

**Intervenção do Presidente do Supremo Tribunal Administrativo
Conselheiro Manuel Fernando dos Santos Serra
por ocasião da IV Assembleia e Jornadas de trabalho da
Associação Ibero-Americana de Tribunais de Justiça Administrativa e Fiscal
Montevideo – 23 a 26 de Outubro de 2002**

**MEIOS PROCESSUAIS PRINCIPAIS E MEDIDAS CAUTELARES NO ÂMBITO DO
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO E TRIBUTÁRIO PORTUGUÊS,
NUM FUTURO IMEDIATO**

Começo por agradecer a oportunidade que me foi concedida para fazer uma comunicação sobre os meios processuais principais e medidas cautelares no âmbito do contencioso administrativo e tributário português.

Congratulo-me por este momento e confio no desfecho desta jornada que - tenho por certo - cumprirá os objectivos propostos e servirá de testemunho na demonstração de que a comunidade

internacional, no caso a Associação Iberoamericana de Tribunais Administrativos e Fiscais, muito poderá beneficiar da partilha de conhecimentos e de experiências.

A Constituição da República Portuguesa consagra uma jurisdição administrativa e fiscal com carácter obrigatório, dotada de uma competência especializada e de um estatuto orgânico, pessoal e funcional próprio.

Assim, e por força da Lei Fundamental, os tribunais administrativos e fiscais estão posicionados, na organização judiciária portuguesa, em total paridade com os tribunais judiciais, integrando uma jurisdição que o legislador constitucional quis obrigatória, autónoma, especializada e — é de sublinhar — plena quanto ao seu âmbito próprio de actuação.

Aliás, ao conscientemente optar pela consagração de ordens jurisdicionais separadas e especializadas quanto à matéria, o legislador constitucional, ciente de que a maior especialização dos tribunais constitui uma garantia adicional de qualidade da justiça, deu sinais inequívocos da sua intenção de assegurar que os litígios sejam julgados pelos tribunais da ordem jurisdicional indicada.

Mas se é certo que questões há que são típicas da justiça administrativa, como é o caso da impugnação de actos administrativos lesivos, e ainda questões cuja apreciação se encontra constitucionalmente vedada aos tribunais administrativos, como é o caso das questões de direito privado em que não intervenha a Administração, muitas são aquelas matérias que, dada a crescente interpenetração entre direito público e privado no domínio da actividade administrativa, se situam em zonas fronteiriças, deixando, portanto, espaço a uma certa liberdade de conformação do legislador.

Certo é também que o enquadramento normativo oferecido pela Lei Fundamental portuguesa condiciona, necessariamente, o legislador ordinário no seu esforço de delimitação do âmbito da justiça administrativa, pelo que importa, antes de tudo o mais, saber a que critério recorreu o legislador constitucional para definir a esfera de actuação dos tribunais administrativos e fiscais.

A resposta é-nos dada no art. 212º, nº 3, da Constituição, em que o âmbito material de actuação da justiça administrativa se vê definido.

Segundo esta disposição, compete aos tribunais administrativos e fiscais dirimir os litígios emergentes das relações jurídicas de natureza administrativa e fiscal.

Ao instituir uma cláusula geral para a definição do âmbito da justiça administrativa, a Constituição fez impender sobre o legislador ordinário a obrigação de concretizar o princípio da tutela jurisdicional efectiva dos direitos ou interesses legalmente protegidos dos cidadãos perante a Administração.

No desenvolvimento deste princípio, em que, numa perspectiva de plenitude da garantia contenciosa, cada direito ou interesse legalmente protegido dos cidadãos deve encontrar na jurisdição administrativa e fiscal a via de protecção adequada, surgem na lei outros princípios como o da cumulação de pedidos, o da igualdade das partes, o da promoção do acesso à justiça, com ampliação do leque das providências que os tribunais administrativos e fiscais podem conceder a quem a eles recorre, merecendo referência especial a consagração de um princípio de atipicidade das providências cautelares, antecipatórias ou conservatórias, adequadas a assegurar a utilidade da sentença a proferir no processo principal.

