

O PRAZO DE ALEGAÇÃO NO RECURSO FUNDADO EM OPOSIÇÃO DE ACÓRDÃOS NO SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO.

UM CASO PARADIGMÁTICO DO PROBLEMA DA APLICAÇÃO DA LEI DE PROCESSO CIVIL NO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

Pelo Prof. Doutor Sérvulo Correia

1. *O artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho, (Lei de Processo nos Tribunais Administrativos ou LPTA), determina que o processo nos tribunais administrativos se reja, supletivamente, pelo disposto na lei de processo civil, com as necessárias adaptações. Antes dele, dispunham o artigo 103.º do Regulamento do Supremo Tribunal Administrativo (RSTA) e o artigo 862.º do Código Administrativo que, nos casos omissos, se observaria o que estivesse disposto nas leis gerais de processo civil. Ao ressaltar as «necessárias adaptações», o texto vigente marca um prudente distanciamento da aplicação automática das normas com vocação supletiva, que não resultava da simples letra daqueles que o precederam. Mas não parece que a jurisprudência administrativa portuguesa, acostumada a uma aplicação liberal das normas de processo civil para suprir as lacunas do Direito Processual Administrativo (isto é, do direito que rege o processo nos tribunais administrativos), haja reti-*

rado sempre da nova formulação legislativa as inferências desejáveis. Fica-se, perante certas decisões, com a noção de haver faltado a apreciação crítica da adequação das normas de processo civil às situações processuais administrativas hipoteticamente submetidas à sua disciplina graças ao mecanismo da supletividade. Ainda mais merecedoras, se possível, de exame atento são aquelas situações em que a decisão do juiz respeita à escolha entre uma norma de processo administrativo e outra de processo civil. Casos há — por outras palavras — em que a lacuna de direito processual administrativo não é indiscutível, passando a aplicação de uma norma de direito processual civil pela exclusão da aplicabilidade de uma norma de processo administrativo «candidata» à regulação do acto processual. Bom exemplo desta última situação e das cautelas que perante ela se recomendam na preferência pelo preceito de processo civil é o problema do prazo de alegação sobre a oposição de julgados no recurso interposto com esse fundamento. Tem o Supremo Tribunal Administrativo vindo a aplicar a essa situação processual o n.º 3 do artigo 765.º do Código de Processo Civil, que fixa um prazo de cinco dias, em vez do *artigo 106.º da LPTA*, que estabelece para as alegações nos recursos de decisões jurisdicionais o prazo geral de vinte dias.

Creemos que o são entendimento do posicionamento recíproco do Direito Processual Administrativo e do Direito Processual Civil infirma aquela jurisprudência. É o que seguidamente procuraremos justificar.

2. A questão suscitada passa primeiramente pela interpretação do *artigo 102.º da LPTA*.

Desdobra-se este preceito em quatro proposições.

A primeira é a de que os recursos ordinários de decisões jurisdicionais (dos tribunais administrativos) se regem pela lei de processo civil, com as necessárias adaptações.

A segunda é a de que tais recursos são processados como recursos de agravo.

A terceira proposição formula uma excepção relativamente à segunda, determinando que se não processam como

os recursos de agravo os recursos fundados em oposição de acórdãos (1).

A quarta e última proposição do artigo 102.º da LPTA é aquela que directamente nos importa. Prescreve-se ali que o anteriormente preceituado pela norma se entende «*sem prejuízo do especialmente disposto no Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais e no presente diploma*». Toda a questão reside — ao que nos parece — em determinar se esta ressalva é formulada em confronto com a primeira ou com a segunda proposição. É que se a prevalência do especialmente disposto na LPTA é pretendida pelo legislador relativamente a todos os recursos ordinários de decisões jurisdicionais, então a disposição especial do artigo 106.º da LPTA - que fixa em vinte dias o prazo para alegações — respeita a todos aqueles. Se, pelo contrário, tal prevalência apenas é concebida, na economia do diploma, quanto aos recursos processados como os recursos de agravo, ficam fora do seu âmbito os recursos processados como os recursos para o tribunal pleno, que se haverão de reger única e exclusivamente pelos artigos 763.º e seguintes do Código de Processo Civil. E então o prazo para a alegação tendente a demonstrar que entre os dois acórdãos existe a oposição exigida será de cinco dias, nos termos do n.º 3 do artigo 765.º do Código de Processo Civil, e não de vinte dias, por força do especialmente disposto pelo *artigo 106.º da LPTA*.

Encontramo-nos pois perante um típico problema de diluição do sentido liminarmente duvidoso de um preceito legal.

Impõe-se o seguimento da consagrada metodologia, que passa pelo emprego sucessivo dos elementos literal e lógico da interpretação, este último decomponível no recurso aos factores histórico, sistemático e teleológico.

(1) Nem no artigo 102.º que ora se comenta nem em qualquer outra norma da LPTA se declara expressamente como se processam os recursos fundados em oposição de acórdãos. Dado porém o conteúdo da primeira proposição, é fácil de entender que se haverão de processar como os recursos para o tribunal pleno, que o Código de Processo Civil inclui entre os recursos ordinários (n.º 1 do artigo 676.º) e regula nos artigos 763.º e seguintes.

3. Dadas as considerações que antecedem, facilmente se entenderá que o *elemento literal* não é decisivo, pois que a letra do preceito admite os dois sentidos conflituantes (embora não com o mesmo grau de receptividade). A ressalva do especialmente disposto no ETAF e na LPTA tanto pode respeitar apenas aos recursos processados como recursos de agravo — que são aqueles que, na sequência da redacção, vêm mencionados imediatamente antes da formulação de tal reserva — como pode tanger aos recursos ordinários em geral, previstos na parte introdutória da norma, e portanto também aos recursos fundados em oposição de acórdãos, que o legislador afasta do processamento privativo dos recursos de agravo.

Afigura-se-nos no entanto que — sem ser decisiva — a sintaxe não é totalmente neutra no caso do preceito em análise. Com efeito, se o legislador finda a redacção de uma norma constituída por um único período com a enunciação de uma ressalva em abstracto capaz de abranger no seu efeito exceptivo toda a parte anterior, parece de presumir que tenha querido constituir com toda esta parte o corpo a que se aplica a excepção. Se, pelo contrário, pretendesse fazer incidir esta apenas sobre a proposição relativa aos recursos processados como recursos de agravo, a redacção mais correcta pareceria ser a que constituísse como o actual texto um número um do artigo 102.º, dele extirpando uma proposição segundo a qual os recursos fundados em oposição de acórdãos se regeriam *exclusivamente* pela lei de processo civil; esta proposição seria transformada num número dois do mesmo artigo (2).

(2) É certo que também se poderia dizer que o uso da conjunção «e» teria por efeito desagregar em duas estatuições distintas o período único de que a norma se compõe. A primeira dessas estatuições diria respeito à aplicabilidade directa da lei de processo civil aos recursos ordinários de decisões jurisdicionais do contencioso administrativo e a segunda à tipificação dos recursos ordinários admitidos. Incluída nesta segunda parte, a ressalva final respeitaria apenas, ao princípio do processamento como recurso de agravo e não ao princípio logicamente antecedente daquele, que é o da submissão dos recursos ordinários à lei de processo civil.

Mas, a prevalecer este segundo entendimento, haveria que reconhecer que fora pouco correcta a redacção dada ao *artigo 102.º*, visto que se não deixara gramaticalmente claro que a excepção enunciada na parte final do período se não opunha a todas, mas antes a uma só das proposições inseridas na parte anterior. E de todo

4. Não se afigura totalmente conclusivo o *elemento histórico da interpretação do artigo 102.º da LPTA*.

À minguia de trabalhos preparatórios publicados dos quais se possam colher elementos úteis sobre a intenção dos autores materiais do texto da LPTA no tocante ao prazo de alegação tendente a demonstrar a oposição de julgados, resta-nos a comparação entre este diploma e a parte do Regulamento do Supremo Tribunal Administrativo (RSTA) reguladora dos recursos ordinários de decisões jurisdicionais.

