

SÉRVULO CORREIA

DIREITO DO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO

I



LEX

ÍNDICE DO VOLUME I

Agradecimentos	9
Siglas e Abreviaturas	11
Plano da obra	15
Índice do volume I	21

INTRODUÇÃO

§ 1

CONCEITO DE CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

1. Variabilidade dos âmbitos atribuídos à noção de Contencioso Administrativo.....	31
2. O conceito de Contencioso Administrativo à luz da realidade jurídica portuguesa	33

§ 2

NATUREZA JURÍDICA DO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

3. Natureza institucional do Contencioso Administrativo	34
4. A instituição como forma cultural de vida.....	35
5. Correspondência entre o Contencioso Administrativo como realidade fenomenológica e os elementos da noção jurídica de instituição	36
6. O Direito do Contencioso Administrativo	37
7. Contencioso Administrativo e Justiça Administrativa	38

PARTE I

ORGANIZAÇÃO JURISDICIONAL, JURISDIÇÃO MATERIALMENTE ADMINISTRATIVA E MEIOS PROCESSUAIS: UMA REFLEXÃO ALARGADA

8. Razão de ordem	41
-------------------------	----

CAPÍTULO I O SISTEMA FRANCÊS

§ 3

GÉNESE E EVOLUÇÃO DO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FRANCÊS

9. A emergência do <i>administrador-juiz</i>	43
10. O início do processo de jurisdicionalização do <i>administrador-juiz</i> e a criação do <i>Conseil d'État</i>	45

11. A <i>jurisdição reservada</i> e a <i>jurisdição delegada</i>	45
12. O reforço das características jurisdicionais do <i>Conseil d'État</i>	46
13. O sistema na Segunda República	46
14. A emergência do <i>recurso por excesso de poder</i>	46
15. A aquisição de jurisdição própria pelo <i>Conseil d'État</i> e a instituição definitiva do Tribunal dos Conflitos	47
16. A reforma dos conselhos de prefeitura	47
17. O <i>arrêt Cadot</i> e a <i>competência por definição</i> dos tribunais administrativos	47
18. A instituição das <i>Cours administratives d'appel</i> e a acentuação do papel do <i>Conseil d'État</i> como tribunal de revista	48
19. O estatuto legislativo do juiz administrativo	49

§ 4

SITUAÇÃO ACTUAL E PERSPECTIVAS DO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FRANCÊS

20. A inserção orgânica dos tribunais administrativos na Administração Pública	50
21. O privilégio da decisão executória e o princípio geral da proibição das injunções jurisdicionais	52
22. A crise do recurso por excesso de poder	54
23. A contestação neo liberal do sistema de regime administrativo e o enquadramento da jurisdição administrativa pela jurisprudência constitucional e pela jurisprudência europeia	55
24. A viragem para o Século XXI	60
25. A reforma de 1995, o esbatimento da distinção entre recurso de anulação e recurso de plena jurisdição e o incremento dos poderes de injunção do juiz administrativo	61
26. A constitucionalização do Contencioso Administrativo e o alargamento dos poderes do juiz administrativo em face do legislador	66
27. O influxo do Direito Comunitário e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem sobre a jurisdição administrativa	69

CAPÍTULO II
O SISTEMA ALEMÃO

§ 5

GÊNESE E EVOLUÇÃO DO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ALEMÃO

28. O papel determinante do legislador	77
29. A fiscalização jurisdicional da Administração como imperativo do Estado de Direito e os dilemas da sua concretização histórica	77
30. A instituição dos primeiros sistemas de jurisdição administrativa	79
31. Os modelos objectivista e subjectivista da Alemanha do Norte e da Alemanha do Sul	81
32. As primeiras teorizações	84

