

# ADMINISTRAÇÃO TRANSNACIONAL E TUTELA DO AMBIENTE NO ESPAÇO JURÍDICO EUROPEU

Luís Filipe Colaço Antunes

*Professor Catedrático, Faculdade de Direito, Universidade do Porto, Portugal*

## RESUMO

O estudo trata de uma realidade jurídico-administrativa nova no espaço jurídico europeu e internacional, *o acto administrativo transnacional*. Esta figura significa agora que o acto administrativo projecta os seus efeitos em ordenamentos jurídicos diferentes daquele em que foi praticado, com destaque para a análise das suas consequências em matéria de tutela administrativa e jurisdicional do ambiente. Problemas idênticos são igualmente suscitados em Estados federais ou em Estados complexos, como a República Popular da China.

## 1. Enquadramento geral

A União Europeia é a actual forma histórica de um ordenamento jurídico de fins gerais, em substituição do Estado como *penúltima* personalização (histórica) de um ordenamento jurídico geral<sup>1</sup>.

O ordenamento jurídico da União Europeia é um ordenamento compósito, que integra os ordenamentos nacionais com base nos princípios fundamentais do primado e do efeito directo, de criação jurisprudencial (Tribunal de Justiça da União Europeia - TJUE). Esta unidade jurídica ganha mesmo expressão

---

1 Para maiores desenvolvimentos, cfr. COLAÇO ANTUNES, *O Direito Administrativo sem Estado*, Coimbra, 2008, p. 19 e ss.

a nível constitucional com a chamada “Constituição composta ou integrada” (*Verfassungsverbund*). Isto significa que as Constituições e os ordenamentos jurídicos dos Estados-membros se inserem numa estrutura normativa complexa a vários níveis. Esta ligação é inclusive estabelecida pelas próprias Constituições nacionais (artigos 7.º e 8.º da Constituição da República Portuguesa – CRP). Nas Constituições italiana e alemã são, respectivamente, os artigos 117.º e 23.º que integram os ordenamentos nacionais no ordenamento jurídico europeu (comunitário). No topo das fontes do Direito está o direito constitucional europeu, tradicionalmente designado por direito comunitário originário ou primário (constituído pelos Tratados institutivos da Comunidade Europeia e da União Europeia) que prevalece, em regra, sobre os Direitos nacionais, *maxime* a nível constitucional<sup>2</sup>.

A natureza composta e multinível do ordenamento jurídico europeu (comunitário) implica a necessidade de colaboração entre as Administrações nacionais e a Administração comunitária (integração vertical) e uma crescente colaboração transnacional entre as várias Administrações dos Estados-membros da União Europeia (integração horizontal). Numa palavra, a esta estrutura jurídico-constitucional corresponde uma Administração composta (*Verwaltungsverbund*) que designa dois aspectos muito importantes. Primeiro, a integração das Administrações nacionais na Administração comunitária implica que aquelas passam a actuar em função comunitária. Depois, a integração das Administrações nacionais na Administração comunitária impõe a alteração da natureza e das funções das várias pessoas colectivas públicas que compõem tradicionalmente a Administração nacional (um exemplo: as Autarquias locais quando actuam em função comunitária deixam de ser Administração autónoma local).

A confecção de uma Administração comum ou composta pressupõe o abandono da tradicional distinção entre execução directa e execução indirecta (em que a Administração comunitária, que era pequena, *fazia fazer* às Administrações nacionais) a favor de formas de colaboração comum entre a Administração comunitária e as Administrações nacionais. Comporta, inclusive, e isto é muito importante, não só uma abertura horizontal dos ordenamentos nacionais como das respectivas Administrações. Daí a expressão *Administração transnacional* e a sua consequência jurídica mais relevante: o acto administrativo transnacional. Em poucas palavras, a jurisprudência do Tribunal de Justiça e, depois, o direito comunitário (primário e derivado) instituíram uma *passerelle* entre os ordenamentos nacionais (e respectivas Administrações) dos vários Estados-membros através do qual transitam normas, procedimentos e actos administrativos

---

2 Neste sentido, há lugar a uma reordenação das fontes do direito administrativo. Actualmente, é pueril a discussão sobre a primazia das Constituições nacionais sobre o direito da União Europeia.

com os respectivos efeitos jurídicos externos. O instrumento utilizado são os procedimentos administrativos compostos.

