

Discurso da Presidente do Supremo Tribunal Administrativo na sessão de abertura do Congresso da Associação dos Magistrados da Jurisdição Administrativa e Fiscal de Portugal

***“Celebrar o Passado, Refletir o Presente e Construir o Futuro”***

20 de maio de 2022

Permitam-me, antes de mais, expressar a minha alegria por participar na abertura deste Congresso, não só porque ele constitui uma brilhante forma de celebrar os 15 anos da Associação dos Magistrados da Jurisdição Administrativa e Fiscal, mas, sobretudo, porque constitui um sinal expressivo de que esta associação e os seus magistrados, que calorosamente saúdo, compreendem o tempo e o momento em que vivemos e acreditam na utilidade de reflexões partilhadas com outros interlocutores do sistema judicial e com uma massa crítica de juristas e especialistas de outros ramos do saber, credenciados para fazer análises sérias e promover reflexões informadas em torno da grande questão que urge debater e que consiste em saber que tipo de justiça administrativa e fiscal precisamos para o nosso país e para este novo mundo em que vivemos.

Um mundo globalizado, complexo e em constante mutação, disciplinado por multifacetadas relações jurídico-administrativas e tributárias que prosperam no seio de crises sanitárias, energéticas e ambientais, e de crises financeiras, económicas e sociais, todas suscetíveis de potenciar a conflitualidade no domínio de direitos fundamentais (individuais, sociais e difusos) e de multiplicar litígios que exigem conhecimentos de crescente complexidade, abrangência e tecnicidade.

Litígios cuja resolução exige um sistema judicial de justiça administrativa e fiscal muito robusto e resiliente, adequado a Estados de Direito que pressupõem um efetivo controle jurisdicional da atuação do Estado e demais entes públicos e impõem elevados níveis de desempenho a um corpo de magistrados que, para além de independente, isento e imparcial, tem de dispor de uma especial preparação para a submissão de todos os órgãos, serviços, agentes e entes públicos à normatividade de um Estado de Direito, aliada a uma peculiar sensibilidade para compatibilizar a salvaguarda do interesse público e de valores coletivos, designadamente de valores e bens constitucionalmente protegidos, com a defesa de direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos e empresas.

Porque, sejamos sérios, não há Estado de Direito, pleno e autêntico, sem esse efetivo controlo jurisdicional, o que pressupõe tribunais administrativos e fiscais apetrechados de

meios, recursos e instrumentos para o levar a cabo em prazo razoável e com a exigível qualidade.

Um controlo que se exige reforçado numa era pandémica marcada por fortes restrições e ingerências em direitos fundamentais e numa conjuntura económica e social em que se prevê um forte aumento da conflitualidade e se advinham novos e complexos litígios, como os que irão surgir na decorrência da resposta à crise climática, energética e ambiental, ou da aposta na transição digital dos serviços da Administração Pública, potenciadora de conflitos perante atos administrativos e tributários de natureza digital, num confronto com direitos e liberdades fundamentais.

Contudo, e ainda que na retórica política e na narrativa pública e da imprensa não faltem declarações sobre a importância do bom funcionamento da justiça administrativa e fiscal para a paz social e para a sustentabilidade e competitividade da economia, e inflamadas afirmações sobre a sua importância para a vitalidade e robustez de um Estado de Direito, continuam em falta passos vigorosos para assegurar essa retórica e essa narrativa.

A justiça administrativa e fiscal continua a representar um dos pontos mais críticos do sistema judicial português, com taxas de congestionamento processual que se repercutem na duração dos processos e provocam a sua tão conhecida e apregoada morosidade, pese embora os milhares de processos que anualmente são decididos em prazo razoável e que nunca são divulgados pelos meios de comunicação social.

O que não significa que não tenha havido uma evolução significativa nos últimos anos, que nos trouxe uma realidade bem mais positiva do que aquela que existia há 15 anos atrás, quando nasceu esta Associação de Magistrados.

Não disponho de dados oficiais reportados a esse ano de 2007, mas sabemos que há precisamente 11 anos atrás, no momento da assinatura do Memorando da Troika, em Maio de 2011, estes tribunais encontravam-se totalmente asfixiados, com uma pendência anual em 1ª instância a rondar os 60.000 processos, dos quais cerca de 43.000 só na área tributária, para um exíguo número de 101 juízes em efetividade de funções nas duas áreas dos 17 tribunais que integram a rede nacional de tribunais administrativos e fiscais de 1ª instância.

