

Intervenção do Presidente do Supremo Tribunal Administrativo
Conselheiro Manuel Fernando dos Santos Serra
sobre o tema: *Cinco anos volvidos, que reforma é vivida no contencioso administrativo?*
Curso de Formação: “A nova intervenção da Justiça Administrativa”
Organização: Associação Sindical dos Juízes Portugueses /Centro de Estudos Sociais da
Universidade de Coimbra/ Observatório Permanente da Justiça Portuguesa
Coimbra, 6 de Junho de 2009

Chegados que somos à última sessão deste curso de formação, subordinado ao tema *A nova intervenção da Justiça Administrativa*, cumpre-me esboçar uma breve resposta à questão que, em jeito de mote, me foi colocada:

Cinco anos volvidos, o que é feito, na prática, da reforma do contencioso administrativo?

Não é difícil descortinar a lógica por detrás desta muito actual interpelação.

Se é certo e sabido que as leis, por si mesmas, nada fazem, e que o sucesso prático das reformas depende *sempre* da forma como elas são postas em execução, importará hoje determinar como vem sendo aplicado e executado o novo regime processual saído da profunda reforma do contencioso administrativo empreendida em 2002 e 2004.

Noutras palavras, o desafio que todos enfrentamos, enquanto membros das diversas profissões jurídicas intervenientes no processo administrativo, é olhar, com alguma distância, para o já considerável trajecto de vida do novo contencioso administrativo, para averiguar como se reflectem as escolhas legislativas seladas há cinco anos atrás na vida quotidiana dos tribunais administrativos e fiscais, onde as novas regras processuais vêm sendo aplicadas criativamente pela jurisprudência e as novas garantias contenciosas são accionadas pelos muitos sujeitos da justiça administrativa – juízes, magistrados do Ministério Público, advogados, organismos da administração pública e particulares, lesados ou interessados, que nestes tribunais confluem, em busca de justiça.

Mais ainda, em ordem a um balanço quinquenal, importaria aqui determinar que efeitos decorrem já da aplicação da reforma, não apenas para o funcionamento dos tribunais administrativos e fiscais, mas também para o funcionamento da administração pública, o agente em primeiríssima mão responsável pela realização do direito administrativo.

Bem assim como aqui seria relevante começar a preparar o futuro, através do desbravamento de perspectivas de evolução quer do nosso sistema de justiça administrativa – entendido, não paroquialmente, como um sistema de tribunais, mas no seu todo – quer do nosso direito administrativo e fiscal.

Cinco anos volvidos, são todas estas questões que, sem dúvida, devem ser colocadas aos “sujeitos” interessados no devir da jurisdição administrativa e fiscal portuguesa, que somos afinal todos nós, cidadãos com forte dependência face à actuação da administração, isto para que a reforma não corra o risco de ficar parada no tempo, mas antes proceda, discernidamente, aos ajustamentos que lhe sejam exigidos na prática.

Questões que, por isso, seria útil discutir porventura mais pausadamente, não fossem os constrangimentos de tempo e esta sessão ser já de encerramento, o que me obriga a uma abordagem de forma selectiva, e com algum esquematismo, até porque o tratamento de pormenor, identificando os problemas jurídicos suscitados pela aplicação do novo regime processual, foi já feito no âmbito dos painéis especializados de discussão, que neste Centro decorreram, com a intervenção de ilustres administrativistas e outros peritos, ao longo de dois fins-de-semana consecutivos.

E, a este propósito, permitam-me que dirija uma palavra de agradecimento às entidades organizadoras deste curso de formação, que tomou os desafios enfrentados pela Justiça Administrativa, neste raio do século XXI, como sua razão de ser e, sobretudo, como sua razão de indagar, porque a pergunta nasce da curiosidade, e a curiosidade da vontade de entender, para melhor poder actuar.

Refiro-me, muito em concreto, à Associação Sindical dos Juízes Portugueses, ao Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra e ao Observatório Permanente da Justiça Portuguesa, as três entidades responsáveis pela organização deste encontro.