Dir-se-ia à primeira vista que tal comparação favorece o entendimento da actual aplicabilidade do *artigo 765.º, n.º 3, do Código de Processo Civil*. Com efeito, a LPTA optou mais fortemente pela sujeição directa à lei de processo civil dos recursos ordinários de decisões jurisdicionais. Como observam ARTUR MAURÍCIO, DIMAS DE LACERDA e SIMÕES REDINHA, o *artigo 102.º da LPTA* revogou toda uma série de normas peculiares da tramitação de tais recursos no contencioso administrativo (como o artigo 26.º da LOSTA e os artigos 38.º a 45.º do RSTA e 853.º e segts. do Código Administrativo), inovando ao fazer com que todos os recursos ordinários se passassem a reger pela lei de processo civil⁽³⁾. A conclusão a extraír do sentido da evolução legislativa seria pois a de que a decidida preferência do legislador pela *aplicabilidade directa* do regime dos recursos ordinários do processo civil contribuiria para extinguir quaisquer dúvidas sobre a incidência no contencioso administrativo do prazo de cinco dias estatuído no n.º 3 do artigo 765.º do Código de Processo Civil.

o modo o hipotético entendimento seria incoerente do ponto de vista do raciocínio jurídico, visto que o processamento como recurso de agravo não é mais do que uma concretização entre outras da aplicabilidade da lei de processo civil aos recursos ordinários de decisões jurisdicionais do contencioso administrativo. Por outras palavras, em termos de lógica jurídica, ao afirmar-se a prevalência do especialmente disposto no ETAF e na LPTA sobre o processamento como recurso de agravo, está-se a afirmar simultaneamente a prevalência daquelas disposições específicas sobre a lei de processo civil.

(3) Cfr. *Contencioso Administrativo*, 1988, p. 120.

A verdade porém é que a nitidez de tal conclusão se esbate quando, em vez do perfil geral dos regimes aplicáveis aos recursos ordinários de decisões jurisdicionais, se comparam as normas que no RSTA regulavam e na LPTA regulam, de um lado, o prazo geral de alegação nos recursos de decisões jurisdicionais e, do outro, a tramitação do recurso com fundamento na contradição de julgados. Dir-se-ia com efeito que, no quadro desta focagem mais delimitada, a ter havido alterações significativas, o seu sentido residirá no incremento das razões para duvidar da actual aplicabilidade do n.º 3 do artigo 765.º do Código de Processo Civil.

O *artigo 96.º do RSTA* mandava expressamente que, para efeito da apreciação da existência de contradição de julgados, se observassem, com as convenientes adaptações, os trâmites prescritos nos artigos 764.º e seguintes do Código do Processo Civil. No entanto, a aparente remissão automática para o prazo de alegação marcado pelo n.º 3 do artigo 765.º do Código do Processo Civil não deveria conduzir a conclusões precipitadas, justificando-se a ponderação do modo de conjugar aquele artigo 96.º do RSTA com o *artigo 34.º do mesmo diploma* que, inserido num capítulo de Disposições Comuns ao processo no Supremo Tribunal Administrativo, estabelecia com esse tão geral alcance o prazo de vinte dias para todas as alegações em processos em que não houvesse réus presos. Dir-se-ia agora, em novo relance, que a eficácia deste último preceito se sobreporia à daqueles outros que genericamente remetessem para a lei de processo civil. Poderia no entanto opor-se que, dado o seu âmbito bem específico e o carácter suplementar da remissão nele operada para os artigos 764.º e seguintes do Código de Processo Civil (suplementar relativamente à supletividade genericamente atribuída ao Código de Processo Civil no artigo 103.º do RSTA), o *artigo 96.º do RSTA* se configuraria como norma excepcional em face do respectivo *artigo 34.º*.

Na LPTA, manteve-se a coexistência de uma norma sobre um prazo comum de vinte dias para as alegações em recurso de decisões jurisdicionais (o artigo 106.º) com a estatuição da aplicabilidade aos recursos fundados em oposição de acórdãos do regime próprio do recurso para o tribunal pleno em processo civil

(artigo 102.º). Esta a razão de se poder ser tentado a inferir que, não obstante a inovatória aplicabilidade directa do regime dos recursos ordinários em processo civil, os parâmetros do quadro normativo específico do prazo de alegação em causa não teriam conhecido modificação substancial. Um exame mais atento conduzirá provavelmente a uma conclusão diversa: a de que houve modificação, mas em sentido inverso do verificado quanto ao regime global dos recursos ordinários. Na verdade, *a LPTA não encerra um preceito paralelo ao revogado artigo 96.º do RSTA*. Ao passo que este poderia eventualmente ser considerado como uma norma cujo sentido específico fosse a derrogação do prazo fixado pelo artigo 34.º do RSTA, o artigo 102.º da LPTA limita-se a estabelecer (implicitamente) que os recursos fundados em oposição de acórdãos se processam como os recursos para o tribunal pleno.

Verifica-se assim que, antes da sua última reforma, a legislação do contencioso administrativo configurava directamente um *regime próprio dos recursos de decisões jurisdicionais*, se bem que pouco denso e deficientemente sistematizado. Desse regime fazia parte o artigo 34.º do RSTA, na sua qualidade de norma comum a todos os processos tramitáveis pelo Supremo Tribunal Administrativo. A admitir-se que o sentido correcto do artigo 96.º do RSTA fosse o de introduzir uma excepção ao preceito do artigo 34.º e, deste modo, o de estabelecer um prazo mais curto para a alegação sobre a existência de oposição de julgados, estaríamos em face de uma norma excepcional que, mediante remissão para um regime específico de um certo recurso ordinário do Código de Processo Civil, derrogaria para a formalidade processual por ela abrangida a disciplina comumente fixada para o processo administrativo perante o Supremo Tribunal Administrativo.

Supondo em benefício da análise em curso que fosse assim delineada a técnica legislativa cristalizada no RSTA, há que reconhecer que não foi ela a adoptada na LPTA. Com efeito, neste último texto, em vez da conformação de um regime específico do recurso das decisões jurisdicionais em contencioso administrativo, o legislador optou pela *aplicabilidade directa da lei de processo civil* em tal matéria. Em vez de chamada a suprir as

lacunas da normação processual administrativa, a lei de processo civil é agora erigida em fonte directa da disciplina processual dos recursos de decisões jurisdicionais, confiando-se às esparsas normas que sobre a matéria especialmente dispõem no âmbito do ETAF e da LPTA o papel de derrogação excepcional do regime comum importado do processo civil. Ora é precisamente esta última a função do *artigo 106.º da LPTA*. O prazo de vinte dias estabelecido pelo artigo 34.º do RSTA era um prazo geral, derogável por normas excepcionais como, eventualmente, o artigo 96.º do mesmo diploma. O mesmo prazo fixado no artigo 106.º da LPTA é um prazo excepcional, que derroga os prazos que, estabelecidos no Código de Processo Civil, seriam em princípio aplicáveis, dada a função de normação ordinária (ou seja, não supletiva) reconhecida à lei de processo civil no domínio dos recursos ordinários de decisões jurisdicionais.

Em suma, o confronto entre os regimes vigentes antes e após 1985 mostra uma *alteração de técnica legislativa*, a cuja luz o carácter agora excepcional da norma que fixa em vinte dias os prazos de alegação nos recursos ordinários de decisões jurisdicionais surge como um factor que tende a reforçar a sua eficácia derogatória em face da norma geral sobre o modo de processamento dos recursos fundados em oposição de acórdãos.

5. Como se verificou, o recurso ao elemento literal e ao elemento histórico para efeito da interpretação do artigo 102.º da LPTA parece apontar no sentido de que a ressalva ali formulada do «especialmente disposto no Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais e no presente diploma» se aplica também à proposição implícita da mesma norma que submete os recursos fundados em oposição de acórdãos ao processamento dos recursos para tribunal pleno da lei processual civil. Contudo, num plano como no outro, a conclusão é tendencial e não absolutamente segura, pelo que se reveste de sumo interesse o emprego do *elemento sistemático* que, à partida, tanto pode vir consolidar como infirmar os resultados tentativamente alcançados. Neste domínio, importa diligenciar extrair algumas consequências úteis da implantação da LPTA e, em particular, do seu Capítulo IX, no quadro geral do sistema de contencioso administrativo português e con-

frontar em seguida os resultados assim obtidos com aqueles que se possam extrair do exame do modo como os artigos 102.º e 106.º da LPTA se relacionam com outros preceitos do mesmo texto, que com eles jogam na regulação dos recursos ordinários de decisões jurisdicionais e, em especial, dos recursos fundados em oposição de acórdãos.

6. O problema que nos ocupa reside em última análise na opção entre um preceito da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos e um preceito do Código de Processo Civil como sede da regulação de um prazo inserido num trâmite processual próprio do exercício da jurisdição do Supremo Tribunal Administrativo. Não deverá pois causar estranheza que se procure reconduzi-lo aos *quadros gerais do posicionamento mútuo do Contencioso Administrativo e do contencioso comum em matéria cível*.

