e-pública
Revista Eletrónica de Direito Público

# ÂMBITO DE JURISDIÇÃO E OUTRAS ALTERAÇÕES AO ETAF

# THE REGULATION OF ADMINISTRATIVE JUDICIARY AND OTHER CHANGES TO ADMINISTRATIVE COURTS

Ana Fernanda Neves
Número 2, 2014
ISSN 2183-184x

E-PÚBLICA
REVISTA ELECTRÓNICA DE DIREITO PÚBLICO

www.e-publica.pt

*e-Pública* **Vol. I** No. 2, Junho 2014 (241-271)

# ÂMBITO DE JURISDIÇÃO E OUTRAS ALTERAÇÕES AO ETAF

# THE REGULATION OF ADMINISTRATIVE JUDICIARY AND OTHER CHANGES TO ADMINISTRATIVE COURTS

ANA FERNANDA NEVES*
Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa
Alameda da Universidade - Cidade Universitária
1649-014 Lisboa - Portugal
anafernandaneves@fd.ul.pt

**Abstract:** The intended changes to administrative judiciary regulation is based in the idea that administrative courts should be given the power to adjudicate all disputes which, by their nature, are true juridical administrative relations. It also focus on increasing the use of a single judge instead of a panel.

We pay attention to these two main changes. At first, we try to make an overall assessment and then an individual check of some of the changes in administrative judiciary regulation (scope of the jurisdiction). Secondly, we highlight the single judge rule in the context of the right to a trial within a reasonable time.

We also analyze the gain to ensure judicial impartiality that could come from changes in the way Administrative Superior Court works and from the evaluation of judges to achieve higher positions.

**Palavras-chave:** Tribunais administrativos; Jurisdição administrativa; Juiz singular; Decisão em prazo razoável; Imparcialidade.

**Keywords:** Administrative courts; Administrative judiciary regulation; Single judge; Right to a trial within a reasonable time; Judicial impartiality.

**Sumário: 0. Introdução. 1. Âmbito material da jurisdição administrativa. 1.1. A clarificação e o aprofundamento do âmbito da jurisdição administrativa. 1.2. Análise das alterações à redação do artigo 4.º do ETAF. 1.3. A delimitação negativa do âmbito da jurisdição administrativa. 2. Questões relativas à competência em razão da hierarquia. 3. O funcionamento dos tribunais administrativos de círculo com juiz singular. 3.1. A decisão dos processos por juiz singular como instrumento de promoção da duração razoável do processo. 3.2. A reclamação para a conferência de decisão proferida por um único juiz sendo devido o julgamento por formação de três juízes. 4. A constituição de equipas extraordinárias de juízes nos tribunais tributários. 5. Alterações com relevo no plano da imparcialidade no exercício da função jurisdicional. 6. Conclusões.**

## 0. Introdução

A exposição de motivos do projeto de proposta de lei de revisão do CPTA e do ETAF[1], no que se refere às alterações introduzidas neste, destaca como "*a inovação mais significativa*" a relativa à "*definição do âmbito da jurisdição administrativa, mais concretamente, no que diz respeito ao seu artigo 4.º*" e à relação deste com o artigo 1.º. O artigo 1.º, n.º 1, do ETAF perde o seu carácter de cláusula geral, ao remeter apenas para os "*litígios compreendidos pelo âmbito de jurisdição previsto no artigo 4.º*".

Procura-se tornar mais abrangente, clara e, por isso, eficaz a delimitação pelo legislador ordinário da esfera de competências dos tribunais administrativos, por referência ao critério constitucional da "relação jurídica administrativa"[2].

Em contraponto, das modificações introduzidas no CPTA sobre arbitragem resulta o alargamento da «concorrência» dos tribunais arbitrais[3].

A exposição de motivos assinala, também, "*como muito significativo*" a previsão do funcionamento, em regra, dos tribunais administrativos de círculo com juiz singular[4].

Há, ainda, outras alterações[5]. O preâmbulo do projeto de decreto-lei autorizado refere-se a "*diversos ajustamentos pontuais na estrutura do Supremo Tribunal Administrativo e no regime dos concursos para tribunais superiores*" e "à redefinição do regime aplicável aos presidentes dos tribunais de *primeira instância*" [6].

---

* Professora Auxiliar da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. *E-mail*: anafernandaneves@fd.ul.pt.

1. O Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais já foi alterado 10 vezes, pelos seguintes diplomas: Lei n.º 20/2012, de 14/05, Lei n.º 55-A/2010, de 31/12, DL n.º 166/2009, de 31/07, Lei n.º 59/2008, de 11/09, Lei n.º 52/2008, de 28/08, Lei n.º 26/2008, de 27/06, Lei n.º 2/2008, de 14/01, Lei n.º 1/2008, de 14/01, Lei n.º 107-D/2003, de 31/12, Lei n.º 4-A/2003, de 19/0. Foi ainda objeto da Retificação n.º 18/2002, de 12/04, e da Retificação n.º 14/2002, de 20/03.

2. Cfr. artigo 212.º, n.º 3, da Constituição (CRP).

3. O que suscita algumas reservas – Fernanda Maçãs e Esperança Mealha, *Parecer da Associação Sindical dos Juízes Portugueses sobre Projeto de Proposta de Lei de Autorização para Revisão do Código de Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA), do Estatuto dos Tribunais Administrativos (ETAF) e Demais Legislação com Incidência no Contencioso Administrativo*, Gabinete de Estudos e Observatório dos Tribunais, Março de 2014, p. 9. Cfr. artigo 185.º do CPTA (projeto).

4. O que se materializa na alteração ao artigo 40.º do ETAF.

5. O que se traduz na alteração dos artigos 1.º, 2.º, 4.º, 9.º, 13.º, 14.º, 17.º, 24.º, 29.º, 40.º, 43.º, 44.º, 46.º, 48.º, 51.º, 52.º, 61.º, 66.º, 69.º e 82.º do ETAF (artigo 4.º do projeto de proposta de lei); na revogação dos n.ºs 2 e 3 do artigo 40.º e do artigo 87.º do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (artigo 13.º // Revogação); e no aditamento do artigo 43.º-A (artigo 5.º do projeto de proposta de lei).

6. Cfr. artigo 43.º e 43.º-A, *maxime*, n.º 4, alínea a), do ETAF (projeto de revisão). No que se refere ao cargo de presidente dos tribunais de primeira instância, as alterações vão no sentido de um maior controlo e profissionalização do respetivo exercício e no sentido do alargamento da base de recrutamento. As competências correspondentes passam a figurar num artigo autónomo, que é aditado, distinguindo-se entre as diferentes espécies de competências, com

Com relevo no plano da imparcialidade no exercício da função jurisdicional, salienta-se: ***i)*** a previsão, no que respeita às "formações de julgamento" do STA[7], de que é vedado aos "*juízes que tenham votado a decisão recorrida*" a intervenção no "*julgamento no Pleno*"[8]; e ***ii)*** a redefinição da ordem dos critérios de ordenação dos candidatos ao provimento das vagas para tribunais superiores, a qual esbate no conjunto, ainda que de forma não significativa, o valor das tarefas ou funções não jurisdicionais[9].

O presente texto analisa as principais alterações ao ETAF, enunciadas, que considera de forma sequenciada. Em primeiro lugar, no sentido da aferição do alcance das alterações em geral e de algumas em particular ao âmbito da jurisdição administrativa. Quanto ao funcionamento dos tribunais de primeira instância com juiz singular, procura-se, sobretudo, contextualizá-la à luz do direito a uma decisão em prazo razoável. Em terceiro lugar, cremos que as alterações destacadas no parágrafo que antecedem constituem uma oportunidade para o reforço da imparcialidade nos tribunais administrativos.

Analisam-se ainda questões circunstanciais relativas à garantia do recurso jurisdicional e à constituição de equipas extraordinárias de julgamento nos tribunais tributários para processos acima de certo valor.

## 1. Âmbito material da jurisdição administrativa

### *1.1. A clarificação e o aprofundamento do âmbito da jurisdição administrativa*

1.1.1. A modificação na "definição do âmbito da jurisdição administrativa" respeita à concentração desta delimitação no artigo 4.º do ETAF[10]. Os tribunais da jurisdição administrativa e fiscal julgam os litígios previstos no artigo 4.º do ETAF.

A alteração é explicada com a intenção de clarificação dos "*termos da relação que se estabelece entre o artigo 1.º e o artigo 4.º, no que respeita à determinação do âmbito da jurisdição administrativa e fiscal*" e a intenção de "*fazer corresponder o âmbito da jurisdição aos litígios de natureza administrativa e fiscal que por ela devem ser abrangidos*"[11].

O artigo 4.º é significativamente alterado. É nele suprimido o advérbio "nomeadamente", mas o elenco do n.º 1 contínua a ser um elenco aberto, pois a

---

específica valorização das competências de gestão processual.

7. Cfr. artigo 17.º do ETAF.

8. "[S]salvo no caso de recurso para a uniformização de jurisprudência" ou quando tal seja necessário para assegurar a presença, no pleno da seção de, pelo menos, dois terços dos juízes (artigo 17.º, n.º 4, do Projeto de revisão do ETAF).

9. Cfr. artigo 61.º,n.º 2, do Projeto de revisão do ETAF.

10. Este é nomeado no artigo 1.º como fixando o âmbito da jurisdição dos tribunais da jurisdição administrativa.

11. Cfr. ponto 8 do preâmbulo do projeto de decreto-lei autorizado.

sua alínea q) convoca, em geral, as "*relações jurídicas administrativas e fiscais que não digam respeito às matérias previstas nas alíneas anteriores*"[12]. A norma da alínea q) do n.º 1 do artigo 4.º do ETAF assume-se como uma norma residual, omnicompreensiva dos litígios jurídico-administrativos não enunciados no mesmo n.º 1 do artigo 4.º[13].

Uma das questões que se coloca é a de saber qual o efeito da norma da alínea q) do n.º 1 do artigo 4.º do ETAF sobre as disposições legais avulsas que subtraem, atualmente, à jurisdição administrativas litígios relativos a relações jurídicas administrativas, na medida do artigo 4.º e, em particular daquela alínea, resulta uma intenção conformadora do legislador "*no sentido de prevalecer sobre normas especiais anteriores*"[14]. O enunciado parece convocar a necessidade da confirmação ou reavaliação de tais disposições[15]. É de notar que, em matéria de fixação da justa indemnização devida por expropriação, servidões e restrições de utilidade pública[16], o diploma de revisão nada diz, de forma expressa, de igual modo, sobre as normas do Código das Expropriações que derroga ou modifica[17], embora aqui a intenção derrogatória seja mais precisa.

No entanto, as virtualidades da alínea q) do n.º 1 do artigo 4.º do ETAF são temporalmente limitadas, na medida em que venham a ser introduzidas pelo legislador novas situações de desvio da jurisdição administrativa, que sejam constitucionalmente aceitáveis[18] [19]. A concretização de uma reserva de jurisdição administrativa absoluta não tem igualmente lugar na generalidade dos países europeus[20].

---

12. "*Compete aos tribunais da jurisdição administrativa e fiscal a apreciação de litígios que tenham por objeto questões relativas a: (…) // q) Relações jurídicas administrativas e fiscais que não digam respeito às matérias previstas nas alíneas anteriores*."

13. Também o artigo 44.º do ETAF, relativo à "competência dos tribunais administrativos de círculo" confirma a procura desta omnicompreensividade, ao acrescentar o trecho "*que incidam sobre matéria administrativa*". O n.º 1 passa a ter a seguinte redação: "*Compete aos tribunais administrativos de círculo conhecer, em primeira instância, de todos os processos do âmbito da jurisdição administrativa e fiscal que incidam sobre matéria administrativa e cuja competência, em primeiro grau de jurisdição, não esteja reservada aos tribunais superiores*."

14. A mesma questão colocou Fernanda Maças relativamente ao efeito do artigo 4.º, n.º 1, alínea g), do ETAF sobre o artigo 62.º da Lei Orgânica do Banco de Portugal, que subtrai à jurisdição administrativa litígios em matéria de responsabilidade civil do mesmo. Cfr. Maria Fernanda Maças, "O controlo jurisdicional das autoridades reguladoras independentes", in *CJA* n.º 58, julho/agosto 2006, p. 32.

15. Será o caso do artigo 20.º, n.º 3, da LTC (Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto), nos termos do qual: "Dos atos definitivos relativos ao concurso e à nomeação dos juízes cabe recurso para o plenário geral do Tribunal, sendo relator um juiz da 1.ª ou da 3.ª Secções a quem o mesmo for distribuído por sorteio".

