



Supremo Tribunal Administrativo
O Presidente

**Intervenção do Presidente do Supremo Tribunal Administrativo
Conselheiro Manuel Fernando dos Santos Serra,
por ocasião da Sessão Solene para assinalar
a entrada em vigor da Reforma do Contencioso Administrativo,
a instalação dos novos tribunais administrativos e fiscais e
o início de funções dos respectivos juízes
Lisboa, 6 de Janeiro de 2004**

Esgotado o período de “vacatio legis” que se entendeu necessário ao apetrechamento dos tribunais administrativos e fiscais com os meios humanos e técnicos essenciais ao acolhimento da reforma do contencioso administrativo, é com grande regozijo que vemos chegada a hora da entrada em vigor de tão profunda mudança.

A verdadeira revolução que esta aguardada alteração legislativa veio empreender no domínio da justiça administrativa, passou, entre outros aspectos, pelo adensamento da rede dos seus tribunais, em virtude da criação e entrada em funcionamento, a 1 de Janeiro, de novos tribunais de 1ª instância, para cujos cargos de direcção e hierarquia foi determinante encontrar as mais adequadas e capazes figuras.

Essa procura revestiu-se de particular relevância quando foi colocada a questão da presidência desses novos tribunais.

Mas se o problema se vislumbrava delicado, não poderia ter sido melhor, a meu ver, a solução encontrada.

Por isso, é também esta a cerimónia em que seis Juízes Conselheiros do Supremo Tribunal Administrativo se iniciam como presidentes dos novos tribunais administrativos e fiscais, naquilo que constitui, a um tempo, uma louvável demonstração de abnegação, espírito de sacrifício e entrega à causa da Justiça; e um símbolo vivo da perene aliança entre, por um lado, a experiência dos juízes



Supremo Tribunal Administrativo

O Presidente

do Tribunal de cúpula da jurisdição, com face visível na jurisprudência e em muitos dos contornos da reforma, e, por outro, o genuíno entusiasmo e espírito de inovação que todos esperamos da vaga de magistrados que ora integra os nossos tribunais de base.

Submetidos a um processo especial de recrutamento e a uma formação especializada, feita à luz dos novos parâmetros legais, são, de facto, 84 os novos juizes que se juntam ao elenco de juizes da jurisdição administrativa e fiscal, e, perante nós, com aquela competência, autodisciplina, independência, isenção, sensibilidade social, contenção, bom senso e diligência que o ofício escolhido deles demanda, assumem o compromisso de dignificarem os seus predecessores na carreira da judicatura.

Se os ritmos da reforma ditaram ser mais curto o período dedicado à sua formação, o que lhe terá faltado em tempo foi, decerto, colmatado pela exigência, colocada à partida, de 5 anos de comprovada experiência profissional na área do direito público, bem como pela inusitada entrega de professores e formadores das duas instituições que uniram esforços no planeamento e execução deste curso de formação, a saber o Centro de Estudos Judiciários, de que é digno director o Desembargador Mário Mendes, e a Universidade Nova de Lisboa, para cujo corpo docente, na pessoa do Prof. Doutor Freitas do Amaral, vai uma palavra de particular apreço e profundo reconhecimento.

Junte-se a esta uma outra palavra, também de sincera gratidão e especial admiração, para com o Júri do concurso, presidido pelo Conselheiro José Maria Gonçalves Pereira e integrado por personalidades eminentes na área do direito administrativo e fiscal, e bem assim para com o coordenador e orientadores do estágio, todos eles ilustres juizes conselheiros do Supremo Tribunal Administrativo, proficientemente coadjuvados pelos juizes formadores nos tribunais de 1ª. Instância para esse efeito escolhidos.

Não é de todo excessivo sublinhar a relevância do papel desempenhado e a desempenhar por estes últimos.



Supremo Tribunal Administrativo
O Presidente

Na verdade, se o valor da formação inicial é inestimável, não menos importante é a aprendizagem essencialmente prática que ocorrerá, dentro dos tribunais, sob a profunda influência do exemplo de exercício humanizado da função jurisdicional que certamente será dada pelos juízes mais velhos.

