Instituto de Investigação Científica Tropical, I. P.

Despacho (extracto) n.º 13 846/2005 (2.ª série). — Por despacho de 1 de Junho de 2005 do presidente do Instituto de Investigação Científica Tropical:

Carla Isabel Prego Figueira, assistente administrativa principal — designada, por conveniência de serviço, nos termos do n.º 2 do artigo 35.º do Decreto-Lei n.º 248/85, para exercer funções de secretariado com efeitos desde 1 de Junho de 2005, cessando o seu exercício a partir da mesma data a assistente administrativa especialista Cidalisa Pereira Ferreira.

1 de Junho de 2005. — O Vice-Presidente, *António José Lopes de Melo*.

MINISTÉRIO DA CULTURA

Instituto Português de Conservação e Restauro

Aviso n.º 6155/2005 (2.ª série). — Por despachos de 30 de Maio de 2005 do director do Centro Distrital de Segurança Social de Évora e da directora do Instituto Português de Conservação e Restauro de 6 de Junho de 2005:

Sónia Regina Cidade Loução, assistente administrativa principal do quadro do ex-Centro Regional de Segurança Social do Alentejo — transferida para a mesma categoria e carreira do quadro de pessoal do Instituto Português de Conservação e Restauro, aprovado pela Portaria n.º 288/2003, de 3 de Abril, com efeitos a partir de 1 de Setembro de 2005.

6 de Junho de 2005. — A Directora, *Ana Isabel Seruya*.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Acórdão n.º 46/2005/T. Const. — Processo n.º 260/2003. — Acordam na 2.ª Secção do Tribunal Constitucional:

A — **Relatório.** — Pereira & Bandarra, S. A., identificada com os sinais dos autos, recorreu para o Tribunal Central Administrativo da sentença proferida pelo Tribunal Tributário de Lisboa que julgou improcedente a impugnação judicial deduzida pela recorrente relativamente a uma correcção de liquidação de IRC relativo ao exercício de 1989 — de fl. 272 a fl. 281 —, «em virtude de com ela não se conformar quanto à matéria de direito, pois entende ter havido errónea apreciação dos factos provados e errónea qualificação jurídica [d]a aplicação do direito».

2 — Subidos os autos, o juiz relator do Tribunal Central Administrativo proferiu, em 17 de Setembro de 2001, o despacho que infra se transcreve:

«Julgo que a recorrente só discorda do entendimento do juiz acerca dos factos que deu como provados na sentença recorrida.

Com efeito, diz a alegação de recurso, ‘não merece qualquer censura a matéria fixada como provada’, mas ‘entende ter havido errada apreciação dos factos provados’ — cf. fl. 294.

Assim, afigura-se ser exclusivamente de direito a matéria versada no presente recurso, pelo que este Tribunal Central Administrativo não será competente em razão da hierarquia para dele conhecer. Sobre esta questão excepcional ouçam-se as partes, em 10 dias.»

3 — Respondeu a recorrente afirmando que «em face do disposto no artigo 280.º, n.º 1, do Código de Procedimento e Processo Tributário, será competente para conhecer do recurso o Supremo Tribunal Administrativo, Secção de Contencioso Tributário».

4 — Ouvidas as partes, o juiz desembargador relator proferiu, em 3 de Dezembro de 2001, decisão sumária onde julgou incompetente, em razão da hierarquia, o Tribunal Central Administrativo para conhecer do objecto do recurso, declarando competente, em consequência, a Secção de Contencioso Tributário do Supremo Tribunal Administrativo. Tal decisão assentou nos seguintes fundamentos:

«2 — Segundo o artigo 3.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho), a incompetência do tribunal, em qualquer das suas espécies, logra prioridade de conhecimento em relação a qualquer outra questão — cf. também o disposto no artigo 103.º do Código de Processo Civil.

Por outro lado, nos termos do artigo 45.º do Código de Processo Tributário, a infracção das regras de competência em razão da hierarquia e da matéria determina a incompetência absoluta do tribunal;

e a incompetência absoluta do tribunal é de conhecimento oficioso, podendo ser arguida pelos interessados ou suscitada pelo Ministério Público ou pelo representante da Fazenda Pública até ao trânsito em julgado da decisão final.

Dentro da competência material, os tribunais estão hierarquizados por um critério de divisão de funções.

A Secção de Contencioso Tributário deste Tribunal Central Administrativo compete funcionalmente conhecer dos recursos das decisões dos tribunais tributários de 1.ª instância, excepto quando o recurso tenha por exclusivo fundamento matéria de direito, situação em que a competência será, *per saltum*, da Secção de Contencioso Tributário do Supremo Tribunal Administrativo — cf. os termos das alíneas b) do n.º 1 do artigo 32.º e a) do n.º 1 do artigo 41.º, ambos do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (Decreto-Lei n.º 129/84, de 27 de Abril), na redacção do Decreto-Lei n.º 229/96, de 29 de Novembro, e também o que dispõe o artigo 167.º do Código de Processo Tributário.

Para aferir da competência do tribunal em razão da hierarquia, deve atender-se aos fundamentos do recurso, e, portanto, tem de olhar-se para as conclusões da respectiva alegação, onde se contém esses fundamentos, pois são elas que definem e delimitam o objecto do recurso — cf. os artigos 684.º, n.º 3, e 690.º, n.ºs 1 e 3, do Código de Processo Civil.

Se em tais conclusões não se questionar, por insuficiência, excesso ou erro, a matéria de facto considerada provada na decisão recorrida, mas apenas a interpretação ou a qualificação jurídica que desses factos foi feita naquela decisão, o recurso versa exclusivamente matéria de direito, não podendo ser conhecido por este Tribunal Central Administrativo, por força das sobreditas disposições legais — cf. a este respeito, de entre outros, o Acórdão, desta Secção deste Tribunal Central Administrativo, de 20 de Outubro de 1998, proferido no recurso n.º 567/98.

No caso *sub judicio*, basta ler e atentar no teor das conclusões da alegação do recurso, para logo concluirmos seguramente que em causa está apenas a interpretação e a aplicação da lei aos factos constantes da sentença recorrida — factos que não vêm questionados.

Com efeito, diz, inequivocamente, a ora recorrente, na sua alegação de recurso, que ‘a divergência entre a recorrente e a administração fiscal assenta unicamente na qualificação a dar no tratamento a conferir ao montante recebido pela impugnante pela venda da fracção A do prédio urbano sito na Avenida de 5 de Outubro, 115-115-C, em Lisboa, inscrito na matriz predial urbana da freguesia de Nossa Senhora de Fátima sob o artigo 1604’, e que ‘não merece qualquer censura a matéria fixada como provada’, antes ‘entende ter havido errada apreciação dos factos provados’.

A ora recorrente reitera, aliás, ‘que o recurso de apelação foi por si interposto da douda sentença’, ‘virtude de com ela não se conformar efectivamente quanto à matéria de direito’, pelo que ‘será competente para conhecer do recurso o Supremo Tribunal Administrativo, Secção do Contencioso Tributário’ — cf. fl. 311.

A divergência da ora recorrente relativamente à sentença recorrida reside apenas na interpretação que esta faz da lei e dos princípios legais que ela tem por aplicáveis ao caso.

Deste modo, o recurso versa exclusivamente matéria de direito, pelo que este Tribunal Central Administrativo é incompetente em razão da hierarquia para dele conhecer, cabendo essa competência à Secção de Contencioso Tributário do Supremo Tribunal Administrativo.»

