

Caros Colegas

Para quem se iniciou na profissão de advogado há mais de cinquenta anos não é difícil falar dos aspetos positivos da Justiça Administrativa.

Aos olhos de muitos dos presentes, o regime ao tempo vigente *“das garantias instituídas para assegurar o cumprimento das leis e o respeito dos direitos subjetivos e interesses legítimos dos particulares”* na linguagem de Marcello Caetano<sup>1</sup>, pertence já ao domínio da pré-história da Justiça Administrativa, quando dava pelo nome de contencioso administrativo...

Por isso, contrariando o meu feitio inconformista e contestatário, aceitei de bom grado desempenhar neste encontro o papel de “polícia bom”, não negando, por comparação, os progressos evidentes verificados desde então, e os méritos da justiça administrativa que temos, méritos estes suscetíveis de melhorias, algumas delas, aliás, já propostas pelo Governo e submetidas a discussão pública.

Permitam-me por isso, num rápido relance, traçar a diferença entre o que era aquele contencioso administrativo e o que é hoje o nosso sistema de Justiça Administrativa, sublinhando alguns dos pontos que considero mais positivos.

Penso corresponder, assim, aos objetivos pretendidos pela organização deste encontro.

Quando comecei a trabalhar, nos anos sessenta, - omito propositadamente a referência ao século passado, - o contencioso administrativo sujeitava ao conhecimento e julgamento de “tribunais administrativos” os recursos de anulação dos atos administrativos definitivos e executórios arguidos de ilegais (o chamado contencioso por definição), e as ações baseadas em contratos administrativos ou em factos

---

<sup>1</sup> Manual de Direito Administrativo, Tomo II, 8ª ed., Lisboa, 1969, pág. 1113.

ilícitos da Administração geradores de responsabilidade civil (o chamado contencioso por atribuição).

Estas denominações sugerem desde logo o cuidado especial havido no tratamento da matéria e as limitações a que estava sujeita a atividade administrativa, resquícios não só do regime autoritário vigente, mas, sobretudo, da conceção prevalecente do denominado poder administrativo, de influência francesa, que presidia àquela atividade, permitindo aos órgãos da Administração Pública tomar decisões unilaterais, obrigatórias para os cidadãos, e dotadas de força executória, ainda que no enquadramento da legalidade previamente estabelecida.

As ações de declaração e condenação, destinadas a fazer valer os direitos dos cidadãos, embora limitadas aos contratos administrativos típicos e às ações de responsabilidade civil, eram então consideradas como um dos efeitos do “milagre”, na expressão de PROSPER WEIL,<sup>2</sup> que era o Poder aceitar submeter-se ao Direito e, por via reflexa, aos direitos dos cidadãos.

Já eu levava alguns anos de prática, quando foi publicado o DL 48.051, de 21 de novembro de 1967, sobre *“a responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais pessoas coletivas públicas no domínio dos atos de gestão pública”*, que constituiu mais um marco no lento desabrochar da evolução legislativa referente a garantias dos cidadãos.

O monismo da Escola de Lisboa que considerava o contencioso administrativo como uma mera sequência do processo gracioso não surgiu por acaso. Com efeito, pressupunha, e era verdade, que a atividade jurisdicional era exercida por instituições que de tribunal só tinham o nome – o Supremo Tribunal Administrativo<sup>3</sup> e as Auditorias<sup>4</sup> – na medida em que os juízes que os compunham eram nomeados pelo Executivo, perdendo assim, implicitamente, a principal característica do Poder Judicial e da judicatura que é a independência.

---

<sup>2</sup> Prosper Weil, O Direito Administrativo, Lisboa, 1977, págs.7-10.

<sup>3</sup> DL 40.768, de 8 de setembro de 1956.

<sup>4</sup> Código Administrativo, Parte IV, art.ºs 796º e segs.

Eram ainda uma seqüela do administrador-juiz e dos “conselhos administrativos”<sup>5</sup>, de acordo com o modelo organizatório francês de “justiça formal da administração”, como refere Maria da Glória Garcia na sua tese de doutoramento<sup>6</sup>.