Não são, por certo, de todos fáceis os desafios que esperam os novos juízes nos tribunais administrativos e fiscais.

Tantas e tais são, de facto, as inovações introduzidas pelos diplomas que procedem à reforma do contencioso administrativo, bem como a actualidade, complexidade e abrangência deste ramo do direito, que cometeríamos um colossal, senão mesmo irreparável erro, caso não aproveitássemos o ensejo para pensar e, informadamente, agir sobre a questão central da formação, tanto inicial, quanto permanente, de juízes, magistrados do Ministério Público e funcionários da jurisdição administrativa e fiscal.

É que, qualquer reforma legislativa, por melhor que seja, não poderá vingar se não for acompanhada, e até precedida, de um cuidadoso processo de recrutamento, selecção e formação especializada dos magistrados e funcionários. Só assim será possível que o aprofundamento, na lei, da protecção das posições jurídicas dos particulares se reflecta, de facto, na prática do nosso sistema judicial e na vida do cidadão comum.

Ora, para eleger apenas um exemplo, a continuar a votar-se o direito administrativo a um mercado esquecimento no período de formação inicial dos nossos magistrados, outra coisa não será de esperar que não o progressivo aniquilamento das muitas promessas que a nova justiça administrativa encerra.

O cada vez mais exigente quadro de funções que o sistema judiciário, nas suas diversas áreas, é hoje chamado a desempenhar não se compadece com um regime de recrutamento, selecção e formação de magistrados que vem dando provas de manifesto desajustamento face à realidade envolvente e que, não fora os cursos especiais entretanto realizados, se teria mostrado totalmente incapaz de responder à insuficiência crónica de magistrados nos nossos tribunais.



Supremo Tribunal Administrativo

O Presidente

Dos mais diversos quadrantes se faz hoje sentir, por isso mesmo, a necessidade de encontrar aquele modelo de recrutamento, selecção e formação que seja, em simultâneo, permeável à diversidade de idades, trajectos e experiências profissionais de potenciais candidatos; sensível aos crescentes imperativos de especialização funcional; orientado ao desenvolvimento de uma efectiva capacidade de decisão e fundamentação; assente não na mera reprodução passiva de técnicas e conhecimentos jurídicos, mas antes na criação de competências potenciadoras de uma aplicação criativa e valorativamente informada do direito; e, por fim, tendente à consolidação de uma cultura judiciária comum, que possibilite a permanente comunicabilidade, e estreita parceria, entre as diversas profissões do foro, na prossecução dos fins de interesse público que, no respeito pelos respectivos valores e códigos de actuação, se propõem alcançar.

Por isso mesmo, a formação, sempre incompleta, de um juiz não pode ser confinada à solidificação do seu apetrechamento técnico-jurídico, que, por si só, não faz o juiz. É preciso fazer-se, primeiro, o homem, para que deste algum dia possa nascer o juiz.

Importa, pois, que, nos tempos que se avizinham, todos nos reunamos em torno desse magno objectivo que é o da estruturação daquele sistema que melhor potencie quer a competência técnica, quer a envergadura ética dos nossos futuros magistrados.

Sublinho este último ponto, porque a magistratura não é uma simples actividade profissional que se suspenda no fim do expediente, mas antes uma transversal forma de vida.

Forma de vida essa que se encontra particularmente exposta, numa época em que, como nunca antes, os magistrados são constantemente lançados ao palco mediático, de onde os seus gestos se deixam observar, escrutinar e dissecar, ao mais pequeno detalhe.

Por isso, neste contexto de acentuada exposição, a imagem pessoal impoluta, aliada a um intransigente resguardo das condições e tempos de actuação específicos da Justiça, assume-se como travão essencial à cavalgada de um perigoso processo que, se as devidas cautelas não forem



Supremo Tribunal Administrativo
O Presidente

tomadas, bem poderá derivar na transformação dos meios de comunicação social em tribunais e dos magistrados em meros fazedores de opinião, substituindo-se a verdade processual pela quanta das vezes ilusória "verdade" noticiosa.

