



Dulce Neto, presidente do Supremo Tribunal Administrativo (STA)

«Os contabilistas teriam um papel fundamental na consultadoria técnica aos magistrados»

A presidente do STA acredita que, brevemente, possa ser criado um gabinete alargado de consultadoria técnica, que inclua as mais variadas áreas de conhecimento, como a contabilidade. Dulce Neto afirma que o paradigma de «desatenção e o desinvestimento» a que esta jurisdição foi votada nos últimos anos está a mudar, fazendo com que deixe de ser «a filha bastarda do sistema judicial».

A juíza conselheira deixa ainda uma crítica à Autoridade Tributária quando refere que «continuamos a ver demasiados litígios em tribunal que podiam claramente ter sido resolvidos a montante.»

Entrevista **Nuno Dias da Silva** | Fotos **Raquel Wise**

Contabilista – Antecipou em maio do ano passado que o impacto económico da pandemia e a guerra na Ucrânia conduziram a um «fortíssimo aumento de litígios» na Justiça administrativa e fiscal. A previsão que fez está a confirmar-se? Em caso afirmativo, em que áreas se nota esse aumento?

Dulce Neto – No final deste primeiro trimestre de 2023 os dados estatísticos ainda não o evidenciam. O que se poderá compreender pelo facto de órgãos, serviços e agentes do Estado e de outras entidades públicas, designadamente da Autoridade Tributária (AT), ainda não terem retomado integralmente a eficiência de uma atividade normal “pós-pandemia” e, por outro lado, terem sido

desenvolvidas políticas públicas para minorar o impacto negativo da pandemia, da guerra e da inflação, que afrouxaram crises com potencial para gerar tensões e agitação social e para aumentar o número de conflitos na área do Direito Público.

Mas o receio subsiste, dado que estes tribunais se ocupam de casos de grande relevância económica e social, como a contratação pública, trabalho na função pública, assistência e proteção social, urbanismo, ambiente e energia, asilo e proteção a refugiados, tributação e fiscalidade em geral.

Contabilista – Em termos quantitativos, qual é o ponto de situação da pendência processual nos tri-

bunais administrativos e fiscais?

D.N. – O Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais (CSTAF) está, neste momento, a trabalhar no relatório de atividades referente ao ano passado e a recolher os dados para avaliar a eficiência alcançada pelo sistema judicial de Justiça administrativa e fiscal durante esse ano. Esses dados ainda estão a ser tratados, mas já evidenciam uma pendência em 1.ª instância a rondar os 55 mil processos no final do ano de 2022, com cerca de 20 mil nos tribunais administrativos, o que representa um valor idêntico ao do ano anterior, e cerca de 35 mil nos tribunais tributários, o que confirma a tendência de descida de pendências nestes tribunais. Note-se que

no final do ano de 2015 os tribunais tributários registavam uma pendência de 53 791 processos, em 2016 de 49 962 processos, em 2017 de 47 839 processos, em 2018 de 45 978 processos, em 2019 de 45 459 processos, em 2020 de 39 912 processos, e em 2021 de 37 807 processos.

Contabilista – Se a breve trecho não existir um reforço de recursos humanos e materiais nesta jurisdição, a conhecida morosidade associada a estes tribunais tenderá a agravar-se?

D.N. – O recrutamento anual de juizes que ocorre desde 2018 permite ter atualmente 261 juizes de direito em exercício efetivo de funções na 1.ª instância, ainda que 28 deles em regime de estágio. O que, à primeira vista, parece suficiente para um quadro de 217 lugares na globalidade dos 17 tribunais de 1.ª instância e tranquilizador em termos de redução da sua morosidade. Todavia, este quadro legal, que foi fixado em 2017 para o volume de processos que anualmente entra nestes tribunais, não considera o volume de pendências acumuladas ao longo de décadas e que condicionam fortemente a eficiência destes tribunais. Pelo que só o reforço de recursos pode resolver definitivamente a situação. E quando falo de recursos humanos incluo funcionários, juizes e assessores para os coadjuvar e intensificar a sua eficiência.

De todo o modo, ainda não temos juizes suficientes para preencher integralmente o quadro complementar de juizes, apesar de ele constituir um instrumento indispensável para o regular funcionamento destes tribunais, pois só ele permite colmar ausências temporárias, muito frequentes por força do gozo de licenças parentais numa magistratu-

ra maioritariamente feminina. E o problema vai agravar-se pela subida, a curto prazo, de mais de uma dezena de magistrados aos tribunais de 2.ª instância – onde o congestionamento processual é muito preocupante – e por dezenas de aposentações.

