses contratos deveriam ser resolvidos pelos tribunais administrativos. No entanto, a especialização dos tribunais administrativos em matérias de direito público e não em questões contratuais gera uma tensão. A exclusão de litígios relacionados com a prestação de serviços públicos no artigo 4.º, nº 4, alínea e) do ETAF contrasta com a disposição da alínea e) do nº 1 do mesmo artigo, que atribui à jurisdição administrativa e fiscal a competência para apreciar litígios relativos à validade dos atos pré-contratuais, à interpretação, validade e execução de contratos administrativos e de outros contratos celebrados com base na legislação sobre contratações públicas por entidades públicas ou outras adjudicantes. O jurista Vasco Pereira da Silva manifesta a sua oposição a esta exclusão, questionando a lógica por trás da alteração do artigo 4.º, nº 4, alínea e), do ETAF. Segundo ele, a modificação não tem uma justificação clara, uma vez que a natureza administrativa da função envolvida não exige uma exclusão de competência. Baseando-se na Lei nº 23/94 de 26 de julho, o professor Pereira da Silva defende que tal alteração não faz sentido, pois não há razão plausível para afastar os tribunais administrativos da resolução desses litígios, que envolvem aspectos de natureza administrativa.

5. "O facto de se passar a dizer que a intervenção do Ministério Público é uma mera «possibilidade», mesmo que não tenha qualquer sentido útil, talvez signifique, no entanto, a tomada de consciência de que a solução de fazer do Ministério Público o mandatário genérico da Administração, quando ele é simultaneamente o titular da ação pública, é um absurdo, capaz de pôr em causa a existência de um processo equitativo" (VASCO PEREIRA DA SILVA). O conjunto de funções atribuídas ao Ministério Público (MP) é detalhado no artigo 51.º do ETAF, que define as suas competências em processos administrativos. Nos artigos 85.º e 146.º/1, é conferido ao MP o poder de intervir em processos administrativos nos quais não seja parte, quando entender que a sua intervenção é necessária em função dos direitos fundamentais dos cidadãos, de interesses públicos de especial relevância ou de outros valores mencionados no artigo 9.º/2. A intervenção do MP, prevista no artigo 85.º, visa auxiliar no esclarecimento dos factos ou na correta aplicação do direito nos processos administrativos em primeira instância. Esta atuação pode concretizar-se na emissão de um parecer sobre o mérito da causa ou na solicitação de diligências instrutórias, conforme o disposto no nº 3 do mesmo artigo. O MP também tem o direito de intervir em recursos jurisdicionais, mesmo quando não tenha interposto o recurso, podendo recorrer de decisões ilegais ou apresentar recursos para uniformização de jurisprudência, assim como recursos de revisão, conforme os artigos 141.º/1, 152.º/2 e 155.º do CPTA. Entretanto, a questão surge com o artigo 9.º/2, que confere ao MP a possibilidade de atuar como autor em processos administrativos, através da ação pública. Este ponto é problemático, pois o artigo 11.º/1, no seu último parágrafo, prevê

que o MP possa representar o Estado, atuando como advogado em ações administrativas contra o mesmo. O professor Vasco Pereira da Silva levanta uma preocupação importante sobre a equidade do processo, destacando que o MP poderia acumular funções contraditórias, atuando simultaneamente como parte autora e como defensor do réu. Ele argumenta que, para garantir a imparcialidade e a justiça do processo, o Ministério Público deveria limitar-se a funções de parte, não podendo acumular o papel de defensor e autor na mesma causa, uma vez que isso comprometeria a imparcialidade do julgamento.

6. “A mais importante alteração da «reforminha» de 2019 [traduziu-se na] especialização dos tribunais, tanto no domínio da Justiça Administrativa como da Tributária, [que é] a razão de ser única da sua existência, tanto do ponto de vista do direito comparado, como da lógica da Constituição portuguesa” (VASCO PEREIRA DA SILVA) A

jurisdição administrativa e tributária distingue-se da jurisdição comum por sua natureza especializada. A reforma de 2019 do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais teve como um dos seus principais objetivos a criação de tribunais especializados, tanto em tribunais administrativos de círculo quanto em tribunais tributários, visando otimizar e tornar mais eficaz o funcionamento deste sistema jurisdicional. O fato de tal especialização ter ocorrido apenas em 2019 é, no entanto, um ponto digno de reflexão. Dada a amplitude, a complexidade e a especificidade das normas que compõem o ordenamento jurídico administrativo e tributário, a implementação de órgãos judiciais especializados em áreas específicas do Direito traz benefícios claros, tanto no que diz respeito à rapidez nos processos quanto na qualidade das decisões e na uniformização da jurisprudência. Como amplamente defendido pela doutrina, a especialização tornou-se uma característica essencial da organização judiciária, reflexo da crescente complexidade dos desafios econômicos e sociais enfrentados pela sociedade. Esse modelo permite que as funções sejam desempenhadas por profissionais com conhecimentos profundos, o que resulta em uma maior celeridade e eficiência na gestão dos litígios, além de elevar a qualidade da justiça. Os dados empíricos e estatísticos reforçam essa tendência, evidenciando o grande volume de processos nas áreas abrangidas pelos artigos 9.º e 9.º-A do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (Lei n.º 13/2002, com a redação em vigor). Em cidades como Lisboa, Porto e Braga, o número de processos supera a marca de mil. Com base nesses números, em colaboração com o Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, identificaram-se os tribunais administrativos de círculo e tribunais tributários com um elevado volume processual, levando ao desdobramento dessas instâncias para enfrentar o aumento das pendências. Essa reestruturação tem como propósito garantir uma oferta de serviços judiciais mais eficiente e adaptada às zonas onde a demanda é mais expressiva. Dentro deste processo de especialização, destaca-se a criação de juízos especializados em contratos públicos nos tribunais administrativos de círculo de Lisboa e Porto. Esses tribunais possuem jurisdição estendida às áreas limítrofes, assegurando uma tramitação mais ágil e especializada para os litígios relativos à contratação pública, especialmente nas regiões em que essa área apresenta maior relevância econômica e financeira. O intuito é proporcionar

uma maior confiança nos setores da economia e das finanças públicas, garantindo uma solução mais eficaz e célere para os conflitos dessa natureza.

7. «A ação administrativa terá mesmo posto termo à esquizofrénica distinção entre ação comum e especial ou tal unificação de meios processuais é apenas aparente?»

(VASCO PEREIRA DA SILVA) A classificação das ações no contencioso administrativo português, divididas em comuns e especiais, foi alvo de críticas substanciais e de revisões profundas, especialmente nas reformas de 2004 e 2015, com o objetivo de corrigir o modelo dualista que o Professor Vasco Pereira da Silva descrevia como “esquizofrénico”. Em 2004, a reforma estabeleceu uma separação rígida entre essas duas categorias no Código de Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA), baseando-se em critérios substantivos. As ações especiais eram destinadas a atos administrativos e regulamentos, enquanto as ações comuns eram reservadas para outros tipos de litígios administrativos. No entanto, Vasco Pereira da Silva considerava essa distinção incoerente, pois misturava critérios substantivos e processuais de maneira pouco lógica e não levava em conta que, no regime de plena jurisdição vigente, os juízes possuíam os mesmos poderes para decidir em ambas as categorias de ações. Como resultado, a maior parte dos litígios foi tratada como ações especiais, o que praticamente esvaziou a eficácia das ações comuns. O autor criticava essa distinção por ser uma herança de uma conceção obsoleta do contencioso administrativo, marcada por "traumas" históricos que sustentavam a ideia de um "poder administrativo" que justificava um regime distinto para atos e regulamentos. A evolução do direito público, com a implementação da tutela plena dos direitos dos particulares, tornou tal divisão desnecessária e prejudicial, criando confusão tanto na teoria quanto na prática do sistema processual. A reforma de 2015 procurou corrigir essas incoerências, eliminando a distinção formal entre ações comuns e especiais, e consolidando a ação administrativa como o modelo processual único para a maioria dos litígios administrativos. Essa mudança resultou numa abordagem mais integrada e menos fragmentada, permitindo que diversos pedidos fossem acumulados em uma única ação, como a impugnação de atos administrativos, a condenação à prática de atos, o reconhecimento de direitos e outros pedidos conexos. Esta simplificação visava alinhar o sistema com o princípio da tutela jurisdicional efetiva, consagrado no artigo 268.º, n.º 4 da Constituição da República Portuguesa (CRP), buscando racionalizar o processo administrativo. No entanto, ainda se questiona se a unificação foi realmente eficaz ou se foi apenas superficial. Existem ainda particularidades processuais que exigem abordagens diferenciadas, como nos casos de impugnação de regulamentos ou de concessão de providências cautelares. Além disso, a possibilidade de acumulação de pedidos, embora útil para evitar a multiplicação de ações, trouxe novos desafios, especialmente em litígios complexos que envolvem diversos interesses e pedidos múltiplos. A reforma de 2015 refletiu uma tentativa de superar a dualidade entre ações comuns e especiais, promovendo um sistema mais coerente e eficiente. Contudo, tanto a doutrina como a jurisprudência destacam que a simplificação do processo não deve comprometer a tutela jurisdicional efetiva, sendo fundamental que o modelo processual seja capaz de se adaptar às especificidades de cada caso. Autores como o Professor Diogo Freitas

do Amaral sublinham a importância de um sistema processual claro e flexível, que permita a proteção efetiva dos direitos dos administrados. Em síntese, embora a reforma de 2015 tenha eliminado formalmente a divisão entre ações comuns e especiais, a unificação permanece incompleta, devido às particularidades processuais que ainda subsistem. As críticas de Vasco Pereira da Silva continuam válidas, enfatizando a necessidade de um sistema processual que concilie simplicidade e eficácia na defesa dos direitos administrativos.

8. «Contrariamente à concepção clássica do contencioso administrativo, que confundia o pedido com o objeto do processo, a consideração da causa de pedir é de grande importância (...) Com efeito, o pedido de anulação ou de declaração de nulidade ou de inexistência de um ato administrativo, não basta, por si só, para a determinação do objeto do processo, uma vez que este não é a ilegalidade do ato considerada em abstrato, mas uma sua ilegalidade relacional, dependente das alegações das partes» (VASCO PEREIRA DA SILVA). O processo administrativo tem como ponto central o objeto do processo, que desempenha um papel crucial na conexão entre a relação jurídica material e a dimensão processual. É por meio desse elemento que se definem as questões substanciais a serem apreciadas pelo tribunal. O pedido reflete a pretensão específica do autor, traduzindo-se na forma de proteção jurídica solicitada e na concretização do direito que se busca resguardar, enquanto a causa de pedir engloba os fundamentos factuais e jurídicos que sustentam essa pretensão, delimitando o âmbito do litígio. No âmbito do contencioso administrativo, o conceito de causa de pedir tem sido alvo de debate, especialmente no que se refere à forma de interpretar a impugnação de atos administrativos. Existem duas abordagens fundamentais: a perspetiva objetivista e a subjetivista. De acordo com a visão objetivista, a principal finalidade do contencioso administrativo é assegurar a conformidade legal e proteger o interesse público, relegando os direitos subjetivos dos particulares para segundo plano. Nessa lógica, a análise da causa de pedir limita-se às alegações do autor sobre a legalidade do ato administrativo em causa. Já a perspetiva subjetivista centra-se na salvaguarda dos direitos dos particulares, assumindo como núcleo da causa de pedir a lesão concreta desses direitos. Nesta abordagem, o ato administrativo é visto como o elemento desencadeador do conflito, cuja invalidade é arguida com base na violação dos direitos subjetivos em causa. Com a reforma legislativa de 2004, assistiu-se a uma transição paradigmática para uma lógica marcadamente subjetivista, que prioriza a tutela efetiva dos direitos dos particulares. Esta orientação encontra expressão no artigo 268.º, n.º 4, da Constituição da República Portuguesa (CRP), que consagra o direito à tutela jurisdicional efetiva, e no artigo 2.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA), que reforça a proteção dos direitos individuais face à administração. Além disso, instrumentos como a ação popular e a ação pública, previstos no artigo 9.º, n.º 2, do CPA, fortaleceram este enfoque. O artigo 78.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA) exige que o autor identifique de forma clara o pedido e a causa de pedir, destacando a relevância de indicar os factos e as normas jurídicas supostamente violadas. Este regime processual reflete a adoção de uma lógica subjetivista, que vai além da análise abstrata da legalidade dos atos administrativos e abrange litígios emergentes de

relações jurídico-administrativas e fiscais, conforme estipulado no artigo 112.º, n.º 3, da CRP. A compreensão do objeto do processo exige, assim, uma interação coerente entre o pedido e a causa de pedir, que são indissociáveis e formam a base da relação jurídica a ser debatida em juízo. Como destaca Mandriolli, o objeto do processo é a projeção da relação jurídica substantiva na esfera processual, estruturada pelo direito subjetivo invocado. No que se refere ao papel do juiz, o artigo 95.º do CPTA estabelece que o tribunal deve avaliar integralmente as causas de invalidade apontadas pelas partes, observando o princípio do contraditório. Embora o juiz deva limitar-se aos factos e argumentos apresentados pelas partes, é necessário que se pronuncie sobre todas as ilegalidades suscitadas no processo, equilibrando a necessidade de imparcialidade com a busca de uma decisão justa. Por outro lado, em situações em que o objeto ou o valor exato da condenação não estejam totalmente definidos, o tribunal tem a possibilidade de proferir uma decisão parcial sobre a parte já líquida, remetendo a determinação completa para momento posterior. Este regime processual consagra uma certa flexibilidade, permitindo que a decisão judicial seja ajustada conforme os factos relevantes se tornem mais claros ao longo do processo.

9. «Este fenómeno de europeização é particularmente evidente no domínio do Processo Administrativo, que se tem vindo a configurar, cada vez mais, como “Direito Europeu concretizado”.» (VASCO PEREIRA DA SILVA). O desenvolvimento do Contencioso Administrativo reflete duas grandes trajetórias interligadas: a consolidação constitucional e a crescente europeização do Direito Administrativo. Este processo não apenas fortaleceu a autonomia dos tribunais administrativos, como também estabeleceu uma relação intrínseca entre o ordenamento jurídico interno e as normativas europeias. A evolução legislativa nesta área trouxe à tona um sistema de administração comunitária que reflete os princípios estruturantes da União Europeia (UE), como o primado do Direito Europeu, a proibição de discriminação e a necessidade de cooperação entre os Estados-membros. O impacto do Direito da União Europeia no Contencioso Administrativo pode ser analisado em duas dimensões: as relações horizontais, que promovem a convergência de institutos jurídicos entre diferentes sistemas nacionais, e as relações verticais, que refletem a integração normativa entre as legislações dos Estados-membros e a ordem jurídica europeia. Este fenómeno tem gerado um verdadeiro *ius commune* europeu, no qual os tribunais e as administrações nacionais desempenham papéis essenciais na efetivação dos direitos reconhecidos pela União. Entre as manifestações concretas deste movimento, destacam-se: Tutela Jurisdicional Efetiva. O Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) reconheceu, desde os anos 80, o direito dos particulares a uma tutela jurisdicional plena e eficaz em situações em que atos administrativos nacionais violem o Direito Europeu. Esta exigência foi determinante para a expansão dos meios processuais em vários Estados-membros, incluindo Portugal. Providências Cautelares. A União Europeia impulsionou a criação e o aperfeiçoamento de regimes cautelares, garantindo que medidas provisórias sejam eficazes na proteção de direitos ameaçados antes da decisão final. Em Portugal, o artigo 132.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA) e o Decreto-Lei n.º 134/98 consagram disposições

influenciadas por essas diretrizes europeias, promovendo a suspensão automática de atos lesivos em determinadas condições. Contratação Pública. A europeização foi crucial na introdução do contencioso pré-contratual, reformado em Portugal em 2015 e 2019. Este regime inclui: alargação do âmbito objetivo do contencioso pré-contratual (artigo 100.º do CPTA), efeito suspensivo automático de impugnações de adjudicação (artigo 103.º-A) e previsão de medidas provisórias inovadoras (artigo 103.º-B). Abandono do Modelo Tradicional. A substituição do modelo clássico de controle apenas sobre a legalidade do ato administrativo por um paradigma mais abrangente, no qual a ótica da tutela de direitos dos particulares se torna central, caracteriza a nova fase do contencioso administrativo europeu. No âmbito do ordenamento jurídico português, a reforma de 2002/2004 desempenhou um papel fulcral ao redefinir o processo administrativo, aproximando-o das exigências europeias. Apesar disso, o Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (ETAF) ainda apresenta fragilidades significativas, como a coexistência de dois códigos processuais distintos para as jurisdições administrativa e fiscal, o que perpetua uma dualidade desnecessária. Adicionalmente, o artigo 4.º do ETAF introduziu um regime ampliado de competência dos tribunais administrativos, abrangendo não apenas atos administrativos clássicos, mas também outras relações jurídicas envolvendo a Administração. Contudo, exceções inexplicáveis a essa competência, como no caso de relações de consumo ou de atos administrativos praticados por órgãos judiciais, revelam incoerências que ainda carecem de solução. No panorama mais amplo, a europeização do Contencioso Administrativo tem promovido a uniformização de práticas processuais, estabelecendo um padrão comum de proteção de direitos. Este movimento de integração, embora nem sempre linear, reforça a interdependência entre os sistemas jurídicos nacionais e europeu, configurando um avanço significativo na construção de um Direito Administrativo moderno e eficaz.

10. «Este fenómeno de europeização é particularmente evidente no domínio do Processo Administrativo, que se tem vindo a configurar, cada vez mais, como “Direito Europeu concretizado”.» (VASCO PEREIRA DA SILVA). O desenvolvimento do Contencioso Administrativo reflete duas grandes trajetórias interligadas: a consolidação constitucional e a crescente europeização do Direito Administrativo. Este processo não apenas fortaleceu a autonomia dos tribunais administrativos, como também estabeleceu uma relação intrínseca entre o ordenamento jurídico interno e as normativas europeias. A evolução legislativa nesta área trouxe à tona um sistema de administração comunitária que reflete os princípios estruturantes da União Europeia (UE), como o primado do Direito Europeu, a proibição de discriminação e a necessidade de cooperação entre os Estados-membros. O impacto do Direito da União Europeia no Contencioso Administrativo pode ser analisado em duas dimensões: as relações horizontais, que promovem a convergência de institutos jurídicos entre diferentes sistemas nacionais, e as relações verticais, que refletem a integração normativa entre as legislações dos Estados-membros e a ordem jurídica europeia. Este fenómeno tem gerado um verdadeiro *ius commune* europeu, no qual os tribunais e as administrações nacionais desempenham papéis essenciais na efetivação dos direitos reconhecidos pela

União. Entre as manifestações concretas deste movimento, destacam-se: Tutela Jurisdicional Efetiva. O Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) reconheceu, desde os anos 80, o direito dos particulares a uma tutela jurisdicional plena e eficaz em situações em que atos administrativos nacionais violem o Direito Europeu. Esta exigência foi determinante para a expansão dos meios processuais em vários Estados-membros, incluindo Portugal. Providências Cautelares. A União Europeia impulsionou a criação e o aperfeiçoamento de regimes cautelares, garantindo que medidas provisórias sejam eficazes na proteção de direitos ameaçados antes da decisão final. Em Portugal, o artigo 132.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA) e o Decreto-Lei n.º 134/98 consagram disposições influenciadas por essas diretrizes europeias, promovendo a suspensão automática de atos lesivos em determinadas condições. Contratação Pública. A europeização foi crucial na introdução do contencioso pré-contratual, reformado em Portugal em 2015 e 2019. Este regime inclui: alargação do âmbito objetivo do contencioso pré-contratual (artigo 100.º do CPTA), efeito suspensivo automático de impugnações de adjudicação (artigo 103.º-A) e previsão de medidas provisórias inovadoras (artigo 103.º-B). Abandono do Modelo Tradicional. A substituição do modelo clássico de controle apenas sobre a legalidade do ato administrativo por um paradigma mais abrangente, no qual a ótica da tutela de direitos dos particulares se torna central, caracteriza a nova fase do contencioso administrativo europeu. No âmbito do ordenamento jurídico português, a reforma de 2002/2004 desempenhou um papel fulcral ao redefinir o processo administrativo, aproximando-o das exigências europeias. Apesar disso, o Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (ETAF) ainda apresenta fragilidades significativas, como a coexistência de dois códigos processuais distintos para as jurisdições administrativa e fiscal, o que perpetua uma dualidade desnecessária. Adicionalmente, o artigo 4.º do ETAF introduziu um regime ampliado de competência dos tribunais administrativos, abrangendo não apenas atos administrativos clássicos, mas também outras relações jurídicas envolvendo a Administração. Contudo, exceções inexplicáveis a essa competência, como no caso de relações de consumo ou de atos administrativos praticados por órgãos judiciais, revelam incoerências que ainda carecem de solução. No panorama mais amplo, a europeização do Contencioso Administrativo tem promovido a uniformização de práticas processuais, estabelecendo um padrão comum de proteção de direitos. Este movimento de integração, embora nem sempre linear, reforça a interdependência entre os sistemas jurídicos nacionais e europeu, configurando um avanço significativo na construção de um Direito Administrativo moderno e eficaz.

