

Conferência “A Justiça e o Interesse Públco”
26 de Outubro de 2021
Intervenção da Presidente do Supremo Tribunal Administrativo
“A autonomia da jurisdição administrativa e fiscal”

Permitam-me, antes de mais, que cumprimente o Senhor Presidente do Centro de Arbitragem Administrativa, Dr. Nuno Villa Lobos, e que, na sua pessoa, cumprimente os árbitros deste Centro e que saúde todos os conferencistas e toda a assistência.

E agradecendo o convite para participar nesta conferência, vou direta ao tema que me foi proposto: *“A autonomia da jurisdição administrativa e fiscal”*.

Um tema que, à primeira vista, pareceria desnecessário debater, dado que essa autonomia se encontra consolidada desde a revisão constitucional de 1989, tendo sido, aliás, consagrada por unanimidade na Assembleia Constituinte.

O que significa que já em 1989, num momento de rupturas com legados históricos e com razões e tradições consideradas inadequadas para o aprofundamento do nosso Estado de Direito [como eram, sem dúvida, as razões que historicamente determinaram a autonomia desta jurisdição e que residiam essencialmente na intimidade entre a Administração e as instituições da justiça administrativa, numa visão de um Estado-Administrativo no qual a Administração, para além de ter o seu próprio direito, devia ter o seu próprio juiz], já em 1989, como dizia, o legislador constituinte não quis romper com o modelo de matriz dualista historicamente adotado na Europa continental e vigente em países como a França, a Alemanha, a Itália, a Bélgica, a Suécia e a Áustria, tendo aprovado, por unanimidade, a autonomia desta jurisdição.

Um modelo que continua a dominar nos Estados Membros da União Europeia, ainda que com traços diferenciados entre si, vigorando não só nos países que citei, mas, também, na Holanda, no Luxemburgo, na Bulgária, na Croácia, na Finlândia, na Grécia, na República Checa e na Lituânia.

Recordo que o Supremo Tribunal Administrativo de Portugal é membro, além do mais, da Associação dos Conselhos de Estado e das Supremas Jurisdições Administrativas da União Europeia, que integra 16 Estados-Membros que têm Supremos Tribunais Administrativos ou Conselhos de Estado, e é membro da Associação Internacional das Altas Jurisdições

Administrativas, que reúne Jurisdições Administrativas Supremas de mais de 100 países do mundo.

Tudo isto para dizer que a existência de uma jurisdição administrativa autónoma é frequente nos diversos ordenamentos jurídicos europeus e mundiais, e é perfeitamente comprehensível no seio da União Europeia, integrada por Estados de Direito que pressupõem e exigem uma apertada e efetiva fiscalização jurisdiccional da atuação do Estado e demais entidade públicas por tribunais independentes, imparciais e com vocação para a submissão da Administração Pública à normatividade de um Estado de Direito.

E por isso, ainda que seja muito interessante discutir modelos teóricos abstratos, o que interessa verdadeiramente debater é se este modelo dualista tem algum defeito genético que o torne inadequado para Portugal e que justifique as vozes que recorrentemente se ouvem contra a autonomia desta jurisdição e a defender a dissolução dos seus tribunais na jurisdição comum.

Porque, de facto, ouvem-se, de forma cíclica, vozes que defendem a extinção deste modelo dualista em Portugal, não porque ele esteja a ser questionado noutros países ou no seio da União Europeia, ou porque seja problemática a sua adequação a um Estado de Direito, mas unicamente porque os tribunais desta jurisdição evidenciam em Portugal ineficiências de atuação que inquinam a sua capacidade de resposta e geram a sua morosidade e lentidão.

O que significa, no fundo, que essas vozes partem do pressuposto de que essas ineficiências resultam do nosso modelo de organização judiciária, que é aí que reside o **problema**, e que, por isso, a **solução** está na alteração da Constituição de forma a permitir a unificação das jurisdições.

E esta é a grande falácia dos defensores dessa tese, que, aliás, nunca esclarecem *como* ou *de que modo* a morosidade da justiça administrativa e fiscal desapareceria com a unificação, já que todos sabemos que os tribunais comuns também têm problemas de morosidade e de carência de magistrados e que não existindo nesses tribunais juízes com formação e experiência em contencioso administrativo e tributário, nem dispondo o Conselho Superior da Magistratura de uma varinha de condão para os gerar e multiplicar, não se vislumbra como poderia ocorrer o acréscimo de meios humanos de que os tribunais administrativos e fiscais tanto carecem para superar essas ineficiências de atuação.

E digo que é uma falácia porque o problema da morosidade destes tribunais não resulta do modelo dualista de organização judiciária. Resulta, sim, de pendências processuais

excessivas, que desacompanhadas do investimento que se impunha face a um forte aumento da procura do serviço de justiça administrativa e fiscal a que se assistiu sobretudo a partir da 1ª década deste século, inutilizaram a racionalidade associada a um bom funcionamento e a uma boa gestão, pese embora os esforços e a dedicação da generalidade dos juízes que nele servem.

