

**V ASSEMBLEIA
DA ASSOCIAÇÃO IBEROAMERICANA DOS TRIBUNAIS DE
JUSTIÇA FISCAL E ADMINISTRATIVA**

**RELATÓRIO
DE
FERNANDA MARTINS XAVIER E NUNES
Juíza Conselheira do Supremo Tribunal Administrativo de
Portugal**

sobre

**«O NOVO PARADIGMA DA JUSTIÇA ADMINISTRATIVA
EM PORTUGAL»**

1. Breve Introdução:

A insuficiência dos mecanismos existentes para assegurar os direitos e interesses legalmente protegidos dos administrados e a morosidade da justiça administrativa em Portugal, há muito se tornara intolerável, constituindo ainda violação ao direito dos particulares a uma *tutela jurisdicional efectiva*, consagrado expressa e inequivocamente na Constituição da República Portuguesa, desde a revisão de 1997 (artº 20º, nº 4 e 5 e artº268º, nº4).

Impunha-se, pois, uma mudança, reclamada por todos, que deu origem a diversos estudos e ante-projectos publicamente debatidos, vindo a culminar em dois novos diplomas-base: o Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (ETAF), aprovado pela Lei nº 13/2002, de 19.12 e o Código de Processo dos Tribunais Administrativos (CPTA), aprovado pela Lei nº15/2002, de 22.02, alterada pela Lei nº4-A/2003, de 19-02, ambos entrados em vigor em 01 de Janeiro de 2004.

Deve-se, contudo, referir, que o que se passa em Portugal não é diferente do que se passa noutros países da União Europeia, como a Espanha, a França e a Itália, onde igualmente ocorreram recentes e profundas alterações no contencioso administrativo.

Portugal não podia ficar indiferente a esta verdadeira " revolução" da justiça administrativa, até porque integra a União Europeia e há muito se desenha na Europa um movimento pró " *europeização da tutela judicial efectiva*", sendo manifesta a tendência para uma convergência dos sistemas de justiça administrativa dos Estados membros e a preocupação com a eficácia da administração da justiça, manifestada em várias resoluções e recomendações adoptadas pelo Comité de Ministros do Conselho da Europa, com vista a melhorar o funcionamento da justiça e a assegurar a celeridade e eficácia dos processos judiciais.

Podemos, assim, dizer que a nova Reforma do Contencioso Administrativo visou dois objectivos essenciais:

Por um lado, consagrar a jurisdição administrativa, como uma *jurisdição plena*, permitindo assim aos administrados que formulem todo o tipo de pretensões junto dos tribunais administrativos e, portanto, uma *ampla protecção do administrado no contencioso administrativo*.

Por outro lado, que essa *tutela jurisdicional efectiva* seja obtida em *tempo útil*.

Porque pensamos que as “ *novidades*” recentemente introduzidas no contencioso administrativo português, com vista à resolução dos dois supra referidos objectivos, se enquadram no espírito desta V Assembleia da AIT, já que versam sobre a “ *Ampla protecção dos particulares* “ e sobre “ *Medidas de agilização e simplificação processual*”, afigurou-se-nos, sem qualquer outra pretensão que não seja, a de dar a conhecer ao país irmão, algumas das soluções encontradas para resolver, no que respeita à jurisdição administrativa, a actual “ *crise da justiça*”, que seria útil, debater convosco o novo modelo da justiça administrativa saído da recente Reforma, se bem que, temos de confessar, não podemos, naturalmente, dar ainda garantias do seu sucesso, pois a experiência da sua aplicação é praticamente nula.

De qualquer modo, fica o desenho, em traços largos, dos aspectos mais inovadores da Reforma, referenciando, para melhor compreensão e sempre que necessário, a realidade anterior.

2. Do impulso constitucional:

Há que referir, no entanto, em primeiro lugar, que a Constituição da República Portuguesa de 1976 e as suas sucessivas alterações, sobretudo as de 1989 e 1997, foram, sem dúvida, o motor de arranque para o novo paradigma da justiça administrativa em Portugal.

Podemos dizer que o legislador constitucional e, de certo modo, também o legislador comunitário, v.g. no campo da formação dos contratos e do ambiente, foram os impulsionadores da Reforma, já que o legislador ordinário ignorou os ventos de mudança, continuando a insistir num contencioso de natureza objectivista, como se vê da anterior legislação processual, entrada em vigor em 1985 (LPTA e ETAF). Tardava, pois, a mudança sugerida pelo texto constitucional e defendida na doutrina, pese embora a evolução nesse sentido, de algumas interpretações jurisprudenciais da lei, confortadas na Constituição.

Por isso, não podemos deixar de citar as normas constitucionais que abriram o caminho à actual Reforma do Contencioso Administrativo.

São elas, especialmente:

- o já referido artº20º da CRP, que consagra o princípio geral de *acesso ao direito e à tutela jurisdicional efectiva* – de que transcrevemos os nº 1, 4 e 5:

«1- A todos é assegurado o acesso ao direito e aos tribunais para defesa dos seus interesses legalmente protegidos, não podendo a justiça ser denegada, por insuficiência de meios económicos.

(...)

4- “Todos têm direito a que uma causa em que intervenham seja objecto de decisão em prazo razoável e mediante processo equitativo.

5. “ Para defesa dos direitos, liberdades e garantias pessoais, a lei assegura aos cidadãos procedimentos judiciais caracterizados pela celeridade e prioridade, de modo a obter tutela judicial efectiva e em tempo útil contra ameaças ou violações desses direitos.»

e o artº268º , que respeita aos *direitos e garantias dos administrados* e que se transcreve na íntegra:

«1. Os cidadãos têm o direito de ser informados pela Administração, sempre que o requeiram, sobre o andamento dos processos em que sejam directamente interessados, bem como o de conhecer as resoluções definitivas que sobre eles forem tomadas.

2. Os cidadãos têm também o direito de acesso aos arquivos e registos administrativos, sem prejuízo do disposto na lei em matérias relativas à segurança interna e externa, à investigação criminal e à intimidade das pessoas.