11. «[D]a análise conjugada destes preceitos, resulta a inequívoca consagração de um regime de unidade jurisdicional, tanto no que respeita ao contencioso da responsabilidade civil extracontratual da Administração Pública, em virtude do abandono da “falsa distinção” entre gestão pública e gestão privada como critério de determinação da competência do tribunal, como também, mais amplamente, no que se refere ao contencioso de toda a responsabilidade civil pública, que agora passa a ser da competência dos tribunais administrativos» (VASCO PEREIRA DA SILVA). Nos termos do

artigo 212.º, n.º 3 da Constituição da República Portuguesa (CRP), compete aos tribunais administrativos e fiscais julgar as ações e recursos contenciosos decorrentes de litígios relacionados com relações jurídicas administrativas e fiscais. Por sua vez, o artigo 22.º da mesma Constituição atribui ao Estado e às demais entidades públicas a responsabilidade civil, de forma solidária com os seus órgãos, funcionários ou agentes, por atos ou omissões que resultem na violação de direitos, liberdades e garantias, ou que causem danos a terceiros, no exercício das suas funções. A jurisdição administrativa e fiscal é, portanto, a competente para analisar questões de responsabilidade civil extracontratual originadas pela conduta das pessoas coletivas de direito público, conforme a alínea f) do artigo 4.º, n.º 1 do ETAF. Este dispositivo estabelece uma competência genérica dos tribunais administrativos para a apreciação da responsabilidade civil extracontratual das pessoas coletivas de direito público. No entanto, as ações que envolvam responsabilidade por erro judiciário de tribunais de outras ordens jurisdicionais são excluídas dessa competência, conforme o disposto no artigo 4.º, n.º 3, alínea a) do ETAF. Relativamente aos danos causados pela Administração Pública, o preceito não faz distinção entre os atos executados no exercício da função administrativa ou outros atos de gestão pública. A questão relevante surge da diferenciação entre atos de gestão pública e de gestão privada. A reforma de 2004 visou unificar a competência jurisdicional, mas a distinção entre gestão pública e privada foi considerada inadequada, como aponta o Professor Vasco Pereira da Silva. Um exemplo que ilustra essa problemática é a responsabilidade do Ministro da Administração Interna, Eduardo Cabrita, no contexto de um ato de gestão pública. Caso o ministro estivesse na viatura, o ato seria considerado de gestão pública, mas, na sua ausência, a gestão seria classificada como privada, ainda que o condutor fosse responsável de forma independente. Essa distinção gerava implicações processuais que o legislador procurou erradicar.

O legislador tentou reformular a competência, de modo que a responsabilidade civil da Administração não dependesse da prévia avaliação do ato, mas essa intenção não foi completamente concretizada. Mesmo após contestação, a Administração pode levantar questões sobre a culpabilidade do lesado, o que prolonga o processo e a discussão sobre a responsabilidade. A alínea h) do artigo 4.º, n.º 1 do ETAF visa simplificar a questão ao referir-se aos “sujeitos aos quais seja aplicável o regime específico da responsabilidade do Estado e demais pessoas coletivas de direito público”, buscando unificar a competência em matéria de responsabilidade civil administrativa. No entanto, a Lei da Responsabilidade Civil de 2007 não resolve completamente este problema, uma vez que a distinção entre gestão pública e privada persiste. A Lei nº 67/2007, artigo 1.º, n.º 2, estipula que as ações e omissões decorrentes do exercício de prerrogativas de poder público ou reguladas por disposições de direito administrativo correspondem ao exercício da função administrativa, algo que gerou críticas. O Professor Vasco Pereira da Silva defende que a única forma de unificar a interpretação dessa questão seria uma referência clara à função administrativa e aos princípios administrativos que a orientam. O artigo 2.º, n.º 1 do Código de Procedimento Administrativo (CPA) estabelece que as normas relativas aos princípios administrativos se aplicam a qualquer conduta de

entidades, sejam públicas ou privadas, sujeitando também a gestão privada a estes mesmos princípios. O artigo 38.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA) introduziu uma nova norma relativa à responsabilidade administrativa, permitindo que os pedidos de responsabilidade civil sejam apresentados de forma autónoma, mesmo após o prazo para impugnar o ato administrativo ter expirado. Esta autonomia no pedido de responsabilidade amplia o campo de aplicação da responsabilidade civil. Deste modo, a jurisdição administrativa é competente para apreciar todas as questões de responsabilidade civil extracontratual que resultem da conduta de órgãos, funcionários ou agentes das pessoas coletivas de direito público, que integram a Administração Pública. Esta competência abrange igualmente os atos de gestão pública ou privada, sem que a distinção entre ambos altere a responsabilidade civil. As questões relacionadas com atuações de órgãos públicos que não integram a Administração Pública também estão abrangidas pelo artigo 4.º, n.º 1 do ETAF, com as devidas exceções previstas nas alíneas d) e c) do n.º 4 desse mesmo artigo.

12. “O Direito do Contencioso Administrativo é (ou deve ser) Direito Constitucional concretizado, pois corresponde à tentativa de realização das opções constitucionais ao nível da justiça administrativa (...) Mas, se a justiça administrativa concretiza as opções constitucionais, se existe uma relação de dependência constitucional do Direito do Contencioso Administrativo, por outro lado há uma dependência administrativa do Direito Constitucional, cuja realização depende da justiça administrativa” (V. PEREIRA DA SILVA). A evolução das relações entre o Direito Constitucional e o Direito Administrativo reflete uma transformação profunda na interação entre as normas constitucionais e a administração pública. Se, no passado, a Constituição assumia um papel formal e afastado da prática administrativa, atualmente existe uma constante confrontação entre a atuação administrativa e os princípios constitucionais. Este movimento implicou uma mudança fundamental na concepção do processo administrativo e do contencioso administrativo, com as normas constitucionais deixando de ser apenas limitações formais para se tornarem elementos orientadores da prática administrativa, servindo como critério para a validade dos atos administrativos. Na Europa, a “constitucionalização” do processo administrativo representou uma viragem no entendimento do papel dos tribunais administrativos, principalmente durante a fase conhecida como “crisma” do processo. Ao integrar o Direito Constitucional, passou-se de um modelo no qual o tribunal era submisso à administração, com um contencioso restrito e objetivo, para um modelo de tribunais independentes, com um contencioso subjetivo que passa a refletir a proteção dos direitos dos indivíduos perante o poder público. Este movimento reflete uma alteração paradigmática no contencioso administrativo, que passou a ser um espaço de efetiva tutela dos direitos dos particulares contra a ação do Estado. No contexto português, a constituição de um sistema administrativo cada vez mais alinhado com os princípios constitucionais é evidente a partir da revisão constitucional de 1989. Este marco permitiu a instituição do Contencioso Administrativo (CAT) como uma jurisdição independente e autónoma, alterando profundamente a relação entre os tribunais e a administração pública. Antes submisso à

administração, o tribunal passou a ser um verdadeiro órgão jurisdicional com competência para examinar os atos administrativos à luz da proteção dos direitos dos cidadãos. A revisão constitucional de 1997 consolidou ainda mais essa transformação, colocando a defesa dos direitos dos particulares como eixo central do processo administrativo, o que fez com que o contencioso passasse a ser mais subjetivo, focado nas expectativas jurídicas legítimas dos indivíduos. A Constituição Portuguesa, no seu artigo 268.º, n.º 4, garante a tutela jurisdicional plena e efetiva dos direitos dos particulares, consagrando-a como um direito fundamental. Este princípio é central no contencioso administrativo, pois assegura que qualquer lesão de uma posição jurídica do particular seja tratada de forma justa, com os meios processuais adequados para a proteção dos seus direitos. O CAT, portanto, torna-se um espaço crucial para a realização dos direitos fundamentais, funcionando também como um mecanismo essencial de controle da ação administrativa, alinhando-se com os objetivos da Constituição. O CAT representa, assim, um instrumento privilegiado para a realização e a defesa dos direitos fundamentais, assegurando que os cidadãos possam exercer o seu direito à justiça administrativa de maneira eficaz e imparcial. Exemplos de mecanismos que visam garantir a proteção desses direitos são os previstos no artigo 4.º, n.º 1, a) do ETAF, que permite a proteção das liberdades e garantias dos cidadãos, estabelecendo procedimentos adequados para a defesa dos seus interesses. Estes mecanismos fazem com que o contencioso administrativo seja mais do que uma mera verificação da legalidade dos atos administrativos; ele transforma-se em um instrumento de efetivação dos direitos fundamentais no confronto com a atuação do Estado. Em conclusão, a inter-relação entre o Direito Constitucional e o Direito Administrativo não se traduz apenas na subordinação da Administração à Constituição, mas numa verdadeira integração de princípios que colocam a proteção dos direitos dos cidadãos no centro da prática administrativa. O CAT, ao evoluir para um contencioso subjetivo e ao assegurar a tutela plena dos direitos fundamentais, constitui um alicerce essencial para a concretização da Constituição e a proteção dos direitos dos cidadãos frente ao poder público.

13. “Contrariamente à conceção clássica do contencioso administrativo, que confundia o pedido com o objeto do processo, a consideração da causa de pedir é de grande importância para a determinação do objeto [das ações de impugnação]. Com efeito, o pedido de anulação ou de declaração de nulidade ou de inexistência de um ato administrativo não basta, por si só, para a determinação do objeto do processo, uma vez que este não é a ilegalidade do ato considerada em abstrato, mas uma sua ilegalidade relacional, dependente das alegações das partes” (V. PEREIRA DA SILVA). O objeto de um processo judicial é um componente essencial para o seu funcionamento, pois é por meio dele que se estabelece a ligação entre a relação jurídica material e a relação jurídica processual. Este conceito tem a função de definir quais aspectos da relação entre as partes são levados ao tribunal, englobando tanto os elementos fáticos quanto os jurídicos. Em termos práticos, o objeto do processo resulta da combinação entre a causa de pedir (os fatos que sustentam a pretensão) e o pedido (a formalização dessa pretensão no processo). A teoria defendida por Vasco Pereira da Silva (VPS) apresenta uma visão inovadora em relação à concepção

tradicional, objetivista, do objeto do processo. Em vez de considerar a causa de pedir e o pedido como elementos separados, voltados para a legalidade ou ilegalidade de um ato, VPS adota uma abordagem mais holística. Ele argumenta que a relação jurídica entre as partes deve ser vista em sua totalidade, sendo a atuação processual mais do que uma mera formalidade jurídica. Para ele, a análise não deve se restringir à objetividade do pedido, mas também considerar as posições jurídicas e os interesses subjetivos das partes envolvidas, reconhecendo que a ilegalidade de um ato só deve ser analisada à luz das pretensões e interesses concretos das partes. De acordo com o artigo 95.º, n.º 1, do Código de Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA), o tribunal tem a obrigação de decidir todas as questões apresentadas pelas partes, limitando-se a essas questões. Assim, o objeto do processo é determinado pelas alegações das partes, e o tribunal deve decidir de acordo com os termos e a forma como o pedido foi apresentado. A análise dos argumentos das partes é essencial para a delimitação do objeto, e o tribunal não deve ultrapassar os limites impostos pelas partes nas suas alegações. O n.º 2 do artigo 95.º reforça o princípio de que a sentença não pode condenar além do que foi pedido ou sobre um objeto diferente daquele indicado. Para VPS, esta norma reflete a natureza acusatória do processo, onde a intervenção do juiz está circunscrita aos pontos levantados pelas partes. Contudo, caso o objeto do processo não esteja completamente definido ou seja impreciso, o tribunal tem a possibilidade de determinar o que deve ser considerado como objeto do litígio em um momento posterior, de acordo com as circunstâncias e os elementos do processo. No que se refere aos limites do caso julgado nas ações impugnatórias, o n.º 3 do artigo 95.º do CPTA, segundo a interpretação de VPS, marca uma ruptura com a teoria clássica do processo administrativo. A identificação da ilegalidade de um ato não está mais restrita à forma como as partes o qualificaram, mas passa a ser uma tarefa do tribunal, que deve examinar os fatos apresentados, independentemente da qualificação das partes. Esse novo entendimento permite que o tribunal vá além da interpretação estrita do pedido e da causa de pedir, proporcionando uma análise mais ampla e flexível dos casos concretos, em busca de uma decisão mais justa. Essa mudança de abordagem reflete uma evolução no direito processual administrativo, permitindo uma atuação mais ativa e abrangente do tribunal, que passa a considerar não apenas os aspectos objetivos, mas também os elementos subjetivos das partes. O processo deixa de ser apenas um mecanismo para validar a legalidade de atos administrativos e passa a se configurar como um espaço de análise e decisão das complexas questões que envolvem as partes, levando em consideração a totalidade do contexto jurídico.

14. “O recurso de anulação morreu, viva a ação administrativa” (VASCO PEREIRA DA SILVA) Até a revisão do Código de Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA) em 2015, o regime jurídico vigente permitia a dedução de diferentes tipos de pretensões na jurisdição administrativa, que eram distribuídas entre modalidades processuais "urgentes" e "não-urgentes". As modalidades "não-urgentes", por sua vez, apresentavam uma divisão clara em dois modelos distintos: a ação administrativa especial, focada na impugnação de atos administrativos, de normas regulamentares e em processos que visavam a condenação da

Administração à emissão de tais atos, e a ação administrativa comum, que abarcava todas as pretensões vinculadas à esfera da jurisdição administrativa, exceto aquelas relacionadas ao exercício de poderes administrativos de autoridade. Com a revisão de 2015, essa divisão foi abandonada, e as modalidades processuais não-urgentes foram unificadas sob a nova "ação administrativa" (artigo 37.º do CPTA). De acordo com o Professor Vasco Pereira da Silva, essa mudança teve como objetivo dar maior relevo à impugnação de atos administrativos, considerada uma parte central da codificação. O autor destaca que, na prática, o recurso de anulação não se mostrava eficaz, evidenciando conflitos irreconciliáveis em diversos aspectos da Administração Pública moderna, especialmente no que diz respeito à lesão de direitos e à efetiva tutela dos direitos dos cidadãos.

O professor também afirma que o recurso de anulação, apesar de ser formalmente classificado como tal, não correspondia ao conceito tradicional de recurso, pois envolvia uma ação jurisdicional que analisava um litígio derivado de uma relação jurídica administrativa, resultante da prática de um ato administrativo, e não a revisão de uma decisão judicial em segunda instância. Além disso, o recurso de anulação não se limitava aos efeitos de anulação, uma vez que impunha à Administração a obrigação de não apenas revogar o ato, mas também restabelecer a situação jurídica do particular prejudicado, com efeitos conformativos e repristinatórios. A substituição do "recurso de anulação" pela "ação de impugnação de atos administrativos" possibilitou, portanto, uma análise mais ampla e completa da relação jurídica administrativa subjacente ao litígio, permitindo a cumulação de pedidos, conforme previsto nos artigos 4.º e 47.º do CPTA.

15. “Quanto à questão das impugnações administrativas necessárias, o [CPA de 2015] veio substituir-se e afastar o que tinha ficado estabelecido no CPTA, que não estabelece um pressuposto processual de impugnação necessária dos atos administrativos. O legislador do CPA criou um pressuposto processual novo e não necessário, por um lado, porque é inconstitucional, por outro lado, porque não serve para nada” (VASCO PEREIRA DA SILVA). O Código de Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA), particularmente nos seus artigos 51.º e 54.º, não menciona qualquer exigência de um recurso hierárquico necessário ou de uma reclamação necessária, instrumentos que se referem à impugnação administrativa obrigatória. A ausência dessa previsão é notável, especialmente considerando que, em 2015, o Código de Procedimento Administrativo (CPA) introduziu, de maneira excecional, a possibilidade de recorrer hierarquicamente ou interpor reclamações necessárias. Essa norma foi proposta pela mesma comissão que elaborou o CPTA, mas, ao contrário do que ocorreu no CPA, não foi incorporada no código processual administrativo, quando este foi finalmente promulgado. Essa discrepância sugere que, para fins processuais, a exigência de impugnação administrativa prévia não deve ser considerada válida. No entanto, o Professor Vasco Pereira da Silva critica a obrigatoriedade dessa impugnação administrativa preliminar, considerando-a inconstitucional. Segundo ele, essa exigência violaria os princípios constitucionais, particularmente os artigos 269.º, n.º 4 e 5 da Constituição da República Portuguesa (CRP), que garantem o direito a uma tutela jurisdicional

efetiva. O impacto da imposição de uma reclamação ou recurso hierárquico prévio seria significativo, já que o particular perderia a capacidade de impugnar o ato caso não seguisse o procedimento administrativo prévio, além de ser submetido a um prazo reduzido para contestar o ato, de três meses para apenas um mês, o que enfraqueceria sua defesa e prejudicaria a efetividade da tutela jurisdicional. Além disso, a exigência de uma impugnação administrativa prévia seria, segundo o Professor Vasco Pereira da Silva, uma violação do princípio da separação de poderes. Ao subordinar o acesso ao tribunal ao cumprimento de uma fase administrativa anterior, o sistema adotaria uma lógica semelhante à dos sistemas jurídicos tradicionais, como o francês, em que a administração exercia funções jurisdicionais. No entanto, não há razão para manter tal procedimento no contexto do sistema jurídico atual, uma vez que se trata de uma prática que remonta a um modelo ultrapassado, no qual a administração tinha uma função jurisdicional que já não se justifica. O Código de Processo nos Tribunais Administrativos, conforme exposto pelo Professor Vasco Pereira da Silva, não só anula a imposição do recurso hierárquico ou reclamação necessária, como também considera ilegal a exigência de impugnação administrativa prévia. Se essa exigência fosse legítima, deveria ser claramente prevista como um pressuposto processual no CPTA, o que não ocorre. Assim, o CPTA expressamente exclui a obrigatoriedade desse procedimento administrativo, considerando-o ilegítimo, e define que a impugnação administrativa não é mais um requisito obrigatório, mas sim uma opção facultativa.

16. «Pela nossa parte, não podemos deixar de manifestar a nossa discordância em relação à solução que, na prática, implica que passa a ser de 10 dias o prazo dentro do qual passa a ser possível fazer-se uma impugnação com efeito útil dos atos de adjudicação dos contratos de contencioso pré-contratual urgente – e isto, só no que diz respeito à impugnação dos atos de adjudicação dos contratos em relação aos quais o CCP impõe a proibição de celebração dentro do período *standstill*» (MÁRIO AROSO DE ALMEIDA). A crítica do Professor Mário Aroso de Almeida reflete uma preocupação significativa com as alterações introduzidas no regime do contencioso pré-contratual urgente em Portugal, em particular com o impacto do prazo de 10 dias para a impugnação com efeito útil dos atos de adjudicação. Estas alterações levantam questões relevantes tanto do ponto de vista da compatibilidade com o direito europeu quanto da tutela jurisdicional efetiva dos direitos dos interessados. O regime do *standstill*, introduzido pelas diretivas europeias, impõe a proibição de celebração de contratos durante um período determinado após a decisão de adjudicação. Esta regra tem como objetivo evitar que o contencioso pré-contratual se limite a meros pedidos indemnizatórios, assegurando que as ilegalidades nos procedimentos de adjudicação possam ser eficazmente corrigidas antes da formação do vínculo contratual. Na prática, esta salvaguarda permite que os interessados apresentem uma impugnação que possa conduzir a uma decisão judicial de mérito, evitando que o processo se torne obsoleto após a celebração do contrato. Até 2015, o regime português alinhava-se com estas diretrizes, tratando o contencioso pré-contratual urgente como um procedimento autónomo, simultaneamente cautelar e definitivo, garantindo decisões rápidas e finais. No entanto, as alterações

introduzidas em 2019 introduziram a possibilidade de providências cautelares em certos casos. Esta mudança criou uma fase cautelar adicional no contencioso pré-contratual, transformando o que deveria ser um processo célere numa via processual mais demorada. Tal transformação é contrária ao espírito das diretivas europeias, que exigem que a tutela jurisdicional seja célere e efetiva. A introdução desta nova etapa não só aumenta a morosidade, como também compromete a lógica de proteção dos direitos dos interessados no contexto de procedimentos administrativos. A limitação do prazo para impugnação com efeito útil a 10 dias agrava este problema. Este prazo, ainda que possa ser justificado pela necessidade de garantir celeridade, coloca sérios entraves à concretização do direito de defesa. Um prazo tão curto dificulta a análise aprofundada da decisão de adjudicação e a preparação de uma impugnação que permita uma apreciação judicial substancial. Além disso, esta restrição de prazos contraria o princípio da tutela jurisdicional efetiva, consagrado no Artº19/§1 TUE, que exige que os Estados-membros assegurem vias judiciais acessíveis e eficazes para a proteção dos direitos dos particulares. Esta situação é ainda mais preocupante à luz da jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE), que reiteradamente condena regimes nacionais que não garantam uma proteção célere e eficaz. A introdução de uma fase cautelar adicional, associada ao prazo reduzido para impugnação, pode ser entendida como uma violação das diretivas europeias, que estabelecem a necessidade de um processo rápido e eficaz no âmbito do contencioso pré-contratual. A lógica europeia, refletida na Diretiva 89/665/CEE, é a de evitar a criação de obstáculos adicionais que prejudiquem o caráter urgente destes processos. O impacto desta alteração também se reflete na prática judicial. A introdução de uma fase cautelar implica um prolongamento das decisões finais, comprometendo a capacidade dos tribunais de assegurar uma tutela efetiva e célere. Por outro lado, ao permitir discussões prolongadas sobre providências cautelares, o legislador português contraria a lógica do *standstill*, que deveria assegurar uma suspensão temporária automática da celebração do contrato para permitir a apreciação judicial do mérito da impugnação. Em comparação com outros regimes europeus, verifica-se que sistemas como o alemão e o francês adotam abordagens que respeitam os princípios de celeridade e efetividade exigidos pela União Europeia, evitando a introdução de fases processuais adicionais que possam comprometer a eficiência do contencioso pré-contratual. Estes sistemas reconhecem a importância de decisões rápidas para evitar que a celebração do contrato torne o contencioso irrelevante. Concluindo, a crítica do Professor Mário Aroso de Almeida é justificada e revela uma falha estrutural no regime português do contencioso pré-contratual. A limitação do prazo de 10 dias para a impugnação, combinada com a introdução de uma fase cautelar adicional, compromete a celeridade e a eficácia deste mecanismo, colocando-o em desacordo com as exigências europeias. Para corrigir esta situação, seria essencial reformar o regime, eliminando a fase cautelar e assegurando prazos adequados para a impugnação, que permitam uma análise substancial sem comprometer a celeridade necessária. Estas alterações garantiriam não só a conformidade com as diretivas europeias,

mas também a proteção plena dos direitos dos interessados no contexto dos procedimentos administrativos.