O *Contencioso Administrativo* define-se como o *exercício, por uma ordem jurisdicional administrativa, de jurisdição administrativa segundo meios processuais predominantemente específicos*.

Nesta definição de tónica institucional, incluímos como elementos essenciais da realidade definida não apenas o elemento material da jurisdição administrativa (Constituição, artigo 214.º, n.º 3; ETAF, artigos 3.º e 4.º) e o elemento orgânico da ordem jurisdicional administrativa (Constituição, artigos 211.º, n.º 1, alínea b) e artigo 214.º, n.º 1; ETAF, artigos 1.º, 2.º, n.º 1 e 77.º) mas também o *elemento funcional*, condensado na *utilização de meios processuais predominantemente específicos*. O Contencioso Administrativo não é um postulado de lógica jurídica, mas uma instituição modelada pela História e delimitada pela Geografia. Há pois que vê-lo tal como é hoje, enquanto fruto de uma paulatina evolução secular. E, nessa perspectiva, não podem restar dúvidas de que um dos factores que marcam intimamente o seu perfil idiossincrático é o da serventia de meios processuais próprios.

No plano doutrinário, não conhecemos qualquer discrepância em relação ao que acabamos de afirmar. A título de mero exemplo do modo como a doutrina francesa considera o papel dos meios processuais específicos no quadro de um Contencioso

Administrativo que tem constituído o modelo principal da congénere instituição portuguesa, podemos citar a posição de DEBBASCH que, embora perfilhando uma visão mais didáctica do Contencioso Administrativo, em nada se afasta do ponto que sublinhámos. Para ele, o Contencioso Administrativo é um ramo particular do Direito Administrativo que comporta o exame das regras relativas à organização da função jurisdicional administrativa e ao seu exercício ⁽⁴⁾. Segundo o conhecido administrativista, as regras relativas ao exercício da função jurisdicional administrativa, isto é, as normas do processo administrativo, que respeitam à apresentação, instrução e julgamento dos recursos e aos diversos tipos de recursos susceptíveis de serem apreciados pelos tribunais administrativos, ocupam um lugar à parte no contexto das regras relativas ao contencioso administrativo. O processo administrativo contencioso, construído no essencial sob a influência do juiz administrativo, esforça-se por realizar um compromisso entre o interesse geral prosseguido pela Administração e os interesses dos particulares que devem ser eficazmente protegidos dos abusos do poder público ⁽⁵⁾.

Embora na actualidade outros meios processuais específicos tendam a ganhar peso e a merecer regulação mais minuciosa na urdidura do Contencioso Administrativo, o *recurso contencioso de anulação* continua a justificar a qualificação de matriz processual por excelência da instituição. Este meio de impugnação contenciosa constitui uma realidade sem paralelo no mundo jurídico, progressivamente moldada pelo labor jurisprudencial em face das características da actividade administrativa nos sistemas jurídicos ditos de regime administrativo. Como observa NIGRO, ao passo que, no processo civil, o arquétipo da acção declarativa é a acção de condenação, no Contencioso Administrativo («giustizia amministrativa»), é-o a acção (processo) constitutiva. A figura típica do processo administrativo de cognição (isto é, do modo normal de exercício da função jurisdicional administrativa) é aquela em que ao juiz administrativo se pede, e o juiz adminis-

⁽⁴⁾ *Contentieux Administratif*, 3.^a ed., Paris, 1981, p. 2.

⁽⁵⁾ *Idem*, p. 15.

trativo pronuncia, a anulação de um acto administrativo. O processo administrativo apresenta-se como um processo de impugnação que desemboca numa sentença constitutiva, da espécie das sentenças «de demolição jurídica» (6). Como «juízo de impugnação», consiste num «processo a um acto». A decisão jurisdicional é emitida no termo de um recurso de um acto de definição autoritária de uma situação jurídica e consiste no exercício de um poder de anulação (7).

É certo que, nos nossos dias, tanto no plano doutrinário, como no jurisprudencial, como ainda no da produção legislativa, ganham interesse crescente as questões respeitantes à situação subjectiva do recorrente. Salienta-se que a natureza do recurso contencioso de anulação como processo de impugnação não exclui o exercício da acção processual pelo recorrente, não dispensando por isso a análise atenta de todas as inferências do trinómio interesse individual tutelado - acção - processo administrativo. Embora a reacção do administrado se dirija contra o acto administrativo, nem por isso a acção processual administrativa se resolve no mero poder de provocar a anulação judicial do acto. Essa anulação destina-se à tutela de direitos e interesses legítimos. Através da acção, exige-se a prevalência de um interesse que se afirma juridicamente tutelado. A postulação de uma decisão jurisdicional favorável exterioriza a necessidade do recorrente de conseguir, graças à intervenção do órgão judiciário, uma vantagem concreta tutelada pela lei, isto é, um resultado que satisfaça concretamente o interesse que determinou o exercício da acção. Dado que, da sentença do juiz administrativo, decorre para a Administração o dever de prática dos actos e operações necessários à sua execução, os efeitos da sentença são mais complexos do que aqueles que habitualmente se reconheciam à sua eficácia anulatória. A decisão jurisdicional não anula apenas o acto ilegal, pois que identifica a regra jurídica violada, determinando o modo como a actividade administrativa deveria ter-se conformado com ela. A remoção do acto viciado comporta inevitavelmente que o vazio

(6) Cfr. *Giustizia Amministrativa*, 3.^a ed., Bolonha, 1983, pp. 283 e 284.

(7) *Idem*, p. 294.

provocado no ordenamento jurídico pela anulação jurisdicional seja colmatado através de uma actividade ulterior da Administração que se conforme com a regra identificada na sentença, que é a regra concreta da relação substantiva entre as partes, isto é, o preceito que informa a sistematização dos seus interesses ⁽⁸⁾.

Seja como for, a admissão de uma faceta de «accertamento» ou de condenação implícita no recurso de anulação não envolve a perda por este da tónica fundamental de «jurisdição de impugnação» ⁽⁹⁾. E esta acarreta uma série de elementos diferenciados e por seu turno distintivos, que residem essencialmente no modo de exercício do direito de acção e nos poderes do juiz ⁽¹⁰⁾. No processo administrativo, o acto propulsivo não consiste numa «vocatio in jus» como na acção declarativa civil mas numa «vocatio in iudicis» (recurso). Com esta característica se articulam outras facetas processuais importantes, como a da exigência da fixação do objecto do processo na petição de recurso (LPTA, artigos 36.º, n.º 1, alínea c) e 51.º), a do ónus da instrução da petição com documento probatório da prática do acto impugnado e a do seu conteúdo (RSTA, artigo 56.º) e a do breve prazo de caducidade da acção (LPTA, artigo 28.º, n.º 1, alínea a)) ⁽¹¹⁾.

A particular estrutura do processo e o modo como nele se devem conjugar a tutela do interesse público e dos interesses dos

⁽⁸⁾ Cfr. PIRAINO, *L'Azione nel Processo Amministrativo*, Milão, 1981, pp. 189 a 195 e 266; VASCO PEREIRA DA SILVA, *Para um Contencioso Administrativo dos Particulares*, Coimbra, 1989, pp. e 194 a 198.

⁽⁹⁾ PIRAINO, ob. cit., p. 258. A doutrina dominante continua crítica relativamente a posições com o arrojado da referida. Veja-se, a título de exemplo, NIGRO, para quem a admissão de que o interesse substantivo do recorrente integra o objecto do processo (de anulação contenciosa) não legitima o nivelamento - do ponto de vista da tutela oferecida pelo processo - entre o interesse legítimo e o direito subjectivo porque, na estrutura pura do juízo de impugnação, a única satisfação por definição prevista a favor do interesse substantivo protegido sob a forma de interesse legítimo é a assegurada pela eliminação do acto inválido. O núcleo e a essência do objecto do processo administrativo é portanto o poder de provocar a anulação, que é um poder formal e instrumental, que faz a ligação entre interesse substantivo e acto inválido. Cfr. *Giustizia Amministrativa*, cit., p. 299.

⁽¹⁰⁾ *Idem*, p. 252.

⁽¹¹⁾ Cfr. NIGRO, ob. cit., pp. 303 e 304.

particulares ditam também conteúdos específicos do recurso contencioso de anulação para princípios gerais como os do inquisitório, do dispositivo e do contraditório e geram o aparecimento de princípios apenas próprios deste meio processual, como o do duplo grau de jurisdição.

