



João Tiago Silveira

Docente da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa
Consultor da Morais Leitão, Galvão Teles, Soares da Silva & Associados

O potencial do CAAD para a resolução de conflitos de Direito Administrativo

O CAAD – Centro de Arbitragem Administrativa (CAAD) foi criado através do Despacho n.º 509/2009, de 27 de janeiro de 2009, publicado na II série do Diário da República de 12 de fevereiro de 2009. Trata-se de um tribunal arbitral institucionalizado, tendo competência para dirimir litígios em matéria de contratos e relações jurídicas de emprego público.¹¹

A criação deste centro de arbitragem tinha em vista quatro propósitos que têm vindo a ser alcançados com sucesso.

Visava-se, em primeiro lugar, que o CAAD proporcionasse uma resolução de litígios de forma mais célere que nos tribunais administrativos, constituindo-se como uma alternativa para as pessoas, empresas e entidades da Administração Pública.

Este objetivo tem sido plenamente alcançado. O CAAD tem vindo a gozar de significativo sucesso, com mais de duas centenas de casos resolvidos, num tempo médio de 3 meses e meio, o que significa um prazo de decisão muito mais rápido do que o verificado nos tribunais administrativos.¹² Aliás, encontra-se previsto um prazo máximo de seis meses para a adoção da decisão pelo tribunal arbitral (artigo 25.º-1 do Regulamento de arbitragem do CAAD).¹³

¹¹ Sobre a arbitragem institucionalizada em matéria de Direito Administrativo vejam-se vários artigos e notas relevantes em Mais Justiça Administrativa e Fiscal – Arbitragem, organizado por Nuno Villa-Lobos e Mónica Brito Vieira, Coimbra, 2010. Veja-se ainda Fausto de Quadros – Arbitragem “necessária”, “obrigatória”, “forçada”. Breve nótula sobre a interpretação do artigo 182.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos, Estudos em homenagem a Miguel Galvão Teles, vol. II, Almedina, 2012, págs. 263 e 264; João Tiago V. A. da Silveira – A reforma do contencioso administrativo, Revista Jurídica da AAFDL n.º 25, 2002, pág. 462; Mário Aroso de Almeida – Sobre o âmbito das matérias passíveis de arbitragem de direito administrativo em Portugal, Estudos em homenagem a Miguel Galvão Teles, vol. II, Almedina, 2012, págs. 25 e 26; Mário Aroso de Almeida/Carlos Alberto Fernandes Cadilha – Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos, 3.ª ed., Almedina, 2010, págs. 1161 e segs.

¹² Em fevereiro de 2013 tinham entrado no CAAD 250 processos administrativos, sendo 225 de arbitragem e 25 de mediação. O prazo médio nos 112 processos de arbitragem já terminados com decisão foi de 3,5 meses (fonte: CAAD).

¹³ Disponível em www.caad.org.pt.

Em segundo lugar, pretendia-se que este Centro resolvesse litígios com custas mais baixas que as previstas para os tribunais administrativos, assim garantindo uma forma de administração de Justiça mais económica para os utilizadores. A análise da sua tabela de custas permite constatar que, em regra, as custas deste centro de arbitragem são substancialmente inferiores às que vigoram para os tribunais administrativos.¹⁴ Este Centro permite, portanto, assegurar uma Justiça Administrativa mais barata, como se pretendia.

Além disso, em terceiro lugar, visava-se que este centro de arbitragem oferecesse garantias de elevada especialização na análise das questões que lhe são submetidas.

A disponibilização de uma lista de árbitros de composição mista de elevado nível, que junta pessoas que desempenharam funções na magistratura, docentes universitários e juristas especializados em Direito Administrativo no âmbito do processo de crescimento e reformulação em curso permite, sem dúvida, corresponder a esse propósito.

Finalmente, em quarto lugar, o CAAD tem sabido julgar os casos que lhe são submetidos de forma simples e sem formalismos excessivos que prejudiquem o bom andamento do processo. Para esse efeito contribui a tramitação processual relativamente simplificada acolhida no respetivo Regulamento de Arbitragem, bem como a preferência pela utilização de meios eletrónicos aí prevista (artigos 11.º e segs. do Regulamento de Arbitragem do CAAD).

Os bons indicadores já existentes não são, contudo, suficientes para considerar que o CAAD já cumpriu a sua missão. Pelo contrário, o seu potencial de crescimento e, consequentemente, de entidade que pode ajudar a melhorar o funcionamento da Justiça Administrativa é significativo e merece que esta boa experiência seja desenvolvida.

A esta luz, há passos e avanços que podem ser dados, como os que a seguir se referem.

Por um lado, o âmbito material de jurisdição deste Centro de Arbitragem pode e deve crescer.

Há matérias que poderiam, com vantagem, ser dirimidas também pelo CAAD, como as relativas à responsabilidade civil da Administração, sistemas públicos de proteção social e urbanismo, cujo artigo 187.º CPTA permite que possam ser julgadas em centros de arbitragem. O CAAD ainda não tem competência para tal, mas nada obsta a que possa vir a tê-la.

¹⁴ Ver a Tabela de Custas em www.caad.org.pt.