Mas o que mais me preocupa neste momento é que os concursos para ingresso em curso de formação para juizes no Centro de Estudos Judiciários (CEJ) não estão a ter candidatos suficientes para preencher as vagas fixadas. O que reforça a necessidade de apostar rapidamente em assistentes ou assessores para coadjuvar os juizes.

Contabilista – Com o crónico défice de recursos humanos e materiais, os profissionais no ativo fazem, como diz o adágio popular, omeletes sem ovos? A Justiça tributária e administrativa continua a ser o parente pobre do sistema?

D.N. – Como costume dizer, o lençol continua demasiado curto e quando se cobrem os pés ficam os braços a descoberto. Neste momento, o défice de magistrados é muito acentuado nos dois tribunais de 2.ª instância, estando a decorrer con-

ursos para esses tribunais. Assim como estão deficitárias ambas as secções do STA, estando também a decorrer concursos para o efeito. Com esta subida aos tribunais superiores e com a inevitável aposentação de magistrados, os tribunais de 1.ª instância ficarão novamente muito desfalcados.

Mas a atenção que atualmente está a ser dada a esta jurisdição faz-me acreditar que ela deixou de ser a filha bastarda do sistema judicial, ainda que subsistam sequelas, dores de crescimento, problemas respiratórios e estrangulamentos que resultaram de desatenção e desinvestimento durante décadas, mas que podem ser perfeitamente ultrapassados com um adequado investimento.

Contabilista – As ideias de extinção/fusão relativamente a esta jurisdição não são de agora, a última foi mesmo no Pacto de Justiça, em 2018. Seria um retrocesso delegar em juizes dos tribunais comuns processos tão específicos?

D.N. – Estou plenamente convicta disso. Seria um enorme e perigoso retrocesso numa era que trouxe novos e difíceis desafios para os

«Mas a atenção que atualmente está a ser dada a esta jurisdição faz-me acreditar que ela deixou de ser a filha bastarda do sistema judicial, ainda que subsistam sequelas, dores de crescimento, problemas respiratórios e estrangulamentos que resultaram de desatenção e desinvestimento durante décadas, mas que podem ser perfeitamente ultrapassados com um adequado investimento.»

PERFIL

Dulce Neto nasceu a 17 de março de 1961 e licenciou-se em Direito na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra em 1984. É juíza conselheira do Supremo Tribunal Administrativo (STA) desde setembro de 2009, tendo sido eleita, pelos seus pares, presidente deste tribunal em outubro de 2019, altura em que se tornou a primeira mulher a presidir a um tribunal superior em Portugal. Entre 2012 e 2017 foi vice-presidente do STA. Em 2016 foi eleita vogal do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais (CSTAF) e atualmente exerce, por inerência, a presidência deste órgão. A sua carreira judicial, com quase quatro décadas, começou em 1985 quando ingressou no Centro de Estudos Judiciários, tendo sido juíza de direito nos tribunais judiciais de Sátão, Estarreja e Aveiro. Em finais de 1992 foi nomeada juíza de direito na jurisdição administrativa e fiscal, tendo exercido funções no Tribunal Administrativo de Círculo do Porto, no Tribunal Tributário de primeira instância do Porto e no Tribunal Tributário de primeira instância de Aveiro. Foi juíza desembargadora nos Tribunais Centrais Administrativos entre janeiro de 2000 e setembro de 2009. Foi presidente do Tribunal Administrativo e Fiscal de Aveiro entre 2010 e 2012, cargo que exerceu em acumulação com as funções de juíza conselheira do STA.



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, financeiras, fiscais, 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.

E num momento em que todos os juízes dos tribunais administrativos e fiscais de 1.ª instância já foram recrutados e formados no modelo vigente após 2004, isto é, de forma própria e separada dos juízes para os tribunais comuns, o que importa é aprofundar substancialmente a sua formação especializada e conceder-lhes meios e instrumentos para enfrentarem com maior qualidade e rapidez elevadas cargas processuais, designadamente através de assessoria técnica e jurídica. A morosidade dos tribunais desta jurisdição não se combate pela uni-

ficação ou fusão na jurisdição comum, como se esta não tivesse problemas idênticos, de morosidade e de ineficiências, e não tivesse também falta de magistrados. A morosidade resolve-se pela estratégia oposta, isto é, pelo aprofundamento e valorização da especialização de um corpo de magistrados, que a autonomia permite e pressupõe, com investimento em meios e instrumentos que permitam potenciar a capacidade de resposta e a qualidade das decisões judiciais.