3. Os actos administrativos estão sujeitos a notificação aos interessados, na forma prevista na lei e carecem de fundamentação expressa e acessível quando afectem direitos ou interesses legalmente protegidos.

4. É garantido aos administrados tutela jurisdicional efectiva dos seus direitos ou interesses legalmente protegidos, incluindo, nomeadamente, o reconhecimento desses direitos ou interesses, a impugnação de quaisquer actos administrativos que os lesem, independentemente da sua forma, a determinação da prática de actos administrativos legalmente devidos e a adopção de medidas cautelares adequadas.

5. Os cidadãos têm igualmente direito de impugnar as normas administrativas com eficácia externa lesivas dos seus direitos ou interesses legalmente protegidos.

6. Para efeitos dos nº1 e 2, a lei fixará um prazo máximo da resposta por parte da Administração».

A tutela jurisdicional efectiva só veio a ter consagração plena na legislação ordinária, com a Reforma entrada em vigor em 01 de Janeiro de 2004.

Vejamos então como:

3. De um contencioso de jurisdição limitada para um contencioso de jurisdição plena:

O sistema de justiça administrativa português foi e continua a ser um *sistema de administração executiva* ou de acto administrativo, ou seja, a lei regula primariamente em termos substantivos toda a actividade administrativa, mas atribui à Administração autoridade para tomar decisões unilaterais obrigatórias para os particulares, dotadas de força executiva e até executória e susceptíveis de adquirirem a estabilidade de caso resolvido se não impugnadas atempadamente, excepto em caso de nulidade.

A inovação operada pela Reforma situa-se a nível do *modelo da justiça administrativa*, já que aquele sistema comporta dois modelos, de acordo com a função e o objecto do contencioso administrativo:

- o *modelo objectivista*, do tipo francês, que visa, em primeira linha, a defesa da legalidade e do interesse público, através do recurso de mera anulação, também apelidado do “*processo feito a um acto*”;

- o *modelo subjectivista*, do tipo germânico, que visa, em primeira linha, a tutela de direitos dos particulares, através de um processo de *jurisdição plena*, a que podemos chamar o contencioso administrativo de *acções*.

Ora, tradicionalmente, o nosso contencioso administrativo é de *natureza objectivista*, e embora tenha sofrido alguma evolução após a Constituição de 1976, no sentido de uma maior garantia dos particulares, mantiveram-se, no essencial, até à presente Reforma, os traços caracterizadores de tal modelo, que se traduz num *contencioso de jurisdição limitada*, imposto por uma interpretação rígida do princípio da separação de poderes, que assenta num *contencioso de mera anulação*, cuja função era, em traços gerais, a defesa da legalidade, com limitação dos poderes de pronúncia pelo juiz administrativo e dificuldade em fazer cumprir as suas sentenças, sendo manifesta a desigualdade processual entre a Administração e os particulares.

O que se pretendeu com a Reforma?

Afastar de vez a ideia de que a justiça administrativa é uma jurisdição limitada.

Afirmar que o processo administrativo é, na sua essência, um *processo jurisdicional* e, por isso, um *litígio entre partes*, que devem ter tratamento *equitativo* (artº6º do CPA) e que a justiça administrativa é hoje de *plena jurisdição*, o que significa que a todo o direito ou interesse legalmente protegido corresponde a tutela adequada junto dos tribunais administrativos (artº2º).

Pode, hoje, afirmar-se que a função principal da justiça administrativa em Portugal, é *assegurar a protecção dos direitos dos administrados*.

Para o efeito, houve que *reforçar os poderes do juiz administrativo*, que pode agora emitir todo o tipo de pronúncias contra a Administração e não só de anulação de actos administrativos ilegais e de condenação nos domínios tradicionais da responsabilidade civil e dos contratos administrativos. Designadamente, o juiz pode hoje no processo impugnatório *condenar a Administração à prática de actos legalmente devidos*, *dirigir injunções à Administração* e até aplicar-lhe *sanções pecuniárias compulsórias*, em caso de incumprimento e *condená-la como litigante de má-fé*.

Cumprido, no entanto, reconhecer que, não estamos, nem antes nem depois da Reforma, perante modelos *puros* de justiça administrativa que, pensamos, já não existem no espaço europeu, pois quer os modelos ditos objectivistas, quer os ditos subjectivistas, acolhem elementos um do outro: por exemplo, embora o modelo objectivista se caracterize por ser um contencioso, por natureza, de mera anulação, portanto de jurisdição limitada, sempre existiu, paralelamente, um contencioso por atribuição, o contencioso dos contratos e da responsabilidade civil do Estado, de plena jurisdição. Como também nos modelos subjectivistas existem, entre outros elementos de cunho objectivista, acções públicas e populares, para defesa de valores fundamentais, como o ambiente, e, portanto, claramente em defesa da legalidade e do interesse público. Aliás, o nosso contencioso administrativo foi evoluindo no sentido de procurar conciliar a tutela da legalidade objectiva com o reforço da tutela das posições subjectivas dos particulares, procurando, designadamente, que a decisão judicial assegurasse uma mais estável e eficaz tutela dos interesses ofendidos (artº 57º da revogada LPTA).

Não cabe, nesta Conferência, por falta de tempo, uma exposição, com grande pormenor, das inovações introduzidas no Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais e no novo Código de Processo dos Tribunais Administrativos.

Por isso referiremos, sumariamente, apenas aquelas que, a nosso ver, melhor exemplificam, o novo paradigma da justiça administrativa em Portugal que, como se referiu, teve como objectivo primordial assegurar, por via legislativa, a tutela judicial efectiva dos particulares junto dos tribunais administrativos, já consagrada como princípio constitucional, através de duas vias fundamentais:

a defesa ampla e não limitada, no contencioso administrativo, dos direitos e interesses dos particulares legalmente consagrados e

a agilização e simplificação da morosa justiça administrativa, designadamente através de uma ampla tutela judicial urgente.

Assim, a nossa exposição centrar-se-á nestes dois pontos essenciais em que assenta a recente Reforma.