5 — A recorrente foi notificada da decisão por carta registada enviada no dia 4 de Dezembro de 2001 — cf. fl. 315.

6 — Em 15 de Janeiro de 2002, o juiz desembargador relator proferiu um despacho de remessa dos autos para o Supremo Tribunal Administrativo — cf. fl. 316.

7 — No Supremo Tribunal Administrativo, após ter sido considerado, em 8 de Maio de 2002, que o processo estava «pronto para julgamento», foi prolatado um despacho, datado de 3 de Julho de 2002, onde se afirma que:

«A remessa do processo ao Supremo Tribunal Administrativo dependia de requerimento do recorrente (artigo 18.º, n.º 2, do Código de Procedimento e Processo Tributário).

Esse requerimento não foi feito.

Trata-se de uma irregularidade processual, pelo que ordeno a remessa do processo ao Tribunal Central Administrativo, nos termos do artigo 19.º do Código de Procedimento e Processo Tributário.»

8 — A recorrente, notificada do teor desse despacho, apresentou, ao abrigo do disposto nos artigos 9.º e 111.º, n.º 2, da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos, reclamação para a conferência, com base na seguinte argumentação:

«1 — O doudo despacho de que ora se reclama determina que os autos baixem ao Tribunal Central Administrativo, em virtude de ter sido apurado que o recorrente não apresentou o requerimento a que

se refere o artigo 18.º, n.º 2, do Código de Procedimento e Processo Tributário, tratando-se de uma irregularidade processual.

2 — O recorrente não se conforma com este despacho, porquanto considera que tal irregularidade há muito se encontra sanada, quer pela remessa que foi feita pelo Tribunal Central Administrativo, quer pelo douto despacho, de fl. 321, do Ex.º Sr. Juiz Conselheiro Relator que o considerou pronto para julgamento, quer, ainda, pelo interesse em agir demonstrado pelo recorrente.

3 — Com efeito, no requerimento de fl. 311, a recorrente considerou ser o Supremo Tribunal Administrativo competente para conhecer o recurso de apelação que instaurou, demonstrando, assim, o seu interesse em agir junto daquele Tribunal.

4 — Em 22 de Fevereiro de 2002, a recorrente foi notificada da distribuição do recurso nesse Supremo Tribunal e para efectuar o preparo inicial, o que fez, renovando, assim, o seu interesse em agir.

5 — Concluso que foram os autos ao Ex.º Sr. Juiz Conselheiro Relator em 16 de Abril de 2002, veio este a proferir despacho, em 8 de Maio de 2002, de visto e pronto para julgamento.

6 — Considera a recorrente que, ao ter sido proferido este despacho de 8 de Maio de 2002, o Sr. Juiz Conselheiro Relator aceitou a competência do Supremo Tribunal Administrativo e sanou as irregularidades processuais anteriores.

7 — Acresce que, no entender da recorrente, as normas processuais devem ser interpretadas e aplicadas segundo o princípio constitucional de acesso ao direito e à tutela jurisdiccional efectiva (artigo 20.º da Constituição da República), pelo que, *in casu*, deverá a norma processual ser interpretada e aplicada de modo a salvaguardar-se o interesse em agir da recorrente, isto é, considerar-se sanada a irregularidade processual.

8 — Assim, pelos actos e despachos descritos e praticados no âmbito deste recurso, entende a recorrente que o Supremo Tribunal Administrativo aceitou a competência para conhecer do recurso, devendo considerar-se suprida a irregularidade processual agora invocada como fundamento do despacho reclamado.

9 — Requer, em consequência, a recorrente que seja revogado o despacho reclamado e o recurso inscrito na tabela para julgamento.»

9 — O Supremo Tribunal Administrativo, por Acórdão de 19 de Fevereiro de 2003, indeferiu a reclamação para a conferência, estribando-se na seguinte fundamentação:

«Não há dúvida [de] que a recorrente, após a decisão do Tribunal Central Administrativo a declarar-se incompetente, não apresentou o requerimento a requerer a remessa dos autos a este Supremo Tribunal Administrativo, como exige o artigo 18.º, n.º 2, do Código de Procedimento e Processo Tributário.

Não há dúvida [de] que foi o relator que, oficiosamente, mandou remeter o processo a este Supremo Tribunal Administrativo, sem que norma alguma dê esses poderes oficiosos aos relatores do Tribunal Central Administrativo.

Não há dúvida [de] que foram praticadas duas irregularidades falta de requerimento e falta de poderes oficiosos de remessa do processo a este Supremo Tribunal Administrativo.

Este Supremo Tribunal Administrativo não tem poderes para suprir o requerimento nem pode dispensar o despacho [d]o relator a deferir esse requerimento.

Logo, há uma irregularidade que este Supremo Tribunal Administrativo não pode sanar, pelo que se verificam os pressupostos de aplicação do disposto no artigo 19.º do Código de Procedimento e Processo Tributário: mandar baixar o processo para as irregularidades serem supridas, se ainda puderem sê-lo.

Foi o que fez o relator no seu despacho de fl. 321 — cumpriu rigorosamente o disposto no artigo 19.º do Código de Procedimento e Processo Tributário.

O que vai acontecer depois, no Tribunal Central Administrativo, não compete a este Supremo Tribunal Administrativo estar a adiantar.»

10 — Inconformada com esta decisão, vem agora a recorrente interpor, ao abrigo da alínea b) do n.º 1 do artigo 70.º da Lei n.º 28/82, de 15 de Novembro, na sua actual versão, recurso de fiscalização concreta da constitucionalidade, porquanto «o acórdão em crise aplicou a norma que se extrai do artigo 18.º, n.º 2, do Código de Procedimento e Processo Tributário, no sentido de que, tendo o recurso sido enviado oficiosamente pelo Tribunal Central Administrativo para o Supremo Tribunal Administrativo, não tem este tribunal superior poderes para suprir o requerimento a requerer a remessa dos autos ao Supremo Tribunal Administrativo, nem pode dispensar o despacho do relator a deferir esse requerimento, norma aquela que viola as regras constitucionais do artigo 20.º da Constituição.»

11 — Admitido o recurso, a recorrente, sustentando que «é, pois, inconstitucional a norma que se extrai do artigo 18.º, n.º 2, do Código de Procedimento e Processo Tributário, na interpretação segundo a qual o relator do Tribunal *a quo* não pode remeter o processo

para o Tribunal *a[d] quem* oficiosamente, carecendo sempre de requerimento do particular, por violação das normas e dos princípios constitucionais presentes nos artigos 20.º e 13.º da Constituição», sintetiza a sua motivação nas seguintes conclusões:

«1 — O ora recorrente viu o seu recurso não ser apreciado pelo tribunal competente, porque, segundo interpretação do Supremo Tribunal Administrativo de fl. [...], ao relator do tribunal recorrido é vedado enviar oficiosamente o processo ao tribunal *ad quem*, mesmo depois de o recorrente se ter manifestado expressamente como sendo este o competente, fazendo, assim, uma interpretação da norma que se extrai do artigo 18.º, n.º 2, do Código de Procedimento e Processo Tributário.

2 — Esta interpretação da norma é inconstitucional porque viola o princípio do acesso ao direito e aos tribunais (artigo 20.º da Constituição) e o princípio da igualdade (artigo 13.º da Constituição), ao limitar sem justificação no processo tributário o direito ao recurso, limitação sem paralelismo no processo civil e administrativo.