Resulta, no fundo, de insuficiências estruturais que se devem a opções de natureza política e que refletem uma clara menorização desta jurisdição, como, aliás, ficou bem evidenciado no Relatório elaborado em 2017 por uma entidade externa e independente, como é o Observatório Permanente da Justiça do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra.

Um Relatório que dá conta, com a clareza e a crueza dos números, do estado de prolongado estrangulamento destes tribunais, com um elevadíssimo volume de processos para um quadro de magistrados e de funcionários ostensivamente subdimensionado durante décadas, com pendências acumuladas ao longo de anos e impossíveis de resolver em tempo útil, num quadro de carência de instrumentos que permitam aos seus magistrados enfrentar com rapidez matérias complexas e que exigem conhecimentos cada vez mais abrangentes e especializados.

Este não é o momento para falar dessa patologia, da irritação que provoca, dos perigos que encerra, dos danos que causa e das sequelas que deixa. Mas não posso deixar de salientar que todas estas carências e constrangimentos são reportadas anualmente à Assembleia da República, através dos Relatórios Anuais de Atividade do CSTAF, pelo que não posso deixar de sentir alguma perplexidade quando escuto, entre as vozes que se surpreendem com esta morosidade e que defendem a unificação como forma de a solucionar, atores políticos que não podem (ou não poderiam) desconhecer estes relatórios e esta realidade.

E que, sobretudo, não podem ignorar que uma das mais elementares formas de melhorar o funcionamento destes tribunais consiste no mero cumprimento das leis da república, o que, insolitamente, não sucedeu ao longo de anos.

Refiro-me, por exemplo, ao sistemático incumprimento, por parte de sucessivos governos, do que foi decretado pela Assembleia da República em 2002, quando aprovou ETAF, onde se determina que os juízes destes tribunais dispõem de assessores. Uma norma que nunca foi implementada, não havendo qualquer tipo de assessoria jurídica ou técnica nestes tribunais, apesar de ela ser indispensável para uma adequada e atempada resolução de litígios que

exijam conhecimentos que não são estritamente jurídicos e que frequentemente envolvem matérias de elevada tecnicidade e complexidade.

E refiro-me também ao facto de o CSTAF continuar a aguardar, há praticamente 18 anos, pelo diploma que conceda um quadro de pessoal e o respetivo regime de provimento, pelo que não dispõe de um mero gabinete de apoio jurídico, técnico ou informático, o que dificulta fortemente o exercício das suas vastas competências. O tudo isto se torna incompreensível relativamente a um órgão constitucional de gestão de uma jurisdição cuja pequena dimensão autorizaria, à partida, uma micro gestão mais próxima, adequada e eficiente do que a oferecida por um órgão de gestão inserido numa jurisdição de muito maior peso e dimensão, como é, sem dúvida, o CSM.

Mas confesso que eu própria, no passado, antes da reforma legislativa de 2002/2004, quando esta jurisdição tinha apenas cerca de 40 juízes, todos provenientes dos tribunais judiciais e que eram colocados em comissão de serviço nos tribunais administrativos e fiscais, sem qualquer formação ou experiência para o efeito, não via grande inconveniente na unificação.

Mas tudo mudou há cerca de 18 anos atrás, após a reforma legislativa que culminou na entrada em vigor do ETAF em 1 de Janeiro de 2004.

Desde então, os juízes para os tribunais administrativos e fiscais passaram a estar sujeitos a um regime próprio e autónomo de recrutamento, sendo submetidos no CEJ a uma formação muito especializada em direito administrativo e fiscal, integrando depois um corpo de juízes que fazem toda a sua carreira nestes tribunais e que ficam submetidos a um órgão próprio de disciplina e gestão que os vai colocando em função das necessidades mais prementes de cada um destes tribunais, ainda que sempre muito condicionado por uma forte carência de magistrados.

Pelo que, mudar as regras a meio do jogo, sobretudo no momento em que a jurisdição está a atingir a maioridade dos seus 18 anos neste novo e verdadeiramente autónomo modelo de organização, só seria compreensível e defensável se houvesse uma clara e evidente vantagem racional ou pragmática na unificação das jurisdições.

O que, confesso, não vislumbro. E não vislumbro porque o que atualmente justifica a autonomia desta jurisdição é a especialização de um corpo de magistrados e não a especialização de alguns tribunais.

Isto porque a diferença de natureza entre os conflitos na área do direito público e na área do direito privado aconselha um corpo exclusivo de magistrados especialmente habilitado para

compreender, interpretar e aplicar princípios, conceitos e normas que dominam na área do direito público, estruturalmente diferentes dos princípios, conceitos e normas que vigoram na área do direito privado, onde o interesse público não entra em equação e onde o particular não se apresenta como o elo mais fraco da relação.