16. A alínea *k)*, do n.º 1, do artigo 4.º do ETAF está previsto entrar em vigor no dia 1 de Setembro de 2015 (cfr. artigo 15.º do projeto de decreto-lei).

17. Ao invés do que fez, em 2002, o artigo 5.º da Lei n.º 13/2002, de 19.02.

18. Sobre a questão, Mário Torres, *A Reforma do Contencioso Administrativo e Fiscal, Âmbito da Jurisdição Administrativa* (versão provisória), Centro de Estudos Judiciários, 18-19.03.2004 (texto policopiado).

19. Cfr. Ponto 3, al. b. da *Recommendation Rec(2004)20 of the Committee of Ministers to member states on judicial review of administrative acts (Adopted by the Committee of Ministers on 15 December 2004 at the 909th meeting of the Ministers' Deputies)*: *"The tribunal may be an administrative tribunal or part of the ordinary court system*".

20. Numa avaliação comparada, relativa a 25 países, reportada pelo *Observatoire des Mu-*

As alíneas do n.º 1 do artigo 4.º do ETAF (projeto) parecem ter subjacente, em geral, a ideia de relação jurídica administrativa. Por um lado, porque é a própria alínea q) do n.º 1 do artigo 4.º que se refere às relações jurídicas administrativas das alíneas anteriores. Por outro lado, porque nestas é, ou enfatizada a natureza do regime jurídico aplicável (jurídico-administrativo e, nalguns casos, jurídico-público[21]), ou destacado o "exercício de poderes administrativos de autoridade", ou as formas específicas de atuação dos entes públicos ou ainda comportamentos que, ainda que de forma mediata, são expressão do exercício do poder administrativo[22]. Os litígios relativos a relações jurídico-privadas nas quais sejam parte uma entidade pública, desprovidas de qualquer modelação jus-administrativista e que não convoquem esta, parecem afastados do âmbito da jurisdição administrativa.

1.1.2. O projeto de revisão recupera para a jurisdição administrativa litígios que estavam subtraídos ao seu âmbito[23]. É o caso: ***i)*** da fiscalização dos atos administrativos do Presidente do STJ e do Conselho Superior da Magistratura e do seu Presidente[24]; ***ii)*** da "*fixação da justa indemnização devida por expropriações, servidões e outras restrições de utilidade pública*"; ***iii)*** das "*impugnações judiciais de decisões da Administração Pública que apliquem coimas* [e o mesmo será de dizer, por identidade ou maioria de razão, relativamente às sanções acessórias], *no âmbito do ilícito de mera ordenação social, por violação de normas de direito administrativo em matéria de ambiente, ordenamento do território, urbanismo, património cultural e bens do Estado*"[25].

---

*tations Institutionnelles et Juridiques*, resultou o seguinte: "*Sauf exception, il existe dans la quasi-totalité des pays européens une forte imbrication entre juridiction administrative et juridiction judiciaire, qu'on retrouve dans la répartition des contentieux de l'administration.*» – *La justice administrative en Europe*, 1.er Droit et Justice, puf, Paris, 2007, p. 22.

21. "A jurisdição administrativa apresenta-se …como geral em face de outras jurisdições que se ocupem de matérias jurídico-públicas" – Carla Amado Gomes, , "O artigo 4.º do ETAF: Um Exemplo de *Creeping Jurisdiction*? Especial (mas Brevíssima) Nota Sobre o Artigo 4.º/1/l do ETAF", in *Separata de Estudos Em Homenagem ao Prof. Doutor Armando M. Marques Guedes*, Edição da FDUL, Coimbra Editora, 2004, p. 409 e pp. 412 e 413.
De acordo com o artigo 40.º, n.º 1, do *Code of Administrative Court Procedure* alemão (http://www.gesetze-im-internet.de/englisch_vwgo/englisch_vwgo.html): "*Recourse to the administrative courts shall be available in all public-law disputes of a non-constitutional nature insofar as the disputes are not explicitly allocated to another court by a federal statute. Public-law disputes in the field of* **Land** *law may also be assigned to another court by a* **Land** *statute*."

22. Não bastando, pois, o simples facto de o litígio envolver uma entidade pública, nem convocar a finalidade de interesse público. No mesmo sentido, embora reportando-se ao caso italiano, ver Roberto Garofoli e Giulia ferrari, *Codice del Processo Amministrativo* (D. Lgs. 2 luglio 2010, n. 104) Annotato com Dottrina, Giurisprudenza e Formule, Tomo I (artt. 1-39), Competenza e giurisdizione, giudice e parti, azioni e domanddde, pronuncie giurisdizionali, Nel Diritto Editore, s/d, p. 76.

23. De acordo com a exposição de motivos, "*porque aos tribunais administrativos deve ser conferida a competência para julgar todos os litígios que, pela sua natureza, são verdadeiras relações jurídico-administrativas, optou-se por fazer ingressar na jurisdição administrativa matérias que, só por razões meramente pragmáticas e já sem fundamento histórico, estavam atribuídas à jurisdição comum, só por razões meramente pragmáticas e já sem fundamento histórico, estavam atribuídas à jurisdição comum*".

24. Daí, também, a alteração ao artigo 24.º ("Competência da Seção de Contencioso Administrativo") do ETAF.

25. Cfr. artigo 4.º, n.º 1, alínea n), do Projeto.

E "*estende-se o âmbito da jurisdição administrativa e fiscal às ações de condenação à remoção de situações constituídas pela Administração em via de facto, sem título que as legitime*" e à "*execução de satisfação de obrigações ou respeito por limitações decorrentes de atos administrativos que não possam ser impostos coercivamente pela Administração, a qual, na ausência de legislação especial, se rege pelo disposto na lei processual civil*".

1.1.3. Às treze alíneas atuais sucedem-se dezassete alíneas, o que se deve ao aditamento ao respetivo elenco de novas situações. É igualmente de registar a concentração numa única alínea da competência em matéria de contratos[26]; algumas alterações de redação; e a supressão (pela sua evidência) da alínea n) do n.º 1 do artigo 4.º do ETAF, que recorda inscrever-se no âmbito da jurisdição administrativa a "execução das sentenças proferidas pela jurisdição administrativa e fiscal"[27].

Vejamos mais detidamente estas alterações.

*1.2. Análise das alterações à redação do artigo 4.º do ETAF*

1.2.1. A nova redação da alínea a) do n.º 1 do artigo 4.º do ETAF precisa que a tutela de direitos fundamentais e outros direitos e interesses legalmente protegidos enunciada sem mais na versão atual da disposição é a que se coloca no âmbito de relações jurídicas administrativas e fiscais. Os juízes administrativos são "juízes da constitucionalidade" das formas de atuação administrativa[28] [29] e garantes da tutela dos direitos das pessoas naquele que é domínio próprio da jurisdição administrativa. Com efeito, essa tutela é igualmente assegurada nos domínios de outras ordens de jurisdição, na medida em que o litígio em concreto o convoque e na medida em que "*todas as jurisdições estão imediatamente vinculadas pelos direitos fundamentais*"[30].

1.2.2. A disposição da alínea b) do n.º 1 do artigo 4.ºdo ETAF deixa de incluir a referência à "*verificação da invalidade de quaisquer contratos que diretamente resulte da invalidade do ato administrativo em que e fundou a respetiva celebração*", mantendo a previsão inicial da "*fiscalização da legalidade das normas e demais atos jurídicos emanados por* [na redação atual] órgãos da Administração Pública [e na anterior "*por pessoas coletivas de direito público*"], *ao abrigo de disposições de direito administrativo ou fiscal*". O trecho suprimido

26. A 2.ª parte da alínea b), a alínea e) e a alínea f) dão lugar à alínea e) do n.º 1 do artigo 4.º no projeto de revisão do ETAF.

27. Vieira de Andrade refere que a mesma "*só se justifica pela falta de previsão anterior de um verdadeiro processo executivo*" – *A Justiça Administrativa*, 13.ª edição, Almedina, 2014, p. 102.

28. Alexandre Claudo refere-se ao juiz administrativo como "juiz da constitucionalidade dos atos administrativos" – *L'Irrecevabilité en Contentieux Administratif Français*, Logiques Juridiques, L'Harmattan, 2009, p. 386.

29. Cfr. artigos 3.º, n.º 3, e 204.º da CRP.

30. J. J. gomes canotilho, "Tópicos de curso de mestrado sobre direitos fundamentais, procedimento, processo e organização", in *Boletim da Faculdade de Direito*, Universidade de Coimbra, Vol. LXVI, 1990, p. 198.

verdadeiramente não se autonomiza das alíneas e) e f) do n.º 1 do artigo 4.º, relativas à validade de contratos, designadamente, quando o questionamento desta decorre de vícios no seu processo formativo[31], passando a inscrever-se no âmbito do enunciado abrangente da nova redação da alínea e) do n.º 1 do artigo 4.º.

As normas e atos jurídicos substancial, procedimental e organicamente não regulados pelo Direito Administrativo não se inscrevem na jurisdição administrativa. Daí a referência a normas e demais atos jurídicos emanados (por órgãos da Administração Pública) ao abrigo de disposições de direito administrativo. As deliberações dos órgãos de pessoas coletivas públicas com forma jurídico-privada parecem, assim, estar incluídas no âmbito da jurisdição administrativa apenas na medida em que convoquem uma disciplina substantiva jus-administrativa[32].

1.2.3. No âmbito da jurisdição administrativa inclui-se a fiscalização da legalidade de atos administrativos (incluindo normativos) praticados por quaisquer órgãos do Estado ou das Regiões Autónomas não integrados na Administração Pública (alínea c) do n.º 1 do artigo 4.º do ETAF). A disposição expressa aquilo que decorre do facto de os atos praticados no exercício da função administrativa – mesmo com carácter ancilar ao funcionamento de órgãos do poder público não integrados na Administração Pública – serem atos administrativos[33].

1.2.4. A disposição da alínea d) do n.º 1 do artigo 4.º do ETAF específica a possibilidade de fiscalização da legalidade de atuações materialmente administrativas de sujeitos que não sejam formalmente administrativos e, portanto, desde logo de entes privados, referindo-se a atos e normas emitidos "*no exercício de poderes administrativos de autoridade*". O enunciado em parte sobrepõe-se ao da alínea anterior, mas vai além dele na respetiva abrangência subjetiva, embora não do ponto de vista objetivo, porque a alínea c) do n.º 1 do artigo 4.º do ETAF não considera apenas manifestações de "exercício de poderes administrativos de autoridade".

---

31. Recorde-se que a alínea e) do n.º 1 do ETAF (versão atual) dispõe: "*Questões relativas …à …validade …de contratos a respeito dos quais haja lei específica que os submeta, ou admita que sejam submetidos, a um procedimento pré-contratual regulado por normas de direito público*."

32. Pedro Costa Gonçalves, "Natureza jurídica das sociedades de capitais exclusiva ou maioritariamente públicos", in comentário ao "Ac. do STA de 20.5.2010, P. 1113/09", in *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 84, 2010, pp. 14-31, *maxime* p. 31: "*…o regime instituído na lei do procedimento administrativo se aplica aos atos administrativos de entidades privadas em função de um fator de natureza objetiva ('atos praticados": art.2.º, n." 3, do CPA), excluindo, pois, as disposições com alcance subjetivo: 'assim sucede, por ex., com as disposições sobre os órgãos administrativos e, particularmente, sobre o funcionamento dos órgãos colegiais (arts.13.º e segs.), as quais não se aplicam às entidades privadas, mesmo no exercício de poderes de autoridade'*."

33. É de notar, em relação aos atos pelos quais o Tribunal de Contas concede ou recusa o visto, em sede de controlo da legalidade financeira (artigo 96.º da Lei n.º 98/97, de 26.08), que, atenta a previsão de recurso para o próprio Tribunal, um controlo paralelo pelos tribunais administrativos terá de ter um objeto distinto.

1.2.5. A delimitação da competência dos tribunais administrativos em matéria de contratos, que resulta das alíneas b), 2.ª parte, e) e f) do ETAF (versão atual), é concentrada numa única norma, como referido, a da alínea e) do n.º 1 do artigo 4.º do ETAF. A nova disposição refere-se à: ***i)*** "*validade de atos pré-contratuais*"; ***iii)*** à "*interpretação, validade e execução de contratos administrativos*"; ***iv)*** à "*interpretação, validade e execução…de quaisquer outros contratos celebrados nos termos da legislação sobre contratação pública, por pessoas coletivas de direito público ou outras entidades adjudicantes*"[34]. A primeira impressão é a de que – salvo os contratos celebrados nos termos do regime da contratação pública –, os contratos de direito privado celebrados pelas entidades públicas ficam, em geral, fora da jurisdição administrativa[35]; embora quando esteja em causa a sua invalidade por força de invalidade no procedimento formativo, a mesma seja de apreciar nos tribunais administrativos, dados os fundamentos do pedido, que não podem ser dissociados da aplicação de princípios de Direito Administrativo[36].

