

Intervenção do Presidente do Supremo Tribunal Administrativo
Conselheiro Manuel Fernando dos Santos Serra
por ocasião do lançamento do livro
Do Conselho de Estado ao actual Supremo Tribunal Administrativo,
da autoria da Prof. Doutora Maria da Glória F. P. D. Garcia
Supremo Tribunal Administrativo
Lisboa, 2 de Fevereiro de 2006

As minhas primeiras palavras vão necessariamente para Sua Excelência o Presidente da República, Senhor Dr. Jorge Sampaio, a quem quero agradecer tão honrosa presença, que tanto *sensibiliza* quem diariamente labora neste Tribunal, quanto o *dignifica* e, perante todos, *reconhece* como instituição pilar do Estado de Direito democrático em Portugal.

Quis o acaso que os primeiros exemplares da segunda edição da monografia *Do Conselho de Estado ao actual Supremo Tribunal Administrativo*, hoje aqui lançada, chegassem ao edifício deste Tribunal escassas horas antes da minha apresentação de cumprimentos de Ano Novo a Sua Excelência o Presidente da República.

Encorajado por essa feliz coincidência, ousei, já no Palácio de Belém, encerrar a minha audiência com um convite, no sentido de Vossa Excelência, Senhor Presidente, honrar o Supremo Tribunal Administrativo, aqui presidindo ao lançamento de um livro que é, afinal, *testemunho vivo* do *legado, história e papel* insubstituível deste Supremo Tribunal na organização judiciária nacional.

Convite esse a que Vossa Excelência atendeu prontamente, num gesto de inequívoco apreço pela jurisdição administrativa e fiscal e, *sobretudo*, pelas várias gerações de homens que, com o mais elevado sentido de dever público, nela vêm administrando Justiça.

Seja, pois, Vossa Excelência, Senhor Presidente, muito bem-vindo a esta Casa, que foi sempre, sabemos-lo bem, e doravante ainda mais o será, também Sua.

Permitam-me que, em jeito de intróito, Vos fale um pouco da *génese* do livro que aqui nos reúne, mas um pouco apenas, já que dele cuidará a própria autora, a Prof. Doutora Maria da Glória Garcia, Professora Associada das Faculdades de Direito da Universidade Católica e da Universidade de Lisboa, com substancial obra científica publicada nas áreas do Direito Administrativo, Direito Urbanístico e do Ambiente, e cujo convite para compor este livro resulta do nosso reconhecimento da mestria e rigor subjacentes à sua aturada investigação histórica sobre as origens e evolução da justiça administrativa portuguesa, estudo já patente nos seus trabalhos de Mestrado e de Doutoramento.

Para si, Senhora Professora, vai, pois, o meu sincero agradecimento, quer pela sua capacidade de entrega a este projecto, quer ainda por todo o empenho que tem colocado no desenvolvimento de uma justiça administrativa que, consciente do seu passado, esteja pronta para enfrentar os desafios que lhe coloca o presente e, por que não dizê-lo, lhe anuncia já o futuro.

A nova edição da obra *Do Conselho de Estado ao actual Supremo Tribunal Administrativo* vem, pois, actualizar o estudo homónimo de 1998, cuja execução fora proposta à Prof. Doutora Maria da Glória Garcia pelo então Presidente do Supremo Tribunal Administrativo, o Senhor Juiz Conselheiro Sampaio da Nóvoa, por quem este Tribunal tem a maior consideração e estima.

Lançada por altura da realização, em Lisboa, do VI Congresso da Associação Internacional das Altas Jurisdições Administrativas, a cujos trabalhos tive ocasião de presidir, já na qualidade de Presidente deste Supremo Tribunal, essa primeira edição tem, ao longo dos últimos anos, servido de nosso cartão de visita perante os muitos estudiosos e visitantes, nacionais e estrangeiros, que nos têm procurado, e tudo isto graças ao generoso apoio financeiro da Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento que viabilizou a sua composição e publicação.

É, aliás, com grande regozijo que tenho visto, no curso dos últimos anos, uma fundação privada, dirigida à dinamização social, económica e cultural do nosso país, tratar com tanta atenção, diria mesmo, com tanto *carinho*, as questões da justiça administrativa, no entendimento de que é despiciendo falar de verdadeiros direitos de cidadania na ausência de garantias efectivas de justiça material no sistema de relações jurídicas administrativas e fiscais.

Receba, pois, a Fundação Luso-Americana, na pessoa do seu Presidente, o ilustre administrativista, Senhor Dr. Rui Machete, a expressão do meu – não hesito em dizê-lo – do nosso reconhecimento.

Chegamos, assim, à presente edição e às razões que a motivam.