3 — A referida interpretação normativa está viciada com inconstitucionalidade material, directa e por acção, numa clara e evidente violação de direitos e princípios constitucionalmente tutelados, como sejam o do direito à acção, da igualdade e da justiça, com consagração, os dois primeiros, nos artigos 20.º e 13.º da Constituição e o terceiro com consagração nos artigos 1.º, 2.º e 9.º da Constituição.»

Corridos os vistos, cumpre agora decidir.

B — **Fundamentação.** — 12 — A questão de constitucionalidade suscitada pelo recorrente vem delimitada em torno da «norma que se extrai do artigo 18.º, n.º 2, do Código de Procedimento e Processo Tributário, na interpretação segundo a qual o relator do tribunal *a quo* não pode remeter o processo para o tribunal *a[d] quem* oficiosamente, carecendo sempre de requerimento do particular, por violação das normas e dos princípios constitucionais presentes nos artigos 20.º e 13.º da Constituição».

Tal constitui, de facto, a *ratio decidendi* do juízo agora impugnado. Contudo, importa começar por precisar que tal norma acaba por resultar da conjugação do artigo 18.º, n.º 2, do Código de Procedimento e Processo Tributário com o disposto no artigo 19.º do mesmo diploma, pelo que, para a decisão do presente problema, cumpre efectuar a transcrição de ambos os preceitos legais.

Dispõe o artigo 18.º, n.ºs 1 e 2, que:

«1 — A decisão judicial da incompetência territorial implica a remessa oficiosa do processo ao tribunal competente no prazo de quarenta e oito horas.

2 — Nos restantes casos de incompetência, pode o interessado, no prazo de 14 dias a contar da notificação da decisão que a declare, requerer a remessa do processo ao tribunal competente.»

Por sua vez, o artigo 19.º afirma que:

«O tribunal ou qualquer serviço da administração tributária para onde subir o processo, se nele verificar qualquer deficiência ou irregularidade que não possa sanar, mandá-lo-á baixar para estas serem supridas.»

No juízo da recorrente, a norma *em crise* colidiria, na essência, com «o princípio constitucional de acesso ao direito e à tutela jurisdiccional efectiva (artigo 20.º da Constituição da República), violando também o princípio «da igualdade e da justiça», constitucionalmente tutelados.

Tal é, pois, o que importa apurar.

13 — Como foi já salientado pela jurisprudência deste Tribunal, «não obstante a Constituição da República não adiantar expressamente nenhum princípio em matéria de recursos, tal matéria não é constitucionalmente neutra nem significa que a lei possa discipliná-la de forma arbitrária» (cf. os Acórdãos n.ºs 51/88, publicado in *Diário da República*, 2.ª série, de 22 de Agosto de 1988, e in *Acórdãos do Tribunal Constitucional*, 11.º vol., pp. 597 e segs., e 199/96, inédito).

Assim, tem-se por certo que se é verdade que o legislador ordinário goza de uma ampla esfera de liberdade na conformação do sistema de recursos nos diversos âmbitos dogmáticos do direito também não pode negar-se que a imposição de regras processuais manifestamente inapropriadas, desrazoáveis e arbitrárias se lhe encontra constitucionalmente vedada, de molde a garantir uma adequada efectivação do direito de acesso à justiça e aos tribunais.

Ora, no que toca à garantia constitucional de acesso ao direito e à justiça, o Tribunal Constitucional já teve, por diversas vezes, oportunidade de explicitar quais são as suas exigências, para o efeito de com elas confrontar normas que impõem ónus processuais, resultando da consideração de tal jurisprudência que não é incompatível com a tutela constitucional do acesso à justiça a imposição de ónus processuais às partes, desde que, na linha do que supra se referiu, tais encargos não sejam nem arbitrários nem desproporcionados, quando confrontada a conduta imposta com a consequência desfavorável atribuída à correspondente omissão.

Em jeito exemplificativo, atente-se nos Acórdãos n.ºs 122/2002 e 255/98, publicados, respectivamente, no *Diário da República*, 2.ª série, de 29 Maio de 2002 e de 6 de Novembro de 1998 (este último também in *Acórdãos do Tribunal Constitucional*, 39.º vol., p. 495).

Explicitou-se no primeiro aresto que:

«O direito processual constitui um encadeamento de actos com vista à consecução de um determinado objectivo, qual seja o de se obter uma decisão judicial que componha determinado litígio, o que, conseqüentemente, impõe, por um lado, que as 'partes' assumam posições equiparadas para desfrutarem de igualdade processual para discreatear sobre as razões de facto e de direito apresentadas por uma e outra (cf., sobre o ponto, Manuel de Andrade, *Noções Elementares de Processo Civil*, t. 1, pp. 364 e 365, e Acórdão n.º 223/95, deste Tribunal, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, de 27 de Junho de 1995), e, por outro, para se alcançar uma justa e equitativa decisão, mister é que haja determinada disciplina, para, além de mais, se conseguir que a composição do litígio se não 'perca' por razões ligadas a livre alvedrio das mesmas 'partes', alvedrio esse que, no limite, poderia conduzir a uma 'eternização' de actos com repercussão na não razoabilidade da tomada de decisão em tempo útil.

Daí que o processo, todo o processo — aqui se incluindo, obviamente, o processo civil —, para além de dever ser um *due process of law* (v., de entre outros, os Acórdãos n.ºs 249/97 e 514/98 deste Tribunal, publicados no *Jornal Oficial*, 2.ª série, de 17 de Maio de 1997 e de 10 de Novembro de 1998, respectivamente), tenha de obedecer a determinadas formalidades que, elas mesmas, não podem deixar de ser consideradas, numa certa perspectiva, como constituindo, inclusivamente, factores ou meios de segurança, quer para as 'partes' quer para o próprio tribunal.

As formalidades processuais ou, se se quiser, os formalismos, os ritualismos, os estabelecimentos de prazos, os requisitos de apresentação das peças processuais e os efeitos cominatórios são, pois, algo de inerente ao próprio processo. Ponto é, porém, que a exigência desses formalismos se não antolhe como algo que, mercê da extrema dificuldade que apresenta, vai representar um excesso ou uma intollerável desproporção, que, ao fim e ao resto, apenas serve para acenualmente dificultar o acesso aos tribunais, assim deixando, na prática, sem conteúdo útil a garantia postulada pelo n.º 1 do artigo 20.º da Constituição.

Afora casos como esse, a exigência das formalidades processuais não poderá, destarte, ser vista como a prescrição de obstáculos à livre e desmedida actuação processual das 'partes'.»

E, nessa mesma linha, já antes o Acórdão n.º 255/98 havia precisamente explicitado que:

«As opções de legislador ordinário ao regular o processo de um determinado ramo de direito são variadas, reconhecendo a jurisprudência constitucional uma ampla liberdade de conformação àquele, desde que esteja garantido às partes o acesso a, pelo menos, um grau de jurisdição. Salvo no que toca ao processo penal, a liberdade de conformação do legislador na estruturação dos pressupostos de recorribilidade das decisões para outras instâncias — quando existentes — tem como limite a observância escrupulosa dos princípios da igualdade e da proporcionalidade (cf. sobre o sentido desta jurisprudência, por último, Miguel Teixeira de Sousa, *Estudos sobre o Novo Processo Civil*, 2.ª ed., Lisboa, 1997, de p. 376 a p. 380, e o Acórdão n.º 673/95, do Tribunal Constitucional, in *Diário da República*, 2.ª série, n.º 68, de 20 de Março de 1996).

