

# ARBITRAGEM ADMINISTRATIVA

N.º1  
2015

**CAAD**  
CENTRO DE ARBITRAGEM ADMINISTRATIVA

**Coordenação**  
Nuno Villa-Lobos  
Teresa Lourenço

**Inclui Novo  
Regulamento  
de Arbitragem  
Administrativa**

# A revisão do CPTA e a arbitragem institucionalizada no direito administrativo

## 1. Introdução

O presente texto pretende identificar e explorar as principais alterações que se avizinham em matéria de arbitragem institucionalizada no domínio do contencioso administrativo.<sup>2</sup> Esta questão merece tratamento face à recente Proposta de Lei n.º 331/XII, que visa obter uma autorização legislativa com o objetivo de, designadamente, rever o Código de Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA) e o Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (ETAF). Tal Proposta de Lei foi já aprovada na generalidade e era acompanhada, como é habitual nas propostas de lei de autorização legislativa, de um anteprojeto de Decreto-Lei autorizado (PCPTA) que permite vislumbrar as soluções que se pretende prosseguir.<sup>3</sup>

Naturalmente que, sendo o Centro de Arbitragem Administrativa (CAAD) o centro de arbitragem institucionalizado que mais se tem destacado em matéria de arbitragem administrativa, será dada particular atenção aos reflexos que as modificações previstas possam ter sobre a sua atividade. Adicio-

nalmente, serão apontados alguns caminhos que poderiam ser trilhados em matéria de competência da arbitragem institucionalizada na área do Direito Administrativo. Antes de abordar especificamente estes aspetos serão recordadas as novidades que a Reforma do Contencioso Administrativo implicou em matéria de arbitragem administrativa institucionalizada e o aproveitamento que tem vindo a ser feito das potencialidades então abertas.

## 2. As novidades da Reforma do Contencioso Administrativo em matéria de arbitragem institucionalizada

A Reforma do Contencioso Administrativo introduziu novidades significativas em matéria de arbitragem institucionalizada na área do Direito Administrativo, designadamente com a adoção pelo CPTA de uma disposição expressa destinada a regular a matéria: o artigo 187.º CPTA.

Por um lado, o artigo 180.º CPTA passou a admitir a arbitragem administrativa em situações onde antes estava excluída. Por outro

lado, foi regulada no mencionado artigo 187.º CPTA a possibilidade de criação de centros de arbitragem aptos a resolver litígios em situações de massa ou em matérias em que a propositura de processos nos tribunais administrativos é mais frequente. Assim, determinou-se que poderiam ser constituídos centros de arbitragem institucionalizados para resolver conflitos em matérias relativas a emprego público, contratos, urbanismo, responsabilidade civil da Administração Pública e sistemas públicos de proteção social (artigo 187.º-1 CPTA).<sup>4</sup>

Não temos dúvidas em sustentar que o artigo 187.º-1 CPTA permite que os centros de arbitragem administrativa institucionalizados possam hoje julgar qualquer questão de direito administrativo nas matérias identificadas, independentemente do tipo de pedido ou causa de pedir subjacente a essas matérias. Ou seja, não há que interpretar ou limitar as competências que possam caber aos centros de arbitragem administrativa e que estão identificadas no artigo 187.º-1 CPTA em função dos tipos de questões que, nos termos do



João Tiago Silveira

Assistentente da FDUL<sup>1</sup>



artigo 180.º CPTA, se admite que possam ser submetidos à arbitragem administrativa em geral.

Assim, por exemplo, deve entender-se que um centro de arbitragem administrativa pode julgar qualquer questão em matéria de atribuições de pensões que se enquadrem em "sistemas públicos de proteção social", incluindo a reação contra qualquer ato administrativo nessa matéria, independentemente de esse ato poder, ou não, ser revogado sem fundamento na sua invalidade (artigo 180.º-1-c) CPTA).