**O que representava uma média de 1 juiz por 100 mil habitantes. Ou, considerando as duas áreas, uma média de 0,5 juiz/tributário e de 0,5 juiz/administrativo por 100 mil habitantes.**

Um valor bem distante dos 19,3 juízes por 100 mil habitantes referenciado em estudos europeus reportados a Portugal e que, desse modo, o colocam dentro da média europeia, gerando uma visão distorcida por desconsideração de um sistema judicial autónomo de justiça administrativa e fiscal em Portugal.

Em 2015 a pendência já ascendia a 75.575 processos, dos quais 53.791 só na área tributária, fruto essencialmente de níveis de litigiosidade para os quais estes tribunais nunca foram preparados e que geraram níveis incomportáveis de pendências acumuladas, que ainda hoje estamos a tentar resolver e superar.

Porque, há que dizê-lo com clareza, o congestionamento e a consequente morosidade destes tribunais não resulta do modelo dualista de organização judiciária que a nossa Constituição consagra, e que, aliás, é o modelo dominante nos países da União Europeia. Resulta, sim, do modo como lhes tem sido permitido operar, reside em pendências processuais excessivas que, desacompanhadas do investimento que se impunha perante o forte aumento da procura do serviço de justiça administrativa e fiscal a que se assistiu a partir da 1ª década deste século e se intensificou na 2ª década, inutilizaram toda a racionalidade associada a um bom funcionamento e a uma boa gestão.

Uma realidade que, contudo, tem vindo a melhorar gradualmente, com as pendências a regressar aos 60.676 processos no final de 2020 e a diminuir para cerca de 58.000 no final de 2021. O que se deve não só ao esforço do seu corpo de magistrados e de funcionários e às taxas de resolução processual superiores a 100% que conseguiram alcançar nestes dois anos particularmente difíceis, de desempenho funcional em contexto de pandemia, mas também às medidas legais introduzidas pela reforma de 2018/2019, que incluíram o recrutamento anual de juízes, a constituição de equipas para a recuperação de pendências e a criação de juízos de competência especializada.

**Neste momento temos 208 juízes em efetividade de funções na 1ª instância, o que representa uma média de 2 juízes por 100 mil habitantes. Ou, considerando as duas áreas, 1 juiz/tributário e 1 juiz/administrativo por 100 mil habitantes.**

O que sendo claramente insuficiente, só pode ser encarado com otimismo quando perspectivado à luz da evidenciada vontade da Senhora Ministra da Justiça, Catarina Sarmento e Castro, de dar prioridade à justiça administrativa e fiscal, avançando com medidas adequadas à remoção do cancro das pendências acumuladas e outras medidas já gizadas ou a equacionar pelo Grupo de Trabalho para a Justiça Administrativa e Fiscal, em atividade no Ministério da Justiça e que integra, além do mais, uma magistrada vogal do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais.

E também este órgão de gestão tem dado particular atenção ao cancro das pendências acumuladas, com permanente monitorização dos resultados das equipas para recuperação de pendências e emissão de orientações no sentido de ser dada prioridade aos processos mais antigos em todos os tribunais, sem prejuízo da necessária precedência na tramitação e decisão de todos os processos de natureza urgente ou legalmente prioritária que se avolumam nestes tribunais.

Mas há que ter consciência de que a resolução das pendências mais antigas não pode continuar a ser obtida à custa do acumular das pendências mais recentes, como está a acontecer, pelo que o sucesso da superação deste problema depende, em boa medida, da continuação de um regular recrutamento de magistrados e da afetação de meios e instrumentos que lhes permitam elevar e fortalecer o seu nível de desempenho quantitativo e qualitativo.

Por outro lado, o Conselho tem igualmente desenvolvido esforços para conquistar recursos e ferramentas que permitam potenciar a sua capacidade de gestão, apelando à aprovação da sua Lei Orgânica, prevista há 18 anos, de modo a dispor não só de quadro de pessoal como de ferramentas informáticas de gestão, ambos incompreensivelmente inexistentes no órgão de gestão e disciplina de uma jurisdição que não pode continuar subtraída às melhores regras organizacionais e gestionárias que lhe acrescentem qualidade e eficiência.