Mas se vem grassando, em Portugal, a confusão entre o jornalismo judiciário e a despidorada publicidade do processo, a informação e a opinião, as garantias e o garantismo, com o conseqüente sacrifício das primeiras às mãos do segundo, talvez fosse esta a ruptura que aguardávamos, para que pudéssemos encetar uma busca concertada de novos pontos de equilíbrio entre, por um lado, a reserva de dignidade indispensável à equitativa administração da justiça, e, por outro, um direito à informação sobre a actividade judiciária de facto colocado ao serviço do seu esclarecido escrutínio democrático.

À garantia da independência dos tribunais acresce, naquilo que hoje é vulgarmente designado por sociedades de informação, o enorme desafio de assegurar que o exercício da função jurisdicional não ceda às pressões de qualquer poder ou de quem quer que seja, nem aceite convites a um protagonismo excessivo que lhe são constantemente dirigidos por terceiros, cujos interesses, infelizmente, nem sempre coincidem com os da justiça.

Urge, portanto, que o poder judicial seja resgatado ao espectáculo mediático, para que a justiça labore, como se impõe, em ambiente de recato e serenidade.

Por conseguinte, é na esperança de que, depois da convulsão, um novo e mais auspicioso ciclo se abra para o sistema judicial no seu todo, que nos permitimos regressar aos detalhes da nova era que, seguramente, doravante se inicia no domínio específico da justiça administrativa.

Foram, porém, igualmente longos os anos de provação aqui vividos.

Malgrado a manifesta desconformidade da justiça administrativa com o modelo de contencioso administrativo constitucionalmente consagrado em 89 e 97, o legislador ordinário teimou em manter-



Supremo Tribunal Administrativo
O Presidente

se indiferente às opções que vinham sendo firmadas na Lei Fundamental, e não menos reclamadas pelo próprio sentido de evolução do direito administrativo europeu.

A reforma, cuja entrada em vigor hoje se assinala, veio, assim, renovar esperanças, numa altura em que, durante mais de dez anos, uma sucessão de projectos e anteprojectos, todos eles votados a um rotundo insucesso, conseguia lançar o espectro da dúvida, senão mesmo do descrédito, entre os mais variados operadores judiciários.

Pondo termo a esta indefinição, o anterior Ministro da Justiça traçou, com audácia, as linhas gerais da reforma, que submeteu, em atitude inédita, a amplo debate público nas várias Escolas do saber jurídico, após o que, perante as sugestões de professores, magistrados e advogados, fez alterar o que devia ser alterado e manteve o que se impunha manter, com o auxílio de atentos colaboradores de que, por imperativo de justiça, destacarei o Prof. Doutor Mário Aroso de Almeida.

De modo que, iniciada em 2000, aprovada em 2001, promulgada em 2002, e em vigor desde 1 de Janeiro de 2004, a reforma do contencioso administrativo, em processo que recebeu activa participação do Supremo Tribunal Administrativo, é, pois, o resultado de um tenaz ensejo de mudança, assumido como prioritário pelo então Ministro Dr. António Costa e a que a actual Ministra da Justiça, Senhora Dr^a. Maria Celeste Cardona, com o entusiasmo que lhe é reconhecido, veio, desde o primeiro momento, dar continuidade, numa demonstração de inequívoco empenho, pessoal e institucional, nesta abrangente alteração legislativa que, tanto em seu, quanto em nosso entender, é instrumento essencial à garantia de direitos fundamentais dos particulares face à Administração e a uma mais efectiva tutela da legalidade e do interesse público.

Nunca será de mais realçar o profícuo trabalho que, em prol da implementação da reforma do contencioso administrativo, vem sendo desenvolvido pelo Ministério da Justiça, no seu todo, cuja equipa de colaboradores foi sabiamente escolhida e é proficientemente orientada por Suas Excelências a Ministra da Justiça e os Secretários de Estado Adjunto e da Justiça, a eles se devendo o ciclópico esforço de racionalização de meios materiais e de apetrechamento da nova rede de tribunais da jurisdição administrativa e fiscal.



Supremo Tribunal Administrativo

O Presidente

No quadro de honra dos responsáveis por esta reforma, não ousarei avançar com a menção de outras personalidades, pois, a prosseguir, correria o risco de cometer graves erros ou intoleráveis omissões, o que de todo importa evitar.