17. «Tal como sucede com a impugnação jurisdicional de atos administrativos, também a dedução do pedido de condenação à prática do ato administrativo pode estar dependente da observância do ónus da impugnação administrativa necessária, como a reclamação, o recurso hierárquico ou o recurso tutelar» (MÁRIO AROSO DE ALMEIDA). A questão do requisito da prévia utilização de impugnação administrativa necessária tem relevo no direito administrativo português, pois reflete a articulação entre os mecanismos administrativos e jurisdicionais de controlo da legalidade dos atos administrativos. O Código do Procedimento Administrativo (CPA) estabelece um regime geral para as impugnações administrativas, regulando instrumentos como a reclamação, o recurso hierárquico e o recurso tutelar (Artsº184 e ss. CPA). Estes instrumentos permitem aos interessados solicitar a correção de atos administrativos diretamente junto da Administração, antes de recorrerem aos tribunais. Por outro lado, o Código de Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA) não exige, como regra geral, que o interessado utilize previamente essas vias administrativas para aceder à impugnação contenciosa de atos administrativos. Esta abordagem privilegia o acesso imediato aos tribunais administrativos, reforçando o princípio da tutela jurisdicional efetiva consagrado no Artº268/4 CRP. Contudo, existem exceções previstas na legislação, designadas por impugnações administrativas necessárias, que condicionam o acesso à via contenciosa. A impugnação administrativa necessária é um mecanismo previsto em legislação especial que impõe ao interessado o ónus de recorrer às vias administrativas antes de aceder aos tribunais. Este requisito não se prende com a substância do ato, mas configura um pressuposto processual atípico para a admissão da ação judicial. Nos casos em que ela é obrigatória, a ausência da sua utilização impede o reconhecimento do interesse processual, levando à rejeição da ação judicial. Este regime visa fomentar a resolução extrajudicial de litígios, reduzindo a litigância nos tribunais e promovendo a eficiência administrativa. No entanto, o Artº51 CPTA reflete a regra geral de que não é necessária a utilização prévia de vias administrativas para aceder à impugnação contenciosa. Porém, o CPTA permite que legislações especiais introduzam exceções, especialmente em matérias onde se entenda que o controlo administrativo é preferível como primeira etapa. Quando a lei impõe a impugnação administrativa necessária, o interessado deve respeitar os prazos previstos no CPA: 15 dias para a reclamação (Artº191/3 CPA) e 30 dias para o recurso hierárquico (Artº193/2 CPA). Decorridos os prazos para decisão administrativa (30 dias, salvo prazos especiais), inicia-se o prazo para interposição da ação judicial. Por exemplo, mesmo após a utilização de recurso hierárquico, o ato a ser impugnado judicialmente será o do órgão subordinado, e não o ato decisório no recurso hierárquico. No caso da ação para condenação à prática de atos administrativos, a exigência de prévia utilização de vias administrativas segue a mesma lógica: só nos casos em que a lei expressamente o imponha é que o interessado está obrigado a cumprir este requisito. Quando não imposta, a ação de condenação pode ser interposta diretamente. O Professor Mário Aroso de Almeida destaca que, embora o CPTA não exija, como

regra geral, a impugnação administrativa prévia, a sua imposição em legislações específicas reflete a necessidade de balanço entre a celeridade da tutela judicial e a possibilidade de resolução administrativa eficiente. O requisito de prévia impugnação administrativa, quando previsto, é considerado um instrumento de racionalização processual, mas a sua obrigatoriedade deve ser excecional, para não comprometer o acesso à justiça. Por outro lado, a jurisprudência tem reforçado a ideia de que a prévia utilização da impugnação administrativa deve ser interpretada restritivamente, respeitando o princípio do acesso direto aos tribunais. Assim, a regra geral consagrada no CPTA é a ausência de obrigatoriedade de prévia impugnação administrativa. Contudo, nos casos em que a legislação especial impõe este requisito, ele opera como um pressuposto processual adicional. A observância da impugnação administrativa necessária é, nesses casos, uma condição para o reconhecimento do interesse processual e para o acesso à via contenciosa. Este regime aplica-se tanto à impugnação de atos administrativos como às ações para condenação à prática de atos administrativos, evidenciando a interdependência entre o controle administrativo e judicial.

18. «[S]e a tramitação da ação administrativa especial foi, afinal, desenhada para conjugar a necessidade de ar resposta a exigências que são próprias do processo administrativo, designadamente no domínio da impugnação de atos administrativos e de regulamentos, com a necessidade de viabilizar a apreciação de todos os demais litígios que se inscrevem no âmbito da jurisdição administrativa, por que não submeter a um único modelo de tramitação, o da ação administrativa especial?» (MÁRIO AROSO DE ALMEIDA). A ação administrativa constitui um pilar fundamental na defesa de direitos subjetivos relevantes no contexto das relações com a administração pública. Trata-se de um instrumento jurídico processual de abrangência considerável, com a capacidade de atender a uma vasta gama de pedidos e de gerar uma multiplicidade de efeitos nas decisões judiciais. Com a revisão introduzida no Código de Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA) em 2015, observou-se uma simplificação significativa no quadro processual, ao ser criada uma única forma de processo administrativo, que consolidou a Ação Administrativa Especial (AAE) e a Ação Administrativa Comum (AAC) numa só categoria (artigo 37.º do CPTA). Esta reformulação foi motivada pela necessidade de atualização do sistema jurídico, uma vez que a distinção entre as duas formas de ação processual perdeu relevância. Anteriormente, a AAE tratava da contestação de atos administrativos e regulamentos, dominando o contencioso administrativo, enquanto a AAC era aplicada a outras questões administrativas. Esta divisão refletia uma conceção em que o direito administrativo e o contencioso administrativo eram considerados exceções em relação ao direito comum. No entanto, a evolução legislativa e a modernização do sistema jurídico tornaram essa dualidade desnecessária, permitindo que agora todos os litígios administrativos possam ser resolvidos através de um único processo. Conforme estipulado nos artigos 35.º e 37.º do CPTA, a ação administrativa abrange todos os conflitos que se inserem na jurisdição administrativa, exceto aqueles que estão sujeitos a regimes processuais especiais. Embora haja uma uniformização no modelo da ação administrativa, o CPTA prevê uma diversidade de meios processuais que permitem adaptar o

trâmite a cada tipo de litígio específico. O processo da ação administrativa é dividido em cinco etapas principais, conforme os artigos 78.º e seguintes do CPTA. A primeira fase é a de articulados, onde as partes apresentam os pedidos e as respectivas defesas. Segue-se a fase de saneamento e condensação, que visa organizar e delimitar o objeto do processo. A fase de instrução é a dedicada à recolha das provas. Em seguida, ocorre a audiência final, onde se realiza o debate e a apresentação das alegações finais. Por fim, a fase de julgamento culmina com a decisão e a sentença do tribunal. Esta estrutura, comum a todos os processos administrativos, pode, no entanto, sofrer adaptações, dependendo da natureza do litígio em questão. A ação administrativa, embora tenha sido influenciada pela reforma do Código de Processo Civil (CPC) de 2013, especialmente no que se refere ao regime da audiência prévia, mantém características próprias que se aplicam a situações anteriormente tratadas pela AAE. Um exemplo claro disso é o artigo 83.º, n.º 4 do CPTA, que introduz um regime específico de revelia, impondo um ónus de impugnação justificada em certos tipos de litígios. Este regime reflete um tratamento mais favorável à administração pública em determinadas situações, mantendo a lógica da AAE, que oferecia condições processuais vantajosas em ações contra atos administrativos e normas regulatórias. Com essa reestruturação, a ação administrativa passou a ser mais flexível, permitindo um tratamento mais equitativo e eficiente dos conflitos entre os cidadãos e a administração pública, adequando-se às novas exigências do ordenamento jurídico e respondendo de forma mais eficaz aos desafios da atualidade.

19. «Tónica comum aos regimes especiais é o alargamento da legitimidade ativa, para além dos limites, reportados à (alegada) titularidade da relação material controvertida, em que ela e, à partida, definida no artigo 9.º, n.º 1 - alargamento necessário nos múltiplos tipos de situações em que, em processo administrativo, o litígio não pressupõe a pré-existência de uma relação jurídica entre as partes» (MÁRIO AROSO DE ALMEIDA). O Código de Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA) estabelece não só a estrutura do processo, mas também define os pressupostos processuais específicos do contencioso administrativo, os quais são comuns a todas as modalidades processuais. Nos primeiros artigos do CPTA, destacam-se os artigos 9.º e 10.º, que se dedicam à questão da legitimidade para a ação. Embora a escolha do legislador de adotar normas comuns para os pressupostos processuais seja louvável, a falta de uma distinção clara entre os pressupostos comuns e os específicos pode ser vista como uma lacuna na legislação. O artigo 9.º, particularmente no seu n.º 2, suscita uma controvérsia relacionada às diferentes formas de ação previstas na legislação. O legislador contempla três tipos distintos de ação, cada um com requisitos específicos de legitimidade. O n.º 1 refere-se à ação jurídico-subjetiva, onde um particular, cujos direitos foram violados, promove a ação. Já o n.º 2 aborda duas outras formas de ação: a ação popular, que pode ser movida por qualquer cidadão em defesa de um interesse difuso, e a ação pública, que é proposta pelo Ministério Público (MP). Dessa forma, o contencioso administrativo contempla três tipos de ação: a ação jurídico-subjetiva, a ação popular e a ação pública, com diferentes requisitos de legitimidade. Na ação jurídico-subjetiva (n.º 1), o particular busca proteger um direito subjetivo. Nas ações popular e pública (n.º 2), a

busca é pela proteção do interesse público e da legalidade, embora, nessas ações, as partes atuem de forma subjetiva, como protagonistas do litígio, enquanto a proteção do interesse público é objetiva. A principal diferença entre a ação popular e a ação pública reside na intervenção do Ministério Público. O Professor Vieira de Andrade destaca que a ação popular é um instrumento relevante para a salvaguarda do interesse público no contencioso administrativo, embora com uma natureza subjetiva, já que implica uma relação material controversa. Esta abordagem reflete uma tradição jurídica própria de Portugal, diferenciando-se da prática de outros países europeus, como Alemanha, França, Espanha e Itália, onde a intervenção do MP no contencioso administrativo não é tão comum. A distinção entre os modelos advém, em parte, da evolução histórica da justiça administrativa em Portugal, especialmente após a Constituição de 1976. No final do século XIX, a legitimidade para a ação popular foi ampliada, permitindo que qualquer cidadão interviesse em questões de direito público nas autarquias locais. Contudo, essa norma sofreu alterações nos anos 90, influenciada pelo modelo brasileiro, que prevê regras próprias para a ação popular. Essa influência não se deu de forma direta, mas gerou uma mudança interpretativa importante, com a contribuição dos professores Vasco Pereira da Silva e Sérvulo Correia, que buscaram adaptar essa realidade ao sistema jurídico português. Vasco Pereira da Silva considera que as ações popular e pública são complementares à ação jurídico-subjetiva, funcionando como mecanismos supletivos para a tutela do interesse público. Essas ações têm caráter excepcional, sendo acionadas somente em situações de grave ilegalidade no ordenamento jurídico. O objetivo é garantir a observância da legalidade e a proteção do interesse público de forma objetiva, mas sua aplicação deve ser restrita, limitando-se a casos específicos de violação grave dos interesses públicos ou da ordem jurídica. Assim, embora a teoria que sustenta essas ações tenha grande importância, sua aplicação prática é restrita. Elas são usadas de forma excepcional, geralmente em situações que envolvem a defesa da legalidade e a correção de ilegalidades no sistema jurídico.

20. “O regime do artigo 128.º [CPTA] só operará, (...) quando, tenha sido ou não pedido o decretamento provisório da suspensão, o juiz não o tenha concedido no despacho liminar: é, pois, nesse caso, em que a entidade requerida é citada sem que o decretamento provisório tenha ocorrido, que ela fica proibida de executar o acto, sem prejuízo da possibilidade da emissão de resolução fundamentada, nos termos do 128.º [CPTA]” (M. AROSO DE ALMEIDA). O Código de Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA), no seu artigo 131º, possibilita a concessão de providência cautelar em caráter provisório, aplicando-se especialmente em situações de urgência extrema. Este mecanismo visa garantir uma tutela cautelar em grau secundário, fundamentada no periculum in mora, ou seja, no risco de prejuízo imediato causado pela demora no trâmite do processo cautelar, e não necessariamente pela demora no processo principal. Por sua vez, o artigo 128º do CPTA regula a suspensão cautelar da eficácia de atos administrativos, estabelecendo que, quando um requerente pede a suspensão de um ato administrativo, a autoridade administrativa fica impedida de iniciar ou continuar com a execução desse ato, salvo se, em um prazo de 15 dias,

for adotada uma decisão fundamentada que comprove a gravidade da execução para o interesse público. A principal distinção entre ambos os dispositivos é o objeto da norma: enquanto o artigo 131º se refere a qualquer tipo de providência cautelar, que deve ser decidida em até 48 horas, o artigo 128º trata exclusivamente da suspensão da eficácia de atos administrativos, operando automaticamente, sem a necessidade de uma decisão judicial imediata. A questão que surge é se a proibição de execução prevista no artigo 128º elimina a necessidade de se aplicar o mecanismo de providência cautelar provisória previsto no artigo 131º, especialmente em casos que envolvem a suspensão de eficácia de atos administrativos. O professor Mário Aroso de Almeida (MAA) defende que, dada a dependência do despacho liminar para a admissão do requerimento cautelar e a citação da parte requerida (artigo 116º, nº 1, do CPTA), o regime do artigo 131º deve ser aplicado antes mesmo da ativação do artigo 128º. Assim, a suspensão provisória do ato administrativo pode ser decretada antes de a questão da suspensão definitiva ser apreciada pelo juiz, considerando a urgência da situação cautelar e a necessidade de prevenir danos imediatos. Portanto, a proibição de execução do ato administrativo prevista no artigo 128º não exclui a aplicabilidade do artigo 131º. O regime cautelar do artigo 131º é relevante antes que o processo chegue à fase em que a autoridade administrativa poderia tomar a decisão fundamentada prevista no artigo 128º. Consequentemente, sempre que um requerente pedir a concessão provisória de uma providência cautelar para suspender a eficácia de um ato administrativo, o artigo 128º só será relevante se o juiz, ao analisar o pedido cautelar, confirmar a suspensão do ato, levando em consideração a urgência e os danos irreparáveis que possam decorrer para o requerente.

21. “A ação administrativa é o resultado de uma síntese de aspetos específicos de regime provenientes do anterior modelo da ação administrativa especial, com um forte componente de transposição, ainda que com importantes adaptações, do regime de processo declarativo comum do CPC” (M. AROSO DE ALMEIDA). A revisão do Código de Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA) em 2015 trouxe mudanças significativas no regime do contencioso administrativo, com um destaque especial para a transformação na forma de tratar as ações administrativas. Inicialmente, é importante destacar que a estrutura do CPTA passou por uma adaptação em comparação com a versão anterior, com a reforma de 2002/2004, refletindo uma tentativa de modernização e de maior aproximação ao processo civil, mas respeitando as especificidades da jurisdição administrativa. Antes de 2015, o CPTA seguia um modelo bifurcado, dividindo as ações entre processos "urgentes" e "não-urgentes", com dois tipos principais de litígios: a ação administrativa especial (AAE) e a ação administrativa comum (AAC). A AAE era utilizada para contestações sobre atos administrativos ou normas regulamentares e para a exigência de emissão de atos administrativos. Em contraste, a AAC abrangia litígios administrativos que não envolviam o exercício de autoridade administrativa. Esta distinção resultava numa aplicação diferenciada de normas processuais, o que dificultava a uniformização e gerava confusão em alguns casos, como nas ações sobre a validade de contratos administrativos, onde havia dificuldade em estabelecer se o litígio envolvia atos de autoridade ou de outra natureza administrativa. A reforma de 2015 acabou

com essa dualidade e introduziu um regime unitário, tratando todos os processos não-urgentes sob a mesma designação de “ação administrativa” (art. 37.º do CPTA). Este modelo unificado proporcionou uma tramitação mais simplificada e eficiente para os litígios administrativos, eliminando a necessidade de diferenciar entre os tipos de ação. No entanto, a revisão não eliminou por completo os elementos do regime anterior que ainda se mostravam eficazes. A continuidade do envio do processo administrativo para análise, a participação do Ministério Público e a preclusão de exceções dilatórias no despacho saneador foram preservados (artigos 84.º, 85.º e 88.º, n.º 2, CPTA). Além disso, a reforma de 2015 integrou, com as adaptações necessárias, várias disposições do Código de Processo Civil (CPC) ao novo regime do CPTA. Foram introduzidos novos mecanismos processuais, como a reconvenção (art. 83.º-A), o despacho pré-saneador (art. 87.º), e a regulamentação da audiência prévia (artigos 87.º-A a 87.º-C). O sistema de instrução e a audiência de julgamento também foram regulados com maior clareza (artigos 89.º-A e 91.º), criando uma estrutura mais coesa e adaptada ao contencioso administrativo. Essas mudanças refletem o objetivo de unificar e modernizar o processo administrativo, alinhando-o mais de perto com as práticas do processo civil, mas preservando as características que garantem a eficácia da jurisdição administrativa. A transposição de elementos do CPC para o CPTA teve como principal intenção melhorar a eficiência e a clareza do sistema, sem perder a flexibilidade necessária para lidar com a diversidade de questões administrativas. Assim, a reforma de 2015 procurou criar um modelo mais estruturado e claro, assegurando um processo administrativo mais eficiente e adequado à complexidade dos litígios administrativos contemporâneos.

22. “[Em 2015], a consagração do regime [previsto no artigo 103.º-A do CPTA] foi determinada pelo propósito de proporcionar uma tutela jurisdicional reforçada dos impugnantes, num contexto de risco acrescido da constituição de situações de facto consumado, que põem em causa o direito a uma tutela efetiva, e em que são bem conhecidas as enormes dificuldades que envolve a obtenção de tutela cautelar. [Em 2019], o novo regime consagrado no n.º 1 do artigo 103.º-A parte da perspetiva contrária: não a de promover a efetividade da tutela jurisdicional de quem se dirige aos tribunais, mas a de reduzir ao mínimo os inconvenientes que para as entidades adjudicantes podem resultar do diferimento da celebração e execução dos contratos públicos” (AROSO DE ALMEIDA). O regime do efeito suspensivo automático, conforme estabelecido pelo artigo 103-A do Código de Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA), sofreu uma alteração significativa com a reforma de 2019, no contexto das ações administrativas urgentes em sede de contencioso pré-contratual, particularmente no que se refere à impugnação de atos de adjudicação. Esta modificação introduziu duas restrições principais: uma de natureza objetiva e outra temporal. Tais mudanças revelam uma desconformidade com a lógica subjacente ao sistema jurídico, especialmente em relação ao direito da União Europeia (UE), que ao criar o contencioso pré-contratual na contratação pública visava garantir a resolução das questões antes da formalização do contrato. Esse conceito de resolução antecipada pressupõe a existência de um período de “standstill”, que possibilita às partes envolvidas a verificação da

legalidade do processo e a reflexão sobre a conveniência de prosseguir com a celebração do contrato. Apesar de a implementação do "standstill" ter ocorrido em 2015 no direito português, a reforma de 2019 restringiu substancialmente esse efeito, em desacordo com as normas europeias. Segundo a interpretação de Vasco Pereira da Silva (VPS), a alteração introduzida no artigo 103.º-A do CPTA contraria tanto o conteúdo como a intenção do direito europeu, dado que o efeito suspensivo automático passou a ser aplicável apenas a situações limitadas, como nos casos de contratos verbais, o que representa uma diminuição da eficácia da norma, uma vez que a grande maioria dos contratos públicos é celebrada por escrito. Elizabeth Fernandez acrescenta que as modificações introduzidas pela reforma de 2019 não visaram garantir uma tutela judicial efetiva para os interessados que foram preteridos no concurso, mas sim promover uma estabilização mais rápida das posições do adjudicante e do adjudicatário, consolidando essa estabilidade após 10 dias úteis, caso não haja impugnação. Essa abordagem impede tanto a celebração do contrato quanto a continuidade de contratos já celebrados. O regime anterior, que foi revogado pela reforma, permitia que a diligência temporal do autor na formulação de sua pretensão determinasse, no máximo, a manutenção da suspensão da celebração do contrato ou, na pior das hipóteses, a suspensão ou continuidade da execução do contrato. Com a nova redação do artigo 103.º-A, o autor perde essa liberdade de escolha. Agora, a ação de impugnação só terá efeito suspensivo se interposta dentro do período de standstill, durante o qual a celebração do contrato já está proibida. Caso o autor deseje que o efeito suspensivo se aplique, ele deve apresentar a sua pretensão dentro de 10 dias úteis.