Observatório da Justiça, cujo projecto de investigação sobre as transformações sofridas pela Justiça Administrativa em Portugal, entre 1974 e 1999, elaborado por uma equipa coordenada por Vital Moreira, serviu de apoio à tarefa do legislador, no momento de ponderar os objectivos estratégicos da reforma do contencioso administrativo, assim saindo claramente demonstrado o quanto as ciências jurídicas podem beneficiar da colaboração com as ciências não jurídicas, se as revisões legislativas quiserem assentar não apenas na opinião de um círculo restrito de interlocutores e na bondade jurídica das soluções avançadas, mas também em dados empíricos objectivos e bases científicas sólidas.

É pois ainda no duradouro espírito da reforma do contencioso administrativo, que soube convocar os tribunais, a academia e a sociedade civil, em sentido alargado, para a discussão dos problemas da justiça administrativa e suas possíveis alternativas de resolução, que aqui nos reunimos esta tarde, uma vez mais, para diagnosticar os desafios que a jurisdição administrativa e fiscal continua a enfrentar, e isto numa óptica construtiva, capaz de definir aquelas linhas orientadoras, em que deva assentar a construção de tribunais administrativos e fiscais mais aptos a realizar Justiça – neste caso, a

Administrativa e Fiscal – naquele tempo e com aquela qualidade que a Justiça lhes impõe.

Bem-hajam, pois, os organizadores, por esta iniciativa.

Posto isto, passaria de imediato ao balanço que me é possível fazer, no tempo que me foi concedido, dos primeiros cinco anos de reforma.

Hoje não é segredo para ninguém que a reforma do contencioso administrativo efectuou uma profunda reformulação do anterior modelo de contencioso administrativo – um modelo que tinha por seu epicentro o recurso contencioso de anulação de actos administrativos, com as conhecidas limitações deste meio processual, quanto aos poderes do tribunal, quanto aos meios de prova e quanto à protecção das posições subjectivas dos ditos “administrados” em relação à bem mais poderosa administração pública.

Em claro contraste com este contencioso de mera anulação, tributário de uma visão assombrada do controlo judicial como potencial ameaça à actuação da administração, o novo modelo de contencioso administrativo emana de uma visão progressista do controlo judicial, enquanto imprescindível, não apenas à plena tutela das posições jurídicas substantivas dos cidadãos, mas também à própria modernização, democratização e aperfeiçoamento da nossa administração.

Isto porque, como bem salientou um conhecido administrativista do país vizinho, julgar a administração é uma poderosa contribuição para administrar melhor.¹

O controlo judicial, quando efectivo, desempenha, de facto, um papel pedagógico importante, já que, ao fazer cair por terra a ideia de imunidade administrativa, incentiva uma ponderação mais cuidada, por parte da administração, do ordenamento jurídico aplicável, das várias alternativas de acção disponíveis, das suas vantagens e inconvenientes, das suas consequências para os diferentes interesses em jogo, interesses públicos, claro está, mas também privados, e das próprias exigências que lhe coloca o dever geral de boa administração, sempre que tem de avançar no desempenho da sua actividade.

Tendo por finalidade a superação de uma situação insustentável de insuficiência de tutela dos interesses e direitos subjectivos dos particulares, o novo contencioso administrativo passou a assentar em verdadeiras acções, em que autores e réus, sejam eles particulares ou entidades públicas, dispõem das mesmas faculdades e dos mesmos ónus processuais, incluindo o direito de argumentar e contra-argumentar, o direito a carrear por si mesmo para o processo provas dos factos em disputa, e as próprias custas judiciais, de que, até 2004, as entidades públicas se encontravam isentas, no que constituía um claro incentivo ao uso e abuso dos tribunais.

¹ Fernández, Tomás R. Juzgar a la Administración contribuye también a administrar mejor. Civitas. Revista Espanola de Derecho Administrativo. Outubro/Dezembro 1992, nº 76.

A dramática reformulação da garantia constitucional de acesso do cidadão à justiça administrativa levou, assim, no nosso país, à consagração de um contencioso de plena jurisdição, sendo correspondentemente ampliados os poderes de intervenção dos juízes administrativos, a fim de poderem garantir a salvaguarda dos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos face a eventuais excessos dos poderes públicos, independentemente dos meios processuais em causa ou de se tratar de uma tutela principal, cautelar ou executiva, destinada, esta última, a assegurar o cumprimento efectivo de sentenças assentes num sistema agora globalmente menos formalista e mais preocupado com a justiça material.