*

4. O novo âmbito da jurisdição administrativa:

Convém aqui começar por referir, brevemente, o *novo âmbito material da jurisdição administrativa*:

Dai a César o que é de César. Este parece ter sido, inicialmente, o mote dos pensadores da Reforma.

Houve até quem defendesse que o artº212º, nº3 da CRP, que atribui ao *“tribunais administrativos e fiscais, o julgamento das acções e recursos contenciosos que tenham por objecto dirimir os litígios emergentes das relações jurídicas administrativas e fiscais”*, constituía uma *reserva material absoluta de jurisdição*, no sentido de que os tribunais administrativos

e fiscais conheciam de *todas* as questões administrativas e fiscais e só podiam conhecer dessa questões.

Mas a jurisprudência do Tribunal Constitucional, do Supremo Tribunal Administrativo e do Tribunal de Conflitos assim não entendeu e tem interpretado aquele preceito constitucional como contendo a consagração da jurisdição administrativa e fiscal como uma *jurisdição própria*, integrada por *tribunais comuns em matéria administrativa e fiscal*, no sentido de que conhecerão de *todos os litígios em matéria administrativa e fiscal que não sejam, por lei especial, atribuídos a outra ordem jurisdicional*. Aliás, a própria CRP atribui a outros Tribunais competência em matéria administrativa – o *Tribunal Constitucional*, em determinadas questões eleitorais e quanto à fiscalização abstracta da ilegalidade de normas administrativas e o *Tribunal de Contas*, quanto a questões financeiras (artº223-1-c) e 281, a) c) e d)).

No entanto, a Reforma acabou por alargar o âmbito material da jurisdição administrativa consagrado na Constituição, sobretudo em matéria de contratos e de responsabilidade civil.

Assim e no *campo dos contratos*, os tribunais administrativos conhecem agora da invalidade de quaisquer contratos (mesmo privados), ponto é que a *invalidade seja consequência directa da invalidade do acto administrativo em que se fundou a sua celebração* (artº4º, b)) e também conhecem dos *litígios que tenham por objecto a validade de actos pré-contratuais e a interpretação, validade e execução de contratos* (mesmo que contratos de natureza privada) *a respeito dos quais haja lei específica que os submeta, ou que admita que sejam submetidos, a um procedimento pré-contratual regulado por normas de direito público*, vg. o DL 197/99, de 08.06 (artº4º, e)).

No *campo da responsabilidade civil*, o novo ETAF atribui agora aos tribunais administrativos a competência para conhecer de quaisquer *litígios* (e não só os relativos a actos de gestão pública) *relativos à responsabilidade civil extracontratual pelos danos causados por pessoas colectivas de direito*

público, incluindo os resultantes das funções jurisdicional e legislativa, dantes excluídos, embora continue a não poder conhecer da impugnação dos actos políticos e legislativos (artº4º, g) e 2, a)). Têm também competência para conhecer das acções de responsabilidade civil extracontratual contra sujeitos privados, nos casos em que a lei os submete ao mesmo regime de responsabilidade do Estado e demais pessoas colectivas de direito público(artº4º, nº1, i)).

Aliás, o novo ETAF já não exclui, como dantes, da competência dos tribunais administrativos o julgamento de *questões de direito privado*, pelo que, embora o não diga expressamente, parece ser de admitir que, pelo menos, em certos casos, seja permitido, aos tribunais administrativos o conhecimento de outras questões dessa natureza.

Outros alargamentos da competência material dos tribunais administrativos estão previstos ou são permitidos (por exemplo, os tribunais administrativos passam a poder conhecer dos litígios relativamente à validade de actos em matéria administrativa dos tribunais, mesmo judiciais, excepto os praticados pelo Presidente do STJ- artº4º, c), nº2, b), das acções de responsabilidade por erro judiciário, mas aqui apenas dos tribunais desta jurisdição e do direito de reversão e da adjudicação de bens em processos de expropriação, cf. artº5º da Lei 13/2002).

Deve, porém, dizer-se que, no que respeita ao alargamento de competências, ficou-se aquém das expectativas criadas pelos anteprojectos que precederam o novo ETAF, tendo-se recuado em certas matérias, por razões de tradição (por exemplo, nas indemnizações por expropriação e requisição pública, que continuam na competência dos tribunais judiciais), de ordem prática (por exemplo, as contraordenações), ou outras.

*

5. Da ampla defesa dos direitos e interesses legalmente consagrados dos particulares ou plena jurisdição:

O CPTA veio concretizar, no plano da lei ordinária, o imperativo constitucional, já consagrado na CRP, de *tutela jurisdicional efectiva*.

A tutela jurisdicional efectiva só existe em plena jurisdição, por isso no artº3º do CPTA se consagrou a *plena jurisdição dos tribunais administrativos*.

E a plena jurisdição, supõe, por sua vez, que a *todo o direito corresponda uma acção*, como é propósito do artº2º do CPTA. Aí se enumeram, *exemplificativamente*, as pretensões que hoje podem ser deduzidas perante os tribunais administrativos, ou seja, qualquer tipo de pretensão.

O que significa que o juiz administrativo pode emitir qualquer tipo de pronúncia contra a Administração, como é próprio do poder jurisdicional.

Vejamos então agora, com um pouco mais de pormenor, as novidades nos dois tipos de acção previstos na *tutela judicial não urgente*, ou seja, a *acção administrativa comum* e a *acção administrativa especial*.

Em ambas podem ser formuladas várias pretensões.

Na *acção administrativa comum*, que visa dirimir litígios emergentes de relações jurídicas administrativas paritárias (i.e. que não envolvam actos de autoridade, sem prejuízo de se poder conhecer, a título incidental, da ilegalidade de actos administrativos, já consolidados, vg., nas acções de responsabilidade civil extracontratual por danos causados por actos administrativos ilegais, como já se defendia, de resto, antes da Reforma e hoje é extensivo a outro tipo de acções, desde que, do ponto de vista substantivo, algum efeito útil daí advenha para o seu autor e não se pretenda obter o efeito que resultaria da anulação do acto inimpugnável – cf. artº38º do CPTA), além dos pedidos tradicionais das acções relativas a contratos administrativos, a responsabilidade civil e de reconhecimento de um direito, pode agora formular-se qualquer outra pretensão contra a Administração ou mesmo contra particulares, desde que a lei não exija para qualquer das pretensões um modelo especial de tramitação, pois então o meio processual adequado será a *acção administrativa especial* (artº37º, nº2 do CPTA). Pode chamar-se, por isso, o *processo comum do contencioso administrativo*.