23. “As insuficiências de que ainda padece a rede de tribunais administrativos a resultar da reforma explicam a opção que desde o início foi tomada de não se estender o âmbito da jurisdição administrativa ao contencioso das contra-ordenações” (DIOGO FREITAS DO AMARAL/MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Grandes linhas da reforma do contencioso administrativo*, 3.ª Edição, 2004, p. 28). O artigo 213.º, n.º 3 da Constituição da República Portuguesa (CRP) determina que é da competência dos tribunais administrativos a resolução dos litígios que surjam no âmbito das relações jurídicas administrativas. Este preceito fundamenta o princípio da dualidade de jurisdições, que distingue a atuação dos tribunais administrativos, encarregados dos litígios administrativos, e dos tribunais judiciais, responsáveis pelos casos de natureza civil e penal. Contudo, embora a norma consagre a jurisdição administrativa como regra, reconhece-se que existem exceções que, de forma pontual, podem desviar a competência para os tribunais judiciais, desde que não se comprometa a estrutura essencial desse modelo de dualidade. Um exemplo dessa flexibilidade ocorre no tratamento das contraordenações, infrações que surgem no âmbito da atuação administrativa. Embora envolvam o exercício do poder sancionatório do Estado, estas infrações têm sido, em muitos casos, remetidas aos tribunais judiciais, cuja maior capacidade de resposta rápida permite uma gestão mais eficiente da carga processual elevada. A razão por trás dessa atribuição é prática, dado que a natureza dessas infrações é, em muitas situações, mais próxima das infrações civis ou penais do que propriamente de infrações administrativas,

sendo, por isso, mais adequado que os tribunais judiciais se ocupem dessas questões, especialmente por envolverem litígios menos complexos. Entretanto, existem casos em que a especialização e o caráter técnico de determinadas infrações determinam que a competência seja atribuída aos tribunais administrativos. Este fenómeno tem-se refletido, por exemplo, no julgamento das infrações urbanísticas. Conforme o disposto no artigo 4.º, n.º 1, alínea l) do ETAF, estas infrações passaram a ser apreciadas pelos tribunais administrativos, que possuem o conhecimento técnico necessário para lidar com questões complexas relacionadas ao ordenamento do território, planeamento urbano e proteção ambiental, áreas que exigem uma abordagem mais especializada. Outro campo em que a competência dos tribunais administrativos tem vindo a crescer é no domínio da proteção de dados pessoais, especialmente após a implementação do Regulamento Geral de Proteção de Dados (RGPD) da União Europeia. Em Portugal, a crescente atribuição de competências aos tribunais administrativos tem sido evidente no julgamento de infrações relativas ao tratamento indevido de dados pessoais. Dado que essas infrações estão intimamente ligadas ao direito administrativo e às normas regulatórias, os tribunais administrativos, pela sua expertise em matérias regulatórias, têm-se mostrado mais adequados para tratar desses litígios. Desta forma, verifica-se uma adaptação contínua da competência dos tribunais administrativos às necessidades práticas e à complexidade das matérias que envolvem o exercício da função administrativa. Embora a jurisdição administrativa seja a regra, as exceções pontuais, como no caso das infrações urbanísticas ou de proteção de dados pessoais, ilustram uma flexibilidade do sistema jurídico, permitindo uma justiça mais especializada e eficaz. Essa evolução reflete também a tendência crescente de especialização dos tribunais, que desempenham um papel crucial na interpretação e aplicação de normas técnicas e administrativas.

24. «Ora, atribuir a uma das partes o “poder” de, no âmbito de um processo cautelar, fazer imperar a sua vontade, sem que exista pronúncia de tribunal – pelo menos imediata – que corrobore a necessidade de tutela dos interesses dessa parte, em detrimento da outra parte é, a nosso ver, um resquício de uma conceção tendencialmente autoritária da Administração que não mais deve permanecer no nosso ordenamento jurídico, e que encontra óbvias dificuldades de relação com a Lei Fundamental, em especial no que respeita ao artigo 20.º, n.º 1, n.º 4 e n.º 5, e, no limite, por “beliscar” o princípio da separação de poderes (artigo 111.º, n.º 1 da Constituição)» (JORGE PAÇÃO). A crítica do Professor Jorge Pação sobre o poder da Administração em processos cautelares, sem a imediata pronúncia judicial que corrobore a necessidade de tutela dos seus interesses, está fundamentada na ideia de que essa prática representa um resquício de uma conceção autoritária da Administração, que não deveria mais permanecer no ordenamento jurídico português. Pação aponta que essa atribuição de poder à Administração sem controlo judicial imediato contraria os princípios constitucionais estabelecidos na Constituição da República Portuguesa (CRP), especialmente no que diz respeito ao direito fundamental de acesso à justiça, consagrado no Artº20/1, 4 e 5, e à separação de poderes, prevista no Artº111/1. O Artº20 CRP assegura o direito à tutela jurisdicional efetiva, o que implica que nenhuma lesão

ou ameaça de direitos, seja por parte da Administração ou de outros atores, deve permanecer sem a devida proteção judicial. A atuação do juiz, como árbitro imparcial, é essencial para garantir que qualquer medida tomada pela Administração, especialmente em processos cautelares, seja devidamente controlada, de modo a não prejudicar os direitos dos particulares. O direito à tutela efetiva também significa que as decisões da Administração, que podem afetar gravemente os direitos dos cidadãos, não devem ser tomadas unilateralmente, sem uma avaliação judicial prévia sobre a sua necessidade e proporcionalidade. Além disso, o princípio da separação de poderes, expresso no Artº111 CRP, reforça a ideia de que a Administração não deve ter a capacidade de agir sem o controle do poder judicial. Atribuir à Administração o poder de, em certos casos, atuar sem uma decisão judicial prévia pode configurar uma violação desse princípio, colocando em risco a independência do poder judiciário e o equilíbrio entre os poderes do Estado. Essa centralidade do controle judicial, especialmente no contexto de medidas cautelares, é um reflexo da construção do Estado de Direito, no qual a imparcialidade e a eficácia da justiça são essenciais para a proteção dos direitos fundamentais. No âmbito da evolução histórica do contencioso administrativo, conforme abordado nos documentos, é possível observar uma clara mudança de paradigma, em que a justiça administrativa se transforma de um mecanismo subordinado à Administração para um modelo em que o tribunal atua como um verdadeiro guardião dos direitos dos cidadãos. Essa mudança foi impulsionada pela necessidade de garantir que a Administração não exerça poderes sem o devido escrutínio judicial, especialmente em processos que envolvem interesses e direitos individuais. A tutela cautelar, nesse contexto, deve ser entendida como uma forma de garantir que os direitos dos particulares não sejam afetados de forma irreparável antes que uma decisão judicial seja tomada, assegurando assim a eficácia da tutela jurisdicional. A crítica do Professor Jorge Pação também está alinhada com o entendimento dominante na doutrina e jurisprudência contemporâneas, que defendem que a Administração não pode, em casos de medidas cautelares, decidir unilateralmente sobre os direitos dos particulares sem que exista uma supervisão judicial imediata. Essa posição é reforçada pela evolução da jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE), que tem insistido na necessidade de providências cautelares eficazes para garantir que o direito dos cidadãos a uma tutela jurisdicional efetiva seja respeitado, especialmente no contexto de decisões administrativas que possam prejudicar direitos fundamentais. Portanto, a análise do Professor Jorge Pação sobre o poder da Administração no âmbito dos processos cautelares reflete uma preocupação legítima com o respeito aos princípios constitucionais da tutela jurisdicional efetiva e da separação de poderes. A atribuição de um poder autoritário à Administração, sem o controle imediato dos tribunais, representa um retrocesso no fortalecimento do Estado de Direito e no acesso à justiça, princípios que devem ser garantidos pela Constituição e pela legislação, em especial em um sistema em que a Administração e os tribunais coexistem de forma equilibrada.

25. «Este dever de identificação [previsto no n.º 3 do artigo 95.º do CPTA] surge, assim, como uma atividade complementar à desenvolvida pelo autor e pelo Ministério

Público na identificação das causas invalidatórias do ato impugnado, podendo assumir em relação ao autor a natureza de um dever assistencial, que pode ser compreendido pela vigência completa de um contencioso de plena jurisdição. (...) Do reconhecimento de que este dever corresponde a uma função de fiscalização paralela de legalidade que o legislador cometeu, inequivocamente, ao tribunal resulta para nós evidente que a identificação das causas de invalidade não alegadas terá como o objeto o ato e não apenas os factos que o autor verteu n processo» (ELIZABETH FERNANDEZ, in CJA, n.º 123, 2017). O Artº95 CPTA estabelece que no processo impugnatório, o tribunal tem o dever de pronunciar-se sobre todas as causas de invalidade que tenham sido invocadas contra o ato administrativo impugnado, exceto quando não tenha os elementos necessários para tanto. No entanto, o ponto mais relevante surge a seguir, quando se determina que o juiz deve identificar causas de invalidade não alegadas pelas partes, ouvindo-as para alegações complementares por um prazo comum de 10 dias, sempre que o respeito pelo princípio do contraditório o exija. Este dever de identificação de causas de invalidade não alegadas está inserido numa perspetiva mais ampla, onde o juiz não se limita a decidir com base nas alegações das partes, mas tem uma função ativa de fiscalização da legalidade, conforme assinalado pela Professora Elizabeth Fernandez. Ela entende que essa tarefa do tribunal assume uma função de fiscalização paralela da legalidade, dada pela lei ao juiz, e que o tribunal não está restrito às alegações que as partes trazem, mas deve examinar o ato administrativo impugnado em toda a sua amplitude, identificando eventuais causas de invalidade que não tenham sido apontadas previamente pelas partes. Essa análise do juiz é complementada pela função de qualificação dos factos que foram apresentados. O juiz, ao identificar causas de invalidade, deve garantir que a análise do ato impugnado seja completa e que todas as ilegalidades sejam identificadas, sem estar vinculado às qualificações feitas pelas partes sobre os factos. Isso implica que o juiz tem o dever de qualificar os factos e não se limitar à qualificação feita pelas partes, o que representa um afastamento do modelo clássico do processo administrativo. O juiz não deve ser uma parte ativa que procura factos ou elementos novos, mas sim o árbitro imparcial que interpreta e qualifica os factos com base nas provas e alegações que foram trazidas ao processo. Essa função de qualificação dos factos está no centro da transformação do contencioso administrativo, que passou a dar ao juiz um papel mais ativo e abrangente na verificação da legalidade do ato impugnado. A posição do Professor Mário Aroso de Almeida entra na discussão ao sugerir que, ao qualificar os factos, o juiz pode até introduzir factos novos no processo, desde que respeite as regras do contraditório. Para o Professor, qualificar os factos pode implicar a introdução de novos factos, caso isso seja necessário para uma análise completa da legalidade. No entanto, essa posição é amplamente contestada, pois muitos juristas acreditam que o juiz não deve introduzir factos novos no processo, mas apenas qualificar aqueles que foram apresentados pelas partes. A função do juiz, nesse sentido, deve ser a de interpretar os factos que as partes trazem ao tribunal, sem buscar ou adicionar elementos novos ao processo. Essa controvérsia sobre a função do juiz no contencioso administrativo é ampliada pela posição do Professor Miguel Teixeira de Sousa, que defende

que, assim como o Ministério Público pode trazer factos novos para o processo, o juiz também deveria ter essa possibilidade. O Professor argumenta que o juiz, como árbitro imparcial, deveria poder contribuir com factos novos, caso isso fosse necessário para o desenvolvimento do processo. Contudo, essa perspetiva também gera fortes críticas, uma vez que entra em conflito com o princípio da imparcialidade do juiz. No direito administrativo moderno, o juiz não deve ser considerado um “agente ativo” que busca factos ou provas, mas sim um árbitro que qualifica os factos apresentados pelas partes, mantendo a sua imparcialidade. Diante dessa controvérsia, os tribunais adotaram uma solução mais conservadora e equilibrada. Eles reconhecem que o juiz pode qualificar os factos, mas não deve introduzir factos novos no processo. A função do juiz é limitar-se a analisar os factos apresentados pelas partes, dando-lhes a interpretação jurídica adequada conforme o ordenamento jurídico aplicável, sempre respeitando os direitos das partes e os limites do contraditório. Se o juiz identificar uma nova causa de invalidade, ele deve ouvir as partes sobre essa questão antes de tomar uma decisão final, garantindo que ambas as partes tenham a oportunidade de se manifestar sobre as novas questões que o juiz levantou. Assim, o dever do juiz no processo impugnatório, conforme estabelecido no Artº95/3 CPTA, é mais abrangente do que a simples análise das alegações feitas pelas partes. O juiz tem a obrigação de identificar causas de invalidade que não tenham sido levantadas, mas sempre respeitando o princípio do contraditório e garantindo que as partes tenham a oportunidade de se manifestar sobre essas questões. A função do juiz é qualificar os factos apresentados pelas partes, não introduzir factos novos, e garantir que o processo seja conduzido de maneira justa, imparcial e conforme a legalidade. O juiz deve cumprir essa função de fiscalização da legalidade sem ultrapassar os limites da imparcialidade, respeitando os direitos das partes e garantindo a aplicação do direito de forma plena e eficaz.

26. «(...) Segundo a letra da lei (art. 57 CPTA), os contrainteressados, não obstante serem demandados na ação e figurarem do lado passivo da relação processual, não fazem parte da relação matéria controvertida. Mas como se explica que alguém seja demandado processualmente se não pertence à relação material que vai ser apreciada em juízo?» (FRANCISCO PAES MARQUES). O Código de Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA) estabelece claramente a obrigatoriedade da participação dos contrainteressados nos processos de impugnação administrativa. No artigo 57.º, fica definido que, além da entidade responsável pelo ato impugnado, devem ser convocados os contrainteressados que possam ser diretamente afetados pelo resultado da ação ou que tenham interesse legítimo na manutenção do ato em questão. Estes contrainteressados podem ser identificados através da relação material subjacente ao ato ou com base nos documentos existentes no processo administrativo.

No caso das ações de condenação à prática de um ato administrativo devido, o artigo 68.º, n.º 2, do CPTA, também prevê a inclusão dos contrainteressados. Estes são aqueles que, por causa da omissão do ato, podem ser prejudicados ou que, de alguma forma, possuem interesse em que o ato não seja concretizado, sendo igualmente identificados pela análise dos

documentos administrativos e das relações materiais envolvidas. Os contrainteressados são especificamente mencionados nos artigos 57.º e 68.º, n.º 2 do CPTA, sempre no contexto das impugnações de atos administrativos e das ações que visam a condenação da Administração à prática desses atos. Nesses processos, a ação é dirigida contra a entidade responsável pela atuação ou omissão, mas pode envolver também outros sujeitos privados cujos interesses coincidem ou são diretamente afetados pela decisão judicial. A complexidade das relações jurídicas envolvidas em atos administrativos, muitas vezes de natureza multipolar, exige que sejam considerados os impactos sobre todas as partes envolvidas, além da Administração. No que diz respeito à legitimidade passiva, o artigo 10.º, n.º 1 do CPTA estipula que a ação deve ser dirigida contra a parte contrária na relação jurídica em disputa, incluindo, quando relevante, as entidades ou indivíduos com interesses opostos ao do autor. A doutrina e a jurisprudência predominantes reconhecem que este artigo confere legitimidade passiva aos contrainteressados, os quais, em muitos casos, devem constituir um litisconsórcio necessário passivo com a Administração, conforme a interpretação majoritária. Este preceito do artigo 10.º, n.º 1, destaca-se das disposições de outros artigos que regulam a intervenção de terceiros no processo, como no caso de particulares ou concessionários envolvidos em relações jurídico-administrativas (artigo 10.º, n.º 9), ou na aplicação das normas processuais civis sobre a intervenção de terceiros (artigo 10.º, n.º 10). Ainda sobre a petição inicial da ação, o artigo 78.º, n.º 2, alínea b) do CPTA obriga a identificação dos contrainteressados, quando estes existam. De acordo com a doutrina de Mário Aroso de Almeida e Fernandes Cadilha, isso é particularmente relevante em situações em que o ato impugnado tem um efeito ambíguo ou foi praticado no âmbito de uma relação jurídica triangular ou poligonal, ou seja, onde a anulação do ato possa afetar terceiros que se beneficiam com ele. Nesse sentido, os contrainteressados não se limitam aos destinatários do ato, mas incluem também outros que possuem interesses contrários ao do impugnante, e cuja participação no processo é essencial para garantir a efetividade da decisão judicial. Em consonância com a Constituição da República Portuguesa, que assegura o direito ao acesso à justiça (artigos 20.º e 268.º, n.º 4), caso um contrainteressado não tenha sido identificado ou citado na petição inicial, a decisão judicial que anula o ato administrativo não terá efeito sobre ele, e este poderá pedir a revisão da sentença, conforme previsto no artigo 155.º do CPTA, argumentando que não teve a oportunidade de participar no processo e que sofre ou pode vir a sofrer os efeitos da decisão. Dessa forma, a identificação e citação de contrainteressados devem ser avaliadas de forma concreta, levando em consideração a natureza da relação material em disputa no processo, a fim de assegurar que todos os interesses legítimos sejam devidamente representados no litígio.

27. «[N]o regime próprio da ação administrativa, quando está em causa a impugnação de um ato administrativo (...) não [se] exige aos particulares, quanto aos pedidos impugnatórios, a titularidade de uma posição jurídica subjetiva substantiva, bastando-se com a existência de um interesse direto e pessoal na invalidação do ato» (VIEIRA DE ANDRADE). No contexto do Código de Processo nos Tribunais Administrativos

(CPTA), particularmente no artigo 55.º, n.º 1, alínea a), que estabelece a legitimidade ativa para impugnar atos administrativos, surgem duas abordagens teóricas distintas: a visão objetivista e a visão subjetivista. Ambas têm implicações significativas para o entendimento de quem pode recorrer aos tribunais, refletindo diferentes interpretações sobre o conceito de "interesse direto e pessoal". A visão objetivista propõe uma interpretação mais ampla da legitimidade ativa, permitindo que qualquer pessoa que seja diretamente afetada por um ato administrativo tenha a capacidade de impugná-lo, mesmo que não possua um direito formalmente reconhecido ou protegido. Neste sentido, o critério para a legitimidade não está exclusivamente atrelado a uma posição jurídica reconhecida, mas ao impacto real e direto do ato administrativo sobre a esfera jurídica do impugnante. A abordagem objetivista sustenta que a legitimidade ativa pode ser conferida a qualquer pessoa que tenha um interesse fático prejudicado pelo ato, independentemente de ser um interesse normativamente protegido. Ou seja, mesmo que o autor não tenha um direito claramente reconhecido por uma norma, se o ato administrativo lhe causar um prejuízo direto, ele pode recorrer à justiça. Por exemplo, um comerciante que tenha sua atividade afetada por uma nova regulamentação administrativa pode impugnar o ato, mesmo que não tenha um direito formalmente protegido, pois o ato afeta diretamente sua atividade econômica. Por outro lado, a visão subjetivista restringe a legitimidade ativa apenas àqueles que possuem um direito ou interesse formalmente reconhecido pela norma jurídica. Para esta corrente, o autor da impugnação deve demonstrar que a sua posição no processo está baseada em um direito que é protegido por uma norma, ou seja, a legitimidade é restrita a quem tem uma "posição normativa-subjetiva" reconhecida pelo ordenamento jurídico. Nesta abordagem, o interesse fático (prejuízo real sofrido) não é suficiente para conferir legitimidade, sendo necessário que o autor tenha um direito jurídico reconhecido que seja diretamente lesado pelo ato administrativo. Um exemplo seria uma empresa que tenha uma licença para operar num setor específico e que veja essa licença restringida indevidamente por um ato administrativo. Neste caso, a empresa tem uma posição jurídica claramente protegida, o que lhe confere legitimidade para impugnar o ato, pois o seu direito à licença é reconhecido e protegido pela norma. A diferença entre as duas abordagens tem implicações práticas para o contencioso administrativo. A visão objetivista amplia o acesso à justiça, permitindo que qualquer pessoa que seja prejudicada por um ato administrativo, mesmo que seu interesse não seja formalmente protegido, tenha a possibilidade de impugná-lo. Essa abordagem visa garantir uma maior proteção aos cidadãos contra atos administrativos que, embora não violem diretamente um direito formal, impactam negativamente a sua esfera jurídica ou econômica. Já a visão subjetivista, ao limitar a legitimidade ativa apenas àqueles que possuem um direito formalmente reconhecido, busca garantir uma maior segurança jurídica, mas com uma tutela mais restrita, que não abrange interesses fáticos que não estejam claramente protegidos por uma norma. A escolha entre estas duas abordagens depende da interpretação do conceito de "interesse direto e pessoal". A tendência atual é adotar uma posição mais flexível e inclusiva, permitindo que os cidadãos cujos interesses sejam afetados por atos administrativos possam recorrer aos tribunais,

independentemente de terem um direito formalmente reconhecido. Esta visão visa proporcionar maior transparência e controle sobre as ações da Administração Pública, alinhando o contencioso administrativo com os princípios constitucionais do direito de acesso à justiça e da proteção dos direitos dos cidadãos. Em última análise, a abordagem objetivista defende um acesso mais amplo à tutela jurisdicional, enquanto a subjetivista limita a legitimidade àqueles que possuem uma posição jurídica formalmente reconhecida, proporcionando uma maior segurança jurídica, mas de forma mais restritiva. Ambas as abordagens têm fundamento jurídico, e a escolha de qual adotar depende dos objetivos e princípios que se pretende seguir no sistema de justiça administrativa.