Em segundo lugar, constata-se que o legislador retoma, na lei do processo, a menção à figura do contrato administrativo[37]. Este é recortado em termos amplos pelo Código dos Contratos Públicos[38], que capturou para esta qualificação contratos que não seriam, pela identidade da atividade contratada com um mesmo tipo de contrato celebrado entre privados e mesmo pelo regime aplicável, *prima facie*, como tal qualificados. Os critérios aí previstos são considerados fora do contexto daquele Código. Assim, por exemplo, em sede de Tribunal de Conflitos, tem sido decidido que os litígios relativos à aplicação do regime da renda apoiada a um contrato de arrendamento celebrado entre um município e um particular se inscrevem no âmbito da jurisdição administrativa, dada a especificidade daquele regime e a função pública que lhe subjaz, e, portanto, o facto de não ser um simples "contrato de arrendamento de direito privado"[39].

---

34. Relativamente à questão de saber se o litígio relativamente ao acionamento de garantia "*diz primacialmente respeito à execução do contrato e, portanto, emerge (ou implica a apreciação) de uma relação jurídica administrativa (caso em que seriam competentes os Tribunais da jurisdição administrativa) ou se, ao invés, está puramente em causa o acionamento de uma garantia prestada no âmbito de uma relação jurídica privada, logo disciplinada pelo Direito Civil (pertencendo a competência aqui ao foro da jurisdição comum)*", a resposta passa por saber, como nota Marco Caldeira, "*se causa de pedir estabeleça uma ligação ao contrato-base e não se limit*[a] *a 'discutir a título principal o acionamento da garantia, sem mais'* – "Contratos públicos, caução e Tribunais Administrativos – breve apontamento sobre a jurisdição competente", in *e-Publica*, *Revista Eletrónica de Direito Público*, Número 1, Janeiro 2014, pp. 18 e 19, in http://e-publica.pt/contratospublicos.html (consulta última em 06.05.2014). Ver, também, Ac. do Tribunal de Conflitos de 31.03.2013, no processo n.º 034/13.

35. Recorde-se que, na exposição de motivos da Proposta de Lei n.º 93/VIII, que informou a Lei n.º 13/2002, de 19.02, o legislador manifestou, então, outra intenção.

36. Tanto mais que o ponto de partida impugnatório não deve ter relevância do ponto de vista da tutela que é expectável: o efeito da impugnação do ato administrativo relativo à formação de contrato de direito privado sobre este deve ser o mesmo da impugnação do contrato com fundamento na invalidade de vícios no seu processo formativo. Andrea Maria Garofalo, "La concorrenza di azioni e giurisdizioni tra Diritto Privato e Amministrativo", in *Diritto Processuale Amministrativo*, n.º 4/2013, Anno XXXI, Fascicolo IV, Diciembre, p. 1044.

37. Maria João Estorninho, "A reforma de 2002 e o âmbito da jurisdição administrativa", in *CJA* n.º 35, setembro/outubro 2002, p. 7.

38. O artigo 1.º, n.º 1, do Código dos Contratos Públicos.

39. Estava em causa a aplicação do artigo 4.º, n.º 1, alínea f), do ETAF (versão atual). Cfr.

1.2.6. Os tribunais administrativos são competentes para dirimir litígios que convocam o Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e Demais Entidades Públicas[40] e, portanto, em que está em causa o exercício da função político-legislativa, da função jurisdicional e da função administrativa[41], mas também os litígios a que tal regime não seja aplicável. O ETAF refere-se à "*responsabilidade civil extracontratual das pessoas coletivas de direito público, incluindo por danos resultantes do exercício das funções [política,] legislativa e jurisdicional*"[42] (à exceção, por razões atinentes à separação e independência de jurisdições[43], da responsabilidade por erro judiciário cometido por tribunais de outras ordens de jurisdição e correspondentes ações de regresso) e, tratando-se da "*responsabilidade civil extracontratual dos demais sujeitos*"[44], considera as situações em *"seja aplicável o regime específico da responsabilidade do Estado e demais pessoas coletivas de direito público*"[45]. Quanto à "*responsabilidade civil extracontratual dos titulares de órgãos, funcionários, agentes, trabalhadores e demais servidores públicos, incluindo ações de regresso*", o aditamento do termo trabalhadores parece convocar a inclusão na jurisdição administrativa das situações de responsabilidades dos trabalhadores de entidades públicas com relações de emprego abrangidas pelo Código de Trabalho, o que só será o caso quando se lhes aplique o regime da responsabilidade civil extracontratual pública[46] [47].

A alteração aos enunciados atuais traduz-se, respetivamente:

a) Na supressão do trecho "*questões em que, nos termos da lei, haja lugar a*" (responsabilidade civil extracontratual das pessoas coletivas de direito público…), que poderia sugerir, embora ilogicamente, que a delimitação da competência se aferia pela plausibilidade da procedência da invocação do regime de responsabilidade;

b) Na expressa menção à responsabilidade pelo exercício da função política,

---

Acórdãos do Tribunal de Conflitos de 26.09.2013, proc. n.º 011/13; de 30.05.2013, proc. n.º 021/13, de 25.09.2012, proc. n° 012/11; de 14.03.2013, proc. n° 05/13; e de 04.06.2013, proc. n° 01/13.

40. Ac. do TC Conflitos de 09.06.2010, processo n.º 08/10.

41. Cfr. artigo 1.º, n.º 1, do Regime, aprovado pela Lei n.º 67/2007, de 31.12.

42. Cfr. alínea f) do n.º 1 do artigo 4.º do ETAF (versão atual e do projeto).

43. Vieira de Andrade, *A Justiça Administrativa*, cit., p. 120.

44. É a alínea h) do n.º 1 do artigo 4.º do ETAF, segundo o projeto de revisão.

45. Cfr. Ac. do Tribunal de Conflitos de 18.12.2013, processo n.º 028/13.

O Tribunal considerou que, "*pela forma como a Autora configura a relação jurídica, a Ré incorre em responsabilidade civil por negligência na vigilância de um troço de Autoestrada cuja gestão lhe estava concessionada, dando azo a que um canídeo surgisse na mesma, provocando um acidente, com prejuízos para um veículo da Autora*". Mais considerou que "*este quadro factual não se enquadra juridicamente na previsão do artigo 1º nº 5 da Lei 67/2007*" e, consequentemente, que, para dirimir o litígio, era competente a jurisdição civil.

46. De acordo com o artigo 1.º, n.º 5, os "*trabalhadores, titulares de órgãos sociais, representantes legais ou auxiliares*" podem responder, nos termos daquele regime, "*por ações ou omissões que adotem no exercício de prerrogativas de poder público ou que sejam reguladas por disposições ou princípios de direito administrativo*".

47. Desta feita, limita-se o alcance da remissão para os tribunais judiciais na alínea b) do n.º 4 do artigo 4.º do ETAF (projeto).

o que é consentâneo com a previsão, no regime de responsabilidade civil do Estado citado, da "responsabilidade civil por danos decorrentes do exercício da função *político*-legislativa" (itálico nosso), com o paralelismo de liberdade conformativa de ambas as funções e com o princípio geral de responsabilidade jurídica dos poderes públicos pelas suas ações ou omissões funcionais[48];

c) No acrescento referido do termo "trabalhadores" ao elenco de designações abstratamente possíveis (que usa, mesmo que abandonadas pelo legislação do emprego público[49]) para os que, a qualquer título, exerçam funções ou prestem serviço a uma entidade pública;

d) E na substituição da expressão "sujeitos privados" por "demais sujeitos", o que parece querer, por um lado, afastar conflitos de jurisdição associados à determinação da qualificação do sujeito ou entidade demandada e, por outro lado, garantir a inclusão de toda a "atividade pública lesiva", designadamente dos órgãos do Estado não integrados na Administração Pública, de acordo com as exigências do Direito europeu[50]. Neste âmbito, destaca-se a *Sentencia do Tribunal Supremo espanhol* de 27.11.2009, RCA 603/2007, relativa à "*responsabilidad patrimonial del Estado por anormal funcionamiento de la Oficina del Defensor del Pueblo*", que afirmou a responsabilidade deste, para além da previsão legal de que não pode ser julgado ou responsabilizado pela sua atuação no exercício do cargo[51];

e) Em sede de responsabilidade, é de notar a inclusão na jurisdição administrativa, tal como decorria já da jurisprudência, da "*competência para*

48. Cfr. artigo 22.º da CRP.
Assim, por exemplo, o *Conseil d'Etat,* **no caso** *CE, ASSEMBLEE, du 30 mars 1966, 50515, compagnie générale d'énergie radioélectrique* **(in http://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTex-te=CETATEXT000007635415&dateTexte=), apreciou** o pedido da referida empresa, que alegou «*avoir droit au paiement d'une indemnité à la charge de l'Etat français à raison du préjudice résultant de la rupture d'égalité devant les charges publiques que la signature par le Gouvernement français d'accords internationaux entravant ou retardant le règlement de sa créance a entraînée pour elle*».

49. Com efeito, a legislação do emprego ou função pública não utiliza hoje as designações de funcionários, agentes e, muito menos, "servidores públicos". Esta não tem conteúdo próprio, sequer apoio constitucional e não inclui, como defende Vieira de Andrade, "*os trabalhadores em regime contratual privado*" (*A Justiça Administrativa*, 13.ª edição, Almedina, 2014, p. 108).

50. Como refere Florence Chaltier, "*la demande sociale, relayée par le droit européen, celui de l'Union européenne, comme celui des droits de l'homme, conduit à ce que toute activité publique dommageable puisse faire l'objet d'un recours en responsabilité*» – «*Rapport d l'atelier 3*», in *Le juge administratif et l'Europe: le dialogue des juges*, *Actes du Colloque du 50e anniversaire des Tribunaux administratifs*, Sous la direction de Boleslaw Lukaszewicz et Henri Oberdorff, Colloque organisé les 12 et 13 mars 2004 par la section Rhone-Alpes de l'Institut français des Sciences administratives à Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 2004, p. 275 (sublinhado nosso).

51. *Crónica de la jurisprudência del Tribunal Supremo*, Ano judicial 2009-2010, p. 58 (em *http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder_Judicial/Tribunal_Supremo/Jurisprudencia/Jurisprudencia_del_TS*. *Cfr., também, artigo 6.º, n.º 2, 2.ª parte, da Ley Orgánica n.º 3/1981, de 06.04, disponível in http://www.defensordelpueblo.es/es/Quienes/Que/Anexos/LeyOrganica3-1981.html - consulta última em 23.05.2014).*

> *dirimir os litígios nos quais devem ser conjuntamente demandadas entidades públicas e privadas entre si ligadas por vínculos jurídicos de solidariedade, designadamente por terem concorrido em conjunto para a produção dos mesmos danos ou por terem celebrado entre si contrato de seguro de responsabilidade*"[52].

1.2.7. As "*situações constituídas em via de facto*" pela Administração[53] [54] são uma expressão intrusiva, ademais sem título jurídico, do agir administrativo, que contendem com a tutela dos direitos de outros sujeitos[55]. Se a intervenção dos tribunais administrativos já poderia ser obtida no âmbito geral da "*tutela de direitos fundamentais e outros direitos e interesses legalmente protegidos, no âmbito de relações jurídicas administrativas e fiscais*", o certo é que, tradicionalmente, a proteção jurisdicional contra tais situações estava associada à ideia dos tribunais judiciais como guardiões da propriedade[56] e da liberdade.

A este título é expressiva a formulação do acórdão do tribunal francês de conflitos de *27 mars 1952, Dame de la Murette, n° 01339*[57]:

> "*…il appartient à l'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle, de statuer sur les conséquences de tous ordres des atteintes arbitraires à cette liberté, celles-ci ayant, par elles-mêmes, le caractère d'une voie de fait*».

A alteração traduz, pois, a assunção desta função de proteção (jurisdicional) também pelos tribunais administrativos.

1.2.8. A previsão da alínea j) do n.º 1 do artigo 4.º do ETAF (projeto) vai de encontro em geral ao disposto no artigo 37.º, n.º 2, alínea g), do CPTA, que

---

52. Cfr. *v.g.*, Ac. do TCA Norte de 28.06.2013, 00447/09.7BEPRT ("(…) *As ações emergentes de responsabilidade civil extracontratual de entidade pública e sociedade empreiteira, por ato de gestão pública, podem ser intentadas também contra a pessoa jurídica privada - seguradora - para quem esta, por contrato de seguro anterior, haja transferido a sua responsabilidade*." – sublinhados nossos); no mesmo sentido, Ac. do STA de 04.11.2009, processo n.º 020/09; e Ac. do TCA Norte de 07.08.2007, processo n.º 00441/05.7BEPNF-A.