Pedido inovador, neste tipo de acção, é o de *condenação da Administração à não emissão de um acto administrativo* (artº37º, n2,c)), o que se situa no domínio da tutela preventiva e já não da tutela reactiva, e, portanto, só deve ter lugar em situações de carência de tutela, por a via impugnatória não assegurar ao interessado uma tutela jurisdicional efectiva. Será, por exemplo, o caso da eminência de um acto administrativo urgente, cujos efeitos se produzam em prazos muito curtos, ou em que a regulação normativa do acto se insere já na própria operação de execução .

Igualmente inovador é, na acção administrativa comum, a *possibilidade dos particulares, cujos direitos ou interesses sejam directamente ofendidos, puderem demandar outros particulares* (não só concessionários), por estes estarem a violar normas de direito administrativo ou obrigações jurídico-administrativas contratualmente assumidas ou haver fundado receio que as violem, pedindo que sejam condenados a adoptar ou abster-se de certos comportamentos.(artº37º, nº3 do CPTA) Serão, por exemplo, casos de violação por particulares de normas urbanísticas ou do ambiente. Esta acção só pode ser proposta após requerimento prévio às autoridades competentes para que adoptem as medidas adequadas, podendo exigir-se-lhes ainda a adopção dessas medidas. Já na legislação anterior se previa um meio processual acessório, para intimação para um comportamento com função semelhante, mas de utilização mais limitada e que hoje, com algumas alterações, se inclui na tutela cautelar (artº112º, nº2, f)).

Na *acção administrativa especial*, que abrange as pretensões impugnatórias, além dos pedidos principais tradicionais de anulação ou declaração de nulidade de actos administrativos ou, em certos casos, a declaração de ilegalidades de normas com força obrigatória geral, pode agora formular-se *ex novo*, os pedidos de declaração de ilegalidade de normas *em casos concretos* (artº46º, nº2, 73º, nº2) e de declaração de ilegalidade *por omissão de regulamento* (artº46º, nº2, d) e 72º e ss) e o já referido pedido de *condenação à prática do acto legalmente devido*(artº46º, nº2,b) e 66º e ss)).

Este último, constitui uma das mais importantes inovações da Reforma e uma importante garantia para os administrados, já que o juiz pode determinar o conteúdo do acto, salvo quanto aos momentos de valoração própria do exercício da função administrativa (*núcleo essencial da discricionariedade*), obviamente para salvaguarda do princípio da separação e da interdependência de poderes do Estado, *fixando ainda um prazo determinado dentro do qual o acto deve ser praticado, podendo logo impor uma sanção pecuniária compulsória, destinada a prevenir o incumprimento* (artº66º, nº3).

O poder do juiz, consagrado no CPTA, de, em certas situações, *fixar sanções pecuniárias compulsórias* para forçar a Administração a cumprir atempadamente as decisões judiciais (cf. tb artº108, nº2 e 169º), é absolutamente inovador.

A *cumulação de pedidos*, hoje permitida, nas acções impugnatórias é também uma das grandes inovações desta Reforma. O imperativo constitucional da tutela jurisdicional efectiva aponta para a necessidade de alargar o objecto do processo de anulação de actos administrativos, por forma a proporcionar ao seu autor uma definição mais estável da sua situação jurídica.

Assim, com os pedidos principais, podem sempre cumular-se outras pretensões conexas, como, por exemplo, o *pedido de condenação à prática do acto devido*, o *pedido de indemnização* ou de *reconstituição da situação actual hipotética*.

E também constitui novidade o facto de o *processo de impugnação deixar de ser a via adequada para reagir contra actos administrativos de indeferimento, expressos ou tácitos* (tendo-se acabado, assim, com a ficção legal do indeferimento tácito, face ao silêncio da administração, para efeitos de abertura da via contenciosa de anulação), antes o pedido adequado para reagir contra esses actos é o de *condenação da Administração à prática do*

acto devido. (artº 54º, nº4), devendo o juiz determinar o conteúdo do acto, se for totalmente vinculado ou explicitar as vinculações a observar pela Administração na sua emissão, se o não for, já que o objecto do processo é a posição subjectiva de conteúdo pretensivo cuja apreciação foi recusada ao autor e não esta recusa. Se o acto tiver conteúdo inteiramente discricionário, o juiz limita-se a condenar a Administração a praticar o acto, sem quaisquer especificações quanto ao conteúdo.

Outra grande inovação é a *consagração da regra da impugnação administrativa facultativa*, excepto nos casos em que lei especial imponha a impugnação administrativa necessária para abertura da via contenciosa (artº 51º, 59º, nº 4 e 5).

Inovação também importante é o *efeito suspensivo do prazo de impugnação, na pendência da impugnação administrativa facultativa* (artº 59º, nº4) embora tal impugnação não suspenda a eficácia do acto impugnado, como acontece com a impugnação administrativa necessária, pelo que para obter esse efeito terá de se continuar a lançar mão do competente processo cautelar (suspensão de eficácia do acto).

Outra novidade que reforça também a efectividade da tutela, é o alargamento das possibilidades de *alteração objectiva da instância*, permitindo-se agora a extensão do processo impugnatório a actos conexos supervenientes e que, embora produzidos no âmbito de procedimentos autónomos, se baseiam no acto já impugnado (*actos consequentes*), ou a novos actos que venham a ser praticados no procedimento administrativo ou mesmo ao contrato que venha a ser celebrado na pendência do processo impugnatório quando o acto impugnado se insira num procedimento pré-contratual (artº 63º1 e 2), e, por outro lado, a *ampliação do processo à impugnação de actos, cujos efeitos se oponham ilegalmente à utilidade pretendida no processo, mesmo sem reincidir nos vícios cometidos pelo acto impugnado.*(cf. por ex. artº164, 3 e 176,5). Repare-se que nenhuma das circunstâncias supervenientes legitima a emissão de uma

pronúncia de extinção do processo por inutilidade superveniente da lide, devendo, assim, o processo prosseguir com vista à emissão da sentença anulatória, como aliás, já vinha sendo prática no STA, com o aval do Tribunal Constitucional.