É visível a preocupação do legislador em conferir a todos aqueles que intercedem junto dos tribunais administrativos e fiscais, em busca da tutela dos seus direitos e interesses legalmente protegidos, a mesma

eficácia e conjunto de garantias que encontrariam nos tribunais judiciais.

Ora, concretizando a velha máxima de que a cada direito deve corresponder uma acção, o novo Código de Processo nos Tribunais Administrativos institui duas formas principais de processo:

- a acção administrativa comum, por via da qual é admitida a dedução genérica de pedidos de condenação, de simples apreciação e constitutivos, nos casos em que não tenha sido emitido nem se pretenda a emissão de um acto administrativo ou de uma norma; e
- a acção administrativa especial, que é de observar no âmbito da prática ou omissão de actos administrativos ou de normas.

Nesta conformidade, seguem a forma de acção administrativa comum os processos que tenham por objecto litígios radicados no domínio de relações paritárias entre a Administração e os particulares, de que constituem exemplo típico as acções de responsabilidade e sobre contratos.

No quadro legal desta forma de acção, estão patentes matérias relativas a :

- Reconhecimento de situações jurídicas subjectivas directamente decorrentes de normas jurídico-administrativas ou de actos jurídicos praticados ao abrigo de disposições de direito administrativo;
- Reconhecimento de qualidades ou do preenchimento de condições;
- Condenação à adopção ou abstenção de comportamentos, designadamente a condenação da Administração à não emissão de um acto administrativo, quando seja provável a emissão de um acto lesivo;
- Condenação da Administração à adopção das condutas necessárias ao restabelecimento de direitos ou interesses violados;
- Condenação da Administração ao cumprimento de deveres de prestar que directamente decorram de normas jurídico-administrativas e não envolvam a emissão de um acto administrativo impugnável, ou que tenham sido constituídos por actos jurídicos praticados ao abrigo de disposições de direito administrativo, e que podem ter por objecto o pagamento de uma quantia, a entrega de uma coisa ou a prestação de um facto;
- Responsabilidade civil das pessoas colectivas, bem como dos titulares dos seus órgãos, funcionários ou agentes, incluindo acções de regresso;
- Condenação ao pagamento de indemnizações decorrentes da imposição de sacrifícios por razões de interesse público;
- Interpretação, validade ou execução de contratos;
- Enriquecimento sem causa;
- Relações jurídicas entre entidades administrativas.

Por seu turno, a acção administrativa especial — utilizada quando está em causa o exercício de poderes de autoridade da Administração — comporta a formulação dos seguintes pedidos principais:

- Anulação de um acto administrativo ou declaração da sua nulidade ou inexistência jurídica;
- Condenação à prática de um acto administrativo legalmente devido;
- Declaração da ilegalidade de uma norma emitida ao abrigo de disposições de direito administrativo;
- Declaração da ilegalidade da não emanação de uma norma que devesse ter sido emitida ao abrigo de disposições de direito administrativo.

Convirá salientar que os diferentes tipos de pedidos tanto podem ser formulados separadamente, por via da correspondente forma de processo, como podem ser cumulados num mesmo processo, caso em que será de observar a forma da acção administrativa especial (cfr. art. 5º do CPTA).

A par das duas referidas formas processuais, o Código destaca, e autonomiza no âmbito da tutela principal, o regime dos processos urgentes: contencioso eleitoral (arts. 97º a 99º), contencioso pré-contratual (arts. 100º a 103º) e intimações (intimação para a prestação de informações, consulta de processos ou passagem de

certidões e intimação para protecção de direitos, liberdades e garantias – arts. 104º a 111º).

Finalmente, é atribuído aos tribunais administrativos o poder de adoptar toda e qualquer providência cautelar, antecipatória ou conservatória, que se mostre adequada a assegurar a utilidade da sentença a proferir no processo principal.