53. Cfr. alínea i) do n.º 1 do artigo 4.º do ETAF (projeto).

54. O artigo 37.º, n.º 2, alínea i) do projeto de revisão do CPTA, passa consentaneamente a ter a seguinte reação: "*Condenação da Administração à adoção das condutas necessárias ao restabelecimento de direitos ou interesses violados, incluindo em situações de via de facto, desprovidas de título que as legitime*."

55. Um ação judicial, neste caso, "*perseguirá, normalmente, detener esa actuación y obtener algún*
*tipo de compensación por los daños causados*"- ALEJANDRO HUERGO LORA, "Un Contencioso-Administrativo sin Recursos ni Actividad Impugnada", in *Revista de Administración Pública* septiembre-diciembre (2012), p. 68.

56. No Ac. do Tribunal da Relação de Lisboa de 19.05.2011, 666/03.0TBLNH.L1-6. O Tribunal conclui, designadamente, que: "*Por erro da expropriante ou da(s) empresa(s) ou entidade(s) que procedeu à edificação da rotunda, foi ocupada e utilizada uma área do prédio do Autor superior aquela que lhe foi expropriada (385 m2), mantendo-se essa parte do terreno ainda na titularidade do Autor e dos demais comproprietários, tendo estes, por conseguinte, e em função da propriedade sobre a mesma, direito à sua restituição*."

57. In http://arianeinternet.conseil-etat.fr/arianeinternet/getdoc.asp?id=1430&fonds=DTC&item=1.

identifica como pretensão dedutível através de ação judicial administrativa a "*condenação ao pagamento de indemnizações decorrentes da imposição de sacrifícios por razões de interesse público", assim como por "afetação do conteúdo essencial de direitos*".

A condenação ao pagamento de indemnização "devida por expropriações, servidões e outras rest to desta um aspeto essencial da aplicação do Código das Expropriações, depois de na reforma de 2002/203 terem sido contempladas as questões relativas ao exercício do direito de reversão[58].

1.2.9. No que se refere aos litígios relativos a "relações jurídicas entre pessoas coletivas de direito público ou entre órgãos públicos, reguladas por disposições de direito administrativo e fiscal"[59], destaca-se: ***i)*** a supressão da referência "*ao âmbito dos interesses que lhes cumpre defender*"; e ***ii)*** a precisão ou circunscrição da competência dos tribunais administrativos às relações interinstitucionais e interorgânicas disciplinadas "*por disposições de direito administrativo e fiscal*".

Trata-se de alterações que vão de encontro a observações que vinham sendo feitas na doutrina e, no caso especificamente do trecho suprimido, trata-se de separar o que releva em sede de delimitação do âmbito da jurisdição da questão da legitimidade[60] [61].

1.2.10. O enunciado da alínea m) do n.º 1 do artigo 4.º do projeto em causa é o mesmo da alínea l) do n.º 1 do artigo 4.º atual, salvo na parte em que este dispõe "*e desde que não constituam ilícito penal ou contraordenacional*". Por um lado, parece ser desnecessário o esclarecimento de que as violações dos bens jurídicos que refere enquanto constituam ou constituam também ilícito penal não são apreciadas enquanto tais pelos tribunais administrativos. Por outro lado, parte das contraordenações passam a estar contempladas na alínea n). A disposição refere-se à prevenção, cessação e reparação de violações, por entidades públicas, dos "valores e bens constitucionalmente protegidos" da saúde pública, habitação, educação, ambiente, ordenamento do território, urbanismo, qualidade de vida, património cultural e bens do Estado[62]. Há uma dimensão pública da proteção destes que avulta[63] ou que está amiúde presente mesmo quando a afetação da sua disciplina jurídica ou a intervenção pública regulatória se projeta na esfera das relações jurídicas entre privadas ou coincide com interesses individuais

58. Mário Aroso de Almeida, *Manual de Processo Administrativo*, cit., pp. 125 e 180 e 181; Sérvulo Correia, *Direito do Contencioso Administrativo* I, Lex, Lisboa, 2005, pp. 708 e 709; e artigo 5.º da Lei n.º 13/2002, de 19.02.

59. Cfr. alínea. j) do n.º 1 do artigo 4.º do ETAF (atual) e alínea l) do n.º 1 do artigo 4.º do ETAF (projeto de revisão).

60. O que é ainda destacado pela alteração às disposições dos artigos 55.º, n.º 1, alínea d), e 68.º, n.º 1, alínea d), do CPTA.

61. Cfr. *v.g.* Pedro Costa Gonçalves, "A justificabilidade dos litígios entre órgãos da mesma pessoa coletiva pública", in *CJA* n.º 35, setembro / outubro 2002, pp. 11 a 23.

62. Sem inteira coincidência, porém, com os referidos no artigo 52.º, n.º 3, da CRP.

63. Carla Amado Gomes, "O artigo 4.º do ETAF: Um Exemplo de *Creeping Jurisdiction*? Especial (mas Brevíssima Nota Sobre o Artigo 4.º/1/l do ETAF", citado, pp. 413 e segs.

de fruição daqueles[64]. A violação pelas entidades públicas dos bens referidos pode ter lugar através de atos autorizativos jurídico-públicos[65], da omissão de intervenção (*v.g.*, pela prática de atos jurídicos adequados ou pela realização operações de fiscalização), da projetada prática de atos lesivos[66] ou de atuações diretamente ofensivas de normas de proteção respetivas[67].

A norma refere-se às violações "*cometidas pelas entidades públicas*", pelo que não contemplará as situações a que se refere o artigo 37.º, n.º 3, do CPTA, em que um particular intenta uma ação contra outro particular por violação deveres jurídico-administrativos, cujo enquadramento será, então, de fazer na alínea a) do n.º 1 do artigo 4.º do ETAF[68].

1.2.11. Passam a estar incluídas no âmbito da jurisdição administrativa as "*impugnações judiciais de decisões da Administração Pública que apliquem coimas, no âmbito dos ilícitos de mera ordenação social, por violação de normas de direito administrativo em matéria de ambiente, ordenamento do território, urbanismo, património cultural e bens do Estado*"[69].

Desta feita, continuam fora do âmbito da jurisdição administrativa a generalidade dos litígios relativos a processos de contraordenação, desde logo aqueles da responsabilidade das entidades administrativas independentes com funções de regulação e supervisão, para os quais existe o tribunal da concorrência, regulação e supervisão (de competência especializada e de competência territorial alargada[70]), ao qual compete "*conhecer das questões relativas a recurso, revisão e execução das decisões, despachos e demais medidas em processo de*

64. No Ac. da Relação de Lisboa de 06.05.2010, processo n.º 3956/09.4TBOER.L1-8, não obstante o tribunal ter considerado que estava em causa um caso de saúde pública, concluiu pela competência dos tribunais judiciais, nos seguintes termos:
"*6. A Exma. Magistrada do Ministério Público descreve uma matéria de facto de onde se pode concluir que há uma família que vive numa fração autónoma cada vez mais degradada por falta de higiene e de salubridade; é uma família muitíssimo problemática, cuja degradação tem provocado inúmeros e relevantes dissabores à vizinhança, desde cheiros nauseabundos a invasões de baratas – trata-se de um caso de saúde pública. // 7. Decorre do Decreto-Lei n.º 82/2009, de 2 de Abril que a autoridade de saúde tem toda a legitimidade para intervir num caso como o peticionado. // 8. Uma vez que não existe na relação jurídica em causa qualquer das características da relação jurídica administrativa, em que o Estado aparece revestido com os seus poderes de 'jus imperii', compete ao Tribunal cível conhecer do pleito, e não ao Tribunal administrativo*".

65. J.J. Gomes Canotilho, "Atos autorizativos jurídico-públicos e responsabilidade por danos ambientais", in *Boletim da Faculdade de Direito,* Coimbra, volume 69, 1993, pp. 1-69.

66. Cfr. artigo 37.º, n.º 2, alínea c), do CPTA.

67. Carla Amado Gomes, *Introdução ao Direito do Ambiente*, AAFDUL, 2012, pp. 209 a 214; e 2.ª edição, 2014, pp. 269 a 274.

68. No Ac. da 1.ª Secção do TCA Norte de 26.01.2006, 01157/05.0BEBRG foi analisado o pedido de um particular de intimação para proteção de direitos, liberdades e garantias contra o Município de Viana do Castelo e outros particulares vizinhos, o primeiro por não ter diligenciado pela execução da sua decisão de encerramento da oficina dos segundos cujo funcionamento alegaram violar o seu direito à integridade física, psíquica e da saúde.

69. Cfr. alínea n) do n.º 1 do artigo 4.º do ETAF (projeto de revisão).

70. Cfr. artigo 83.º, n.º 2, da Lei n.º 62/2013, de 26.08 (Lei da Organização do Sistema Judiciário).

*contraordenação legalmente suscetíveis de impugnação*" daquelas entidades, assim como das "*decisões da Autoridade da Concorrência proferidas em procedimentos administrativos a que se refere o regime jurídico da concorrência, bem como da decisão ministerial"* autorizativa de operação de concentração que faça prevalecer interesses outros sobre a concorrência[71] e das demais decisões daquela autoridade que admitam recurso, nos termos previstos no regime jurídico da concorrência[72] [73]. Os problemas de determinação do tribunal competente não ficam inteiramente resolvidos (salvo quanto à Autoridade da Concorrência), pois nem todas as decisões e atuações daquelas entidades se resumem aos processos de contraordenação[74]. É de notar, igualmente, que a norma não refere nem as sanções acessórias nem as medidas cautelares. As primeiras, associando-se à aplicação de coimas, estarão igualmente compreendidas no enunciado, que diz menos do que quereria dizer. As segundas não pressupõem um procedimento sancionatório, mas consubstanciam imposições típicas do poder de autoridade pública, cujo controlo jurisdicional se inscreve no âmbito da jurisdição administrativa[75].

1.2.12. Atribui-se aos tribunais administrativos a competência para a assegurar a execução do cumprimento de obrigações ou a execução de limitações decorrentes atos administrativos que não possam ser executados coercivamente pela Administração, situações em que as entidades públicas para fazerem valer os seus direitos ou garantir a proteção dos seus interesses tem de recorrer à via judicial[76], de que constituem exemplos atuais a obtenção de mandado judicial por parte da Administração para, por exemplo, fazer cumprir obrigações de limpeza de terrenos ou de obter a execução da determinação de retirada de prédio de animais por razões de higiene e saúde pública[77].

---

71. Cfr. artigo 34.º *do Decreto -Lei n.º 10/2003, de 18 de janeiro* (alterado pelo Decreto-Lei n.º 166/2013, d 27.12).

72. Cfr. artigo 112.º, n.º 1, da Lei n.º 62/2013, de 26.08 (Lei da Organização do Sistema Judiciário).

73. Refira-se ainda que, nos termos da Lei n.º 62/2013, é da competência do tribunal da propriedade intelectual conhecer do "*recurso e revisão das decisões ou de quaisquer outras medidas legalmente suscetíveis de impugnação tomadas pelo INPI, I. P., em processo de contraordenação*" (artigo 111.º); da competência do tribunal marítimo conhecer dos "recursos das decisões do capitão do porto proferidas em processo de contraordenação marítima" (artigo 113.º); e da competência das "secções do trabalho julgar os recursos das decisões das autoridades administrativas em processos de contraordenação nos domínios laboral e da segurança social" (artigo 126.º, n.º 2); e que às secções de competência genérica, "julgar os recursos das decisões das autoridades administrativas em processos de contraordenação, salvo os recursos expressamente atribuídos a secções de competência especializada de instância central ou a tribunal de competência territorial alargada" (artigo 130.º, n.º 1, al. e)) e, havendo desdobramento das "secções de matéria criminal" em secções de pequena criminalidade, compete a estas decidir dos "recursos das decisões das autoridades administrativas em processo de contraordenação a que se refere a alínea *e*) do n.º 1, quando o valor da coima aplicável seja igual ou inferior a € 15 000, independentemente da sanção acessória" (artigo 130, n.º 1, al. f)).

74. Maria Fernanda Maças, "O controlo jurisdicional das autoridades reguladoras independentes", cit., pp. 30 e ss.

75. Cfr. artigo 4.º, n.º 1,alínea b), do ETAF. Ver Carla Amado Gomes, *Introdução ao Direito do Ambiente*, cit., p. 162; 2.ª edição, p. 220.