## 2. O conceito de acto administrativo transterritorial

O Direito Administrativo da União Europeia não trouxe apenas alterações às funções e natureza das entidades público-administrativas, trouxe também alterações ao nível dos principais institutos administrativos. Dizer que um acto praticado por um órgão administrativo sofre de vício de incompetência relativa (e, portanto, anulável) quando este viola os limites territoriais da sua actuação já não é de todo correcto como se poderia pensar até há pouco tempo. Como também não parece exacto sustentar a identificação do âmbito de eficácia da norma habilitante com o âmbito de eficácia do acto que aplica aquela norma jurídica<sup>3</sup>.

É indiscutível constatar que, frequentemente, os actos administrativos são eficazes em âmbitos territoriais mais amplos ou mais acanhados em comparação com o âmbito de vigência das normas que aplicam, podendo, inclusive, a eficácia de um acto ditado por um órgão de uma Administração nacional ultrapassar a “fronteira” e projectar-se noutros ordenamentos nacionais. Esta realidade comunitária explica o nascimento de uma nova figura: o acto administrativo transnacional. Esta figura pressupõe, em larga medida, um *ius commune* europeu (da União Europeia), que explica a abertura horizontal do ordenamento jurídico do Estado-membro e a eficácia do acto administrativo com efeitos jurídicos transterritoriais. Este acto administrativo com eficácia jurídica plena em ordenamentos jurídicos nacionais distintos daquele donde foi emanado constitui o acto administrativo transnacional, sendo que tal raciocínio é extensível a outras figuras, como por exemplo, o contrato sobre poderes administrativos. Como parece óbvio, esta figura exige uma crescente uniformização e homogeneidade do direito administrativo europeu<sup>4</sup>.

O aspecto mais vistoso e relevante do acto administrativo transterritorial<sup>5</sup> é constituído pelo facto de produzirem efeitos jurídicos que se projectam para além do

3 Para uma primeira aproximação conceptual, cfr. R. BOCANEGRA / G.-LUENGO, “Los actos administrativos transnacionales”, in *RAP*, n.º 7, 2008, p. 11.

4 M. RUFFERT, “Der transnationale Verwaltungsakt”, in *Die Verwaltung*, 2001, p. 436 e ss. Note-se que o direito comunitário é um direito uniforme mas não unitário.

5 Embora possam ser utilizados como sinónimos, preferimos a designação de “acto administrativo transterritorial”, para evitar o estigma tradicional e impróprio da noção de Estado como até há pouco tempo a conhecemos.

âmbito territorial do órgão da Administração do Estado que o praticou<sup>6</sup>. A sua eficácia estende-se também, com frequência, para fora do âmbito de vigência da norma jurídico-administrativa aplicada, sendo que esta característica nem sempre se verifica. A sua nota definítoria é a eficácia internacional, ainda que esta seja variável em função do grau de uniformização e harmonização do direito comunitário. Ora, isto quer dizer que há actos administrativos transterritoriais (em sentido estrito) que têm eficácia automática noutros ordenamentos jurídicos (mútuo reconhecimento perfeito) e outros que exigem um controlo (também variável) por parte da Administração do Estado recetor dos efeitos jurídicos do acto administrativo transnacional (mútuo reconhecimento activo ou condicionado, conforme as várias sensibilidades da doutrina). Neste caso, não se constata uma grande harmonização do direito comunitário, o que explica o controlo das consequências jurídicas do acto transnacional por parte do Estado hospedeiro. Existem ainda situações em que, por estarem em causa relevantes interesses públicos (ambiente, saúde pública), o acto administrativo transterritorial não possui eficácia automática no ordenamento jurídico de um terceiro Estado<sup>7</sup>.

Com efeito, uma vez que o acto administrativo foi praticado no âmbito de um ordenamento jurídico, as normas comuns de Direito internacional ou comunitário que reconhecem o acto administrativo transterritorial em sentido puro (estrito) impõem o reconhecimento automático dos seus efeitos, sem que a Administração receptora possa controlar sequer a sua conformidade com o ordenamento comum que o justifica e legitima <sup>8</sup>.