A este título, é para mim motivo de regozijo ver como, ao longo dos últimos cinco anos, os tribunais administrativos se pronunciam crescentemente sobre o fundo, e não a mera forma, das questões suscitadas, o que constitui, por si só, um auspicioso indicador quanto ao sentido que vai tomando a prática jurisprudencial em matéria administrativa, numa jurisdição em que foi muito o sangue novo injectado, por via dos novos juízes, formados para integrar os tribunais de primeira instância.

A possibilidade, legalmente estabelecida, de dedução de todo o tipo de pretensão junto dos tribunais, desde que fundada em normas e princípios jurídicos, veio colmatar anteriores vazios de protecção jurisdicional, típicos de um contencioso de mera anulação, bem como exigir, reflexamente, que os tribunais administrativos passassem a deter o poder de emitir todo o tipo de pronúncias, com ressalva daquelas que se imiscuam no domínio da discricionariedade administrativa – isto é, naquele domínio reservado à formulação de juízos de mérito, conveniência ou oportunidade da actuação administrativa, que são essenciais à concretização do poder-dever da administração realizar dinamicamente os interesses públicos.

Porém, vivemos numa altura em que a velha máxima de que “onde há discricionariedade não há controlo judicial e onde há controlo judicial não há discricionariedade” enfrenta claras dificuldades de adesão à realidade, visto predominarem os casos intermédios ou miscigenados, em que os actos administrativos são apenas parcialmente discricionários, podendo, por isso mesmo, ser também controlados, quanto aos aspectos de legalidade que os rodeiam e delimitam, quer interna, quer externamente.

Quer isto dizer que as relações entre os tribunais e a administração se revestem hoje de uma nova e acrescida complexidade, que exige, a um mesmo tempo, intenção e autocontenção do juiz administrativo.

Diria mesmo que, nos últimos 5 anos, um dos grandes desafios ao juiz administrativo tem sido o de não hesitar em assumir um novo dinamismo, que o leve a colocar os seus amplos poderes de pronúncia ao serviço de uma tutela jurisdicional, sem lacunas, dos direitos e interesses dos cidadãos, mas sem que tal o faça cair em excessos judicialistas, que se traduzam numa violação da reserva da administração, e subalternização da garantia de juridicidade do agir administrativo na prossecução do interesse público, tão crítica para a nossa existência enquanto comunidade.

Cinco anos volvidos, penso ser seguro dizer-se que o aventado perigo de um excesso de activismo judicial, promotor de promiscuidade entre as funções judicial e administrativa ou mesmo conducente à politização da justiça administrativa, não se materializou, sendo o caminho a seguir, não no sentido do retraimento, mas antes do aprofundamento do controlo jurisdicional sobre aquele princípio que separa o direito administrativo dos demais direitos – a discricionariedade.²

Quando hoje se fala dos poderes robustos do juiz administrativo é usual ter-se em mente os seus poderes, perfeitamente complementares, de condenação e de substituição, poderes indispensáveis para resgatar o cidadão à vontade, por vezes algo relutante, da administração em lhe concretizar determinados direitos, através da prática de actos administrativos que, por lei e no juízo independente dos tribunais, lhe são efectivamente devidos.

² Em igual sentido, vide Luís Filipe Colaço Antunes, *Para um Direito Administrativo de garantia do cidadão e da Administração: tradição e reforma*. Coimbra: Almedina, 2000, página 93.

Em particular, o poder de substituição – isto é, o poder de os tribunais se substituírem à vontade da Administração, quando esta não atenda às suas obrigações, produzindo, para tal, uma sentença que encerre o valor do acto pela administração não praticado, suscitou múltiplos receios de administrativização do poder judicial e sub-rogação do juiz na função administrativa.

Mas também aqui os receios aventados de transformação dos tribunais numa espécie de “segunda administração” se têm mostrado claramente injustificados, sendo hoje inequívoco que a questão que se coloca não é, de todo, uma questão de legitimidade da existência de um poder de substituição judicial.

De resto, em caso de não execução voluntária da sentença por parte da Administração, e desde que estejam em causa actos legalmente devidos de natureza estritamente vinculada, este poder de substituição é nada menos do que indispensável ao restabelecimento do equilíbrio entre os poderes judicial e executivo.