76. Cfr. alínea p) do n.º 1 do artigo 4.º do ETAF.

77. No Ac. da Relação de Lisboa de 12.12.2006, processo n.º 9896/2006-7 (disponível em

Trata-se de ir de encontro à projetada alteração ao regime da execução dos atos administrativos definido no CPA, que passa a assentar no "*princípio de que a execução coerciva dos atos administrativos só pode ser realizada pela Administração nos casos expressamente previstos na lei*"[78].

Nos termos do CPA, a "execução de obrigações pecuniárias" segue, no entanto, o processo de execução fiscal, tal como regulado "na legislação do processo tributário"[79]. Segundo VIEIRA DE ANDRADE, o cometimento aos tribunais tributários da respetiva competência constitui "*um desvio interno às regras de competência, que se compreende por razões de tradição, embora os tribunais administrativos passem a estar em condições de proceder a tal execução, tal como são competentes para a execução de sentenças administrativas contra particulares (artigo 157, n.º 2, do CPTA), incluindo as de condenação em pagamento de quantias, e lhes cabe a execução judicial dos atos administrativos contra particulares, quando não impliquem prestações pecuniárias*"[80].

*1.3. A delimitação negativa do âmbito da jurisdição administrativa*

1.3.1. A delimitação negativa é feita, naquele que passa a ser o n.º 3 do artigo 4.º do ETAF, nos mesmos termos que atualmente e, portanto, com carácter exemplificativo; e, naquele que passa a ser o n.º 4 do mesmo artigo, com redução àquelas que são as situações previstas nas alíneas a) e d) do n.º 3 atual.

Em sede de delimitação negativa, mantém-se a disposição nos termos da qual "[e]*stá nomeadamente excluída do âmbito da jurisdição administrativa e fiscal a apreciação de litígios que tenham por objeto a impugnaç*ão"[81] de "*atos de outras funções estaduais*"[82]; e dos "*atos relativos ao inquérito e instrução criminais, ao exercício da ação penal e à execução das respetivas decisões*" cuja apreciação se faz no quadro dos tribunais judiciais, por entroncarem, associarem-se ou consubstanciarem no exercício da ação penal[83].

---

www.dgsi.pt), o qual concluiu: "*O procedimento cautelar comum intentado pela Câmara Municipal pedindo a emissão de mandado a fim de os serviços competentes da requerente poderem aceder ao imóvel do requerido em cumprimento de embargo de obra realizada sem licença é da competência material dos tribunais judiciais (…), não se confundindo a emissão do mandado com a atividade fiscalizadora propriamente dita nem com a decisão administrativa em si de embargar a obra que esteja a ser efetuada sem licenciamento …*" (sublinhado nosso).

78. Cfr. exposição de motivos da proposta de lei e o artigo 176.º do projeto de revisão do CPA.

79. O artigo 179.º do Projeto de revisão do CPA (artigo 155.º) estabelece: "*Quando, por força de um ato administrativo, devam ser pagas prestações pecuniárias a uma pessoa coletiva pública, ou por ordem desta, segue-se, na falta de pagamento voluntário no prazo fixado, o processo de execução fiscal, tal como regulado na legislação do processo tributário*."

80. VIEIRA DE ANDRADE, *A Justiça Administrativa* (Lições), Almedina, 9.ª Edição, 2009, p. 129.

81. Parte inicial do n.º 2 do artigo 4.º do ETAF (versão atual) e n.º 3 do artigo 4.º do ETAF (versão do projeto).

82. VIEIRA DE ANDRADE, *A Justiça Administrativa*, cit., p. 119.

83. VIEIRA DE ANDRADE considera que se trata de disposição que subtrai à jurisdição administrativa o conhecimento de "*atos de natureza administrativa*", "*subtração que se justifica pela tradição, mas sobretudo pela força atrativa do processo penal, numa matéria cujo julgamento compete à jurisdição comum*" (*A Justiça Administrativa,* cit., pp. 120 e 121).

O advérbio "nomeadamente" mantém em aberto a identificação de outros litígios que não se inscrevam, por natureza ou por opção legislativa, na esfera da jurisdição administrativa.

1.3.2. Entre os atos excluídos da jurisdição administrativa e fiscal figuram os "atos praticados no exercício da função política". Não obstante o entendimento geral de que deve ser adotado um conceito restrito de atos políticos[84] [85], os tribunais administrativos, a partir de enunciados genéricos, declinam várias vezes a sua competência com fundamento no carácter político dos atos submetidos ao seu julgamento[86].

Na exposição de Motivos da *Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa*, em Espanha [87], pode ler-se:

> "*La Ley parte del principio de sometimiento pleno de los poderes públicos al ordenamiento jurídico, verdadera cláusula regia del Estado de Derecho. Semejante principio es incompatible con el reconocimiento de cualquier categoría genérica de actos de autoridad --llámense actos políticos, de Gobierno, o de dirección política- excluida «per se» del control jurisdiccional. Sería ciertamente un contrasentido que una Ley que pretende adecuar el régimen legal de la Jurisdicción Contencioso-administrativa a la letra y al espíritu de la Constitución, llevase a cabo la introducción de toda una esfera de actuación gubernamental inmune al Derecho. // En realidad, el propio concepto de «acto político» se halla hoy en franca retirada en el Derecho público europeo. Los intentos encaminados a mantenerlo, ya sea delimitando genéricamente un ámbito en la actuación del Poder ejecutivo*

84. Diogo Freitas do Amaral, *Direito Administrativo*, vol. IV, lições policopiadas, Lisboa, 1988, pp. 161, 162 e 164; Marcelo Rebelo de Sousa, *Lições de Direito Administrativo*, I, Lex, Lisboa, 1994/1995, p. 8; Mário Aroso de Almeida, *Manual de Processo Administrativo*, 1.ª ed., Almedina, Coimbra, 2010, p. 188; João caupers, "Atos políticos: contributo para a sua delimitação, Anotação ao Acórdão do Tribunal Central Administrativo (2.º Juízo), de 7 de Fevereiro de 2013, Processo 5849/1", in *CJA*, n.º 98, março-abril de 2013, p. 5. E com relevância para o caso objeto de anotação, de promoção à categoria de embaixadores, que o legislador classifica como correspondendo ao exercício da função política, no sentido da preclusão desta classificação, ver Ac. do TEDH proferido no caso Vilho Eskelinen e outros c. Finlândia, de 17.04.2007, queixa n.º 63235/00.

85. Alexandre Claudo fala num declínio na invocação pelo juiz administrativo francês da teoria dos atos políticos, a qual considera corresponder mais a "política jurisprudencial" do que uma teoria assente em bases sólidas. Cfr. *L'Irrecevabilité en Contentieux Administratif Français*, Logiques Juridiques, L'Harmattan, 2009, pp.373 a 380

86. Ac. do STA (1.ª Secção), de 09.12.2010, proc. 855/10: "*A função política consiste na definição e prossecução do interesse geral da coletividade e na correspondente escolha das opções destinadas à melhoria, preservação e desenvolvimento do modelo económico e social escolhido, por forma a que os cidadãos se possam sentir seguros e possam alcançar os bens materiais e espirituais que o mesmo é suscetível de lhes proporcionar.*"
No Ac. de 18.12.2013, processo n.º 0856/10, a 1.ª Secção do STA afirmou: "*Deste modo, e porque o Governo tem competências política e administrativa e porque esta última se materializa em atos administrativos que podem estar inclusos em diploma legislativo - pese embora não ser essa a regra – é fundamental apurar se uma determinada decisão decorre da sua da função política ou da sua atividade administrativa pois que só esta é suscetível de controlo judicial.*"

87. In http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/l29-1998.html,

> *regido sólo por el Derecho constitucional, y exento del control de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, ya sea estableciendo una lista de supuestos excluidos del control judicial, resultan inadmisibles en un Estado de Derecho*."

O facto de um ato envolver "espaços reservados à escolha política" não obsta, como destaca o Tribunal Constitucional italiano na Sentença n.º 81, de 05.04.2012, a que:

> esta "*escolha tenha os seus limites nos princípios de natureza jurídica previstos no ordenamento jurídico, tanto ao nível constitucional quanto no plano legislativo; quando o legislador fixa parâmetros de legalidade, estes devem ser observados, no respeito dos princípios fundamentais do Estado de Direito*". O "*poder discricionário, mesmo o poder amplíssimo relativo a uma ação do governo, é limitado por vínculos decorrentes das normas que assinalam os seus confins ou direcionam o seu exercício", constituindo o respeito o respeito dos mesmos uma sua "condição de legitimidade e de validade, sindicável nas sedes próprias*"[88].

Acresce ter presente, como notou ainda o mesmo tribunal, os vínculos jurídicos não descaracterizem atos políticos, mas delimitam o seu espaço de ação e, nesta medida, definem o âmbito da sua sindicabilidade.

Como refere Paulo Otero, "[a] *politicidade da decisão administrativa, além de subordinada à Constituição – tal como sucede com a decisão legislativa –, não pode deixar de se encontrar também limitada pela lei: a Constituição e a lei são limites que se impõem a todas as estruturas administrativas, isto mesmo quando está em causa decisões dotadas de politicidade*"[89].

Ondem existem limites jurídicos tem de existir garantia da sua observância e, portanto, também tutela jurisdicional[90]. Onde acabam os limites da esfera de jurisdição de uma categoria de tribunais deveria começar uma outra. O que não deve é haver isenções de controlo da observância do Direito[91] e de garantia de tutela jurisdicional plena e efetiva dos direitos das pessoas[92]. Faria mais sentido colocar a questão da medida do controlo jurisdicional a partir da medida específica da respetiva discricionariedade e dos limites jurídicos dos atos políticos[93].

---

88. In http://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2012&numero=81 (consulta última em 06.05.2013).

89. "A dimensão política da Administração Pública", in *Estudos em Homenagem ao Prof. Jorge Miranda*, Vol. IV, Edição da FDUL, Coimbra Editora, 2012, p. 732.

90. De acordo com Vincenzo Caianiello, *Manuale di Diritto Processuale Amministrativo*, UTET, 1990, p. 96.

91. Vincenzo Caianiello, *Manuale di Diritto Processuale Amministrativo*, cit., p. 96.

92. Cfr. artigo 13.º da Convenção Europeia para a Salvaguarda dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais e artigo 20.º da CRP.

93. Vieira de Andrade questiona "*se não deveria admitir-se, quer a responsabilidade civil, quer mesmo a impugnação de certos atos políticos do Poder Executivo, designadamente dos órgãos regionais …*" (*A Justiça Administrativa*, cit., p. 120, nota 191); Sentencia núm. 161/1988 de 20septiembreRTC\1988\161 Tribunal Constitucional espanhol (Sala Primera), in http://www.parlament.cat/porteso/rec_doc/doc_parlam/Jurispr_TC.pdf ("*...la realidad es que*

1.3.3. Em sede de delimitação negativa, continuam excluídos do âmbito da jurisdição administrativa e fiscal os litígios relativos à "*responsabilidade por erro judiciário cometido por tribunais pertencentes a outras ordens de jurisdição, bem como das correspondentes ações de regresso*", como já referido. A solução suscita dificuldades práticas quando está igualmente em causa a responsabilidade pela violação do direito a uma decisão em prazo razoável, quer para interessado, desde logo porque tem de intentar duas ações em tribunais de ordens jurisdicionais distintas, quer para o julgador, que tem de atentamente separar as duas dimensões.

Para a opção legislativa parece ser decisiva uma razão de especialização, atendível[94], embora se possa observar que o erro judiciário relevante é o erro evidente e/ou grosseiro[95].

Continuam igualmente excluída a "*apreciação de litígios decorrentes de contratos individuais de trabalho, ainda que uma das partes seja uma pessoa coletiva de direito público, com exceção dos litígios emergentes de contratos de trabalho em funções públicas*". Esta exclusão compreende-se pelo facto do regime laboral ser, no essencial, o do Código do Trabalho[96]. Assim, por exemplo, por apelo à natureza do contrato e ao regime jurídico aplicável, o *Tribunal de conflits, no Arrêt 19 janvier 2004*, *Mme Devun eta autres c/ Commune deSAint-Chamond*, n.º 3393, decidiu que "*la juridiction de l'ordre judiciaire*" era competente para decidir sobre o despedimento dos trabalhadores de uma associação cultural privada subsidiada pela referida autarquia e cuja atividade passou a ser assegurada por esta, uma vez que no momento da transferência da atividade, eram trabalhadores com "*relações de direito privado decorrentes do contrato de trabalho inicialmente celebrado com a associação*"[97].