28. “(...) Não era essa a opinião [inconstitucionalidade das garantias administrativas necessárias] de boa parte da doutrina, e não foi nesse sentido a jurisprudência, quer do STA, quer do TC, argumentando que o condicionamento do acesso imediato aos tribunais se pode justificar por razões de interesse público e não prejudica de forma desproporcionada ou arbitrária a proteção jurisdicional efetiva dos cidadãos – conclusão que é hoje reforçada pelo CPA, seja pela fixação da excecionalidade do caráter necessário das reclamações e recursos, seja pela garantia peremptória da suspensão dos efeitos do ato pelas impugnações necessárias, eliminando a possibilidade anteriormente existente de a lei ou o órgão administrativo competente determinarem a não suspensão da eficácia” (F. QUADROS, S. CORREIA, R. MACHETE, V. ANDRADE, M. G. GARCIA, A. ALMEIDA, P. HENRIQUES, J. SARDINHA). A impugnação de atos administrativos perante os tribunais pode, em determinadas circunstâncias, depender do prévio recurso a vias administrativas, como reclamação, recurso hierárquico ou recurso tutelar, conforme estabelece o artigo 184.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA). Este procedimento é comumente referido como impugnação administrativa necessária, significando que o interessado deve, antes de recorrer ao tribunal, esgotar as vias administrativas disponíveis. O professor Vasco Pereira da Silva questiona a compatibilidade dessa exigência com os princípios constitucionais, particularmente o direito fundamental de acesso à justiça, previsto no artigo 268.º, n.º 4 da Constituição da República Portuguesa (CRP). Para ele, a imposição de uma etapa prévia obrigatória de recurso administrativo pode contrariar este princípio, ao limitar a possibilidade de os particulares terem acesso ao tribunal, o que configura uma restrição indevida do direito de acesso à justiça. Além disso, esta exigência poderia ferir o princípio da separação de poderes, uma vez que submete o direito de acesso ao tribunal a uma condição administrativa que pode ser vista como uma ingerência no papel do poder judicial. Embora o Código de Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA) não exija, de forma geral, a impugnação administrativa prévia, a reforma de 2002/2004 alterou substancialmente este panorama, eliminando a necessidade de recurso hierárquico como requisito obrigatório para a impugnação contenciosa. As alterações refletiram-se em diversos artigos do CPTA, como o 51.º e o 59.º, que estabelecem regras mais flexíveis quanto ao acesso ao tribunal. No entanto, essa flexibilidade não é absoluta, pois o CPTA admite, em certos casos previstos por normas específicas, que o recurso administrativo prévio seja exigido, como dispõe o artigo 185.º, n.º 2

do CPA. O artigo 3.º do Decreto-Lei nº 4/2015, de 7 de janeiro, que introduziu alterações no CPA, clarifica que as disposições transitórias aplicáveis a matérias reguladas por legislações anteriores à reforma de 2015 devem ser respeitadas. Ou seja, em casos onde a legislação anterior exigia expressamente a impugnação administrativa necessária, essa exigência mantém-se em vigor, sendo necessário recorrer a formas como a "impugnação administrativa necessária" ou o recurso específico, quando o ato em questão suspenda os efeitos da decisão impugnada. A jurisprudência, assim como a doutrina, tem geralmente admitido que a impugnação administrativa necessária deve ser mantida quando prevista em normas específicas. Contudo, o professor Vasco Pereira da Silva discorda dessa interpretação. Na sua visão, após a eliminação da exigência geral de impugnação administrativa, as normas especiais que ainda impõem a necessidade de recurso hierárquico não deveriam subsistir, por já não estarem ajustadas ao sistema jurídico atual, que visa garantir um acesso mais direto à justiça. Para ele, essas exigências contrariam o direito fundamental de acesso ao tribunal e, por isso, não devem prevalecer.

29. «Depois das alterações ao CPA (...) o conceito processual de ato administrativo impugnável tende a coincidir com o conceito de ato administrativo para efeitos substanciais e procedimentais». [E acrescenta-se em nota de rodapé] «O conceito de ato administrativo é entendido em sentido estrito – implicando uma regulação duradoura de autoridade, própria do poder administrativo – já que, ao contrário do que sucedia antes, não é necessária (nem conveniente) a sua ampliação para propiciar ao particular uma proteção judicial, estando sempre assegurada aos cidadãos uma tutela judicial efetiva por via da ação administrativa» (VIEIRA DE ANDRADE) A compreensão do conceito de ato administrativo sofreu transformações substanciais ao longo do tempo, acompanhando as mudanças nas ideologias políticas e sociais que marcaram cada fase histórica. Essa evolução pode ser dividida em três fases distintas. No período do Estado Liberal, a Administração Pública era vista de forma autoritária e a sua atuação era marcada pela imposição de decisões rígidas e sem contestação. Nesse contexto, apenas os atos administrativos que eram definitivos e executórios podiam ser contestados no contencioso administrativo. Com o advento do Estado Social, no entanto, a função da Administração passou a ser entendida como prestadora de serviços à sociedade, e com isso, os atos administrativos passaram a incluir também aqueles que favoreciam os cidadãos, oferecendo benefícios materiais. Nesse novo cenário, o conceito de ato administrativo foi alargado, abrangendo não apenas atos de imposição, mas também os que tinham um caráter favorável aos indivíduos. Finalmente, no Estado Pós-Social, a complexificação da Administração levou ao surgimento de atos administrativos com múltiplos efeitos, que podem impactar não só os administrados diretamente envolvidos, mas também terceiros. A Constituição da República Portuguesa (CRP) de 1976, com suas subseqüentes alterações, consagrou a ideia de que qualquer ato administrativo que prejudicasse os direitos dos cidadãos poderia ser impugnado, ampliando as possibilidades de controle jurisdicional. De acordo com o artigo 268.º, n.º 4, da CRP, o contencioso administrativo só permite a impugnação dos atos administrativos que

possam afetar ou prejudicar outras pessoas. O legislador reconheceu a importância dessa possibilidade de impugnação como parte do direito de acesso à justiça administrativa. Neste contexto, o professor Vasco Pereira da Silva refuta as definições mais restritas de ato administrativo, tanto do ponto de vista substantivo quanto processual. Para ele, a distinção entre atos administrativos definitivos e executórios não é necessária, sendo mais relevante o critério da "dessubstancialização" do pressuposto de impugnabilidade, dada a complexidade e diversidade da Administração pública moderna. O Código de Procedimento Administrativo (CPA), no artigo 148.º, adota uma definição abrangente de ato administrativo, entendendo-o como qualquer decisão que tenha por objetivo produzir efeitos jurídicos sobre uma situação específica e individual. Este conceito reflete a evolução do papel da Administração e a sua relação com os particulares. Ao examinar as mudanças introduzidas pelo legislador no artigo 51.º, n.º 1, do Código de Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA), antes e depois da revisão de 2015, observa-se que houve uma substituição da noção processual de "ato impugnável" pela concepção mais ampla de "ato administrativo". A nova definição de ato administrativo no CPTA segue a linha do conceito previsto no artigo 148.º do CPA, ampliando os atos que podem ser impugnados por meios próprios. Isso reforça a ideia de que o critério orgânico não é essencial para caracterizar um ato administrativo. O legislador, ao alterar o conceito de ato administrativo para efeitos processuais, procurou garantir que essa definição não limitasse a possibilidade de impugnação. A impugnação de atos administrativos não exige que o ato seja "definitivo" no sentido horizontal, nem que tenha caráter final, permitindo que sejam impugnados também atos intra-procedimentais (art. 51.º, alínea a), CPTA), atos intra-administrativos (art. 51.º, alínea b), 55.º, n.º 1, alínea d), CPTA), bem como atos confirmativos e de execução (art. 53.º, CPTA). A revisão do CPTA ampliou, assim, a possibilidade de impugnação de atos administrativos, refletindo uma tendência para maior flexibilidade e para a ampliação do acesso à justiça administrativa.

30. “O juiz administrativo deve respeitar os espaços próprios da valoração e decisão estratégico-política e técnico-administrativa – não lhe compete interferir autonomamente na execução das políticas públicas ou na regulação económico-social. Assim, não lhe cabe julgar a eficiência dos meios ou avaliar os resultados em função dos padrões tecnicamente estabelecidos ou politicamente anunciados ou fixados. O juiz administrativo, perante a vastidão dos seus poderes e a escassez dos tradicionais poderes normativos de controlo jurídico, tem de resistir à tentação de assumir o papel de poder supremo a quem cabe resolver todos os conflitos nas relações administrativas” (VIEIRA DE ANDRADE). A análise da relação entre a tutela jurisdicional efetiva e os limites impostos pelo princípio da separação de poderes é crucial para a compreensão do funcionamento do sistema jurídico e da função do poder judicial. O princípio da tutela jurisdicional efetiva, consagrado na Constituição da República Portuguesa (CRP), assegura aos cidadãos o direito de aceder aos tribunais para a proteção de direitos fundamentais. Esse direito de acesso deve ser garantido sem obstáculos que o tornem inacessível ou excessivamente oneroso, salvo quando justificado de forma objetiva. Em síntese, este princípio não só garante o direito de

acesso à justiça, mas também impõe a obrigação de cumprimento integral das decisões judiciais, de modo a assegurar a satisfação dos direitos materiais da parte vencedora. Em contrapartida, o princípio da separação de poderes, que estrutura o funcionamento do Estado, estabelece que os tribunais administrativos não devem interferir nas áreas da Administração que envolvem o exercício de poderes discricionários. De acordo com o artigo 3.º, n.º 1, do Código de Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA), os tribunais não têm competência para avaliar a conveniência ou oportunidade das decisões administrativas, mas, em cumprimento da sua função jurisdicional, devem analisar as questões jurídicas relacionadas com a atuação da Administração. Assim, o tribunal está incumbido de examinar os atos administrativos à luz do Direito, decidindo sobre a conformidade da prática administrativa com as normas legais aplicáveis. No entanto, tal como defende Vasco Pereira da Silva, as decisões judiciais não devem limitar-se a ordenar a prática de um ato administrativo, mas devem, sim, especificar de forma clara e detalhada as obrigações legais da Administração. Isso implica que a sentença deve delinear precisamente os parâmetros dentro dos quais a Administração deve operar, garantindo que as suas ações estejam alinhadas com as exigências legais e os direitos dos cidadãos.

Este entendimento encontra respaldo nos artigos 71.º e 96.º do CPTA. O artigo 71.º, n.º 1, estabelece que o tribunal deve pronunciar-se sobre a pretensão material do interessado, determinando a prática do ato administrativo devido, sem se limitar a remeter a questão à Administração. Contudo, em consonância com a separação de poderes, o n.º 2 do mesmo artigo esclarece que, se houver mais de uma solução legalmente viável, o tribunal não pode determinar diretamente a prática do ato, mas sim traçar as diretrizes que a Administração deve seguir ao elaborar o ato administrativo em questão. Essa abordagem permite garantir que, embora os tribunais respeitem a autonomia da Administração, também assegurem que os direitos dos cidadãos sejam devidamente protegidos e que o exercício do poder discricionário da Administração seja realizado dentro dos limites legais e constitucionais estabelecidos.

31. «À semelhança do que sucede na ação administrativa de impugnação de atos, a propositura [da] ação administrativa de condenação à prática de ato devido pode estar dependente da prévia utilização de garantias administrativas de natureza necessária» (JOÃO CAUPERS/VERA EIRÓ, *Introdução ao Direito Administrativo*, 12.ª ed., 2016). A questão levantada sobre a dependência da prévia utilização de garantias administrativas de natureza necessária na ação administrativa de condenação à prática de ato devido, tal como ocorre na ação administrativa de impugnação de atos, exige uma análise mais aprofundada do funcionamento dos mecanismos processuais previstos na legislação portuguesa. A ação administrativa de impugnação de atos visa contestar a legalidade de um ato administrativo, sendo que, de acordo com o Artº55 CPTA, qualquer pessoa com um interesse direto e pessoal afetado pelo ato tem legitimidade para impugná-lo. No entanto, antes de recorrer ao tribunal, o autor pode ser obrigado a recorrer previamente a mecanismos administrativos, como a reclamação ou recurso hierárquico, previstos na Lei Geral do Procedimento Administrativo (LGPA). Estes mecanismos funcionam como uma forma de permitir que a Administração tenha

a oportunidade de corrigir os erros antes da judicialização, funcionando, assim, como uma espécie de filtro processual. De forma análoga, na ação administrativa de condenação à prática de ato devido, prevista no Artº68 CPTA, o autor solicita ao tribunal que a Administração seja obrigada a praticar um ato que, na sua perspectiva, deveria ter sido realizado. Embora o tribunal tenha a competência para ordenar que a Administração cumpra a sua obrigação, a utilização prévia de garantias administrativas também pode ser exigida, pois a Administração pode, em certos casos, ter a oportunidade de cumprir a sua obrigação de forma voluntária, sem necessidade de intervenção judicial. Assim, a prévia utilização de garantias administrativas, como a reclamação ou recurso hierárquico, pode ser vista como uma condição necessária para dar início ao processo judicial. A doutrina dos Professores João Caupers e Vera Eiró, ao referir que a propositura da ação de condenação à prática de ato devido pode estar dependente da utilização de garantias administrativas de natureza necessária, justifica esta exigência com o objetivo de evitar a judicialização precoce dos conflitos. As garantias administrativas funcionam como uma medida para garantir que a Administração tenha a oportunidade de se manifestar ou corrigir os seus atos antes que o tribunal seja acionado. Esse princípio visa não apenas a eficiência administrativa, mas também a promoção de uma solução interna antes que o conflito seja levado aos tribunais. Portanto, embora a ação administrativa de condenação à prática de ato devido tenha um caráter mais coercitivo e voltado para a execução forçada da Administração, a prévia utilização de garantias administrativas pode ser necessária, principalmente quando a Administração tem a oportunidade de agir de forma voluntária. Esta exigência reforça a ideia de que a ação judicial deve ser subsidiária e somente deve ser utilizada quando as vias administrativas não forem suficientes ou já tiverem sido esgotadas. Em suma, a aplicação das garantias administrativas visa promover a eficiência da Administração e assegurar que a judicialização só ocorra quando realmente necessário, o que pode ser crucial para a eficiência do processo e para a autonomia das autoridades administrativas.

32. “Nas ações de condenação à prática de um ato administrativo devido, na escolha do modo de determinar a execução das sentenças administrativas, em geral, os poderes do juiz situam-se na fronteira da discricionariedade administrativa e podem mesmo conflitar com esta (...) O princípio da imparcialidade, o princípio da boa fé, o princípio da justiça, o princípio da proporcionalidade, na sua refração nos casos concretos, autorizam uma fiscalização do exercício do poder administrativo até há algum tempo absolutamente impensável. Estes princípios gerais levam a que as fronteiras dos poderes de cognição do juiz vão muito para além daquilo que eram, anteriormente, as fronteiras tradicionais da discricionariedade” (R. MACHETE). O artigo 67.º, n.º 1, do Código de Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA) estabelece um procedimento essencial para a interposição de um pedido de condenação à prática de ato administrativo. Inicialmente, o interessado deve submeter um requerimento ao órgão competente, cujo propósito é incitar a Administração a decidir sobre o pedido, configurando-se assim como uma condição para a configuração do interesse processual e a necessidade de tutela judicial. Esse requerimento

surge como a base para uma ação judicial quando a Administração, por qualquer razão, não toma a decisão adequada. Quanto às situações que permitem a interposição de uma ação de condenação à prática de ato administrativo, o artigo 67.º, n.º 1, do CPTA delineia vários cenários possíveis. Estes incluem: 1) o silêncio administrativo, quando a Administração não se pronuncia sobre o requerimento (alínea a); 2) o indeferimento do pedido, quando há uma recusa explícita da Administração em apreciar o requerimento (alínea b); 3) a recusa de apreciação, onde a Administração ignora o requerimento sem rejeitá-lo diretamente (também alínea b); e 4) a adoção de um ato administrativo parcialmente desfavorável, mesmo que a decisão tomada seja, de alguma forma, positiva (alínea c). Essas hipóteses sublinham a importância do requerimento como um passo fundamental para que se possa acionar o Judiciário em situações de omissão ou recusa administrativa, promovendo a intervenção judicial quando os direitos dos particulares são negligenciados. A introdução da ação de condenação à prática de ato administrativo marcou uma transformação relevante no Contencioso Administrativo Tributário (CAT). Anteriormente, o papel do juiz restringia-se basicamente à anulação de atos administrativos, sem o poder de compelir a Administração a adotar determinadas decisões. Com a inclusão dessa nova ação, a possibilidade de um juiz não apenas anular, mas também ordenar à Administração a execução de atos administrativos, tornou-se uma realidade, tendo em conta a relação substancial entre o interessado e a Administração, e não apenas a análise do ato administrativo em si. Esta evolução representou uma ampliação da proteção aos direitos dos cidadãos, possibilitando que o Judiciário exercesse um papel mais ativo, especialmente quando a Administração se omite ou recusa a cumprir suas obrigações legais. Relativamente à natureza da sentença de condenação, o artigo 71.º, n.º 1, do CPTA esclarece que, em casos de condenação à prática de ato administrativo, a sentença não se limita a ordenar a simples realização do ato. Pelo contrário, o juiz deve especificar o conteúdo e os limites do ato que a Administração deverá praticar, sempre dentro das restrições legais estabelecidas no artigo 71.º, n.º 2, do CPTA. Quando a Administração possui margem de discricionariedade na decisão, o juiz tem a incumbência de orientar a Administração, definindo as escolhas possíveis dentro do escopo do poder discricionário, mas sem intervir diretamente nas opções da Administração. O juiz deve sempre respeitar o princípio da separação de poderes, consagrado no artigo 3.º, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa, garantindo que a atuação discricionária seja feita dentro dos limites legais e sem ultrapassar a autonomia da Administração. Em síntese, o sistema instituído pelo CPTA e pelo artigo 67.º, n.º 1, cria um modelo mais eficaz e dinâmico para a defesa dos direitos dos cidadãos, permitindo que, em caso de omissão ou recusa administrativa, o interessado recorra ao Judiciário para garantir a efetivação de seus direitos. Ao mesmo tempo, o juiz deve exercer sua função com respeito pela separação de poderes, orientando a Administração nas suas escolhas discricionárias, mas sem invadir sua esfera de competência.