Um outro exemplo resulta da circunstância de o artigo 187.º-1-a) e c) CPTA permitir, ao contrário do que sucede no artigo 180.º-1-d) CPTA, que centros de arbitragem institucionalizados possam dirimir qualquer conflito em matéria de contratos e relações jurídicas de emprego público, mesmo quando estejam em causa questões referentes a direitos indisponíveis, acidentes de trabalho ou doença profissional. Aliás, por esta razão 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) do Regulamento de Arbitragem do CAAD).

O facto de se dever entender que as competências previstas no artigo 187.º CPTA para os centros de arbitragem institucionalizados em matéria administrativa não deverem ser limitadas em função da delimitação efetuada pelo artigo 180.º CPTA resulta de três argumentos que nos parecem decisivos.

Em primeiro lugar, é evidente que o CPTA terá pretendido deixar claro que os centros de arbitragem institucionalizados podem julgar litígios em áreas delimitadas de forma diferente do que um qualquer outro tribunal arbitral. Se não o pretendesse não teria efetuado, de forma tão clara e em artigos tão pouco distantes um do outro, uma diferente delimitação de compe-

tências para os tribunais arbitrais em geral (artigo 180.º CPTA) e para os tribunais arbitrais incluídos em centros de arbitragem institucionalizados (artigo 187.º CPTA). Aliás, se fosse pretendido que os centros de arbitragem institucionalizados apenas pudessem julgar nas situações descritas e circunscritas pelo artigo 180.º CPTA para a arbitragem administrativa em geral, certamente que o artigo 187.º CPTA teria operado alguma remissão ou referência a esse artigo, o que não sucedeu.

Em segundo lugar, o espírito modernizador da Reforma do Contencioso Administrativo concretizou-se designadamente na criação de mecanismos de descongestionamento e agilização processual destinados a permitir a adoção de meios de resolução de conflitos administrativos que permitissem ajudar a solucionar litígios administrativos de forma mais célere. Ora, a regulação da arbitragem administrativa institucionalizada de forma especial foi um desses instrumentos. Isto é, o espírito da Reforma aponta para que se efetue uma interpretação ampla (ou, pelo menos, declarativa) dos poderes dos centros de arbitragem institucionalizada e não uma interpretação restritiva das suas competências elencadas no artigo 187.º CPTA.

Finalmente, convém não olvidar que a criação de centros de arbitragem institucionalizados está sujeita a um formalismo e exigência que não impede perante os outros tribunais arbitrais. A lei exige que se siga um procedimento administrativo específico para viabilizar a criação de um centro de arbitragem institucionalizado e este procedimento visa efetuar um controlo administrativo que, no caso dos tribunais arbitrais em geral, não existe (Decreto-Lei n.º 425/86, de 27 de dezembro). Portanto, é natural que se admita que centros de arbitragem institucio-

nalizados possam julgar conflitos em situações onde outros tribunais arbitrais não possam interferir.

Em suma, não temos dúvidas em afirmar que, nos termos da legislação vigente, o CPTA reconhece aos centros de arbitragem institucionalizada um leque de competências mais abrangente do que aos tribunais arbitrais não institucionalizados, permitindo-lhes julgar qualquer questão em matéria de emprego público, contratos, urbanismo, responsabilidade civil da Administração Pública e sistemas públicos de proteção social e não apenas nas situações descritas no artigo 180.º CPTA.

Como pode então um centro de arbitragem institucionalizado ser chamado a julgar numa dessas matérias para as quais lhe é reconhecida competência pela lei? A possibilidade de exercer uma dessas competências pode ocorrer por uma das seguintes vias:

a) Através de portarias ministeriais que aceitem previamente os tipos de litígios que lhe possam ser submetidos (artigo 187.º-2 CPTA), assim constituindo os particulares num direito potestativo de se dirigirem a um tribunal arbitral existente num centro de arbitragem institucionalizado;<sup>5</sup>

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); ou

c) Através do texto de contratos que venham a ser celebrados com particulares, onde é possível acordar previamente a submissão obrigatória de futuros litígios, nos termos de compromisso arbitral, assim obrigando, não apenas as partes públicas nesses contratos, mas também as partes privadas, a





submeter os conflitos que venham a ocorrer no quadro dessa relação contratual a um centro de arbitragem institucionalizado.