Não podem na exclusão, ser considerados os litígios relativos à formação dos respetivos contratos, sujeita que está a vinculações intrinsecamente jurídico-públicas, associadas à disputa por vários interessados da vantagem ou bem públicos que consubstanciam os respetivos empregos e, para que a celebração

---

*toda actividad de control conlleva una intervención en la actividad controlada, y que tal intervención ni de suyo supone una «obstrucción» ni mucho menos, si realmente lo constituyera, sería causa bastante para impedir el ejercicio de la facultad que compete a los Diputados de la Cámara*").

94. Carla Amado Gomes, "O artigo 4.º do ETAF: Um Exemplo de *Creeping* Jurisdiction? …", citado, p. 406.

95. Cfr. artigo 13.º do Regime de Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado, citado.

96. Entendemos, assim, não ser certo aventar ter sido revogado o artigo 83.º da Lei 12-A/2008, de 27.2 (LVCR), cujo n.º 1 dispõe: "*Os tribunais da jurisdição administrativa e fiscal são os competentes para apreciar os litígios emergentes das relações jurídicas de emprego público*."
Embora uma relação jurídica de emprego público não tenha necessariamente um título jus-administrativo, é inequívoco que a LVCR não pretendeu dispor sobre o regime de pessoal das entidades públicas excluídas fora do seu âmbito de aplicação, como é o caso das entidades com regime laboral privado.

97. Cfr. «Le Tribunal des conflits et l'article L. 122-12 du code du travail», de Francis Donnat e Didier Casas, e o Acórdão 'T. confl. 19 janvier 2004, Mme Devun et autres c/ Commune de Saint-Chamond'», in *AJDA* n.º 8/2004, 1er mars 2004, pp. 432 a 435.

do contrato não seja um obstáculo à obtenção de tutela jurisdicional, também os litígios sobre a sua validade fundados na preterição daqueles.

## 2. Questões relativas à competência em razão da hierarquia

Associando-se, em parte, às alterações verificadas no âmbito da jurisdição administrativa, o STA (Secção do CA), passa a conhecer dos litígios relativos a ações ou omissões do Supremo Tribunal de Justiça, do Conselho Superior da Magistratura e dos Tribunais da Relação, assim como dos seus Presidentes. Clarifica-se, ainda, a sua competência relativamente às ações ou omissões do STA, do Supremo Tribunal Militar e dos Tribunais Centrais Administrativos, incluindo os respetivos presidentes[98].

Mantém-se as situações anteriores de reserva de foro relativamente às ações ou omissões das entidades enunciadas no artigo 24.º (competência da Secção do Contencioso Administrativo) do ETAF, mesmo quanto àquelas em relação às quais é mais duvidoso que se justifique, como é o caso das ações e omissões do Conselho de Ministros e do Primeiro-Ministro.

O projeto de revisão nada dispõe sobre a atual reserva de competência dos tribunais centrais administrativos "*para conhecer, em 1.ª instância, dos processos relativos a atos administrativos de aplicação das sanções disciplinares de detenção ou mais gravosas*"[99], deixando incólume o assim disposto no artigo 6.º da Lei n.º 34/2007, de 13.08, para além da "*intervenção dos juízes e dos assessores militares do Ministério Público junto dos tribunais administrativos*"[100]. Tal deve ser olhado com reserva[101], por constituir uma espécie de ressonância de um «foro militar»[102]. Recorde-se, designadamente, que o artigo 211.º, n.º 3, da CRP, apenas permite que da "composição dos tribunais de qualquer instância" façam parte "um ou mais juízes militares" se estiver em causa o "julgamento de crimes de natureza militar".

## 3. O funcionamento dos tribunais administrativos de círculo com juiz

98. Cfr. artigo 24.º do ETAF (projeto).

99. Cfr. artigo 6.º da Lei n.º 34/2007, de 13.08.

100. Regulada pelo disposto na Lei n.º 79/2009, de 13.08.

101. Pode ainda ser destacada, como nota Mário Aroso de Almeida, a "disfuncionalidade" da atribuição desta competência aos tribunais centrais administrativos em contraponto com o facto de os demais atos do Ministro da Defesa serem da competência dos tribunais administrativos de círculo – *Manual de Processo Administrativo*, cit., p. 198. O autor critica também a intervenção dos assessores militares do MP, que dificultam a obtenção da tutela jurisdicional, designadamente por alongarem a duração do processo (p. 498).

102. A formação de julgamento no tribunal central administrativo integra um juiz militar como juiz-adjunto. E está prevista a emissão de parecer por assessor militar (artigos 3.º e 4.º da Lei n.º 79/2009, de 13.08).

**singular**

Outra das alterações ao ETAF é a do funcionamento dos tribunais administrativos de círculo com juiz singular, exceto nas situações de julgamento alargado previstas no CPTA[103], como acontece nos processos em massa e quando esteja em causa a apreciação de litígio que coloque questão de direito nova que suscite dificuldades sérias e possa vir a ser suscitada noutros litígios[104]. De acordo com a exposição de motivos, dá-se "*resposta a anseio já antigo*" e põe termo "*a uma situação - reclamações para a conferência, que em nada estava a prestigiar o funcionamento da justiça administrativa*"[105].

*3.1. A decisão dos processos por juiz singular como instrumento de promoção da duração razoável do processo*

O funcionamento dos tribunais de primeira instância com juiz singular é referenciado, nas orientações do Conselho da Europa, como um instrumento de promoção da duração razoável dos processos judiciais.

A Comissão para a Eficiência da Justiça, em *Compendium of "best practices" on time management of judicial proceedings*, de 08.12.2006, entre outras medidas para fazer face às pendências e aumentar a produtividade dos juízes, indica o aumento do recurso a juiz singular[106]. No estudo da mesma Comissão *Length of court proceedings in the member states of the Council of Europe based on the case law of the European Court of Human Rights*, de 31.07.2012, o uso sistemático de "*multi-member tribunals (benches)*" é apontado como causa dos atrasos judiciais[107] [108].

---

103. "*Artigo 40.º // […] // 1 – Exceto nos casos em que a lei processual administrativa preveja o julgamento em formação alargada, 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*".

104. Em relação aos "processos em massa", o artigo 48.º, n.º 6, do CPTA (projeto) dispõe: "*Ao processo ou processos selecionados segundo o disposto no n.º 1 é aplicável o disposto neste Código para os processos urgentes e no seu julgamento intervêm todos os juízes do tribunal ou da secção*."
O artigo 93.º do CPTA (projeto), com a epígrafe "julgamento em formação alargada e consulta prejudicial para o Supremo Tribunal Administrativo", dispõe, no seu n.º 1: "*Quando à apreciação de um tribunal administrativo de círculo se coloque uma questão de direito nova que suscite dificuldades sérias e possa vir a ser suscitada noutros litígios, pode o respetivo presidente, por proposta do juiz da causa, adotar uma das seguintes providências: // a) Determinar que no julgamento intervenham todos os juízes do tribunal, sendo o quórum de dois terços* (…)".

105. Cfr. exposição de motivos, p. 3.

106. "Increasing the use of a single judge instead of a panel" (ponto 5.5).

107. In https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&Instra- netImage=2204779&SecMode=1&DocId=1965298&Usage=2.

108. Cfr., também, Marco Fabri and Nadia Carboni, (IRSIG-CNR), *Saturn Guidelines for Judicial Time Management Comments and Implementation Examples*, Strasbourg, 4 March 2013, CEPEJ-SATURN(2013)4, in http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/ReseauTrib/4_2013_Saturn_15_Guide-lines_Plus_IRSIG_draft_121112.pdf.

O funcionamento dos tribunais de primeira instância em juiz singular constitui, pois, um instrumento de promoção da duração razoável do processo, da mesma forma que o podem ser, a título de exemplo, a fixação de objetivos relativos a percentagens de conclusão de processos dentro de certos períodos de tempo por articulação do presidente do tribunal e do presidente da secção e entre aquele e cada juiz[109] [110] e a limitação de atividades extrajudiciais dos juízes e tribunais[111].

Esta é de resto uma preocupação na reforma dos sistemas de justiça em vários outros países. Assim, por exemplo, a Itália, interpelada muitas vezes pelo TEDH por violação do direito a uma decisão judicial em prazo razoável (artigo 6.º da CEDH), promoveu, entre outras medidas, o recurso ao juiz singular em detrimento de a um coletivo[112] ou a "uma formação de três juízes"[113].

Relativamente à questão de saber se a ação de execução de sentença de anulação deve ser julgada por juiz singular[114], o TCA Sul no Acórdão do 2.º Juízo de 05.12.2013, processo n.º 09508/12 (relatora: Sofia David), considerou que "*as regras que o ETAF e o CPTA criaram para a ação administrativa especial e para a competência da indicada formação de três juízes, são regras únicas, apenas aplicáveis a este tipo de ação, que não se alargam aos demais meios processuais e designadamente ao processo executivo*", apontando para uma regra de decisão por juiz singular e destacando, por outro lado, a possibilidade do juiz titular do processo optar por submeter o processo a decisão alargada de três juízes, "*mormente face a uma muito especial complexidade do processo, fazendo uso dos seus poderes de adequação formal*". Não obstante o acerto do decidido, parece resultar dos preceitos relativos ao processo executivo citados no acórdão

109. Ferruccio Auletta, "La ragionevole durata del processo amministrativo", in *Diritto Processuale Amministrativo*, n. 4, dez. 2007, Anno XXV, pp. 959-978 e, *v.g.*, Ac. do TEDH de 18.10.2007, Branko ŽUNIČ c. Eslovénia, queixa n.º 24342/04.

110. O artigo 74.º, n.º 2, alínea m), do ETAF comete esta responsabilidade ao Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais.

111. E ainda a adoção pelo juiz de medidas de gestão processual ( Elizabeth Fernandez, "O Código de Processo nos Tribunais Administrativos à luz do novo Código de Processo Civil", in *CJA*, n.º 102, nov.-dez. 2013, p. 12) e o disposto no artigo 156.º do CPC *ex vi* artigo 1.º e artigo 29.º, n.º 3, do CPTA (proposta de lei relativa à revisão do CPTA) - José Lebre de Freitas, "Sobre o Novo Código de Processo Civil (uma visão de fora)", in *Revista da Ordem dos Advogados*, Ano 73, Jan./ Mar. 2013, p. 27.

112. Marco Fabri, "Ways of protection of the right to a trial within a reasonable time – countries 'experiences, The Italian maze towards trials within reasonable time", in *The right to trial within a reasonable time and short-term reform of the European Court of Human Rights*, Directorate General of Human Rights and Legal Affairs, Council of Europe (in http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cddh/Publications/bledproceedings_book.pdf), p. 17 ("*In addition, in order to increase court productivity, the jurisdiction of a single judge was increased so as to replace the usual panel of three*."); pp. 30 e 31 ("*Common policy measures for fair and efficient court proceedings // Irrespective of the reforms that have taken place in the period 1998-2002, other common policies to stimulate a fair and efficient court proceeding have been introduced. One might think of the following measures: // promoting a single judge at the district courts for a majority of cases*").

113. Atual artigo 40.º, n.º 3, do ETAF e Carlos Alberto Fernandes Cadilha, in *Dicionário de Contencioso Administrativo*, Livraria Almedina, Coimbra, 2006, pp. 672 a 674.

114. Por aplicação do artigo 40º, n.º 1, do ETAF (versão atual).

a ideia de que o julgamento do processo segue a regra do processo declarativo[115]. A questão está pendente de análise em sede de recurso de revista[116].

A opção pelo juiz singular no projeto de revisão do ETAF deve ser compensada pela efetiva garantia de recurso para um tribunal superior, que, em regra, o direito a um processo justo postula (salvaguardando a maior ponderação e objetividade do julgamento que a atribuição da competência a três juízes pode propiciar[117]). Este aspeto é destacado na Recomendação Rec(2004)20 do Conselho da Europa sobre o controlo jurisdictional dos atos da administração[118], que estabelece: "*The decision of the tribunal that reviews an administrative act should, at least in important cases, be subject to appeal to a higher tribunal, unless the case is directly referred to a higher tribunal in accordance with the national legislation*."

De igual modo, em França, "*la possibilite qu'un juge unique statue*" é encarada como uma forma, entre outras, de face assegurar o julgamento dos casos num prazo razoável [119]. Contudo, destaca-se: "*Ces procédures ne doivent toutefois jamais porter atteinte au droit au recours*».

*3.2. A reclamação para a conferência de decisão proferida por um único juiz sendo devido o julgamento por formação de três juízes*

O julgamento por juiz singular de processos que devem ser julgados por tribunal coletivo ou em formação de três juízes[120] projeta-se sobre a validade das sentenças[121].

