

Centro de Estudos Judiciários  
Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais  
Procuradoria-Geral da República

Intervenção do Conselheiro Manuel Fernando dos Santos Serra, presidente do Supremo Tribunal Administrativo e daquele Conselho, na Sessão de Abertura do Seminário **Reforma do *Contencioso Administrativo / A Nova Justiça Administrativa***  
Auditório da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa  
Dias 17, 18 e 19 de Fevereiro de 2005

A 1 de Janeiro de 2004 a reforma do contencioso administrativo *deu entrada* nos nossos Tribunais.

Mais de um ano volvido sobre essa data, é chegada a altura de *reflectir* sobre a actividade desenvolvida pelos tribunais administrativos e fiscais no âmbito da *aplicação* da reforma, para fazer o seu *primeiro*, e necessariamente ainda provisório, *balanço*.

Isto porque, se as soluções previstas na lei foram pensadas, e, julgo que todos concordarão, na sua generalidade *bem* pensadas pelos grupos de trabalho em que o legislador se apoiou, o certo é que *a lei é letra viva*, e os contornos *precisos* do “novo” contencioso administrativo vêm, já no pós-reforma, sendo *moldados* no confronto com o *caso concreto*, na aplicação *pioneira* dos novos meios processuais, no momento *irrepetível* de cada decisão judicial.

De resto, todos o sabemos, as reformas legislativas *por si só* nada fazem.

Toda a norma requer *interpretação*, feita não apenas em abstracto, no jogo fechado entre a letra e o espírito da lei, mas também, e *sobretudo*, em concreto, na *interface* entre a norma e as *peculiaridades*, frequentemente surpreendentes, dos casos que a mobilizam.

É, aliás, também *aqui*, no plano da *aplicação efectiva* do Direito, que é possível *avaliar* com maior precisão as lacunas e as potencialidades dos novos *institutos* e *instrumentos jurídicos*, bem como

*suprir*, na medida do possível, as primeiras, e *explorar*, criativamente, as segundas, no ensejo de assegurar uma mais equitativa *distribuição* da Justiça no momento da decisão.

De sorte que, nestes primeiros tempos de execução da reforma, é *vital* o papel reservado à doutrina e à jurisprudência, na formulação dos critérios que habilitem os juízes dos tribunais administrativos e fiscais a aplicar o novo regime jurídico de forma *mais* criteriosa, *mais* equitativa, *mais* coerente, *mais* uniforme, *mais* segura, e sobretudo *mais* conforme aos imperativos sociais que a convocaram, e lhe dão *sentido último*.

Ora, porque é natural que, dada a juventude do contencioso, seja ainda *hesitante* a agilização dos novos meios processuais nele previstos, e significativas as *dúvidas* que se colocam no plano da sua execução, é de inegável oportunidade a realização deste seminário, em que magistrados judiciais e do Ministério Público se associam a advogados, juristas da Administração Pública e professores universitários, para, sentados a uma mesma mesa, *avaliarem* o progresso da reforma, com particular atenção para as *linhas de orientação* consubstanciadas, ou já antecipáveis, da *doutrina* e da *jurisprudência* quanto às principais questões que se colocam no domínio da aplicação do novo regime.

Apesar das naturais hesitações *exegéticas* iniciais, as dificuldades que mais *tolheram* os movimentos dos tribunais administrativos e fiscais neste primeiro ano da sua *nova vida* colocaram-se, *ironicamente*, a um *outro* nível, prendendo-se, *por um lado*, com a manifesta *discrepância* entre os *exíguos* meios técnicos, humanos e financeiros disponibilizados aos novos tribunais e as *amplas* exigências que a reforma sobre eles faz impender, e, *por outro*, com a *inoperacionalidade* de alguns dos meios técnicos em que era suposto a reforma *também* assentar.

Refiro-me, claro está, ao designado Sistema Informático dos Tribunais Administrativos e Fiscais, vulgo SITAF.

Este fora concebido para, entre outros objectivos, assegurar uma tramitação exclusivamente electrónica dos processos, a qual, houvesse a aplicação informática funcionado, teria trazido enormes *vantagens*

sob as mais diversas perspectivas, como a eliminação dos processos em papel, evitando “tempos mortos”, a racionalização de meios e ainda a facilitação do acesso externo e acompanhamento por via electrónica e remota do processo pelas partes, advogados e demais interessados.

Acontece, *porém*, que, se no caso dos processos tributários a aplicação informática não se encontra sequer implementada, nos processos em matéria administrativa o sistema, ainda que em funcionamento, foi *insuficientemente testado*, pelo que cedo viemos a assistir a um *caótico* bloqueio dos processos on-line, que conduziu ao *aumento* da pendência processual nos tribunais de primeira instância, e a um *necessário* retorno de *última hora* à organização de processos em papel, por forma a dar andamento aos processos urgentes.

Malgrado este grave acidente de percurso, que deixou adiada a gestão informática dos processos e comprometeu o encurtamento imediato do seu tempo de vida, é geral a convicção de que o balanço deste primeiro ano de aplicação da reforma é *manifestamente positivo*.