Este entendimento é sublinhado, de resto, nas alegações da entidade recorrente, quando se sintetiza aí a orientação da jurisprudência constitucional:

«[...] quando a lei de processo preveja que o acesso aos tribunais possa realizar-se em mais de um grau, terá o legislador ordinário de abrir a todas essas várias e sucessivas vias judiciárias, garantindo que o direito ao recurso possa efectivar-se sem discriminação alguma, designadamente quanto aos economicamente carenciados. Do mesmo modo que lhe não é constitucionalmente lícito estabelecer restrições arbitrárias ou desproporcionadas que eliminem o direito ao recurso em determinados processos ou situações, impondo um regime discriminatório, não legitimado por justificação objectiva plausível — e portanto violador do princípio da igualdade; ou proceder a uma redução intollerável ou arbitrária do direito ao recurso, suprimindo 'em bloco' o próprio sistema vigente à data da entrada em vigor da Constituição da República Portuguesa e, de algum modo, nela implicitamente consagrado através da escalonada previsão de uma hierarquia dos vários órgãos jurisdicionais a que alude a lei fundamental.»

Na verdade, um regime tão estrito parece justificar-se pela necessidade de impedir que recaia sobre o tribunal a necessidade de se substituir às partes, exercendo como que uma tutela substitutiva, bem como pela necessidade de evitar uma displicência processual das partes e dos seus representantes, de modo que não sejam praticados actos inúteis nem se gerem incidentes processuais escusados.»

Tendo assim em consideração tais linhas de força, direccionadas à composição e delimitação da esfera tutelar que a Constituição assinala ao direito de acção junto dos tribunais, deve reter-se que a exigência constante do artigo 18.º, n.º 2, do Código de Procedimento e Processo Tributário — impondo que nos casos de incompetência (não territorial) do tribunal seja o interessado a requerer a remessa do processo ao tribunal competente no prazo de 14 dias —, não se afigura arbitrária, desrazoável ou manifestamente gravosa em termos de precludir o direito de acção e o acesso a uma tutela jurisdicional efectiva.

Tal regime — que já constava da anterior regulamentação processual fiscal (artigo 47.º do Código de Processo Tributário), seguindo de perto o disposto na Lei de Processo dos Tribunais Administrativos (artigo 4.º da Lei de Processo dos Tribunais Administrativos) — encontra um claro fundamento e justificação porquanto transfere para os interessados uma ponderação quanto ao prosseguimento da acção quando estão em causa conteúdos que contêm com a competência dos tribunais em razão da *matéria* e da *hierarquia* e que determinam a incompetência absoluta do tribunal —, assim se permitindo que seja a parte interessada a decidir, em função da avaliação das condições objectivas e subjectivas determinantes da interposição de recurso, se pretende levar o litígio ao conhecimento do tribunal competente ou se, deixando transitar em julgado o despacho que declare a incompetência do tribunal, se conforma com tal decisão, sem que com isto tenha de requerer a não remessa ao tribunal superior.

Não se afigura, pois, desrazoável e sem fundamento o ónus que impõe ao interessado que, uma vez notificado da decisão que declare a incompetência do tribunal, requeira a remessa dos autos ao tribunal competente, para que o julgamento da causa aí se realize, nem, do mesmo passo, se pode considerar tal ónus processual como desproporcionado — mesmo considerando aqui o prazo estabelecido para a apresentação do requerimento (que, aliás, permite claramente a prática do acto em tempo útil) —, no sentido de fazer recair sobre a parte a satisfação de um encargo desmesurado, limitador ou impeditivo do acesso ao recurso, cabendo assim na esfera de liberdade do legislador quanto à modelação do sistema de recursos que a Constituição acaba por autorizar.

14 — Não se ignora que a recorrente acaba por se insurgir de forma mais peremptória ou imediata contra a norma que, na ausência de tal requerimento e em face da remessa oficiosa dos autos ao Supremo Tribunal Administrativo, fundamentou a decisão de esse Tribunal ordenar a remessa do processo ao Tribunal Central Administrativo, para, nos termos do artigo 19.º do Código de Procedimento e Processo Tributário, ser suprida tal irregularidade.

Contudo, também esta norma — na qual o Tribunal *a quo* louvou a *ratio decidendi* do juízo recorrido —, em relação próxima com a justificação já apresentada no ponto anterior, não contraria qualquer imperativo constitucional, máxime importando uma insustentável preclusão do direito de acção, vedando de forma insustentável o acesso aos tribunais.

Na verdade, o cumprimento da norma sindicanda assentou, *tout court*, na consideração de que o acto ou diligência em falta não podia ser praticado pelo tribunal ora recorrido — pelo facto de o Supremo Tribunal Administrativo «não ter poderes para suprir o requerimento» nem para «dispensar o despacho do relator a deferir esse requerimento», assim se ordenando que os autos fossem devolvidos ao Tribunal Central Administrativo «para as irregularidades serem supridas, se ainda puderem sê-lo».

Neste ponto há que reconhecer que a justificação para a exigência do requerimento exigido pelo artigo 18.º, n.º 2, do Código de Procedimento e Processo Tributário não pode deixar de ser também aqui mobilizável no sentido da não admissibilidade da remessa oficiosa dos autos com a afirmação da conseqüente irregularidade.

Assim, da interpretação normativa sufragada pelo Supremo Tribunal Administrativo, ao exigir o cumprimento de um ónus processual legalmente estabelecido e cuja imposição deve ter-se por admissível face ao conteúdo normativo dos preceitos constitucionais, não pode extrair-se que saia afectada intolavelmente a garantia do acesso aos tribunais, porquanto tal norma, assim interpretada, não obstaculiza, *de per se*, o acesso à decisão jurisdicional do problema controvertido, posto que dela apenas resulta a afirmação da competência do Tribunal Central Administrativo quanto à sobredita irregularidade, tendo o Supremo, de resto, afirmado explicitamente que «o que vai acontecer depois, no Tribunal Central Administrativo, não compete [...] estar a adiantar».

Nesta perspectiva, e porque na dimensão normativa aplicada não está sequer antecipada qualquer solução normativa concernente à eventual impossibilidade de cumprimento do referido ónus de apresentação do requerimento, em cuja projecção a recorrente pudesse ter fundado quaisquer expectativas, não será também de considerar que ela afecte o princípio da tutela da confiança, insito no princípio do Estado de direito democrático (cf. sobre tal princípio, na jurisprudência do Tribunal, os Acórdãos n.ºs 287/90 e 232/91, publicados in *Acórdãos do Tribunal Constitucional*, respectivamente 17.º vol.,

pp. 159 e segs., e 19.º vol., pp. 341 e segs., e 299/95 e 499/99, publicados no *Diário da República*, 2.ª série, respectivamente de 22 de Julho de 1995 e de 12 de Fevereiro de 2000; especificamente sobre o problema da tutela da confiança relativamente ao estabelecimento de prazos de caducidade, v. o Acórdão n.º 554/2003, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, de 18 de Fevereiro de 2004).