Como dissemos anteriormente, esta é apenas uma das hipóteses de acto administrativo transnacional, a mais pura ou extrema; outras há em que a Administração hospedeira (receptora) do acto tem o poder de verificar a sua conformidade com a norma comum aplicável e até com a salvaguarda de superiores interesses públicos (nacionais) que lhe compete defender e prosseguir. A justificação desta nova figura assenta na necessidade de satisfação plena das quatro liberdades fundamentais da União Europeia (livre circulação de pessoas, bens, serviços e capitais). Exemplificando, se a norma jurídica aplicável à autorização de novos alimentos ou ingredientes alimentares é a mesmo para os 27 Estados-membros da União Europeia, resultava incompreensível que, no mercado interno, uma empresa que produza tais bens e os queira pôr em circulação tivesse de obter 27 autorizações.

6 J. Bast, "Transnationale Verwaltung des europäischen Migrationsraums. Zur horizontalen Öffnung der Eu-Mitgliedstaaten", in *Der Staat*, 2007, p. 5 e ss.

7 R. Bocanegra / G.-Luengo, "Los actos administrativos transnacionales", op. cit., p. 15.

8 Cfr. J. Becker, "Der transnationale Verwaltungsakt", in *Deutsches Verwaltungsblatt*, 2001, p. 865 e ss.

Também em relação a esta figura foi pioneiro o TJUE, com o *leading case* *Cassis di Dijon* (sentença de 20 de Fevereiro de 1978), jurisprudência que inspirou mais tarde o legislador comunitário<sup>9</sup>.

Como já se insinuou, há toda uma tipologia de acto administrativo transnacional. Temos, assim, actos administrativos com eficácia transnacional automática (por exemplo, as cartas de condução), actos que são objecto de decisões comuns (por exemplo, autorização de comercialização de novos produtos alimentares) e ainda actos sujeitos a (mútuo) reconhecimento (por exemplo, o reconhecimento, em regra, passivo, de títulos académicos de outros Estados através de um acto de equivalência). A situação é diferente quando o título de legitimação é uma norma ou tratado internacional, o que implica do Estado receptor um acto de homologação do título académico.

Há autores que apontam para uma tipologia diferente de acto administrativo transnacional. Para dar um exemplo, que tem relação com a matéria ambiental, a transnacionalidade do acto administrativo resultaria da eficácia internacional dos seus efeitos, mas também do destinatário residir noutro Estado. Referimo-nos aos actos autorizativos de transporte de resíduos perigosos. Obviamente que este tipo de actos transnacionais pressupõe o consentimento activo dos Estados potencialmente afectados pelo transporte de resíduos perigosos.

### **3. O problema dos actos autorizativos poligonais com efeitos ambientais transfronteiriços**

Estamos agora perante uma relação jurídica administrativa poligonal, na qual o acto administrativo transnacional pode constituir, modificar e extinguir a posição jurídica de uma multiplicidade mais ou menos indefinida de terceiros, inclusive de titulares de direitos de um país vizinho. Falamos daqueles actos autorizativos de obras (procedimentos administrativos complexos) que, potencialmente, podem causar danos ambientais significativos e que, por isso, estão sujeitos a um procedimento administrativo prévio de avaliação de impacto ambiental (artigo 7.º da Directiva n.º 85/337, de 27 de Junho, sucessivamente alterada e actualmente transposta para o ordenamento jurídico pelo Decreto-Lei n.º 69/2000, de 3 de Maio, sucessivamente alterado). Podem também estar sujeitos a avaliação de impacto ambiental estratégica (artigo 7.º da Directiva n.º 42/2001, de 26 de Maio, transposta pelo Decreto-Lei n.º 232/2007, de 15 de Agosto, sucessivamente alterado) programas e planos (urbanísticos inclusive),

9 Colaço Antunes, “Um tratado francês lido em alemão? O acto administrativo no direito comunitário e na sua jurisprudência”, in Colaço Antunes / Sáinz Moreno, *O Acto no Contencioso Administrativo (Tradição e Reforma)*, Coimbra, 2005, p. 89 e ss.

cujos efeitos também eles se podem repercutir no território dos Estados confinantes e, consequentemente, na esfera jurídica dos seus cidadãos<sup>10</sup>.