Ao contrário da primeira, esta nova, e expandida, segunda edição foi integralmente patrocinada pelo Supremo Tribunal Administrativo, e surge em resposta directa à entrada em vigor, a 1 de Janeiro de 2004, das leis que aprovaram a longamente aguardada reforma da justiça administrativa.

Estamos, pois, diante de uma actualização do texto original destinada a fazer *jus* às inovações orgânicas, funcionais e processuais que, em virtude da recente reforma, vieram inaugurar um novo, e certamente mais auspicioso, ciclo de vida para a justiça administrativa e fiscal portuguesa, erguendo-a à condição de reduto de esperança nesse vasto mar de pessimismo e desalento que, ciclicamente, é certo, mas sobretudo de há uns anos a esta parte, vem varrendo o sector da Justiça em Portugal.

Contrariando, por momentos, o prevalecente mal-estar, convido-vos a acompanharem-me num brevíssimo percurso por alguns dos aspectos mais positivos da reforma, começando, desde logo, pelo envolvimento estreito de toda a sociedade civil, designadamente de académicos e profissionais do foro, magistrados e advogados, centros de investigação e linhas de publicação ligadas às nossas Universidades, empresas de auditoria e fundações privadas, na sua preparação, concepção e progressivo depuramento, tudo sob o notável empenhamento do então Ministro da Justiça, Senhor Dr. António Costa.

Uma tal concertação de esforços na prossecução de um escopo assumido como comum é, decerto, invulgar e, quanto mais não seja pelo seu desfecho globalmente positivo, servirá, estou seguro, de exemplo aos projectos reformadores que no sector da Justiça se impõem.

Mas se, malgrado os muitos avanços e recuos iniciais, o processo de reforma da justiça administrativa foi, na sua capacidade de mobilização da sociedade portuguesa, invulgar, não menos inusitado foi o pioneirismo, a ousadia e a abrangência das soluções encontradas.

Desde logo, e porque o acesso à Justiça em condições de igualdade constitui um direito insofismável do cidadão, a reforma da justiça administrativa fez-se acompanhar da instalação de nada menos do que 16 novos tribunais administrativos e fiscais de primeira instância, espalhados entre continente e ilhas, tribunais esses para os quais foi ainda possível formar, a tempo da entrada em vigor da reforma, cerca de 80 novos magistrados, aptos a dar resposta quer à ampliação dos poderes e competências desses tribunais, quer ainda ao alargamento do próprio contencioso administrativo, sobretudo em matéria de contratos e responsabilidade civil.

Sangue novo, pois, injectado, em boa hora, nos tribunais-base de uma jurisdição cuja distribuição de competências foi, também ela, sobejamente racionalizada, por forma a evitar o mal, entre nós muito comum, do congestionamento dos tribunais superiores com casos menores.

Permitiu-se, dessa forma, que o Tribunal Central Administrativo, hoje desdobrado em dois, se concentre na sua normal função de *tribunal de recurso*, e que o Supremo Tribunal Administrativo, tribunal de cúpula da jurisdição, assumira a sua vocação, desde sempre reclamada, de *tribunal de revista*, competindo-lhe *apreciar*, através de reenvio prejudicial, questões de direito *novas, difíceis* ou com *efeitos massivos*; bem como *intervir* nos casos de necessidade de *uniformização da jurisprudência*; ou ainda *seleccionar*, como o fazem, de resto, muitos dos seus congéneres europeus, aqueles processos que, pela sua *dignidade, relevância social e/ou complexidade jurídica*, justifiquem, de todo, a intervenção da mais alta instância da jurisdição administrativa.

Revestido de novos e importantes poderes para desempenhar as suas funções de *decisão, orientação e uniformização* da jurisprudência, o Supremo Tribunal Administrativo e os seus juizes saíram dignificados desta reforma, mas não sem que lhes incumba, em retorno, assegurar uma justiça *célere e eficaz*, bem como estabelecer uma jurisprudência *clara, fundamentada, estável e coerente*, a constituir garantia de uma *mais segura aplicação futura do direito*.

É que, numa época de tão grandes mudanças, a letra da lei não basta, havendo um vasto trabalho a fazer para que nas situações concretas, e defronte de novos, senão surpreendentes, problemas, se construam as soluções mais justas e se desbravem formas inovadoras de enquadrar e dar resolução a velhos problemas do direito administrativo.

Conduzida com a ousadia dos homens empreendedores, para quem tais problemas são menos obstáculo do que desafio, a reforma do contencioso administrativo teve por principal intuito dar concretização ao direito fundamental do cidadão a uma *tutela jurisdicional plena e efectiva* dos seus direitos face à Administração.