Inovador, no sentido de estar hoje expressamente previsto na lei, é o facto de se poder recorrer de uma sentença que, embora favorável por ter anulado o acto com fundamento em alguma(s) das causas de invalidade invocadas (vício de forma, por ex.), é desfavorável na parte em que julgou improcedente outra(s) causas de invalidade (vício de violação de lei), na medida em que o reconhecimento desta(s) impeça ou limite a possibilidade de renovação do acto, como também se pode hoje recorrer da sentença que anulou o acto com fundamento em diferentes causas de invalidade, invocando a inexistência apenas de uma dessas causas, se a improcedência desse vício permitir a renovação do acto (cf. artº141º, nº2 e 3).

Sendo o objecto do processo impugnatório mais amplo, as sentenças têm também uma autoridade de caso julgado mais alargado, o que reforça a garantia de tutela judicial efectiva.

Aliás, o *poder do juiz administrativo na acção administrativa especial vai ao ponto de poder averiguar oficiosamente da existência de ilegalidades do acto impugnado* (cf. artº71º), com o consequente alargamento dos limites objectivos do caso julgado, o que constitui derrogação ao princípio da limitação do juiz pela causa de pedir, a não ser que se entenda, que a pretensão impugnatória tem carácter unitário e, por isso, a causa de pedir inclui todas as possíveis causas de invalidade de que padeça o acto, que o juiz pode averiguar, no âmbito dos seus poderes inquisitórios na busca da verdade material (artº95º, nº2 do CPTA). De qualquer modo, este é um aspecto altamente inovador, já que se não trata da mera aplicação do tradicional princípio *iura novit curia* (poder do juiz de requalificação normativa dos vícios invocados), mas antes do

conhecimento, pelo juiz, de causas de invalidade do acto não invocadas pelo autor, o que apenas encontra justificação na natureza pública do direito administrativo, apresentando-se, pois, como um aspecto de cariz objectivista num contencioso de tipo subjectivista.

Aspecto absolutamente inovador é o *poder do juiz administrativo* de, em certos casos (processo de intimação para protecção de direitos, liberdades e garantias e de execução de sentenças- artº3º, nº3, 109º, nº3, 164º, nº4-c), 167º, nº6 e 179º, 5) *se poder substituir à Administração*, quando a prática e conteúdo do acto sejam estritamente vinculados ou, quando haja uma solução única possível no caso concreto.

Só ao Tribunal Constitucional compete declarar, *com força obrigatória geral*, a ilegalidade de quaisquer normas com os fundamentos previstos no artº281, nº1 da CRP (cf. artº72º, nº2 do CPTA). Nos restantes casos, a declaração de ilegalidade de normas administrativas, com força obrigatória geral pode ser pedida pelo prejudicado, quando já tenham sido desaplicadas por qualquer tribunal, em *três casos concretos*(artº73º, nº1), como, aliás, já acontecia no âmbito da legislação anterior.

Inovadoramente, o CPTA prevê que o interessado directamente afectado por uma norma emanada no exercício da função administrativa, cujos efeitos se produzam de imediato na sua esfera jurídica, sem dependência de qualquer acto de aplicação, possa impugná-la, *por via principal* (e não apenas incidental, como dantes), embora *com efeitos circunscritos a um caso concreto* (artº73º, nº2).

Outra inovação é a possibilidade conferida ao MP e demais pessoas e entidades defensoras dos interesses referidos no artº9º, nº2 (valores e bens constitucionalmente protegidos, como a saúde pública, o ambiente, o urbanismo, o ordenamento do território, a qualidade de vida, o património cultural e os bens do Estado, das Regiões Autónomas e das autarquias locais) e também a quem alegue um prejuízo directamente resultante da situação, de *reagir contra a omissão*

ilegal de normas administrativas cuja adopção seja necessária para dar exequibilidade a actos legislativos carentes de regulação (artº77º, nº1). O juiz tem aqui o poder não só de verificar a omissão, mas também de *fixar um prazo não inferior a seis meses, dentro do qual a omissão terá de ser suprida* (artº77º, nº2).

Como inovadora é também a possibilidade de *suspensão da eficácia de normas administrativas*, não permitida pela legislação anterior (cf. artº130º).

Aliás, o juiz pode, hoje, adoptar todo o tipo de providência cautelar que considere adequada e aplicar sanções compulsórias também nestes processos, para assegurar o cumprimento das suas decisões. (artº3º, nº2, 44º, 49º, 66º, 84º, 108º, 110º, 115º, 127º, 168º, 169º e 179º).

De resto, os processos urgentes, principais e cautelares são processos de plena jurisdição.

Das inovações introduzidas na tutela judicial urgente, pelo CPTA, se falará de seguida, a propósito da agilização e simplificação da justiça administrativa.

*

6. Da agilização da justiça administrativa e simplificação processual:

Pouco valor tem a justiça, se chega tarde demais.

Dos estudos recentes, efectuados em Portugal, com vista à preparação da presente Reforma, pode concluir-se que a lentidão da justiça administrativa portuguesa se deve, entre outras causas, à falta de instrumentos processuais adequados e à burocracia que, enquanto modelo de organização, tem progressivamente deixado de dar resposta às exigências de celeridade e eficiência dos serviços prestados.

Os tribunais são ainda organizações excessivamente burocráticas, o que tem sido apontado como uma das principais causas da crise da justiça e da distância social entre os tribunais e os cidadãos e, por isso, uma área carente de reforma.

O desenvolvimento de novos sistemas de gestão e administração dos tribunais e a criação de instrumentos e mecanismos de agilização e simplificação processual são, hoje, requisitos indispensáveis para uma justiça administrativa eficiente e eficaz.