33. O período de Weimar	89
34. A difícil sobrevivência no período nacional socialista	90

§ 6

SITUAÇÃO ACTUAL E PERSPECTIVAS DO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO ALEMÃO

35. A instituição da actual ordem jurisdicional administrativa	91
36. O princípio da colegialidade das formações de julgamento	94
37. O objecto da tutela e a gama dos meios processuais	95
38. Tipologia dos meios processuais principais	96
39. A acção de anulação de acto administrativo	97
40. A acção de condenação na prática de acto administrativo	98
41. A acção de declaração de existência ou inexistência jurídica de uma relação jurídico administrativa ou de nulidade de um acto administrativo	99
42. A acção de condenação da Administração em prestações diferentes da prática de um acto administrativo	100
43. A acção de fiscalização de normas jurídicas regulamentares	101
44. A tendencial exclusividade da natureza subjectivista da função jurisdicional e o seu progressivo enfraquecimento	102
45. A intensidade do controlo jurisdicional da margem de livre decisão administrativa	104
46. O sentimento de crise no sistema alemão de justiça administrativa	109
47. Algumas causas da morosidade da justiça administrativa	109
48. A relação entre a desvalorização dos vícios de procedimento e o excesso de intensidade de controlo da margem de livre decisão	110
49. O excesso de subjectivismo como factor de crise do sistema de justiça administrativa	111
50. Os inconvenientes do princípio do efeito suspensivo automático das acções de anulação	117

CAPÍTULO III
O SISTEMA INGLÊS

§ 7

GÉNESE E EVOLUÇÃO DO CONTROLO JURISDICIONAL
DA ACTIVIDADE ADMINISTRATIVA NA INGLATERRA

51. A consolidação de uma jurisdição administrativa e os obstáculos que a retardaram	123
52. A génese e a textura processualmente composta da <i>application for judicial review</i>	125
53. Os <i>administrative tribunals</i> e o respectivo exercício de actividade materialmente jurisdicional	128
54. As perturbações causadas pela dificuldade em distinguir entre actividade jurisdicional e actividade administrativa	131
55. A difícil elaboração de um corpo de princípios de Direito Administrativo e os seus reflexos de ordem processual	133

56. A dicotomia entre <i>judicial review</i> e <i>appeal</i> e o interesse na sua superação	137
57. O reconhecimento do Direito Público como categoria jurídica e a delimitação do âmbito da jurisdição administrativa	139
58. O legado de Albert Dicey e o preconceito contra a especialização de tribunais judiciais nas questões administrativas	140

§ 8

SITUAÇÃO ACTUAL E PERSPECTIVAS DO CONTROLO
JURISDICIONAL DA ACTIVIDADE ADMINISTRATIVA
NA INGLATERRA

59. A imprecisão do perímetro do Direito Público como causa de dificuldades na delimitação do âmbito de incidência da <i>application for judicial review</i>	146
60. Os problemas quanto à aplicabilidade dos meios processuais comuns aos litígios jurídico públicos	152
61. A dupla função subjectivista e objectivista da <i>application for judicial review</i> e os efeitos da segunda na amplitude da legitimidade processual activa	160
62. O alargamento dos parâmetros de controlo jurisdicional da discricionariedade administrativa	169
63. A evolução do sistema inglês de controlo jurisdicional da actividade administrativa sob influência do Direito Europeu	182

CAPÍTULO IV
O SISTEMA BRASILEIRO

§ 9

MOTIVO DA INDAGAÇÃO: A JUNÇÃO DO MONISMO DA
JUDICATURA COM O DUALISMO DO DIREITO SUBSTANTIVO

64. A participação da Ordem Jurídica brasileira no <i>arco ou círculo constitucional euro atlântico</i>	193
65. O interesse da análise dos processos de conjugação entre um Direito Administrativo substantivo assente nas formas típicas de conduta de matriz francesa e um Direito da jurisdição administrativa assente na competência dos tribunais comuns e no poder de injunção	195
66. A conjugação, na jurisdição administrativa, entre uma função subjectivista de garantia individual e uma função objectivista de protecção de interesses metaindividuais	198

§ 10

GÉNESE E EVOLUÇÃO DO CONTROLO JURISDICIONAL
DA ACTIVIDADE ADMINISTRATIVA NO BRASIL

67. A continuidade do emprego de meios processuais comuns num quadro judicialista e as hesitações perante o modelo francês de contencioso administrativo	199
68. A afirmação das características fundamentais do actual sistema de justiça administrativa no decurso das primeiras décadas de regime republicano: atribuição da jurisdição mate-	

rialmente administrativa aos tribunais comuns e preferência pelos remédios mandamen- tais	203
69. A primeira tentativa de instituição do mandado de segurança e as suas razões deter- minantes	208
70. A criação do mandado de segurança nos planos constitucional e legislativo e a con- solidação do instituto à luz da necessidade de um meio de tutela injuntivo	210