33. “(...) é bem possível concluir que a norma do art. 73.º, n.º 2 do CPTA se revela desconforme com a Constituição, na parte em que atribui competência aos Tribunais Administrativos para, a título principal e definitivo, declarar a inconstitucionalidade e

ilegalidade qualificada de normas regulamentares, ainda que com efeitos restritos ao caso concreto.” (LICÍNIO LOPES MARTINS). O artigo 73.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA) permite a impugnação direta das normas regulamentares, facultando aos interessados a possibilidade de questionar a legalidade das mesmas com base em fundamentos jurídicos. Antes da alteração promovida pela revisão de 2015, essa impugnação resultava, essencialmente, numa declaração de ilegalidade sem efeitos obrigatórios gerais. Em termos práticos, uma decisão dessa natureza apenas reconhecia a ilegalidade da norma para o interessado no caso concreto, mas não produzia efeitos em relação a terceiros. Ou seja, a norma impugnada continuava em vigor para o ordenamento jurídico, com a única exceção de não ser aplicada ao caso específico. Contudo, com a revisão de 2015, o artigo 73.º do CPTA passou a prever uma nova dinâmica. Embora continue a ser possível a impugnação direta, a declaração de ilegalidade pode agora ter efeitos gerais, ou seja, pode afetar todos os indivíduos que se encontrem na mesma situação do autor da ação. No entanto, essa possibilidade foi restringida a situações em que a impugnação esteja fundada na inconstitucionalidade da norma. Em outros casos, a declaração de ilegalidade continuará a ter efeito apenas para o autor da impugnação, conforme estipulado no n.º 2 do artigo 73.º. Esta mudança reflete a realidade de que os tribunais administrativos não têm competência para declarar a inconstitucionalidade de normas com efeitos gerais, sendo essa uma atribuição exclusiva do Tribunal Constitucional, conforme preceitua o artigo 281.º, n.º 1 da Constituição da República Portuguesa (CRP). Este ajuste no regime de impugnação das normas regulamentares coloca em evidência um ponto crucial: a delimitação da competência entre os tribunais administrativos e o Tribunal Constitucional. O artigo 204.º da CRP impõe a todos os tribunais a recusa da aplicação de normas inconstitucionais, mas tal recusa não implica, necessariamente, a exclusão dessa norma do ordenamento jurídico. Embora os tribunais possam deixar de aplicar uma norma considerada inconstitucional ao caso concreto, é exclusivamente o Tribunal Constitucional que tem a capacidade de declarar a inconstitucionalidade de uma norma com efeitos vinculativos e gerais para o ordenamento jurídico. Este panorama coloca uma questão importante sobre a eficácia da alteração introduzida pela revisão de 2015. O fato de a impugnação direta poder ser restrita a efeitos limitados ao autor da ação pode sugerir que a revisão não altera de forma substancial o sistema de controle das normas inconstitucionais, uma vez que o Tribunal Constitucional mantém a competência exclusiva para declarar a inconstitucionalidade com efeitos gerais. Deste modo, a revisão do CPTA parece reforçar a competência do Tribunal Constitucional, ao mesmo tempo que limita a eficácia da impugnação direta nas instâncias administrativas, o que gera um debate sobre o real impacto da reforma e a real necessidade de um procedimento separado para a declaração de ilegalidade das normas regulamentares.

34. “I – Só é possível a convolação do requerimento de interposição de um recurso em reclamação para a conferência se o requerimento tiver dado entrada dentro do prazo da reclamação. II – A circunstância de ter havido alguma prática jurisprudencial dos TCAs admitindo recurso em vez de reclamação, nos casos a que se referem os artigos

40.º, 3, do ETAF e 27.º, 2, do CPTA, não justifica modificar o entendimento referido em I, dado que (i) tal prática não era exata (como veio a decidir-se em acórdão uniformizador de jurisprudência n.º 3/2012, DR, 1.ª série, 182, de 19-9-2012) (ii) não era uniforme pois contrariava a jurisprudência do STA (acórdão de 19-10-2010, proc. 0542/10) e (iii) não tratava de modo igual os interesses da parte ao trânsito em julgado de decisão favorável e o interesse da parte contrária a ver admitida a reclamação para além desse prazo” (Acórdão n.º 3/2014, do Pleno da Secção de Contencioso Administrativo do STA, proferido no Proc. n.º 1831/13, de 26 de junho de 2014)”. Ao longo das últimas décadas, o contencioso administrativo em Portugal passou por transformações significativas, com influências provenientes tanto do direito interno quanto do contexto europeu. Um marco importante dessas transformações é o papel desempenhado pelo Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (ETAF), em especial nas suas revisões de 2002, 2004, 2015 e 2019. A discussão em torno da evolução do contencioso administrativo revela a complexidade de harmonizar os princípios constitucionais, como o acesso à justiça, com as exigências práticas de um sistema judicial eficaz e especializado. Uma das principais alterações introduzidas pela revisão de 2015 do ETAF encontra-se no artigo 40.º, n.º 1, que estabelece que “os tribunais administrativos de círculo funcionam apenas com juiz singular, a cada juiz competindo a decisão, de facto e de direito, dos processos que lhe sejam distribuídos”. Essa modificação eliminou a possibilidade de formações colegiais nos tribunais de primeira instância, suprimindo também o mecanismo de reclamação para a conferência. Assim, o recurso jurisdicional tornou-se o único meio de impugnação das decisões proferidas em primeira instância. Tal alteração gerou debates quanto à sua compatibilidade com o princípio constitucional de acesso à justiça, consagrado no artigo 20.º da Constituição da República Portuguesa (CRP), e com o princípio pro actione, previsto no artigo 7.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA). O princípio pro actione, ao determinar que as normas processuais devem ser interpretadas de forma a promover a resolução do mérito, visa evitar que obstáculos formais comprometam o acesso à tutela jurisdicional efetiva. A jurisprudência do Supremo Tribunal Administrativo (STA) reflete a tensão entre esses princípios e a prática processual. Por exemplo, em situações onde o prazo para interposição de recurso é significativamente superior ao da reclamação para a conferência, muitas vezes se inviabiliza a convolação do meio processual inadequado. Esse problema foi analisado em acórdãos paradigmáticos, como os proferidos nos processos n.º 1831/13 (26 de junho de 2014) e n.º 1886/13 (7 de janeiro de 2016), nos quais a interpretação restritiva das normas processuais levou à denegação de justiça. Autores como Marco Caldeira e Tiago Serrão defendem que o recurso interposto de forma inadequada deveria ser automaticamente convolado no mecanismo processual correto, com a prevalência do prazo mais longo entre os aplicáveis. Essa posição baseia-se nos princípios do artigo 193.º do Código de Processo Civil (CPC), na sua redação de 2013, e também nos princípios da cooperação processual e da desculpabilidade do erro. Ao aplicar tais princípios, a convolação deve ser entendida como um mecanismo que não apenas corrige o erro quanto à escolha do meio processual, mas também

assegura que o prazo mais favorável seja respeitado, em nome da tutela efetiva. Essa leitura é crucial para evitar que erros formais impeçam o exame do mérito das questões. Historicamente, o contencioso administrativo em Portugal era limitado a um contencioso de legalidade, no qual o particular raramente tinha direitos a fazer valer perante a Administração. Somente com a Constituição de 1976 e as revisões de 1989 e 1997, o sistema evoluiu para a tutela plena e efetiva. O artigo 268.º da CRP, em particular, consagrou o direito de acesso à justiça administrativa, incluindo a possibilidade de condenação da Administração. As reformas legislativas subsequentes, como o CPTA e as revisões do ETAF, buscaram materializar essa tutela plena. No entanto, problemas estruturais, como a esquizofrenia organizacional do Supremo Tribunal Administrativo — que acumula funções de tribunal de primeira instância e de recurso —, ainda persistem. Essa sobreposição compromete a especialização e a eficiência do contencioso. A falta de harmonização entre os códigos de processo administrativo e fiscal, bem como a insuficiência de especialização dos juízes administrativos, continuam a ser desafios significativos. A doutrina tem enfatizado a necessidade de criar tribunais especializados em áreas como urbanismo e ambiente, à semelhança do modelo alemão, onde a especialização contribui para uma justiça administrativa mais eficiente e coerente. Em conclusão, o progresso do contencioso administrativo em Portugal, embora significativo, exige reformas adicionais para consolidar a tutela efetiva dos direitos dos particulares. Um sistema que harmonize princípios constitucionais com práticas processuais claras e justas é essencial para responder às demandas de uma sociedade moderna e europeizada.

35. A avaliação das propostas apresentadas em concurso [no âmbito da contratação pública] tem-se por fundamentada através da valoração por elas obtida nos vários itens de uma grelha classificativa suficientemente densa” (Acórdão n.º 2/2014, do Pleno da Secção de Contencioso Administrativo do STA, proferido no Proc. n.º 1790/13, de 21 de janeiro de 2014) O dever de fundamentação dos atos administrativos, tal como consagrado no artigo 152.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA) e no artigo 268.º, n.º 4 da Constituição da República Portuguesa (CRP), desempenha uma função essencial na garantia da transparência e da legalidade no exercício da atividade administrativa. Este dever visa assegurar que as decisões administrativas sejam claras, justificadas e compreensíveis, fortalecendo a relação de confiança entre a Administração e os cidadãos. De acordo com a doutrina, incluindo Rui Machete, a fundamentação cumpre várias finalidades. Em primeiro lugar, protege os direitos e interesses dos particulares, permitindo-lhes compreender os motivos das decisões e reagir adequadamente. Em segundo lugar, promove o autocontrolo da Administração, ao obrigar os seus agentes a refletir sobre a legalidade e os fundamentos das decisões tomadas. Adicionalmente, facilita a pacificação das relações entre os administrados e a Administração e contribui para a clarificação dos factos e das normas aplicáveis a cada caso. Apesar da regra geral do dever de fundamentação, o artigo 152.º, n.º 2 do CPA prevê situações em que este dever pode ser dispensado. Dois exemplos comuns são: 1) atos de homologação de deliberações tomadas por órgãos colegiais, em que a fundamentação está subjacente à deliberação homologada; e 2) ordens superiores emitidas em matéria de serviço,

desde que em forma legal, considerando que a fundamentação se destina a subalternos e não a terceiros. Nos termos do artigo 153.º do CPA, a fundamentação deve ser expressa e conter a exposição dos fundamentos de facto e de direito que justificam a decisão. Esta obrigação implica que a fundamentação seja coerente, completa e suficiente para permitir a compreensão do ato por parte dos interessados. O Supremo Tribunal Administrativo (STA) tem afirmado que a fundamentação é considerada suficiente quando esclarece os elementos necessários para a avaliação da legalidade do ato. Existem exceções previstas no CPA que permitem uma abordagem distinta à fundamentação: (1) **Aderência a pareceres ou propostas** – Quando o ato administrativo se baseia em pareceres, informações ou propostas, basta que o ato mencione esta base para se considerar fundamentado (artigo 153.º, n.º 1). (2) **Atos emitidos oralmente** – A fundamentação de atos emitidos de forma oral deve ser reduzida a escrito mediante pedido do interessado, sendo o órgão competente obrigado a fornecer esta fundamentação no prazo de 10 dias, sob pena de ilegalidade (artigo 154.º, n.º 1). A não observância do dever de fundamentação, nos casos em que é exigido, implica a ilegalidade do ato administrativo por vício de forma, nos termos do artigo 163.º, n.º 1 do CPA. Tal situação pode levar à anulação do ato por via judicial ou através de mecanismos administrativos, como a intimação judicial. A doutrina apresenta diferentes abordagens sobre o conteúdo e a extensão da fundamentação. Uma corrente mais rigorosa defende que os fundamentos devem ser detalhados, com a explanação completa das operações de subsunção. Outra abordagem, mais flexível, entende que a fundamentação é suficiente se indicar, de modo objetivo, os critérios utilizados para justificar a decisão. Em procedimentos como concursos públicos, o recurso a grelhas classificativas detalhadas é entendido como um meio adequado de fundamentação, desde que estas incluam a explicação dos critérios aplicados. A jurisprudência do STA tem confirmado que esta abordagem é suficiente, dispensando um discurso adicional que detalhe as classificações atribuídas. Em suma, o dever de fundamentação desempenha um papel essencial na promoção da imparcialidade, transparência e legitimidade das decisões administrativas, assegurando a proteção efetiva dos direitos dos cidadãos e a adequação à legalidade no âmbito da Administração Pública.

36. “O pedido de suspensão judicial da eficácia de normas administrativas imediatamente operativas com força obrigatória geral está confinado ao Ministério Público e às pessoas e entidades referidas no n.º 2 do artigo 9.º do CPTA (...) Tal solução de regime traduz uma ponderação de natureza político-legislativa, que se conforma com a disposição constitucional do artigo 268.º, n.os 4 e 5 da Constituição, não se traduzindo numa restrição ilegítima da tutela jurisdicional efetiva” (Acórdão do TCA Sul de 18.10.2018, Proc. n.º 92/18.6BELSB). O regime do contencioso administrativo e tributário, em Portugal, apresenta uma complexidade que reflete a evolução histórica e a influência de diferentes sistemas legais europeus. Uma das áreas centrais deste regime é a legitimidade ativa prevista no artigo 9.º do CPTA, que distingue três categorias principais. A primeira, descrita no n.º 1, abrange as ações jurídico-subjetivas, onde um particular invoca um direito específico contra a Administração. Em seguida, o n.º 2 divide-se em duas possibilidades:

ações populares, que podem ser propostas por qualquer pessoa para proteger interesses difusos, e ações públicas, estas promovidas pelo Ministério Público para salvaguardar o interesse coletivo. Desta forma, o processo administrativo contempla três tipos fundamentais de ações: aquelas fundamentadas em relações jurídico-substantivas, as promovidas pelo Ministério Público e as ações populares. Cada uma reflete uma dimensão distinta do acesso à justiça administrativa, permitindo uma maior amplitude na tutela de direitos e interesses. Outro ponto relevante é o regime de suspensão judicial da eficácia de normas administrativas, regulado no artigo 130.º do CPTA. Este prevê que particulares não podem solicitar a suspensão judicial da eficácia de normas administrativas de aplicação imediata e força obrigatória geral. Esta limitação, circunscrita aos efeitos do caso concreto, baseia-se na natureza incidental destas medidas, frequentemente associadas à fiscalização da legalidade ou inconstitucionalidade. Embora alguns juristas critiquem a ausência de efeitos gerais destas decisões, defendendo uma maior abrangência nos casos de impugnação de regulamentos, o regime atual reflete uma opção político-legislativa alinhada com a Constituição. O n.º 2 do artigo 130.º limita explicitamente o pedido de suspensão judicial de normas às entidades mencionadas no artigo 9.º, n.º 2, do CPTA e ao Ministério Público. Tal opção não é considerada uma violação do princípio da tutela jurisdicional efetiva, uma vez que os particulares ainda podem recorrer a medidas cautelares no âmbito das ações administrativas de impugnação. No entanto, para garantir uma verdadeira proteção dos direitos fundamentais, é crucial assegurar que os cidadãos tenham acesso aos tribunais administrativos para questionar diretamente normas que lesem os seus direitos, especialmente em situações de violações graves e imediatas. A ausência de um mecanismo de impugnação específico em sede de jurisdição constitucional torna esta possibilidade ainda mais imprescindível. Para Vieira de Andrade, o artigo 73.º, n.º 2, do CPTA é compatível com a Constituição, mas requer uma interpretação teleológica que permita adequar o regime às exigências constitucionais. A sua visão reflete a necessidade de um sistema que harmonize os princípios de legalidade, tutela efetiva e proporcionalidade, garantindo que as normas administrativas respeitem os direitos dos particulares. Em suma, a evolução do contencioso administrativo tem sido marcada por tensões entre tradição e inovação. Embora reformas como a de 2004 tenham procurado superar os desafios estruturais, persistem problemas como a falta de uniformidade entre as jurisdições e a limitada especialização judicial. Ainda assim, avanços na proteção de direitos individuais e coletivos demonstram a importância de um contencioso dinâmico e adaptável às novas realidades.

37. “[O] conceito de contrainteresado está indissociavelmente associado ao prejuízo que poderá advir da procedência da ação impugnatória para todos aqueles que, de algum modo, estiveram envolvidos na relação material controvertida. Desde modo, e sendo que a anulação do ato de adjudicação só acarretará prejuízo para a entidade que o praticou e para o adjudicatário, todos os outros oponentes ao concurso – do segundo ao último classificado – irão beneficiar do ato anulatório na medida em que, por força dessa anulação, será feito o processo administrativo e praticado um novo ato classificatório

que, colocando um deles na primeira posição, o fará beneficiário do contrato. Daí que só o adjudicatário seja contrainteresado, uma vez que só ele tem um interesse convergente com o interesse da entidade demandada” (Acórdão do STA de 12 de novembro de 2015, Proc. nº 01018/15). O Código de Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA) regula a participação dos contrainteresados nas ações impugnatórias, destacando a sua importância no âmbito processual. O artigo 57.º do CPTA estipula que, nas impugnações de atos administrativos, deve haver a inclusão de contrainteresados que possam sofrer prejuízos diretos caso o pedido do autor seja acolhido ou que possuam interesse legítimo na manutenção do ato impugnado. A identificação desses contrainteresados é realizada com base na relação material envolvida no processo ou nos documentos que integram o processo administrativo. De forma análoga, o artigo 68.º, n.º 2, do CPTA, aplica-se às ações que visam a condenação à prática de ato administrativo devido, estabelecendo que os contrainteresados também devem ser chamados a intervir no processo. Isso ocorre quando a prática do ato omitido puder prejudicá-los ou quando seu interesse se oponha à prática do ato. Tal identificação também ocorre através dos documentos contidos no processo administrativo. Ainda dentro desse contexto, o artigo 10.º, n.º 1, do CPTA, trata da legitimidade passiva no processo, afirmando que a ação deve ser proposta contra a parte adversa na relação controvertida e, quando for o caso, contra aqueles com interesses em oposição ao autor. A doutrina e a jurisprudência interpretam que essa norma visa reconhecer a legitimidade passiva dos contrainteresados, que, segundo a doutrina dominante, devem integrar o litisconsórcio necessário passivo com a Administração. Este artigo, porém, deve ser entendido de forma distinta de outros dispositivos legais, como o n.º 9, que trata da possibilidade de incluir particulares ou concessionários em disputas jurídicas-administrativas, ou o n.º 10, que se refere à aplicação das regras processuais civis para a intervenção de terceiros. O CPTA, com referência direta aos contrainteresados, destaca essa figura principalmente nos artigos 57.º e 68.º, n.º 2, ao tratar das ações que envolvem a impugnação de atos administrativos ou a condenação à sua prática. Embora a ação se dirija à Administração, que é responsável pelo ato ou pela sua omissão, é comum que haja outros sujeitos privados com interesses diretamente impactados pela decisão judicial. Esses sujeitos podem ter interesses que coincidem com os da Administração ou podem ser prejudicados pela impugnação do ato administrativo. As relações jurídicas decorrentes do exercício de poderes administrativos são complexas e, muitas vezes, multipolares, envolvendo uma pluralidade de atores cujos direitos podem ser afetados pela atuação da Administração. A definição de contrainteresados no artigo 57.º menciona aqueles cujos interesses são opostos aos do autor, mas, na prática, a lista de contrainteresados pode ser mais abrangente. Ela inclui qualquer indivíduo cuja situação jurídica seja afetada pelo ato administrativo em questão. Isso garante que o processo não avance sem a devida participação de todos os sujeitos cujas esferas jurídicas possam ser modificadas pela manutenção ou anulação do ato impugnado, ainda que não possuam interesse diretamente oposto ao autor da ação. Um exemplo ilustrativo dessa dinâmica pode ser extraído de um caso julgado pelo Supremo Tribunal Administrativo (STA), que envolvia a

anulação de uma adjudicação em um concurso público para obras. Nesse processo, todos os concorrentes classificados no concurso, mas abaixo do autor, deveriam ser considerados contrainteresados. Embora esses concorrentes não possuam um interesse diretamente contrário ao do autor, eles poderiam ver sua posição favorecida caso a impugnação fosse aceita, o que lhes conferiria interesse na procedência da ação. Este caso demonstra como a definição de contrainteresados pode abranger situações em que os interesses não são diretamente opostos, mas, ainda assim, podem ser influenciados pela decisão judicial.