15 — É certo que o recorrente veio, num momento anterior ao da decisão do Tribunal Central Administrativo em que se julgou incompetente para o conhecimento da causa — em sequência do incidente suscitado pelo desembargador relator —, reconhecer expressamente como competente o Supremo Tribunal Administrativo.

Não está, porém, em causa uma interpretação que, ao julgar suficiente tal manifestação do recorrente, ordenasse e determinasse a subida dos autos considerando *requerida* a respectiva remessa, não tendo sido essa a interpretação dada pelo Supremo Tribunal Administrativo, que na ausência do despacho a deferir a remessa dos autos a considerou *oficiosa*.

Nem está em causa uma outra interpretação por aplicação da qual o Supremo Tribunal Administrativo tivesse considerado que a peça processual de fl. 311 (de 27 de Setembro de 2001) — resposta à questão prévia da incompetência em razão da hierarquia — corporizava já o requerimento exigido pelo artigo 18.º, n.º 2, do Código de Procedimento e Processo Tributário, ou sequer se essa interpretação não teria sido a mais adequada no caso dos autos.

Concordando com o alegado pelo recorrente quando este afirma que «o direito de acesso aos tribunais, consagrado de modo ímpar no artigo 20.º da Constituição, inclui no seu conteúdo conceptual, de entre outros, a proibição de indefesa, que consiste na privação ou limitação do direito de defesa do particular perante os órgãos administrativos ou judiciais [...] A violação do direito à tutela judicial efectiva, do ponto de vista da limitação do direito de defesa[s], verificar-se-á sobretudo quando a não observância de normas processuais [...] acarreta a impossibilidade de o particular exercer os seus direitos de alegar, daí resultando prejuízos efectivos para os seus direitos», o certo é que a exigência de cumprimento das regras processuais por parte do Supremo Tribunal Administrativo, em que se consubstanciou a norma aplicada pela decisão recorrida, não dificulta — em termos que devam ter-se por injustificados — nem impede — atendendo ao sentido prático que dela emerge — o acesso aos tribunais.

Basta, para o concluir, verificar que o tribunal de 2.ª instância, perante a referida peça processual de fl. 311, poderia não se considerar obrigado a efectuar a remessa dos autos ao Supremo Tribunal Administrativo, e que, tendo-o feito, não é de excluir que a recorrente tivesse podido insurgir-se contra a remessa oficiosa.

Não pode, pois, dizer-se que a exigência de requerimento não teria desempenhado qualquer função processualmente útil.

Nestes termos, sendo constitucionalmente justificável a solução legal supraconsiderada e havendo justificação para a não imposição da remessa oficiosa em face do particular regime de incompetência que está em causa, não pode afirmar-se que a norma aplicada pelo tribunal *a quo* redunde num formalismo desproporcionado, arbitrário, injustificável e atentatório dos direitos que assistem à recorrente.

16 — Por fim, quanto à pretensa violação do princípio da igualdade, pode afirmar-se que não se vislumbra que a norma aplicada pela decisão recorrida padeça de inconstitucionalidade por atentar especificamente contra o disposto no artigo 13.º, designadamente por criar (ou redundar em) uma situação de desigualdade arbitrária ou discriminatória em relação a casos ou situações que devam ter-se por materialmente análogas, para além do que já se deixou firmado quanto à própria configuração do pertinente sistema legal.

Com relevo para tal questão, o recorrente afirma, nas suas alegações, que «a diferença de tratamento é gritante, o Estado impõe uma regra manifestamente original no processo em que ele próprio é parte, regra que o beneficia de modo injustificado face às regras em qualquer outro tipo de processo. Ora, não se descobre fundamento material para tal diferença de regimes que leva à preterição do direito de acção e ao contraditório».

Contudo, também tal argumento não procede.

Em primeiro lugar, a norma sindicanda não conduz à preterição do direito de acção e ao exercício do contraditório. Não o faz quando estipula um condicionamento — não desproporcionado, inútil ou arbitrário — para a remessa dos autos ao tribunal competente nem tão-pouco quando considera insanável tal irregularidade, limitando-se a remeter para o Tribunal Central Administrativo um juízo sobre tal questão.

Depois, como decorre do teor normativo do preceito legal, tal exigência não cria qualquer diferença de tratamento entre o Estado e os particulares, porquanto a norma impõe a todos «os interessados» o referido ónus, além de que tal regra, como se explicitou, não só é, de todo, «manifestamente original» como também encontra uma clara razão de ser em face do tipo de incompetência que está em causa.

Finalmente, e também pelos motivos já expostos, a norma sindicanda, só por si, não «beneficia [o Estado] de modo injustificado

face às regras em qualquer outro tipo de processo», pois, sempre que estiver em causa a incompetência absoluta do tribunal, sempre se mantêm, nos termos dos artigos atrás referidos, a exigência de que a remessa seja feita a requerimento *do interessado*, não ficando também aquele liberto do cumprimento desse ónus processual.

C — **Decisão.** — 17 — Destarte, por tudo o exposto, o Tribunal Constitucional decide negar provimento ao recurso.

Custas pela recorrente com 15 unidades de conta de taxa de justiça.

Lisboa, 26 de Janeiro de 2005. — *Benjamim Rodrigues* (relator) — *Paulo Mota Pinto* — *Maria Fernanda Palma* (vencida, por me parecer manifesta a violação do princípio da proporcionalidade) — *Mário José de Araújo Torres* (vencido, nos termos da declaração de voto junta) — *Rui Manuel Moura Ramos*.

Declaração de voto

1 — Votei vencido por entender que a interpretação normativa impugnada viola o direito de acesso aos tribunais, na perspectiva do «princípio da funcionalidade e proporcionalidade dos ónus, cominações e preclusões impostos pela lei de processo às partes».

Como assinala Carlos Lopes do Rego («Os princípios constitucionais da proibição da indefesa, da proporcionalidade dos ónus e cominações e o regime da citação em processo civil», em *Estudos em Homenagem ao Conselheiro José Manuel Cardoso da Costa*, Coimbra, Coimbra Editora, 2003, de p. 835 a p. 859), «a garantia da via judiciária — insita no artigo 20.º da Constituição e a todos conferida para tutela e defesa dos direitos e interesses legalmente protegidos — envolve não apenas a atribuição aos interessados legítimos do direito de acção judicial [...] mas também a garantia de que o processo, uma vez iniciado, deve subordinar-se a determinados princípios e garantias fundamentais: os princípios da *igualdade*, do *contraditório* e (após a revisão constitucional de 1997) a regra do *'processo equitativo'*, expressamente consagrada no n.º 4 daquele preceito constitucional». O referido autor destaca ainda o «princípio da *funcionalidade e proporcionalidade* dos ónus, cominações e preclusões impostos pela lei de processo às partes», o qual, no seu entender, «pode fundar-se cumulativamente no princípio da *proporcionalidade das restrições* (artigo 18.º, n.ºs 2 e 3, da Constituição) ao direito de acesso à justiça, quer na própria regra do *processo equitativo*». Da análise da jurisprudência do Tribunal Constitucional sobre esta garantia da via judiciária, o autor citado extrai a proposição de que:

«[...] os regimes adjectivos que prescrevem requisitos de natureza estritamente procedimental ou 'formal' dos actos das partes — isto é, conexonados, não propriamente com a formulação essencial das pretensões ou impugnações dos litigantes mas tão-somente com o modo de apresentação ou exposição dos respectivos conteúdos — devem:

- Revelar-se *funcionalmente adequados* aos fins do processo, não traduzindo exigência puramente formal, arbitrariamente imposta, por destituída de qualquer sentido útil, e razoável quanto à disciplina processual;
- Formular-se — no que respeita às consequências desfavoráveis para a parte que as não acatou inteiramente — com o princípio da *proporcionalidade*: desde logo, as exigências formais não podem *impossibilitar* ou *dificultar*, de modo excessivo ou intolerável, a actuação procedimental facultada ou imposta às partes, e as *cominações* ou *preclusões* que decorram de uma falta da parte não podem revelar-se totalmente *desproporcionadas* — nomeadamente pelo seu carácter irremediável ou definitivo, impossibilitador de qualquer ulterior suprimento — à gravidade e relevância, para os fins do processo, da falta imputada à parte;»

A exigência, resultante da norma constante do n.º 2 do artigo 18.º do Código de Procedimento e de Processo Tributário, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 433/99, de 26 de Outubro, de o interessado, perante decisão judicial que declare a incompetência do tribunal por motivo diverso do da incompetência territorial, dever requerer, no prazo de 14 dias a contar a partir da notificação daquela decisão, a remessa do processo ao tribunal declarado competente tem como *justificação* — como correctamente se assinala no precedente acórdão — possibilitar à parte interessada ser ela «a decidir, em função da avaliação das condições objectivas e subjectivas determinantes da interposição de recurso, se pretende levar o litígio ao conhecimento do tribunal competente ou se, deixando transitar em julgado o despacho que declare a incompetência do tribunal, se conforma com tal decisão, sem que com isso tenha de requerer a não remessa ao tribunal superior». [Anotar-se que, no processo perante os tribunais administrativos, a regra similar, que constava do artigo 4.º, n.º 1, da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho), com a diferença de o prazo de 14 dias se contar a partir da data do trânsito em julgado da decisão que declare a incompetência,

foi substituída pela regra, constante do artigo 14.º, n.ºs 1 e 2, do Código de Processo nos Tribunais Administrativos, aprovado pela Lei n.º 15/2002, de 22 de Fevereiro, da remessa oficiosa do processo ao tribunal administrativo competente, seja qual for a causa da incompetência — e não apenas no caso de incompetência territorial, como sucedia anteriormente —, com a única excepção do caso em que o tribunal competente não pertença à jurisdição administrativa, hipótese em que a remessa do processo ao tribunal competente continua a depender de requerimento do interessado, mas já não da concordância da outra parte, como sucedia anteriormente, por força da remissão do n.º 4 do artigo 4.º da Lei de Processo dos Tribunais Administrativos para o artigo 105.º, n.º 2, do Código de Processo Civil.]

Ora, essa finalidade da regra em causa mostra-se plenamente preenchida no caso dos autos, desde logo pela expressa manifestação de concordância, por parte da recorrente, com o entendimento do relator no Tribunal Central Administrativo, de que competente para conhecer do recurso jurisdicional por ela interposto era o Supremo Tribunal Administrativo, e, depois, pela actuação processual da recorrente, ao proceder ao pagamento da taxa de justiça devida pela distribuição do processo no Supremo Tribunal Administrativo.

A apontada razão de ser da norma em causa mostra-se realizada: a recorrente optou inequivocamente por considerar de seu interesse o prosseguimento do recurso perante o tribunal tido por competente.

Em rigor, bastava que no requerimento em que manifestou a sua concordância com o entendimento do relator do Tribunal Central Administrativo tivesse acrescentado uma expressão do género «pelo que requer a remessa do processo ao Supremo Tribunal Administrativo» para que nenhuma dúvida existisse quanto à admissibilidade dessa remessa, já que sempre foi entendimento dos tribunais administrativos (incluindo os tributários) ser admissível o exercício antecipado da faculdade em causa. Isto é: sempre se entendeu que, apesar de a lei referir que o requerimento de remessa do processo ao tribunal tido por competente devia ser apresentado no prazo de 14 dias a contar a partir da notificação (no caso do Código de Procedimento e Processo Tributário) ou do trânsito em julgado (no caso da Lei de Processo dos Tribunais Administrativos) da decisão que declarou a incompetência do tribunal inicialmente demandado, nada obstava ao exercício antecipado desse direito, designadamente na própria resposta ao parecer do juiz ou relator que tivesse suscitado a questão da incompetência.

O eventual não rigoroso cumprimento desse requisito meramente formal, num quadro em que pode dar-se por satisfeita a razão de ser substantiva da regra legal, e tendo em vista que a provável consequência dessa falha será o entendimento (de certa forma pré-anunciado na seguinte passagem do acórdão recorrido: «Logo, há uma irregularidade que este Supremo Tribunal Administrativo não pode sanar, pelo que se verificam os pressupostos de aplicação do disposto no artigo 19.º do Código de Procedimento e Processo Tributário: mandar baixar o processo para as irregularidades serem supridas, *se ainda o puderem ser*» — itálico acrescentado) de que o requerimento que a recorrente venha a apresentar no Tribunal Central Administrativo, após baixa do processo do Supremo Tribunal Administrativo, a solicitar nova remessa ao Supremo Tribunal Administrativo, virá a ser julgado extemporâneo, por já há muito esgotado o prazo de 14 dias subsequente à notificação da decisão que declarou a incompetência do Tribunal Central Administrativo, determina, a meu ver — salvo sempre o respeito devido pela opinião contrária — a *desproporcionalidade* desta consequência, com irremediável preclusão do direito da recorrente a que o mérito do seu recurso jurisdicional seja apreciado, face à natureza venial da falta cometida, e a *irracionalidade* da exigência do preenchimento formal de um requisito cuja razão se ser já se mostra satisfeita.

A interpretação normativa coonestada pelo precedente acórdão mostra-se, assim, *funcionalmente desadequada*, por destituída de qualquer sentido útil e razoável quanto à disciplina processual, e *desproporcionada*, na perspectiva da relação entre a diminuta gravidade da falha cometida e as consequências que provavelmente irá determinar, com a irremediável e definitiva perda do direito da recorrente ao recurso jurisdicional interposto.

Por isso, sustentei que tal interpretação viola o «princípio da funcionalidade e proporcionalidade dos ónus, cominações e preclusões impostas pela lei de processo às partes», extraído do princípio da proporcionalidade das restrições ao direito de acesso à justiça e da regra do processo equitativo (artigos 18.º, n.ºs 2 e 3, e 20.º, n.ºs 1 e 4, da Constituição).

2 — O precedente acórdão considerou ainda ser constitucionalmente conforme o entendimento do acórdão recorrido no sentido de ser inadmissível a intervenção oficiosa dos tribunais envolvidos: o Tribunal Central Administrativo, a ordenar a remessa do processo ao Supremo Tribunal Administrativo sem prévio pedido expresso da recorrente nesse sentido, e o Supremo Tribunal Administrativo, a considerar supridas essas irregularidades.

Este entendimento convoca uma outra perspectiva de encarar a questão: a da afirmação do princípio do inquisitório (ou da oficio-

sidade) como decorrência do direito de acesso à justiça e da garantia de tutela jurisdicional efectiva, com particular relevância no âmbito da justiça administrativa (englobando a tributária).