Ainda em 1956, o STA estava instalado junto da Presidência do Conselho de Ministros. E era o Presidente do Conselho que nomeava “livremente”, quer o presidente do tribunal quer os juizes, o primeiro *“de entre doutores ou licenciados em Direito, que hajam desempenhado altos cargos no Governo ou na administração pública”*, e os juizes, ainda com maior latitude, *“de entre professores das faculdades de Direito, magistrados judiciais ou do trabalho ou ajudantes do procurador-geral da república com mais de quinze anos de serviço nessas magistraturas e a classificação de muito bom, diretores-gerais, secretários dos governos civis e auditores administrativos com mais de quinze anos de serviço, doutores em Direito com dez anos de serviço público e advogados com quinze anos, pelo menos, de exercício da advocacia, devendo, em qualquer caso ter idade superior a 40 anos”*...

O STA já funcionava ao tempo horizontalmente, com quatro secções (contencioso administrativo, fiscal, trabalho e previdência social e aduaneira) e verticalmente, em tribunal pleno, reunindo com o presidente os juizes das quatro secções para conhecerem dos recursos interpostos das decisões de qualquer delas, com fundamento em inconstitucionalidade, violação de lei, substantiva ou processual, incompetência e contradição com caso julgado anterior.

Por sua vez, as duas auditorias, de Lisboa e Porto, dado que a de Coimbra já tinha sido extinta por desnecessária<sup>7</sup>, eram reguladas pelo Código Administrativo, estavam instaladas junto dos respetivos governos civis<sup>8</sup> e os auditores administrativos eram nomeados *“de entre os funcionários de qualquer classe da 1ª categoria do quadro geral administrativo dos*

---

<sup>5</sup> Supremo Conselho da Administração Pública (Decreto 19.243, de 16 de janeiro de 1931), que foi o antecessor do STA, recriado em 1933.

<sup>6</sup> Da Justiça Administrativa em Portugal, Universidade Católica Editora, Lisboa, 1994, pág. 447.

<sup>7</sup> Art.º 5º do DL 31.571, de 14 de outubro de 1941.

<sup>8</sup> Art.º 811º do Código Administrativo.

*serviços externos do Ministério do Interior, [...] aprovados em concurso de habilitação por provas públicas, escritas e orais.”*

Eram tribunais singulares funcionando apenas com um auditor.

A sua competência abrangia, *grosso modo*, não só os recursos das decisões dos órgãos da administração local e das pessoas coletivas de utilidade pública administrativa e de outras entidades equiparadas expressamente indicadas, mas também as ações para efetivação da responsabilidade contratual e extracontratual das autarquias e as ações sobre validade, execução ou interpretação dos contratos administrativos celebrados entre as mesmas e os particulares.

A Lei Orgânica do STA atribuiu-lhes ainda competência<sup>9</sup> para julgarem, em primeira instância, as ações contra o Estado ou institutos públicos, fosse relativamente a contratos celebrados por estas entidades, fosse de responsabilidade civil, com recurso para a 1ª secção daquele supremo tribunal.

O objeto dos recursos era sempre um ato administrativo externo, definitivo e executório, o ato recorrido, e o pedido era a anulação, ou a declaração de nulidade ou de inexistência, desse ato por ilegalidade, traduzida em qualquer dos “vícios” - assim especificamente se designavam os diversos tipos de ilegalidade dos atos - vícios que eram expressamente indicados no Art.º 815º do Código Administrativo e no Art.º 15º da Lei Orgânica do STA: *“incompetência, usurpação e desvio de poder, vício de forma e violação de lei, regulamento ou contrato administrativo”*.

Tratava-se manifestamente de um sistema por demais imperfeito que ficava a meio caminho entre a função administrativa e a função judicial.

Não eram verdadeiros tribunais porque não estavam integrados na orgânica judicial e porque os juízes, embora ditos independentes na letra do respetivo estatuto, eram nomeados pelo Governo e dele dependiam disciplinarmente.

---

<sup>9</sup> Cf. art.º 17º do DL 40.768.

Também não eram serviços administrativos porque precisamente lhes competia rever e verificar a legalidade dos atos praticados por estes serviços.

O processo era feito a atos, como refere Vieira de Andrade<sup>10</sup>, e visava, em primeira linha, a defesa da legalidade e do interesse público, e, só subsidiariamente, a tutela dos direitos e garantias dos particulares no seu relacionamento com a Administração.