3. O aproveitamento da permissão normativa do artigo 187.º CPTA: o CAAD

O exemplo mais significativo de aproveitamento do potencial aberto pela Reforma do Contencioso Administrativo em matéria de arbitragem institucionalizada deu-se com a criação do CAAD – Centro de Arbitragem Administrativa (CAAD), através do Despacho n.º 509/2009, de 27 de janeiro de 2009, publicado na 2.ª série do Diário da República, de 12 de fevereiro de 2009. Trata-se de um tribunal arbitral institucionalizado com competência para dirimir litígios em matéria de contratos e relações jurídicas de emprego público cuja criação foi dinami-

zada pelo Ministério da Justiça e que conta, entre as suas entidades fundadoras, com sindicatos e uma confederação patronal.

A criação deste centro de arbitragem teve quatro objetivos que, em nosso entender, têm vindo a ser alcançados com sucesso.

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

Segundo os dados estatísticos disponíveis este objetivo tem vindo a ser efetivamente alcançado. O CAAD julga os processos de arbitragem num tempo médio de 4,2 meses, o que se apresenta como um prazo de decisão significativamente mais rápido do que

o dos tribunais administrativos.<sup>6</sup> Note-se, aliás, que está previsto um prazo máximo de seis meses para a emissão da decisão arbitral pelo CAAD (artigo 25.º-1 do Regulamento de arbitragem do CAAD).<sup>7</sup>

Em segundo lugar, pretendia-se que este Centro resolvesse litígios com custos mais baixos para os seus utentes, assim garantindo uma forma de administração de Justiça mais económica. A análise da Tabela de Custas do CAAD permite concluir que, em regra, as custas deste centro de arbitragem são substancialmente inferiores às que se encontram previstas para os tribunais administrativos.<sup>8</sup>

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 pública e conhecida de árbitros de composição variada, que junta

personalidades que desempenharam funções na magistratura, docentes universitários, advogados e juristas especializados em Direito Administrativo pretende cumprir este objetivo.

Finalmente, em quarto lugar, o CAAD tem sabido julgar os casos que lhe são submetidos de forma simples e sem formalidades que coloquem em causa o bom andamento dos processos. 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).

Em suma, o CAAD parece constituir um bom exemplo de aproveitamento das potencialidades oferecidas pela Reforma do Contencioso Administrativo mas, como veremos, existe ainda um caminho a percorrer no desenvolvimento dos meios arbitrais institucionalizados como forma mais rápida e barata de permitir a resolução de litígios administrativos e de ajudar a descongestionar os tribunais administrativos.

4. A revisão do CPTA e novas perspetivas de evolução

a) O anteprojeto para revisão do CPTA (PCPTA)

O anteprojeto que acompanha a Proposta de Lei n.º 331/XII contém várias alterações em matéria de arbitragem administrativa, incluindo uma alteração relevante ao artigo 187.º CPTA que importa considerar.

Nos termos da modificação sugerida, deixa de estar expressamente prevista no CPTA a possibilidade de os centros de arbitragem institucionalizada tratarem de matérias referentes a "contratos" e "responsabilidade civil da administração" (artigos 187.º-1-a) e b) PCPTA), eliminando-se tais referências do





artigo em causa. Porém, tal alteração não parece ter qualquer consequência jurídica relevante, uma vez que se introduz uma remissão para as competências identificadas no artigo 180.º PCPTA e esta disposição, nas alíneas a) e b) do seu n.º 1, permite que tais matérias sejam dirimidas por via arbitral. Portanto, um centro de arbitragem, que é um tribunal arbitral, será também competente para lidar com as mesmas caso esta alteração venha a ser aprovada. Trata-se, portanto, de uma modificação meramente sistemática, na qual não se vê nenhuma vantagem, pois a mesma suscitará necessariamente as habituais dúvidas acerca do que terá sido a intenção do legislador.