38. “A indispensável e efetiva ligação entre o autor e o interesse cuja proteção reclama só garante a sua legitimidade quando, por um lado, ocorre uma situação de efetiva lesão que se repercute na sua esfera jurídica, causando-lhe direta e imediatamente prejuízos, e, por outro, quando daí decorre uma real necessidade de tutela judicial que justifique a utilização do meio impugnatório, isto é, quanto o interesse para que reclama proteção é direto e pessoal. Não tem interesse pessoal e direto, e, por isso, carece de legitimidade ativa aquele que pretende a anulação do licenciamento de uma grande superfície comercial com o fundamento de que a sua entrada em funcionamento abalaria seriamente a atividade do seu estabelecimento comercial tornando-o economicamente inviável e que tal conduziria ao seu encerramento e ao consequente despedimento dos seus trabalhadores.” (Acórdão de 29 de outubro de 2009, Proc. n.º 01054/08). O Código de Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA) regula, desde os seus primeiros artigos, os pressupostos comuns a todos os meios processuais, destacando a legitimidade como um elemento fundamental da teoria processual. A legitimidade, neste contexto, constitui o vínculo entre a relação jurídica material e a processual, sendo um requisito essencial para que qualquer pessoa com um interesse jurídico possa levar a sua causa ao tribunal. Especificamente no que diz respeito à impugnação de atos administrativos, o artigo 55.º, n.º 1, alínea a), do CPTA estabelece que só pode impugnar um ato administrativo quem demonstrar ser titular de um interesse direto e pessoal, nomeadamente se esse ato lhe tiver causado uma lesão em direitos ou interesses protegidos por lei. Este preceito tem levado a diferentes interpretações do conceito de legitimidade processual. A primeira interpretação, de natureza objetivista, amplia o círculo de pessoas legitimadas para contestar atos administrativos, defendendo que basta um prejuízo, ainda que não formalmente reconhecido como um direito, para que se possa impugnar o ato. A legitimidade seria, assim, reconhecida a qualquer pessoa que se visse negativamente afetada por um ato administrativo, independentemente de ter um direito formalmente protegido. Portanto, a impugnação seria permitida sempre que o ato administrativo produzisse um efeito direto ou benefício na esfera jurídica ou económica do autor. Por outro lado, a interpretação subjetivista restringe a legitimidade àqueles que detêm um interesse jurídico substancialmente protegido, ou seja, um interesse fundamentado numa norma jurídica que reconheça esse interesse como legítimo. Assim, para que alguém possa impugnar um ato administrativo, seria necessário demonstrar que a sua posição jurídica foi efetivamente afetada ou que o interesse envolvido é substancialmente relevante de acordo com a ordem jurídica. Esta visão propõe um critério

mais restritivo, limitando a possibilidade de impugnação aos casos em que exista uma lesão de um direito formalmente reconhecido. Essas duas abordagens têm implicações significativas tanto para a proteção dos direitos dos cidadãos como para o acesso à justiça administrativa. A perspetiva objetivista, ao ampliar o conceito de legitimidade, facilita o acesso ao contencioso administrativo, permitindo a um maior número de cidadãos recorrer aos tribunais e garantir o controlo da Administração Pública. No entanto, esse alargamento pode resultar numa maior carga para o sistema judicial, uma vez que permite que questões de menor importância sejam levadas aos tribunais, mesmo que não envolvam direitos formalmente reconhecidos. Em contrapartida, a abordagem subjetivista garante uma maior segurança jurídica, limitando o acesso ao sistema judicial apenas àqueles cujos direitos ou interesses estão efetivamente protegidos, mas reduz a abrangência do acesso à justiça. A redacção do artigo 55.º do CPTA, ao afirmar que quem alegue ser titular de um interesse direto e pessoal tem legitimidade para impugnar um ato administrativo, permite tanto uma interpretação alargada, que inclui interesses de facto, como uma interpretação mais restrita, que se baseia em interesses juridicamente protegidos. Essa ambiguidade exige um exame cuidadoso da doutrina e da jurisprudência, com o objetivo de equilibrar o direito de acesso à justiça com a necessidade de proteger de forma eficaz os direitos dos cidadãos. Em última instância, a forma como os tribunais interpretam a legitimidade no contencioso administrativo reflete uma tensão entre garantir um acesso mais amplo à justiça e a proteção dos direitos reconhecidos, fundamentada no princípio da legalidade. A decisão do legislador ao escolher a interpretação a seguir no CPTA tem um impacto profundo na maneira como o contencioso administrativo é conduzido e nos critérios para a admissão das impugnações.

39. “Igualmente importante para o caso dos autos se mostra a circunstância de que a generalidade e abstração, características tradicionais ou clássicas das leis, não são hoje consideradas essenciais para a qualificação de um ato como lei – veja-se o fenómeno das leis individuais. O que releva hoje é o conceito de normatividade, que aponta para a distinção entre atos de criação normativa e atos de aplicação normativa, os primeiros marcados pela ideia de inovação, suportada em valorações políticas, típicas dos órgãos dotados de competência política, como é o caso do Governo. Retomando o caso dos autos, e, mais concretamente, o conteúdo dos atos impugnados (...) contêm previsões jurídicas de conteúdo inovador, que expressam uma opção política primária, ainda que mais particularizada, definida em função do que se assume ser o interesse geral da comunidade nacional. Em síntese, o ato revogatório impugnado (...) não consubstancia, quer do ponto de vista formal, quer do ponto de vista material, um ato administrativo”. (Acórdão de 21 de janeiro de 2016, Proc. n.º 01049/14). O artigo 4.º do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (ETAF), ao concretizar o disposto no artigo 212.º, n.º 3 da Constituição da República Portuguesa (CRP), estabelece as fronteiras da jurisdição dos tribunais administrativos e fiscais, definindo os atos que não são passíveis de contestação por esse meio. Especificamente, o n.º 3 do referido artigo exclui da competência dos tribunais administrativos a impugnação de atos praticados no exercício da função política e legislativa,

abrangendo também processos cautelares que envolvam tais atos. Isso implica que não é permitido impugnar diretamente atos legislativos, salvo se estes, embora decorrentes da função legislativa, se revestirem de um conteúdo administrativo. A Constituição da República Portuguesa, ao estabelecer a separação entre as funções do Estado, prevê a realização de atos legislativos no exercício da função legislativa, conforme o artigo 112.º da CRP, que descreve de forma específica as modalidades desses atos. No entanto, a delimitação de atos da função política é mais complexa, uma vez que não há formas tão claramente definidas e estruturadas como no caso da função legislativa. A doutrina e a jurisprudência têm procurado identificar critérios claros para classificar os atos praticados no exercício da função política. Esses atos são considerados como expressões fundamentais das decisões sobre os interesses públicos essenciais, que configuram as opções primárias da coletividade. No contexto de um sistema constitucional rígido, a atividade estatal é dividida em duas grandes áreas: por um lado, o exercício das faculdades soberanas do Estado, e, por outro, o exercício de faculdades conferidas por normas do direito administrativo, que resultam da implementação das decisões políticas primárias fixadas pela Constituição. A jurisprudência tem seguido esta linha de raciocínio, adotando uma visão restrita sobre os atos da função política, limitando-os aos atos dos órgãos superiores do Estado, como o governo e o parlamento. Tais funções, tanto a política como a legislativa, são consideradas funções primárias, pois envolvem decisões que afetam diretamente os interesses públicos fundamentais, sendo tendencialmente inovadoras. Em contraste, a função administrativa é considerada secundária, na medida em que suas decisões devem ser fundamentadas nas escolhas políticas realizadas previamente, sem contrariá-las. Assim, a função político-legislativa diz respeito à atividade constante do poder político, que visa à elaboração de normas jurídicas e à definição do interesse público em sua forma mais ampla. Esse processo culmina em opções de política pública que podem ser materializadas em leis, decretos-leis ou decretos legislativos regionais. A função administrativa, por sua vez, está associada à execução dessas normas jurídicas e à criação de efeitos jurídicos no contexto das relações entre a Administração e os cidadãos, com o objetivo de atender às necessidades coletivas. Esses atos administrativos são realizados com base em normas legais e visam regular relações jurídicas, impondo efeitos concretos para os indivíduos e a sociedade. Do ponto de vista da competência jurisdicional, os tribunais administrativos são responsáveis por fiscalizar a função administrativa, ou seja, devem supervisionar as relações jurídicas em que os sujeitos envolvidos atuam com base em poderes ou deveres públicos, previstos em normas do direito administrativo. Essas normas conferem prerrogativas de autoridade ou impõem deveres e limitações em nome do interesse público, como delineado nos artigos 212.º, n.º 3 da CRP e 4.º do ETAF. No entanto, esta competência jurisdicional não abrange os litígios que envolvem atos de natureza política ou legislativa, que ficam excluídos da jurisdição dos tribunais administrativos. Este entendimento é reforçado pelo artigo 268.º, n.º 4 da CRP, que, juntamente com o artigo 52.º, n.º 1 do Código de Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA), indica que a impugnação de atos administrativos não depende de sua forma, mas da natureza material da decisão. O que é relevante, para fins de impugnação, é a natureza do ato

em questão, ou seja, se este se insere no âmbito da função administrativa do Estado, ou se se trata de um ato legislativo ou político. Em suma, a distinção entre os atos administrativos, legislativos e políticos é crucial para a definição da competência dos tribunais administrativos. Estes tribunais têm autoridade para impugnar atos administrativos relacionados com a execução de normas jurídicas, mas não possuem competência para intervir em atos legislativos ou políticos, que têm por objetivo definir as opções primárias do interesse público.

40. “Não é de admitir revista estando em discussão o que respeita ao fumo de bom direito do artigo 120.º, n.º 1, b), do CPTA e essa matéria perdeu importância em função dos critérios de decisão agora estabelecidos pelo mesmo artigo 120.º, na redação do DL 214-G/2015 de 2 de outubro (...) [O] problema jurídico em si perdeu capacidade de expansão. Na verdade, ele só interessa aos processos aos quais ainda não se apliquem as alterações do CPTA promovidas pelo DL 214-G/2015, de 2 de Outubro. Com essas alterações são já outros os critérios de decisão das providências, passando a ser sempre exigido que seja provável a procedência da pretensão formulada ou a formular no processo principal.” (Acórdão do STA de 23 de junho de 2016, Proc. n.º 0764/16). O Código de Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA), em vigor desde 1 de janeiro de 2004, trouxe inovações significativas no campo do direito processual administrativo, com especial ênfase na efetividade da tutela jurisdicional e na criação de um regime cautelar abrangente. Este diploma vem dar corpo ao artigo 20.º, n.º 5 da Constituição da República Portuguesa, ao assegurar a proteção cautelar de direitos individuais e interesses públicos, cumprindo o princípio da celeridade e eficácia. A reforma de 2015 trouxe ajustamentos importantes, sobretudo no que se refere aos critérios de concessão das providências cautelares, tornando o sistema mais adaptado às necessidades processuais contemporâneas. O artigo 120.º do CPTA regula as providências cautelares e estabelece um regime geral aplicável a todas as situações não especificamente previstas, introduzindo três critérios fundamentais para a sua análise: *periculum in mora*, *fumus boni iuris* e proporcionalidade. Estes critérios são decisivos para a concessão de uma providência cautelar, sendo imprescindível que o juiz observe a urgência da medida e os efeitos que sua concessão poderá ter sobre as partes envolvidas. A urgência está no centro do critério *periculum in mora*, que exige a demonstração de risco iminente e irreparável para os interesses em disputa. A providência cautelar só será admitida quando houver um perigo real e imediato de danos significativos. A doutrina clássica divide as providências em várias categorias: conservatórias, que visam garantir um direito ou situação; de regulação provisória, que estabelecem uma situação jurídica transitória; e antecipatórias, que adiantam os efeitos da decisão final. Cada uma destas providências possui um caráter próprio, e as antecipatórias podem envolver decisões que começam a interferir no mérito do processo, o que exige um cuidado redobrado na sua avaliação. No que diz respeito ao *fumus boni iuris*, o critério exige que o requerente apresente uma probabilidade razoável de sucesso no processo principal. No caso das providências antecipatórias, essa probabilidade precisa ser mais sólida, dado que os riscos de um erro judicial podem ser elevados. O juiz deve analisar com rigor a fundamentação do pedido, considerando tanto os elementos fáticos como os

jurídicos. A proporcionalidade é o terceiro critério, sendo talvez o mais complexo de aplicar. Para que a providência seja concedida, é necessário que os danos causados à parte requerida, incluindo os impactos no interesse público, não sejam superiores aos benefícios que a medida cautelar proporciona ao requerente. Mesmo diante da presença dos outros dois requisitos, *periculum in mora* e *fumus boni iuris*, o juiz deve sempre ponderar se a medida é de facto equilibrada. A análise dos requisitos para a concessão das providências cautelares não é uma tarefa simples. O juiz, ao tomar essa decisão, precisa ir além da simples verificação dos requisitos formais. Ele tem o poder de adaptar as medidas às particularidades do caso concreto, podendo modificar ou até adicionar providências, conforme a necessidade. Esta função judicial exige não apenas uma análise técnica, mas também uma avaliação cuidadosa dos impactos que a concessão de uma providência poderá ter sobre as partes e o interesse público. Em suma, o regime cautelar introduzido pelo CPTA representou um avanço significativo na tutela jurisdicional, permitindo uma proteção mais ágil e eficaz dos direitos e interesses em causa. Contudo, a aplicação dos critérios de concessão das providências cautelares demanda uma análise detalhada e um juízo criterioso, tendo em vista as consequências que essas medidas podem acarretar para os envolvidos e para a ordem pública.

41. “[E]stamos, no caso, em face de dedução de pretensão impugnatória efetuada ao abrigo do direito de ação popular de que os AA. se arrogam ser detentores, estando em causa uma alegada defesa dos bens do Estado [ações de que este é titular na «G., SGPS, SA»] e que este estará ou poderá vir a ser lesado através da sua alienação no quadro de processo de reprivatização aberto pela RCM n.º 4-A/2015 ora impugnada (...) Importa concluir, como se afirmou na decisão impugnada, que assiste legitimidade processual ativa(...), quer aos cidadãos AA., enquanto pessoas físicas e no gozo dos seus direitos civis e políticos, quer à associação A. na medida em que, detendo personalidade jurídica, a mesma, nos termos dos seus Estatutos, assume-se e prossegue a defesa daquilo que são bens ou valores constitucionais para cuja defesa foi constituída, como sejam os bens/ativos incluídos no património do Estado [mormente, pugnando no quadro do seu objeto social contra a “alienação total ou maioritária das Empresas estratégicas do Setor empresarial do Estado”]” (Acórdão do STA de 23 de novembro de 2016, Proc. n.º 0456/15). O artigo 9.º, n.º 2, do Código de Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA) alarga o conceito de legitimidade ativa, permitindo que diversas entidades, tanto pessoas singulares como coletivas, possam contestar atos administrativos. Essa ampliação de legitimidade não se restringe apenas aos envolvidos diretamente na relação material, mas também engloba atores como o Ministério Público e as autarquias locais. Essa medida reflete a ideia de que a possibilidade de recorrer ao sistema judiciário para impugnar atos administrativos deve estar disponível a todos, desde que se trate da defesa de bens ou valores protegidos pela Constituição. No contexto da ação popular, este dispositivo concretiza o direito de cidadãos de se envolverem ativamente na proteção de direitos fundamentais. O direito de ação popular está em consonância com o artigo 52.º, n.º 3, da Constituição da República Portuguesa (CRP),

que garante aos cidadãos a possibilidade de participar na vida política, incluindo o direito de propor ações populares. Este direito não se limita a um conjunto específico de interesses, permitindo que qualquer cidadão defenda bens e direitos constitucionais que considere violados, sempre que respeitada a legislação aplicável. O exercício desse direito, conforme previsto no artigo 9.º, n.º 2, do CPTA, é em grande parte incondicionado, ou seja, não é necessário que o cidadão tenha um interesse direto ou pessoal no objeto da ação. Isso possibilita que qualquer membro da comunidade possa acionar a justiça em defesa de interesses difusos ou coletivos, mesmo sem uma relação direta com o bem jurídico lesado. Os interesses difusos referem-se a bens que não podem ser atribuídos a uma pessoa específica, como o meio ambiente ou direitos fundamentais coletivos, enquanto os interesses coletivos envolvem bens que podem ser repartidos entre vários titulares. Essa distinção entre interesses coletivos e difusos é essencial para a compreensão das ações populares. Enquanto os interesses difusos dizem respeito a bens indivisíveis, os interesses coletivos tratam de bens que podem ser divididos entre vários titulares. Os interesses individuais homogêneos, por sua vez, surgem como uma combinação desses dois tipos de interesses, permitindo que um indivíduo ou grupo de indivíduos reivindique direitos afetados de maneira direta, embora isso não seja central nas verdadeiras ações populares. O exercício da ação popular por associações e fundações também está previsto no artigo 3.º, n.º 2, da Lei n.º 83/95. No entanto, a sua legitimidade ativa está condicionada à defesa de bens ou interesses diretamente relacionados com os seus objetivos estatutários, obedecendo a um princípio de especialidade e territorialidade. As associações e fundações só podem atuar em questões que se insiram no âmbito da sua área de atuação e dentro do território onde possuem competência. Em ações impugnatórias, a legitimidade ativa pode ser invocada com base no artigo 55.º, n.º 1, f), do CPTA, que prevê a possibilidade de impugnar atos administrativos, incluindo aqueles relacionados com bens públicos ou interesses administrativos. A menção a "bens do Estado", em sentido amplo, exige uma análise cuidadosa da situação concreta, especialmente ao se considerar a eficácia do sistema judiciário e a otimização da tutela jurisdicional. A ação impugnatória deve ser compatível com a proteção dos direitos fundamentais e a necessidade de garantir a eficácia das decisões judiciais no processo administrativo. Dessa forma, o artigo 9.º, n.º 2, do CPTA amplia a legitimidade ativa, permitindo que cidadãos, associações e fundações tenham a possibilidade de agir em defesa de bens jurídicos difusos e coletivos. A ação popular, enquanto instrumento jurídico de participação política, é crucial para a proteção dos direitos fundamentais dentro do processo administrativo, especialmente no contexto de impugnações de atos administrativos.

42. “[A] competência da jurisdição administrativa para o julgamento das ações por incumprimento de [um] contrato não depende da natureza do mesmo nem da qualidade dos seus sujeitos, mas, apenas e tão só, do facto de ele ter sido precedido de um procedimento regido por normas de direito público por força de lei específica” (Acórdão do Tribunal dos Conflitos de 4 de fevereiro de 2016, Proc. n.º 035/15). Este trecho aborda a questão da jurisdição administrativa no contexto contratual, especialmente à luz do

artigo 4.º, n.º 1, alínea e), do ETAF, que define os parâmetros para a competência administrativa em matéria de contratos. O artigo em causa adota uma visão abrangente, estabelecendo dois critérios fundamentais: um substantivo e outro procedimental. O primeiro refere-se à natureza do contrato, englobando os chamados contratos administrativos, ou seja, aqueles que envolvem a Administração Pública e que são caracterizados por um conteúdo de administratividade, conforme definido no artigo 1.º, n.º 6, do Código dos Contratos Públicos (CCP). A classificação desses contratos pode ser feita de três maneiras: como contratos administrativos por natureza, por determinação legal ou por qualificação das partes envolvidas. O segundo critério diz respeito ao procedimento: trata-se da necessidade de os contratos estarem sujeitos às regras da contratação pública, conforme o regime jurídico aplicável. Este critério assegura que as contratações da Administração Pública sigam um conjunto de normas que garantem transparência, legalidade e a conformidade com os princípios da boa administração pública. É relevante notar que, neste contexto, o critério subjetivo não se aplica, ou seja, a jurisdição administrativa não depende da identidade das partes envolvidas, mas sim da natureza e da forma do contrato celebrado. Ou seja, o foco está na caracterização do contrato e no cumprimento das exigências legais para a sua celebração, mais do que nos sujeitos que o firmam. A introdução destes critérios visa trazer uma maior uniformidade à jurisdição administrativa, especialmente no que tange à definição do que constitui um contrato público. Esse conceito abrange não apenas os contratos claramente administrativos ou privados, mas todos os contratos celebrados no exercício da função administrativa, desde que firmados por entidades que atendam aos requisitos do CCP. No que diz respeito ao contencioso administrativo sobre contratos, o artigo 37.º, n.º 1, alínea l), do Código de Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA) trata das ações relativas aos contratos administrativos, englobando tanto as ações sobre a sua formação quanto sobre a sua execução. Importante também são os artigos 77.º-A e 77.º-B do CPTA, que regulam o contencioso sobre contratos administrativos e o artigo 100.º e seguintes, que tratam do procedimento urgente de contencioso pré-contratual. Estes dispositivos legais visam garantir que as questões relacionadas a contratos administrativos, tanto na fase de formação quanto na de execução, sejam resolvidas no âmbito da jurisdição administrativa, assegurando que os princípios da contratação pública sejam respeitados e protegendo os interesses tanto da Administração Pública quanto dos contratantes. Dessa forma, a uniformização dos critérios substantivo e procedimental para a jurisdição administrativa em matéria de contratos é um passo crucial para promover clareza e eficiência na gestão dos contratos administrativos, assegurando a legalidade, a transparência e a boa gestão da função pública, além de reforçar a proteção jurídica das partes envolvidas nos processos de contratação pública.