Pelo que não posso deixar de louvar a realização deste Congresso e de aplaudir o leque de oradores convidados, ciente, como estou, de que não é possível ter a pretensão de debater com seriedade a justiça administrativa e fiscal sem ouvir quem verdadeiramente compreende o papel e a importância desta jurisdição, quem realmente conhece a litigância que desagua e grassa nos seus tribunais e se preocupa com cidadãos e empresas que esperam e desesperam, num primeiro momento, por uma decisão transitada em julgado

e, num segundo momento, pelo seu cumprimento por órgãos, serviços, agentes e entes públicos, neste paradigma cultural, que perdura em Portugal, em que o Estado (em sentido amplo), ao invés de dar o exemplo, resiste ao acatamento e cumprimento de decisões judiciais que lhe sejam desfavoráveis, ainda que bem fundamentadas e até sintonizadas com a jurisprudência dos tribunais superiores, delas recorrendo sucessivamente.

O que significa fazer uso do sistema público de justiça com intuítos diversos da efetiva obtenção de uma solução justa para um litígio real e atual e jogar com os estrangulamentos dos tribunais superiores para retardar a obtenção de decisões definitivas.

Na verdade, só uma mudança desta mentalidade e cultura, acompanhada por medidas tendentes à redução da intensa procura do sistema judicial – seja através da prevenção dos níveis de conflitualidade, seja através da resolução dos litígios a montante do sistema judicial por órgãos administrativos isentos e imparciais – permitirá alcançar resultados consistentes e duradouros na capacidade resposta destes tribunais.

O que, convém reconhecê-lo, não é fácil de alcançar num país onde proliferam normas dispersas, complexas e ambíguas, que provocam incerteza e insegurança tanto na atuação dos particulares como na atuação da administração pública, e onde todos os anos ocorre uma reforma fiscal através da Lei do Orçamento de Estado, com repercussões a nível da estabilidade e inteligibilidade da legislação, que potencia o incumprimento pelo desconhecimento ou dificuldade de apreensão e compreensão, e que muito contribui para o elevado grau de conflitualidade que desagua nestes tribunais, com um alto nível de litigância massificada e um expressivo número de processos que envolvem uma forte desproporção entre o interesse económico da causa e o custo da sua resolução judicial.

Perante esta incontornável realidade, é urgente munir o corpo de magistrados desta jurisdição de soluções processuais expeditas para esse tipo de litigância, e, como tal, é de louvar que o tema esteja em debate neste Congresso. Mas é igualmente urgente dotá-lo de assessoria técnica e jurídica para a resolução de tantos outros processos de alta complexidade e tecnicidade, de modo a potenciar a quantidade e a qualidade das decisões judiciais.

E, neste aspeto, não posso deixar de lamentar o incumprimento da lei no que toca à obrigatoriedade de publicação, na base de dados do Ministério da Justiça, das decisões dos tribunais administrativos e fiscais de 1ª instância. Uma publicidade que, além do mais, evidenciaria a quantidade e a qualidade das decisões que anualmente são proferidas e,

estou certa, aumentaria a confiança dos cidadãos e empresas, nacionais e estrangeiros, na independência, imparcialidade e competência deste corpo de magistrados, por permitir concluir que se pode acusar a jurisdição administrativa e fiscal de lenta e morosa, mas nunca de parcial, dependente ou conivente.

Por tudo isto, termino reiterando o que tenho afirmado noutros fóruns e intervenções, de que não há necessidade de inventar a roda ou de encetar reformas constitucionais para desatar o nó górdio em que se encontram enredados estes tribunais. Ainda que não seja possível ultrapassar com a rapidez desejável uma situação anómala herdada do passado e para cuja resolução não bastam expedientes normativos, é perfeitamente possível pô-los a funcionar com muito maior eficiência e qualidade caso haja vontade governativa e coragem em matéria de política orçamental para priorizar e concretizar um investimento que terá de ir além da aposta na transição digital.

Resta-me, pois, felicitar a Associação de Magistrados da Jurisdição Administrativa e Fiscal de Portugal pelo seu 15º aniversário e desejar a todos um excelente Congresso.