Em contrapartida, os trabalhos preparatórios de tão importante empreendimento documentarão para o futuro o nome de todos aqueles que, antes, durante ou depois da fase legislativa propriamente dita, realizaram obra com projecção para além de um mandato ou de uma vida, assim merecendo entrar e ficar para sempre na história do contencioso administrativo português.

E, com este justo reconhecimento, olhemos de perto a reforma.

Independentemente da contestabilidade de uma ou outra das soluções finalmente acolhidas, é praticamente unânime a convicção de estarmos perante uma primeira reforma global e integrada do contencioso administrativo, que, em razão do especial cuidado posto na sua preparação e escrutínio, representa um significativo progresso em relação ao "velho contencioso", que ora se despede dos nossos tribunais.

São, aliás, múltiplos os aspectos de que se reveste essa evolução positiva, orientada pelo ensejo de transformar o contencioso administrativo num contencioso já não de mera legalidade, mas antes de plena jurisdição.

Desde logo, a reforma veio tornar evidente, aos olhos de todos, que a opção do legislador constituinte por uma jurisdição administrativa e fiscal, obrigatória e autónoma, não pode, senão por mera ignorância ou anacrónica resistência, ser entendida como uma espécie de deferência para com a Administração, inevitavelmente desaguando na limitação dos poderes do juiz, mas, *isso sim*, como uma opção perfeitamente consciente pela especialização funcional, enquanto única via para, num mundo crescentemente complexo, se conferir maior qualidade e eficácia à justiça prestada.



Supremo Tribunal Administrativo

O Presidente

Que o âmbito da justiça administrativa está longe de subsumir-se a um conjunto de excepções ao direito e processo civis, ditadas por privilégios, poderes específicos ou estatutos especiais das autoridades administrativas é, de resto, aquilo que a reforma claramente assevera, ao optar pelo seu alargamento a conflitos atinentes ao núcleo essencial da função administrativa que, no entanto, se encontravam injustificadamente arredados dos tribunais administrativos e fiscais.

De particular relevância para o utente da justiça administrativa, porque tendente a minorar a insegurança jurídica, a disseminação de conflitos, a duplicação de processos, e a consequente morosidade processual, é, com efeito, o afastamento de dúvidas quanto à jurisdição competente, quer em matéria de contratação pública, quer em matéria de responsabilidade civil extracontratual do Estado, por danos causados no exercício de qualquer uma das suas funções.

A inequívoca opção pela jurisdição administrativa nestes dois domínios veio, em simultâneo, resgatar o cidadão à ignorância do tribunal a que se dirigir e a libertar a jurisprudência das sérias dificuldades levantadas pela artificialidade, senão mesmo falência, dos critérios de distinção entre actos de gestão pública e actos de gestão privada, contratos administrativos e outros contratos da Administração.

No plano da organização judiciária, os novos diplomas vieram a optar pela há longo tempo aguardada introdução de alçadas e atribuição de um valor à causa, pela agregação de tribunais administrativos e fiscais de 1ª instância, pela constituição de secções especializadas no seio dos próprios tribunais superiores, e, sobretudo, por uma aberta ruptura com o ilógico sistema de desdobramento funcional outrora prevalecente.

Assim sendo, temos hoje que, por via da regra, os meios processuais devem ter início nos tribunais de 1ª instância, funcionando estes em juiz singular ou tribunal colectivo, consoante os casos.

Retiradas as competências de primeiro grau ao Tribunal Central Administrativo, e, em grande medida, ao Supremo Tribunal Administrativo, criaram-se igualmente condições para que o primeiro se assumia como instância de recurso jurisdicional das decisões dos tribunais administrativos de



Supremo Tribunal Administrativo
O Presidente

círculo e dos tribunais tributários de primeira instância, e o segundo realize a sua vocação de tribunal de revista, especialmente orientado para a uniformização da jurisprudência, e, por isso mesmo, habilitado a seleccionar, para além dos recursos normais, aqueles recursos que, pela sua incidência em matérias de particular relevância jurídica ou social, justifiquem a sua intervenção no intuito de garantir uma mais segura aplicação futura do direito.