Por isso mesmo, o verdadeiro alcance desta reforma só se percebe quando se atenta nas novas – e ousadas – soluções encontradas para que em Portugal finalmente se erguesse um contencioso administrativo de *plena jurisdição*, em que cada direito e interesse legalmente protegido encontrasse, *de facto*, perfeita correspondência num meio processual, *principal e cautelar*, adequado à sua defesa em juízo, e o *particular* passasse, em definitivo, de mero *administrado*, sujeito passivo de uma relação de poder, a *cidadão* detentor de *direitos* cuja discussão jurisdicional se encontra plenamente assegurada.

O assinalável aumento dos *poderes* jurisdicionais de *cognição* e de *condenação* da Administração pelos tribunais administrativos, já anteriormente assentes como *verdadeiros* e *próprios* tribunais, foi avançado no âmbito de um novo regime processual globalmente orientado ao estabelecimento de uma justiça *menos burocrática*, apostando na *celeridade*, na *simplificação* e na *flexibilidade processual*, e concedendo primazia ao *direito* a uma *justiça material*, à luz do qual a mera apreciação *formal* do litígio não pode mais substituir-se à efectiva apreciação do mérito da causa.

Mas, como seria, aliás, de esperar, numa reforma que se dirige, afinal, não a deuses, mas a homens de carne e osso, como nós, a bondade das leis não foi suficiente para assegurar que tudo fossem “rosas” nestes dois primeiros anos de aplicação do novo quadro legal.

Qualquer boa reforma da justiça, como esta globalmente o é, conduz a uma imediata corrida aos meios disponibilizados que, se não controlada, diria mesmo *travada*, pode, a prazo, levar à sua paralisação.

No caso da justiça administrativa este problema coloca-se hoje, sobretudo, a nível dos processos urgentes, assistindo-se, designadamente, a uma certa banalização do recurso à justiça cautelar, que pode ser constatada no número preocupante de pedidos cautelares que dão neste exacto momento entrada nos tribunais administrativos e fiscais.

Seria imperdoável que, tendo hoje ao nosso alcance a efectivação do acesso, em condições de igualdade, à justiça administrativa, bem como a prestação de uma tutela jurisdicional efectiva a quem a requeira, viéssemos, ora pelo desvirtuamento dos instrumentos existentes, ora pela crónica lentidão processual que geralmente o acompanha, a inviabilizar esse magno objectivo.

Importa, por isso mesmo, nos tempos que se avizinham, concentrar esforços em dois grandes desafios, para que a Prof. Doutora Maria da Glória Garcia chama, aliás, a nossa atenção no último capítulo do seu livro.

Primeiro, os tribunais administrativos podem, e devem, doravante fazer uso de uma ampla gama de novos poderes para defenderem os outrora largamente desprotegidos direitos e interesses legítimos dos cidadãos, mas devem fazê-lo, sempre, com absoluta *imparcialidade* e *prudência*, não perdendo, para isso, de vista a tarefa constitucional da Administração de prosseguir o interesse público, nem tão-pouco o princípio da separação de poderes, que lhes permite apreciar a *legalidade* ou *lesividade* da actividade administrativa, já não a sua *conveniência* ou *oportunidade*.

Segundo, um sistema judiciário, mesmo que funcionando na perfeição, nunca poderá dar resposta cabal ao corrente aumento exponencial da litigiosidade e sua progressiva judicialização, pelo que se impõe, a breve trecho, e no espírito do próprio Código de Processo nos Tribunais Administrativos, encontrar *meios alternativos de composição de conflitos*, começando, no caso da justiça administrativa, logo dentro da própria Administração, com um sistema de impugnação sólido, que valha realmente a pena accionar, e passando ainda pela criação de *centros de arbitragem* e, por que não também, pela constituição de tribunais arbitrais voluntários,

reservando-se aos tribunais da jurisdição administrativa e fiscal o papel de reduto *último e seguro* da justiça nesta área.

Não nos iludamos, pois: não há organização judiciária, nem juízes, nem meios processuais, por mais perfeitos que sejam, que possam resolver, de uma vez por todas, os problemas de uma jurisdição.

Se problemas há que, de facto, hoje se fecham, outros de imediato se colocam, e o nosso grande contributo consiste precisamente na capacidade de, por antecipação, prevenir situações de crise futura.

Num Estado de Direito, com respeito pelos direitos fundamentais do cidadão, pela separação e colaboração de poderes e pela garantia efectiva de acesso aos tribunais, é, por isso mesmo, constante, não apenas conjuntural, a exigência de *aperfeiçoamento do ordenamento judiciário-administrativo*.

E, agora que fomos dotados de novos juízes, de tribunais em número consentâneo com as necessidades, de leis processuais mais ágeis, diversificadas e, esperamos-lo também, *mais eficazes*, exige-se, como nunca antes, que ponhamos, destemidamente, mãos à obra, e façamos da nova Justiça Administrativa, mais do que promessa, *compromisso irrenunciável* de realização.