E as decisões destes “órgãos administrativos de atuação jurisdicionalizada”, como os apelidava Marcello Caetano, tinham uma força executiva limitada: apesar de serem em princípio executórias, podiam deixar de o ser por “*impossibilidade, grave prejuízo ou embaraço na sua execução...*”, como referia o Art.º 28º da Lei Orgânica do STA, o que, na prática, implicava que fossem grandes as dificuldades para conseguir a almejada execução, sobretudo no caso de condenações em quantia certa. O § 4º do Art.º 77º do Regulamento do STA<sup>11</sup> referia expressamente que a mesma só seria “*levada a efeito quando Governo, em Conselho de Ministros, julgar conveniente a sua liquidação.*”

Para além das limitações da lei, e das deficiências orgânicas, tínhamos de contar ainda com uma jurisprudência formalista, limitada e restritiva.

Recordo o caso de pretender cumular, num processo intentado na Auditoria Administrativa de Lisboa, o recurso de anulação de uma deliberação camarária com um pedido de indemnização de perdas e danos. Não obstante esta cumulação ser em princípio permitida pela letra do § 3º do Art.º 835º do CA<sup>12</sup>, acabou por ser indeferida, indeferimento que foi depois confirmado pelo STA, com o argumento de que tal só era admitido no caso das ações sobre contratos administrativos e respetiva responsabilidade. Nunca percebi porquê.

O formalismo sobrepunha-se à realização da Justiça e a maior parte dos feitos - recursos ou ações - soçobrava por razões formais, relacionadas

---

<sup>10</sup> A Justiça Administrativa (Lições), 11ª ed., Almedina, 2011, pág.12.

<sup>11</sup> Aprovado pelo Decreto 41.234, de 20 de Agosto de 1957.

<sup>12</sup> “Podem cumular-se no mesmo recurso pedidos compatíveis e entre si conexos ou dependentes, e, em especial, o pedido de anulação de um ato administrativo com o de indemnização de perdas e danos ou de condenação em multa.”

com as condições de recorribilidade, alegados erros na identificação dos vícios do ato, na própria percepção desses atos, uma vez que não era obrigatória a fundamentação, e na sua própria natureza, quanto às necessárias características da definitividade e da executoriedade. O controlo do exercício do poder discricionário era praticamente impossível, sobretudo no STA onde era proibida a prova testemunhal.

Esta situação só mudou depois de 1974 - não ainda com a nova Constituição na versão aprovada em 1976, que ainda manteve a visão anterior do contencioso administrativo, centrado na legalidade do ato administrativo e na garantia do respetivo recurso aberto a todos os interessados na respetiva anulação - mas com as posteriores revisões de 1982 e 1989 e com uma lei avulsa do primeiro governo constitucional.

Refiro-me ao DL 256-A/77, de 17 de Junho, que o Dr. Almeida Santos conseguiu fazer aprovar naquele governo, e que renunciava as futuras alterações estruturais que haviam de transformar, anos depois, o contencioso administrativo na atual justiça administrativa.

Não tive reboço, ao tempo, em dedicar-lhe palavras encomiásticas na Assembleia da República.

Pela primeira vez, na verdade, o legislador pretendeu de forma expressa reforçar os direitos individuais dos cidadãos perante a Administração e não apenas as garantias da legalidade administrativa.

Numa dúzia de artigos, este diploma estabelecia medidas fundamentais: (i) o dever de fundamentação dos atos administrativos, (ii) a impugnação facultativa dos atos tácitos e o alargamento do respetivo prazo, tantas vezes fonte de rejeição de recursos, e, por último (iii) a maior garantia em matéria de execução das sentenças dos tribunais administrativos para cumprimento dos julgados, acabando com a presunção da legitimidade da inexecução, ou, caso esta viesse a ser aceite pelo juiz, atribuindo ao exequente o direito a uma indemnização substitutiva<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Prevía ainda para satisfazer o dever de indemnizar por parte das entidades públicas a dotação de uma verba nos respetivos orçamentos que ficava à ordem do Conselho Superior da Magistratura...

A revisão constitucional de 1982 aceitou e reforçou os direitos individuais dos cidadãos perante a Administração, através da alteração ao então art.º 269º<sup>14</sup> (que corresponde ao atual art.º 268º), introduzindo uma tutela jurisdicional direta das suas posições subjetivas e abrindo a porta à ação para reconhecimento de um direito ou interesse legalmente protegido.

Naturalmente esta modificação trouxe consequências ao nível dos tribunais administrativos e do respetivo processo, com a primeira versão do ETAF e da LPTA<sup>15</sup>.