Diz-nos a nova lei (art. 112º) que, além das providências especificadas no Código de Processo Civil, as medidas cautelares a adoptar podem consistir designadamente na:

- Suspensão da eficácia de um acto administrativo ou de uma norma;
- Admissão provisória em concursos e exames;
- Atribuição provisória da disponibilidade de um bem;
- Autorização provisória ao interessado para iniciar ou prosseguir uma actividade ou adoptar uma conduta;
- Regulação provisória de uma situação jurídica, designadamente através da imposição à Administração do pagamento de uma quantia por conta de prestações alegadamente devidas ou a título de reparação provisória;
- Intimação para a adopção ou abstenção de uma conduta por parte da administração ou de um particular, designadamente um concessionário, por alegada violação ou fundado receio de violação de normas de direito administrativo.

Os critérios para a atribuição ou recusa da tutela cautelar são, fundamentalmente e em articulação, o *periculum in mora* e o *fumus boni iuris*, competindo ao tribunal ponderar, em conjunto, os interesses públicos e privados envolvidos, por forma a evitar que os danos resultantes da concessão da providência cautelar sejam superiores àqueles que resultariam da sua recusa.

Tal como o contencioso administrativo, também o processo judicial tributário visa a tutela plena, efectiva e em tempo útil dos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos em matéria tributária .

Este processo compreende:

- A impugnação da liquidação dos tributos, incluindo os parafiscais e os actos de autoliquidação, retenção na fonte e pagamento por conta;
- A impugnação da fixação da matéria tributável, quando não dê origem à liquidação de qualquer tributo;
- A impugnação do indeferimento total ou parcial das reclamações gratuitas dos actos tributários;
- A impugnação dos actos administrativos em matéria tributária que comportem a apreciação da legalidade do acto de liquidação;

- A impugnação do agravamento à colecta aplicado, nos casos previstos na lei, em virtude da apresentação de reclamação ou recurso sem qualquer fundamento razoável;
- A impugnação dos actos de fixação de valores patrimoniais;
- A impugnação das providências cautelares adoptadas pela administração tributária;
- As acções para o reconhecimento de um direito ou interesse em matéria tributária;
- As providências cautelares de natureza judicial;
- Os meios acessórios de intimação para consulta de processos ou documentos administrativos e passagem de certidões;
- A produção antecipada de prova;
- A intimação para um comportamento;
- recurso, no próprio processo, dos actos praticados na execução fiscal;
- A oposição, os embargos de terceiros e outros incidentes e a verificação e graduação de créditos;
- recurso contencioso do indeferimento total ou parcial ou da revogação de isenções ou outros benefícios fiscais, quando dependentes de reconhecimento da administração tributária, bem como de outros actos administrativos relativos a questões tributárias que não comportem apreciação da legalidade do acto de liquidação; e ainda
- Outros meios processuais previstos na lei.

Quanto ao mais, considerando as afinidades muito próximas do direito tributário em relação ao direito administrativo em geral, o que foi enunciado a propósito do contencioso administrativo é aplicável, com as devidas adaptações, em sede de contencioso tributário.

Ao terminar a minha exposição não posso deixar de lembrar e salientar que as cada vez mais exigentes demandas daqueles que se dirigem aos tribunais administrativos e fiscais para reclamarem a defesa dos seus direitos ou interesses legalmente protegidos impõem a adopção de mecanismos legais adequados a essa exigência, merecendo cuidada atenção o processo de recrutamento e formação especializada de juizes, caminho para uma pronta administração da justiça.

Só assim será possível que o aprofundamento, na lei, da protecção das posições jurídicas activas dos cidadãos se reflecta, de facto, na prática do sistema judicial e na vida do cidadão comum.

Tudo em ordem à consolidação de um Estado de direito.

Este o contributo do Supremo Tribunal Administrativo de Portugal no intercâmbio de ideias, conhecimentos e experiências que a Associação Ibero-Americana de Tribunais de Justiça Administrativa e Fiscal a todos proporciona.