Senhor Presidente da República

Excelência

Como já tive oportunidade de lhe referir, a título pessoal, mas agora publicamente o faço, repetindo, é minha convicção que não teria havido ocasião para a actualização da obra, cujo lançamento aqui nos reúne, não fora o *persistente* empenho colocado por Vossa Excelência na mobilização da *vontade nacional* para o cumprimento desse desígnio comum, e *urgente*, que é o da progressiva superação dos múltiplos factores de bloqueio que remetem para um futuro demasiado incerto, e previsivelmente distante, o estabelecimento de uma Justiça *capaz* em Portugal.

Ao fazer, no curso dos seus dois mandatos, da *Justiça Sua causa de eleição*, Vossa Excelência veio não apenas dar-lhe uma *nova e dignificada* visibilidade, como também promover, com assinalável sentido de Estado e *equidistância*, o diálogo, por vezes difícil, entre os diferentes órgãos de soberania com responsabilidades na criação, que se quer *solidária*, de condições de *concretização* do conjunto de reformas indispensáveis à regeneração da nossa pesada máquina judiciária.

Em tempos de excessos de *palavra* e de *imagem*, e enfrentando, *corajosamente*, o perigo de ver a *realidade* transmutada em *espectáculo*, Vossa Excelência não hesitou em dirigir-se directamente aos Portugueses, no intuito de lhes recordar que a construção de um sistema de administração de Justiça mais *democrático*, *célere* e *eficaz* é também responsabilidade de todos e cada um dos cidadãos.

Uma responsabilidade, aliás, *premente*, pois a *verdadeira Justiça* faz-se apenas no local que lhe é próprio, *os tribunais*, cujo *bom funcionamento* é condição do nosso desenvolvimento económico e social, e exige, antes de tudo mais, a manutenção de um clima de *serenidade*, tantas vezes comprometido.

Serenidade a que, do alto do seu magistério, Vossa Excelência chamou, repetidamente, os responsáveis políticos e os diversos agentes da Justiça, na certeza de que o tratamento *cabal* das disfunções que asfixiam o nosso sistema judiciário não se compadece com *imobilismos atávicos*, *retaliações recíprocas* e *recriminações mútuas*, mas antes, e bem pelo contrário, exige o estabelecimento de *convergências institucionais duradouras* quanto ao caminho que a reforma da Justiça há-de seguir.

E esse caminho não pode deixar de ser o que ficou claramente apontado no empolgante discurso que Vossa Excelência proferiu há uma semana atrás, na abertura solene do Ano Judicial.

É precisamente neste contexto que ganha maior relevo a proposta, avançada em primeira-mão por Vossa Excelência, de criação daquilo a que eu, um tanto livremente, chamaria um *Conselho Superior da Justiça*, forum cimeiro e permanente de reflexão, debate e *concertação* de posições, entre altos representantes dos órgãos de soberania e das profissões forenses, sobre as medidas reformadoras que o sector da Justiça exige.

Convicto dos benefícios que tal forum representaria em termos do desenvolvimento de hábitos de cooperação interinstitucional, do fortalecimento de laços de solidariedade interprofissional e de consensualização das medidas de fundo, que não se podem por muito mais tempo adiar, ousaria esboçar com maior nitidez a sua composição.

Presidido pelo Presidente da República e integrado pelos Presidentes dos Conselhos Superiores da Magistratura, dos Tribunais Administrativos e Fiscais, e do Ministério Público, pelo Ministro da Justiça, pelo Presidente da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, bem como pelo Bastonário da Ordem dos Advogados, o *Conselho Superior da Justiça* dever-se-ia reunir, regularmente, com vista à fixação das linhas mestras de actuação na área da justiça, estabelecendo os princípios norteadores da actividade concreta e específica que, obviamente, continuaria a cargo de cada um dos referidos Conselhos Superiores e Ordens Profissionais.

A melhor homenagem que poderíamos prestar ao extraordinário empenho colocado por Vossa Excelência na dignificação das instituições da Justiça e no restabelecimento da confiança dos cidadãos no sistema judiciário nacional seria, pois, em meu entender, a de instituir, já, esse estratégico forum de reflexão.

Feita a sugestão, terminaria proclamando o sentimento de gratidão que a todos nós envolve para com um Português de eleição, o Senhor Dr. Jorge Sampaio.

Bem-haja, Senhor Presidente, por estes dez memoráveis anos de exercício sábio de um poder moderador indispensável ao saudável funcionamento da nossa ainda jovem democracia e por tão extraordinário exemplo de *perseverança* e *combatividade* ao serviço da Justiça.