Não se pense que, com o excurso feito ao longo da presente rubrica, nos afastamos do cerne do problema, que nasce a propósito de um trâmite de um recurso de uma decisão jurisdicional e não de um recurso directo de anulação de acto administrativo. É que, na medida em que possa constituir o meio de efectivar o duplo grau de jurisdição relativamente à impugnação dos actos administrativos, o recurso da decisão jurisdicional não poderá fugir ao cunho essencial do recurso contencioso de anulação: ao decidir em segunda instância, o Supremo Tribunal Administrativo não conhece apenas da validade da sentença recorrida pois que, ao revogá-la eventualmente, pode (ou deve) ao mesmo tempo decidir revogar ou manter o acto administrativo inicialmente recorrido.

Na excepcional terceira instância por motivo da oposição de julgados, uma decisão sobre a manutenção ou anulação do acto administrativo terá também de ser proferida se o S.T.A. entender que existe a oposição exigida pelos artigos 22.º, alínea a), ou 24.º, alínea b), do ETAF. Este tipo de recurso de decisão jurisdicional não pode pois alhear-se do espírito peculiar que impregna o meio processual por excelência do Contencioso Administrativo: o recurso contencioso de anulação.

A primeira conclusão a extrair das premissas assim delineadas é a de que *requer particular cautela a aplicação das normas da lei de processo civil ao processo do Contencioso Administrativo*. É certo que o Direito Processual Administrativo português revela uma abertura mais franca ao processo civil do que alguns dos seus congéneres europeus. O artigo 1.º da LPTA (como, antes dele, os artigos 862.º do Código Administrativo e 103.º do RSTA) estabelece a supletividade da lei de processo civil ⁽¹²⁾. Mas o

(12) Em França, perante o silêncio dos textos processuais administrativos, o juiz administrativo recusa classicamente a aplicação supletiva das normas do processo civil. A doutrina considera o facto como uma consequência inevitável da necessidade de tomar em conta a especificidade da jurisdição administrativa e do respeito

carácter subsidiário da aplicação denota com clareza que o sector da vida regulado escapa em princípio à eficácia normativa da lei de processo civil. E é também sintomática a reserva com

do «génio próprio» do Contencioso Administrativo. Por outro lado, seria altamente inconveniente para a justiça administrativa ligar-se de antemão a todas as evoluções e transformações das regras do processo civil (Cfr. PACTEAU, *Contentieux Administratif*, Paris, 1985, p. 19) Isso não significa que o juiz administrativo não torne aplicável perante si alguns princípios do processo civil. Mas fá-lo tomando-os apenas como base para atingir a existência de «règles générales de procédure», isto é, de princípios sobre o desenrolar e a solução dos processos, encontrados pelo juiz e aplicáveis sem necessidade de texto perante todas as jurisdições administrativas (DEBBASCH, *Contentieux Administratif*, cit., p. 21). Numerosas regras e técnicas são assim retomadas do processo civil. Mas, quando o são, tais transposições só são efectuadas após exame da sua legítima adequação ao «mundo administrativo» e não sem que lhes sejam introduzidas muitas vezes adaptações (PACTEAU, ob. cit., p. 20).

Na Itália, sem negar a influência da lei processual civil sobre a lei processual administrativa, entende-se que esta se centra sobretudo naquela parte da lei processual civil que constitui a sede de normas que exprimem princípios fundamentais do ordenamento, relativos ao exercício do poder jurisdicional na sua essência unitária. Não são propriamente princípios de direito processual civil mas de um «direito processual comum». Para além disso, só se encara ou a aplicação analógica, dentro dos seus limites próprios, ou a aplicação das normas do processo civil naqueles casos especiais em que a própria lei processual administrativa reclama a sua aplicação. Mas, nesta última hipótese, tais normas são recebidas pela lei processual administrativa em cujo «corpus» central passam a participar (Cfr. NIGRO, *Giustizia Amministrativa*, cit., pp. 325 e 326).

No tocante propriamente aos recursos de decisões jurisdicionais, comenta SATTÀ, por seu turno, quanto ao mais importante de entre eles (o recurso de apelação das decisões dos tribunais administrativos regionais para o Conselho de Estado), que, embora seja natural a tentação de, no silêncio da lei, estender ao processo administrativo de apelação a disciplina que para a apelação dita o «Codice di Procedura Civile», tal extensão se não afigura linear. Segundo aquele autor, são inumeráveis as situações em que, embora falem normas específicas para o processo administrativo de apelação, as normas do «Codice di Procedura Civile» contrastam com princípios gerais do processo administrativo como tal. E exemplifica, designadamente a propósito da questão do âmbito devolutivo do recurso (Cfr. SATTÀ, *Giustizia Amministrativa*, Pádua, 1986, p. 384).

Na República Federal da Alemanha, é o próprio legislador (§ 173 da *Verwaltungsgerichtssordnung*) a sublinhar que as «diferenças fundamentais» entre os tipos de processo erigem uma barreira a uma aplicação idêntica de princípios como o princípio dispositivo (*Verfügungsgrundsatz*), o princípio inquisitório (*Untersuchungsgrundsatz*) ou o princípio da publicidade (*Gebot der Öffentlichkeit des Verfahrens*) (Cfr. BERG, *Grundsätze des Verwaltungsgerichtlichen Verfahrens*, in *System des Verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes - Festschrift für Christian - Friedrich Menger zum 70. Geburtstag*, Berlim, Bona e Munique, 1985, pp. 537 e segs.

que o legislador processual administrativo encara a aplicação subsidiária da lei de processo civil, traduzida no reconhecimento de que esta se fará *com as adaptações necessárias*. Significa isto que, tal qual é, a lei do processo civil nem para preencher os vazios da normação processual do Contencioso Administrativo servirá sem mais. A sua utilização supletiva envolverá uma transformação adaptativa graças à qual o juiz administrativo ajustará o seu conteúdo habitual às exigências do «génio próprio» do Contencioso Administrativo ⁽¹³⁾.

Não esqueçamos que, no actual Contencioso Administrativo Português, *os recursos ordinários de decisões jurisdicionais não são abrangidos pela força normativa da lei de processo civil pela via da aplicação supletiva desta*, mas antes graças à entrada no «corpus» do processo do Contencioso Administrativo das leis que no processo civil disciplinam tais recursos. O reenvio operado pelo art. 102.º da LPTA reflecte da parte do legislador um juízo menos reservado sobre as virtualidades de regulação satisfatória pela lei de processo civil de um sector do processo contencioso administrativo constituído pelos recursos ordinários de decisões jurisdicionais do que aquele que preside ao chamamento de intervenção supletiva desta lei sobre o contencioso administrativo em geral. O reenvio significa que o legislador renuncia à emissão de uma primeira camada de normas processuais especificamente contencioso-administrativas (por ténue e descontínua que seja) para disciplinar o exercício de jurisdição administrativa. Essa renúncia não pode deixar de implicar o reconhecimento de uma adequação das normas assim directamente recebidas às relações processuais administrativas a que presidirão superior àquela que, em princípio, ornam as restantes regras do processo civil, remetidas a uma intervenção condicionada pela verificação de vazio legislativo na área do processo administrativo. Mas nem por isso deixa o legislador, no artigo 102.º da LPTA, de utilizar de novo a técnica que já empregara no artigo 1.º a propósito da aplicação supletiva, reiterando com a *cláusula geral das «necessárias adaptações»*

(13) A expressão é de HAURIOU, citado em PACTEAU, *Contentieux Administratif*, ob. cit., p. 19.

o convite ao exercício por parte do juiz administrativo de uma liberdade transformadora indispensável à correcção dos efeitos nocivos da transposição automática de normas para um campo material cuja consideração não presidiu ao afeiçoamento do seu conteúdo.

Em suma, mesmo quando remete directamente para a disciplina da lei de processo civil, o legislador do processo administrativo sublinha a necessidade da filtragem daquelas normas pelo *crivo dos princípios do Contencioso Administrativo e das necessidades peculiares postas pelas situações processuais administrativas*.

Em face deste panorama, parece inelutável a conclusão de que, *perante uma norma de direito processual administrativo capaz de cobrir com a sua previsão uma situação de processo administrativo, tenderá a ceder a pretensão de regulação por parte de uma norma de processo civil eventualmente chamada a reger a mesma situação*.

