

A justiça administrativa em tempos de emergência
e de calamidade

Administrative justice in times of emergency
and calamity

JOSÉ DUARTE COIMBRA

VOL. 7 Nº 1 ABRIL 2020

WWW.E-PUBLICA.PT



COM O APOIO DE:

FCT Fundação
para a Ciência
e a Tecnologia

ISSN 2183-184x

A JUSTIÇA ADMINISTRATIVA EM TEMPOS DE EMERGÊNCIA E DE CALAMIDADE

ADMINISTRATIVE JUSTICE IN TIMES OF EMERGENCY AND CALAMITY

JOSÉ DUARTE COIMBRA¹

Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

Alameda da Universidade

1649-014 Lisboa

joseduartecoimbra@fd.ulisboa.pt

Resumo: O texto aborda quatro pontos de intersecção entre o estado de emergência (e a subsequente situação de calamidade) que enquadrou juridicamente a resposta pública à fase mais crítica da pandemia de COVID-19 em Portugal e a justiça administrativa, dedicados a apreciar: (i) o modo – se algum – através do qual a declaração do estado de emergência/situação de calamidade interferiu, por si só e diretamente, no direito fundamental de acesso aos tribunais administrativos; (ii) as principais medidas de adaptação processual que, durante esse período, condicionaram a tramitação dos processos administrativos; (iii) o papel que os meios de tutela jurisdicional exercitáveis perante os tribunais administrativos tiveram – e podem ainda vir a ter – no controlo dos atos de exceção; e (iv) o previsível futuro de alguns aspetos relativos ao funcionamento da justiça administrativa no cenário – que esperançosamente se prefigura – de restabelecimento económico-social pós-pandemia².

Palavras-chave: estado de emergência; tribunais administrativos; processos; prazos; suspensão

Sumário: 1. Excepcionalidade constitucional e administrativa e direito fundamental de acesso aos tribunais administrativos; 2. Adaptação dos processos administrativos: 2.1. Suspensão dos prazos processuais e realização de diligências; 2.2. Suspensão dos prazos de prescrição e de caducidade; 3. Intervenção dos tribunais administrativos no controlo dos atos de exceção: 3.1. Generalidades; 3.2. Recorribilidade de decisões arbitrais sobre litígios emergentes do regime excepcional aplicável a contratos de execução duradoura; 4. Pós-pandemia e

1. Assistente Convidado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Investigador do Centro de Investigação de Direito Público e membro do LxLTG – Lisbon Legal Theory Group. Consultor Principal do Centro de Competências Jurídicas do Estado – JurisAPP.

2. Desenvolvem-se e atualizam-se alguns dos tópicos abordados na intervenção 'Impacto no contencioso administrativo' (disponível [aqui](#)), da série *5 Minutos de Direito em Estado de Emergência*, coordenada pelo Prof. Jorge Reis Novais, a quem não pode deixar de se agradecer penhoradamente o gentil convite. Para além disso, e sobretudo nos pontos 1. e 2., o texto recupera, mas também atualizadamente, parte do que entretanto se escreveu em J. D. COIMBRA/M. CALDEIRA/T. SERRÃO, *Direito Administrativo da Emergência. Organização Administrativa, Procedimento Administrativo, Contratação Pública e Processo Administrativo na resposta à COVID-19*, Coimbra: Almedina, 2020, *maxime* a pp. 131 e ss.

futuro da justiça administrativa

Abstract: The paper addresses four points of intersection between the state of emergency (and the subsequent situation of calamity) that has legally framed the public response to the most critical phase of the COVID-19 pandemic in Portugal and the administrative justice: (i) the way — if any — through which the declaration of the state of emergency/situation of calamity interfered, by itself and directly, in the fundamental right of access to administrative courts; (ii) the main procedural adaptation measures that conditioned the proceedings within administrative courts during that period; (iii) the role exercised by administrative courts in the judicial review of acts of exception; and (iv) the foreseeable future of some aspects of the functioning of administrative justice in the scenario — which hopefully it is now starting — of post-pandemic economic and social recovery.

Keywords: state of emergency; administrative courts; procedures; deadlines; suspension

Summary: 1. Constitutional and administrative exceptionality and fundamental right of access to administrative courts; 2. Adaptation of administrative procedures: 2.1. Suspension of procedural deadlines and procedural steps; 2.2. Suspension of limitation and expiry periods; 3. Intervention of administrative courts in the control of acts of exception: 3.1. General remarks; 3.2. Appeal of arbitral decisions on disputes arising from the exceptional regime applicable to long-term contracts; 4. Post-pandemic and future of administrative justice

1. Excepcionalidade constitucional e administrativa e direito de acesso aos tribunais administrativos

A circunstância de o omnicompreensivo direito de acesso aos tribunais não constar do elenco de posições que o texto constitucional português qualifica, nos termos do n.º 6 do artigo 19.º, como «inafetáveis» por declarações de estado de sítio ou de estado de emergência não deve iludir o intérprete quanto à efetiva imperatividade da manutenção do sistema judicial como um todo nesses cenários e, por conseguinte, quanto à obrigatoriedade de se preservarem, nos termos gerais, os meios de acesso à tutela jurisdicional. A potencialidade ofensiva do decretamento de um desses estados e respetivos atos de execução sobre uma maior ou menor gama de direitos – «fundamentais» ou não – dos cidadãos denuncia só por si, de resto, a especial importância do funcionamento desse sistema e da preservação desses meios, tanto plena quanto possível, em situações de excepcionalidade constitucional³.

Assinale-se aliás que, de entre as limitações constitucionais apostas aos efeitos de uma declaração de estado de exceção, se conta a intocabilidade e imodificabilidade das “regras constitucionais relativas à competência e ao funcionamento dos órgãos de soberania” (n.º 7 do artigo 19.º) – conjunto no qual se inclui, evidentemente, todo o acervo de normas que a Lei Fundamental dedica à competência e funcionamento dos tribunais, ou seja, e fundamentalmente, as que se extraem dos respetivos artigos 202.º a 224.º. Por ser assim, não surpreende que, já no plano infraconstitucional providenciado pelo Regime do Estado de Sítio e do Estado de Emergência (‘RESEE’)⁴, o legislador tenha cuidado de garantir: (i) por um lado e em termos substancialmente ampliativos, a manutenção do “direito de acesso aos tribunais, de acordo com a lei geral, para defesa [dos] direitos, liberdades e garantias lesados ou ameaçados de lesão por quaisquer providências inconstitucionais ou ilegais” (artigo 6.º); (ii) por outro lado e em termos orgânico-institucionais, a preservação genérica do “pleno exercício das competências e funções [dos] tribunais comuns”, aos quais compete de modo especial – mas naturalmente não exclusivo – “velar pela observância das normas constitucionais ou legais que regem o estado de sítio e o estado de emergência” (artigo 22.º).

É certo que, no contexto em que surgem inseridas, estas salvaguardas se destinam primacialmente a garantir a sindicabilidade jurisdicional das atuações que correspondam à execução de uma determinada declaração do estado de sítio/emergência, isto é, e se se quiser, dos «atos de exceção». Em conjugação com a referida salvaguarda do quadro regulador e definidor do funcionamento e das competências dos tribunais resultante do n.º 7 do artigo 19.º da Constituição, porém, delas emerge a inafastável conclusão de que, por mais ou menos intensa que se revele a «crise» que sirva de suporte ao decretamento de um estado de sítio ou de emergência, nem o direito de acesso aos tribunais, nem os tribunais eles mesmos, podem ser suspensos *para nenhum efeito*.

Dir-se-ia ainda assim que, olhando pelo menos à *litera* do RESEE, esta «intocabilidade» da função jurisdicional, das instâncias responsáveis pelo seu

exercício e do direito de acesso às mesmas apenas se projetaria em relação aos tribunais judiciais, enquanto *tribunais comuns*, mas não já em relação aos tribunais administrativos [e fiscais], enquanto *tribunais* [materialmente] *especiais* para o julgamento de litígios emergentes de relações jurídicas administrativas [e fiscais]. Mais uma vez e de imediato desmentida pelo transversal alcance da salvaguarda competencial que já se identificou resultar do n.º 7 do artigo 19.º da Constituição a respeito de todos os órgãos de soberania (e cada um dos tribunais estaduais é, em Portugal, independentemente da jurisdição em que surja integrado, um «órgão de soberania»), importa em todo o caso ter presente que semelhante conclusão sempre não resistiria ao específico significado que, no contexto daquela Lei, se deve atribuir à referência aos «tribunais comuns». É que, nesse âmbito, tal expressão não serve para instanciar os «tribunais da ordem dos tribunais judiciais» por oposição aos «tribunais da ordem dos tribunais administrativos e fiscais»; diferentemente, essa referência tem antes e simplesmente o alcance de opor todos os «tribunais não-militares» aos «tribunais militares»⁵. Não há por isso quaisquer dúvidas de que a expressa salvaguarda institucional e competencial dos *tribunais comuns* que emana do RESEE abrange os tribunais da jurisdição administrativa e fiscal e, dentro desta, claro, os tribunais administrativos.

Não poderia, aliás, ser de outro modo: se, num contexto de estado de sítio ou de emergência, a vastíssima maioria das atuações potencialmente interferentes sobre direitos dos cidadãos corresponde por definição a manifestações do exercício da função administrativa, sendo assim imputáveis a órgãos administrativos, e estando estes em regra geral submetidos àquela jurisdição, é talvez em cenários deste tipo que mais se revela a premência de, no domínio das relações jurídicas administrativas, os tribunais administrativos continuarem a desempenhar a função que, nada retórica mas antes muito substancialmente, os n.ºs 1 e 2 do artigo 202.º e o n.º 4 do artigo 268.º da Constituição lhes atribui de “administrar a justiça em nome do povo”, de “assegurar a defesa dos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos, assegurar a defesa da legalidade democrática e dirimir os conflitos de interesses públicos e privados” e de garantir a “tutela jurisdicional efetiva dos seus direitos ou interesses legalmente protegidos”⁶. Numa palavra: na ordem jurídica portuguesa, “a garantia jurídico-constitucional traduzida na existência de tribunais adequados fica intocada pela declaração do estado de sítio ou do estado de emergência”⁷.

5. É com efeito assim na medida em que, na versão originária do RESEE, a salvaguarda do «foro comum» que hoje consta do artigo 22.º, e que antes constava do artigo 23.º, se opunha à previsão, no anterior mas entretanto revogado artigo 22.º, da sujeição ao «foro militar» das infrações ao disposto em declarações de estado de sítio – previsão essa que só se justificava num contexto de funcionamento permanente de tribunais militares, entretanto alterado, como é sabido, desde a revisão constitucional de 1997 (cfr., atualmente, o n.º 3 do artigo 211.º e o artigo 213.º da Constituição).

6. Sinalizando o papel específico dos tribunais administrativos e respetivos meios processuais em cenários de estado de exceção, cfr., de modo geral, BACELAR GOUVEIA, *O estado de exceção*, II, pp. 1199 e 1224-1226.

7. Cfr. J. J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.ª ed., Coimbra: Almedina, 2003, p. 1108.

Repete-se, em qualquer caso, um aspeto fundamental: a salvaguarda do funcionamento e das competências dos tribunais administrativos, assim como do direito de acesso aos mesmos, não serve apenas, em cenários de excecionalidade constitucional, para o controlo dos próprios atos de execução e de concretização de uma determinada declaração de estado de sítio ou de emergência; serve também para que, *prima facie* em termos regulares e em relação a qualquer tipo de atuação jurídico-administrativa, mesmo que pouco ou mesmo nada associada ao estado de exceção em vigor, esses tribunais continuem a prosseguir a finalisticamente dúplice atribuição de controlo da legalidade e de tutela das posições jurídicas subjetivas envolvidas no exercício da função administrativa. Quer dizer: a garantia de tutela jurisdicional efetiva dos «administrados», blindada ao mais alto nível do ordenamento jurídico português pelo artigo 20.º e pelos n.ºs 4 e 5 do artigo 268.º da Constituição e concretizada nas correspondentes leis processuais, tem de se manter à partida plenamente operativa em cenários de exceção constitucional – e tem de se manter operativa, volta a sublinhar-se uma vez mais, não apenas para as “providências” «de exceção», mas também para efeitos de controlo das regulares atuações jurídico-administrativas que nada tenham que ver com a execução jurídica ou factual de uma determinada declaração de estado de sítio ou de emergência.

Se assim se passam as coisas durante a vigência de um estado de sítio ou de um estado de emergência, nada difícil é compreender que, já fora dos escalões de excecionalidade constitucional, o mesmo valha integralmente em situações de «excecionalidade administrativa». É por certo duvidoso, e o ponto merece evidentemente debate, quais sejam os exatos raio e alcance de interferência sobre direitos fundamentais potenciados pelos diversos degraus de “emergência administrativa” formalizados através das situações de alerta/contingência/calamidade declaráveis ao abrigo da Lei de Bases da Proteção Civil (‘LBPC’)⁸ ou ainda pelos poderes excecionais em matéria sanitária habilitados pela Lei de Bases da Saúde (‘LBS’)⁹ e pela Lei do Sistema de Vigilância em Saúde Pública (‘LSVSP’)¹⁰. Duvidoso não é, porém, que nem nenhuma dessas situações nem nenhum dos poderes excecionais emergentes desses regimes podem interferir suspensivamente sobre o exercício do direito de acesso aos tribunais, incluindo na sua refração perante os tribunais administrativos, ou dele ficar à margem. Numa conclusão que, mais uma vez, vale independentemente da conexão mais ou menos remota que o «objeto de ataque» da reação jurisdicional em questão tenha com a declaração daquelas situações ou com o exercício daqueles poderes excecionais suportados pela lei ordinária.

A «insuspenabilidade» do direito de acesso aos tribunais administrativos e do acessório princípio da tutela jurisdicional efetiva não deve ser, contudo, confundida com uma qualquer – e ademais lógica e normativamente inviável – «irrestringibilidade». Tal como toda e qualquer norma atributiva de direitos

8. Lei n.º 27/2006, de 3 de julho, alterada pela Lei Orgânica n.º 1/2011, de 20 de novembro, e pela Lei n.º 80/2015, de 3 de agosto.

9. Lei n.º 915/2019, de 4 de setembro (cfr., em particular, o n.º 3 da Base 34).

10. Lei n.º 81/2009, de 21 de agosto (cfr., em particular, os artigos 17.º e 18.º).

fundamentais, também as que suportam o direito de acesso aos tribunais administrativos podem ser restringidas, a coberto ou a descoberto de um estado de sítio ou de emergência ou de uma qualquer situação de excecionalidade administrativa, conquanto, nos termos gerais, essa restrição obedeça, entre o mais, aos limites ponderatórios fornecidos pelo princípio da proporcionalidade.

Ora, num cenário emergencial de combate a uma pandemia, há obviamente boas razões – desde logo, as que resultam do imperativo constitucional de preservação da saúde de todos os agentes da justiça – para comprimir o funcionamento regular dos tribunais e, desse modo, afetar justificadamente a amplitude da tutela por eles normalmente oferecida. Para além disso, não custa igualmente reconhecer que o modo global de resposta a uma pandemia, desejavelmente desacelerador dos contactos sociais, constanja necessariamente as possibilidades reais de cidadãos e mandatários se relacionarem com os tribunais e de perante eles praticarem os atos processuais – escritos ou orais, presenciais ou não – que, em cenários de normalidade, praticariam à partida sem dificuldades. Há pois que admitir que, em cenários desse tipo, e por ação de medidas legislativas funcionalizadas à proteção de outros interesses constitucionais, os níveis de resposta do sistema de justiça como um todo, e dos tribunais administrativos em particular, possam ser afetados. Mas, naturalmente, nunca suprimidos ou diminuídos num grau tal em que se afete a *core* mínimo que corresponde à exigência constitucional e legal de manutenção do funcionamento dos tribunais e de exercício do direito de acesso aos mesmos.