Pelo que a questão que se coloca hoje é uma bem mais subtil, atinente à intensidade e desejável alcance deste poder de substituição, que importa por isso mesmo continuar a densificar juridicamente.

Semelhantes receios de transformação do juiz em administrador, por eventuais excessos de activismo judiciário, foram colocados a propósito dos novos poderes conferidos ao juiz administrativo no domínio da adopção de medidas cautelares, medidas essas que se estendem hoje à intimação da Administração a realizar prestações de fazer ou não fazer, de pagar ou de dar, e que podem ir mesmo até à condenação da Administração a não praticar um determinado acto administrativo.

Mas também aqui a acção dos juízes administrativos se tem pautado pela autocontenção, necessária à busca de um equilíbrio, difícil, é certo, mas crucial, entre a necessidade de julgar e a proibição de administrar.

Difícil, até porque a total abertura de meios cautelares, que veio conceder aos interessados a possibilidade de solicitarem toda e qualquer providência – ou, de resto, de todas e quaisquer providências – antecipatórias ou conservatórias, adequadas a evitar factos consumados ou situações irreversíveis, gerou uma verdadeira corrida aos tribunais, por vezes assumindo contornos de protesto político, com ampla cobertura mediática, sendo que, entre 2004 e 2006, cerca de 30% das acções administrativas especiais foram antecedidas de um processo cautelar, e este repetidamente transformado, pela discussão da matéria de facto e de direito para ele carreado, num verdadeiro processo principal.

Em virtude dessa explosão no uso dos meios de tutela da urgência, cautelar ou outra, foram muitos os tribunais administrativos de 1ª instância que ficaram praticamente bloqueados, por impossibilidade de os seus juízes darem resposta, com a rapidez exigida, aos processos de tramitação urgente, sem protelarem indefinidamente os restantes processos.

Na verdade, quando tudo passa a ser urgente e o sistema de tribunais não pode, realisticamente, lidar com tamanha psicose da urgência, as áreas de efectiva desprotecção judicial começam a alastrar-se, e com elas a descrença na justiça administrativa e fiscal.

Também aqui é essencial a intervenção do juiz, no sentido de contrariar a observada tendência para a instrumentalização e mesmo banalização deste tipo de tutela, intervenção essa que desejavelmente conduzirá a uma gradual estabilização do exercício do direito à tutela da urgência – um direito importantíssimo, sem dúvida, mas tanto mais eficaz, quanto mobilizado com conta, peso e medida.

É que de pouco ou nada vale expandir as garantias contenciosas, se os tribunais – a mãos com milhares e milhares de processos, clamando igual prioridade – se virem incapacitados de proferir sentenças a tempo e horas.

Os dados conhecidos sobre a tramitação processual nos tribunais administrativos e fiscais de 1ª instância, que cobrem hoje todo o território nacional, de norte a sul do país, continente e ilhas, dão-nos razão para preocupação com um possível cenário de crescente bloqueio, que venha aumentar, de facto, as áreas de desprotecção judiciária, em matéria administrativa e fiscal.

Tendo passado a deter a competência para a apreciação da generalidade da conflitualidade envolvendo os particulares e a administração, ou diferentes organismos públicos entre si, os tribunais administrativos e fiscais de 1ª instância sofreram o maior embate da aplicação do novo regime processual, um embate de que os dados estatísticos fornecem um retrato inclemente, chamando a nossa atenção para os limites dos tribunais.

Começando pela área do contencioso tributário, vejamos uma breve resenha estatística dos tribunais de 1ª instância.

Em Dezembro de 2003, eram 30.524 os processos fiscais pendentes, tendo essa pendência registado um agravamento progressivo, que iria conduzir a um total de 39.263 processos pendentes em Dezembro de 2008, o que representa um aumento de cerca de 29% em 5 anos, e de 5,2% ao ano.

Pelo lado positivo, verificou-se um crescimento da taxa de resolução processual da ordem dos 87% nos mesmos 5 anos, o que resulta numa média de aumento de produtividade dos juízes tributários de 1ª instância de cerca de 17% ao ano.