Já menos aceitável é a funcionalização das restantes matérias referidas no artigo 187.º-1 PCPTA (relações jurídicas de emprego público, sistemas públicos de proteção social e urbanismo) à composição de litígios nos termos das matérias identificadas como arbitráveis nos termos do artigo 180.º-1 PCPTA.

Esta alteração significa que, ao contrário do que hoje sucede, as competências dos tribunais arbitrais existentes em centros de arbitragem institucionalizados ficam limitadas pelos termos previstos no artigo 180.º PCPTA, o que constitui uma diminuição do potencial de que estas vias de resolução alternativa de litígios hoje dispõem para proporcionar soluções mais céleres e económicas.

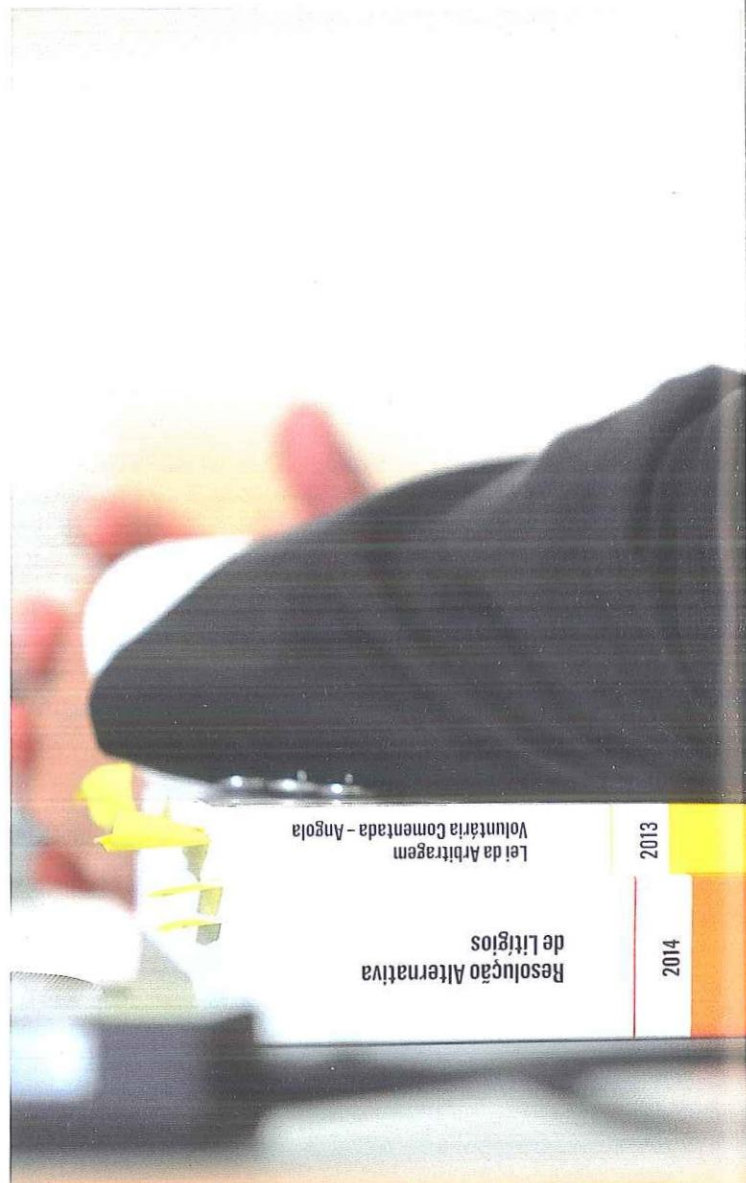
Tal significa, por exemplo, que um tribunal arbitral de um centro de arbitragem institucionalizado deixará de poder apreciar um pedido de condenação da Administração ao pagamento de uma pensão ou de uma prestação social relativa a um sistema público de proteção social, uma vez que o artigo 180.º-1-c) PCPTA apenas prevê que este se possa pronunciar sobre questões relativas à "validade de atos administrativos".