Quer nos procedimentos de avaliação de impacto ambiental de projectos singulares públicos e privados (artigo 7.º da Directiva 85/337), quer nos procedimentos relativos à avaliação de impacto ambiental estratégica (de planos e programas) susceptíveis de ter efeitos significativos no ambiente de outro Estado-membro (artigo 8.º da Directiva 42/2001), o direito comunitário (derivado) reconhece a possibilidade das entidades administrativas do Estado confinante e dos respectivos cidadãos afetados poderem participar de modo adequado e em prazos razoáveis nos procedimentos de avaliação de impacto ambiental desencadeados no país onde se vai realizar a obra ou o plano (ou programa) em causa<sup>11</sup>. Dito de outra forma, para eliminar ou pelo menos mitigar a potencial lesão (impacto) ambiental conexas à realização da obra no território, o Estado em que se realiza o projecto e, portanto, com competência para emitir o acto de licenciamento não o pode fazer sem ouvir previamente os sujeitos públicos e privados de ordenamentos diversos.

Estamos assim, perante uma modalidade, porventura atípica de acto administrativo transnacional, uma vez que os seus efeitos irradiam para terceiros ordenamentos jurídicos nacionais (do Estado ou Estados vizinhos). Bem entendido, o acto administrativo transnacional não é a decisão que conclui subprocedimento de avaliação de impacto ambiental, mas sim o acto autorizativo que fecha o procedimento administrativo principal – o acto de licenciamento da obra em questão.

Como parece óbvio, é o acto autorizativo (ou de licenciamento) que produz verdadeiramente a modificação da situação jurídica dos particulares residentes no país do ordenamento jurídico confinante ou afectado. Ultrapassada a fase participativa do subprocedimento de avaliação de impacto ambiental, a Administração do Estado vizinho não dispõe de competência decisória ou até de controlo da eficácia do acto transnacional.

De resto, o Estado vizinho não está sequer em condições de oferecer tutela jurisdicional aos particulares afectados pela obra, já que é regra assente pela jurisprudência comunitária (do TJUE) que os pedidos impugnatórios ou cautelares contra o acto autorizativo devem ser dirigidos ao Tribunal administrativo competente do Estado que emitiu o acto de licenciamento (princípio da imunidade jurisdicional típico do direito internacional).

Assente que o acto administrativo regulador é o acto autorizativo, acto que

10 Neste caso trata-se de transnacionalidade de normas se se entender que os planos urbanísticos devem ser qualificados como regulamentos administrativos.

11 Não creio que a participação de entidades administrativas de outros Estados dê lugar a uma espécie de acto complexo. Em sentido oposto, K. LADEUR / C. MÖLLERS, “Der europäische Regulierungsverbund der Telekommunikation in deutschen Verwaltungsrecht“, in *Deutsches Verwaltungsblatt*, 2005, p. 527 e ss.

tem eficácia internacional, é justo salientar que o subprocedimento de avaliação de impacto ambiental, ao envolver a colaboração de entidades administrativas de ambos os Estados, reforça a ideia de que estamos em presença de um acto administrativo transnacional. Outra coisa é saber se também podem ser impugnados contenciosamente os actos endoprocedimentais (instrumentais) e, em especial, a decisão que conclui o subprocedimento especial de avaliação ambiental. A nossa resposta é positiva para os recorrentes nacionais<sup>12</sup>, mas já não estamos tão seguros da procedibilidade dos pedidos apresentados pelos terceiros estrangeiros (cidadãos do país vizinho), o que exigiria um profundo conhecimento do ordenamento jurídico-administrativo do Estado em que se realiza a obra em causa.

#### **4. Acto administrativo transterritorial e défice da tutela jurisdicional do terceiro (estrangeiro). Uma proposta hermenêutica**

Como a regra jurisprudencial é aquela que enunciámos, a da impugnação contenciosa por terceiros potencialmente lesados ter de ser feita na jurisdição do Estado que emitiu o acto com efeitos transnacionais, coloca-se, como é óbvio, um problema sério de acesso ao Direito e ao tribunal. Em suma, um problema de tutela jurisdicional efectiva.