Pois bem: no contexto do estado de emergência e da subsequente situação de calamidade decretados em Portugal de forma a enquadrar as medidas legislativas e administrativas de resposta à pandemia da COVID-19, duas coisas são certas: (i) se, por um lado, o direito de acesso aos tribunais não foi de modo algum objeto de qualquer «suspensão» nem através dos sucessivos Decretos do Presidente da República instituidores e definidores do estado de emergência¹¹ nem, muito menos, através das subsequentes Resoluções do Conselho de Ministros declaradoras e reguladoras da situação de calamidade¹²; (ii) facto é que, por outro lado, o conjunto bem assinalável de atos legislativos governamentais e parlamentares aprovados durante esse período deu corpo a um conjunto de medidas, com graus de intensidade diferenciados, efetiva ou potencialmente interferentes sobre o funcionamento pleno dos tribunais administrativos e, em

11. Em matéria de justiça, de resto, os Decretos do Presidente da República n.º 14-A/2020, de 18 de março, n.º 17-A/2020, de 2 de abril, e n.º 20-A/2020, de 17 de abril, limitaram-se a replicar o disposto no n.º 2 do artigo 18.º do RESEE, declarando em funcionamento permanente a Procuradoria-Geral da República e a Provedoria de Justiça. Salvo as limitações logísticas emergentes das medidas de controlo sanitário, porém, certo é que todas as demais instituições do poder judicial, tribunais administrativos incluídos, também se mantiveram em funcionamento permanente durante todo o período em vigorou o estado de emergência.

12. Até à data, estão em causa as Resoluções do Conselho de Ministros n.º 33-A/2020, de 30 de abril, n.º 38/2020, de 17 de maio, n.º 40-A/2020, de 29 de maio, e n.º 43-B/2020, de 12 de junho – em nenhuma delas se regulou, por minimamente que fosse, qualquer aspeto relacionado com o funcionamento dos tribunais. E o mesmo se diga quanto ao anterior Despacho n.º 3298-B/2020 do Ministro da Administração Interna e da Ministra da Saúde, de 13 de março, declarador da situação de alerta em todo o território nacional.

alguns casos, restritivas do direito de acesso aos mesmos – não tanto sob o ponto de vista objetivo-material do conteúdo desse direito propriamente dito, diga-se, mas sobretudo por força das limitações institucionais, organizatórias e processuais suscetíveis de condicionar o aproveitamento integral das suas faculdades constitutivas.

Pela sua maior relevância, e bem assim pelo potencial de futura litigiosidade que ainda comportam, vale a pena repassar o alcance e os efeitos de duas dessas medidas adaptativas da tramitação (e instauração) de processos administrativos em tempos de pandemia: (i) a suspensão dos prazos processuais/limitação à realização de diligências nos processos pendentes ou a instaurar perante os tribunais administrativos, por um lado; e (ii) a suspensão dos prazos de prescrição e de caducidade relativos a esses processos, por outro¹³.

2. Adaptação dos processos administrativos

2.1. Suspensão dos prazos processuais e realização de diligências

a) Da versão originária à versão revista do artigo 7.º da Lei n.º 1-A/2020

Naquilo que parece ter representado uma «resposta» à reação de alguns sectores da prática forense quanto à relativa «timidez» das medidas inscritas no Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, no domínio dos atos e diligências processuais¹⁴, o Governo acabaria por propor e a Assembleia da República por aprovar, poucos dias depois da publicação daquele diploma e no exato dia em

13. De fora da análise ficam outras medidas legislativas também reguladoras de alguns aspetos associados ao funcionamento dos tribunais administrativos e à tramitação dos respetivos processos, mas quiçá menos relevantes: (i) as (ainda) contidas nos artigos 14.º e 15.º do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, que versam sobre justo impedimento, faltas e adiamento de diligências, por um lado, e encerramento de tribunais e prática de atos presenciais nessa eventualidade, por outro, uma e outra plenamente incidentes sobre os tribunais e processos administrativos (sobre as quais se remete para COIMBRA/CALDEIRA/SERRÃO, *Direito Administrativo da Emergência*, pp. 139-142, anotando-se por agora apenas que, em virtude do aditamento de um novo n.º 4 ao artigo 14.º através da Lei n.º 16/2020, de 29 de maio, a possibilidade de alegação de justo impedimento se alargou – e bem, diga-se – também à prática de atos processuais por via remota, assim se ultrapassando aquilo que era uma injustificável restrição desse regime à prática/realização de atos/diligências presenciais); (ii) a contida na Lei n.º 10/2020, de 18 de abril (retificada pela Declaração de Retificação n.º 17/2020, de 23 de abril), que estabeleceu um regime excepcional e temporário – mas ainda em vigor – de perfeição das citações e notificações postais, no essencial com o alcance de dispensar contactos físicos, o qual tem também plena incidência no âmbito dos processos administrativos, sobretudo no que respeita às citações, que são ainda, quando pessoais, efetuadas por via postal (não obstante os intentos – ainda não concretizados – do n.º 4 do artigo 24.º do CPTA), pois que, quanto às notificações, quer as do tribunal, quer as entre mandatários, elas são em regra realizadas eletronicamente, não por via postal (*ex vi* n.º 1 do artigo 24.º e n.º 3 do artigo 25.º do CPTA e dos artigos 22.º e 23.º da Portaria n.º 380/2017, de 19 de dezembro).

14. Cfr. a esse propósito, e ilustrativamente, o Comunicado da Ordem dos Advogados de [16.03.2020](#) e, também, L. MENEZES LEITÃO, “Os prazos em tempos de pandemia COVID-19”, in *Estado de Emergência – COVID-19. Implicações na Justiça*, 2.ª ed., Lisboa: CEJ ([e-book](#)), 2020, pp. 59-61.

que pela primeira vez autorizou o Presidente da República a declarar o estado de emergência, a aplicação do regime das férias judiciais no âmbito, entre outros, dos processos administrativos. Nos termos que acabariam por ficar consagrados na versão originária do n.º 1 do artigo 7.º da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março, determinou-se então que, “sem prejuízo do disposto nos números seguintes, aos atos processuais (...) que devam ser praticados no âmbito dos processos (...) que corram termos nos (...) tribunais administrativos e fiscais (...) aplica-se o regime das férias judiciais até à cessação da situação excecional de prevenção, contenção, mitigação e tratamento da infeção epidemiológica por SARS-CoV-2 e da doença COVID-19”.

Tratando-se, como se tratava, de uma medida destinada a reagir ao estado excecional motivado pela pandemia da COVID-19, não há dúvidas de que a aplicação do regime das férias judiciais, ao implicar por si só um duplo efeito de *suspensão de prazos processuais* e de *não prática de atos processuais*¹⁵ e assim ao conduzir a um substancial «abrandamento» da atividade dos tribunais, garantia que todos os agentes judiciários pudessem eficazmente lidar e cumprir as condicionantes – mais ou menos imperativas, consoante os casos – de isolamento social que estiveram na base da primeira fase de resposta à pandemia. E acautelava, por outro lado, os inevitáveis constrangimentos que o cumprimento daquelas condicionantes geravam não apenas em deslocações a tribunal, mas também na preparação de atos e diligências processuais, mesmo quando, em relação aos primeiros, eles fossem escritos e se pudessem praticar por transmissão eletrónica de dados (no caso dos tribunais administrativos, através do sistema informático de apoio aos tribunais administrativos e fiscais, *vulgo* «SITAF»). E tudo num cenário, note-se, em que, sempre que funcionalmente possível, já era obrigatória a adoção do regime de teletrabalho, obrigatoriedade essa da qual resultava, em termos tendenciais, a maior dificuldade na gestão de meios humanos e o menor acesso a recursos, incluindo documentais, os mais das vezes indispensáveis para a tramitação dos processos nos tribunais administrativos. Em suma: o pretendido «abrandamento» da atividade judiciária que se encontrava subjacente à aplicação do regime das férias judiciais (também) no âmbito dos processos administrativos era o reflexo do pretendido – e imposto – «abrandamento» da vida social durante o período inicial de contenção, mitigação e combate à COVID-19.

Não obstante estes bons propósitos, certo é que o regime inscrito na versão originária do artigo 7.º da Lei n.º 1-A/2020 padecia de um variadíssimo número de problemas – não só de técnica legislativa¹⁶, como também e sobretudo de conformidade constitucional. Era com efeito assim, ao menos no que toca à

15. Para mais detalhes quanto a este duplo efeito emergente do comando de aplicação do regime das férias judiciais, cfr. COIMBRA/CALDEIRA/SERRÃO, *Direito Administrativo da Emergência*, pp. 146-148.

16. Para a análise mais circunstanciada de alguns desses problemas, cfr. COIMBRA/CALDEIRA/SERRÃO, *Direito Administrativo da Emergência*, pp. 156-159; e à lupa do Processo Civil, cfr. M. TEIXEIRA DE SOUSA/J. H. DELGADO DE CARVALHO, “As medidas excepcionais e temporárias estabelecidas pela L 1-A/2020, de 19/3 (repercussões na jurisdição civil)”, *Blog do IPPC* (26.03.2020), pp. 1-3; J. J. FERNANDES OLIVEIRA MARTINS, “A Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março – uma primeira leitura e notas práticas”, *Julgar Online* (março 2020).

justiça administrativa, por dele resultar a habilitação potencial para que, durante todo o período de vigência dessa situação excepcional, *nenhuma* ação, nem mesmo as subordinadas a formas de processo urgentes (ações administrativas urgentes, intimações, providências cautelares), pudesse tramitar. Na realidade, e ao menos textualmente, os termos originários daquele artigo 7.º não se limitavam a suportar um desejado objetivo de «abrandamento» da atividade judiciária nos tribunais administrativos; talvez por conta de um excessivo voluntarismo legislativo, eles caucionavam mesmo que, durante um período mais ou menos prolongado no tempo, *nenhuma* tutela jurisdicional pudesse ser garantida pelos tribunais administrativos. A prática imediatamente subsequente à aprovação da Lei n.º 1-A/2020 revelou não ter sido esse o caso; mas, no plano da *law in books*, as normas que se extraíam da versão originária do seu artigo 7.º potenciavam na realidade esse resultado.

É que, nos termos em que se encontrava arquitetado na versão originária da Lei n.º 1-A/2020, tal regime tinha o condão de, abstratamente, paralisar por completo a tramitação de todo e qualquer processo administrativo e, desse modo, suspender por completo, mesmo que temporariamente, o direito de acesso aos mesmos. E isso era assim, fundamentalmente, porque da articulação da Lei n.º 1-A/2020 com o regime prototípico das férias judiciais inscrito no CPC e no CPTA não resultava qualquer exceção que permitisse assegurar o andamento dos processos administrativos urgentes, sobretudo na medida em que os prazos relativos à prática de atos escritos pelas partes no decurso desses processos (incluindo os de apresentação de contestação/resposta/oposição por parte das entidades demandadas logo após a citação) se encontravam – todos – suspensos. E, com essa suspensão, era toda a tramitação dos respetivos processos que ficava potencialmente paralisada desde o seu início¹⁷.

Fácil se torna por isso concluir que, pese embora movido por «boas razões», o legislador parlamentar foi, na consagração do regime do artigo 7.º da versão originária da Lei n.º 1-A/2020, longe demais. No domínio específico do processo administrativo, segundo se julga, foi-o pelo menos na medida em que determinou a suspensão generalizada dos prazos processuais *também* no domínio dos processos urgentes, potenciando assim que, desde o dia 9 de março de 2020¹⁸, se bloqueasse por completo a tutela oferecida através dos correspondentes meios processuais – incluindo nos casos, note-se, em que eles fossem mobilizados como forma de reação a atos de execução da declaração do estado de emergência.

Mas, fosse ou não esse o caso, seguro é que, sem que descortinassem razões constitucionais justificantes, o direito de acesso aos tribunais administrativos e o princípio da tutela jurisdicional efetiva a ele associado se encontravam, desde aquela data, virtualmente esvaziados – inconstitucionalmente esvaziados,

17. Para uma mais fundamentada demonstração deste ponto, cfr. COIMBRA/CALDEIRA/SERRÃO, *Direito Administrativo da Emergência*, pp. 163-168.

18. Por força do disposto no artigo 4.º da Lei n.º 4-A/2020, que resolveu – retroativamente – a questão, bem duvidosa à luz da versão originária da Lei n.º 1-A/2020, de saber qual era o exato *dies a quo* da suspensão; sobre esse ponto, cfr. COIMBRA/CALDEIRA/SERRÃO, *Direito Administrativo da Emergência*, pp. 149-152.

portanto. Razão pela qual, em cumprimento da Constituição e do dever que lhes assiste de desaplicar normas inconstitucionais, não poderiam os juízes administrativos deixar de desaplicar parcialmente o artigo 7.º da versão originária da Lei n.º 1-A/2020 por violação do direito fundamental de acesso aos tribunais e do princípio da tutela jurisdicional efetiva, e determinar que, ao menos no âmbito dos processos administrativos urgentes, os prazos – sobretudo: os prazos para a prática de atos escritos pelas partes – não se encontravam suspensos.

Em suma, e numa palavra: o comando de aplicação do regime das férias judiciais nos processos administrativos que resultava do artigo 7.º da versão originária da Lei n.º 1-A/2020 era, ao menos em parte, materialmente inconstitucional.

Não espanta por isso que a Lei n.º 1-A/2020 tenha rapidamente voltado à mesa dos trabalhos parlamentares e que a Assembleia da República tenha acabado por reformular de modo muito substancial aquele artigo 7.º, com o resultado dessa reformulação a ganhar forma com a Lei n.º 4-A/2020, de 4 de abril. Abandonando o comando de aplicação – quase *in totum* – do regime das férias judiciais, passou a constar desse preceito, fundamental mas mais limitadamente, uma regra de suspensão de prazos processuais (n.º 1). E, sobretudo e em sentido diametralmente inverso ao da opção subjacente à versão originária da Lei n.º 1-A/2020, estabeleceu-se que essa suspensão passaria afinal a não abranger os processos urgentes (n.º 7).

A sucessão entre as duas versões do artigo 7.º da Lei n.º 1-A/2020 no domínio dos processos judiciais – incluindo os administrativos – deu azo a problemas interpretativos de diversa ordem, que nas linhas que se seguem não serão retomados em toda a sua extensão¹⁹. Importa no entanto compreender, nos seus traços gerais, em que é que, na sua versão definitiva, se traduziu esse regime de suspensão de prazos processuais e o modo como ele afetou a tramitação dos processos administrativos.

À luz da versão originária da Lei n.º 1-A/2020, como já se destacou, a aplicação do regime das férias judiciais abrangia os processos – *todos os processos* – que corresse termos nos tribunais administrativos e fiscais. A conclusão era linear a partir da leitura do enunciado do n.º 1 do artigo 7.º, mas vale a pena voltar a sublinhar que essa suspensão se repercutia à partida indiferenciadamente quer sobre os processos administrativos não-urgentes, quer sobre os processos administrativos urgentes. Foi todavia justamente neste ponto que residiu uma das principais – senão mesmo a principal das – alterações trazidas pela Lei n.º 4-A/2020. Com efeito, nos termos do entretanto revisto n.º 7 do artigo 7.º,

19. Cfr., para mais desenvolvimentos, COIMBRA/CALDEIRA/SERRÃO, *Direito Administrativo da Emergência*, pp. 146 e ss.; mais sinteticamente, F. DUARTE, “A legislação do estado de emergência e da situação de calamidade no âmbito da pandemia da doença COVID-19 – algumas notas sobre os impactos em matéria de procedimento administrativo, processo administrativo, contratação pública e regime da indemnização pelo sacrifício”, in *Estado de Emergência – COVID-19. Implicações na Justiça*, 2.ª ed., Lisboa: CEJ (e-book), 2020, pp. 311-313; e em relação ao Processo Civil, cfr. P. PINHEIRO TORRES, “Contributo para a reflexão sobre a situação atual em matéria de prazos e atos a praticar em processos judiciais”, *Observatório Alameda* (17.04.2020); MENEZES LEITÃO, “Os prazos”, pp. 62-63.

determinou-se que “os processos urgentes continuam a ser tramitados, sem suspensão ou interrupção de prazos, atos ou diligências”.