Recordo sumariamente, além da previsão desta nova ação para reconhecimento de um direito ou interesse legítimo e de um conjunto de ações de intimação, a extensão da admissibilidade da impugnação de normas aos regulamentos do Governo, mas sobretudo a modernização da tramitação processual dos próprios recursos e a eliminação das limitações que os enquadravam, garantindo a igualdade de armas entre o cidadão e a Administração e transformando o recurso num “processo de partes”, em vez do “processo feito a um ato”, como sucedia anteriormente.

No entanto, o grande passo no sentido da Justiça Administrativa, e a verdadeira rutura com o passado, só foi dado com a “constitucionalização formal”<sup>16</sup> do estatuto dos tribunais administrativos e fiscais, efetuada na 2ª revisão constitucional, em 1989, e a integração *de pleno* dos mesmos na função jurisdicional do Estado e no órgão de soberania Tribunais, com a consequente efetivação dos direitos dos administrados.

Os tribunais administrativos e fiscais passaram a constituir uma estrutura paralela aos tribunais comuns, também hierarquizada e agora verdadeiramente independente, competindo-lhes “*dirimir os litígios decorrentes das relações jurídicas administrativas e fiscais*”, como refere a parte final do n.º 3 do art.º 212º da Constituição.

---

<sup>14</sup> O n.º 3 deste preceito introduzido pela LC 1/82 referia o seguinte: “*É garantido aos particulares recurso contencioso, com fundamento em ilegalidade, contra quaisquer atos administrativos definitivos e executórios, independentemente da sua forma, bem como para obter o reconhecimento de um direito ou interesse legalmente protegido.*”

<sup>15</sup> Aprovados pelo DL 129/84, de 27 de Abril e DL 267/85, de 16 de Julho.

<sup>16</sup> Gomes Canotilho e Vital Moreira, CRP Anotada, vol. II, 4ª ed., Coimbra, 2010, pág.564.

Mas, tanto ou mais importante, foi ainda garantido constitucionalmente, o acesso à justiça, e a tutela jurisdicional efetiva aos titulares de direitos ou interesses legítimos contra quaisquer “atos lesivos” praticados pelos órgãos da Administração.

Tombaram os qualificativos da definitividade e da executoriedade do ato.

Esta tutela inovadora, que foi equiparada por muitos à dos direitos, liberdades e garantias, e portanto suscetível de aplicação imediata, nem por isso acelerou as reformas da lei ordinária, tendo sido novamente o legislador constitucional, na revisão de 1997, quem veio confirmar e reforçar, nas alterações introduzidas no art.º 268º, (i) as garantias dos administrados a uma tutela jurisdicional efetiva dos seus direitos ou interesses, (ii) o próprio reconhecimento desses direitos e interesses, (iii) a impugnação de quaisquer atos administrativos que os lesem, incluindo atos normativos, (iv) a determinação da prática de atos devidos e (v) a adoção de medidas cautelares.

Ao mesmo tempo, com caráter geral, no art.º 20º da Constituição, introduziu-se o princípio programático e bem-intencionado do “prazo razoável” na resolução das causas e a previsão de procedimentos céleres e prioritários para obter a tutela efetiva dos direitos, liberdades e garantias pessoais dos cidadãos.

O legislador ordinário voltou a não dar grande urgência à alteração da legislação em conformidade, obrigando os advogados, justificadamente mais apressados na concretização destes novos princípios ao ETAF e à LPTA, a defenderem, mais uma vez, a aplicabilidade direta dos preceitos constitucionais, posição que obteve alguma ressonância na doutrina, mas que encontrou ouvidos surdos na jurisprudência.

Só em 2001 é que foram apresentadas a discussão pública as propostas de alteração do ETAF e de um código de processo nos tribunais administrativos que visava substituir a LPTA e que estão na origem da aprovação da chamada reforma da justiça administrativa de 2004, cujo regime ainda se mantém, estando agora, decorridos mais de dez anos, novamente em discussão pública alguns aperfeiçoamentos.