Dado a escassez de tempo e o objectivo desta intervenção, falaremos apenas destes últimos.

O *direito de acesso aos tribunais*, enquanto direito fundamental constitucionalmente consagrado, compreende hoje, além do direito a que a toda a pretensão do administrado, que vise a defesa dos seus direitos ou interesses legalmente protegidos, corresponda uma tutela adequada junto dos tribunais administrativos, o direito a obter *medidas provisórias* que assegurem uma *tutela jurisdicional efectiva* e o direito a que uma causa seja resolvida *em prazo razoável*. (cf. artº20º, nº1, 4 e 5 e 268º, nº4 da CRP). Aliás, este último direito é um princípio aceite há muito no espaço europeu, com consagração na Convenção Europeia dos Direitos do Homem (artº6º e 13º da CEDH) e que, quer o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (TEDH), quer o Tribunal de Justiça da Comunidade Europeia (TJCE) têm aplicado e o primeiro, não raro, condenado os Estados Membros por violação daquelas normas do direito internacional, sobretudo em casos da chamada "*justice escargot*".

Sendo o conceito "*prazo razoável*", um conceito indeterminado, quer o TEDH, quer o TJCE têm tido um papel fundamental na sua densificação, com vista à sua aplicação uniforme no espaço europeu.

E a conclusão a que se chega face à jurisprudência daqueles Tribunais, é que o "*prazo razoável*" não é um conceito unívoco, depende, naturalmente, de vários factores, e, por isso, deve ser apurado caso a caso,

atendendo à complexidade da causa, ao modo como as autoridades judiciárias conduziram o processo, ao comportamento das partes, devendo ainda tomar-se em consideração a importância do caso, a natureza da causa e até o significado que o processo pode ter para o requerente (caso dos doentes infectados com HIV).

Mas, o que importa mesmo é evitar que existam situações que, por lentidão da justiça, levem o Estado Português a responder, quer perante os tribunais nacionais, quer perante os tribunais internacionais.

O que importa é que os tribunais administrativos portugueses tenham os meios para assegurar aos cidadãos uma tutela jurisdicional *em tempo útil*.

E esse foi um dos objectivos principais da Reforma do Contencioso Administrativo, entrada em vigor em 01 de Janeiro deste ano.

A filosofia subjacente ao CPTA é, sem dúvida, a de agilidade e simplificação processual e de cooperação entre magistrados, mandatários e partes, com vista à obtenção da justa composição do litígio, *em tempo útil*.

A já referida possibilidade de cumulação de pedidos e de alargamento dos casos de modificação e ampliação objectiva da instância podem também considerar-se meios de agilização da justiça na *tutela judicial não urgente*.

Mas outros existem, designadamente no processo impugnatório, como por exemplo:

a *dispensa da produção de prova e a dispensa de apresentação de alegações escritas logo na petição*, sob requerimento do autor e não oposição da parte contrária (artº83º, nº2 e 87º, nº1,b));

a possibilidade de imposição de *sanções pecuniárias compulsórias*, agora em caso de *não envio, sem justificação aceitável, pela entidade pública demandada, do processo instrutor* (artº84º) e ainda a *cominação*

estabelecida no artº85º, nº5, de se darem como *provados os factos alegados pelo autor, se a falta de envio de documentos por parte da Administração tiver tornado a prova impossível ou de considerável dificuldade;*

a possibilidade de, em certos casos, o juiz *conhecer do mérito da causa, logo no despacho saneador;*

o estabelecimento de regras de *preclusão do conhecimento de questões prévias e excepções após aquele despacho (artº87º, nº1,a) e b) e 2), dando-se nítida prevalência à decisão de fundo sobre a decisão de forma(princípio pro actione). Aliás, também inovadoramente, e em concretização desse princípio e reforço da tutela judicial efectiva, o CPTA impõe ao juiz o dever de corrigir oficiosamente as peças processuais que enfermem manifestamente de deficiências ou irregularidades de carácter formal e não sendo tal possível, de mandar corrigir todas as irregularidades formais e até providenciar pelo suprimento de quaisquer excepções dilatórias (artº88º);*

a possibilidade de fundamentação *sumária* da sentença, podendo consistir em simples remissão, quando a questão de direito a resolver for simples ou a pretensão manifestamente infundada (artº94º, n3);

a introdução da *oralidade*, com a possibilidade de concentração do processo numa *audiência pública* para discussão da matéria de facto e eventual decisão da causa(artº91º) e,

o *efeito devolutivo* dos recursos jurisdicionais e conseqüente exequibilidade provisória da sentença recorrida (artº143, 2 e 3).

Outra solução para agilizar a justiça administrativa é a possibilidade, na acção administrativa especial, de *resolução de processos em massa*, embora reportados a diferentes pronúncias da mesma entidade administrativa, *através da sua apensação, seguindo a tramitação dos processos urgentes (artº48º, nº4 do CPTA), quando sejam mais de 20, desde que digam respeito à mesma relação jurídica material, ou a diferentes*

relações jurídicas paralelas em que se apliquem as mesmas normas a idênticas situações de facto.

Outro mecanismo pensado para agilizar a justiça administrativa, é a possibilidade de *extensão a terceiros*, que se encontrem na mesma situação jurídica, *dos efeitos das sentenças*, ainda que não tenham impugnado o acto (artº161º do CPTA).

No processo impugnatório deixou de haver despacho liminar. As vistas inicial e final ao Ministério Público (MP) deixaram também de existir.

Aliás, o MP deixa de poder intervir em defesa da chamada legalidade processual, para efeito de suscitar a regularização da petição, excepções, nulidades e quaisquer questões que obstem ao prosseguimento do processo e de se pronunciar sobre questões dessa natureza que não tenha suscitado, contrariamente ao previsto no artº27-a) da revogada LPTA, ficando apenas com um genérico poder de intervenção de fundo, que só se justifica quando estejam em causa valores e bens constitucionalmente protegidos, como a saúde pública, o ambiente, o urbanismo, o ordenamento do território, a qualidade de vida, o património cultural e os bens do Estado, das Regiões Autónomas e das autarquias locais (artº9º, nº2) ou outros direitos fundamentais dos cidadãos ou interesses públicos especialmente relevantes. O CPTA altera, assim, a própria natureza da intervenção do MP.