De igual forma, um centro de arbitragem institucionalizado também deixará de poder reconhecer o direito a realizar uma determinada obra urbanística no quadro das competências em matéria de urbanismo do artigo 187.º-1-c) PCPTA, uma vez que esses não são tipos de pedidos ou questões suscetíveis de ser decididas por via arbitral nos termos do artigo 180.º-1 PCPTA.

Esta solução do PCPTA constitui, por isso, um retrocesso, que pode e deve ser corrigido.

Num sentido que já nos parece positivo, determina-se que os tribunais arbitrais em geral e, portanto, também os centros de arbitragem institucionalizados, poderão passar a julgar questões relativas à impugnação de atos administrativos relativos à formação de contratos, desde que o programa do procedimento preveja o modo de constituição do tribunal arbitral e o regime processual a aplicar (artigo 180.º-3 PCPTA, aplicável por via do artigo 187.º-1 PCPTA). Claro está que, no caso de um centro de arbitragem institucionalizado como o CAAD, bastará a remissão para os regulamentos e normas que disciplinam o funcionamento do mesmo, onde essas matérias já se encontram previstas e reguladas. Nesses casos não se torna necessário, por isso, que o programa do procedimento descreva o modo de constituição do tribunal arbitral e o regime processual aplicável.

Note-se, contudo, que mesmo à luz do CPTA hoje vigente nos parece possível defender, embora com dúvidas, que os centros de arbitragem institucionalizados possam julgar questões em matéria de procedimentos de formação de contratos e atos administrativos praticados no âmbito desses procedimentos, uma vez que a sua competência em matéria de contratos surge descrita com grande amplitude através



do vocábulo "contratos" (artigo 187.º-1-a) CPTA).

b) Perspetivas de evolução das competências dos centros de arbitragem em matéria administrativa Independentemente da revisão do CPTA em curso, existem áreas onde os centros de arbitragem institucionalizados não atuam e nas quais a sua intervenção poderia ser vantajosa para proporcionar litígios administrativos resolvidos de forma mais rápida e barata. Identificamos três áreas nas quais seria vantajoso adotar ações por forma a que litígios onde se regista especialmente uma necessidade

de celeridade possam ser julgados em centros de arbitragem institucionalizados, designadamente no CAAD. São elas as seguintes:

- a) Conflitos que venham a surgir no quadro de contratos para financiamento de projetos no âmbito do novo ciclo de fundos comunitários (2014-2020);
- b) Questões em matéria de reabilitação urbana, tendo em conta os incentivos a estas operações urbanísticas nesta matéria e o crescente dinamismo nesta área, que se prevê continuar; e,
- c) Assuntos relacionados com a contratação pública, especialmente relativamente a procedimentos





prévios à celebração dos contratos. Além disto, no que em particular respeita ao CAAD, que é, como se referiu, o centro de arbitragem institucionalizado em matéria administrativa mais desenvolvido, existe ainda um vasto potencial por aproveitar e explorar.

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. Além disso, não se encontra razão para que a competência do CAAD em matéria contratual se limite a questões de interpretação, validade e execução de contratos e que, tal como já se deixou identificado, se excluam, em matéria de emprego público, os assuntos relativos a direitos indisponíveis, acidentes de trabalho ou doença profissional.<sup>9,10</sup> Estas são matérias onde se ganharia com a resolução rápida e económica de litígios que o CAAD está apto a proporcionar, pois está frequentemente em causa a con-

cretização de iniciativas ligadas ao funcionamento da economia.

Finalmente, o número de entidades públicas que aceita previamente a jurisdição do CAAD também pode aumentar. Existem já alguns departamentos ministeriais e pessoas coletivas públicas que aceitaram a jurisdição do CAAD.<sup>11</sup> 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 elas.