Mas o impacto desta acrescida capacidade de resolução processual sai deveras neutralizado pelo forte crescimento da litigiosidade na esfera do direito dos impostos: de 10 377 processos entrados em 2004, passámos a 14.096 entrados em 2008, o que contabiliza um acréscimo do volume processual de cerca de 36% em 4 anos, isto é, cerca de 8% ao ano.

Em 2007, por exemplo, na área do contencioso tributário, existiam, em média, 1041 processos pendentes por juiz, uma pendência claramente superior à taxa de resolução processual média dos juízes tributários em igual período, que se situava nos 305 processos por ano.

Porém, com o recrutamento em 2008 de novos juízes, a média de processos pendentes por juiz baixou para 623.

Resultado: são sombrias ainda as perspectivas de resolução judicial satisfatória – isto é, justa e emanada a tempo e horas – para o enorme contingente de processos tributários pendentes.

A tal situação não é alheia a enorme dispersão legislativa que, no nosso país, tipicamente coarcta os movimentos dos tribunais tributários, um estado de coisas que se vê agravado pela falta de clareza na articulação das diversas formas processuais, pela variedade dos prazos em aplicação e bem assim pela crescente complexidade técnica dos conflitos, já tradicionalmente tecnicistas, emergentes na esfera das sempre tão conturbadas relações jurídicas fiscais.

Passemos, agora, ao contencioso administrativo, área específica que aqui nos trouxe esta tarde:

Em Dezembro de 2003, encontravam-se pendentes nos tribunais de 1ª instância 9.176 processos.

Cinco anos mais, em Dezembro de 2008, o número de processos pendentes era já de 16.358, na sua maioria instaurados no âmbito da reforma, o que representa um aumento de cerca de 78% da pendência processual em 5 anos, e um crescimento anual médio dessa mesma pendência de cerca de 12,3%.

Isto apesar de, entre o ano 2004, altura em que a maioria dos novos juízes da jurisdição iniciou funções, e 2008, se ter verificado um aumento de 95% na taxa de resolução processual.

Mas o enorme acréscimo da produtividade dos juízes ao serviço dos tribunais administrativos de 1ª instância, tanto mais saliente quanto se assistiu, na mesma altura, a uma diminuição do número desses juízes, não foi suficiente para contrariar o crescimento da litigiosidade em matéria administrativa:

De 7.379 novos processos entrados em 2004, passámos a 9.431, em 2006, um ano que foi de pico, e a que se seguiram dois anos de alguma regressão, já que, em 2007, foram 9.206 os processos entrados, e, em 2008, apenas 8.863, sendo cedo, porém, para se retirarem ilações deste decréscimo do fluxo processual.

Muito por força da nova, e mais racional, repartição de competências entre os tribunais da jurisdição, que teve por efeito reconduzir os tribunais superiores às suas naturais funções de instância de recurso, a evolução da pendência processual nestes mesmos tribunais registou uma curvatura bem diferente da verificada nos tribunais de base.

Com efeito, a 31 de Dezembro de 2003, estavam pendentes nos tribunais centrais administrativos, hoje verdadeiros tribunais de recurso, em segundo grau, de decisões vindas dos tribunais administrativos de círculo, 3.261 processos; em 2008, porém, esse número diminuía, muito significativamente, para os 1.775, isto apesar da acentuada subida do número de processos entrados – de 760 em 2004 para 1.934 em 2008 – e muito graças quer ao preenchimento dos quadros desses tribunais, quer à elevada taxa de resolução processual evidenciada pelos seus juízes.

Esta diminuição da pendência processual verificou-se igualmente no Supremo Tribunal Administrativo, que a reforma quis transformar num verdadeiro supremo tribunal, assumindo funções de revista e de uniformização da jurisprudência, a laborar com um número reduzido de juízes e processos.

Os 1.643 processos no STA pendentes em finais de 2003 deram lugar a apenas 331 processos pendentes, cinco anos mais tarde, apesar de o ano de 2008 ter sido aquele ano em que, pela primeira vez desde o início da execução da reforma, os processos entrados ultrapassaram tangencialmente os processos findos, não sendo a tal facto alheio o aumento exponencial do número de apreciações preliminares sumárias, ao abrigo do artigo 150º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos.