De acordo o artigo 27.º, n.º 1, alínea i), do CPTA, o juiz relator (num coletivo de juízes) pode "*proferir decisão quando entenda que a questão a decidir é simples, designadamente por já ter sido judicialmente apreciada de modo uniforme e reiterado, ou* [quando entenda] *que a pretensão é manifestamente infundada*". E de acordo com o n.º 2 do mesmo artigo, cabe reclamação para a conferência dos "despachos do relator", salvo "dos de mero expediente", dos acórdãos que admitam recurso e daqueles do TCA que não admitam recurso de acórdão do mesmo tribunal.

As situações de julgamento alargado, às quais se passa a circunscrever a exigência de decisão por tribunal coletivo, não permitirão em regra ter por verificado o

115. Designadamente, dos artigos 165º, n.º 4, in fine, 166º, n.º 2, 171º, n.º 4 e 177º, n.º 4,do CPTA, que o acórdão destaca.

116. Ac. da 1.ª Secção do STA de 03.04.2014, processo n.º: 0324/14.

117. Ac. da 1.ª Secção do STA de 16.01.2014, proc. n.º 01161/13.

118. Cfr. Ponto 4, al. i. da

119. Justice Administrative et État de droit, Intervention de Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'État, à l'Institut d'études judiciaires de l'Université Panthéon-Assas sur le thème «*Justice administrative et État de droit*», le lundi 10 février 2014, ponto 4, in http://www.conseil-etat.fr/fr/discours-et-interventions/justice-administrative-et-etat-de-droit-k9w-kk5.html (consulta última em 26.05.2014).

120. O artigo 40.º, n.º 3, do ETAF (versão atual) dispõe: "*Nas ações administrativas especiais de valor superior à alçada, o tribunal funciona em formação de três juízes, à qual compete o julgamento de matéria de facto e de direito*."

121. Cfr. artigo 195.º, n.º 1, do CPC *ex vi* artigo 1.º do CPTA.

pressuposto de que depende a aplicação da alínea i) do n.º 1 do artigo 27.º do CPTA, ou seja, a simplicidade da(s) questão(ões) a decidir, pelo que o problema da aplicação desta norma tenderá a perder relevância.

No entanto, importa ter presente que o controlo da bondade das decisões em que o juiz do processo, mesmo sem invocar aquela disposição, optava por decidir sozinho tem sido pouco eficaz.

As dificuldades quanto à questão de saber se a situação deve ser suscitada mediante reclamação para a conferência ou mediante recurso – num contexto generalizado de utilização abusiva ou duvidosa da citada disposição – vêm esvaziando a possibilidade da respetiva correção e vêm-se projetado sobre a própria garantia de recurso jurisdicional.

Considera a jurisprudência administrativa que a reclamação para a conferência é o meio idóneo para corrigir a situação (da incompetência do juiz para decidir sozinho) e que a invocação pelo juiz da alínea i) do n.º 1 do artigo 27.º do CPTA é desnecessária, face à evidência de que (num processo de ação administrativa especial de valor superior à alçada [122]) efetivamente decidiu sozinho[123].

A redação do n.º 2 do artigo 27.º do CPTA[124] ao referir-se à reclamação dos "despachos" não é, *prima facie*, clara. No entanto, a menção aos despachos de mero expediente como não estando abrangidos, juntamente com a exemplificação da simplicidade das questões com o apelo à sua apreciação em decisões anteriores assim como a menção do carácter infundado da pretensão apontam para decisões que, em regra, não serão despachos, mas sentenças[125]. A forma própria de reparação do vício da sentença traduzido na preterição da colegialidade quando a lei a impõe será assim a repetição do julgamento, desta feita por uma formação de três juízes[126].

A dimensão concreta que o assunto assumiu, num contexto de adoção como prática de julgamento por juiz singular de processos que deveriam ser decididos por uma formação de três juízes[127], deveria ter motivado, no mínimo, a inclusão

122. Quanto ao contencioso pré-contratual, cfr., Ac. do 2.º Juízo do TCA Sul de 07.03.2010, 09605/13; Ac. do 2º JUÍZO do CA de 07.03.2013, 09393/12; Ac. do 2.ºJuízo do CA do de 14.08.2013, proc. n.º 10238/13; e Ac. do STA de 05.12.2013, processo n.º 01360/13.

123. Ac. da 1.ª Secção do STA de 16.01.2014, proc. n.º 01161/13.

124. A redação da norma é a seguinte: "*Dos despachos do relator cabe reclamação para a conferência, com exceção dos de mero expediente, dos que recebam recursos de acórdãos do tribunal e dos proferidos no Tribunal Central Administrativo que não recebam recursos de acórdãos desse tribunal*."

125. Ac. do 2.º Juízo do CA do TCA Sul de 21.03.2013, proc. n.º 09473/12: "*E também não se trata de uma decisão proferida nos termos do artigo 27º, nº 1, al. i), do CPTA, que não foi invocado, nem tinha que o ser, visto ter-se conhecido de uma exceção, em sede de saneador, e não do mérito da ação*." (sublinhado nosso) Ver, também, Aroso de Almeida e Carlos Fernandes Cadilha, *Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativo,* 3.ª edição revista, 2010, pp. 180 e 181.

126. Cfr. sumário do Ac. da 1.ª Secção de 14.03.2014, processo n.º 01263/06.3BEBRG.

127. Para o Ac. do 2.º Juízo do CA do TCA Sul de 07.02.2013, 08481/12, "*A 1ª instância e as partes não podem ignorar os comandos imperativos dos arts. 40º nº 3 do ETAF e 27º nº 1*

de informação precisa, nos ofícios de notificação das sentenças, quanto à aplicação do n.º 2 do artigo 27.º.

E se é verdade que, relativamente à possibilidade da convolação do recurso em reclamação, há que atender aos interesses da contraparte ou recorrido, também é verdade que, uma vez percecionado o obstáculo processual em que se estava a converter a prática de decisão pelo juiz de processos que deveriam ser decididos por formação de três juízes[128], haveria que ter promovido a respetiva correção e o teor das notificações das sentenças proferidas ao abrigo do artigo 27, n.º 1, al. i), do CPTA, o que poderia ter sido diligenciado pelos presidentes dos tribunais de primeira instância e pelo Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais[129].

Ter-se-ia prevenido a litigância não despicienda que se veio a gerar, com vários acórdãos a pronunciar-se sobre o alcance das normas referidas[130], mesmo depois da publicação do acórdão de uniformização de jurisprudência (Acórdão n.º 3/2012[131]) no sentido de ser devida reclamação para a conferência.

Não tendo tal sido feito e considerando o cerceamento da possibilidade de recurso perante um quadro normativo não inteiramente claro e/ou adulterado pela prática dos próprios tribunais, há, relativamente a recursos anteriores à fixação da jurisprudência pelo Acórdão do STA[132] n.º 3/2012, que ser muito cuidadoso na rejeição dos recursos onde a questão se suscita[133].

---

*alínea i) e nº 2 do CPTA*."

128. Como se refere no Ac. da 1.ª Secção do STA de 30.04.2013, 0532/13, "[a] *prolação em primeira instancia de sentença por juiz singular em ação que preenche a previsão do n.º 3 do art.º 40.º do ETAF (ação administrativa especial de valor superior à alçada), sem invocar os pressupostos da al. i) do art.º 27.º do CPTA quanto à competência do juiz relator… parece corresponder a um modo de funcionamento divulgado na primeira instancia* …".

129. Nos termos do artigo 43.º, n.º 3, alínea f), do ETAF, cabe ao presidente do tribunal administrativo de círculo "*o acompanhamento do…trabalho*" dos juízes e "*a realização de reuniões periódicas, apresentando ao Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais relatórios sobre as mesmas*".

130. A título de exemplo, do TCA Norte: *i)* Ac. da 1.ª Secção de 11.04.2014, 01114/07.1BEBRG; *ii)* Ac. da 1.ª Secção de 03.05.2013 00885/09.5BEAVR; *iii) Ac. da 1.ª Secção de 11.04.2013, processo n.º* 09567/12; ***iv)*** Ac. da 1.ª Secção do TCA Norte 28.06.2013, processo n.º 00359/11.4BEPNF. Cfr., igualmente, a título de exemplo, o Ac. da 1.ª Secção do STA de 15.05.2014, processo n.º 01695/13; e da mesma secção e data, o acórdão proferido no processo n.º 01789/13.

131. Ac. do Pleno da 1.ª Secção, processo n.º 420/12, in *Diário da República, 1.ª série, N.º 182, 19 de setembro de 2012, pp. 5278 e ss.;* cfr., também, Ac. da 1.ª Secção do STA de 03.04.2014, processo n.º 0298/14; e Ac. da 1.ª Secção do STA de 03.04.2014, processo n.º 0324/14.

132. Ao qual compete pronunciar-se, "*na sua qualidade de regulador do sistema e no papel de garante de uma boa administração da justiça em sentido objetivo …, para a previsibilidade das decisões judiciais, a segurança e a uniformidade do direito*" (Ac. da 1.ª Secção do STA de 30.04.2013, processo n.º 0532/13).

133. Tiago Serrão e Marco Caldeira defendem, relativamente aos recursos interpostos (em prazo) anteriormente ao Acórdão do STA n.º 3/2012, a sua convolação em reclamação (que deve ser tida por tempestivamente apresentada). Em síntese, destacam: *i)* ser postulada pela razão de ser da convolação e pela própria utilidade desta; *ii)* constituir um imperativo do princípio da cooperação processual, orientado à garantia do conhecimento do mérito da causa; *iii)* o facto

Tanto mais quando é inequívoca a intenção recursória e quando a decisão por um coletivo de juízes em 1.ªinstância não equivale à decisão por um coletivo de juízes em 2.ª instância[134].

Pelo que não se pode dizer que "[a] *reclamação para a conferência prevista no n.º 2 é uma forma como outra qualquer de reagir contra decisões desfavoráveis*". A reclamação para a conferência não é equivalente ao recurso e não é possível dispensar a confirmação – em concreto – da ideia de garantia adicional ou de uma garantia que acrescenta ao recurso[135].

Caso a questão da incompetência funcional não tivesse sido suscitada no recurso, este certamente não deixaria de ser apreciado. Ou seja, o resultado prático da jurisprudência em causa é o seguinte:

a) O de premiar os recorrentes que omitem (e portanto, obrigá-los a omitir, se quiserem ver o seu recurso ser apreciado) como fundamento do recurso a violação do artigo 27.º, n.º 1, alínea i), do ETAF;

b) O de, não obstante as inúmeras vezes em que os tribunais superiores analisaram a questão, nunca ter sido emitido uma «sentença-modelo», ou sido discutido e apreciado o que é uma questão simples para efeitos de aplicação do artigo 27.º, n.º 1, alínea i), do ETAF.

## 4. A constituição de equipas extraordinárias de juízes nos tribunais tributários

O ETAF não se posiciona face às equipas extraordinárias de juízes nos tribunais tributários. De acordo com o princípio do juiz natural, "*as regras sobre a jurisdição e sobre a competência devem evitar que o juiz possa ser escolhido, em cada caso, por uma das partes*"[136] [137]. A distribuição dos processos, desde logo, entre as Secções de um mesmo Tribunal Administrativo deve obedecer a critérios predeterminados por lei. Veda a atribuição a juiz extraordinário de casos particulares e determinados.

---

de, à luz do princípio *pro actione*, não poder ser desconsiderada a "*intenção, expressamente manifestada nos autos, de impugnar a sentença proferida por juiz singular em primeira instância*" ("As reclamações para a conferência na jurisprudência administrativa: análise crítica", in *O Direito*, Ano 145.º, 2013, III, pp.641 a 661, *maxime*, pp. 654 a 661).

134. Ponto 4, al. i. da *Recommendation Rec(2004)20*, cit.: "*The decision of the tribunal that reviews an administrative act should, at least in important cases, be subject to appeal to a higher tribunal, unless the case is directly referred to a higher tribunal in accordance with the national legislation*."

135. Cfr. Ac. do STA n.º 03/2012.

136. Franco Gaetano Scoca (a cura di), *Giustizia Amministrativa*, G. Giappichelli Editore, Torino, p. 153.

137. Cfr. também Cap. III, n.º 24 *da Recommendation CM/Rec(2010)12*: "*The allocation of cases within a court should follow objective pre-established criteria in order to safeguard the right to an independent and impartial judge. It should not be influenced by the wishes of a party to the case or anyone otherwise interested in the outcome of the case*".