Relativamente a esta reforma, e no que respeita ao ETAF, considero que devem ser salientados como aspetos mais positivos, e como contraponto ao regime anterior do chamado contencioso administrativo, (i) a reafirmação de que os tribunais administrativos são tribunais de plena jurisdição e não apenas de anulação de atos administrativos, (ii) que são independentes e hierarquizados em paralelismo com os restantes tribunais judiciais, (iii) o estatuto dos juízes e a autonomia quanto à sua gestão e disciplina através de um órgão autónomo, o Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, presidido pelo presidente do STA, (iv) o provimento dos juízes por concurso e a permeabilidade horizontal entre as magistraturas judicial e administrativa, (v) a eleição dos presidentes e vice-presidentes do STA e dos tribunais centrais pelos respetivos juízes<sup>17</sup>, mas não posso deixar de enfatizar, e por isso, refiro-o em último lugar, (vi) o alargamento do âmbito da justiça administrativa genericamente enunciado no n.º 3 do art.º 212º da Constituição, por mera exclusão da competência dos tribunais comuns, e a forma pragmática como é concretizado, quer em termos positivos, quer em termos negativos, no art.º 4º deste diploma, malgrado toda a crítica a que tem sido sujeita, e a existência de zonas cinzentas, sobretudo ao nível dos contratos administrativos, pela dificuldade de classificação como tal de muitos deles, que a jurisprudência tem vindo a colmatar paulatinamente.

Naturalmente, tudo é suscetível de aperfeiçoamento, pelo que não podemos deixar de nos rever na recente proposta de alteração que visa estender o âmbito da jurisdição administrativa às ações de condenação à remoção de situações constituídas pela Administração por via de facto, sem título que as legitime, de condenação ao pagamento de indemnizações de sacrifício, por expropriação, servidão e outras restrições ao direito de propriedade por razões de interesse público, e a impugnação da aplicação de coimas por violação de normas de direito administrativo em matéria de ambiente, ordenamento do território e urbanismo e património do Estado.

Por sua vez, ao nível do processo, acelerou-se a evolução, que se tem vindo a desenvolver paulatinamente, no sentido de cada vez mais se

---

<sup>17</sup> Os presidentes dos TAC são designados pelo Conselho Superior por um período de 5 anos.

transformar num processo de partes e de garantia de uma tutela jurisdicional efetiva.

Estabeleceu-se a regra de ouro da promoção do acesso à justiça<sup>18</sup> e do princípio *pro actione*, segundo a qual “*as normas processuais devem ser interpretadas no sentido de promover a emissão de pronúncias sobre o mérito das pretensões formuladas*”, procurando com isso inverter o sentido da atitude tradicional, que atrás critiquei, da nossa jurisprudência administrativa, que propendia a analisar prioritariamente os aspetos formais do processo, com um jeito especial para nele descobrir irregularidades, e, por via disso, a abster-se de julgar do mérito da questão.

Na impossibilidade prática de discorrer sobre todos os aspetos relevantes desta reforma de 2004 da Justiça Administrativa, entendi dever sublinhar, pelo que significam de rutura com o passado, os seguintes pontos: (i) a amplitude da cumulação de pedidos, cuja limitação, anos atrás, me causou dores de cabeça, (ii) a flexibilização das regras em matéria de legitimidade passiva, impedindo, assim, muitas decisões de simples absolvição de instância por errada identificação do autor do ato, (iii) o alargamento dos meios processuais principais, por contraposição ao “velho” recurso contencioso de anulação, (iv) o reforço e extensão da tutela cautelar, ainda suscetível de muitas melhorias, face à limitada suspensão de eficácia do modelo anterior, e (v) a instituição de verdadeiros processos executivos, reforçando a efetividade, tanto quanto possível, das decisões judiciais.

Quanto ao primeiro ponto, cumulação de pedidos, o CPTA admite-a como regra geral, inclusive para os processos que tenham por objeto a prática ou omissão de atos administrativos que integram a ação administrativa especial, desde que haja identidade de causa de pedir ou os pedidos estejam entre si numa relação de prejudicialidade ou dependência, ou ainda quando impliquem a apreciação dos mesmos factos ou a aplicação dos mesmos princípios ou regras de direito, tendo o cuidado de exemplificar as principais situações em que tal acontece.

---

<sup>18</sup> Art.º 7º.

O pedido de indenização por danos é um dos muitos que se pode cumular com qualquer outro, desde que este último se inclua também no âmbito da jurisdição administrativa.

O facto de corresponderem diferentes formas de processo aos pedidos que se pretendem cumular, não impede a cumulação, devendo neste caso adotar-se a forma de ação administrativa especial.

Sublinho ainda, neste particular, a postura *friendly* dos preceitos para o caso de a cumulação não ser devida e vir a ser julgada ilegal, designadamente a sua qualificação como exceção dilatória e a possibilidade de apresentação de nova petição ou de novas petições no prazo de um mês, em substituição da ou das anteriores, sem que, por esse facto, se considere que foi apresentada fora de prazo, bem como a possibilidade de o juiz mandar notificar o autor ou autores para indicarem o pedido que pretendem ver apreciado no processo.