Não nos defrontamos com um verdadeiro conflito de normas: não faria sentido um conflito entre normas de direito processual administrativo e de direito processual civil para o efeito da regulação de uma situação processual administrativa porque, à partida, as aplicáveis são por definição as primeiras e não as segundas. O *artigo 102.º da LPTA* não é pois uma norma de conflitos propriamente dita. Mas está em causa saber se a parte final deste preceito — que ressalva o especialmente disposto no ETAF e na LPTA (e portanto o disposto no artigo 106.º deste último diploma) — veda ou não a aplicação do artigo 765.º, n.º 3, do Código de Processo Civil à alegação tendente a demonstrar a existência de oposição de julgados. Ora, na dúvida, e consistindo a alternativa na aplicação de um preceito «especialmente disposto» na lei processual administrativa, *a lógica do sistema impõe que o aplicador se incline para a incidência do artigo 106.º da LPTA*. Assim o exigem premissas segundo as quais as situações processuais do contencioso administrativo reclamam em princípio regulação específica e de que as normas do processo civil não constituem em princípio sede satisfatória da disciplina de tais situações.

A doutrina administrativa tem reflectido sobre os critérios aplicáveis à solução das dúvidas quanto à submissão de certas situações à disciplina do Direito Administrativo ou à de outros ramos do Direito. Essas situações multiplicam-se devido ao facto, hoje notório, de que a Administração Pública se não rege apenas pelo Direito Administrativo. E não existe uma regra simples que permita determinar, em cada caso, quando se aplica o Direito Administrativo e quando os restantes ramos do direito. Naquelas hipóteses em que a Administração não pode escolher ela própria de antemão o plano jurídico em que se enquadrará uma sua actividade, a orientação resultante da natureza estatutária do Direito Administrativo é a de que se poderão aplicar normas provenientes de outros sectores do ordenamento jurídico *sempre que a aplicação não seja excluída por normas ou princípios próprios de Direito Administrativo*. O emprego dos restantes sectores do ordenamento é supletivo como resultado do silêncio da norma administrativa (ou da sua não incompatibilidade com esta, já que coexistem com frequência nas relações concretas aspectos de Direito Administrativo e de outros ramos do direito). O Direito geral da administração é o Direito Administrativo pelo que, em caso de dúvida, deve concluir-se pela aplicação deste Direito e não de outros ramos do ordenamento jurídico que poderiam hipoteticamente regular de outro modo a mesma situação ⁽¹⁴⁾.

O problema de que nos ocupamos suscita-se no campo do exercício da função jurisdicional e não no da actividade administrativa. Mas o Direito Processual Administrativo é um ramo especial do Direito Administrativo ⁽¹⁵⁾, ainda que respeitante ao exer-

⁽¹⁴⁾ Cfr. EHRHARDT SOARES, *Direito Administrativo*, apontamentos polycopiados das lições proferidas no Curso de Direito do Porto da Faculdade de Ciências Humanas da Universidade Católica Portuguesa, sem data, p. 46; ERICHSEN/MARTENS, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 7.ª ed., Berlim, 1986, p. 284; SANTAMARIA PASTOR, *Fundamentos de Derecho Administrativo*, I, Madrid, 1988, pp. 56 a 59; SÉRVULO CORREIA, *Legalidade e Autonomia Contratual nos Contratos Administrativos*, Coimbra, 1987, pp. 405 e 406; WOLFF/BACHOF, *Verwaltungsrecht*, I, 9.ª ed., Munique, 1974, p. 102.

⁽¹⁵⁾ Cfr. MARCELLO CAETANO, *Manual de Direito Administrativo*, I, 10.ª ed., Coimbra, 1980, p. 46.

Note-se que empregamos «processo administrativo» no sentido de processo perante os tribunais administrativos, em contraposição com o «procedimento admi-

cício da função jurisdicional. Continua a ser um Direito estatutário da Administração, agora considerada como parte numa lide que se desenrola perante o juiz, a qual emerge de uma relação jurídico-administrativa material. Na escolha entre a aplicação de uma norma de direito processual administrativo e a de uma norma de direito processual civil, subsistem portanto as razões que, em caso de dúvida, levam à preferência da norma de direito administrativo com prejuízo da norma de direito privado.

7. Do posicionamento da LPTA no quadro do ordenamento jurídico português — que se configura como sistema de regime administrativo — colhe-se pois uma directiva no sentido de entender o respectivo artigo 102.º na acepção de que a prioridade ali estabelecida do especialmente disposto nesse diploma e no ETAF sobre as normas da lei processual civil vale também para os recur-

nistrativo» (expressão preferível à de «processo administrativo gracioso»). Quando se folheiam os mais conhecidos manuais de Direito Administrativo para verificar qual o posicionamento que os seus autores reservam ao Direito Processual Administrativo no quadro do ordenamento jurídico, facilmente se conclui que, na maioria dos casos, os princípios e as normas do processo administrativo nem sequer são organizados em ramo especial do Direito Administrativo, sendo antes considerados como parte capital do Direito Administrativo geral. Sobre este assunto, ponderam VEDEL/DEVOLVÉ que, ao passo que o estudo do Processo Civil pode, sem excessivos inconvenientes, ser destacado do do Direito Civil, no Direito Administrativo as «regras de fundo» não podem ser separadas do Contencioso Administrativo porque é através deste último que se separa o poder administrativo do poder judicial e porque a maioria dos princípios de direito administrativo foram descortinados pelo juiz e se encontram por isso ligados às condições em que o juiz é chamado a intervir e àquelas em que estatui (Cfr. *Droit Administratif*, 9.ª ed., Paris, 1984, p. 109).

A doutrina alemã separa habitualmente o estudo do Direito Administrativo geral do Direito Administrativo Processual (sendo a República Federal da Alemanha o país onde se generalizou a prática de publicar manuais de Direito Processual Administrativo - *Verwaltungsprozessrecht* -). Nem por isso deixa ela de reconhecer que o Direito processual da *VwGO* (Lei de Processo Administrativo) continua omnipresente no âmbito do moderno Direito Administrativo alemão, se bem que ele tradicionalmente não seja versado mas pressuposto nos compêndios de direito administrativo (substantivo). Cfr. WALTER SCHMIDT, *Einführung in die Probleme des Verwaltungsrechts*, Munique, 1982, p. 19.

sos ordinários fundados em oposição de acórdãos. Mas é igualmente essa a orientação extraída do *modo da inserção dos artigos 102.º e 106.º na LPTA em geral e no seu Capítulo IX sobre recursos de decisões jurisdicionais em particular*.

É certo que, se fosse a única relevante, a relação de conexão entre as normas dos artigos 102.º e 106.º, de um lado, e a do *artigo 109.º, n.º 2*, pelo outro, forneceria uma indicação contrária à aplicabilidade do artigo 106.º ao prazo em questão.

O n.º 1 do artigo 109.º dá ao Ministério Público o prazo geral de catorze dias de vista dos recursos. Dado que o preceito se aplica aos recursos ordinários processados como agravo e que, no agravo, as alegações se apresentam antes da subida do recurso (Código de Processo Civil, artigos 743.º e 746.º), significa isto que, regra geral, o Ministério Público tem vista pelo prazo de catorze dias num momento em que já foram produzidas as alegações. O *n.º 2 do artigo 109.º* traduz a vontade do legislador de encurtar (para cinco dias) aquele prazo nos recursos fundados em oposição de acórdãos, no tocante à vista que se segue às alegações tendentes a demonstrar e a refutar a existência de oposição de julgados. Este encurtamento do prazo de vista pode — desligado de outro contexto — ser razoavelmente entendido como «lugar paralelo» do *n.º 3 do artigo 765.º do Código de Processo Civil*, que fixa em cinco dias o prazo para a alegação tendente a demonstrar a oposição de julgados, quando o prazo para a alegação sobre o fundo é de dez dias (Código de Processo Civil, artigo 767.º, n.º 2) ⁽¹⁶⁾. Por outras palavras, poderia raciocinar-se, com base no disposto pelo n.º 2 do artigo 109.º da LPTA, que se, ali, o legislador encurtou o prazo geral de vista do Ministério Público após as alegações, o teria feito na pressuposição de que também está encurtado o prazo das alegações sobre contradição de julgados em relação ao prazo geral de alegações; ou seja, na pressuposição de que este último prazo é o fixado pelo artigo 765.º, n.º 3, do Código de Processo Civil, cuja aplicação

⁽¹⁶⁾ Sobre a noção de «lugares paralelos» para efeito do emprego do elemento sistemático da interpretação, ver OLIVEIRA ASCENSÃO, *O Direito - Introdução e Teoria Geral*, 4.ª ed., Lisboa, 1987, p. 339.

não estaria assim afastada pelo especialmente disposto no artigo 106.º da LPTA.