Também, de certo modo, privilegiando o princípio da economia processual e de agilização da justiça administrativa, o CPTA prevê, inovadoramente, um *reenvio prejudicial para o Pleno do STA*, a determinar pelos presidentes dos Tribunais Administrativos e Fiscais (1ª Instância), para conhecimento de *questões de direito novas, que suscitem sérias dificuldades e que se possam vir a suscitar noutros litígios* (artº40º, nº3 do ETAF). O Pleno proferirá acórdão onde indique o sentido em que essa decisão deve ser decidida e que deve ser obrigatoriamente seguido pelo TAF no concreto processo, não podendo, em recurso da sentença deste, ser questionada tal

decisão (artº93º, nº1). Com o *reenvio*, previne-se também a produção de acórdãos contraditórios e, favorece-se a uniformização da jurisprudência. No entanto, o reenvio não é obrigatório, podendo, em alternativa, o Presidente do TAF optar pelo julgamento em formação alargada, ou seja, com intervenção de todos os juízes da secção do TAF (artº41º)

O CPTA também prevê meios *extra-judiciais* para composição de certos litígios, como é o caso da criação de um *centro de arbitragem permanente*, previsto no artº187º. Este tem funções de conciliação, mediação e consulta no âmbito de contratos, da responsabilidade civil, da função pública, da protecção social e do urbanismo.

Mas é, na *tutela judicial urgente*, que os processos são, naturalmente, mais simplificados.

Para prevenir danos de morosidade, a lei prevê meios *processuais urgentes* – *principais* e *cautelares*.

Os processos urgentes têm tramitação simplificada (os actos de secretaria precedem quaisquer outros, há dispensa de vistos, os prazos são reduzidos a metade e correm em férias).

Algumas técnicas processuais visam deliberadamente acelerar a realização do direito como, por exemplo:

- a *admissão de providências cautelares de natureza antecipatória* (artº112);

-a *antecipação, no âmbito do processo cautelar, do juízo sobre a causa principal* (artº121, nº1).

- a *concentração do processo numa audiência, onde a causa pode ser discutida e decidida* (artº103º e 111, nº1).

Recordemos que o artº20, nº5 da CRP, na revisão de 1997, estipula que “ *Para defesa dos direitos, liberdades e garantias pessoais, a lei assegura aos cidadãos procedimentos judiciais caracterizados pela celeridade e*

prioridade, de modo a obter uma tutela judicial efectiva e em tempo útil contra ameaças ou violações desses direitos. “

Ora, em concretização deste preceito constitucional, o CPTA introduziu um *novo processo urgente principal*, além de ter procedido a um *aprofundamento e alargamento da tutela cautelar* .

Assim, e além dos processos principais urgentes já existentes, que receberam também consagração no CPTA, com algumas alterações - o *contencioso eleitoral* (artº97º a 99º), o *contencioso pré-contratual* (artº100º a 103º) e a *intimação para a prestação de informações, consulta de processos ou passagem de certidões* (cf. artº104º a 108º) e de outros que continuam previstos em leis avulsas (por exemplo, Lei 15/98, de 26.03- no que respeita ao direito de asilo), prevê-se agora um processo completamente novo- a *intimação para protecção de direitos, liberdades e garantias* (artº109º a 111º).

Este novo processo pode dirigir-se contra a Administração ou contra particulares e visa a adopção ou abstenção de operações materiais, como a emissão (ou não emissão) de actos administrativos (artº109º, nº3).

Original é o poder do juiz, tendo em conta a urgência e a complexidade do processo, *decidir o ritmo da tramitação do mesmo*. Assim, o processo pode seguir uma tramitação compatível com uma complexidade e urgência normal, que vai desde a redução dos prazos a metade, quando a complexidade da matéria o justifique, até à prolação da decisão em 48 horas, em situações de extrema urgência. Neste caso o juiz pode ouvir o requerido *por qualquer meio de comunicação adequado*. (artº110º, nº3 e 111º)

É, pois, a intensidade da urgência que marca os tempos e actos procedimentais.

No âmbito deste processo, o juiz administrativo tem, de resto, poderes acrescidos, podendo, designadamente *substituir-se à Administração, emitindo sentença constitutiva, destinada a produzir os*

mesmos efeitos do acto devido. (Por exemplo, no caso de uma manifestação não ser autorizada, uma vez que não pode ser autorizada provisoriamente, já que realizada, o processo principal tornar-se-ia inútil). Em regra, porém, o juiz determina o comportamento concreto a que o destinatário é intimado e, sendo caso disso, fixa-lhe um prazo para o cumprimento, podendo impor, desde logo, à Administração o pagamento de sanção pecuniária compulsória para o caso de incumprimento da intimação (artº110, nº4 e 59).

Inovador, também, agora no campo do *processo urgente relativo à formação de contratos* é a possibilidade de se poder hoje evitar que a Administração celebre o contrato, enquanto o processo urgente corre termos, ao permitir-se a *ampliação do objecto do processo urgente à impugnação do próprio contrato* (artº102º, nº4 e 63º do CPTA).

Também inovadoramente vem-se permitir que se for impossível satisfazer os interesses do autor, o juiz *não conheça do pedido formulado e fixe uma indemnização*, após audição das partes (artº102º, nº5).

Convém referir que, no que respeita à *tutela cautelar* e antes da actual Reforma, a lei processual administrativa previa, na prática, um único meio cautelar - a *suspensão da eficácia de actos administrativos*, típico do processo impugnatório de anulação de actos administrativos de conteúdo positivo, cujos pressupostos legais eram, de resto, de difícil verificação (artº76º da LPTA).

O alargamento do contencioso administrativo a todo o tipo de pretensões, não podia deixar de implicar um correspondente alargamento a todo o tipo de medidas cautelares, já que estas visam assegurar a utilidade da decisão do processo principal (artº112º).