Em termos de legitimidade passiva, ao contrário do que acontecia anteriormente, o CPTA permite identificar como entidade demandada “*a pessoa coletiva de direito público ou, no caso do Estado, o ministério a cujos órgãos seja imputável o ato impugnado ou sobre cujos órgãos recaia o dever de praticar os atos jurídicos ou observar os comportamentos pretendidos*”.

Quantos processos não teriam vingado no passado, se esta norma existisse?

Tantas dúvidas que tive sobre a efetiva autoria dos atos que pretendia impugnar, fosse ao nível da administração central, fosse ao nível da administração local!

Nunca foi nítida a distinção entre os atos praticados pelos diretores-gerais que entravam no âmbito da sua competência própria e os que dela estavam excluídos e não eram considerados por isso mesmo definitivos, na nomenclatura do tempo, para já não falar do autêntico mistério que envolvia as delegações de poderes, geralmente por deficiência de publicação ou da própria notificação do ato. Recordo a dificuldade de saber se determinados atos de embargo ou de denegação de licença,

notificados como sendo da Câmara, teriam sido praticados pelo presidente, por um vereador ou por um chefe de serviços com poderes delegados...

Hoje, só com muita falta de pontaria se pode falhar o alvo, até porque, se porventura se vier a demandar o órgão que praticou o ato impugnado ou perante o qual tinha sido formulada a pretensão, considera-se, sem mais, a ação proposta contra a pessoa coletiva em causa ou contra o próprio ministério...

O terceiro ponto que pretendo assinalar como aspeto positivo da nossa justiça administrativa, refere-se à diversificação dos meios processuais e à absorção de um dos princípios-chave do nosso Estado de Direito desde há muitos anos consagrado na lei processual civil de que *“A todo o direito ou interesse legalmente protegido corresponde a tutela adequada junto dos tribunais administrativos...”*

Mantendo embora o dualismo entre a ação administrativa comum e a ação administrativa especial – um dualismo que se pretende, e bem, suprimir no processo de revisão em curso, e que não passa de um último tributo ao recurso contencioso dos outros tempos – enumera-se e desenvolve-se um conjunto de processos com vista a tutelar cada uma das muitas pretensões possíveis junto dos tribunais administrativos, sejam de reconhecimento de situações jurídicas subjetivas, da titularidade de qualidades ou preenchimento de condições, ou ainda do direito à abstenção de comportamentos, de anulação ou declaração de nulidade ou inexistência, de condenação da Administração ao pagamento de quantias, entrega de coisas ou à prestação de factos, ou à reintegração natural de danos e pagamento de indemnizações, à resolução de litígios sobre contratos administrativos, a declaração de ilegalidade de normas, a condenação à prática de atos devidos e ao restabelecimento de situações jurídicas subjetivas, à intimação para prestar informações e para consultar documentos ou passar certidões e à adoção das providências cautelares adequadas para assegurar o efeito útil da decisão, muitas vezes com manifesto abuso, sobretudo ao nível das providências conservatórias, que visam congelar o estado de coisas existente no momento do pedido, em que, de acordo com a lei, basta para a sua concessão, que não seja

“manifesta” a falta de fundamento, bastando, portanto, um juízo negativo da não improbabilidade da procedência da ação principal.

Há hoje ações para todos os gostos, potenciadas, além do mais, pelo regime da flexibilidade da cumulação de pedidos e pelo regime da sua admissibilidade.

Entre todas estas ações, considero, como mais inovadoras e dignas de citação, as de condenação à prática de ato devido e de condenação à abstenção da prática de um ato administrativo indesejado ou de determinado comportamento, de intimação para a adoção ou abstenção de comportamentos administrativos, e a de declaração da ilegalidade por omissão de regulamentos.

Cada uma, à sua maneira, procura dar solução a situações que se colocam com frequência e não eram, até então, suscetíveis de tutela judicial.

Como último ponto de interesse, e muitos outros poderíamos referir, não posso deixar de falar na existência de um verdadeiro processo executivo que é a verdadeira “pedra de toque” de qualquer sistema de justiça administrativa e que constitui para mim, pela diferença que apresenta face ao passado, o maior sucesso da reforma de 2004.