Como nos compete ser sintéticos e objectivos, limitar-me-ei a propor uma hipótese hermenêutica que submeto ao escrutínio crítico do leitor-ouvinte.

Retomando uma tese que sustentámos noutro estudo<sup>13</sup>, deve, em primeiro lugar, proceder-se à distinção entre o acto administrativo e os seus efeitos. O acto é efémero, esgotando-se no momento em que é ditado pelo órgão competente. O que prevalece são os efeitos jurídicos do acto e não propriamente o acto administrativo. Se assim é, talvez fosse possível abrir um caminho mais adequado para a tutela judicial efectiva das legítimas pretensões dos terceiros (estrangeiros) lesados por um acto administrativo com efeitos jurídicos transnacionais.

Antes de continuarmos, numa breve suspensão reflexiva, é muito difícil ao terceiro lesado (estrangeiro) conhecer do acto atempadamente para efeitos contenciosos, como exige uma familiaridade do direito substantivo e processual do Estado que praticou o acto só ao alcance de poucos, de muito poucos. Numa palavra, nestas condições, é praticamente impossível o acesso ao Direito e à jurisdição, que consubstancia, no ordenamento jurídico-constitucional dos Estados

12 Cfr. Colaço Antunes, *O Procedimento Administrativo de Avaliação de Impacto Ambiental*, Coimbra, 1998, p. 700 e ss.

13 Cfr. Colaço Antunes, “Anulação administrativa ou nulla annulatio sine iudicio?”, in *Cadernos de Justiça Administrativa*, (CJA), n.º 79, 2010, p. 3 e ss.



européus (Portugal incluído, artigos 20.º e 268.º/4 da CRP), um direito fundamental de primeiríssimo plano. Estamos a falar de valores constitucionais fundamentais e irrenunciáveis, pelo que a tutela jurisdicional não pode ser percebida como uma mera técnica processual de tipo instrumental. Se assim é, o efeito útil do Direito comunitário, neste caso sob a forma de circulação internacional dos efeitos do acto administrativo, não pode sobrepor-se, de forma desproporcionada, ao princípio da tutela jurisdicional efectiva que é também património do Direito da União Europeia. Este princípio (da tutela judicial efectiva) não pode, salvo melhor opinião, ser sacrificado no altar do *princípio de direito internacional da imunidade jurisdicional*<sup>14</sup>.

Depois desta nota reflexiva, retomando a separação do acto administrativo dos seus efeitos jurídicos, deve ser possível, desde logo, ao juiz do Estado receptor dos efeitos do acto transnacional conhecer, pelo menos, dos vícios mais graves geradores de nulidade do acto, desaplicando-o. Como o que está em causa são os efeitos jurídicos e não o acto propriamente dito, o que circula não é o acto mas os seus efeitos, seria igualmente possível a propositura do que nós designamos em Portugal por acção administrativa comum. Os pedidos processuais que se podem formular ao abrigo desta acção são vários, sempre que não esteja em causa um acto ou uma norma administrativa. Esta forma de processo tem ainda a vantagem, atendendo à dificuldade de tutela em análise, de, em regra, poder ser proposta a todo o tempo (artigo 41.º/1 do Código de Processo nos Tribunais Administrativos – CPTA). Enfim, afastava-se o perigo, aliás frequente, do acto administrativo transnacional se tornar facilmente inopugnável pelo decurso do prazo de caducidade, em regra relativamente curto (em Portugal, 3 meses, artigo 58.º/2/b) do CPTA), sendo que noutros países é ainda mais curto, 2 meses). Se este perigo é real, então importa pôr-lhe cobro, sob pena dos particulares ficarem sem qualquer tutela jurisdicional. Ora, se o objecto da acção administrativa não é o acto transnacional mas simplesmente os seus efeitos, nada obstará que o juiz do Estado hospedeiro (ou, na pior das hipóteses, do Estado que emitiu o acto) pudesse conhecer dos seus vícios a todo o tempo, permitindo, desta forma, uma tutela judicial efectiva temporalmente adequada.

Por outro lado, creio ser este o sentido do instituto do *mútuo reconhecimento*, isto é, o que verdadeiramente transita através das fronteiras dos Estados-membros da União Europeia não é o acto administrativo mas os seus efeitos jurídicos, bem como a posição jurídica de vantagem do destinatário do acto administrativo<sup>15</sup>.