§ 11

SITUAÇÃO ACTUAL E PERSPECTIVAS
DO CONTROLO JURISDICIONAL DA ACTIVIDADE
ADMINISTRATIVA NO BRASIL

71. A enunciação constitucional das linhas basilares do regime de tutela jurisdicional nas controvérsias jurídico administrativas	214
72. Alguns equívocos quanto à ideia de <i>unicidade da jurisdição</i>	218
73. O sentido da reserva constitucional de jurisdição: a admissibilidade da prática de actos materialmente jurisdicionais por agências administrativas, ainda que sujeitas a controlo jurisdicional; a desnecessidade do esgotamento dos meios de impugnação administrativa	219
74. O respeito das competências administrativas: exigibilidade de uma pretensão do par- ticular resistida pela Administração como requisito do interesse de agir	222
75. A dispersão das competências jurisdicionais materialmente administrativas	223
76. O carácter dualista imperfeito ou relativo do sistema de meios processuais	227
77. O <i>habeas corpus</i>	229
78. O <i>habeas data</i>	230
79. O mandado de segurança	232
80. O mandado de segurança colectivo	244
81. O mandado de injunção	247
82. A acção popular	250
83. A acção civil pública	259
84. O papel do Ministério Público nas lides jurídico administrativas	265
85. A tutela cautelar	268
86. A intensidade de controlo da margem de livre decisão da Administração	271
87. Apreciação conclusiva: a) A desvalorização processual do acto administrativo	276
88. b) A liberdade de emprego pelo particular da acção civil comum para dirimir litígios jurídico administrativos passíveis de cognição em meio processual específico e a porosi- dade entre os meios processuais específicos	279
89. c) O reforço da vertente objectivista em consequência da introdução de meios processuais de defesa de interesses metaindividuais	284
90. d) Síntese	285

CAPÍTULO V
VISÃO INTEGRADA DAS CARACTERÍSTICAS E
TENDÊNCIAS EVOLUTIVAS DOS SISTEMAS ANALISADOS

§ 12
RAZÃO DE ORDEM:
GRELHA DE CONSONÂNCIA E SEUS AGENTES PRÓXIMOS

91. O propósito da análise de sistemas estrangeiros de jurisdição administrativa no contexto da presente obra	287
92. <i>Grelha de consonância</i> entre os quatro sistemas analisados e sua utilidade relativamente ao estudo do Direito português	288
93. Os principais factores causais de consonância	289

§ 13
FACTORES CAUSAIS DE CONSONÂNCIA
ENTRE OS SISTEMAS ANALISADOS

I. Consolidação e aprofundamento do direito dos cidadãos à tutela jurisdiccional efectiva perante a Administração	291
94. <i>Idem</i>	291
II. Crescente interligação dos Direitos Administrativos substantivos e processuais na base do aprofundamento e do alargamento de um corpo de princípios gerais	297
95. <i>Idem</i>	297
III. A existência de uma relação interactiva entre o âmbito de aplicação do Direito Administrativo e a delimitação do âmbito material, processual e orgânico das jurisdições administrativas	304
96. a) Os três níveis de interacção	304
97. b) A cláusula geral e a enumeração como técnicas de enunciação normativa da competência dos tribunais administrativos e, ou, da aplicabilidade de meios processuais administrativos	308
98. c) As dificuldades na determinação dos limites de aplicação do Direito Administrativo e os seus reflexos sobre o exercício da jurisdição	310
99. d) As áreas de interpenetração normativa público privada e os critérios de concretização da reserva de jurisdição dos tribunais administrativos e, ou, da obrigatoriedade ou da faculdade do emprego de meios processuais administrativos	315
100. e) Conclusão: o papel do juiz na demarcação interactiva dos limites de aplicação do Direito Administrativo e da jurisdição organicamente e, ou, processualmente administrativa	331
IV. Os reflexos da evolução do posicionamento do cidadão como sujeito de direito administrativo sobre a jurisdição administrativa	333
101. a) A evolução do posicionamento do cidadão como sujeito de direito administrativo	333
102. b) A inicial visão da jurisdição administrativa como actividade prioritariamente dirigida ao restabelecimento da efectividade das normas jurídicas administrativas violadas	334
103. c) A progressiva atribuição ao cidadão, pelos Direitos nacionais, da qualidade de sujeito fulcral de direito administrativo substantivo e processual	344