Assim, o particular pode hoje lançar mão de uma ou mais providências cautelares, tipificadas no CPTA ou previstas no CPC, aplicável subsidiariamente, desde que se mostrem adequadas a assegurar a utilidade da sentença no processo principal.

O que, de resto, não é mais que a concretização do princípio de tutela jurisdicional efectiva em matéria cautelar, consagrado no n.º 4 do art.º 268.º da CRP.

As medidas cautelares previstas no CPTA são de dupla natureza - *conservatória*, quando o interessado pretende conservar um *status quo* (vg. suspensão da eficácia do acto) e *antecipatória*, quando o interessado pretende obter, provisoriamente, uma prestação administrativa (vg. intimação para adopção de um comportamento).

O juiz tem, em matéria cautelar, amplos poderes, pois *pode até condenar além, ou diversamente do pedido, já que pode optar pela adopção de mais providências que as requeridas ou de providências diferentes das requeridas, após ouvidas as partes, quando tal se revele adequado para evitar ou atenuar a lesão dos interesses defendidos pelo requerente e seja menos gravoso para os demais interesses, públicos ou privados, em presença.* (art.º 120, n.º 3). Só não pode dar ao requerente, mais do que é permitido alcançar com a decisão do processo principal, mas pode condenar, a título provisório, no pedido formulado no processo principal.

Pela sua inovação e excepcionalidade, devemos também aqui referir o poder conferido ao juiz de *convolar o processo cautelar em processo principal urgente, antecipando a decisão de fundo*, quando concluir pela manifesta urgência do caso e inexistir processo urgente principal que o contemple, para o que terá em conta a natureza das questões e a gravidade dos interesses envolvidos e desde que o processo reúna todos os elementos necessários e tenham sido ouvidas as partes (art.º 121.º).

O art.º 131.º do CPTA estabelece um regime especialmente célere de decretamento, a título provisório, de providências cautelares destinadas a tutelar direitos, liberdades e garantias que, de outro modo, não possam ser

exercidos em tempo útil, ou dar resposta a situações de "especial urgência". O que se pretende assegurar é que o Tribunal, quando as circunstâncias o justifiquem, decrete a providência logo no início do processo, ou seja, *antecipe a decisão final do processo cautelar, a título provisório*, para dar resposta a uma situação de especial urgência. Trata-se, pois, de uma decisão *duplamente provisória* (Por exemplo, situação de recusa de um visto de permanência em território nacional).

Também no *contencioso pré-contratual*, igualmente de natureza urgente, se prevêem *medidas cautelares* e a possibilidade de nelas, o tribunal *antecipar*, mas aqui a *título definitivo*, o juízo sobre o fundo da causa para corrigir ilegalidades patentes (artº137º, nº2), como será o caso, por exemplo, do programa de concurso vedar o acesso a candidatos de origem comunitária. Esta antecipação, porque definitiva, é semelhante à prevista no artº121º.

E, para terminar, não porque não existam outras inovações importantes, mas porque a exposição já vai longa, referiremos a possibilidade, dantes não prevista, de *suspensão de eficácia de normas administrativas*, ainda que regulamentos emanados pela Administração Central (artº112º, nº2, a) e 130º), embora *circunscrita ao caso concreto*, porque, naturalmente, limitada ao pedido formulado no processo principal e também por razões de segurança e estabilidade jurídicas.

7. Em jeito de conclusão:

A Reforma da Justiça Administrativa era inevitável e constitui, sem dúvida, uma das maiores contribuições para a afirmação do Estado de Direito em Portugal.

No entanto, não basta reformar no papel, há que levar agora avante tão esperada mudança e para tal há que arranjar, antes de mais os recursos humanos e técnicos necessários para dar resposta a tal desafio.

Para responder às necessidades da Reforma foram criados novos tribunais de 1ª e 2ª Instância e todos reestruturados organicamente. Foram formados novos juízes e novos funcionários, foi introduzido um sistema informático, cuja implementação na organização judiciária é inédita (SITAF) e que para além de prever meios de tramitação informática dos processos, cria indicadores de desempenho dos tribunais administrativos e fiscais, tendo em vista a adopção de métodos de planeamento e previsão permanentes na gestão global dos novos tribunais, em suma, foram efectuadas as principais mudanças estruturais exigidas para o bom funcionamento desses tribunais.

Com a Reforma o regime de organização da jurisdição administrativa aproxima-se da figura da “*pirâmide de base alargada*”- típico da organização dos tribunais judiciais. O STA passa a funcionar como um tribunal de revista.

A jurisdição administrativa e fiscal é hoje, sem qualquer dúvida, uma jurisdição plena, autónoma e paralela à jurisdição comum.

Algumas dificuldades, no arranque, designadamente no campo da implementação do sistema informático, de resto, previsíveis, não podem naturalmente deixar esmorecer os ânimos, já que os objectivos da Reforma justificam plenamente um esforço de todos no sentido da sua implementação.

Muita discussão ainda se produzirá sobre a bondade de certas inovações e se não terão efeitos perversos mas, como sempre caberá à jurisprudência, com o apoio da doutrina, aplicar a lei, com a ponderação e o bom senso que lhe são reconhecidos e se impõe, tendo presente, além do mais, que a celeridade não deve prejudicar a ponderação e necessária maturação da decisão de mérito, sob pena de se traduzir noutra modo de denegação de justiça.

O novo CPTA exige um novo perfil do juiz administrativo, mais interventivo, mais poderoso. Tal comporta riscos, naturalmente. Importa, pois,

continuar a investir na formação inicial e permanente dos juízes desta jurisdição, porque vão ser eles os principais actores desta Reforma.

Temos consciência que, no âmbito da justiça administrativa, as realidades de Portugal e do Brasil são diferentes. Mas existe certamente preocupação pela *tutela jurisdicional efectiva dos direitos dos particulares*, como, de resto, o revelam alguns dos temas propostos para esta V Assembleia, pelo que, esperamos, ter contribuído, de algum modo, para a sua discussão.