14 É ainda a persistência do mito do Estado como pessoa colectiva pública primária. Cfr. COLAÇO ANTUNES, *O Direito Administrativo sem Estado*, op. cit., p. 19 e ss.

15 Para maiores desenvolvimentos sobre este princípio, cfr. N. BASSI, *Mutuo riconoscimento e tutela giurisdizionale*, Milano, 2008, p. 7 e ss.



É apenas isto (os efeitos do acto) que circula por todo o território da União Europeia. Se esta é a verdadeira substância da figura do mútuo reconhecimento, não surpreende que, nos casos de reconhecimento condicionado ou activo, a Administração do Estado-membro de destinação do acto seja chamada, no âmbito de um procedimento de controlo legitimado por normas comunitárias, a eliminar os efeitos mais gravosos que possam lesar interesses públicos nacionais de natureza imperativa. Concedendo, o que a Administração receptora do acto não pode fazer é substituir a sua vontade à vontade da Administração do Estado emissor do acto ou reexaminar o procedimento seguido.

Apesar do acto administrativo transnacional não estar sujeito, enquanto tal, em princípio, ao controlo preventivo das autoridades nacionais do Estado hospedeiro, estas podem, portanto, impedir o acto de produzir efeitos nocivos no seu território sempre que estejam em causa a violação de superiores interesses públicos nacionais. Se isto é verdade para a figura do reconhecimento automático, já o reconhecimento condicionado permite que a erradicação dos efeitos do acto administrativo transnacional passe por um procedimento de controlo levado a cabo pela Administração de destinação do acto<sup>16</sup>.

Sendo importante e necessário sublinhar que a circulação diz respeito aos efeitos do acto e não ao acto administrativo propriamente dito, contudo isso não é suficiente. Importa ainda salientar que a circulação dos efeitos do acto não se prende com qualquer característica estrutural deste ou com uma qualquer relação especial entre o Estado emissor e o Estado receptor, mas antes com o título jurídico que legitima a circulação dos efeitos do acto administrativo. Título jurídico constituído pelo ordenamento comunitário (mais ou menos harmonizado).

Numa palavra, o direito comunitário constitui não só o fundamento como o limite da possível eficácia transnacional do acto administrativo adoptado pela Administração de um Estado.

Ainda sobre a tutela jurisdicional do acto administrativo transnacional, importa referir que, tal como uma porta precisa da chave adequada para ser aberta, o mesmo sucede com a tutela jurídica<sup>17</sup>.

16 N. BASSI, *Mutuo riconoscimento e tutela giurisdizionale*, op. cit., p. 82 e ss.

17 Tomamos a ousadia de apresentar uma outra via, ainda que incidental, de controlo jurisdicional. Referimo-nos àquelas situações em que não estão reunidos os pressupostos para a transmigração dos efeitos do acto administrativo. Objecto de apreciação do juiz nacional de destinação não seria o acto e a sua conformidade com o direito comunitário aplicável, mas tão só a aderência dos efeitos do acto à norma europeia que permite a sua circulação. Como não cabe, em regra, à Administração fiscalizar a legalidade e a constitucionalidade das normas jurídicas que mais directamente disciplinam a sua actividade, só o juiz o pode fazer, por força do princípio da precedência da lei (artigo 204.º da CRP).

Nestes casos, o juiz nacional pode suscitar, através de reenvio prejudicial (para o TJUE), a inconstitucionalidade da norma comunitária que constitui o título jurídico da circulação dos

Em resumo, o acto administrativo transnacional, na sua variada tipologia, não apresenta uma forma homogénea. Desde actos com eficácia automática (mútuo reconhecimento perfeito ou passivo) até o acto com eficácia condicionada (mútuo reconhecimento activo ou condicionado). Esta realidade fenomenológica do acto administrativo transterritorial implica, por sua vez, uma tutela jurisdicional diferenciada no que respeita à sua efectividade.

A tutela jurisdicional efectiva constitui o seu calcanhar de Aquiles, uma vez que o legislador comunitário optou claramente (até ao presente) por valorizar ao máximo a exigência de uma rápida e eficaz circulação dos efeitos do acto e do direito subjectivo do beneficiário do acto.