104. d) A evolução da jurisprudência do Tribunal de Justiça no sentido de um maior equilíbrio entre as funções objectivista e subjectivista da jurisdição administrativa e o seu impacte nos Direitos nacionais	351
105. e) A «abertura do processo comunitário ao cidadão europeu»	356
106. f) A fundamentalização do direito à tutela jurisdicional efectiva no âmbito do Direito Comunitário, a compatibilização desse direito com a subsistência de uma função objectivista da jurisdição administrativa e a interacção deste modelo com a configuração do direito à tutela jurisdicional efectiva nas ordens jurídicas dos Estados membros	360
107. g) As bases constitucionais para a subjectivização do Direito Administrativo no Brasil	364
108. h) Conclusões	364
V. O incremento do controlo jurisdicional da Administração	369
109. a) A diversificação dos poderes de pronúncia e a intensificação da sindicância da margem de livre decisão administrativa	369
110. b) A insuficiência do controlo parlamentar como causa da ampliação do controlo jurisdicional	369
111. c) Consolidação da fiscalização jurisdicional enquanto método principal de controlo da administração	375
112. d) A compatibilidade entre a injunção jurisdicional e o princípio da separação de poderes	383
113. e) A demarcação da margem de livre decisão administrativa	384
114. f) Os limites à sindicabilidade do preenchimento valorativo de conceitos jurídicos indeterminados	386
115. g) Paralelismo e dissemelhança na metodologia de controlo da discricionariedade e da margem de livre apreciação	392
116. h) Técnicas de controlo e intensidade legítima de controlo jurisdicional da margem de livre decisão administrativa	396
117. i) Conclusões: O aperfeiçoamento da definição do âmbito funcional da jurisdição materialmente administrativa: um programa para as próximas décadas	410

§ 14

CONCLUSÃO: OS PLANOS DE CONSONÂNCIA

118. Razão de ordem	413
119. Omnipresença e dualidade de papéis da jurisdição materialmente administrativa ...	414
120. Omnipresença de meios processuais específicos de composição dos litígios jurídico administrativos e diversidade dos graus e formas da sua interpenetração com o Direito Processual Civil	417
121. Tendência para a completude da gama estrutural de poderes decisórios do juiz das causas administrativas	423
122. Dever de respeito das competências da Administração pelo juiz dos litígios jurídico administrativos	431

PARTE II
GÉNESE E EVOLUÇÃO DO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO PORTUGUÊS

123. Razão de ordem	439
---------------------------	-----

CAPÍTULO I
CARACTERIZAÇÃO DOS PERÍODOS DA HISTÓRIA
DO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO PORTUGUÊS

§ 15
DE 1832 A 1933

124. As quatro fases da História do Contencioso Administrativo português	441
125. Características fundamentais da fase de 1832 a 1933	442
126. a) A cíclica hesitação entre o modelo monista e o modelo dualista de ordens jurisdicionais	443
127. b) A vagarosa transição do sistema do administrador juiz para o sistema dos tribunais administrativos	451
128. c) Morosidade da evolução do sistema de contencioso por atribuição ou enumeração para o de contencioso por definição	454
129. d) Evolução de uma função subjectivista para uma função objectivista da jurisdição	459
130. e) Tardia formulação de um regime processual específico	467
131. f) Predominância do contencioso da administração local	472
132. Características fundamentais da fase de 1933 a 1974	475
133. a) Consolidação de um modelo dualista de tribunais ordinários e tribunais administrativos	475

§ 16
DE 1933 A 1974

134. b) Titularidade de jurisdição própria por todos os tribunais administrativos	478
135. c) Estruturação complexa e desempenho de funções meramente jurisdicionais pelo Supremo Tribunal Administrativo	488
136. d) O contencioso de anulação como contencioso por definição	492
137. e) Constitucionalização da garantia de recurso contencioso de anulação dos actos administrativos definitivos e executórios	503
138. f) Larga dominância da função objectivista do Contencioso Administrativo	517
139. g) Aperfeiçoamento de regimes processuais específicos diferenciados para a administração central e a administração local no tocante à impugnação de actos administrativos	528
140. h) Surgimento incipiente da arbitragem	530