No regime do contencioso administrativo, pontificavam as sentenças anulatórias e, até ao DL 256-A/77, presumia-se que a falta de execução era sempre devida a impossibilidade, e que a Administração podia escolher a forma de execução que fosse menos prejudicial para o interesse público, no caso de a condenação implicar prestações de facto, ou o momento mais adequado, no caso de implicar o pagamento de quantia certa...

Este diploma tentou melhorar a situação mas não criou um verdadeiro processo executivo que só surge com o CPTA que deu efetiva execução à obrigatoriedade constitucional de cumprimento das sentenças condenatórias e constitutivas dos tribunais administrativos pelas autoridades públicas e da prevalência das mesmas sobre as decisões das autoridades administrativas, definindo regras processuais, não só para a execução de sentenças anulatórias, como para a execução de prestação

de factos, de coisas e de quantia certa, a exemplo do que acontece na jurisdição dos tribunais comuns, e responsabilizando civilmente, quer a Administração, quer as pessoas que nela desempenhem funções, e estas, também, disciplinar e até criminalmente por desobediência.

Continua a prever-se a existência excecional de causas legítimas de inexecução, a que se referia o diploma de 1977, mas só em caso de impossibilidade absoluta, irremovível, ou, em situações limite, de grave prejuízo para o interesse público na execução da sentença, e as mesmas só relevam se forem alegadas e demonstradas pela autoridade obrigada, antes da instauração do processo executivo ou em oposição ao mesmo.

Em qualquer dos casos, se o exequente concordar ou se a mesma vier a ser julgada procedente, será devida indemnização pelo facto da inexecução e reparação de todos os danos sofridos.

Outra das novidades introduzidas foi a previsão da imposição de sanções pecuniárias compulsórias, não a pedido da parte como acontece nos tribunais comuns, mas por determinação oficiosa do juiz, e que incide sobre os titulares dos órgãos da Administração competentes para executar uma sentença. Mais do que uma medida executiva, o seu efeito é compelir esses titulares ou titular, e indutivamente a Administração, a realizarem o objeto da condenação ou da intimação com rapidez, o que normalmente é conseguido sem que a sanção pecuniária se corporize. Consegue-se deste modo, com maior facilidade e em tempo oportuno, a execução voluntária das sentenças condenatórias ou intimatórias.

Existe um verdadeiro processo executivo que consegue atualmente garantir os direitos dos particulares. As sentenças proferidas pelos tribunais que imponham deveres à Administração são hoje obrigatórias no verdadeiro sentido da palavra e suscetíveis de ser cumpridas, o que não acontecia no passado.

Caros Colegas

No fim de todo este arrazoado é legítima a pergunta sobre se estou ou não satisfeito com a justiça administrativa no seu desenho atual?

Não, não estou.

É hoje muito melhor do que era quando comecei a trabalhar, mas ainda pode melhorar muito mais – em pontos essenciais e não, por exemplo, quanto ao sistema de contagem de prazos, como parece pretender-se, para voltarmos ao regime do Código Civil, em vez do regime do Código de Processo Civil em vigor nos últimos dez anos... implicando para todos nós um novo processo de adaptação.

Não, não estou satisfeito.

Os tribunais administrativos, sobretudo na primeira instância, têm ainda muitos processos que entraram no século passado e que continuam à espera de uma decisão. Quando chega e, às vezes chega, a justiça que se acaba por fazer já perdeu toda a atualidade.

E não é correto, para resolver a dificuldade da sobrelotação de processos nos tribunais, e acabar com eles, criar "armadilhas", como a das sentenças proferidas pelo juiz relator ao abrigo do art.º 27º n.º 1, alínea i) do CPTA, sujeitas a reclamação para a conferência, e que por distração induzida e desculpável de muitos colegas têm levado à rejeição de inúmeros recursos e à formação de outros tantos casos julgados, porventura menos justos e lesivos de muitos particulares, em virtude de o prazo desta reclamação ser inferior ao do recurso.

As providências cautelares continuam sistematicamente a chocar com as chamadas "resoluções fundamentadas" da autoridade administrativa, de efeito paralisador automático, e a permitir a consumação do que se pretendia evitar.

Não quero invadir a temática do segundo painel deste encontro, mas não posso terminar sem referir que os pontos de interesse da Justiça Administrativa – e são muitos – não conseguem apagar a totalidade dos pontos negros que ainda existem.

Lisboa, 26.09.2014