Significa isto que o legislador inverteu – por completo – a solução anterior: antes generalizadamente suspensos os prazos processuais no âmbito dos processos urgentes, passariam agora tais prazos a não beneficiar de qualquer suspensão. Não se tratou, note-se bem, de uma simples clarificação da anterior regra, mas sim e verdadeiramente de uma alteração. E é isso que explica que, nos termos da segunda parte do n.º 2 do artigo 6.º da Lei n.º 4-A/2020, se tenha cuidado de salvaguardar que as “normas aplicáveis aos processos urgentes (...) só produzem efeitos na data da entrada em vigor da presente lei”, isto é, no dia 7 de abril de 2020. Quer dizer: até esse momento, os prazos nos processos administrativos urgentes²⁰ estiveram, por força do disposto no n.º 5 do artigo 7.º da versão originária da Lei n.º 1-A/2020, efetivamente suspensos; só por ação da Lei n.º 4-A/2020 é que deixaram, daí em diante, de estar.

Tal como o já fazia na sua versão originária, porém, o revisto artigo 7.º da Lei n.º 1-A/2020 continuou a contar com um elenco alargado de aparentes “exceções” à regra de suspensão de prazos processuais desde então só incidente sobre processos urgentes, assim como um conjunto de disposições sobre o modo de realização, presencial ou remota, de diligências. É verdade que, mesmo depois da Lei n.º 4-A/2020, a conjugação entre o disposto no n.º 1, no n.º 5, e depois no n.º 7 desse artigo 7.º continuava a não ser a tecnicamente mais apurada, sobretudo pela subsistência de uma certa indistinção dos planos de regulação em relação a atos/diligências *orais/presenciais* e atos *escritos*, por um lado, e dos planos de regulação relativos à *suspensão de prazos* e à *não prática de atos*, por outro, isto para além do facto de a terminologia empregada nesses enunciados – continuar a – não ser, em termos processuais, a mais rigorosa²¹. Isso não afasta, no entanto, que na sua versão definitiva, o regime de suspensão dos prazos processuais não tivesse dado a resposta que se julga constitucionalmente equilibrada quanto ao modo de funcionamento dos tribunais administrativos e, por conseguinte, ao modo de tramitação dos respetivos processos durante a vigência da situação excecional de resposta à COVID-19, isto por força: (i) da tendencial (mas não absoluta) paralisação dos processos não-urgentes; (ii) da não-paralisação dos processos urgentes; e (iii) da promoção da utilização, tanto quanto possível, dos meios de comunicação à distância entre os diversos intervenientes processuais e o tribunal.

20. Para a detalhada identificação desses processos, dentro e fora do CPTA, cfr. COIMBRA/CALDEIRA/SERRÃO, *Direito Administrativo da Emergência*, pp. 154-155.

21. Para a demonstração disso mesmo, e detalhadamente sobre o regime processual emergente da versão revista do artigo 7.º da Lei n.º 1-A/2020, cfr. COIMBRA/CALDEIRA/SERRÃO, *Direito Administrativo da Emergência*, pp. 159-163; J. J. FERNANDES OLIVEIRA MARTINS, “(Ainda) a Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março – uma segunda leitura”, *Julgar Online (abril de 2020)*, pp. 8 e ss.; P. PIMENTA, “Prazos, diligências, processos e procedimentos em época de emergência”, *Direito em Dia (9.04.2020)*; MENEZES LEITÃO, “Os prazos”, pp. 63-72.

b) A Lei n.º 16/2020: termo da suspensão e regime processual transitório e excepcional

Ao de antemão anunciar que ele viria a cessar se e quando, por Decreto-Lei, o Governo viesse a declarar o “termo da situação excepcional [de prevenção, contenção, mitigação e tratamento da infeção epidemiológica]”, era já o artigo 7.º da Lei n.º 1-A/2020 que prognosticava a transitoriedade de todo o regime de suspensão de prazos/modo de realização de diligências por si instituído. Seria no entanto a própria Assembleia da República a contrariar esta projeção ao menos em termos formais, na medida em que veio a ser antes por via de uma Lei – a Lei n.º 16/2020, de 29 de maio – que, sem declarar o termo da referida «situação excepcional», se procedeu: (i) por um lado, e por força do seu artigo 8.º, à revogação de todo esse artigo 7.º; (ii) por outro lado, ao aditamento de um novo artigo 6.º-A, consagrador de um (novo) «regime processual transitório e excepcional», aplicável nos tribunais portugueses, incluindo os da jurisdição administrativa e fiscal, desde o dia 3 de junho²².

A revogação contida no artigo 8.º da Lei n.º 16/2020 tem, naturalmente, e como é regra, efeitos *ex nunc*, o que significa entre outras coisas que a regra de suspensão dos prazos processuais até então inscrita na Lei n.º 1-A/2020, embora cessando vigência, não perdeu aplicabilidade em relação aos prazos sobre os quais incidiam, objetiva e temporalmente, os diversos preceitos do artigo 7.º²³. É dizer: o facto de o artigo 7.º da Lei n.º 1-A/2020 ter sido integralmente revogado não implicou evidentemente um «renascimento» retroativo dos prazos processuais que, ao seu abrigo, estiveram efetivamente suspensos; esse renascimento, seja sob a forma de retoma ou início de contagem, deu-se apenas *in futurum*, ou seja, do dia 3 de junho em diante.

Já sobre o novo regime processual instituído no novo artigo 6.º-A, e no que mais interessa à tramitação dos processos administrativos, destaca-se que, salvo no que respeita a processos executivos relacionados com a concretização de diligências de entrega judicial da casa de morada de família ou a potenciais ações de despejo (alíneas *b*) e *c*) do n.º 6 do artigo 6.º-A), parte dos quais e das quais podem até correr termos perante os tribunais administrativos²⁴, já não consta qualquer regra de suspensão dos prazos processuais de vocação generalizada. Quer dizer: se, quanto aos processos administrativos urgentes, os respetivos prazos tinham já sido desbloqueados por ação das alterações que a Lei n.º 4-A/2020 introduziu

22. Não obstante ter sido aprovada pela AR a 14.05.2020, a Lei n.º 16/2020 acabaria por ser promulgada apenas a 25.05.2020 e publicada a 29.05.2020. Nos termos do seu artigo 10.º, ficou-se um ainda um prazo de *vacatio* até ao quinto dia seguinte ao da sua publicação. Introdutoriamente sobre este novo regime excepcional, à lupa do Processo Civil, cfr. MENEZES LEITÃO, “Os prazos”, pp. 73-75; J. J. FERNANDES OLIVEIRA MARTINS, “(De novo a) Lei n.º 1-A/2020 – uma terceira leitura (talvez final?)”, *Julgar Online* ([maio 2020](#)), pp. 1-29; P. PINHEIRO TORRES, “Fim da suspensão generalizada dos prazos processuais e desconfinamento gradual das diligências judiciais”, *Observatório Almedina* ([15.06.2020](#)).

23. Sobre estes efeitos prototípicos da revogação, cfr., a título geral, M. TEIXEIRA DE SOUSA, *Introdução ao Direito*, Coimbra: Almedina, 2012, pp. 177, 180-181 e 280.

24. Nomeadamente no âmbito dos contratos de arrendamento apoiado submetidos ao regime da Lei n.º 81/2014, de 19 de dezembro (cfr., em especial, o n.º 3 do respetivo artigo 17.º).

no artigo 7.º da Lei n.º 1-A/2020, quanto aos processos administrativos não-urgentes, o desbloqueio dos respetivos prazos deu-se apenas por força da Lei n.º 16/2020. Exceto naqueles residuais casos, por conseguinte, nenhum processo administrativo se encontra, desde o dia 3 de junho de 2020, ao abrigo de qualquer regra de suspensão de prazos processuais.

Não significa isso, no entanto, que a tramitação dos processos perante os tribunais administrativos tenha já recuperado total normalidade. É que, ao abrigo deste novo regime transitório e excepcional, que continua a ser prefigurado pela lei para vigorar “no decurso da situação excepcional de prevenção, contenção, mitigação e tratamento da infeção epidemiológica”, mas sem que desta feita o legislador tenha desde já antecipado um qualquer momento de cessação dessa – ainda – «situação excepcional», continuam a encontrar-se previstas regras de adaptação em relação à forma de realização das diligências processuais – leia-se, dos atos processuais presenciais. Há todavia que distinguir:

- (i) Quanto às audiências finais, bem como a quaisquer outras diligências que importem a inquirição de testemunhas (v.g., uma diligência antecipada de prova promovida ao abrigo do artigo 134.º do CPTA), embora preferencialmente se devam realizar de modo presencial, desde que com observância das regras de segurança sanitária (alínea *a*) do n.º 2 do artigo 6.º-A), admite-se que, em não sendo isso possível, se mobilizem quaisquer meios de comunicação à distância adequados, mas apenas se a utilização de tais meios se revelar “possível e adequad[a]”, designadamente tendo em vista o potencial “prejuízo da realização da justiça”; mas se assim for, e no que respeita ao depoimento de testemunhas ou das partes²⁵, mesmo quando remoto, ele deve ter lugar num tribunal²⁶ – numa regra que parece orientada ao propósito de evitar o risco de «controlo» desses depoimentos por parte dos respetivos mandatários em «local privado», mas que pode ainda assim ser derogada se houver acordo das partes – apenas destas²⁷ – em sentido contrário ou se o depoente em questão se encontrar numa situação de risco, caso em que beneficia da prerrogativa de não se deslocar a um tribunal; nesses casos, o depoimento à distância poderá então ser realizado a partir do seu domicílio legal ou profissional (alínea *b*) do n.º 2 e n.º 4 do artigo 6.º-A);

25. A lei refere-se apenas ao “depoimento de parte”, mas não parece haver na realidade quaisquer obstáculos a que semelhantes regras valham também em relação a *declarações* de parte (meio de prova que beneficia aliás, em termos gerais, de uma regulação remissiva para o regime do depoimento de parte: cfr. o n.º 2 do artigo 466.º do CPC).

26. *Num* tribunal e não, necessariamente, *no* tribunal da causa.

27. Ao contrário do que sucedia, embora para outros efeitos, ao abrigo da alínea *a*) do n.º 5 do artigo 7.º da versão da Lei n.º 1-A/2020 revista pela Lei n.º 4-A/2020, a atual alínea *b*) do n.º 2 do artigo 6.º-A parece efetivamente bastar-se com o “acordo das partes” para que o depoimento de testemunhas ou partes por via remota possa ocorrer em outro local que não um tribunal. Sem prejuízo da potencial incidência do exercício das faculdades de conformação processual inerentes ao seu dever de gestão (cfr. o artigo 7.º-A do CPTA), não parece por isso que o juiz se possa opor a este «acordo», que assim funciona como uma espécie de convenção processual – vinculativa para o juiz – sobre o modo (em particular: sobre o local) de produção de certos meios de prova.

- (ii) Já quanto às demais diligências presenciais – isto é, as que não sendo audiências finais ou não importem a inquirição de testemunhas mas ainda assim “requeiram a presença física das partes, dos seus mandatários ou de outros intervenientes processuais” (v.g., uma audiência prévia) –, a ordem de preferência é a inversa: à partida, devem realizar-se através de meios de comunicação à distância (alínea *a*) do n.º 3 do artigo 6.º-A); só quando tal não se revele possível é que o podem ser presencialmente, com observância das regras de segurança sanitária definidas pela autoridade de saúde (alínea *b*) do n.º 3 do artigo 6.º-A).

A formulação legislativa destas alternativas, assente na possibilidade/impossibilidade e adequação/inadequação de certos meios, ou mesmo nos potenciais “prejuízos” deles eventualmente decorrentes para a “realização da justiça” parecem consentir aos juízes – no que aqui interessa: aos juízes administrativos – amplíssimas margens de discricionariedade na definição do modo concreto de realização das diligências presenciais²⁸, podendo por isso discutir-se se decisões judiciais num ou noutro sentido podem ser objeto de impugnação pelas partes. Admitindo que algumas decisões darão corpo a despachos proferidos no uso legal de poderes verdadeiramente discricionários, como parece ser o caso pelo menos em relação à permissibilidade alternativa de realização remota de audiências finais/outras diligências que importem a inquirição de testemunhas, ficará excluído o recurso, *ex vi* n.º 1 do artigo 630.º do CPC. Seja como for, ordenam os princípios da cooperação e da boa fé processual (artigo 8.º do CPTA) que todos os intervenientes processuais colaborem no sentido de concorrer, sem expedientes forenses puramente dilatatórios, para a boa e célere decisão da causa. E num contexto em que, por quase durante três meses, boa parte do movimento processual na jurisdição administrativa e fiscal, só por si já assolada de pendências, esteve legalmente paralisado, é ademais de toda a conveniência que todos se orientem precisamente nesse sentido colaborativo.

2.2. *Suspensão dos prazos de prescrição e de caducidade*

a) Âmbito

Sem que o ponto tivesse sido objeto de quaisquer alterações desde a sua versão originária, o artigo 7.º da Lei n.º 1-A/2020 determinou igualmente que a situação excecional de prevenção, contenção, mitigação e tratamento da COVID-19 “constitui causa de suspensão dos prazos de prescrição e de caducidade relativos a todos os tipos de processos” (n.º 3), determinação essa que “prevalece sobre quaisquer regimes que estabeleçam prazos máximos imperativos de prescrição ou caducidade, sendo os mesmos alargados pelo período de tempo em que vigorar a situação excecional” (n.º 4).

28. Reforçadas, no caso da jurisdição administrativa e fiscal, pelo Comunicado [6/2020](#) do CSTAF, de 21.05.2020, nos termos do qual se recomenda que a realização de audiências finais e outras diligências que importem a produção de prova testemunhal se cinja aos processos urgentes ou prioritários, sem prejuízo de outros em que, de acordo com o “prudente critério” do juiz, se afigure “necessária e adequada” a sua realização.

A referência a “todos os tipos de processos” tinha evidentemente por objeto os “processos” a que se referia o n.º 1 desse mesmo artigo 7.^o²⁹. E incluía, assim, os processos – *todos* os processos – administrativos. Por seu turno, a circunstância de a lei ter em vista os prazos de prescrição ou de caducidade que fossem *relativos* a esses processos permite revelar que o que dela resultava era fundamentalmente suspensão dos prazos de prescrição ou de caducidade dos quais depende em termos de mérito/procedência ou de admissibilidade, a propositura de certas ações em juízo. É certo que, como regra geral, as ações administrativas podem ser propostas a todo o tempo. Sucede que essa regra, enunciada no n.º 1 do artigo 41.º do CPTA, convive com muitas outras que, seja no plano substantivo, seja no plano processual, condicionam a propositura de ações administrativas à observância de certos prazos. Disso mesmo dá aliás conta esse exato preceito do CPTA, ao ressaltar logo de seguida o disposto “na lei substantiva [v.g., o prazo-regra de vinte anos em que prescrevem direitos de fonte obrigacional, *ex vi* artigo 309.º do Código Civil, ou o prazo de três anos em que prescreve o direito de indemnização fundado em responsabilidade civil extracontratual, *ex vi* artigos 498.º do Código Civil e 5.º do RRCEEP] e no capítulo seguinte [v.g., os prazos de caducidade previstos no n.º 1 do artigo 58.º, no artigo 69.º, no n.º 2 do artigo 74.º e no artigo 77.º-B do CPTA]”. Isto para além dos prazos – também de caducidade – de que depende a admissibilidade das ações administrativas urgentes (n.º 2 do artigo 98.º, n.º 2 do artigo 99.º e artigo 101.º do CPTA) e da intimação para a prestação de informações (n.º 2 do artigo 105.º do CPTA)³⁰.