§ 17
DE 1974 A 2004

141. A incorporação dos tribunais administrativos e dos seus juízes no Poder Jurisdicional como início de uma nova fase da história do Contencioso Administrativo e o termo deste período em 1 de Janeiro de 2004, graças ao começo da aplicação da reforma de 2002-2003	533
142. A dinâmica evolutiva ao longo do período de 1974 a 2004 e o papel da jurisprudência	536
143. Progressivo aprofundamento da constitucionalização do Contencioso Administrativo	555
144. A evolução do quadro legislativo	576
145. Características fundamentais da fase de 1974 a 2004	583
146. a) Constitucionalização de todos os elementos estruturantes do Contencioso Administrativo	585
147. b) Integração dos tribunais administrativos no Poder Jurisdicional e estabilização da ordem jurisdicional administrativa através de uma garantia institucional	592
148. c) Diversificação da tipologia dos tribunais administrativos e do esquema das suas competências em razão da hierarquia	593
149. d) Aquisição pelo contencioso de plena jurisdição da natureza de contencioso por definição ou contencioso «próprio»	599
150. e) Omniabrangência da impugnação de normas regulamentares	603
151. f) Introdução de novos meios processuais acessórios	605
152. g) Jurisdicionalização da execução das sentenças administrativas	614
153. h) Intensificação do controlo da margem de livre decisão administrativa	618
154. i) Reforço da função subjectivista do Contencioso Administrativo, sem prejuízo da conservação de uma paralela função objectivista	632
155. j) Dinamização da acção popular como meio de defesa de interesses metaindividuais qualificados	649
156. l) Atenuação do dualismo de tramitações no recurso contencioso de anulação	670
157. m) Admissão legislativa expressa da arbitragem como modo de dirimir litígios emergentes de relações jurídicas administrativa	675

CAPÍTULO II
OS TRAÇOS MARCANTES DA REFORMA
DE 2002/2003

§ 18
AS LINHAS DE FORÇA DA MUDANÇA

I. Razão de ordem	691
158. Idem	691
II. Funcionalização da jurisdição administrativa à tutela efectiva das situações subjectivas individuais e de interesses metaindividuais qualificados e, ainda, ao controlo efectivo da juridicidade das formas típicas de conduta administrativa	692
159. a) Tópicos de análise	692

160. b) Sentido da reformulação da ordem jurisdicional administrativa	695
161. c) Ajustamentos no âmbito material da jurisdição administrativa	708
162. d) Funções da jurisdição administrativa: i) Tutela dos direitos e interesses legalmente protegidos	717
163. e) (Continuação): ii) Tutela de interesses metaindividuais qualificados	722
164. f) (Continuação): iii) Reinstauração da legalidade objectiva ou controlo jurídico objectivo	735
165. A efectividade enquanto requisito qualitativo das funções da jurisdição administrativa	744
III. Exercício da jurisdição administrativa através de meios processuais específicos, em diferentes graus de interpenetração com o Direito Processual Civil	747
166. Sistema dualista e matriz bipolar imperfeita	747
167. A lógica subjacente à utilização do processo civil e do processo administrativo	749
168. Injuntividade e porosidade na aplicação do Direito Processual Administrativo e do Direito Processual Civil ao Contencioso Administrativo	754
IV. A titularidade geral pelo juiz administrativo do poder de pronúncia anulatória, declarativa e condenatória, a título principal, cautelar e executivo	757
169. O reforço da diversidade estrutural dos tipos de decisão do juiz administrativo	757
V. O dever de respeito pelas competências da Administração como limite funcional da jurisdição administrativa	768
170. Razão de ordem	768
171. Antecipação injuntiva e antecipação substitutiva do exercício da jurisdição administrativa relativamente ao desempenho das competências administrativas	768
172. Os efeitos da antecipação sobre o teor da relação entre função jurisdicional e função administrativa	770
173. Natureza e âmbito da sindicância jurisdicional da margem de livre decisão administrativa	775
§ 19	
O FIM DA HISTÓRIA?	
174. Futurando	781
Bibliografia	793
Índice Ideográfico	827