Contabilista – A via arbitral está longe de ser a solução para reduzir o elevadíssimo volume de pendências processuais? Admite que os conflitos gerados no exercício de funções públicas possam vir a ser resolvidos por entidades privadas?

D.N. – O que me preocupa é o facto de a via arbitral poder servir de pretexto para a desresponsabiliza-

ção e desinvestimento do Estado na melhoria das condições de funcionamento dos seus tribunais estaduais, isto é, dos tribunais administrativos e fiscais, aumentando o enfraquecimento do poder judicial numa área tão sensível do Direito Público. A via arbitral pode e deve representar uma forma residual de observar, de forma mais completa e cabal, o dever constitucional que ao Estado incumbe de assegurar aos cidadãos uma tutela jurisdicional efetiva, mas nunca constituirá a solução para resolver as grandes pendências processuais e a morosidade dos tribunais administrativos e fiscais, 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 elevadíssimo nível de pendências destes tribunais. Repare, o Centro de Arbitragem Administrativa



«O controlo judicial vai ser imprescindível, não só para fiscalizar uma adequada articulação entre tecnologia, direitos humanos e direitos fundamentais, como para garantir que as soluções digitais adotadas são seguras e neutras e geram atos digitais compreensíveis, justos e não discriminatórios.»



(CAAD) teve, em dez anos de existência, 6 700 processos de natureza tributária, quando os tribunais tributários têm anualmente dezenas de milhares de processos.

Contabilista – A Lei Orgânica do CSTAF caiu por terra com a dissolução do Parlamento, em 2021. Tem alguma perspetiva quando é que iniciativa legislativa possa ser retomada? Qual o impacto, ao nível da estrutura orgânica e quadro de pessoal, por este diploma estar por aprovar há quase 20 anos?

D.N. – A Lei Orgânica já foi aprovada em Conselho de Ministros e aguarda publicação no “Diário da República”. O que evidencia a seriedade da vontade política e a tenacidade da senhora ministra da Justiça, Catarina Sarmento e Castro, em apostar na autonomia desta jurisdição e dotá-la de meios para a tornar mais eficiente, o que passa

pela aposta na eficácia do seu órgão de gestão.

O CSTAF tem vindo a operar unicamente com o apoio de seis funcionários do STA, que prestam serviço de secretaria, e com o auxílio, quando possível, do gabinete da presidência do STA. Este exíguo apoio, ainda que aliado à incansável dedicação e esforço da respetiva juíza secretária e à minha constante supervisão, não pode deixar de comprometer o exercício das vastas competências deste órgão de gestão. Razão por que, como repetidamente tem sido reportado à Assembleia da República através do relatório anual de atividades do CSTAF, urgia dotá-lo de um quadro de pessoal e de instrumentos adequados à definição, concretização e monitorização de estratégias e medidas de gestão, e a uma célere apreensão e resolução das necessidades específicas destes tribunais

e dos seus magistrados, de modo a garantir dinâmicas de eficiência e de qualidade deste serviço público de Justiça.

Por outro lado, a autonomia financeira do CSTAF, desde que assegurada por um adequado orçamento inscrito nos encargos gerais do Orçamento do Estado, tal como acontece com o Conselho Superior da Magistratura (CSM), será fundamental para a obtenção de outros meios e instrumentos para estes tribunais, designadamente a assessoria jurídica e técnica que há muito se encontra prevista na lei.

Contabilista – Compete ao STA o controlo jurisdicional da atuação do Estado e a defesa dos direitos, liberdades e garantias dos contribuintes. O desinvestimento nesta jurisdição dá menos garantias que estas duas atribuições do STA sejam cumpridas?

«Os contabilistas teriam um papel fundamental, sobretudo a nível da consultadoria técnica. Esperemos que após a entrada em vigor da lei orgânica do CSTAF e da sua dotação orçamental possa ser criado um gabinete alargado de consultadoria técnica, que inclua as mais variadas áreas de conhecimento, como a contabilidade.»