Em conclusão, a resolução de litígios administrativos por via da arbitragem em centros de arbitragem institucionalizados conheceu uma evolução importante com a Reforma do Contencioso Administrativo, a qual tem vindo a ser aproveitada. Há, contudo, caminhos promissores ainda por explorar que podem ajudar a proporcionar uma melhor Justiça Administrati-

“

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

va. Tendo em conta a experiência positiva já registada e o potencial ainda por trilhar, não é aconselhável produzir qualquer alteração legislativa que vise diminuir o espaço de evolução destes meios de resolução alternativa de litígios.

1. Consultor da Morais Leitão, Galvão Teles, Soares da Silva & Associados.
2. Sobre a arbitragem institucionalizada em matéria de Direito Administrativo vejam-se vários artigos e notas relevantes em Mais Justiça Administrativa e Fiscal – Arbitragem, coordenação Nuno Villa-Lobos e Mónica Brito Vieira, Coimbra, 2010. Veja-se ainda DIOGO FREITAS DO AMARAL/MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, Grandes linhas da Reforma do Contencioso Administrativo, 3.ª ed., Almedina, Coimbra, 2007; 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, pp. 263 e 264; João Tiago V. A. da Silveira, – A reforma do contencioso administrativo, *Revista Jurídica da AAFDL* n.º 25, 2002, p. 462; Mário Aroso de Almeida, Sobre o âmbito das matérias passíveis de arbitragem do direito administrativo em Portugal, Estudos em homenagem a Miguel Galvão Teles, vol. II, Almedina, 2012, pp. 25 e 26; MÁRIO AROSO DE ALMEIDA/CARLOS ALBERTO FERNANDES CADILHA – Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos, 3.ª ed., Almedina, 2010, pp.1161 e segs.
3. A Proposta de Lei n.º 331/XII foi aprovada na generalidade com os votos a favor do PSD e CDS-PP; abstenção do PS e votos contra do PCP, BE e PEV.
4. DIOGO FREITAS DO AMARAL/ MÁRIO AROSO DE ALMEIDA – Grandes Linhas da Reforma do Contencioso Administrativo, 3.ª ed., Almedina, Coimbra, 2004, pp. 115-116.
5. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA/CARLOS ALBERTO FERNANDES CADILHA – Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos, 3.ª ed., 2010, Almedina, p. 1163.
6. Segundo dados de junho de 2015, dos 487 processos entrados no CAAD, 226 deram origem a processos arbitrais com decisão já adotada, num tempo médio de 4,2 meses (fonte: CAAD).
7. Disponível em [www.caad.org.pt](http://www.caad.org.pt).
8. Ver a Tabela de Custas em [www.caad.org.pt](http://www.caad.org.pt).
9. JOÃO TIAGO SILVEIRA, Governação de fundos comunitários em Portugal, O Governo da Administração Pública, Almedina, 2013, pp. 356-358; João Tiago Silveira, “O potencial do CAAD para a resolução de conflitos de Direito Administrativo”, *Newsletter do CAAD* n.º 1, 2013, disponível em <http://issuu.com/caad.arbitragem/docs/newsletter-caad-n1-2013?e=7377553/1582671>, pp. 27-29.
10. O artigo 8.º-4-a) e c) do Regulamento de Arbitragem do CAAD, disponível em <http://www.caad.org.pt/userfiles/file/CAAD%20-%20Regulamento.pdf>, deveria ser alterado, para concretizar a proposta de alargamento da sua competência em matéria contratual e de emprego público.
11. 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; 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 e, finalmente, viii) o Ministério da Educação e Ciência, através da Portaria da Ministra da Justiça e do Ministro da Educação e Ciência n.º 219/2014, de 21 de outubro de 2014, publicada na I série do Diário da República de 21 de outubro de 2014. Todos estes instrumentos de vinculação encontram-se disponíveis em [www.caad.org.pt](http://www.caad.org.pt).