Pois bem: desde o dia 9 de março de 2020³¹ que todos estes prazos, já iniciados e ainda em curso nessa data, ou que viessem a iniciar-se posteriormente, foram, por força da Lei n.º 1-A/2020, suspensos. Ou seja: a sua contagem foi paralisada (ou não se iniciou sequer) e só se retomaria (ou se iniciaria) a partir do momento em que viesse a ser declarado o *terminus* da situação excecional de resposta à pandemia.

Como parece claro, ninguém ficou impedido de, mesmo com o respetivo prazo de prescrição ou de caducidade suspenso, propor, na vigência da situação excecional, a respetiva ação – com o que se pode dizer que, nesse caso, “renunciava” à suspensão. O que esta regra de suspensão de prazos de prescrição e de caducidade veio permitir foi então e apenas a possibilidade de «desconsiderar» os dias de vigência da situação excecional e assim *diferir* para o futuro o termo dos prazos que condicionassem a admissibilidade ou a procedência de ações em juízo. Ou, como o dizia a parte final do n.º 4 do artigo 7.º: esses prazos seriam “alargados pelo período de tempo em que vigorar a situação excecional”. Com

29. E também a suspensão de prazos de prescrição ou de caducidade relativos *procedimentos* administrativos, igualmente referidos no n.º 1; a esse propósito, cfr. COIMBRA/CALDEIRA/SERRÃO, *Direito Administrativo da Emergência*, pp. 68-69 e 72.

30. Para uma mais detalhada análise de quais é que são os prazos de *prescrição* e de *caducidade* «relativos» a processos administrativos, cfr. COIMBRA/CALDEIRA/SERRÃO, *Direito Administrativo da Emergência*, pp. 170-171.

31. Mais uma vez por força do «acerto» interpretativo que o artigo 5.º da Lei n.º 4-A/2020 fez refletir retroativamente sobre a aplicabilidade temporal de todo o artigo 7.º da Lei n.º 1-A/2020.

o que, na prática, se prosseguia o objetivo de, durante a vigência dessa situação excepcional, não «obrigar» ninguém a ter de propor ações perante os tribunais administrativos, mesmo que à custa de um efeito global – e muito provavelmente pernicioso, há que reconhecer – de «arrastamento» de um conjunto mais ou menos vasto de ações que, não dando entrada em juízo durante esse período, só mais tarde acabarão por chegar, e agregadamente, aos tribunais administrativos.

Concretizando o modo como (mais) esta regra de suspensão, que de modo algum se confunde com a da suspensão dos prazos *processuais*, se repercute sobre as ações administrativas, alguns aspetos merecem ser sublinhados:

- (i) Em relação a prazos de caducidade fixados em meses (v.g., o de três meses para a impugnação de atos administrativos por particulares: alínea *b*) do n.º 1 do artigo 58.º do CPTA) ou anos (v.g., o de um ano para a impugnação de atos administrativos pelo Ministério Público: alínea *a*) do n.º 1 do artigo 58.º do CPTA) que no dia 9 de março de 2020 já se encontrassem em curso, a aplicação da suspensão prevista nos n.ºs 3 e 4 do artigo 7.º da Lei n.º 1-A/2020 parece ter de implicar o afastamento da regra de contagem «de mês a mês» ou «de ano a ano» prevista na alínea *c*) do artigo 279.º do Código Civil e a conversão de tais prazos em dias de calendário (no caso do de 3 meses, em 90 dias)³², pois só assim se torna possível «descontar» os *dias* de duração da situação excepcional e, finda esta, retomar a sua contagem³³.
- (ii) Em relação aos processos urgentes, importa de sobremaneira não confundir a regra de suspensão dos *prazos de caducidade e de prescrição* que lhes sejam relativos (prevista – para todo e qualquer processo que corra termos perante os tribunais administrativos – nos n.ºs 3 e 4 do artigo 7.º), com a regra que determinava a não suspensão de *prazos processuais* nesses processos (inscrita no n.º 7 do artigo 7.º e que, como decorre da sua *litera*, se referia apenas aos prazos processuais de *tramitação* dos processos urgentes – “os processos urgentes *continuam a ser tramitados*, sem suspensão ou interrupção de prazos” –, não aos prazos para a propositura/instauração das respetivas ações). Quer dizer: o facto de, ao abrigo desta última regra, a tramitação dos processos administrativos

32. Sobre este esquema de «conversão» dos prazos fixados em meses, antes aplicável à suspensão dos prazos de impugnação de atos administrativos em férias judiciais [por conta da redação do n.º 2 do artigo 58.º do CPTA pré-Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de outubro], mas que continua a valer para a suspensão de tais prazos por utilização de impugnações administrativas facultativas, *ex vi* n.ºs 4 e 5 do artigo 59.º do CPTA, cfr., v.g., o Acórdão do TCAN de 7.12.2018 (Proc. n.º 02652/15.8BEBRG).

33. Assim não parece ser, contudo, em relação aos prazos que só se iniciassem *depois* do dia 9 de março de 2020; nesse caso, o efeito de «alargamento» potenciado pelo disposto nos n.ºs 3 e 4 do artigo 7.º da Lei n.º 1-A/2020 não parece obstar a que, finda essa suspensão (o que veio a ocorrer no dia 3 de junho), tais prazos se contem a partir de então «de mês a mês» ou «de ano a ano». Quer dizer: nesses casos, o que a suspensão resultante dos n.ºs 3 e 4 do artigo 7.º da Lei n.º 1-A/2020 parece implicar é apenas a transferência do termo *a quo* do prazo para o “primeiro dia” subsequente à suspensão (ou seja, para o dia 3 de junho), sendo a partir de então possível que se efetue a contagem nos termos da alínea *c*) do artigo 279.º do Código Civil.

urgentes – já pendentes ou que viessem a dar entrada entretanto – não se encontrar suspensão não obstava a que os prazos de caducidade de que dependesse a sua instauração se encontrassem, efetivamente, e por força do disposto nos n.ºs 3 e 4 do artigo 7.º, suspensos. Assim, e por exemplo: o prazo – de caducidade – de um mês para a propositura de ações de contencioso dos procedimentos de massa previsto no n.º 2 do artigo 99.º do CPTA encontrava-se, durante a vigência da situação excepcional de resposta à COVID-19 e *ex vi* n.ºs 3 e 4 do artigo 7.º, suspenso (suspensão essa que abrangeu não apenas os prazos que se tenham iniciado só após o dia 9 de março de 2020, mas também os que, já iniciados antes dessa data, ainda não se tivessem esgotado); mas se, não obstante essa suspensão, tiverem sido efetivamente propostas ações desse tipo junto dos tribunais administrativos durante esse período, elas tramitaram, *ex vi* n.º 7 do artigo 7.º, sem qualquer suspensão dos respetivos prazos processuais. O mesmo é dizer: em relação aos processos urgentes, o n.º 7 do artigo 7.º excecionava o n.º 1 do artigo 7.º; mas não excecionava os n.ºs 3 e 4 do artigo 7.º da Lei n.º 1-A/2020.

- (iii) Em particular em relação às ações administrativas urgentes de contencioso pré-contratual, importa também ter em conta que o disposto no n.º 1 do artigo 7.º-A não afetava a conclusão anterior. Quer dizer: o que nesse preceito se estabelecia – de modo redundante em relação ao disposto no n.º 7 do artigo 7.º, diga-se – era apenas a não suspensão dos prazos processuais (que é a regra que constava do n.º 1 do artigo 7.º) às ações de contencioso pré-contratual (como aliás era inequívoco pela *litera* daquele n.º 1 do artigo 7.º-A: “a suspensão de prazos prevista no n.º 1 do artigo anterior não se aplica ao contencioso pré-contratual”); mas de modo algum se afastava a regra – diferente – de suspensão de prazos de caducidade/prescrição prevista nos n.ºs 3 e 4 do artigo 7.º. Vale isto por dizer que o prazo – de caducidade – de um mês para a propositura deste tipo de ações previsto no artigo 101.º do CPTA beneficiava, efetivamente, da suspensão decorrente daqueles n.ºs 3 e 4 do artigo 7.º da Lei n.º 1-A/2020. Mas claro: esta suspensão de modo algum *impedia* que os particulares a ela “renunciasses” e, efetivamente, propusessem ações de contencioso pré-contratual durante o período excepcional – ações essas que, em sequência e nos termos do n.º 7 do artigo 7.º, deveriam tramitar sem qualquer suspensão de prazos processuais.
- (iv) Diferentemente, mas ainda no âmbito particular das ações administrativas urgentes de contencioso pré-contratual, o prazo de 10 dias úteis de que depende a produção do efeito suspensivo automático associado à impugnação de atos de adjudicação, nos termos do n.º 1 do artigo 103.º-A do CPTA, não foi abrangido pela suspensão determinada pelos n.ºs 3 e 4 do artigo 7.º da Lei n.º 1-A/2020. Assim é na medida em que tal prazo, embora de certo modo relativo à propositura de certo tipo de ações, não é nem um prazo de prescrição, nem tão-pouco um prazo de caducidade. É antes um prazo procedimental (de *standstill*) que serve para proibir as entidades adjudicantes de celebrarem contratos logo após a adjudicação,

nos termos do n.º 3 do artigo 95.º e da alínea *a*) do n.º 1 do artigo 104.º do CCP, e que só a título acessório está associado à propositura das ações de contencioso pré-contratual, ou melhor, a um específico efeito que essas ações podem ter. Dito de outro modo: não se trata de um prazo que condiciona a possibilidade de propositura desse tipo de ações; trata-se apenas de um prazo do qual depende a produção de específico efeito (o efeito suspensivo automático) nessas ações. Por isso, ao contrário do que sucedia com o prazo de um mês para a propositura de ações de contencioso pré-contratual (artigo 101.º do CPTA), que esteve efetivamente suspenso ao abrigo dos n.ºs 3 e 4 do artigo 7.º da Lei n.º 1-A/2020, o prazo de 10 dias úteis para garantir o efeito suspensivo automático (do n.º 1 do artigo 103.º-A do CPTA) não se suspendeu.

b) Termo; uma questão pendente

Motivada pelo já identificado propósito de não «obrigar» ninguém a ter de propor ações perante os tribunais administrativos durante o período mais crítico de resposta à COVID-19, a solução inscrita nos n.ºs 3 e 4 do artigo 7.º da Lei n.º 1-A/2020 revelou-se, em termos gerais, justificada. Suportava-a o objetivo de acautelar as óbvias dificuldades que, durante esse período, os cidadãos naturalmente enfrentariam na preparação de mecanismos de reação jurisdicional, os quais envolvem disponibilidade temporal e, na maior parte das vezes, deslocamentos e contactos pessoais com outras pessoas – designadamente, advogados.

De acordo com o disposto no artigo 7.º da Lei n.º 1-A/2020 – desta feita, no seu n.º 2 –, todo o regime previsto nessa disposição, incluindo em matéria de suspensão de prazos de prescrição e de caducidade, cessaria no entanto se e quando, por Decreto-Lei, o Governo viesse a declarar o “termo da situação excepcional [de prevenção, contenção, mitigação e tratamento da infeção epidemiológica]”. Mas, como já se documentou, seria afinal por via de uma Lei – a Lei n.º 16/2020 – que a Assembleia da República viria a proceder à revogação de todo esse artigo 7.º – n.ºs 3 e 4 incluídos – e, assim, à cessação de vigência da regra de suspensão incidente sobre os prazos de prescrição e de caducidade, incluindo os relativos a ações a propor junto dos tribunais administrativos.

Nestes termos, desde o dia 3 de junho que: (i) esses prazos de prescrição e de caducidade já não se encontram suspensos; e que (ii) os que se encontravam suspensos, retomaram ou iniciaram a sua contagem, desconsiderando-se o período de tempo em que esteve em vigor aquela regra de suspensão. Ou, para usar as palavras do artigo 6.º da Lei n.º 16/2020, “os prazos de prescrição e caducidade que deixem de estar suspensos por força das alterações introduzidas pela presente lei são alargados pelo período de tempo em que vigorou a sua suspensão”. Era esse o caso, como se viu, dos prazos de prescrição e de caducidade *relativos* aos processos administrativos: suspensos que estavam desde o dia 9 de março,

deixaram de o estar a partir do dia 3 de junho³⁴.

Não obstante já não vigente, a regra de suspensão dos prazos de prescrição e de caducidade que constava dos n.ºs 3 e 4 do artigo 7.º da Lei n.º 1-A/2020 continua, em todo o caso, a suscitar uma questão delicada para futuro. Nos termos incondicionados em que foi formulada na lei, essa regra parece ter abrangido *todo* e qualquer prazo de prescrição ou de caducidade (no que aqui interessa: desde que tal prazo fosse «relativo» a processos administrativos), independentemente da duração desse prazo e, sobretudo, independentemente do *estado* desse prazo no dia 9 de março de 2020. Assim, e por exemplo, parece ter beneficiado dessa suspensão um particular cujo direito à indemnização fundado em responsabilidade civil extracontratual se tivesse constituído, por hipótese, poucos dias antes dessa data – com a consequência de ao prazo de prescrição de três anos se adicionar no futuro todo o período (à época ainda indefinido) durante o qual vigorasse a situação excepcional de combate à COVID-19 ou, pelo menos, o período durante o qual vigorasse aquela regra de suspensão, isto mesmo quando não fosse sequer previsível ou expectável que a correspondente ação administrativa para o *enforcement* desse direito viesse a ser instaurada durante esse período.

Compreende-se por isso que se tivesse entretanto sugerido na literatura da especialidade que a regra de suspensão assim inscrita nos n.ºs 3 e 4 do artigo 7.º da Lei n.º 1-A/2020 deveria ser interpretada – ou melhor: «restringida» – à luz do disposto no n.º 1 do artigo 321.º do Código Civil, nos termos do qual se consagra, a propósito dos prazos de prescrição, uma causa de suspensão em casos de impossibilidade de exercício do direito por motivos de *força maior*, mas que apenas opera se essa impossibilidade se verificar “no decurso dos últimos três meses do prazo”, e que tem na base um objetivo geral de “proteção daqueles que reservaram para o fim do prazo para agir e se viram impossibilitados de o

34. A alínea e) do n.º 6 do artigo 6.º-A da Lei n.º 1-A/2020, tal como revista pela Lei n.º 16/2020, continua ainda assim a prever a suspensão dos prazos de prescrição e de caducidade relativos a processos – incluindo os administrativos – cujas diligências não possam ser feitas, nem presencialmente, nem através de meios de comunicação à distância – ou seja, em relação a processos cuja tramitação se encontre em absoluto paralisada em virtude da impossibilidade de realização de quaisquer diligências presenciais (naturalmente: se a elas tiver de haver lugar). Não é todavia nada claro qual possa ser o alcance desta regra de suspensão. Em relação aos prazos de caducidade, ao menos em relação aos que no âmbito do Processo Administrativo funcionam como prazos «de propositura» de ações, julga-se que a regra não tem qualquer sentido útil, na medida simples em que, em tendo sido proposta uma determinada ação, e em no respetivo processo se verificando a impossibilidade de realização de diligências por qualquer meio, o «direito de ação» já terá sido exercido, não restando logicamente espaço para que o prazo para o seu exercício se venha a suspender. Quanto por seu turno aos prazos de prescrição, importa ter em conta que, a partir do momento em que seja proposta uma ação, eles se interrompem, *ex vi* n.º 1 do artigo 327.º do Código Civil. E, se assim é, não se compreende qual possa ser o alcance de associar à impossibilidade de realização de diligências por qualquer via num processo pendente um efeito de suspensão sobre um prazo... interrompido. No limite, essa suspensão parece ter por único sentido útil o de excecionar o regime inscrito no n.º 2 do artigo 327.º do Código Civil, no sentido, por exemplo, de a contagem de um novo prazo de prescrição subsequente à absolvição da instância, que em geral se iniciará “logo após o ato interruptivo” (isto é: a citação), não incluir o período de tempo em que, por força da impossibilidade de realização de diligências, o processo em questão esteve paralisado.

fazer”³⁵. Lida a essa luz, a suspensão determinada pela Lei n.º 1-A/2020 apenas abrangeria: (i) os prazos de prescrição e de caducidade que, à data de 9 de março de 2020, se encontrassem já nos últimos três meses; e (ii) os prazos de prescrição e de caducidade que, durante a situação excecional, viessem a atingir os últimos três meses – com a consequência de, a uns e outros, vir depois a *somar-se* a duração do período da situação excecional. Todos os demais prazos (por exemplo: um prazo de prescrição de três anos cujos últimos três meses não tenham coincido com a duração da situação da excecional), em contrapartida, não se suspenderiam³⁶.