Este é o único tópico de interpretação do artigo 102.º da LPTA tendente a fazê-lo entender no sentido de que o «especialmente disposto» na LPTA (além de no ETAF) não prevalece sobre quaisquer normas que no Código de Processo Civil estabeleçam o processo dos recursos para o tribunal pleno. Mas este tópico isolado contraria quer as indicações colhidas dos elementos literal e histórico da interpretação, quer as que provêm da integração do preceito num Direito Processual Administrativo entendido como um direito estatutário (no plano do processo jurisdicional) da Administração e como tal aplicável de preferência a normas provenientes de outros sectores do ordenamento com aptidão abstracta para a regulação do mesmo tipo de situações.

A ponderação dos vários tópicos interpretativos sucessivamente já analisados bastaria só por si, ao que cremos, para afastar a indicação isoladamente colhida a partir do n.º 2 do artigo 109.º da LPTA: parece a circunstância do simples encurtamento do prazo de vista do Ministério Público desprovida de peso suficiente para remover a aplicabilidade do artigo 106.º, quando esta se apoia na leitura gramaticalmente mais correcta do artigo 102.º, no sentido da evolução da técnica legislativa de tratamento conjugado do prazo geral de alegações e do regime do recurso por oposição de julgados e, ainda, no princípio da aplicação preferencial à Administração, em caso de dúvida, das normas de Direito Administrativo (incluindo as de Direito Processual). Acresce no entanto que o exame da conjugação dos artigos 102.º e 106.º da LPTA com outras normas do mesmo diploma, em face das quais aqueles necessariamente se situam, vem ainda fornecer novos elementos esclarecedores de que a expressão «sem prejuízo do especialmente disposto no Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais e no presente diploma» (parte final do artigo 102.º) não pode deixar de referir-se também ao processamento dos recursos fundados em oposição de acórdãos como recursos para o tribunal pleno nos termos do Código de Processo Civil.

8. Como inicialmente observámos, uma interpretação do artigo 102.º da LPTA favorável à aplicação do prazo de alegação

de cinco dias estabelecido pelo artigo 765.º, n.º 3, do Código de Processo Civil teria de assentar na conexão exclusiva da ressalva da parte final do preceito («sem prejuízo do especialmente disposto no Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais e no presente diploma») com a proposição de que os recursos ordinários de decisões jurisdicionais são processados como os recursos de agravo. Ou seja, a ressalva não comprimiria uma outra proposição de ordem mais geral, contida no artigo 102.º, segundo a qual os recursos ordinários de decisões jurisdicionais se regem pela lei de processo civil. Portanto, não se sobreporia a recursos ordinários outros que os processados como agravo (logo, aos processados como recurso para o tribunal pleno) o especialmente disposto no ETAF e na LPTA. Por outras palavras ainda, à luz de tal interpretação, a vontade do legislador seria a de que a tramitação dos recursos fundados em oposição de acórdãos fosse, sem qualquer excepção ou aditamento, a estatuída pelos artigos 763.º a 770.º do Código de Processo Civil. Porém, o exame dos artigos 102.º a 115.º da LPTA mostra que não é assim.

Desde logo, a retirada dos recursos fundados em oposição de acórdãos do âmbito da ressalva da parte final do artigo 102.º envolveria um contrasenso. Se o legislador reconhece que existe matéria «especialmente disposta» no ETAF e na LPTA para os recursos ordinários de decisões jurisdicionais, como poderia ao mesmo tempo subtrair da incidência de tais normas específicas a regulação de uma certa espécie de recurso pertencente àquela categoria?

O ilogismo só se desvaneceria se o exame do «especialmente disposto» revelasse que todas estas normas específicas fossem por natureza adequadas apenas para introduzir derrogações ao regime de agravo na lei de processo civil e não assim ao regime de recurso para o tribunal pleno. Porém, nada no conteúdo do artigo 106.º da LPTA e nas características próprias do recurso fundado em oposição de acórdãos nos diz que não possam ser de vinte dias os prazos de alegação neste recurso, tal como são nos recursos processados como agravo.

Pelo contrário, cabe perguntar porque haveriam de ser de dez e não de vinte dias esses prazos no tocante à alegação sobre o objecto do recurso. Recordar-se que, se o prazo da alegação

tendente a demonstrar a contradição de julgados é regulado pelo artigo 765.º, n.º 3, do Código de Processo Civil (e não pelo artigo 106.º da LPTA), então também o será pelo artigo 767.º, n.º 2, do Código de Processo Civil o prazo para a alegação sobre o objecto do recurso nos casos em que o Tribunal se tenha pronunciado pela existência da oposição de acórdãos. Na economia do Código de Processo Civil, este prazo (de dez dias) é mais generoso que o concedido para as alegações em recurso de agravo, que é apenas de oito dias (artigo 743.º, n.º 1). Mas se, embora optando pelo processamento como recurso de agravo, o legislador da LPTA considerou necessário alargar para vinte o prazo de oito dias da lei de processo civil, porque não desejaria o mesmo para o prazo de dez dias da alegação sobre o objecto do recurso com fundamento em oposição de acórdãos? Se o não fizesse, ficaríamos confrontados com o resultado absurdo de se fazer passar, no recurso por oposição de julgados em Contencioso Administrativo, para metade do prazo dos recursos processados como agravo perante este Contencioso, um prazo de alegação que, no Código de Processo Civil, é superior ao dos processos de agravo.

Mas, para além do próprio artigo 106.º da LPTA, encontramos, tanto neste texto legal como no ETAF, outros *preceitos que cabem na noção do «especialmente disposto»*, utilizada na parte final do artigo 102.º da LPTA, e que manifestamente *se não referem aos recursos processados como agravo ou se não referem só a estes recursos*.

Desde logo, é isso que sucede com a definição dos pressupostos dos recursos fundados em oposição de acórdãos, nos *artigos 22.º, alínea a), 24.º, alínea b) e 30.º, alínea b) do ETAF*. Nestes preceitos, o legislador processual administrativo optou por uma definição de oposição de acórdãos que não coincide com a da lei de processo civil. Nos termos do artigo 763.º, n.º 1, do Código de Processo Civil, o perfilhamento de soluções opostas relativamente à mesma questão fundamental de direito há-de ter lugar «no domínio da mesma legislação». Nos dos citados preceitos do ETAF, o perfilhamento de soluções opostas relativamente ao mesmo fundamento de direito há-de ter lugar «na ausência de alteração substancial da regulação jurídica». Ainda que se subtraia das legítimas dúvidas sobre a sinonímia entre «funda-

mento de direito» e «questão fundamental de direito», parece óbvio que uma coisa é a «ausência de alteração substancial da regulamentação jurídica» e outra «o domínio da mesma legislação». Com esta última expressão, o legislador processual civil aponta para um elemento formal: o da subsistência dos mesmos textos normativos. É certo que a jurisprudência do Supremo Tribunal de Justiça tem adorado o que há de excessivo em tal critério e que a redacção utilizada no ETAF procurou ter em conta essa contribuição (17). De todo o modo, o certo é que, quando o juiz administrativo decide sobre a existência de oposição de julgados, tem de reportar-se ao conceito formulado no ETAF e não à definição do pressuposto constante do artigo 763.º, n.º 1, do Código de Processo Civil. E isso basta para concluir que também no domínio dos recursos fundados em oposição de acórdãos se há-de sobrepor o «especialmente disposto no ETAF» ao estatuído na lei de processo civil. Fica assim confirmado que a ressalva da parte final do artigo 102.º da LPTA (que encerra no seu bojo a aplicação do artigo 106.º) se não dirige apenas aos recursos processados como agravo.