Digo *geral*, porque é esta uma convicção partilhada não só pelos mais variados operadores dentro da comunidade jurídica, como também, fora dela, pelo cidadão comum, que se vê finalmente dotado de um *verdadeiro* direito de acção contra a Administração, de um *leque amplo* de providências cautelares, de um processo *eficaz de execução* de sentenças, tudo isto inovações a operar no âmbito de um processo administrativo caracterizado pelo *tratamento paritário das partes*, pelo *levantamento de limitações* aos meios de prova admissíveis, pela *desburocratização e simplificação* generalizada dos procedimentos, e, por isso mesmo, *potenciador* de uma maior *economia* processual, de uma maior *celeridade* na emanação das decisões judiciais, *em súmula*, de uma prestação global *mais equitativa e eficaz* da Justiça.

Desta são, aliás, já *vários e felizes* os exemplos.

Porém, para que estes se tornassem possíveis, foi essencial que se *cortasse definitivamente* com o passado, e todo o contencioso administrativo se tornasse de *plena jurisdição*.

De um contencioso administrativo *centrado* no recurso contencioso de anulação, e destinado à *mera* defesa da legalidade objectiva, *passou-se*, a 1 de Janeiro de 2004, a um contencioso que *gira* em torno do *princípio* da plena e efectiva tutela das posições subjectivas dos interessados, e que, como tal, faz *corresponder*, a cada direito ou interesse legalmente protegido do particular, um meio *adequado* de defesa em juízo, seja este uma tutela cautelar, um processo declarativo, ou um processo executivo.

A concretização desta opção assentou, desde logo, na *definição* de dois principais meios processuais, a acção administrativa comum e a acção administrativa especial, cada uma das quais podendo *dar origem* quer a sentenças de simples apreciação, quer ainda a sentenças de anulação ou de condenação, tudo dependendo do pedido concreto formulado.

Isto porque, *ao invés* do que se pensou no passado, reconhece-se *hoje* que os efeitos das sentenças dos tribunais administrativos não se encontram irremediavelmente limitados, à partida, por uma espécie de doença congénita de que a jurisdição enfermasse, mas que, *bem pelo contrário*, também nesta jurisdição, os poderes de pronúncia dos seus juizes devem ser *tão amplos quanto* os direitos dos particulares necessitados de tutela.

Aliás, se algo a reformar veio asseverar, mesmo junto dos mais reticentes, foi que os tribunais administrativos são verdadeiros e próprios tribunais, cuja existência *obrigatória* e a *autonomia* se encontram *plenamente* justificadas, ou não fora, num mundo crescentemente complexo e em ritmo de transformação acelerado, a maior *especialização* dos tribunais e dos respectivos juizes garantia *adicional* da qualidade da justiça prestada.

Em conformidade com este entendimento, decidiu o legislador alargar substancialmente o âmbito da jurisdição administrativa, e *proceder*, pela primeira vez, à enumeração *positiva* de um vasto leque de matérias que são da competência *exclusiva* dos tribunais administrativos e fiscais, naquilo que constitui uma afirmação inequívoca de que estes tribunais são senhores de um espaço próprio, e não, como em tempos se quis entender, órgãos parasitários de um conjunto de excepções ao direito e processo civis.

A este título, assumem particular *importância* as inovações em matéria de actividade *contratual* e *responsabilidade civil* da Administração, que serão objecto de discussão no primeiro módulo deste seminário.

Perante o profundo *estado de incerteza* que vinha sendo *gerado* pela *falência* da dicotomia actos de gestão pública/actos de gestão privada, contratos administrativos/outros contratos da administração, enquanto critérios de repartição de competências entre foro administrativo e foro comum, entendeu o legislador, *e bem*, atribuir à jurisdição administrativa *competência* para apreciar os litígios que tenham por objecto questões suscitadas em tais domínios.

Evitando-se assim a multiplicação de conflitos e a duplicação de processos, os ganhos que daí advêm são notórios, para não dizer avassaladores, e cedo disso se aperceberá o cidadão.

Outro domínio em que a reforma veio introduzir uma verdadeira *revolução* é aquele em que se desenvolve o segundo módulo deste seminário.

Se, no direito processual administrativo anterior, a figura genérica das *providências cautelares* era inexistente, prevendo-se apenas a importante, mas manifestamente insuficiente, possibilidade de “suspensão da eficácia do acto administrativo”, *hoje* o leque de providências cautelares que o Código *prevê*, e o cidadão pode *solicitar*, é *vastíssimo*, estendendo-se *desde* a já conhecida suspensão da eficácia de um acto administrativo (ou de uma norma) *até* à intimação para a adopção ou abstenção de uma conduta por parte da Administração ou de um particular, comportando, em suma, para além das providências especificadas no Código de Processo Civil, todas as que se mostrem adequadas a assegurar a utilidade da sentença a proferir no processo principal.