É sugestão que, segundo se julga, tem toda a pertinência e fundamento material, sobretudo se se pensar naquela que parece ter sido a razão justificativa primordial do estabelecimento desta regra de suspensão: não «obrigar» ninguém a ter de propor ações em juízo *durante* a vigência da situação excecional de resposta à COVID-19. Aceita-se por isso que não devessem ser merecedores de tal medida protetiva todos aqueles cujos prazos de prescrição ou de caducidade, embora parcialmente coincidentes com a duração dessa situação, estivessem ainda bem longe do respetivo termo.

Semelhante proposta interpretativa enfrenta, porém, um obstáculo difícil de ultrapassar: a forma literalmente incondicionada com que a suspensão dos prazos de prescrição e de caducidade foi efetivamente plasmada nos n.ºs 3 e 4 do artigo 7.º da Lei n.º 1-A/2020. A «reinterpretação» da regra de suspensão aí contida à luz daquela disposição do Código Civil implica, assim, e se bem se alcança, uma verdadeira e própria *modificação* (de tipo «redução teleológica») da regra que foi aprovada pela Assembleia da República. Sem prejuízo do muito que sobre o ponto necessitaria de ser dito, admite-se que um resultado desse género se conseguisse obter com facilidade se acaso a regra de suspensão em questão fosse, por algum motivo, inconstitucional. Mas não parece, na realidade, que o fosse. Talvez demasiadamente ampliativa e garantista, é certo; mas não inconstitucional.

De resto, olhando ao modo como a Lei n.º 16/2020 acabou por (não) disciplinar este aspeto, não parece haver forma de concluir senão no sentido de que foram – e serão – afinal *todos* os prazos de prescrição e de caducidade, inclusivamente os “longos”, que beneficiaram – e beneficiarão – da suspensão iniciada a 9 de março de 2020 e, por conseguinte, do alargamento pelos dias (de 9 de março a 3 de junho de 2020) em que ela vigorou. É assim porque: (i) se, por um lado, a Lei n.º 16/2020 revogou, com efeitos a partir do dia 3 de junho, os n.ºs 3 e 4

35. Com esta explicação, cfr. F. PIRES DE LIMA/J. ANTUNES VARELA, *Código Civil Anotado*, I, 4.ª ed., Coimbra: Coimbra Editora, 1987, p. 289. Note-se que essa regra do Código Civil apenas rege a propósito da suspensão de prazos de *prescrição*, não de *caducidade*, razão pela qual a sua transposição em relação a estes últimos sempre teria de ultrapassar a circunstância de, nos termos do próprio Código Civil (*ex vi* artigo 328.º), serem «taxativas» as causas de suspensão de prazos de caducidade e, assim, neles não se repercutir todo o acervo de regras que, a propósito da suspensão da prescrição, constam dos artigos 318.º a 322.º; a esse propósito, cfr. A. MENEZES CORDEIRO, *sub* Artigos 321.º e 328.º, in *Código Civil Comentado*, I, Coimbra: Almedina, 2020, pp. 907 e 919.

36. Assim, TEIXEIRA DE SOUSA/DELGADO DE CARVALHO, “As medidas excepcionais”, pp. 3-8.

do artigo 7.º – e assim eliminou *in futurum* a regra suspensiva que daí resultava quanto aos prazos de prescrição e de caducidade; (ii) por outro, no seu artigo 6.º, limitou-se a determinar, sem proceder a quaisquer distinções, o alargamento dos – ou seja: de *todos os* – “prazos de prescrição e caducidade que deixem de estar suspensos por força das alterações introduzidas pela presente lei”. Poderá certamente continuar a defender-se que, ao abrigo da Lei n.º 1-A/2020, nem todos os prazos de prescrição ou de caducidade que fossem relativos à instauração de processos administrativos estiveram suspensos, razão pela qual o *alargamento* agora projetado pela Lei n.º 16/2020 apenas incidiria sobre aqueles que durante a vigência da regra de suspensão já estivessem ou tivessem alcançado os últimos três meses. Parece no entanto que semelhante interpretação, baseada na convocação do disposto no n.º 1 do artigo 321.º do Código Civil, só poderia valer se acaso o legislador tivesse efetivamente procedido a distinções no momento em que determinou o termo dessa suspensão. Não o fez, porém. Por ser assim, e a não ser que este aspeto venha entretanto a ser refinado em posteriores intervenções legislativas, pode bem suceder que, num futuro mais ou menos longínquo, se continue a discutir perante os tribunais administrativos a questão de saber se, por conta dos quase três meses de vigência dos n.ºs 3 e 4 do artigo 7.º da Lei n.º 1-A/2020, certo prazo de prescrição ou de caducidade já se esgotou ou não³⁷.

3. Intervenção dos tribunais administrativos no controlo dos «atos de exceção»

3.1. Generalidades

Procurou-se nas rubricas anteriores apreciar o modo como, durante e após a fase mais crítica de resposta à pandemia, a tramitação e a instauração dos processos administrativos, qualquer que fosse o seu objeto, foram afetadas por diferentes regimes de suspensão de prazos e também por diferentes regimes processuais excepcionais que, mesmo que nem sempre linearmente, se foram sucedendo na ordem jurídica portuguesa nos últimos meses. Fixados os pontos essenciais a esse respeito, e tendo sempre como referencial a insusceptível irradiação do direito de acesso aos tribunais administrativos, mesmo no mais apertado dos cenários de excecionalidade constitucional ou administrativa, importa agora deslocar a reflexão para outro problema – o de saber qual é em abstrato, e qual foi ou pode vir a ser em concreto, o papel da justiça administrativa portuguesa no controlo das atuações jurídico-públicas em que se foi materializando a execução do estado de emergência e da situação de calamidade.

Como ponto de partida, dir-se-á que esse papel é de certo modo óbvio e auto-explicativo. Isso é assim na medida simples em que, salvo naturalmente

37. Acabando por reconhecer, mas criticamente, poder ser este o resultado da (em rigor: do que viria a ser a) Lei n.º 16/2020, cfr. M. TEIXEIRA DE SOUSA, “Nova alteração à L 1-A/2020, de 19/3”, *Blog do IPPC* ([1.05.2020](https://www.ippc.pt/2020/05/19/nova-alteracao-a-l-1-a-2020-de-19-3/)).

nos casos em que tenham assumido dimensão legislativa³⁸, essas atuações corresponderam, nos mais diversos domínios, a manifestações paradigmáticas do exercício da função administrativa, seja sob a forma de atos administrativos (praticados ou omitidos), de regulamentos, de contratos/atos de conformação de relações contratuais, ou de puros atos de execução/operações materiais. Desse modo constitutivas de relações jurídicas administrativas, a submissão potencial de tais atuações ao controlo da jurisdição administrativa é então, e só por isso, inquestionável.

De entre os meios e formas processuais mobilizáveis para suscitar esse controlo, a panóplia de ferramentas hoje emergente da lei processual administrativa parece dar resposta à diversidade tipológica das atuações sindicáveis neste contexto: desde ações administrativas não-urgentes com os mais diversos objetos e pedidos (v.g., impugnações de atos administrativos, condenação à prática ou abstenção de comportamentos, condenação ao restabelecimento de situações, condenação ao pagamento de quantias indemnizatórias, etc.), a providências cautelares do mais variado tipo, sem esquecer naturalmente a particular adequação da intimação para proteção de direitos, liberdades e garantias para reagir às intensíssimas interferências sobre direitos fundamentais em que se traduziu, em estado de emergência ou em situação de calamidade, a resposta pública à pandemia³⁹.

38. Ou, como parece suceder em relação aos Decretos do Presidente da República declaradores do estado de emergência, dimensão normativa supra-legislativa, senão mesmo para-constitucional. Seja como for, parecendo inquestionável a suscetibilidade de fiscalização (abstrata ou concreta) da constitucionalidade desses atos presidenciais pelo Tribunal Constitucional (assinalando este ponto, cfr., v.g., GOMES CANOTILHO/MOREIRA, *Constituição*, I, p. 404; BACELAR GOUVEIA, *O estado de exceção*, II, pp. 1208-1209; G. BARGADO, “O Estado de Exceção Constitucional – Teoria e prática”, *O Direito* 152.º/II (2020), pp. 293-294), segura é também a conclusão de que o seu controlo por parte dos tribunais administrativos só pode ser efetuado a título incidental, *ex vi* artigo 204.º da Constituição. Já quanto aos – também – «Decretos» do Governo «regulamentadores»/«executores» dos Decretos presidenciais, a questão é à partida algo enigmática, a começar desde logo pela justificação da forma escolhida e pela referência à alínea g) do artigo 199.º da Constituição como aparente base normativa para a sua aprovação, as quais parecem indiciar estarem em causa atos correspondentes ao exercício da função administrativa. Basta no entanto uma só leitura de cada um desses decretos governamentais para muito dificilmente se poder afastar a conclusão de que o seu conteúdo se traduz, quase integralmente, em atos de dimensão materialmente legislativa. E o mesmo parece poder ser dito em relação aos «Regimes» aprovados pelas sucessivas Resoluções do Conselho de Ministros declaradoras da situação de calamidade, mais uma vez não obstante a opção subjacente à forma de ato adotada. Toda a discussão em torno da «natureza» destas intervenções governamentais, no entanto, está envolta num nebuloso cenário normativo e de distribuição competencial, em parte promovido, diga-se, pelas equívocas referências que se conseguem extrair da própria Constituição a respeito da delimitação das funções administrativa/legislativa, por um lado, e das competências governamentais/parlamentares, por outro, em cenários de excecionalidade constitucional ou administrativa. O ponto não pode, no entanto, ser aqui desenvolvido. Em parte a esse propósito, muito lucidamente, cfr. P. COSTA GONÇALVES, “Abdicação parlamentar na emergência e continuação da abdicação na calamidade”, *Observatório Alameda* (21.05.2020).

39. Sem que importe convocar a crónica discussão em torno do espectro da intimação para proteção de direitos, liberdades e garantias (se serve apenas para a tutela de «direitos, liberdades e garantias» como tal formalmente qualificados pelo texto constitucional, se se alarga também aos ditos direito de liberdade de «natureza análoga» ou se, em última análise, e como parece ser mais correto, é extensível a todo e qualquer tipo de direito fundamental), importa sublinhar que a sua potencial mobilização não é afetada pelo facto de, por força dos atos presidenciais decla-

Vale isto por dizer que a vigência desses estados excepcionais não tinha por que justificar o aditamento ou a previsão extraordinária de quaisquer outras formas de concretização do direito de acesso aos tribunais administrativos. Os ordinariamente previstos na legislação processual administrativa, e nos termos em que aí surgem consagrados, parecem revelar-se estruturalmente adequados ao controlo e tutela perante os mais diversos «atos de exceção».

Questão diferente é a de saber qual o grau admissível de intensidade do controlo do juiz administrativo na forma e no modo como foram exercidas as competências subjacentes a esses atos. O devido desenvolvimento deste ponto extravasaria tudo quanto de útil e substancial se pudesse aditar neste contexto. Em qualquer caso, as conclusões não se afastariam nunca da constatação de que a prática de muitos desses atos se baseou no exercício de normas de competência atributivas de amplíssimas margens de discricionariedade – a começar, por exemplo, pela de escalão constitucional que comete às autoridades o poder para tomarem as “providências necessárias e adequadas ao pronto restabelecimento da normalidade constitucional” (n.º 8 do artigo 19.º da Constituição = artigo 19.º do RESEE), passando pela que comete ao membro do Governo responsável pela área da saúde a competência para “tomar medidas de exceção indispensáveis em caso de emergência em saúde pública, incluindo a restrição, a suspensão ou o encerramento de atividades ou a separação de pessoas que não estejam doentes, meios de transporte ou mercadorias, que tenham sido expostos, de forma a evitar a eventual disseminação da infeção ou contaminação” (n.º 1 do artigo 17.º da LVSP), ou pela que, na delimitação do conteúdo possível da declaração de calamidade, concede ao Conselho de Ministros, entre outras, a faculdade de proceder à mobilização civil de pessoas, à fixação de limites ou condicionamentos à circulação de pessoas, ou à fixação de cercas sanitárias (n.º

radores do estado de emergência, alguns direitos fundamentais (e não apenas «de liberdade») terem sido suspensos e, em função disso e pelo menos do modo como se perspetiva o alcance dessa suspensão, «desgraduados» na sua qualidade de direitos *fundamentais*. Poder-se-ia pensar que, ao perder temporariamente o predicado da fundamentalidade, os direitos suspensos deixariam de poder acionar a previsão da norma que estabelece os pressupostos de que depende a mobilização da intimação. Mas não é assim. É que, em propondo intimações para proteção de direitos, liberdades e garantias de modo a tutelar direitos que tivessem sido objeto de suspensão, não é difícil de configurar que os particulares viessem justamente invocar, por diferentes vias, a inadmissibilidade constitucional dessa suspensão (seja alegando que o texto constitucional não admitiria a suspensão de um dado direito em absoluto, seja alegando que os termos da suspensão efetuada haveria violado o princípio da proporcionalidade). E, por ser assim, a questão do estatuto de fundamentalidade do direito invocado, ao invés de se suscitar no plano da admissibilidade da ação de intimação, deslocar-se-ia — e decidir-se-ia — no plano da sua procedência (ou seja: *se* o direito poderia ter sido suspenso enquanto direito fundamental/a *medida* em que o poderia ter sido, seriam as questões de mérito a decidir; para a que a intimação fosse admissível em termos processuais, bastaria que o autor *alegasse* a lesão de um direito e *alegasse* tal direito «como» fundamental). Em suma: a suspensão de direitos fundamentais em estado de emergência não teve por condão esvaziar de alcance a intimação para proteção de direitos, liberdades e garantias (recorde-se aliás o disposto no artigo 6.º do RESEE, já acima citado, e que lhe confere particular cobertura). Seguro é no entanto que, ao menos do que se conseguiu apurar e pelo menos até ao momento, não parece que este específico meio processual da justiça administrativa tenha tido significativa utilização (se é que teve mesmo alguma) para fazer face a lesões provocadas por «atos de exceção», seja os decorrentes do estado de emergência, seja os decorrentes da situação de calamidade.