Igualmente se revela aplicável ao recurso fundado em oposição de acórdãos o «especialmente disposto»: no *artigo 104.º da LPTA* sobre legitimidade e patrocínio; no *artigo 105.º, n.º 1*, (que contraria o preceituado no artigo 765.º, n.º 1, do Código de Processo Civil) sobre o efeito suspensivo do recurso; no *artigo 108.º*, sobre a junção de cópia dactilográfica da decisão recorrida; no *artigo 109.º, n.º 3*, sobre os casos em que não tem vista o Ministério Público; no *artigo 111.º*, sobre a competência do

(17) Nos termos do *Ac. do STJ de 14.10.1976* (BMJ, 264, 127), estar-se-á no «domínio da mesma legislação» quando os preceitos de lei observados pelos acórdãos em confronto obedecem aos mesmos critérios legais, isto é, são substancialmente idênticos. Deste modo, inserem-se no âmbito da mesma legislação os artigos 778.º e 784.º da Código Civil de 1867 e os artigos 590.º e segts. do Código Civil de 1966, quando postulam, como pressuposto da subrogação, um pagamento pelo devedor. Segundo o *Ac. do STJ de 13.05.1981* (BMJ, 307, 188), está-se no domínio da mesma legislação sempre que não tenha sido introduzida qualquer modificação legislativa que interfira, directa ou indirectamente, na resolução da questão de direito controvertida.

relator e no *artigo 112.º* sobre o relator por vencimento. Especialmente significativos são o *n.º 2 do artigo 109.º* (já aludido) e a *alínea e) do n.º 1 do artigo 111.º*, que respeitam especificamente aos recursos fundados em oposição de acórdãos. Só por si, estes dois preceitos bastariam para demonstrar que a parte final do artigo 102.º impõe ressalvas, constituídas por preceitos do ETAF e da LPTA, à transposição integral para o Contencioso Administrativo do regime do recurso para o pleno segundo a lei processual civil e que tais ressalvas são designadamente constituídas pelos preceitos que integram o Capítulo IX da LPTA, sobre recursos das decisões jurisdicionais. Como nada no conteúdo do artigo 106.º restringe a sua aplicabilidade aos recursos processados como recursos de agravo, o *raciocínio sistemático* conduz à conclusão de que, *por virtude do preceituado no artigo 102.º, é o artigo 106.º que dispõe sobre o prazo de quaisquer alegações no recurso fundado em oposição de acórdãos.*

Ainda quanto à hipotética serventia do *n.º 2 do artigo 109.º da LPTA* para fundamentar a conclusão oposta, note-se que nada na economia da lei processual administrativa justifica a ideia de uma correspondência necessária entre os prazos de alegações e os prazos de vista do Ministério Público. Se este é recorrente ou recorrido, dispõe dos prazos comuns para alegações (artigo 109.º, n.º 3, da LPTA). Nos restantes casos, o prazo de vista subsequente às alegações é de catorze dias, quando o das alegações é de vinte (LPTA, artigos 53.º e 109.º, n.º 1; RSTA, artigo 34.º e LPTA, artigo 106.º). Não é pois pela circunstância de o artigo 109.º, n.º 2, estabelecer um prazo de vista de cinco dias que se tem de concluir que o prazo de alegações será também esse. Pelo contrário, tal nivelamento contrariaria a tendência geral da superioridade do prazo de alegações sobre o prazo de vista do Ministério Público.

A conclusão é pois a de que o elemento sistemático da interpretação confirma solidamente os resultados obtidos através do recurso aos elementos literais e históricos. À luz de todos eles, deve entender-se que o artigo 102.º da LPTA remete para o artigo 106.º deste diploma a regulação de todos os prazos de alegações no recurso fundado em oposição de acórdãos. Resta proceder agora ao «controlo teleológico» dos argumentos sistemáti-

cos, a fim de ver se a justeza sistemática não é mera aparência, ou seja, se aponta como cumpre para uma solução racional ⁽¹⁸⁾.

9. Na interpretação de que se trata, o *elemento teleológico* reside em saber qual dos dois prazos — cinco ou vinte dias — se revela mais razoável para as alegações tendentes a demonstrar e a refutar a existência da oposição de acórdãos.

O primeiro ponto de apoio em que nos havemos de firmar reside na verificação de que, em geral, o legislador processual administrativo se inclina para um prazo de alegação mais extenso do que os estabelecidos na lei de processo civil. O prazo é de vinte dias nos recursos contenciosos de anulação perante os S.T.A. (*artigo 34.º do RSTA*) e de dez a trinta dias nos recursos perante os tribunais administrativos de círculo (*Código Administrativo, artigo 848.º, § único*). Nos recursos ordinários das decisões jurisdicionais (isto é, pelo menos naqueles que se processam como recurso de agravo), é de vinte dias (*artigo 106.º da LPTA*). No Código de Processo Civil, o prazo para as alegações em recurso de agravo é apenas de oito dias (*artigo 743.º, n.º 1*). Poderia eventualmente argumentar-se que, apesar de o artigo 102.º da LPTA mandar processar os recursos ordinários das decisões jurisdicionais como recursos de agravo, no respeitante a prazo de alegações o «lugar paralelo» indicado seria o artigo 705.º do Código de Processo Civil, que fixa entre dez e vinte dias o prazo para alegações, visto ser a apelação o processo em que se revê uma decisão que conheceu do mérito da causa. Não interessa saber se esta razão é pertinente, visto que, de todo o modo, temos um prazo fixo de vinte dias no recurso em contencioso administrativo ⁽¹⁹⁾ perante um prazo de processo civil que, podendo chegar aos vinte dias, também se poderá ficar pelos dez.

⁽¹⁸⁾ Cfr. CANARIS, *Pensamento Sistemático e Conceito de Sistema na Ciência do Direito*, Lisboa, 1989, pp. 187 e 190.

⁽¹⁹⁾ Com excepção do prazo para as alegações perante os TAC. Mas, aqui, se o prazo pode ser de dez dias, também o poderá ser de trinta, o que continua a reflectir uma tendência do legislador processual administrativo para dilatar o prazo relativamente aos limites máximos do Código de Processo Civil (*artigo 848.º, § único, do Código Administrativo*).

A tradicional propensão do legislador administrativo para conceder prazos de alegação mais extensos que os da lei de processo civil obedece por certo a razões que se prendem com as diferentes situações vividas no Contencioso Administrativo e na jurisdição cível. Várias se podem descortinar sem que se pretenda levantar um elenco completo.

A advocacia portuguesa não conhece ainda uma especialização profissional legalmente organizada. A maioria dos advogados que intervêm perante os tribunais administrativos não são nem têm de ser especialistas de Direito Administrativo — ao contrário do que se pressupõe relativamente aos juizes e magistrados do Ministério Público. Carecem pois de tempo para o estudo de questões jurídicas que escapam ao âmbito daquelas com que lidam habitualmente.

Mas mesmo os magistrados e os advogados que em termos factuais (e não jurídicos) poderão ser considerados especialistas do Direito Administrativo se defrontam com uma dificuldade muito menos conhecida nos tribunais comuns, que emerge da enorme quantidade da legislação que integra o corpo normativo do ordenamento jurídico-administrativo e do ritmo acelerado da sua evolução. Em vez de ser um corpo de princípios e normas relativamente homogéneo e estabilizado — como são o Direito Civil, o Direito Comercial e o Direito Processual Civil — o Direito Administrativo cobre sectores variadíssimos e por vezes altamente especializados da vida social, em mutação constante por razões de ordem política, económica e tecnológica. Os casos trazidos aos tribunais administrativos recobrem pois uma gama de problemas extremamente diversificada e requerem em média mais estudo e mais demorada reflexão. Ora esse é precisamente o trabalho que se desenvolve ao longo da preparação de uma alegação. E escusado seria sublinhar a sua enorme importância para ajudar o juiz a formar uma decisão correcta e proporcionar assim um efectivo contributo das partes para a satisfação do interesse público da justa composição das lides e da garantia jurisdiccional da legalidade administrativa.

Por outro lado, a importância das alegações em processo administrativo acresce dada a quase exclusiva utilização de prova documental. Isto, bem entendido, nos casos — e muitos são mesmo

em segunda instância (artigo 21.º do ETAF) — em que o tribunal conhece da matéria de facto. No processo civil, as alegações sobre a matéria de facto têm lugar antes da resposta do tribunal aos quesitos que integram o questionário. Em recurso, ela apenas poderá ser discutida pontualmente a propósito do modo como o juiz especificou e quesitou ou da maneira como foram proferidas determinadas respostas aos quesitos. No processo administrativo (se exceptuarmos aquele que se tramita nos termos da alínea a) do artigo 24.º da LPTA, e muitas vezes nem sequer esse, visto que o juiz considera no saneador que o processo já fornece elementos para a decisão, não elabora questionário e ordena às partes que aleguem por escrito), é na sentença que se fixa a matéria de facto e as alegações são simultaneamente de facto e de direito, sendo nelas que recorrentes e recorridos elaboram sobre a matéria fornecida pelo processo instrutor e restante documentação junta aos autos.

Não faltam portanto elementos que tornam racional a preferência do legislador processual administrativo por prazos de alegação mais extensos que os da lei de processo civil.