Embora emitidas a outro propósito (intervenção do tribunal na correcção de erro na identificação do acto contenciosamente recorrido), são inteiramente pertinentes, no contexto do presente recurso, as seguintes considerações de J. M. Sérvulo Correia («Errada identificação do autor do acto recorrido. Efectividade da garantia constitucional de recurso contencioso — Anotação ao Acórdão de 22 de Setembro de 1992 do Tribunal Tributário de 2.ª Instância», publicada in *Revista da Ordem dos Advogados*, ano 54.º, t. III, Dezembro de 1994, e republicada em *Estudos de Direito Processual Administrativo*, Lisboa, Lex, 2002, de p. 243 a p. 253):

«5 — Como pelo Acórdão da 1.ª Secção de 20 de Abril de 1989 (caso Vitória do Povo), julgou o Supremo Tribunal Administrativo, quando o n.º 2 do artigo 20.º da Constituição garante o acesso aos tribunais para defesa dos direitos ou o n.º 3 (hoje n.º 4) do artigo 268.º garante o recurso contencioso, tem de entender-se que garantem uma *defesa eficaz* de direitos e um *recurso eficaz* [in *Acórdãos Doutrinais*, n.º 339, p. 336].

A eficácia do meio processual constitucionalmente garantido depende naturalmente em boa parte do âmbito dos poderes do juiz na condução do processo, e isso tanto mais nos processos dos contenciosos administrativo e tributário, onde a paridade real das posições processuais da parte pública e da parte privada é mais difícil de consagrar. Como bem observam Gomes Canotilho e Vital Moreira, a plenitude do princípio da garantia jurisdicional administrativa requer o alargamento dos poderes tradicionalmente reconhecidos aos juizes do contencioso administrativo (e tributário, acrescentamos nós). A tutela jurisdicional terá de consistir numa *protecção efectiva*, que só poderá alcançar-se reconhecendo o juiz administrativo (e tributário) como *juiz de amparo* [cf. *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 3.ª ed., Coimbra, 1993, p. 942].

Mas se esse papel constitucionalmente exigido ao juiz administrativo (em sentido amplo, isto é, compreendendo também o juiz tributário) terá necessariamente de passar pela titularidade de uma gama de novos poderes que assegurem remédios jurisdicionais ultrapassando o estreito quadro tradicional, por maioria de razão ele impõe o emprego diligente pelo juiz dos poderes de direcção do processo que o legislador já lhe atribuía: um emprego guiado pelo imperativo da máxima preservação das oportunidades de realização da justiça material.

Como a doutrina contemporânea reconhece, a preservação dos meios de discussão jurisdicional dos actos de poder (*Offenstehen des Rechtswegs*) encontra-se estreitamente relacionada com o modo da tramitação do processo perante o tribunal. E a efectividade da protecção jurisdicional não é compatível com a imposição de obstáculos desproporcionados de ordem processual (*unangemessenen Verfahrensrechtlichen Hindernisse*) [cf. Pieroth/Schlink, *Grundrechte — Staatsrecht*, t. II, 5.ª ed., Heidelberg, 1989, p. 262].

6 — No âmbito do exercício do poder inquisitório — que abarca outros planos do processo que não só o da realização da prova —, dispõe o juiz administrativo do poder de fazer evitar que um erro do recorrente (quase sempre de técnica jurídica) na identificação do autor do acto recorrido erga um obstáculo irracional à realização da justiça material.

O *princípio do inquisitório* é um dos princípios condutores do recurso contencioso de anulação. Ele significa que o juiz exerce um papel activo na direcção do processo, contribuindo para superar as limitações à justiça material que poderiam resultar das falhas de conhecimento ou de diligência processual das partes [cf. Ule, *Verwaltungsprozessrecht*, 9.ª ed., Munique, p. 133, e Vedel/Delvolvé, *Droit administratif*, 2.ª ed., Paris, 1990, p. 481].

A exigência de justiça material no direito público — que resulta não só do princípio do Estado de direito mas também das disposições conjugadas dos artigos 205.º, n.ºs 1 e 2, e 214.º, n.º 3, da Constituição — não permite que a decisão do tribunal administrativo ou fiscal seja preparável apenas através das iniciativas e dos impulsos processuais das partes. A plenitude da função garantística da justiça administrativa impõe que o princípio do inquisitório veja a sua aplicação salvaguardada como instrumento da justiça material [cf. Berg, *Grundsätze des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens*, in *Festschrift für Christian-Friedrich Menger*, Berlin, 1985, p. 543].

Uma vez instaurado o processo, não fica interdita a iniciativa das partes, que, designadamente, podem requerer diligências probatórias. É normal que estas não sejam reduzidas à passividade. Mas é ao juiz que pertence tomar ou fazer tomar as iniciativas adequadas para encaminhar o processo para a fase do julgamento [cf. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, 2.ª ed., Paris, 1990, p. 481].

7 — O *princípio do inquisitório* deve pois ser posto ao serviço da efectividade do recurso como objecto de garantia constitucional. Sem o exercício do poder imparcial de direcção do processo pelo juiz, tornar-se-á em muitos casos menos provável a constituição de um

resultado materialmente justo pela sentença final. Mas, quando a Constituição garante o recurso contencioso, não pode deixar de o fazer em vista de um resultado que é o do possível asseguramento da justiça administrativa material a cada cidadão. O acesso ao tribunal não teria por si só grande significado se não se reunissem todos os instrumentos capazes de fundar uma razoável expectativa de que a justiça processual terá como desfecho a justiça material.

O princípio do inquisitório é um de tais instrumentos. É certo que a sua aplicação não poderia ser de tal maneira alargada em detrimento do princípio dispositivo que fosse retirada à margem de livre impulso processual dos particulares a função garantística que também lhe assiste. Não obstante isso, num sistema jurídico como o português, o princípio do inquisitório é também em boa medida um corolário da função objectivista do recurso contencioso da anulação [...].

8 — Já antes da entrada em vigor da Lei de Processo dos Tribunais Administrativos, que deu formulação escrita a esse princípio, a jurisprudência do Supremo Tribunal Administrativo se fixara no sentido de permitir, em caso de erro desculpável, a correcção da identificação do autor do acto recorrido.

Ao estabelecerem essa linha jurisprudencial, os nossos tribunais administrativos alinharam com uma tendência detectável por parte de órgãos congéneres de outros países qualificáveis como Estados de direito.

Em Itália, por exemplo, não obstante o preceito legal que impõe que a autoridade recorrida seja individualizada com exactidão, sob pena de inadmissibilidade insanável do recurso, a jurisprudência limitou o rigor de tal consequência aos casos em que o erro na indicação tenha provocado *incerteza absoluta* na individualização do sujeito ou do órgão (cf. Cassarino, *Manuale di Diritto Processuale Amministrativo*, Milão, 1990, p. 211).

Esta ideia de que o erro na identificação só releva na medida em que provoque a impossibilidade de trazer à lide uma das partes necessárias corresponde por seu turno a uma das mais pujantes linhas de renovação do processo contencioso administrativo contemporâneo: a da *sobreposição do imperativo da justiça material aos conceitualismos formalistas* que desnecessariamente inibem a reposição da legalidade nas situações concretas [cf. Nigro, 'Il Giudice Amministrativo Oggi', in *La Riforma del Processo Amministrativo*, Milão, 1980, designadamente a p. 29]. É o processo que deve servir a justiça material, e não o contrário. O valor segurança põe, é certo, limites à relativização das exigências de carácter meramente formal ou instrumental. Mas tais limites devem confinar-se àquelas situações em que a confiança de outros particulares merece ser tutelada ou em que, sem a sua observância, fique prejudicado o contributo que os mecanismos processuais deverão prestar à existência de condições de racionalidade da decisão jurisdicional.»