A Recomendação n.º R (94) 12, do Comité de Ministros do Conselho da Europa sobre a Independência, Eficiência e Papel dos Juízes[138] postula:

> "*A case should not be withdrawn from a particular judge without valid reasons, such as cases of serious illness or conflict of interest. Any such reasons and the procedures for such withdrawal should be provided for by law and may not be influenced by any interest of the government or administration. A decision to withdraw a case from a judge should be taken by an authority which enjoys the same judicial independence as judges*." (sublinhado nosso)

A Lei 59/2011, de 28.11, criou duas equipas extraordinárias de juízes tributários[139], com juízes escolhidos pelo CSTAF, "*com a missão de movimentarem os processos fiscais de valor superior a um milhão de euros pendentes nos respetivos tribunais*" e, eventualmente, noutros tribunais.

Não obstante o "*carácter excecional*" da medida e a fixação da "*duração máxima de um ano*", esta pode "*ser prorrogada pelo período necessário, por deliberação do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, se os fins para os quais as equipas são criadas não tiverem sido plenamente alcançados*"[140]. Como não é credível que de forma plena os fins venham a ser alcançados, a prorrogação parece, assim, ser possível por tempo indefinido.

Consta da deliberação do referido, reportando-se a relatório preliminar do Governo, o seguinte: "*Em termos dos montantes envolvidos nos processos de impugnação judicial de valor superior a 1 milhão de euros, a 17 de maio de 2011, parece existir uma sobrevalorização em cerca de 50% dos valores das causas face ao valor efetivamente em disputa judicial, o que parece indiciar que a leitura simples dos valores das causas para este tipo de processos conduza a uma sobrestimação da sua relevância no conjunto do sistema judicial*"[141].

Na mesma deliberação, consta igualmente o seguinte: "*Assim, se é certo não existirem evidências, nos dados analisados, que nos levem a concluir que as task forces permitem obter ganhos de eficácia e eficiência na resolução deste tipo de processos, não deixa no entanto de se salientar que, atendendo à confiança revelada pelos magistrados judiciais no funcionamento destas equipes especiais, entende-se ser desejável estender o seu funcionamento por um período temporal que, no limite, não deverá exceder 12 meses*. (…)" (sublinhado nosso).

O argumento da confiança dos próprios decisores, atento o carácter delicado do que está em causa, parece ser insuficiente para fundamentar a opção.

---

138. *Adopted by the Committee of Ministers on 13 October 1994 at the 518th meeting of the Ministers' Deputies* (in https://wcd.coe.int/com.instranet...).

139. Uma equipa extraordinária de juízes tributários do Tribunal Tributário de Lisboa, integrada por quatro juízes e uma equipa extraordinária de juízes tributários do Tribunal Administrativo e Fiscal do Porto, integrada por três juízes.

140. Cfr. artigo 5.º, n.º 1, da Lei n.º 59/2011.

141. A deliberação é de 02.12.2012 e está disponível em http://www.cstaf.pt/Relatorios%20Troika/T12_Prorroga%C3%A7%C3%A3o%20EEJT.pdf (consulta última em 27.05.2014).

## 5. Alterações com relevo no plano da imparcialidade no exercício da função jurisdicional

5.1. O direito a um processo justo, na sua dimensão funcional, compreende a exigência de "*garantias relativas à posição e às funç*ões *do juiz (terceiridade e imparcialidade)*"[142], de equidistância em relação às partes e aos interesses em causa no processo[143] [144]. Associa-se aqui a ideia de «juiz justo» à de processo justo como uma das condições de possibilidade do próprio exercício da função jurisdicional[145].

A imparcialidade, de acordo com a jurisprudência do TEDH, relativamente ao artigo 6.º da CEDH, exige: ***i)*** que o tribunal não seja influenciado por prejuízos ou preconceitos pessoais (imparcialidade subjetiva); ***ii)*** e "*deve oferecer suficientes garantias*" sobre a sua imparcialidade, de modo que fica excluída qualquer dúvida sobre a mesma (imparcialidade objetiva)[146] [147].

Neste plano, põe em causa a imparcialidade "*a intervenção a montante de um juiz no mesmo caso*"[148]; devendo *"existir diversidade das pessoas físicas às quais é confiada a decisão"* sobre um mesmo ato ou caso, desde logo "*em duas instâncias diferentes*"[149], para evitar que o juiz seja predeterminado por uma sua anterior tomada de posição ou juízo prévio quanto ao caso[150].

O n.º 4 do artigo 17.º, do Projeto de revisão do ETAF dispõe: "*Salvo no caso de recurso para a uniformização de jurisprudência ou quando tal seja necessário à observância do disposto no número anterior* [exigência da presença de, pelo menos, dois terços dos juízes] *não podem intervir no julgamento no Pleno os*

142. Margherita Ramajoli, "Giusto processo e giudizio amministrativo", in *Diritto Processule Aamministrativo*, n.º 1/2013, XXXLI, p. 118.

143. Margherita Ramajoli, "Giusto processo e giudizio amministrativo", cit., p. 119 e pp. 123 e 124.

144. Considerandos 190 e 191 do Ac. do TEDH de 06.05.2003, Kleyn e outros c. Holanda, processos n.ºs 39343/98, 39651/98, 43147/98 e 46664/99. A independência afere-se: *(i)* pelo modo de provimento ou designação; *(ii)* pela existência de garantias contra pressões externas; *(iii)* pela aparência de independência. A imparcialidade requer que o tribunal seja "*subjectively free of personal prejudice or bias*" e, do ponto de vista objetivo, que existam "garantias suficientes para excluir qualquer dúvida" sobre a imparcialidade do tribunal. No Acórdão foi discutido o facto de "*Council of State* [Holland]*'s institutional structure allowed certain of its ordinary councillors to exercise both advisory and judicial functions*".

145. Margherita Ramajoli, "Giusto processo e giudizio amministrativo", cit., p. 118; e Franco Gaetano Scoca (a cura di) *et al*., *Giustizia Amministrativa*, cit., p. 152.

146. Entre muitos, Ac. do TEDH de 22.06.2004, Pabla KY c. Finlândia, queixa n.º 47221/99, § 27.

147. Ac. do TEDH de 06.03.2003, Kleyn e o. c. Holanda, queixas n.ºs 39343/98, 39651/98, 43147/98 and 46664/99: "*Under the objective test, it must be determined whether, quite apart from the judges' personal conduct, there are ascertainable facts which may raise doubts as to their impartiality. In this respect even appearances may be of a certain importance. What is at stake is the confidence which the courts in a democratic society must inspire in the public and above all in the parties to proceedings*".

148. *La justice administrative en Europe*, cit., p. 58.

149. *La justice administrative en Europe*, cit., p. 58.

150. Franco Gaetano Scoca (a cura di), *Giustizia Amministrativa*, cit., p. 155.

*juízes que tenham votado a decisão recorrida*." Alarga-se, desta feita, a previsão que resulta do CPC de acordo com a qual o juiz está impedido de intervir "[q] *uando se trate de recurso interposto em processo no qual tenha tido intervenção como juiz de outro tribunal, quer proferindo a decisão recorrida, quer tomando de outro modo posição sobre questões suscitadas no recurso*"[151].

5.2. Relevante no plano da imparcialidade é igualmente a alteração respeitante aos (à ordenação dos) critérios de ordenação dos candidatos ao provimento das vagas para tribunais superiores, que se traduz no esbater, ainda que de forma não significativa, do valor das tarefas ou funções não jurisdicionais[152].

Importa ter presente as possibilidades conferidas pelo estatuto dos magistrados judiciais de exercício de comissões de serviço não judiciais[153] e, bem assim, de cumulação de funções docentes e de investigação (ainda que não remuneradas)[154]. De acordo com o Comité de Ministros do Conselho da Europa: "*Judges should avoid <u>any other activity outside the courts</u> as this can compromise the appearance of impartiality and organisational performance*"[155] (sublinhado).

Este não tem sido o caso português. Para agravar este estado de coisas, as tarefas ou funções extrajudiciais têm sido valorizadas ou especificamente valorizadas nos concursos de acesso à categoria de juiz dos tribunais superiores[156].

A conjugação das duas realidades é suscetível de projetar-se indevidamente no exercício imparcial da função jurisdicional, pelo que a alteração referida pode ser vista como um primeiro passo no sentido de ser prestada maior atenção ao problema.

## 6. Conclusões

Do exposto, destaca-se em conclusão os seguintes aspetos:

1. As alterações propostas no projeto de revisão do ETAF vão no sentido de

151. Artigo 115/1-c), do CPC.

152. Cfr. artigo 61.º,n.º 2, do Projeto de revisão do ETAF.

153. Cfr. artigos 54.º a 58.º do Estatuto dos Magistrados Judiciais (Lei n.º 21/85, de 30.07, na versão que considera as sucessivas alterações).

154. Cfr., *v.g*., artigo 13.º, n.º 1, do Estatuto dos Magistrados Judiciais.

155. CM(2007)8 Addendum 4 6 February 2007, European Commission for the efficiency of justice (CEPEJ) – Abridged report of the 8th plenary meeting (Strasbourg, 6-8 December 2006): Task Force on timeframes of proceedings (CEPEJ-TF-DEL) - Report "Time management of justice systems: A Northern Europe study" [989 meeting], in https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1091057&Site=COE#P740_66541 (consulta última em 29.04.2014).

156. De que é exemplo do contrário, e portanto ilustrativo do «estado das coisas», a discussão do posicionamento dos candidatos ao concurso para juiz desembargador do TCA Sul, centrada na quantificação das atividades extrajurisdicionais dos respetivos candidatos, o Ac. da 1.ª Secção do STA de 15.05.2014, processo n.º 037/14.
Do relato que nele é feito da situação curricular de diversos candidatos, verifica-se que foi inclusive considerado a um dos candidatos o exercício do cargo de escolha política de diretor-geral da Administração direta do Estado.

tornar mais clara a delimitação dos litígios cuja apreciação cabe aos tribunais administrativos; e de fazer coincidir o âmbito da jurisdição administrativa com o das controvérsias jurídico-administrativas.

2. O projeto de revisão do ETAF recupera para a jurisdição administrativa litígios jurídico-administrativos cometidos a outras ordens jurisdicionais e, através de disposição residual, chama a si o julgamento de outras "relações jurídicas administrativas" que não estejam já mencionadas pelo enunciado das suas alíneas.

3. No que respeita à especialização da jurisdição subjacente à disposição de atribuição de competência residual aos tribunais administrativos para conhecer dos conflitos relativos às relações jurídico-administrativas, a mesma mostra-se em tensão com as disposições legais expressas vigentes que encontram para certos tipos de litígios emergentes de relações daquele cariz jurisdições distintas.

4. Pode, no entanto, compatibilizar-se com o carácter relativo da reserva constitucional à jurisdição administrativa da referida categoria de litígios.

5. É adotada como regra o funcionamento dos tribunais administrativos de círculo com juiz singular.

6. Esta regra constitui uma das medidas inscritas em recomendações Conselho da Europa sobre o direito a uma decisão judicial em prazo razoável.

7. O julgamento em tribunal coletivo mantém-se para situações em que é necessário definir «sentenças-modelo» para a resolução de litígios em massa ou juridicamente complexos e, portanto, quando pode contribuir para agilizar a resolução de vários outros processos.

8. A reclamação para a conferência, sendo o meio idóneo para suprimir a falta de decisão por tribunal coletivo ou por uma formação de três juízes, não deve ser preclusiva do recurso quando este se funde também noutros fundamentos e tenha sido deduzido em data anterior ao Acórdão de uniformização do STA n.º 3/2012.

9. A jurisprudência do Acórdão do STA n.º 3/2012 tem a seguinte consequência prática: ***i)*** se o recorrente invocar o vício de incompetência funcional o seu recurso não é admitido; ***ii)*** se omite esta invocação, prescindindo deste fundamento, o seu recurso é admitido.

10. O direito à tutela jurisdicional efetiva postula em regra a possibilidade de uma instância de recurso.

11. O Acórdão do STA n.º 3/2012 limita esta possibilidade num contexto de conhecida utilização geral questionável ou abusiva da norma que permite ao juiz julgar AAE de valor superior à alçada se as questões que se suscitam no processo são simples.

12. O exercício da função jurisdicional pressupõe garantias de imparcialidade do juiz (artigo 6.º da CEDH).

13. A possibilidade conferida pelo Estatuto dos Magistrados Judiciais de exercício de funções extrajurisdicionais juntamente com a prática da sua valorização em sede de concurso de promoção para juiz dos tribunais superiores é suscetível de projetar-se indevidamente no exercício imparcial da função jurisdicional.

***