2 do artigo 21.º da LBPC). Descendo a cada um dos «Decretos» governamentais regulamentadores das várias declarações do estado de emergência ou a cada um dos «Regimes» reguladores das várias declarações da situação de calamidade, ou ainda aos diversos atos legislativos instrumentais que num e noutro contexto foram sendo aprovados, pela Assembleia da República e pelo Governo, isto para não falar desde logo do modo genericamente aberto, em grande medida facultativo e por isso dependente de ulterior concretização (também administrativa) como o Presidente da República determinou, em cada um dos seus Decretos, a suspensão de um amplo catálogo de direitos fundamentais, os os exemplos de enunciados dos quais se conseguem extrair normas atributivas de discricionariedade em favor da entidades administrativas, multiplicam-se exponencialmente. Seja pela abertura semântica dos respetivos pressupostos ou consequências, seja pela expressa concessão de faculdades de ação, em muitas dessas normas se concederam à Administração Pública portuguesa, com o Governo à cabeça, alternativas mais ou menos amplas de atuação, decisória e material. E, num quadro balizador como este, ao procurar responder à pergunta de saber qual intensidade do controlo exercitável pelos tribunais administrativos em relação a atuações praticadas ao seu abrigo, dificilmente se poderá ir mais longe do que recordar a diretriz concretizadora do princípio da separação de poderes, tão simultaneamente aberta quanto substancial, segundo a qual lhes compete julgar “do cumprimento pela Administração das normas e princípios jurídicos que a vinculam e não da conveniência ou oportunidade da sua atuação” (n.º 1 do artigo 3.º do CPTA); quer dizer, a ideia fundamental de que “ao juiz administrativo compete garantir a proteção de direitos, mas não assegurar a boa execução das políticas”⁴⁰.

A fechar a sinalização destes aspetos – só muito – gerais, releva ainda apreciar se a justiça administrativa portuguesa foi ou não efetivamente convocada para proceder ao controlo dos «atos de exceção». É talvez cedo para poder antecipar uma resposta definitiva, sobretudo por conta da falta de informação pública sobre decisões proferidas pelos tribunais administrativos de círculo, ao que acresce um provável efeito de «diferimento» na instauração de ações em juízo adveniente da suspensão de todos os prazos de prescrição e de caducidade relativos a processos administrativos que vigorou até ao dia 3 de junho de 2020. Estima-se por isso que, dessa data em diante, se possam multiplicar os processos administrativos diretamente relacionados com a sindicância de específicas atuações ou decisões tomadas ao abrigo do estado de emergência ou da situação de calamidade. Do que já se pôde apurar, no entanto, não parece efetivamente que os tribunais administrativos tenham sido até ao momento massivamente convocados para este efeito – olhando-se por exemplo à atividade decisória dos últimos três meses do Supremo Tribunal Administrativo, perante o qual são julgadas em primeira instância, *v.g.*, as decisões do Conselho de Ministros, não consta que se encontre qualquer decisão mais ou menos remotamente relacionada com o controlo de atuações executoras do estado de emergência ou da situação da calamidade. E do que se vai sabendo de outras instâncias, salvo o caso de uma providência

40. A síntese é de J. C. VIEIRA DE ANDRADE, “Os poderes de cognição e de decisão do juiz no quadro do actual processo administrativo de plena jurisdição”, *CJA* 101 (2013), p. 44.

cautelar requerida por uma associação sindical de enfermeiros destinada a reagir contra a alegada falta de disponibilização de equipamento de proteção individual aos profissionais da saúde⁴¹, o cenário não parece ser, por enquanto, diferente⁴².

3.2. Recorribilidade de decisões arbitrais sobre litígios emergentes do regime excecional aplicável a contratos de execução duradoura

De entre as dezenas de atos legislativos aprovados ao abrigo e em execução do estado de emergência, o Decreto-Lei n.º 19-A/2020, de 30 de abril, é, ao menos à

41. Sob o n.º 866/20.8BEPRT, a referida providência cautelar foi objeto de distribuição no TAF do Porto no dia 2.04.2020, desconhecendo-se qualquer desenvolvimento processual subsequente. De resto, a mais «badalada» das decisões jurisdicionais relacionadas com a resposta à pandemia acabaria por caber a um tribunal judicial (em concreto, ao Tribunal Judicial da Comarca de Ponta Delgada), no âmbito do julgamento de um *habeas corpus* no qual foram desaplicadas por inconstitucionalidade material as normas da Resolução do Conselho de Governo da Região Autónoma dos Açores que impunham, já depois do termo de vigência do estado de emergência, a quarentena obrigatória de 14 dias para todos os passageiros de viagens aéreas que aterrassem em território açoriano, numa decisão que foi entretanto objeto de recurso (obrigatório pelo MP) para o Tribunal Constitucional.

42. Já assim não em outras ordens jurídicas. Para um caso semelhante ao referido no texto, cfr. o Auto de 25.03.2020 (n.º [88/2020](#)) da *Sala de lo Contencioso-Administrativo* do *Tribunal Supremo*, no âmbito do qual uma confederação de sindicatos médicos requereu, a título cautelar, a condenação do Ministério da Saúde ao fornecimento imediato de materiais de proteção individual, pretensão que acabaria por ser denegada, entre o mais, com base no reconhecimento de que as autoridades competentes se encontravam já a envidar todos os esforços disponíveis para garantir o fornecimento desse material de proteção aos profissionais de saúde e, portanto, no pressuposto que se julga correto de *self-restraint* jurisdicional na apreciação da suficiência das atuações públicas de resposta à pandemia. Ainda na ordem jurídica espanhola, objeto de viva dissensão jurisprudencial pelos *juzgados de lo Contencioso-administrativo* tem sido a aplicação do disposto no segundo parágrafo do n.º 6 do artigo 8.º da *LJCA*, em cujos termos se reserva às instâncias do contencioso administrativo a competência para “autorizar ou ratificar as medidas que as autoridades sanitárias considerem urgentes e necessárias para a saúde pública e impliquem privação ou restrição da liberdade ou de outro direito fundamental” (sobre o ponto, panoramicamente, cfr. A. VILLAGÓMEZ, “Análisis sobre la problemática de la autorización judicial de medidas sanitarias”, *Conflegal* ([23.05.2020](#))). E para um outro exemplo de jurisprudência administrativa comparada em tempos de pandemia, vale a pena ainda citar a *ordonnance* do *Conseil d’État* de 17.04.2020 (n.º [440057](#)), desta feita relacionada com a questão de saber se assistia ou não a um *maire* a competência para, em relação à circulação no território da sua *commune*, estabelecer a obrigatoriedade da utilização de máscaras, sobre a qual concluiu a alta instância francesa negativamente, invocando para o efeito, designadamente, a circunstância de regulações desse tipo deverem aguardar ainda definições de âmbito nacional por parte das autoridades sanitárias competentes; mais recentemente, e a propósito das quantidades e das regras de utilização de máscaras cirúrgicas e de outros materiais de proteção em contexto hospitalar, concedendo também o *Conseil d’État* na margem de autonomia técnica das autoridades sanitárias a esse propósito, cfr. as *ordonnances* de 22.05.2020 (n.º [440321](#)) e de 8.06.2020 (n.º [440701](#)). E ainda do *Conseil d’État*, mas com decisões já condenatórias das entidades públicas por conta de restrições a direitos fundamentais qualificadas como ilegítimas, no essencial por ofensa do princípio da proporcionalidade, cfr. a *ordonnance* de 30.04.2020 (n.º [440179](#)), sobre a admissibilidade de utilização de bicicletas para deslocações consentidas mesmo em período de confinamento, e a muitíssimo interessante *ordonnance* de 18.05.2020 (n.º [440366](#) e outros), sobre a extensão das limitações à possibilidade de reunião em locais de culto. Revelam assim os casos espanhol e francês (e outros poderiam ser também referidos) que, ao menos em algumas latitudes, justiça administrativa tem sido um dos principais palcos – senão o principal – de realização dos exercícios ponderatórios para o acerto de fronteiras entre a intensidade admissível de medidas de exceção e a salvaguarda de posições subjetivas dos cidadãos por elas atingidas.

lupa do Direito Administrativo, um dos seguramente mais relevantes. Não cabe no presente contexto proceder, por minimamente que seja, à análise do regime nele instituído – nem no que respeita às medidas legislativas de «adaptação» de direitos, pretensões e prerrogativas contratuais no domínio de contratos “de execução duradoura”, incluindo os que configurem parcerias público-privadas, em que seja parte o Estado ou qualquer outra entidade pública (artigos 3.º a 6.º), medidas essas suportadas por expressas habilitações suspensivas do direito à propriedade privada contidas nos decretos presidenciais declaradores do estado de emergência⁴³, nem no que respeita à aparentemente tentada supressão do direito à indemnização pelo sacrifício por danos resultantes de atos de prevenção ou combate à pandemia praticados ao abrigo da legislação de saúde pública, de proteção civil, ou do próprio estado de emergência (artigo 8.º), medida esta já não minimamente suportada por qualquer habilitação presidencial suspensiva – e, não apenas mas também por isso, adiante-se, inapelavelmente inconstitucional⁴⁴.

Interessa contudo destacar que, em associação às medidas adaptativas respeitantes aos contratos de “execução duradoura” (categoria cujos contornos não são perfeitamente identificáveis, diga-se), o legislador aditou nesse contexto uma remissão para o disposto no n.º 3 do artigo 185.º-A do CPTA em matéria de impugnação de decisões arbitrais que venham eventualmente a ser proferidas no âmbito de litígios resultantes “da aplicação do disposto no presente decreto-lei” (artigo 7.º) – leia-se, que venham a resultar da aplicação, ou no limite mesmo da eventual desaplicação, do regime excecional e temporário que os artigos 3.º a 6.º do Decreto-Lei n.º 19/2020 estabeleceram em relação àquele tipo de relações contratuais. Quer isto dizer que, na hipótese de este regime excecional vir a ser convocado no âmbito de um determinado processo arbitral, a respetiva decisão é, para além de outros meios de impugnação que eventualmente caibam (ação de anulação, recurso *ex voluntate*), suscetível de recurso para o Supremo Tribunal

43. Cfr., no Decreto do Presidente da República n.º 17-A/2020, a habilitação à possibilidade de serem “temporariamente modificados os termos e condições de contratos de execução duradoura ou dispensada a exigibilidade de determinadas prestações, bem como limitado o direito à reposição do equilíbrio financeiro de concessões em virtude de uma quebra na respetiva utilização decorrente das medidas adotadas no quadro do estado de emergência” (alínea *b*) do artigo 4.º); e, no Decreto n.º 20-A/2020, habilitação semelhante, ainda que alargada, no que à possibilidade de limitação do direito à reposição do equilíbrio financeiro diz respeito, também às “prestações de serviços” (também na alínea *b*) do respetivo artigo 4.º).

44. Juízo que evidentemente não é afetado pela tentativa preambular de atribuir a essa previsão um alcance aparentemente «clarificador», no sentido de que, “estando em causa danos que não preenchem um requisito de especialidade, a indemnização não é aplicável aos atos regularmente praticados por [entidades públicas] no âmbito do estado de emergência”. Se a isso se tivesse efetivamente limitado o artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 19-A/2020, seria ele meramente recordatório do que resulta da conjugação dos artigos 2.º e 16.º do RRCEEP e, desse modo, algo inútil; ocorre porém que o alcance daquele artigo 8.º não se limita a ser esse, pois que dos seus termos resulta na realidade uma supressão legislativa de qualquer indemnização pelo sacrifício potencialmente devida por danos resultantes de atos de prevenção/combate à pandemia, *mesmo se* tais danos se prefigurarem, na esfera de um determinado sujeito, como especiais ou anormais. Mas na medida em que semelhante supressão legislativa não tem o mínimo amparo em nenhum dos atos presidenciais declaradores do estado de emergência, nem parece de outro modo corporizar uma restrição justificável dos direitos emergentes do artigo 22.º e do n.º 2 do artigo 62.º da Constituição, é cristalina a sua inconstitucionalidade material.

Administrativo, com efeito meramente devolutivo, sempre que se reúnam os pressupostos objetivos de admissibilidade do recurso de uniformização de jurisprudência (oposição com acórdão anterior de um TCA ou do STA em relação à mesma questão fundamental de direito) ou do recurso de revista (relevância jurídica ou social/importância fundamental ou necessidade do recurso para garantia de uma melhor aplicação do direito).

Inscrito no CPTA na fase final dos trabalhos parlamentares que dariam origem à Lei n.º 118/2019, não é também este o contexto adequado para apreciar integralmente o alcance, as consequências, ou mesmo a bondade da opção de política legislativa subjacente ao n.º 3 do artigo 185.º-A do CPTA⁴⁵. Para o que aqui interessa destacar, sublinha-se apenas que, ao instituir duas (novas) vias *legais* (isto é: não dependentes de – nem afetáveis por – acordo das partes na convenção de arbitragem) de recurso de decisões arbitrais em matéria administrativa para os tribunais estaduais, e sem se encontrar associada a qualquer específica regra de aplicabilidade temporal que aponte em sentido diverso, essa nova disposição do CPTA é, por força do disposto no n.º 2 do artigo 13.º da Lei n.º 118/2019, de *aplicação imediata*⁴⁶ – incidindo por conseguinte quer sobre processos arbitrais

45. Para uma primeira aproximação ao tema, considerando a previsão do recurso de revista de decisões arbitrais para o Supremo seguramente “discutível e controversa” mas, em último termo, “defensável”, cfr. M. AROSO DE ALMEIDA, *Manual de Processo Administrativo*, 4.ª ed., Coimbra: Almedina, 2020, p. 547; ponderando a questão *de iure condendo*, cfr. A. C. CARVALHO/A. P. PINTO MONTEIRO/D. PRATAS BRITO/J. D. COIMBRA/M. CALDEIRA/R. PEDRO/T. SERRÃO, *Arbitragem Administrativa: Uma Proposta*, Coimbra: Almedina, 2019, pp. 93-94.