Da elevada projecção do recurso excepcional de revista, que tem por seu objecto decisões, de mérito e de forma, proferidas em segunda instância pelos tribunais centrais, dão-nos conta os números: de apenas 7 apreciações preliminares sumárias da verificação dos pressupostos de admissibilidade do recurso excepcional de revista em 2004, passámos a um total de 225, em 2008, sendo, claro está, muito inferior o número de recursos excepcionais admitidos pelo Tribunal.

Não existindo, no recurso excepcional de revista, um critério de admissibilidade objectivo, de natureza quantitativa, a jurisprudência do Supremo Tribunal Administrativo tem desempenhado um papel

importante na densificação uniforme dos mesmos pressupostos de admissão, procedendo ao preenchimento valorativo dos conceitos indeterminados neles consignados, a fim de, por um lado, impedir o seu abuso e, por outro, possibilitar o acesso à terceira instância daquelas questões cuja relevância jurídica ou social ou importância para uma melhor aplicação do direito seja ponderosa, e as eleve, portanto, muito para além da dimensão concreta do caso que as suscite.

Este facto não é de somenos, visto que o sucesso da reforma do contencioso administrativo se encontra largamente dependente da forma como sejam levadas a cabo duas responsabilidades:

Por um lado, a responsabilidade atribuída aos presidentes dos tribunais de 1.^a instância, na detecção dos casos que, ora pela sua relevância, ora pelo seu carácter potencialmente massivo, justifiquem a intervenção do plenário do tribunal ou mesmo o reenvio prejudicial para o Supremo Tribunal Administrativo, reenvio esse cuja expressão é ainda diminuta;

Por outro lado, a responsabilidade, atribuída ao Supremo Tribunal Administrativo, de delimitar a sua esfera própria de actuação, pela filtragem daqueles casos que justifiquem, de facto, a intervenção de um supremo tribunal, para tal efectuando, sempre que necessário, juízos de prognose sobre o seu impacto comunitário.

Por isso mesmo, é correcto afirmar-se que a plausibilidade do preenchimento do critério da relevância social da questão em juízo se acentua quando estamos perante uma acção pública ou uma acção popular, incidindo, por exemplo, sobre matéria de defesa ambiental, um meio processual destinado à tutela de interesses colectivos e difusos, instrumento que aqui foi discutido anteriormente, e que representa, sem dúvida, uma via privilegiada de acesso ao tribunal de revista.

Mas se é de antecipar que entre os utentes futuros da justiça administrativa se encontrem, cada vez mais, os cidadãos civicamente empenhados e as entidades colectivas, associações e fundações, a quem o novo *Código de Processo nos Tribunais Administrativos* permite, de forma muito ampla, defenderem em juízo causas que se prendem com os interesses transversais à colectividade – como o ambiente, a saúde pública, o consumo, o ordenamento do território, a equilibrada ocupação do espaço urbano, a qualidade de vida, o património cultural e os bens do domínio público –, em Portugal a sua expressão é ainda muito mitigada, dada a ainda deficiente mobilização da sociedade civil para a tutela judicial dos direitos de terceira geração e dos interesses e valores pós-materialistas.

Gostaria de rematar o meu périplo pelo primeiro quinquénio da reforma do contencioso administrativo chamando novamente a atenção para o modo desigual como ela foi vivida nos diferentes tribunais administrativos e fiscais.

O progressivo e salutar desanuviamento dos tribunais centrais e do próprio Supremo Tribunal Administrativo dar-nos-ia razões para regozijo, não fora esta sombra: o acréscimo muito significativo da pendência processual nos tribunais de 1ª instância.

A conclusão a retirar deste estado de coisas, a nível da 1ª instância, parece-me uma e óbvia: por mais juízes e funcionários que se recrutem, e eles são ainda de facto, nalguns casos, insuficientes, e por mais tribunais que se instalem, de norte a sul do país, não é hoje mais possível resolver, em tempo útil, em tribunal, todos os litígios potencialmente judicializáveis, sejam eles em matéria administrativa, fiscal, cível ou outra.

É pois chegada a hora de tomar esta constatação não como motivo de desespero, mas como incentivo para repensarmos criativamente o nosso modelo tradicional de administração da justiça administrativa e fiscal, alargando-o para além da rede, mais ou menos densa, de tribunais do Estado.