No presente caso, a actuação do relator do Tribunal Central Administrativo, ao determinar a remessa do processo ao Supremo Tribunal Administrativo, por ele considerado como competente, com a expressa concordância da recorrente, corresponde a um adequado entendimento do papel do juiz administrativo (incluindo o tributário) como garante activo da efectividade da tutela jurisdicional que a Constituição assegura aos administrativos. Inversamente, a posição do Supremo Tribunal Administrativo, coonestada pelo precedente acórdão, ao considerar irregular aquela actuação e ao recusar-se a suprir as pretensas irregularidades, mostra-se indiferente ao propósito de «sobreposição do imperativo da justiça material aos conceitualismos formalistas», a que se encontram associados os princípios antiformalista, *pro actione* ou *pro habilitate instantiae*.

Na verdade, no contexto do presente caso, nenhum direito ou posição jurídica das partes envolvidas nem a racionalidade da decisão judicial a proferir impediam que se considerassem supridas as eventuais irregularidades processuais verificadas. Este suprimento, pelo contrário, surge como uma exigência da prevalência das decisões de mérito sobre as decisões de mera forma, corolário da garantia constitucional da tutela jurisdicional efectiva.

Também por estas razões votei no sentido do provimento do recurso. — *Mário José de Araújo Torres*.

Acórdão n.º 179/2005/T. Const. — Processo n.º 958/2004. — Acordam na 2.ª Secção do Tribunal Constitucional:

I — Relatório. — 1 — No processo de contra-ordenação n.º 90/02.1TBMTA, do 1.º Juízo do Tribunal Judicial da Moita, foi proferida decisão judicial que julgou improcedente o recurso interposto pelo arguido Alexandre Pedro dos Anjos Roque Silva, conhecido como «Pedrito de Portugal», da decisão administrativa do Governo Civil de Setúbal, mantendo a decisão que o condenara na coima de € 99 759,58 pela prática da contra-ordenação, prevista e punida pelo artigo único, n.º 1, da Lei n.º 12-B/2000, de 8 de Julho, e pelo artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 196/2000, de 23 de Agosto, por actos cometidos no âmbito de lide taumáquica com morte da rês lidada.

Desta decisão interpôs o arguido recurso para o Tribunal da Relação de Lisboa, concluindo nas suas alegações:

«O regime aplicável às contra-ordenações consiste no RGCO, a que subsidiariamente se aplicará toda a legislação penal, inclusivamente a consagrada a nível constitucional.

O princípio da legalidade implica que não se poderão aplicar ao processo contra-ordenacional normas que não sejam previstas na sua regulamentação específica.

Não existe qualquer previsão para o instituto da ratificação em processo contra-ordenacional, pelo que tal acto viola o preceituado nos n.ºs 1 e 3 do artigo 29.º e no n.º 10 do artigo 32.º da CRP e ainda o artigo 2.º do RGCO.

A competência para tal acto não é por isso atribuída por qualquer legislativo, pelo que a ratificação violou as alíneas b) e c) do n.º 1 do artigo 133.º do CPA, pelo que é anulável.

A única hipótese que possibilitaria a sua aplicação seria a interpretação analógica do artigo 137.º do CPA.

Tal interpretação viola frontalmente a proibição de analogia em matéria penal, prevista no n.º 3 do artigo 1.º do CP.

Essa mesma aplicação viola ainda a proibição de aplicação retroactiva de normas desfavoráveis ao arguido previstas nos n.ºs 1, 2, 3 e 4 do artigo 29.º da CRP e ainda nos n.ºs 2 e 4 do artigo 2.º do CP.

Ainda que assim não se entenda, o acto de ratificação é, à luz do próprio direito administrativo, intempestivo.

A publicação do mesmo acto ocorreu no dia posterior ao termo do prazo legalmente estipulado para a revogação (no artigo 62.º do RGCO ou no artigo 141.º do CPA — para este efeito específico, o regime escolhido é idêntico).

A ratificação é assim anulável, ao abrigo do artigo 135.º do CPA, o que determinará que o acto de aplicação da coima ao arguido — viciado de anulabilidade por incompetência — nunca se sanou, pelo que o acto que aplicou a coima ao arguido é anulável e nunca foi sanado.

Ainda que assim não se entenda, a Lei n.º 12-B/2000 e o Decreto-Lei n.º 196/2000 são ambos inconstitucionais.

O Governo só poderia estabelecer um valor de coima acima do previsto no artigo 17.º do RGCO precedido de uma autorização legislativa da Assembleia da República.

A pretensa lei de autorização (Lei n.º 12-B/2000) não estipula a extensão nem a duração da respectiva autorização, pelo que é inconstitucional (por violação do n.º 2 do artigo 165.º da CRP).

O pretense decreto-lei autorizado (Decreto-Lei n.º 196/2000) sofre de inconstitucionalidade consequente — por emanar de uma autorização viciada — e igualmente de inconstitucionalidade directa (por não mencionar a respectiva lei de autorização, n.º 3 do artigo 198.º da CRP).

Ambos os diplomas violam ainda os artigos 49.º e seguintes do TUE e o n.º 2 do artigo 8.º da CRP, por atentarem contra o direito de livre prestação de serviços do arguido — comunitariamente consagrado.»

Admitido o recurso, respondeu o Ministério Público, defendendo a sua improcedência.

Por Acórdão de 1 de Junho de 2004, o Tribunal da Relação de Lisboa decidiu negar provimento ao recurso. Pode ler-se nesse aresto:

«2 — Conforme resulta do artigo 75.º do RGCO, a 2.ª instância apenas conhece da matéria de direito sem prejuízo da averiguação oficiosa de vícios do artigo 410.º, n.º 2, do CPP, e pode ainda conhecer de nulidades que não devam ter-se por sanadas.

Do próprio objecto do recurso, delimitado pelas conclusões da motivação, resulta que o recorrente não impugna a matéria de facto.

Perante as conclusões da motivação de recurso são as seguintes as questões trazidas à apreciação deste Tribunal:

Da nulidade do acto de ratificação da decisão que aplicou a coima e da consequente nulidade desta por falta de competência material do seu autor, face à inadmissibilidade da ratificação em processo contra-ordenacional e à aplicabilidade ao processo contra-ordenacional da ratificação administrativa, sob pena de violação do princípio da legalidade que veda a aplicação analógica do processo administrativo ao referido processo que apenas prevê a aplicação subsidiária do direito penal e processual penal.

Da alegada aplicação retroactiva de lei punitiva perante o acto de ratificação da decisão de aplicação de coima, uma vez que, tendo a ratificação efeitos retroactivos por força do disposto no artigo 137.º, n.º 4, do Código do Procedimento Administrativo, ao admitir-se a mesma permitiu-se a aplicação da coima retroactivamente, em violação ao princípio constitucional da irretroactividade em matéria penal consagrado no artigo 29.º da CRP e no artigo 2.º do Código Penal.

Da ilegitimidade da ratificação por intempestividade do acto de ratificação que foi posterior ao prazo de recurso contencioso ou até do prazo de resposta do recorrido e por a publicação da ratificação ter sido posterior à remessa dos autos a tribunal.