10. Poderá dizer-se que, no tocante à apreciação da matéria de facto, não varia de modo notável o papel das alegações sobre a existência de oposição de julgados em processo civil e em contencioso administrativo. Em ambos a matéria se encontra fixada em decisão anterior e pesa sobre os recorrentes o ónus de convencer o tribunal da identidade fáctica das situações concretas sobre que incidiram os arestos que hipoteticamente se contradizem. Servem porém as restantes razões invocadas na rubrica anterior para justificar o alargamento, em contencioso administrativo, do prazo de cinco dias estabelecido pelo n.º 3 do artigo 765.º do Código de Processo Civil. A mais elevada quantidade dos diplomas legais que poderão proceder à regulamentação jurídica discutida, a sua maior dispersão pela escala das fontes de direito dada a especial importância da norma regulamentar na disciplina das situações jurídico-administrativas, a gama diversificadíssima dos objectos de regulação agravam objectivamente, em face à discussão dos temas dos ramos consagrados do Direito Privado, as dificuldades sentidas em contencioso admi-

nistrativo na elaboração da alegação tendente a demonstrar (ou a refutar) a verificação dos requisitos exigidos para a oposição de acórdãos. Parece-nos legítimo perguntar se, mesmo em processo civil, o prazo de cinco dias não será curto para o efeito a que se destina. Seja-o ou não perante o Supremo Tribunal de Justiça, é-o no entanto com certeza no processo diante do Supremo Tribunal Administrativo, dadas as diferentes naturezas dos diplomas legais e outras regras que um e outro usualmente aplicam e a impossibilidade da generalizada especialização dos advogados em Direito Administrativo material e processual.

Cabe ainda acrescentar que a comparação dos acórdãos do STA é mais difícil que as do STJ. A publicação integral dos primeiros faz-se com maior atraso, o que obriga em certos casos a buscas morosas e complicadas se se quiser dispor do texto de um aresto que se sabe opor-se àquele que se impugna.

Tudo isto demonstra à evidência que o prazo de cinco dias seria excessivamente curto para a alegação em contencioso administrativo, ainda que o não fosse no processo civil. E os inconvenientes decorrentes da extensão demasiado pequena não se reflectiriam apenas na esfera dos interesses substantivos dos recorrentes e, por via dela, no grau de satisfação do interesse público da justa composição das lides. No *ETAF*, é visível a alta relevância reconhecida pelo legislador ao *escopo da uniformização da jurisprudência administrativa*. Basta que se consultem disposições como as dos artigos 23.º, n.ºs 2 e 5, 25.º, n.º 4 e 27.º, n.º 4 para compreender o *elevado valor normativo do fim da unidade de aplicação do Direito pelo Supremo Tribunal Administrativo*. Ora as alegações das partes no recurso fundado em oposição de acórdãos — e não apenas as alegações sobre a questão de direito, mas também as vertentes sobre a existência de oposição de julgados, essencial à detecção dos casos em que tal unidade se quebrou — são instrumentais, num processo estruturado sobre o princípio do contraditório, à consecução da unidade de aplicação do Direito pelo Supremo Tribunal Administrativo.

No plano teleológico, é pois visível a razão do alargamento do prazo de alegação sobre a existência de oposição de acórdãos para além dos cinco dias para tal efeito atribuídos pela lei de processo civil. E assim é tanto mais quanto, a perfilhar-se o enten-

dimento oposto, se teria de considerar também que, julgada a existência de oposição, o prazo para a alegação sobre a questão de direito fosse apenas o de dez dias, igualmente fixado pelo Código de Processo Civil. Ora não parece que possa passar por uma cabeça juridicamente bem formada a ideia segundo a qual, sendo de vinte dias o prazo geral de alegação em contencioso administrativo, se justificaria a sua redução para metade precisamente quando, com a indispensável colaboração das partes, o Tribunal se prepara para exercer os especiais poderes que lhe assistem (especiais dada até a excepcional admissão de um terceiro grau de jurisdição e o possível alargamento da composição as formações competentes) no desempenho da tarefa do asseguramento da unidade de aplicação do Direito Administrativo.

11. Ao sentido do artigo 102.º da LPTA tal como nos parece resultar da interpretação literal, histórica, sistemática e teleológica, não pode ser estranho o enquadramento dessa norma no contexto constitucional de que mais proximamente depende. A conformação material do Direito Processual encontra a primeira linha da sua definição normativa na própria Constituição, através das exigências do princípio do Estado de Direito ali consagrado⁽²⁰⁾. Entre estas, conta-se o acesso dos administrados aos tribunais administrativos para efeito de recorrer com fundamento em ilegalidade dos actos administrativos que lhes lesem direitos ou interesses legalmente protegidos (Constituição, artigos 20.º, n.º 1, 214.º, n.º 3 e 268.º, n.º 4). A garantia de recurso contencioso — um direito fundamental processual imprescindível à concretização dos direitos fundamentais materiais — não se satisfaz com a disponibilidade teórica de meios de impugnação, requerendo antes a *efectividade dos meios de protecção jurídica*, medida em função das suas consequências de ordem prática⁽²¹⁾.

⁽²⁰⁾ Cfr. BADURA, *Staatsrecht*, Munique, 1986, p. 467.

⁽²¹⁾ Cfr. ACHTERBERG, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 2.ª ed., Heidelberg, 1986, p. 120; BACHOF, *Verfassungsrecht, Verwaltungsrecht, Verfahrensrecht in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts*, Vol. II, Tübingen, 1967, p. 137.

No seu notável *Acórdão de 20 de Abril de 1989*, a 1.ª Secção do STA (jul-

Sobretudo na Alemanha Federal, têm a doutrina e a jurisprudência discutido sobre a medida em que pode o excessivo encurtamento dos prazos processuais de caducidade anular tal efectividade. A ideia difundida é a de que se não podem fixar de antemão critérios absolutos. Haverá sim que averiguar perante cada caso se a dimensão do prazo impossibilita na prática o exercício da garantia constitucional (22). Dadas as razões antes alinhadas, temos algumas dúvidas de que um prazo de cinco dias para a alegação em causa em contencioso administrativo não seja de molde, dada a sua escassez, a inviabilizar, senão sempre em muitos casos, a garantia que o recurso com fundamento na oposição de acórdãos nominalmente representa. Mas não vale a pena entrar por este caminho, até porque não é líquido que a garantia de recurso contencioso inclua a necessidade de mais do que um grau de jurisdição. Desejariamos antes sublinhar que, a nosso ver, a *teoria da interpretação conforme à Constituição* (verfassungskonform Auslegung) não deverá significar apenas que, em face de uma pluralidade de sentidos consentidos pela letra de uma norma de lei ordinária, se haja de preferir aquele que se conforme com um imperativo constitucional a um outro que o viole. Para chegar a esta conclusão, não é preciso apelar para a superioridade material dos valores constitucionais e para a sua função orientadora da actividade legislativa, bastando recorrer aos parâmetros da interpretação sistemática, que assenta na rejeição das situações de contraditoriedade no sistema normativo (23). Para além desse limiar, a precedência da interpretação conforme com a Constituição pode e deve ser desenvolvida como fundamento da opção,

gando em subsecção) decidiu que, quando o artigo 20.º da Constituição garante o acesso aos tribunais para defesa dos direitos, ou o artigo 268.º garante o recurso contencioso, tem de entender-se que garantem uma defesa eficaz, e, um recurso eficaz, porque assim designadamente o impõe a sua integração e aplicação de harmonia com o artigo 8.º da Declaração Universal dos Direitos do Homem, por força do artigo 16.º, n.º 2, da Constituição (relator Conselheiro Pires Machado). É total a nossa concordância e veemente o nosso aplauso (Acórdãos Doutriniais, n.º 339, pp. 336 ss.).

(22) Cfr. BACHOF, ob. cit., p. 138; BADURA, ob. cit., p. 462.

(23) Cfr. ACHTERBERG, ob. cit., p. 317.

entre dois sentidos não violadores de lei fundamental, por aquele de entre eles que possa levar mais longe, isto é, conferir um maior grau de efectividade à realização do programa constitucional ⁽²⁴⁾. Ora, em face de tudo quanto escrevemos, não precisamos de explicar que, no tocante à plena efectividade do acesso aos tribunais administrativos, também a nível da impugnação das decisões jurisdicionais, o prazo do artigo 106.º da LPTA se revela mais adequado que o do n.º 3 do artigo 765.º do Código de Processo Civil.

⁽²⁴⁾ Cfr. GOMES CANOTILHO, *Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador*, Coimbra, 1982, pp. 405, 406 e 413 a 415.