D.N. – O STA é o tribunal desta jurisdição que menos me preocupa. A sua secção de contencioso administrativo tem um quadro de doze juízes conselheiros e o mesmo se passa com a sua secção de contencioso tributário. É um número adequado para o seu volume de pendências processuais. É certo que ambas as secções se encontram deficitárias há mais de um ano, aguardando o preenchimento de três vagas na secção administrativa e de uma vaga na secção tributária, mas em breve serão preenchidas através dos concursos que se encontram a decorrer. Pelo que não há que temer a falta de controlo jurisdicional da atuação do Estado ou a falta de defesa de direitos, liberdades e garantias dos cidadãos.

Contabilista – A aposta do Estado em dotar os serviços da máquina fiscal de maior eficiência teve como reverso da medalha o aumento da litigância e dos atropelos aos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos?

D.N. – Repare, há 12 anos, na altura da assinatura do memorando da *troika*, os tribunais administrativos e fiscais portugueses encontravam-se completamente asfixiados, com uma pendência anual em 1.^a

instância a rondar os 60 mil processos, dos quais cerca de 43 mil só na área tributária, para um exíguo número de 101 juizes em efetividade de funções nas duas áreas dos 17 tribunais de 1.^a instância.

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

E apesar do forte aumento da procura do serviço de justiça fiscal a que se assistiu a partir de então perante a crise económica e financeira e o elevado investimento na eficiência da máquina fiscal, continuou a faltar investimento nestes tribunais, não tendo havido recrutamento para formação de magistrados nos anos de 2011, 2012, 2013, 2015 e 2017. Razão por que em 2015 a pendência já ascendia a 75 575 processos, dos quais 53 791 só na área tributária, e que geraram níveis incomportáveis de pendências acumuladas que ainda hoje estamos a tentar resolver e superar.

Uma realidade que tem vindo a melhorar nos três últimos anos, com as pendências anuais a regressarem aos 60 676 processos em 2020 e a diminuírem para 58 mil em 2021

e para cerca de 55 mil em 2022. O que se deve não só ao esforço do seu corpo de magistrados e às taxas de resolução processual superiores a 100% que conseguiram alcançar em 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 juizes, a constituição de equipas para a recuperação de pendências e a criação de juizes de competência especializada.

Contabilista – Não respondeu propriamente à minha pergunta...

D.N. – Penso que a clareza dos números é a melhor resposta que lhe posso dar.

Contabilista – Ao nível do Estado, e em particular da AT, têm-se registado progressos, nomeadamente no que diz respeito à redução dos litígios tributários e à tomada de medidas ao nível preventivo da conflitualidade?

D.N. – Sinceramente, não tenho essa perceção. Há intenção política de o fazer, tendo havido em 2021 uma alteração ao artigo 68.^o-A da Lei Geral Tributária (LGT) no sentido de reforçar a obrigação da administração

tributária rever as suas orientações genéricas, harmonizando-as com a jurisprudência dos tribunais superiores, mas continuamos a assistir à interposição de recursos de decisões que já haviam acolhido essa jurisprudência e continuamos a ver demasiados litígios em tribunal que podiam claramente ter sido resolvidos a montante do sistema judicial. Veremos se o regime excecional e temporário de incentivo à extinção da instância recentemente criado

– e que prevê, por exemplo, a devolução parcial das taxas de justiça pagas se as partes puseram fim ao processo, designadamente por desistência do recurso perante jurisprudência consolidada – vai obter a adesão da AT.

Contabilista – A Justiça digital é um caminho sem retorno. Acredita que os investimentos previstos para o Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) vão permitir

que este novo paradigma seja uma realidade nos tribunais?

D.N. – Espero que sim, sobretudo a nível do reforço da qualidade das infraestruturas e plataformas tecnológicas de suporte à atividade dos tribunais e da criação de ferramentas digitais para os magistrados, como sejam bases de dados próprias e adequadas, rápidas e ágeis, com motores de busca de elevada qualidade, e apoio prestado por técnicos informáticos qualificados. E espero investimento em boas plataformas de comunicação à distância, confiáveis e rápidas, em instrumentos modernos e seguros de gravação de prova em audiência, em programas de transcrição automática da voz em texto, e em ferramentas para a anonimização dos dados pessoais em todas as sentenças, cuja publicação é legalmente obrigatória há vários anos, mas que não tem sido possível concretizar por falta de meios para proceder a essa indispensável anonimização.

Contabilista – A transição para o digital é uma oportunidade, mas também comporta riscos. Os diferentes níveis de literacia digital dos distintos profissionais de Justiça e as novas ferramentas de inteligência artificial, como, por exemplo, o “ChatGPT”, são ameaças que importam acautelar?