Em face de tão nutrido catálogo, recai sobre o juiz administrativo a enorme responsabilidade de *ponderar*, caso a caso, se a solicitação da providência cautelar é destituída de fundamento ou, pelo contrário, está plenamente *fundada*, na medida em que é *verosímil* que, durante a pendência da acção,

a situação de facto se altere de modo a que a decisão nela proferida, sendo favorável, perca toda a sua eficácia ou, pelo menos, parte significativa dela.

Tanto mais assim que, como seria de prever, entre os processos entrados, desde Janeiro de 2004, nos tribunais administrativos de primeira instância, onde o impacto inicial da reforma mais se faz sentir, encontram-se muitos processos urgentes, sobretudo intimações para prestação de informações, consulta de processos ou passagem de certidões, *seguindo-se os* processos cautelares, com especial destaque para pedidos de intimação para a adopção ou abstenção de uma conduta.

Daí que seja da maior pertinência a discussão, no âmbito deste seminário, de alguns dos aspectos mais indeterminados e/ou controversos do processo cautelar, tal como regulado pelo novo Código.

Mas se é com *regozijo* que vemos, *também* em matéria de medidas cautelares, o contencioso administrativo *passar* a contencioso de *plena jurisdição*, seria injusto perdermos por isso de vista outros desenvolvimentos proeminentes proporcionados pela reforma.

Ou não fossem já *notórias* as *sinergias* resultantes da *redefinição* da orgânica e competências do conjunto dos tribunais administrativos, redefinição essa que teve por principal objectivo pôr cobro ao irracional *desdobramento funcional* dos nossos tribunais, de que resultava grande parte da *ilogicidade* do sistema.

Se outrora todos os tribunais administrativos, independentemente do seu nível hierárquico, eram pelo menos *também* tribunais de primeira instância, hoje temos os anteriores tribunais administrativos de círculo a actuarem, *de facto*, como tribunais de primeira instância para a esmagadora maioria das situações, ao passo que o Supremo Tribunal Administrativo e o Tribunal Central Administrativo, deixaram, por regra, de funcionar como tribunais de primeira instância, para passarem a exercer competências típicas de *tribunais superiores*.

Assim, o Tribunal Central Administrativo intervém *hoje* essencialmente como tribunal de recurso das decisões dos tribunais administrativos e fiscais de 1ª. instância, e o Supremo Tribunal Administrativo assume *finalmente* a sua natural vocação de Tribunal *regulador* do sistema, competindo-lhe apreciar questões de especial relevância *jurídica* ou *social*, no intuito de assegurar a *fixação de jurisprudência*, função de que depende, *aliás*, a mais *segura* aplicação futura do direito nos demais tribunais administrativos e fiscais.

Ora esta recondução do Supremo Tribunal Administrativo à sua essência de tribunal de revista, com uma crucial função reveladora do Direito, determinou, *entre outras inovações*, a *reformulação* do regime regulador do *recurso jurisdicional*, no sentido da sua aproximação ao já previsto no processo civil, bem como a *previsão de recursos de revista* e de um importante *regime de reenvio prejudicial*, tudo matérias a serem discutidas no módulo final deste seminário.

Minhas Senhoras e Meus Senhores,

Por muito, *demasiado* tempo, esperou-se em Portugal que o *desiderato* constitucional se cumprisse, e se erguesse, no nosso país, uma justiça administrativa não coarctada nos seus movimentos, *capaz* de assegurar, em tempo útil, a *tutela efectiva* dos direitos e interesses legítimos dos seus cidadãos.

Este primeiro ano de aplicação da reforma deu *sinais inequívocos* de que, pelo menos a nível da *prática judicial*, esse objectivo está agora, senão ao nosso alcance, pelo menos *àquela distância* que encoraja a *perseverança* nessa convicção.

Mais a mais, é exactamente no *hiato* que separa o que *já se faz* daquilo que o novo contencioso ainda nos *permitirá fazer* no sentido de garantir um ainda mais efectivo controlo jurisdicional que urge *doravante* trabalhar.

Nos próximos três dias, os intervenientes neste seminário propõem-se discutir aqueles aspectos do novo regime em torno dos quais são em *maior número*, ou de *maior importância*, as questões que se têm levantado neste pós-reforma.

E se o fazem é certamente na convicção de que, apenas por facilidade de discurso se diz que a reforma “foi finalmente feita”, já que, na verdade, é no exacto momento em que vos falo que o contencioso administrativo está *a ser construído ora* pelo advogado que *pondera* que novo meio processual mobilizar, para melhor defender os interesses do seu cliente, *ora* pelo juiz que, por exemplo, *hesita* em interromper a actuação normal *típica* da Administração, ao intimá-la para que se *abstenha* de adoptar a conduta que se propõe adoptar, isto porque pesa ainda, criteriosamente, na sua decisão, o valor relativo dos interesses públicos e privados em jogo.

É, pois, ao esforço *diário* destes *obreiros da justiça*, alguns dos quais nos dão o prazer de integrar os nossos cinco painéis de discussão, que se juntarão as nossas *reflexões* nos próximos três dias.

Para eles, ou *melhor diria*, para todos vós aqui presentes, vai, desde já, o meu muito obrigado.