Acresce que o elevadíssimo nível de litigância registado ao longo dos últimos anos na área administrativa e fiscal e a crescente complexidade, abrangência e tecnicidade de litígios que envolvem, com frequência, conhecimentos de natureza extrajurídica, revela a necessidade de uma justiça ultra-especializada, que exige um corpo de juízes dotado de uma especial e aprofundada preparação e sensibilidade para compreender relações jurídicas administrativas e tributárias e para julgar numa lógica material de compatibilização entre interesse público e interesses privados.

E esse corpo de juízes só se alcança com um particular e específico recrutamento, seguido de sólida e consistente formação, acompanhada de permanente e vasta atualização, tudo sedimentado por uma experiência que demora toda uma carreira a firmar.

O que por si só justifica a existência de um corpo de juízes com carreira distinta e acesso a tribunais superiores próprios, de modo a impedir que em tribunais de uma única ou unificada ordem jurisdicional sejam colocados, não só a nível de 1^a instância como também a nível de tribunais superiores, juízes sem qualquer preparação, experiência e sensibilidade para julgar litígios de natureza administrativa e fiscal.

Ou que, ao invés, sejam colocados nos tribunais comuns juízes sem preparação e experiência para julgar, por exemplo, matéria de família e menores ou matéria laboral e criminal, por terem feito toda a sua formação e carreira na área administrativa e fiscal.

E por isso estou convicta que a unificação constituiria um fator indutor de ineficiências e de quebra da qualidade das decisões na justiça administrativa e fiscal, com perigos evidentes para os cidadãos, que seriam os primeiros a sentir o agravamento da carência de um atempado e adequado controlo da legalidade de atuação da Administração Pública e a ver ainda mais debilitada a sua proteção judicial.

Penso, aliás, que seria um enorme e perigoso retrocesso numa era que trouxe novos e difíceis desafios para os juristas e juízes que operam com o direito público, dada a necessidade de compreensão de realidades cada vez mais dinâmicas e complexas, com novas dimensões jurídicas, económicas, políticas, sociais e ambientais, que exigem uma constante

atualização face a um direito público sempre em mutação e em expansão, que obriga a uma grande especialização.

Pelo que, neste momento, em que todos os 240 juízes dos tribunais administrativos e fiscais de 1^a instância já foram recrutados e formados no modelo vigente após 2004, o mesmo acontecendo com a maioria dos desembargadores dos tribunais de 2^a instância, isto é, de forma própria e separada dos juízes para os tribunais judiciais, o que me parece essencial é aprofundar substancialmente a sua formação e conceder-lhes meios e instrumentos para enfrentarem com maior qualidade e rapidez elevadas cargas processuais e entre os quais se insere, necessariamente, a assessoria técnica e jurídica.

Tudo se reconduz, no fundo, à necessidade de aprofundamento da autonomia desta jurisdição e à valorização do modelo dualista que a nossa Constituição consagra.

Remato com três brevíssimas notas.

A primeira, para repisar que a morosidade dos tribunais desta jurisdição não se combate com o afunilamento de processos numa jurisdição única, como se a jurisdição comum não tivesse problemas idênticos, de morosidade e de ineficiências. Aliás, os dados estatísticos oficiais relativos ao ano de 2020 permitem constatar que a *taxa de resolução processual* nos tribunais administrativos e fiscais é superior à dos tribunais comuns, e que o mesmo se passa com a *taxa de decréscimo de pendências*. Pelo que não é justo falar unicamente da morosidade destes tribunais e nunca falar dos milhares de processos que neles são anualmente decididos de forma célere ou em prazo razoável.

A morosidade resolve-se pela estratégia oposta à unificação, isto é, pelo aprofundamento e valorização da especialização que a autonomia permite e pressupõe, o que envolve o investimento em meios e instrumentos que permitam potenciar a capacidade de resposta destes tribunais e viabilizar uma justiça administrativa e fiscal que se quer de maior qualidade e celeridade.

A segunda nota, para afirmar que também a via da justiça arbitral não constitui a solução para resolver as grandes pendências e a morosidade destes tribunais, até porque o brilho da arbitragem (como é, sem dúvida, a celeridade) tem por pressuposto um número limitado de processos, sob pena de a vantagem se dissipar, não podendo ser a solução para o nível de pendência anual destes tribunais, com cerca de 22.000 processos nos tribunais administrativos de 1^a instância e 50.000 processos nos tribunais tributários – (como se viu no

slide à pouco exibido, o CAAD teve, neste período de 10 anos de existência, um total de 6.700 processos de natureza tributária).

E, por isso, a arbitragem não pode servir de pretexto para o desinvestimento e para a desresponsabilização do Estado no serviço público de justiça administrativa e fiscal.

E a terceira, para reconhecer que se constata atualmente vontade política de investir na autonomia e eficiência desta jurisdição, designadamente através do reforço da especialização a nível de 1^a instância, e que eu muito gostaria de ver alargada à 2^a instância face a idêntico nível de congestionamento processual.

Estas são, em termos práticos e breves, as razões por que entendo que hoje, mais do que nunca, se justifica, **à luz do interesse público**, a autonomia da jurisdição administrativa e fiscal.

Muito obrigada pela V. atenção.