D.N. – Sem dúvida. Se os benefícios, sobretudo em termos de eficiência, podem ser muitos, há riscos e desafios para os quais temos de estar alertados.

O primeiro desafio prende-se com o nível da literacia digital em Portugal e com as dificuldades sentidas por muitos profissionais da Justiça com menores competências digitais. A exclusão digital irá



promover uma grande desigualdade a nível do Direito fundamental de acesso à Justiça que a nossa Constituição reconhece e consagra. O segundo prende-se com a necessidade de assegurar a humanização da prestação jurisdicional. Assegurar o controlo humano da tecnologia e dos algoritmos, assegurar que as pessoas sejam governadas por pessoas e não por máquinas, sobretudo a nível de administração da Justiça, o que pressupõe a capacidade de reverter decisões automatizadas. Assegurar que o juiz continuará a deter o controlo da máquina na busca constante de decisões humanizadas, justas e equilibradas, garantindo direitos fundamentais.

E o terceiro prende-se diretamente com os tribunais administrativos e fiscais, que terão um papel crucial no controlo dos efeitos colaterais de uma excessiva automatização da administração pública e de um previsível aumento de atos digitais de natureza administrativa e tri-

butária, cuja legalidade terá de ser sindicada nestes tribunais. Basta pensar nos problemas que vão surgir perante soluções e atos digitais emitidos por entes públicos, num confronto com direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos. O controlo judicial vai ser imprescindível, não só para fiscalizar uma adequada articulação entre tecnologia, direitos humanos e direitos fundamentais, como para garantir que as soluções digitais adotadas são seguras e neutras e geram atos digitais compreensíveis, justos e não discriminatórios.

Contabilista – A assessoria técnica e jurídica aos magistrados continua por implementar no terreno, apesar de estar contemplada numa lei da Assembleia da República. Que papel podiam desempenhar, por exemplo, os contabilistas certificados junto dos magistrados em matérias de elevada tecnicidade e complexidade, que os juízes não dominam?

D.N. – Os contabilistas teriam um papel fundamental, sobretudo a nível da consultoria técnica. Esperemos que após a entrada em vigor da lei orgânica do CSTAF e da sua dotação orçamental possa ser criado um gabinete alargado de consultoria técnica, que incluía as mais variadas áreas de conhecimento, como a contabilidade. Uma assessoria que deve ser prestada aos juizes em função da necessidade de cada caso, já que nem todos os processos carecem dessa intervenção nem ela é necessária de forma permanente em todos os tribunais. Por isso, esse gabinete deve ser criado na direta dependência do CSTAF e prestar apoio a toda a jurisdição.

Contabilista – Afirma que vivemos numa «sociedade urgente e ansiosa», caracterizada por processo de mobilização da opinião pública para julgamentos em palcos da comunicação social que reivindicam respostas rápidas. Ainda assim, e perante este contexto, a Justiça

«Continuamos a ver demasiados litígios em tribunal que podiam claramente ter sido resolvidos a montante do sistema judicial.»



terá de continuar a respeitar e a ser fiel ao seu tempo ou submeter-se ao imediatismo das sociedades modernas?

D.N. – Apesar de vivermos em sociedades urgentes e ansiosas e na cultura do instantâneo, a Justiça nunca poderá ser feita num registo de imediatividade e no tempo breve da comunicação social. A Justiça nunca poderá ser feita em julgamentos sumários, acelerados, ligeiros e

apressados, mobilizados por canais de comunicação e redes sociais onde abundam notícias que induzem a percepções superficiais, erradas e incompletas, que provocam uma leitura condicionada, senão mesmo manipulada, da realidade. A Justiça obedece a uma série de regras processuais destinadas a fazer valer os direitos e interesses das partes, exige exame criterioso e diligente das pretensões, argumentos e provas apre-

sentadas, recolha de dados factuais, estudo e ponderação, audiências para discussão e julgamento e uma redação rigorosa da decisão. Tudo isso exige tempo. O que não significa que ela não tenha de ser feita em tempo útil, ou em tempo razoável como refere o artigo 6.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem e o artigo 20.º da nossa Constituição. Esse é, e será sempre, o maior desafio para a Justiça. ✂

«Apesar de vivermos em sociedades urgentes e ansiosas e na cultura do instantâneo, a Justiça nunca poderá ser feita num registo de imediatividade e no tempo breve da comunicação social.»