46. Estabeleceu-se com efeito nessa disposição transitória que as alterações – *todas* as alterações – introduzidas pela Lei n.º 18/2019 ao CPTA “são imediatamente aplicáveis aos processos administrativos pendentes”. Na medida em que o facto ser «arbitral» não elimina a «administratividade» de determinado processo, é por isso esse n.º 2 do artigo 13.º da Lei n.º 18/2019 que disciplina a aplicabilidade temporal do novo n.º 3 do artigo 185.º-A do CPTA, com as consequências assinaladas no texto. Sobre o específico alcance da regra de aplicação imediata da lei processual no caso da instituição *ex novo* de vias de recurso que a lei antiga não previsse, no exato sentido apontado no texto, cfr. J. A. DOS REIS, “Aplicação das leis de processo quanto ao tempo”, *RLJ* 86.º/3003 (1953), p. 84; também assim, identificando que a lei nova que admita um recurso onde anteriormente o não havia só não se aplica às decisões *já proferidas*, cfr. M. ANDRADE, *Noções Elementares de Processo Civil*, 5.ª ed., Coimbra: Coimbra Editora, 1979, p. 48; A. A. CASTRO, *Direito Processual Civil Declaratório*, I, Coimbra: Almedina, 1981, p. 60; J. ANTUNES VARELA/J. M. BEZERRA/M. SAMPAIO E NORA, *Manual de Processo Civil*, 2.ª ed., Coimbra: Coimbra Editora, 1985, pp. Que o disposto no n.º 3 do artigo 185.º-A do CPTA é de *aplicação imediata*, não sofre pois qualquer dúvida. Questão diferente é saber se tal solução é legítima ou ilegítima, leia-se, constitucional ou inconstitucional. A dúvida pode eventualmente surgir pela circunstância de, em virtude da aplicabilidade imediata dessa disposição, ficarem à mercê de dois novos recursos «legais» decisões arbitrais emergentes de convenções de arbitragem celebradas num momento em que as partes com eles “legitimamente” não “contavam” (porque à data não se encontravam previstos na lei). E, a essa luz, pode perguntar-se: é o resultado conjugado do n.º 3 do artigo 185.º-A do CPTA e do n.º 2 do artigo 13.º da Lei n.º 118/2019 violador do princípio da tutela da confiança, tal como ele vem sendo jurisprudencialmente extraído e construído a partir do enunciado do artigo 2.º da Constituição? Ou, no que é o mesmo: deveria o legislador ter previsto na Lei n.º 118/2019, sob pena de inconstitucionalidade material, uma específica disposição transitória da qual resultasse que os recursos inovatoriamente previstos no n.º 3 do artigo 185.º-A só se aplicariam a litígios emergentes de convenções de arbitragem *posteriores* à sua entrada em vigor? Sem que o ponto possa ser aqui integralmente fundamentado, sempre se avança que a resposta a estas questões é negativa. E é-o fundamentalmente por três motivos: (i) de um lado, porque não parece desde logo possível

pendentes à data da sua entrada em vigor, quer sobre processos arbitrais iniciados após essa data⁴⁷. Dito de outro modo: toda e qualquer decisão arbitral em matéria

recortar a este propósito uma «situação» de confiança das partes que tenham celebrado convenções de arbitragem em data anterior à da entrada em vigor do n.º 3 do artigo 185.º-A do CPTA, traduzida numa putativa expectativa de *inalterabilidade* legislativa do quadro regulador das arbitragens de Direito Administrativo, que seja «imputável» ao Estado-legislador — bastando para esse efeito ter em conta que, nos últimos 20 anos (*i.e.*, desde a aprovação do CPTA em 2002/2004), esse quadro regulador, seja através de alterações ao Título VIII do CPTA, seja através da aprovação da LAV em 2011, seja ainda através de alterações legislativas sectoriais (por exemplo, no CCP), tem sido marcado por uma fortíssima dose de instabilidade, incluindo em matéria de impugnação de decisões arbitrais; (ii) de outro lado, há que ter em conta não ser nada linear a identificação da suposta «frustração de expectativas» decorrente da intervenção legislativa subjacente à aprovação com aplicabilidade imediata daquela disposição do CPTA, pois que isso implicaria assumir e demonstrar que a submissão de um dado litígio ao foro arbitral só teria sido convencionalizada pelas partes no pressuposto de que a justiça estadual em caso algum poderia intervir recursivamente sobre decisões arbitrais em matéria administrativa; ora, para além de essa demonstração implicar averiguações mais ou menos especulativas e insondáveis (qual a «razão» que conduziu as partes a celebrar certa convenção de arbitragem?; estavam nessa altura as partes «conscientes» das vias de recurso da decisão arbitral efetivamente existentes?) e, por isso, depender de fatores totalmente contingenciais, interessa não perder de vista que, mesmo antes do que atualmente se dispõe no n.º 3 do artigo 185.º-A do CPTA, essa intervenção recursiva já seria sempre possível, seja por via de um recurso de constitucionalidade (salvaguardado pela Constituição), seja por via de um recurso extraordinário de revisão (cuja admissibilidade em relação a decisões arbitrais a literatura da especialidade sempre admitiu à luz da ordem jurídica portuguesa), seja ainda por via da possibilidade extraordinária de recurso sobre todo e qualquer tipo de decisão jurisdicional (logo: também as arbitrais) que o ordenamento jurídico português desde há largas décadas comete ao Ministério Público em casos de violação de lei expressa (cfr., no EMP/86, a alínea *o*) do n.º 1 do artigo 3.º; no atual EMP/2019, a alínea *q*) do n.º 1 do artigo 4.º); (iii) finalmente, parece inviável concluir que, mesmo que se admitisse existir aquela «situação» de confiança (e que, ademais, se demonstrasse que nela as partes houvessem «investido» legitimamente), ela possa prevalecer, no marco do juízo ponderatório que tradicionalmente caracteriza o dito «quarto teste» do princípio da tutela da confiança, em face do interesse público de refinamento do quadro de relações entre justiça arbitral e justiça estadual que está subjacente à opção — boa ou má sob um ponto de vista de política legislativa, é certo, mas não é isso que importa discutir — cristalizada no novo n.º 3 do artigo 185.º-A do CPTA; e ainda a esse respeito vale a pena não esquecer o domínio «processual» em que se situa o problema; e não esquecer por isso, convocando palavras do Tribunal Constitucional português, que “em geral, a Constituição protege menos a confiança na manutenção de posições jurídicas processuais do que na de posições jurídicas materiais” (Acórdão n.º 287/90, de 30.10.1990). Tudo visto, e em suma, não parece haver espaço para qualquer imputação de inconstitucionalidade material à regra da *aplicabilidade imediata* (portanto: aplicabilidade a processos arbitrais pendentes e novos, independentemente da data da convenção de arbitragem subjacente) do disposto no n.º 3 do artigo 185.º-A do CPTA.

47. Tal como o da nota anterior, o ponto mereceria desenvolvimentos que aqui não cabem, mas assinala-se que aplicabilidade imediata das duas novas vias legais de recurso previstas no n.º 3 do artigo 185.º-A do CPTA aos processos arbitrais pendentes no ou iniciados após o dia 17 de novembro de 2019 não é de modo algum contrariada pela eventual circunstância de as partes haverem eventualmente pactuado, mesmo que expressamente, no sentido da *irrecorribilidade* da decisão arbitral. Isso é assim na medida em que convenções desse tipo valem apenas como manifestações de vontade para o efeito de afastar o recurso *ex voluntate* (= «dispositivo») que, ao abrigo do n.º 4 do artigo 39.º da LAV (aplicável às arbitragens administrativas *ex vi* n.º 1 do artigo 185.º-A do CPTA), as partes poderiam acionar; mas de nada valem em relação aos recursos *ex lege* («injuntivos»), como são os previstos no n.º 3 do artigo 185.º-A do CPTA (e como é também, por exemplo, o previsto no n.º 5 do artigo 476.º do CCP). Por ser assim, a aplicabilidade imediata dessa disposição não comporta de modo algum qualquer alteração retroativa ao conteúdo de convenções de arbitragem já celebradas que eventualmente apontassem

administrativa proferida no ou após o dia 17 de novembro de 2019 é recorrível ao abrigo e com os fundamentos previstos no n.º 3 do artigo 185.º-A do CPTA.

A esta luz, percebe-se sem dificuldade que a referência remissiva de que esta disposição do CPTA é objeto no artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 19/2020 é, afinal de contas, puramente declarativa⁴⁸. Na medida em que os eventuais processos (e decisões) arbitrais que venham a resultar da aplicação do regime excecional em matéria contratual previsto nesse diploma serão necessariamente posteriores àquela data, a mobilização das duas vias de recurso previstas no n.º 3 do artigo 185.º-A do CPTA nesse domínio sempre estaria por definição – isto é: por força das condições de aplicabilidade temporal desta disposição – garantida. E isto significa que a potencial intervenção recursiva dos tribunais administrativos estaduais (no caso, do STA) sobre decisões arbitrais de eventuais litígios que venham a emergir da aplicação do regime excecional aplicável aos contratos administrativos de “execução duradoura” não corresponde a qualquer opção «autónoma» subjacente ao Decreto-Lei n.º 19/2020, mas antes e apenas a um resultado natural e irrenunciável das opções de fundo que o legislador parlamentar assumiu na última revisão do Código de Processo nos Tribunais Administrativos em matéria de impugnação – em concreto: de recorribilidade – das decisões arbitrais – de toda e qualquer decisão arbitral – em matéria administrativa.

Antecipando-se que a aplicação desse regime excecional irá por certo dar origem a litígios entre entidades públicas e contraentes/parceiros privados, e que muitos desses litígios terão de ser, em primeira instância e por força de convenções das partes nesse sentido, julgadas por tribunais arbitrais, é então expectável que acabe por ser o Supremo Tribunal Administrativo – portanto: a justiça administrativa estadual – a ter a última palavra sobre o desfecho de tais litígios, conquanto

no sentido da irrecorribilidade das decisões arbitrais que viessem a ser proferidas ao seu abrigo – pela razão simples de que essa definição pactuada de irrecorribilidade apenas disciplina a admissibilidade de recursos sobre as quais as partes possam dispositivamente acolher ou afastar, não a admissibilidade de recursos injuntivamente previstos na lei. Acrescente-se por fim que a questão não se confunde minimamente com a que a foi objeto de regulação expressa pelo n.º 3 do artigo 4.º da Lei n.º 63/2011, de 14 de dezembro, que aprovou a LAV/2011, na medida em que o problema que aí se colocava, e que essa disposição transitória salvaguardou – o de a lei nova ter num certo sentido suprimido o (em rigor: feito depender de pacto expresso das partes a admissibilidade do) recurso *ex voluntate* que a lei antiga (a LAV/1986) garantia por *default* – é exatamente o inverso do que se coloca a respeito da sucessão do artigo 185.º-A do CPTA pré- e pós-Lei n.º 118/2019, que é o de a lei nova ter aditado recursos que a lei antiga não previa.

48. Quiçá o seu único sentido útil, mas que mesmo aí pouco tem de verdadeiramente constitutivo, seja o de tornar claro que os litígios e as decisões arbitrais que venham a resultar da aplicação desse diploma são, globalmente e em termos materiais, «administrativos», sendo isso que justifica que se encontrem subordinados às regras específicas sobre arbitragens administrativas contidas no Título VIII do CPTA, artigo 185.º-A incluído. Mesmo na ausência de qualquer referência a esse respeito, porém, essa seria uma conclusão que sempre se imporia pelo facto de os “contratos de execução duradoura em que o Estado ou outra entidade pública sejam parte” que são disciplinados pelo Decreto-Lei n.º 19/2020 ou se traduzirem, para todos os efeitos, em contratos administrativos *proprio sensu*, ou, mesmo que assim não seja, por serem em qualquer caso indiscutivelmente constitutivos de relações jurídicas administrativas, no sentido funcional e substancial que esta categoria possui no ordenamento jurídico português, e que não deixa de ser o que subjaz à aplicabilidade de toda a disciplina sobre arbitragem prevista no Título VIII do CPTA, mais um vez artigo 185.º-A incluído.

não é difícil de conjecturar que neles se venham a decidir questões que o próprio órgão de cúpula da jurisdição administrativa venha a qualificar como sendo de “importância fundamental” ou em relação às quais entenda ser a sua intervenção recursiva “claramente necessária” para uma melhor aplicação do Direito. Mas, importa derradeiramente sublinhar: quer nesse caso (de recurso de revista), quer no caso em que o recurso se funde em contradição com anterior acórdão de um TCA ou do STA, ao Supremo competirá julgar exclusivamente sobre matéria de direito, nunca sobre matéria de facto (por força, respetivamente, dos n.ºs 3 e 4 do artigo 150.º e do n.º 6 do artigo 152.º do CPTA).

4. Pós-pandemia e futuro da justiça administrativa

Firme e quase ininterruptamente instalada na ordem jurídica portuguesa há já mais de centena e meia de anos e objeto de três – mais ou menos estruturais – «reformas» nas últimas duas décadas, a última das quais no essencial materializada com a entrada em vigor de dois atos legislativos, modificativos do ETAF e do CPTA, no final do ano de 2019, não parece que a relativa revolução que a pandemia da COVID-19 provocou um pouco por todos os setores da vida portuguesa se tenha necessariamente de refletir em mudanças «de fundo» na organização ou no funcionamento da justiça administrativa. Não que essa organização e esse funcionamento não reclamem, e em alguns aspetos até desesperadamente, mudanças estruturais; coisa diferente é perspetivar que essas mudanças se imponham *por causa* do assolo generalizado provocado pela pandemia. Não parece ser esse o caso. Se bem se perspetiva, o desafio que os meses de resposta à fase mais crítica da pandemia colocam à justiça administrativa encontra-se na pressão, agora acrescida pelo largo período de suspensão de prazos e de limitação à realização de diligências, em continuar a melhorar os indicadores de eficiência e a «achatar» os níveis de pendências que desde há muito, e sem que de há alguns anos a esta parte pareça continuar a valer o clássico argumento da «falta de meios», a tornam num objeto de fácil e até certo ponto legítimo «ataque» por parte de quem vê no seu *deficit* estrutural de resposta o móbil para questionar a pertinência e a conveniência da autonomização da jurisdição administrativa [e fiscal] em face da dos tribunais judiciais⁴⁹.

Necessário é pois e acima de tudo que, nos tempos de esperançosa recuperação económico-social que se avizinham, a justiça administrativa consiga continuar a prosseguir o caminho da eficiência – mas sem nunca descurar, claro, a qualidade substancial das suas decisões. Para esse efeito, crê-se, de pouco ou mesmo nada servirão, ao menos nesta fase, intervenções legislativas de monta sobre os diplomas de base do subsistema processual administrativo. Tal como na generalidade dos setores da atividade judiciária portuguesa, aliás, parece

49. Incisivamente este respeito, mas acabando em última análise por imputar ainda à falta de meios humanos e materiais – decorrente da falta de “aposta política” na jurisdição – a causa última dos seus problemas, cfr. M. AROSO DE ALMEIDA, “Sobre a autonomia da jurisdição administrativa e fiscal e as razões pelas quais ela é recorrentemente posta em causa”, *CJA* 136 (2019), pp. 51-58.

difícil escapar ao proverbial veredicto de que, neste domínio, os problemas não residem na falta ou na menor qualidade das leis, mas sim na inutilização das suas potencialidades. Daqui não se segue no entanto que, em relação a diferentes aspetos da sua organização e funcionamento, a justiça administrativa não mereça efetivamente alguns afinamentos, de modo a entre o mais responder adequadamente ao acréscimo de pressão de pendências que mais do que muito provavelmente surgirá no contexto do processo de «desconfinamento» social e económico já em curso.

Mais do que identificar os aspetos que, da perspetiva de quem escreve estas linhas, são efetivamente merecedores desse afinamento, porém, pontuam-se de seguida alguns comentários breves em relação aos quatro que, ao menos de acordo com o entretanto divulgado «Plano de Estabilização Económica e Social»⁵⁰, se parecem avizinhar num futuro mais próximo:

- (i) Integrado num mais vasto conjunto de medidas relativas programaticamente orientadas à “agilização dos procedimentos de contratação pública, evitando a paralisação do investimento em resultado de pesadas exigências burocráticas”, mas também as “demoradas impugnações judiciais”, o primeiro desses aspetos, e o único aliás que parece vir a poder refletir-se em alterações legislativas no CPTA, diz respeito à anunciada intenção de “fazer depender a citação das entidades adjudicantes demandadas em ações de contencioso pré-contratual de despacho liminar do juiz”. É bem sabido que foi no essencial já neste sentido programático fundamental – o de minimizar os quiçá excessivos constrangimentos que o modelo de tutela contenciosa pré-contratual urgente comportava para a mais expedita finalização dos procedimentos pré-contratuais – que se orientaram as alterações que a Lei n.º 118/2019, de 17 de setembro, em linha com as baias fornecidas pelas Diretivas «*Recursos*», introduziu no regime processual das ações administrativas urgentes de contencioso pré-contratual, em especial através da restrição – temporal e objetiva – do âmbito de incidência do efeito suspensivo automático previsto no artigo 103.º-A do CPTA⁵¹. Igualmente caucionada

50. Aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2020, de 6 de junho. Os aspetos que se destacam no texto constam dos seus pontos 5.2, 5.6.1 e 5.6.4.