Além disso, há três áreas com potencial, nas quais seria vantajosa uma iniciativa, por forma a que litígios onde se pode registar especialmente necessidade de celeridade possam ser julgados no CAAD. Estão em causa i) conflitos que venham a surgir no quadro de contratos para financiamento de projetos no âmbito do novo ciclo de fundos comunitários (2014-2020), ii) questões em matéria de reabilitação urbana, tendo em conta recentes incentivos já aprovados e novidades legislativas nesta matéria e iii) assuntos relacionados com a contratação pública, especialmente relativamente a procedimentos prévios à celebração dos contratos.

Estas são matérias onde se ganharia com uma resolução rápida e económica de litígios, pois está frequentemente em causa a concretização de iniciativas ligadas ao funcionamento da economia.

A intervenção do CAAD nestas matérias pode ser desencadeada por várias vias:

- a) Através de portarias ministeriais que aceitem previamente os tipos de litígios que lhe poderiam ser submetidos (artigo 187.º-2 CPTA), assim constituindo os particulares num direito potestativo de se dirigirem a esse tribunal arbitral;¹⁵
- b) Por via de um compromisso arbitral celebrado pelo ministro competente para as entidades públicas na sua dependência hierárquica ou pelo presidente do órgão dirigente de uma pessoa coletiva pública, nos restantes casos (artigo 184.º-1 e 2 CPTA);
- c) Através do texto dos próprios contratos que venham a ser celebrados com particulares (por exemplo, para a concessão de apoios com utilização de fundos comunitários), onde é possível acordar previamente a submissão obrigatória de futuros litígios ao CAAD, nos termos de compromisso arbitral, assim obrigando, não apenas as entidades públicas responsáveis pelas concessões dos apoios, mas também as outras partes no contrato, a submeter os futuros litígios a este tribunal arbitral.

Além disto, o potencial de questões que o CAAD pode decidir é mais amplo que as referidas no artigo 180.º Código de Processo dos Tribunais Administrativos (CPTA) para os tribunais arbitrais em geral.¹⁶ Com efeito, em matéria de arbitragem institucionalizada, o artigo 187.º-1

¹⁵ Mário Aroso de Almeida/Carlos Alberto Fernandes Cadilha - Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos, 3.ª ed, 2010, Almedina, pág. 1163.

¹⁶ O CPTA foi aprovado pela Lei n.º 15/2002, de 22 de fevereiro, retificada pela Declaração de Retificação n.º 17/2002, de 6 de abril, alterada pela Lei n.º 4-A/2003, de 19 de fevereiro, pela Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro e pela Lei n.º 63/2011, de 14 de dezembro.

CPTA permite que centros de arbitragem como este dirimam qualquer conflito em matéria de contratos e relações jurídicas de emprego público independentemente de estarem em causa questões de interpretação, validade e execução de contratos ou matéria de direitos indisponíveis, acidentes de trabalho ou doença profissional em relações jurídicas de emprego público. Assim, parece-nos que o Regulamento de Arbitragem do CAAD poderia ser alterado, deixando de conter esta limitação, que não resulta da lei (artigo 8.º-4-a) e c) do Regulamento de Arbitragem do CAAD).

Por outro lado, o número de entidades públicas que aceita previamente a jurisdição do CAAD também pode aumentar. Existem já vários departamentos ministeriais e pessoas coletivas públicas que aceitaram a jurisdição do CAAD.¹⁷ Porém, este número pode e deve crescer. Sugere-se, por isso, que seja adotada uma iniciativa global junto das entidades ministeriais e dos municípios mais relevantes por forma a garantir, do seu lado, a identificação de matérias em que possam aceitar previamente a jurisdição deste Centro, assim permitindo a qualquer cidadãos ou empresa que recorra a este tribunal arbitral, caso venha a ter conflitos de Direito Administrativo com estas entidades.

Em suma, a experiência do CAAD tem-se revelado extremamente positiva e frutuosa. É agora necessário desenvolver o seu potencial, fazendo-a crescer. O seu sucesso significará uma melhor Justiça Administrativa para todos.

¹⁷ As seguintes entidades já se vincularam à jurisdição do CAAD: i) O Ministério da Justiça aceitou vincular-se nos termos da Portaria do Ministro da Justiça n.º 1120/2009, de 16 de setembro de 2009, publicada na I série do Diário da República de 30 de setembro de 2009; ii) o Ministério da Cultura aceitou a sua jurisdição nos termos da Portaria do Ministro da Justiça e da Ministra da Cultura n.º 119/2010, de 25 de outubro, publicada na I série do Diário da República de 4 de novembro de 2010; iii) a Universidade dos Açores nos termos do Despacho n.º 217/2010, do respetivo Reitor, de 22 de outubro de 2010; iv) o Instituto Politécnico de Coimbra, através do Despacho n.º 10438/2010, do respetivo Presidente, publicado na II série do Diário da República, de 22 de junho de 2010; v) o Instituto Superior de Engenharia do Porto, nos termos do Despacho ISEP/P/14/2011, do respetivo Presidente, de 21 de janeiro de 2010; vi) o Instituto Politécnico de Bragança, através do Regulamento n.º 14/2011, de 19 de dezembro de 2010, publicado na II série do Diário da República, de 10 de janeiro de 2011; e, finalmente, vii) o Instituto Politécnico do Porto, através do Despacho n.º 8839/2011, do respetivo Presidente, de 21 de junho de 2011, publicado na II série do Diário da República de 4 de julho de 2011. Todos estes instrumentos de vinculação encontram-se disponíveis em www.caad.org.pt.