Numa palavra, o legislador comunitário optou pelas liberdades fundamentais do mercado único (liberdade de circulação de pessoas, bens, serviços e capitais), em prejuízo de uma tutela jurisdicional plena das posições jurídicas do terceiro.

É certo que na ausência de normas comunitárias harmonizadoras, estando em causa interesses públicos primários do Estado hospedeiro do acto, como o ambiente, este terá o poder e a legitimidade de sujeitar as liberdades fundamentais a controlo administrativo dirigido a garantir os referidos interesse públicos imperativos.

Na ausência de normas comunitárias de harmonização dos diferentes ordenamentos nacionais, o instituto do mútuo reconhecimento (activo) tem uma função determinante, na medida em que os Estados podem verificar da equivalência funcional dos procedimentos administrativos entre os vários Estados<sup>18</sup>. Nestas situações, o recurso aos princípios do mútuo reconhecimento e da equivalência funcional permite às Administrações nacionais os respectivos controlos administrativos, ainda que a lógica seja a de facilitar a circulação de normas, contractos ou mesmo de actos administrativos (trans)nacionais<sup>19</sup>.

Dito de outra forma, os princípios enunciados servem para governar (disciplinar) as diferenças entre os sistemas jurídicos nacionais, de modo a favorecer a consideração unitária e global do espaço jurídico-económico europeu comum.

Como o desiderato que se pretende atingir é este, tem prevalecido um

---

efeitos (jurídicos) do acto transnacional e, desta forma, emitir uma pronúncia que, inspirada na sentença do juiz comunitário, impeça temporariamente a disposição em causa de produzir efeitos, suspendendo a eficácia do acto que a concretiza.

Concluindo, não parecem existir obstáculos dogmáticos e positivos que possam impedir o juiz administrativo nacional de suspender a eficácia ao acto transnacional (estrangeiro) quando constatar que não está em conformidade com as normas comunitárias que legitimam a transmigração dos efeitos do acto no espaço jurídico sob sua jurisdição.

18 Cfr. COLAÇO ANTUNES, *O Direito Administrativo sem Estado*, op. cit., p. 122 e ss.

19 Cfr. N. BASSI, *Mutuo riconoscimento e tutela giurisdizionale*, op. cit., p. 87 e ss.

entendimento jurisprudencial restritivo dos controlos administrativos dos Estados de destinação do acto transnacional, impedindo-os de duplicar os actos autorizativos e os controlos administrativos já efectuados no ordenamento de origem. Numa palavra, infungibilidade dos procedimentos administrativos. Todavia, a *desaplicação* das normas administrativas nacionais pelo Estado de destinação do acto pode ser afastada, se houver lesão dos interesses públicos primários, anulando os efeitos ilegais do acto transnacional.

Havendo normas de harmonização, a actividade administrativa do Estado receptor do acto é reduzida, para não dizer nula (mútuo reconhecimento passivo), uma vez que a equivalência entre os ordenamentos jurídicos nacionais foi concretizada previamente pelo direito comunitário derivado (normalmente através de uma Directiva). É óbvio que, nesta segunda hipótese, é mais nítida a europeização do acto administrativo transnacional, o que não é indiferente para efeitos de tutela jurisdicional. Em ambos os casos, as Administrações nacionais (do Estado emissor e do receptor do acto) actuam em função comunitária e não em função nacional. Isto é, actuam como entidades administrativas da Administração comunitária.

Para clareza do leitor-ouvinte, há sempre que distinguir o papel da Administração do papel do juiz administrativo do Estado de destinação. Se a acção da Administração varia em função do grau de harmonização do (e com o) direito comunitário, já o papel do juiz é invariável (sempre que se remova e ultrapasse o princípio da imunidade jurisdicional, ou seja, a competência exclusiva do tribunal da Administração que praticou o acto – Estado de origem).

Problemas idênticos aos que acabamos de observar em relação ao acto administrativo transnacional se podem suscitar no âmbito dos Estados federais ou compostos (ou ainda em Estados complexos, como a República Popular da China), sendo que agora o problema da tutela jurisdicional é muito menos impressivo, em virtude da existência do mesmo sistema jurisdicional e de normas procedimentais e processuais semelhantes quando não idênticas.