51. Sobre essas alterações e para o reconhecimento de que elas se ficaram a dever, em parte, à assunção de que, desde 2015, o sistema de tutela contenciosa pré-contratual urgente se encontrava um pouco injustificadamente desequilibrado em favor dos impugnantes e em desfavor das entidades adjudicantes, cfr. J. D. COIMBRA, “Âmbito de incidência do efeito suspensivo automático e aplicação da lei no tempo: breve nota a propósito da entrada em vigor da Lei n.º 118/2019, de 17 de setembro”, *Revista de Direito Administrativo* 7 (2020), pp. 110-115; também assim, P. FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, *Direito da Contratação Pública*, II, Lisboa: AAFDL, 2020, pp. 878-881; criticamente, não tanto sobre a restrição objetiva do efeito suspensivo automático aos atos de adjudicação emergentes dos procedimentos “das Diretivas” (= aos quais seja aplicável o prazo de *standstill*), mas sim sobre a restrição temporal que a nova versão do n.º 1 do artigo 103.º-A introduziu para a produção desse efeito (= ónus de propositura da ação dentro do prazo de *standstill*), cfr. M. AROSO DE ALMEIDA, “Breve apontamento sobre algumas alterações ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos previstas na Proposta de Lei n.º 168/XIII”, in *Iniciativas Legislativas de Reforma do Processo Administrativo e Tributário*, Lisboa: ICJP (e-book), 2019, pp. 73-78; IDEM, “Principais alterações ao Código de Pro-

pelo legislador europeu⁵², a agora projetada regra de fazer depender a citação das entidades demandadas no âmbito desse meio processual de despacho liminar – e, portanto, de um controlo prévio – do juiz visa, e julga-se que com acerto, permitir a «despistagem» de ações que, não obstante manifestamente infundadas sob o ponto de vista material ou ostensivamente inadmissíveis sob o ponto de vista processual, têm atualmente o condão de, ainda assim, fazer acionar o efeito suspensivo automático dos atos de adjudicação previsto no n.º 1 do artigo 103.º-A. E se a isso se associar a – em alguns casos verdadeiramente inexplicável – demora na decisão dos incidentes de levantamento do efeito suspensivo automático, o que daí potencialmente resulta é a paralisação, por semanas, meses ou senão mesmo anos, de atos e procedimentos pré-contratuais em relação aos quais se pode afinal vir a concluir, mas num momento em que muito provavelmente a celebração do correspondente contrato já pouco ou nada realiza o interesse público que lhe estava subjacente, não assistir aos impugnantes o mínimo lastro de razão substantiva ou processual. Procurando obviar a cenários patológicos desse tipo, e mesmo que ao fim e ao cabo se traduza num mecanismo processual «de detalhe»⁵³, a introdução de uma fase de controlo liminar da petição inicial por parte do juiz nas ações administrativas urgentes de contencioso pré-contratual, de resto em linha com o que a lei processual administrativa já prevê no domínio das intimações para proteção de direitos, liberdades e garantias (n.º 1 do artigo 109.º) e das providências cautelares (artigo 116.º), revela-se por isso um ajustamento meritório no sentido de potenciar, no domínio da tutela contenciosa pré-contratual urgente, um mais apurado equilíbrio entre a posição dos impugnantes e a posição das entidades adjudicantes demandadas e dos contrainteressados/adjudicatários. Acessoriamente, e desde que devidamente formulada na lei, uma alteração desse tipo terá ainda a dupla vantagem de: (i) por um lado, clarificar que é efetivamente só com a *citação* que se produz na esfera jurídica das entidades adjudicantes demandadas e dos contrainteressados/adjudicatários o efeito de proibição de execução do ato de adjudicação e de celebração do correspondente contrato, isto não obstante o efeito suspensivo automático ser diretamente

cesso nos Tribunais Administrativos introduzidas pela Lei n.º 118/2019, de 17 de setembro”, *e-Pública* 6/3 (2019), pp. 20-25; IDEM, *Manual*, pp. 140-143; também muito criticamente sobre esse ponto, cfr. E. FERNANDEZ, “A degeneração do contencioso pré-contratual dito urgente, num contencioso pós-contratual: o inadmissível ping-pong legislativo na distribuição do ónus do tempo no processo”, *e-Pública* 6/3 (2019), pp. 60-61.

52. Cfr. o considerando (12) da Diretiva 2007/66/CE, em cujos termos se admite que “a interposição de um recurso [leia-se, no caso português: de uma ação administrativa urgente de contencioso pré-contratual] (...) não deverá impedir a instância de recurso [leia-se, no caso português: o tribunal administrativo] de fazer uma avaliação prévia da [sua] admissibilidade”; e a esse propósito, cfr. C. A. FERNANDES CADILHA/A. CADILHA, *O Contencioso Pré-Contratual e o Regime de Invalidez dos Contratos Públicos*, Coimbra: Almedina, 2013, pp. 82-83.

53. E cuja eficácia real, como se compreende, dependerá em grande medida do grau de esforço que os juízes das ações de contencioso pré-contratual colocarem na tarefa de apreciação liminar das correspondentes petições iniciais, sob pena de essa nova fase se vir a converter num momento puramente tabelar.

garantido pela lei⁵⁴; (ii) por outro lado, permitir que seja o próprio juiz a controlar se *in casu* se verificam ou não os condicionalismos objetivos e temporais de que, nos termos do n.º 1 do artigo 103.º-A, depende a produção do efeito suspensivo automático. Num cenário em que, segundo se vai percebendo, se antecipa a multiplicação de iniciativas de investimento público, estes e eventualmente outros (v.g., o encurtamento de prazos de tramitação e de decisão e a reposição do critério que habilita o levantamento do efeito suspensivo num patamar de ponderação «simples») ajustes na disciplina das ações de contencioso pré-contratual parecem efetivamente dar resposta ao politicamente anunciado objetivo de obstar, tanto quanto possível, à «paralisação» dos procedimentos aquisitivos das entidades públicas. Se todos eles se revelam adequados sob o ponto de vista do nivelamento de posições entre impugnantes, entidades demandadas e contrainteressados, é pergunta à qual certamente se sucederão as mais diversas opiniões.

- (ii) O segundo respeita à anunciada intenção de fazer aprovar um “regime excepcional de redução de custas judiciais, tendo em vista o estímulo dos sujeitos processuais em colocarem termo ao processo, mediante acordo, transação ou mera desistência”, projetado para vigorar tanto no âmbito da jurisdição comum quanto no da jurisdição administrativa e fiscal. Instrumento de incentivo à quebra de pendências – e, sobretudo, das pendências «artificiais» –, tanto mais justificado num cenário que se estima vir a ser de acumulação de processos em ambas as jurisdições, deve assinalar-se que a sua instituição não configurará propriamente uma novidade absoluta, ao menos no que respeita aos processos administrativos e fiscais – assim é porque, já em 2018 e também tendo em vista um objetivo global de recuperação da taxa de pendências na jurisdição, se previu a possibilidade de, se e quando exercida em processos pendentes e até ao final do ano de 2019, associar à desistência do pedido a dispensa (integral) de pagamento de custas processuais⁵⁵. Pretendendo-se alargar mecanismo semelhante (mas ao que parece com alcance apenas *reduutivo* sobre as custas) aos casos de acordo/transação, a medida potenciará igualmente a questão – de fundo e ainda por resolver cabalmente na ciência jurídica portuguesa, diga-se – de saber sob que pressupostos é

54. A este propósito, cfr. COIMBRA, “Âmbito de incidência”, p. 115, nota 13; M. AROSO DE ALMEIDA/C. A. FERNANDES CADILHA, *Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos*, 4.ª ed., Coimbra: Almedina, 2017, pp. 837-838 e 841; também parcialmente assim, R. ESTEVES DE OLIVEIRA, “A tutela cautelar ou provisória associada à impugnação da adjudicação de contratos públicos”, *CJA* 115 (2016), pp. 18-19; M. CALDEIRA, “O “novo” contencioso pré-contratual (Tópicos desenvolvidos para uma intervenção)”, in *Estudos sobre o Contencioso Pré-Contratual*, Lisboa: AAFDL, 2017, pp. 26-29; diferentemente, chegando a louvar o (aparente) silêncio do legislador nesta matéria, que assim permitiria que a produção do efeito suspensivo automático pudesse resultar, *in limine*, de notificação promovida pelo próprio autor junto da entidade demandada/contrainteressados, à margem de qualquer ato do tribunal, cfr. FERNANDEZ, “A degeneração”, pp. 61-64.

55. Cfr. o artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 81/2018, de 15 de outubro; e a esse propósito, destacando que o mecanismo só valia em relação a processos ainda pendentes de decisão, cfr. o Acórdão do TCA Sul de 21.03.2019 (Proc. n.º 447/15.8BECTB).

que, no domínio prototípico dos litígios jurídico-administrativos, pode haver lugar à celebração de contratos de transação⁵⁶;

- (iii) O terceiro, em rigor já verdadeiramente em marcha, aponta à “concretização da especialização dos tribunais administrativos e fiscais, potenciando a eficiência e agilidade desta jurisdição”. Velha ambição da justiça administrativa [e fiscal]⁵⁷, sabe-se que, sem prejuízo de outros afloramentos legislativos anteriores⁵⁸, foi apenas com a mais recente alteração ao ETAF que a especialização em razão da matéria dos tribunais administrativos começou a ganhar corpo de forma⁵⁹. De imediato seguida pela delimitação legislativa dos juízos administrativos de competência especializada a instituir, foi entretanto já em plena situação de calamidade que viria a ser determinada a instalação e entrada em funcionamento desses novos juízos⁶⁰. Abstratamente potenciadora da eficiência – e, espera-se, também da qualidade decisória – na jurisdição, parece em

56. Sobre esse ponto, panoramicamente, cfr. J. D. COIMBRA, “A audiência prévia: da ação declarativa para a ação administrativa”, in *Comentários à Legislação Processual Administrativa*, 4.^a ed., Lisboa: AAFDL, 2020, pp. 926-933.

57. Prefigurando já a conveniência de uma evolução da jurisdição no sentido da especialização, cfr. J. M. SÉRVULO CORREIA, *Contencioso Administrativo*, Lisboa: AAFDL, 1990, pp. 136-138; IDEM, *Direito do Contencioso Administrativo*, I, Lisboa: Lex, 2005, p. 784; V. PEREIRA DA SILVA, “Breve crónica de uma reforma anunciada”, *CJA* 1 (1997), p. 7; mais recentemente, E. MEALHA/F. MAÇÃS (coords.), *Mudar a Justiça Administrativa e Fiscal*, Coimbra: Almedina, 2013, p. 28.

58. Importa com efeito notar que já desde a sua versão originária que o ETAF/2002-2004 previa a possibilidade de os tribunais administrativos de círculo e de os tribunais tributários serem desdobrados em juízos, podendo estes funcionar, em local diferente da sede, dentro da respetiva jurisdição (cfr. o n.º 1 do artigo 9.º). No caso dos tributários, o Decreto-Lei n.º 166/2009, de 31 de julho, daria um passo mais, ao apontar e delimitar a potencial criação de juízos de pequena, média e grande instância tributária (cfr. os então aditados artigos 9.º-A e 49.º-A do ETAF). Nenhuma dessas previsões chegou a ter, porém, qualquer concretização. Do mesmo modo, não consta também que a faculdade – mais flexível – de a distribuição de processos ser feita segundo um critério material, conquanto que houvesse nos tribunais administrativos juízes afetos à apreciação de certo tipo de matérias (desde a sua versão originária e ainda hoje prevista na alínea c) do n.º 2 do artigo 26.º do CPTA) tenha sido, ao longo dos anos, frequentemente utilizada.

59. Cfr. os atuais n.ºs 4 e 5 do artigo 9.º e o artigo 44.º-A do ETAF; a esse propósito, cfr. S. TAVARES DA SILVA, “Especialização dos Tribunais Administrativos e Fiscais” e F. ESTEVES, “Especialização dos Tribunais Administrativos e Fiscais”, *Themis* XIX/34 (2018), pp. 243-258 e 259-266, respetivamente; A. C. CARVALHO, “Como é especial a Jurisdição Administrativa e Fiscal... sobre a especialização dos Tribunais Administrativos”, *Revista de Direito Administrativo* 3 (2018), pp. 22-25; e com a justíssima demonstração de que a especialização não deve ser encarada como panaceia para as – demais – insuficiências de resposta da jurisdição, cfr. A. F. NEVES, “A especialização e outras questões de administração da jurisdição administrativa”, *CJA* 136 (2019), pp. 3-15.

60. Cfr., sucessivamente, o Decreto-Lei n.º 174/2019, de 13 de dezembro, e a Portaria n.º 121/2020, de 22 de maio. Nos seus termos, entrarão em funcionamento no dia 1 de setembro de 2020: no TAC de Lisboa e no TAF do Porto, juízos administrativos comuns, juízos administrativos sociais e juízos de contratos públicos (estes últimos com competência territorial alargada às áreas de jurisdição territorial do TAC de Lisboa/TAF de Sintra/TAF de Almada e do TAF do Porto/TAF de Aveiro/TAF de Penafiel/TAF de Braga, respetivamente); no TAF de Almada, no TAF de Aveiro, no TAF de Braga, no TAF de Leiria e no TAF de Sintra, juízos administrativos comuns e juízos administrativos sociais.

todo o caso poder antecipar-se que, ao menos num primeiro momento, a concretização definitiva da especialização material em primeira instância poderá comportar alguns riscos de morosidade e complexidade associados não apenas à transferência em massa de processos para os novos juízos, mas também às formalidades associadas ao provimento e à afetação dos juízes que ocuparão as respetivas vagas⁶¹.

- (iv) O quarto e último, também não propriamente constitutivo de uma novidade, reporta-se ao desejado “aperfeiçoamento da tramitação eletrónica dos processos administrativos e tributários, com vista à introdução de mecanismos que tornem a justiça administrativa e tributária mais célere e transparente”. Progressivamente desenvolvida já desde 2002/2004 e com contributos decisivos das «reformas» de 2015 e de 2019, a eletronização dos processos administrativos e da respetiva tramitação é hoje um elemento perfeitamente estabilizado no âmbito dos tribunais administrativos. Conquanto o agora projetado «aperfeiçoamento» venha a representar algo de substancialmente inovador em relação às boas ferramentas que nos últimos anos foram já sendo disponibilizadas e melhoradas nesse âmbito⁶², a pretensão só pode ser louvada, em particular no rescaldo de tempos bem reveladores da importância axial dos meios informáticos de acesso à – e de comunicação com – a justiça.

61. Quanto ao primeiro aspeto, não deixa de suscitar alguma reserva a opção cristalizada no artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 174/2019 de fazer transitar imediatamente para os novos juízos, assim que instalados e em funcionamento, todos os processos pendentes nos atuais tribunais administrativos de círculo que correspondam à esfera de competência material daqueles. Sobretudo no que respeita aos novos juízos de contratos públicos do TAC de Lisboa e do TAF do Porto, um e outro com jurisdição territorial alargada, não é difícil de projetar que essa transição provocará um imediato «acumulado» de pendências. Quanto ao segundo, enquadrado pelo artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 174/2019, foi também já recentemente «ativado» por via do Aviso n.º 8804-A/2020 do CSTAF, de 1 de junho.

62. Hoje com respaldo no enquadrador artigo 24.º do CPTA e regulamentadas pela Portaria n.º 380/2017, de 18 de dezembro, de resto entretanto objeto de já três alterações, a última das quais, note-se, em plena vigência do estado de emergência e em parte motivada pelos constrangimentos que a resposta à pandemia causou na operacionalização de alguns mecanismos (cfr. a Portaria n.º 100/2020, de 22 de abril) – um deles, a disponibilização de formulários de articulados facultativos associada à redução das respetivas taxas de justiça (cfr. o n.º 9 do artigo 6.º do RCP e o artigo 3.º da Portaria n.º 341/2019, de 1 de outubro); sobre o tema, em especial à luz das alterações da reforma de 2019, cfr. T. SERRÃO, “Processo eletrónico e ação administrativa: breves reflexões”, *RMP* 161 (2020), pp. 77-98.