43. “Não se encontra no artigo 103º-A do CPTA qualquer referência à probabilidade da procedência ou improcedência da ação (fumus boni iuris), como fator condicionante da decisão sobre o pedido de levantamento do efeito suspensivo automático, mas tão só às consequências (gravosas) para o interesse público ou outros interesses envolvidos (...) Caberá, no entanto, no campo da ponderação das

“consequências lesivas claramente desproporcionadas para outros interesses envolvidos” a que alude o nº 2 do artigo 103ºA do CPTA, a consideração da forte e clara improbabilidade da ação, a qual justificará a decisão de levantamento do efeito suspensivo automático, evitando-se, assim, que a mera instauração da ação constitua um obstáculo (injustificado) à celebração e execução do contrato; é nessa medida que o fumus boni iuris pode ser considerado enquanto critério a atender pelo Tribunal, na decisão do pedido de levantamento do efeito suspensivo automático” (Acórdão do TCA Sul de 4.10.2017, Proc. n.º 1329/16.1BELSB). O contencioso pré-contratual urgente, regulado pelos artigos 100.º e seguintes do Código de Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA), abrange ações que visam contestar ou impugnar atos administrativos relacionados com a celebração de contratos. O objetivo dessas ações é assegurar a legalidade no processo de contratação pública, destacando-se pela sua natureza urgente, como previsto no artigo 100.º, n.º 1. A revisão legislativa de 2015 trouxe o artigo 103.º-A, que introduziu uma nova abordagem para o contencioso pré-contratual, com foco na impugnação de atos de adjudicação. A principal inovação desse artigo foi a introdução da suspensão automática dos efeitos do ato de adjudicação, ou mesmo da execução do contrato, quando este já estiver celebrado. Essa suspensão ocorre sempre que a ação seja interposta dentro do prazo de 10 dias após a adjudicação. O objetivo dessa medida é garantir que os efeitos do ato impugnado não se produzam até que o tribunal se pronuncie sobre a sua legalidade. Contudo, a suspensão automática tem um carácter condicionante: caso a entidade adjudicante e o adjudicatário desejem dar seguimento ao contrato, terão de requerer ao tribunal o levantamento da suspensão. Isso só será concedido se se verificar um dos seguintes pressupostos: a existência de grave prejuízo para o interesse público ou consequências desproporcionais para outros interesses envolvidos. A consagração da suspensão automática do ato de adjudicação gerou diversas críticas, particularmente por parte de doutrinadores como o professor António Cadilha. A principal objeção diz respeito ao facto de o artigo 103.º-A, n.º 1, do CPTA ir além dos limites estabelecidos pelas diretivas europeias de recursos, que regem a contratação pública. De acordo com a crítica, a aplicação dessa suspensão a todos os procedimentos de contratação pública, mesmo quando não sujeitos ao período de "standstill" (10 dias úteis), previsto nos artigos 104.º, n.º 1, alínea a), e 95.º, n.º 3, do Código dos Contratos Públicos (CCP), poderia gerar situações problemáticas. Se o prazo de impugnação do ato de adjudicação for de 30 dias, enquanto o prazo de standstill é de apenas 10 dias úteis, as entidades adjudicante e adjudicatária poderiam, de boa-fé, celebrar e começar a executar o contrato, apenas para, posteriormente, ver o seu andamento interrompido pela suspensão automática. António Cadilha argumenta que essa suspensão não assegura um equilíbrio adequado entre os diferentes interesses envolvidos, considerando-a excessivamente onerosa para a entidade adjudicante e o adjudicatário. Além disso, o artigo 103.º-A não menciona explicitamente a probabilidade de sucesso da ação (fumus boni iuris) como um critério para decidir sobre o levantamento da suspensão. O que é previsto, conforme o n.º 2 do referido artigo, são as consequências prejudiciais para o interesse público ou para outros interesses, o

que deixa em aberto a possibilidade de o tribunal considerar o *fumus boni iuris* ao ponderar a improbabilidade de sucesso da ação. Se o tribunal entender que a ação tem poucas chances de êxito, poderá autorizar o levantamento da suspensão, permitindo que a execução do contrato prossiga sem impedimentos indevidos. Em conclusão, o *fumus boni iuris* não é um requisito autónomo para o levantamento da suspensão automática. Em vez disso, é um elemento que o tribunal pode considerar ao avaliar os interesses em jogo. Caso a ação tenha poucas chances de sucesso, o tribunal poderá autorizar a continuidade da execução do contrato, levantando a suspensão do ato de adjudicação.

44. “Só existe o dever de o juiz identificar causas de invalidade geradoras de anulação e não alegadas pelas partes se do processo constarem todos os factos necessários para o respetivo julgamento” (Acórdão do STA de 28.10.2009, Proc. n.º 0121/09). O tema da constituição do objeto processual no contencioso administrativo tem gerado diversas discussões na doutrina, com três abordagens principais: a processualista, a substancialista e a conciliadora. (1) Visão processualista: Sob essa ótica, o objeto do processo é definido unicamente pelo que é formalmente apresentado no tribunal, independentemente das intenções do autor. Essa abordagem é centrada no conteúdo exposto no processo, sem se preocupar com as motivações subjacentes ao pedido, oferecendo uma perspectiva mais objetiva e técnica. (2) Visão substancialista: Ao contrário da visão processualista, o substancialismo defende que o objeto processual não pode ser dissociado da causa de pedir e do pedido. A relação entre esses dois elementos é considerada essencial para a formação do objeto processual. Para os defensores dessa linha de pensamento, é fundamental que o pedido e a causa de pedir sejam tratados de forma integrada, destacando o interesse do particular e uma análise mais profunda do caso. (3) Visão conciliadora: Essa abordagem propõe uma síntese entre as duas perspectivas anteriores, reconhecendo que tanto o pedido quanto a causa de pedir são fundamentais para a constituição do objeto processual. A proposta é que ambos os elementos estejam interligados, com o objetivo de equilibrar as visões formalista e substancialista, assegurando que o pedido esteja relacionado aos fatos e à causa de pedir de forma harmônica. Historicamente, o contencioso administrativo seguia uma linha objetivista até as reformas de 2002/2004. Nesse período, o foco estava predominantemente na legalidade dos atos administrativos e no interesse público, com uma ênfase no pedido em detrimento da causa de pedir. O interesse do particular ficava em segundo plano, e o processo tinha uma natureza técnica e formal. Contudo, com as reformas introduzidas, houve uma transição para uma abordagem mais subjetiva, com maior valorização dos interesses dos particulares. A partir dessa mudança, tanto o pedido quanto a causa de pedir passaram a ter a mesma importância para a constituição do objeto processual, reforçando a proteção dos direitos dos cidadãos. Essa transição é visível na interpretação do artigo 268º, nº 4 da Constituição da República Portuguesa (CRP) e do artigo 2º, nº 2 do Código de Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA), que conferem ao juiz o poder de garantir os direitos do autor. O artigo 95º, nº 1 do CPTA estabelece que o tribunal deve limitar-se às

questões levantadas pelas partes, salvo exceções previstas por lei ou que exijam conhecimento oficioso. O n.º 3 do mesmo artigo introduz uma exceção relevante nos processos impugnatórios, permitindo que o juiz examine as questões apresentadas pelas partes sem restrições formais. Esse ponto gerou interpretações divergentes entre doutrinadores: enquanto o professor José Vieira de Andrade mantém uma visão objetivista, defendendo uma análise estritamente formal e sem vínculos com os direitos subjetivos do autor, o professor Mário Aroso de Almeida considera que o juiz pode aplicar normas não invocadas pelas partes, desde que a ilegalidade do ato seja corretamente identificada. Por outro lado, o professor Vasco Pereira da Silva adota uma posição equilibrada, defendendo que o juiz pode identificar as ilegalidades dos atos, mas sem introduzir novos fatos ou alterar a natureza do processo, respeitando os princípios do contraditório e do dispositivo. Em síntese, a constituição do objeto processual no contencioso administrativo permanece um tema central de debate, com abordagens que variam desde uma interpretação mais formalista até uma análise mais subjetiva, procurando sempre equilibrar os interesses públicos e os direitos dos particulares.

45. “Depara-se-nos um conflito de jurisdição se um Tribunal do Trabalho e um TAF — por qualificarem como administrativo ou laboral determinado contrato de trabalho — negaram, por decisões transitadas, a competência própria para o conhecimento das repercussões indemnizatórias de um acidente sofrido pelo trabalhador. Esse contrato, embora vinculasse o sinistrado a uma Junta de Freguesia, regia-se pelo Código de Trabalho e era de direito privado, pelo que a declaração de incompetência emitida pelo tribunal comum tem de ser anulada” (Acórdão do Tribunal dos Conflitos de 13.12.2018, Proc. n.º 036/18) O ordenamento jurídico português determina a competência dos tribunais administrativos e fiscais com base nas relações jurídicas envolvidas, sendo esta competência definida pela Constituição da República Portuguesa (CRP) e pelo Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (ETAF). O artigo 212.º, n.º 3 da CRP, e o artigo 1.º, n.º 1 do ETAF, orientam o âmbito da jurisdição administrativa e fiscal, com o artigo 4.º do ETAF detalhando os litígios sujeitos ao contencioso administrativo. Este último, por meio da sua lista exemplificativa, define as questões que devem ser apreciadas por esta jurisdição. Contudo, o artigo 4.º, n.º 3 do ETAF exclui da competência dos tribunais administrativos certos litígios, que não têm uma natureza administrativa, conforme a delimitação imposta pela cláusula geral do artigo 213.º, n.º 3 da CRP. A exclusão desses litígios visa evitar que tribunais administrativos sejam envolvidos em questões que, em princípio, não estão ligadas a temas administrativos. Além disso, o n.º 4 do mesmo artigo acrescenta um critério ainda mais restrito, excluindo litígios de contratos de trabalho em que uma das partes seja uma entidade pública, salvo quando envolvem vínculo público, conforme estipulado pelo artigo 12.º da Lei Geral dos Trabalhadores das Funções Públicas (LGTFP). A regra de competência pode ser resumida da seguinte forma: (1) Jurisdição judicial: Para os litígios relacionados com contratos de trabalho na administração pública, quando estes não configuram vínculo de emprego público, estando assim fora da jurisdição administrativa. (2) Jurisdição administrativa: Para litígios que envolvem vínculos de emprego público, ou seja, quando o trabalhador está sujeito ao regime da Lei Geral

dos Trabalhadores das Funções Públicas. A distinção entre contratos de trabalho privados e vínculos de emprego público surge como um dos pontos críticos, pois a linha que separa esses regimes tem vindo a estreitar-se com o tempo. A convergência entre o direito privado e o direito público tem gerado conflitos de jurisdição, especialmente quando a natureza do vínculo não é clara. A doutrina e a prática jurídica têm, muitas vezes, destacado essa dificuldade, questionando a eficácia e aplicabilidade dessa divisão. Em algumas decisões, como as analisadas pelo Tribunal dos Conflitos, a interpretação segue o critério estabelecido pela legislação. Contudo, essa separação, que distingue contratos de trabalho privados de vínculos públicos, pode ser considerada artificial, uma vez que as relações de trabalho, em ambos os casos, apresentam semelhanças substanciais. Este fator gera a constante confusão e a complexidade na aplicação da regra, tornando a identificação clara da jurisdição em diversos casos uma tarefa desafiante. Assim, a divisão proposta pelo legislador nem sempre corresponde às realidades jurídicas e práticas atuais, o que acaba por gerar ambiguidade e debates sobre qual é a jurisdição adequada em diferentes situações.

46. “IV. À luz do artigo 130.º do CPTA, não é possível à Requerente deduzir um pedido de suspensão judicial da eficácia de normas administrativas imediatamente operativas com força obrigatória geral, mas apenas com efeitos circunscritos ao caso concreto. V. Tal solução de regime traduz uma opção de natureza política-legislativa, que se conforma com o artigo 268.º, n.ºs 4 e 5 da Constituição e os n.ºs 1 e 2 do artigo 2.º do CPTA, compatibilizando os interesses da tutela jurisdicional efetiva com a proporcionalidade e a necessidade da tutela judicial, não se traduzindo numa restrição ilegítima do princípio da tutela jurisdicional efetiva ou do acesso ao direito e à justiça cautelar, por não deixar os interessados sem a possibilidade de acesso à tutela cautelar dependente ou instrumental das ações administrativas de impugnação de normas administrativas.” (acórdão do Tribunal Central Administrativo do Sul, de 18-10-2018, proc. 92/18.6BELSB). Com a recente alteração no sistema de contencioso administrativo, passou a prevalecer um modelo de natureza subjetivista que dá maior ênfase aos interesses dos particulares, atribuindo-lhes um peso igual tanto no pedido quanto na causa de pedir, no que diz respeito ao objeto do processo. Essa mudança, em resposta às revisões constitucionais, visa garantir a plena e efetiva proteção desses interesses, promovendo, ao mesmo tempo, o acesso ao direito e à justiça cautelar. Para tal, a Constituição da República Portuguesa (CRP), nos seus artigos 268º, nºs 4 e 5, e o Código de Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA), no artigo 2º, nº 2, reconhecem e protegem o direito dos cidadãos a essa tutela. A questão em análise envolve um cenário em que o requerente pede a suspensão judicial da eficácia de normas administrativas que, apesar de possuírem força obrigatória geral, afetam um caso específico, tendo um alcance restrito. No contexto do CPTA, o contencioso das normas é tratado de forma específica, com os artigos 72º e seguintes a regulamentarem os principais meios processuais e o artigo 130º a disciplinar os meios cautelares. Com base nisso, observa-se uma limitação quanto ao uso de medidas cautelares no caso em questão, já que a suspensão da eficácia de normas administrativas com efeitos imediatos e de abrangência

geral é uma prerrogativa exclusiva do Ministério Público, conforme o artigo 130º, nº 2, do CPTA. Este quadro cria uma distinção importante: a suspensão judicial da eficácia das normas administrativas pode ser solicitada apenas para efeitos limitados ao caso concreto, conforme estipulado no artigo 130º, nº 1. O Acórdão em questão reforça que não há uma "restrição ilegítima do princípio da tutela jurisdicional efetiva ou do acesso ao direito e à justiça cautelar", argumentando que a falta de acesso à tutela cautelar nas ações de impugnação de normas administrativas não comprometeria esse princípio. No entanto, a realidade subjacente a essa análise é a de que a formulação de um pedido de suspensão é condicionada a exigências extremamente restritivas, o que levanta preocupações sobre a constitucionalidade dessa limitação, especialmente no que diz respeito à tutela cautelar plena garantida pela Constituição. Essa restrição pode ser vista como uma violação do direito dos cidadãos a um acesso pleno à tutela cautelar, comprometendo a efetividade da justiça administrativa.

47. Enquadramento da questão: os limites funcionais da jurisdição dos tribunais administrativos em face de atos emanados no exercício de funções políticas; - O conceito (mais ou menos alargado) de ato político e o seu confronto com o de ato administrativo, no quadro das (não totalmente estanques) relações entre a função política e a função administrativa, sobretudo perante atuações de um órgão — o Governo — que constitucionalmente as desempenha simultaneamente; - Referência à (natural) cláusula negativa de jurisdição contida no artigo 4.º/3, a) do ETAF enquanto decorrência do princípio da separação de poderes; - Apreciação crítica das (diferentes) conclusões assumidas pelo STA nos dois casos citados quanto à qualificação dos atos em questão como políticos ou administrativos; - A questão (diferente) dos poderes de controlo dos tribunais administrativos sobre áreas de ampla discricionariedade administrativa e do manuseamento jurisdicional de certos princípios gerais da atividade administrativa, também no marco do princípio da separação de poderes (cfr., v.g., o artigo 3.º/1 do CPTA).

De acordo com a análise de Vasco Pereira da Silva (VPS), a noção de ato político está fortemente vinculada às condições e contextos que originam a sua prática, refletindo o processo de emancipação da justiça administrativa, com a função jurisdicional a ser atribuída aos tribunais. Nesse sentido, surge a necessidade de traçar uma distinção clara entre atos administrativos e atos políticos, excluindo, assim, os últimos da jurisdição administrativa. Este desenvolvimento ganha relevância à medida que os tribunais administrativos se consolidam enquanto órgãos jurisdicionais plenos, permitindo um controle mais efetivo sobre o poder executivo, que, anteriormente, podia, em maior ou menor grau, escapar a uma fiscalização judicial. O artigo 4.º, n.º 3, alínea a) do ETAF, que está em consonância com o princípio da separação de poderes, estabelece que os "atos no exercício da função administrativa" estão fora da jurisdição administrativa. Ao contrário dos atos legislativos, que têm uma identificação formal clara conforme o disposto no artigo 112.º da CRP, os atos praticados no exercício da função política apresentam um desafio em termos de definição. Como podemos determinar se um ato jurídico expressa o exercício dessa função política? Aroso de Almeida aponta que a jurisprudência tem adotado uma interpretação restritiva dos atos praticados no exercício da

função política, limitando-os essencialmente aos atos dos órgãos superiores do Estado. Afonso Queiró, por sua vez, argumenta que atos de entes públicos menores ou da administração indireta, bem como atos das entidades subalternas do poder executivo, não podem ser considerados atos políticos ou de governo. Adicionalmente, Aroso de Almeida complementa, afirmando que as autarquias locais e as associações públicas, por não exercerem poderes soberanos, também não se encaixam nessa categoria. Seguindo a linha de pensamento de Afonso Queiró, podemos classificar os atos políticos em duas grandes categorias: (i) atos relacionados à política externa do Estado, como negociações, ratificação de tratados, trocas diplomáticas, declarações de guerra e cessação de hostilidades, e (ii) os chamados atos auxiliares de direito constitucional, que visam dar movimento à Constituição da República Portuguesa (CRP) e assegurar o seu funcionamento. Estes incluem atos do Executivo no exercício do poder de graça e outros atos que envolvem a direção, coordenação e orientação das atividades dos ministros. Aroso de Almeida observa ainda que a Administração não pode mais invocar “razões de Estado” para afastar da fiscalização judicial os atos praticados no exercício da função administrativa, conforme os princípios da CRP. Esta situação decorre do princípio constitucional da tutela plena contra ilegalidades administrativas, o qual exige que todos os atos administrativos sejam passíveis de controle jurisdicional. Embora a lei frequentemente conceda à Administração uma ampla margem de discricionariedade, o que limita os meios de controle disponíveis aos tribunais, esse fenómeno ocorre, principalmente, na alta administração, onde os órgãos superiores da Administração Pública têm a responsabilidade por decisões estruturantes. No entanto, mesmo nestes casos de maior discricionariedade, a função administrativa continua a estar subordinada à lei. Isso significa que os tribunais administrativos têm a competência de fiscalizar a conformidade do exercício do poder administrativo com as normas de competência, forma ou procedimento, bem como com os princípios jurídicos, como estabelece o artigo 266.º da CRP. Este artigo obriga a Administração a adotar decisões fundamentadas, justas e esclarecidas. Dentro desse contexto, os tribunais administrativos estão habilitados a examinar a racionalidade das decisões administrativas, garantindo que as escolhas feitas, dentro das opções disponíveis, sejam baseadas em fatos corretamente apurados e sejam adequadas para alcançar os objetivos pretendidos, sem questionar as razões subjacentes a essas escolhas.

48. “A intimação para proteção de direitos, liberdades e garantias acaba por se mostrar um expediente processual tipificado no que respeita aos seus pressupostos processuais, mas extremamente dúctil quanto ao conteúdo da pretensão e, até, aos efeitos da decisão, sempre que a mesma acautele de modo efetivo a lesão (ou ameaça de lesão) de um direito fundamental” (Acórdão do STA de 10.09.2020). O processo de intimação para a salvaguarda de direitos, liberdades e garantias encontra-se delineado nos artigos 109.º e seguintes do Código de Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA). Este mecanismo processual é especialmente concebido para garantir a tutela célere de direitos fundamentais, apresentando-se como um procedimento autónomo e de carácter excecional, cuja utilização está condicionada a requisitos rigorosos. Entre as suas principais

características, destaca-se a sua subsidiariedade, aplicável apenas em cenários onde as formas comuns de tutela cautelar não são suficientes para assegurar a proteção eficaz do direito em risco. Nos termos do artigo 109.º, n.º 1, a intimação é um instrumento acionável apenas em situações de extrema urgência, quando se revele imprescindível obter uma decisão judicial célere que viabilize o exercício do direito, liberdade ou garantia em causa. A subsidiariedade do processo implica que ele seja uma solução residual, ou seja, só poderá ser invocado quando não houver outro meio processual adequado ou eficaz para responder às circunstâncias apresentadas. A ausência de um destes pressupostos – urgência ou subsidiariedade – conduz à inadmissibilidade do processo, configurando uma exceção dilatória. A doutrina enfatiza este caráter excecional. Mário Aroso de Almeida descreve o processo de intimação como um mecanismo extraordinário, reservado para situações em que as vias processuais habituais, como as ações administrativas comuns ou providências cautelares, não permitem alcançar uma solução célere e eficaz. Ele sublinha que a regra é recorrer a uma ação ordinária acompanhada de medidas cautelares, cuja função é prevenir danos irreparáveis e garantir a utilidade da decisão judicial futura. Apenas na impossibilidade de satisfazer a urgência por estas vias se deve recorrer à intimação, reforçando a sua natureza excecional. Vasco Pereira da Silva complementa esta análise ao destacar a dimensão protetora e preventiva da intimação. Ele observa que este processo permite ao requerente apresentar um conjunto amplo de pretensões, incluindo não só pedidos condenatórios ou intimatórios, mas também questões que envolvam a invalidade de atos administrativos ou outras matérias relacionadas. O artigo 109.º, n.º 3, do CPTA explicita esta abrangência, ao prever que a intimação pode ser utilizada para salvaguardar não só direitos materiais, mas também interesses processuais, o que amplia significativamente o seu âmbito de aplicação. Neste contexto, o processo de intimação revela-se como uma ferramenta flexível, capaz de responder a diversas situações de urgência, assegurando que os direitos do requerente não sejam comprometidos pela demora processual. Para além disso, a possibilidade de abranger pretensões de natureza variada faz da intimação um recurso versátil, adequado para lidar com cenários que vão além das tutelas cautelares tradicionais ou impugnações administrativas. Em síntese, a intimação é um instrumento judicial desenhado para proteger direitos fundamentais em situações de urgência extrema, refletindo a sua indispensabilidade e caráter subsidiário. A sua utilização depende de uma análise criteriosa da adequação e suficiência das vias processuais comuns, destacando-se como uma solução complementar para garantir uma proteção célere e eficaz dos direitos em perigo.