Um dos mais graves problemas do nosso contencioso administrativo, mesmo após cinco anos de reforma, é a tendência, praticamente universal, para a judicialização necessária de todos os litígios, potenciais e reais, incluindo os susceptíveis de resolução extrajudicial, que resulta, inelutavelmente, na demora, muito para além do razoável, da sua resolução em tribunal, e no crescente, e perfeitamente justificado, descontentamento dos cidadãos com uma justiça que tarda, e no tardar se nega.

Enquanto não for feita uma criteriosa selecção do conjunto de litígios cujo conhecimento deve caber, logo em primeira-mão, aos tribunais do Estado e nestes for praticamente vertida toda a litigiosidade, as áreas de real desprotecção judiciária expandir-se-ão, ao arripio daqueles critérios e valores constitucionais que deveriam presidir à definição das prioridades na administração da justiça.

Escasseiam em Portugal os mecanismos de resolução extrajudicial de litígios, bem como os mecanismos orientados à sua prevenção e filtragem prévia.

Nesse sentido, o primeiro passo a dar para insuflar novo fôlego à reforma é a criação de um procedimento de reclamação graciosa eficiente, apto a produzir decisões isentas, rápidas e tecnicamente sólidas, que se pronunciem sobre todos os vícios, substanciais e formais, invocados pelo particular, e não tenham no indeferimento o seu resultado quase pré-determinado.

É que, apenas nestas condições, os cidadãos poderão ter razões para confiar no sistema de reclamação graciosa, e a ele recorrer, antes de se dirigirem aos tribunais. Deste procedimento gracioso, apto a produzir decisões expeditas e, na medida do possível, inatacáveis do ponto de vista técnico-jurídico, depende, pois, muito do reequilíbrio do nosso sistema de justiça administrativa e fiscal.

De resto, é ainda na fase graciosa que os primeiros mecanismos alternativos de composição de litígios deveriam começar a actuar, muito em particular envolvendo uma maior utilização de contratos, acordos e outras metodologias de concertação entre administração pública e particulares, que dêem continuidade, já depois da eclosão de um diferendo, ao princípio da participação dos cidadãos na formação das decisões administrativas que lhes respeitem.

O contingente de litígios que não encontra solução em sede administrativa terá de buscar a sua composição dentro dos tribunais, mas também, progressivamente, fora deles, algo que foi, aliás, reconhecido no âmbito da reforma, que consagrou, de forma expressa e ampla, a possibilidade de recurso a centros de arbitragem, no seio do contencioso administrativo, em matérias várias, que vão desde os contratos públicos e responsabilidade civil da Administração, ao funcionalismo público, sistemas de protecção social e urbanismo, duas áreas, de resto, problemáticas, em termos de aplicação do instituto arbitral, porque marcadas por uma extensa área de vinculação à legalidade, logo também de indisponibilidade.

Mas se a expansão do território de actuação da arbitragem, bem como de outros meios alternativos de composição de litígios, de natureza não jurisdicional, como é o caso da conciliação e da mediação, é hoje legalmente admissível e, mais do que isso, sistemicamente necessária, sobretudo em domínios de grande complexidade técnica, requerendo a intervenção de peritos, a verdade

é que tem sido parca, muito parca mesmo, a concretização prática da via arbitral.

Surge, assim, como uma boa nova a recente criação do Centro de Arbitragem Administrativa (CAAD), com competência para promover a resolução de litígios emergentes de contratos e de relações jurídicas de emprego público.

No entanto, muito há ainda a fazer para que deixem de ser colocadas aos tribunais administrativos e fiscais questões que poderiam ser resolvidas, com qualidade, celeridade e eficácia, fora deles, libertando-os para o conhecimento daquelas questões que os deveriam em primeira linha ocupar.

Viver a reforma do contencioso administrativo, cinco anos depois, é ter a ousadia de continuar a reconstrução do sistema de justiça administrativa, a que essa reforma tão destemidamente deu início.

Com pensamento estruturado, com golpe de asa, com imaginação institucional, abracemos todos nós, aqui presentes, essa importante missão.

Muito obrigado pela vossa atenção.