A este importante esforço de racionalização da justiça, acrescem ainda os passos dados no sentido da sua descentralização.

A distância, também física, que a justiça administrativa mantinha em relação a largas camadas da população nacional deverá, com efeito, sair substancialmente minorada em resultado da entrada em funcionamento dos novos tribunais administrativos e fiscais, bem como do desdobramento do Tribunal Central Administrativo em dois tribunais centrais, do Sul e do Norte, com sede em Lisboa e no Porto, respectivamente.

Embora não tenha cuidado de ser exaustivo no retrato traçado, julgo ter ido o suficientemente longe para demonstrar que os novos diplomas vêm, no seu conjunto, criar o enquadramento legislativo necessário à transição para uma justiça administrativa mais próxima dos cidadãos, tanto a nível físico, como temporal, ou, o mesmo será dizer, para que, em Portugal, se comece a erguer uma justiça menos burocrática nos seus procedimentos e mais disposta a sacrificar a vã busca do perfeccionismo formal à decisão expedita e de fundo.

Desenganem-se, porém, aqueles que nesta, ou em qualquer outra alteração legislativa, julgam encontrar a panaceia para os males da Justiça, e, na cegueira dessa convicção, forçam o parto prematuro de leis substantivas, códigos de processo e diplomas de organização judiciária, que, por insuficientemente maturados e profusos, acabam por justapor-se ou atropelar-se mutuamente.

Por mais bem sucedido que seja o processo de elaboração legislativa, como tantas das vezes o tem sido em Portugal, é na etapa seguinte, a da aplicação da lei, que os mecanismos e garantias



Supremo Tribunal Administrativo
O Presidente

depurados em teoria se ganham ou perdem, ou não fora a Justiça uma obra sempre inacabada, produto do esforço concertado de uma anónima cadeia de homens justos, e apenas destes.

Imperioso é que todos os agentes judiciários entendam que nenhuma fixação de limites à abusiva utilização de certas garantias processuais se poderá cabalmente substituir à sua verdadeira vontade de concorrer para uma atempada e equitativa administração da justiça.

As palavras, diz-nos o poeta, não fazem o homem compreender; é preciso fazer-se o homem para entender as palavras.

Ora, o que aqui se diz das palavras, bem poderia, num outro contexto, dizer-se das leis, elas mesmas outras tantas palavras revestidas, pela sua natureza e impacto social, de uma particular relevância e coercibilidade, a exigir um especial bom-senso e equilíbrio de juízo por parte dos seus administradores.

Estas qualidades, que, no fundo, se podem apenas cultivar em escolas de carácter, serão tanto mais prementes quanto nos encontremos perante reformas da envergadura da presente intervenção legislativa, sob cujos auspícios não apenas se criam novos tribunais, e redistribuem competências, como também se alteram os meios processuais e as regras de processo, e introduzem numerosas outras inovações, todas elas tocando bem fundo na dogmática, hábitos e rotinas instalados.

É pois com pertinência que nos devemos interrogar se, na ausência de acções concretas de formação, a Administração Pública estará, aos seus mais variados níveis, preparada para assimilar satisfatoriamente uma reforma que, entre outras transformações, veio aumentar a sua responsabilização perante administrados e tribunais administrativos, começando pelo seu tratamento paritário nos processos; ou sobre qual o período de que a advocacia, na sua imperativa dispersão pelas mais diversas áreas do direito, necessitará para interiorizar o conjunto de novas regras, princípios e conceitos pela reforma avançados.



Supremo Tribunal Administrativo

O Presidente

Dificuldades análogas ou, porventura, exponencialmente amplificadas, serão a breve trecho experimentadas nos nossos tribunais por aquele que é, por excelência, o agente da aplicação do direito legislado - o julgador.

Confrontado com o imenso contingente de processos que dão entrada nos tribunais administrativos e fiscais, bem como com a fixação de prazos máximos para a prática de determinados actos, que se confundem com as questões de mero expediente que sobre si continuam a impender, o juiz sentirá os efeitos da ainda deficiente dotação dos nossos tribunais daqueles meios humanos, técnicos e financeiros que seriam necessários à efectiva exploração de todas as potencialidades que a lei encerra.

Tudo sem prejuízo de se reconhecer que muitos têm sido os esforços envidados no sentido de minorar a apontada situação de deficiência.

Importa, porém, que a indispensável conjugação de esforços entre os poderes fundamentais do Estado – poder legislativo, poder executivo e poder judicial – seja acompanhada tanto pela esclarecida vontade política de tratar os tribunais como verdadeiros órgãos de soberania que são, como pela firme convicção de que os alicerces do Estado de direito ruirão no preciso momento em que o poder judicial deixe de ter condições para o seu cabal exercício.

Por outras palavras, a implementação de valores de justiça, paz e solidariedade social só poderá ser assegurada por um poder judicial dotado dos meios necessários para uma pronta, eficaz e eficiente administração da justiça.

Mas às dificuldades de ordem infraestrutural juntar-se-ão, ainda, as do foro técnico-jurídico.

E estas, sabemo-lo à partida, não serão, de todo, fáceis de vencer.



Supremo Tribunal Administrativo
O Presidente

Perante uma reforma de tamanha amplitude e audácia, muitos serão os casos em que apenas através de uma aturada actividade interpretativa se conseguirá salvar novas fórmulas e regras processuais de uma inevitável abstracção e obscuridade iniciais.

Alvo de toda uma nova série de solicitações, o juiz, como humano que é, ver-se-á tentado pelo chamamento de interpretações derogatórias, que, se atendido, cedo resultaria na asfixia da letra e espírito da lei às mãos do confucionismo doutrinal e do conforto de rotinas especialmente resilientes.

Não há, contudo, motivos para pensar que os nossos juízes cedam a um tal facilitismo.

É, bem pelo contrário, vasta e forte a evidência de que, nos tribunais administrativos e fiscais, labora um corpo de magistrados perfeitamente preparado para fazer face aos desafios que a presente reforma lhes vai decerto colocar.

Reconhecidos pela sua competência técnico-jurídica e devotado desempenho de funções, os juízes da jurisdição administrativa e fiscal saberão, com toda a certeza, adaptar-se aos novos regimes jurídicos, e, *mais ainda*, conferir-lhes acrescido sentido, num trabalho de interpretação quotidiana e esforço continuado de aplicação equilibrada da lei.

Terminada a tarefa do legislador e submetido o trabalho legislativo, com êxito, a rigoroso exame por parte dos nossos melhores professores e mestres em direito, resta a prova prática, a decisiva para o teste final da reforma.

A partir deste momento, todos os olhos estarão postos nos nossos juízes, que, seguramente, não frustrarão tais olhares ao encararem a análise de cada processo e a prolação de cada sentença como um exercício de arte, tanto mais exigente quanto é certo que as suas decisões terão um profundo impacto na vida de homens de carne e osso e na estabilidade do próprio tecido social.



Supremo Tribunal Administrativo
O Presidente

Se, apesar da reforma, mas por factores inexplicáveis, a justiça administrativa permanecer uma justiça de movimentos tolhidos, incapaz de oferecer aos seus utentes as garantias que lhes são proporcionadas pelos demais tribunais, será um duro, e porventura insanável golpe para todos os magistrados que nos tribunais administrativos e fiscais servem.

Na Justiça, porém, sabem-no eles melhor que ninguém, a guerra nunca se pode ter por ganha.

Pois apenas no amor das boas leis e na correcção da sua aplicação à especificidade de cada caso concreto se vão transpondo obstáculos e dando outros tantos pequenos passos na direcção de um objectivo que a todos determina.

Da bondade das novas leis, resta pouca dúvida.

Da nossa capacidade de delas fazer o melhor uso, demanda-se a prova.

Essa mesma prova que, estou certo, nenhum de nós se furtará a dar.

Avancemos, pois, para responder ao desafio, com o entusiasmo, a coragem e a força de quem sabe que é nas batalhas do presente que se perde ou ganha o futuro.

Muito obrigado pela vossa atenção.