

Intervenção da Presidente do Supremo Tribunal Administrativo

Na sessão de abertura da cerimónia de celebração dos 20 anos dos Tribunais Administrativos e Fiscais da Zona Norte

7 de Junho de 2024

Permitam-me a dispensa de vocativos e que me limite a cumprimentar todas as altas individualidades presentes, todos os oradores e conferencistas e toda a assistência, dirigindo um especial cumprimento à Senhora Desembargadora Bárbara Tavares Teles, atual Presidente dos 4 Tribunais Administrativos e Fiscais que integram a Zona Geográfica Norte, na pessoa de quem cumprimento todos os magistrados e funcionários destes tribunais, e à Senhora Professora Doutora Elizabeth Fernández, na pessoa de quem cumprimento todos os membros e colaboradores do CEJUR e todos os Docentes da Escola de Direito da Universidade do Minho.

Mas não posso deixar de felicitar também as figuras e entidades que concertaram energias para tornar possível a celebração deste 20º aniversário da Reforma dos Tribunais Administrativos e Fiscais de 2002, que entrou em vigor em 2004, já que embora a revisão constitucional de 1989 tivesse inequivocamente acolhido este modelo de justiça administrativa e fiscal autónoma da jurisdição comum e lhe tivesse atribuído dignidade constitucional com competência especializada para o controlo da legalidade da atuação do Estado e demais entidades públicas no exercício da atividade administrativa e tributária e, em paralelo, tivesse constitucionalizado como órgão superior desta estrutura hierárquica o STA, assim consolidando constitucionalmente a independência dos tribunais administrativos e fiscais e o autogoverno da sua magistratura, o certo é que só com esta reforma de 2002/2004 se assegurou a autonomia desta jurisdição relativamente à jurisdição comum. Foi esse o momento fundante dessa autonomia, que hoje estamos a celebrar.

E agradeço o convite para participar na sessão de abertura deste evento, num gesto que denota o relevo que a jurisdição administrativa e fiscal merece no ano em que se celebra também o aniversário dos 50 anos do 25 de Abril de 1974, que levou à implementação de um Estado de Direito Democrático em Portugal, e que exige um efetivo controle jurisdicional da atuação do Estado e demais entes públicos no exercício da atividade administrativa e tributária, e pressupõe um corpo de magistrados especialmente habilitado para administrar uma justiça que se quer efetiva e confiável, e que exige tribunais apetrechados de meios e instrumentos para a levar a cabo em prazo razoável.

Quero ser breve nesta intervenção de abertura e deixar a palavra principal para os oradores dos painéis, mas não posso deixar de salientar três aspetos.

O primeiro aspeto que quero salientar é que, 20 anos depois, todos os tribunais administrativos e fiscais, designadamente os 4 tribunais da Zona Norte, continuam a enfrentar acervos processuais elevados, gerados, essencialmente, por pendências acumuladas ao longo de décadas, e que provocam a sua tão apregoada morosidade, pese embora os milhares de processos que anualmente são decididos em prazo razoável mas que nunca têm eco nos meios de comunicação social.

E num momento em que, mais do que nunca, é necessário refletir sobre direitos humanos e direitos fundamentais, e em que a autenticidade de uma democracia se mede pelo nível de defesa desses direitos, é urgente discutir com seriedade que justiça administrativa e fiscal temos e que justiça precisamos para este mundo em que vivemos.

Um mundo globalizado, complexo e em constante mutação, que enfrenta hoje perigosos retrocessos, mesmo em sociedades livres e em democracias consolidadas, com o incremento de políticas e medidas públicas que suscitam questões tão variadas como as que se colocam nas crises sanitárias, energéticas e ambientais, nas crises económicas e sociais, nas tecnologias emergentes, nas migrações e proteção a refugiados, ou na fiscalidade associada a uma economia mundial e digital, e que geram conflitos que exigem conhecimentos de crescente complexidade, abrangência e tecnicidade, e que são da competência dos tribunais administrativos e fiscais.

Litígios cuja resolução reclama um corpo de magistrados com uma especial preparação e sensibilidade para resolver todos esses litígios nas suas variadas dimensões e vertentes, e que exige assessoria jurídica e técnica para os coadjuvar, ainda inexistente, pese embora seja consensual que ela é indispensável para uma adequada e atempada resolução deste tipo de litígios e que está prevista há décadas em Lei da Assembleia da República.

E é essa necessidade de um corpo de magistrados especializados que justifica a autonomia da jurisdição administrativa e fiscal.

Se há 20 anos atrás, quando esta jurisdição tinha apenas cerca de 40 juízes, todos provenientes dos tribunais comuns e que eram colocados, em comissão de serviço, nos tribunais desta jurisdição sem a mínima formação ou experiência em direito administrativo e tributário, sendo então totalmente compreensível a tese da unificação das jurisdições, tudo mudou com a Reforma de 2004, com o recrutamento e a formação de um corpo 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.

Um corpo de magistrados que só se obtém com um particular e específico recrutamento, seguido de sólida e consistente formação, acompanhada de permanente atualização, tudo sedimentado por uma experiência que demora toda uma carreira a firmar.

Por isso há que ter a noção de que os problemas dos tribunais desta jurisdição não reside no modelo dualista de organização judiciária que a nossa Constituição consagra, e que, aliás, é o modelo dominante nos países da União Europeia. Reside no modo como lhes tem sido permitido operar, reside em pendências 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 primeira década deste século, inutilizaram toda a racionalidade associada a um bom funcionamento e a uma boa gestão, pese embora os esforços e a dedicação da generalidade dos seus juizes, provocando a conhecida morosidade destes tribunais.

Uma morosidade que não se combate com o afunilamento de processos numa jurisdição única, como se a jurisdição comum não tivesse problemas idênticos, de ineficiências, morosidade e carência de magistrados e de funcionários. Resolve-se pela estratégia oposta, pelo valorização da especialização de um **corpo de magistrados** que a autonomia permite e pressupõe, e que envolve o investimento em meios e instrumentos que permitam potenciar a sua capacidade de resposta, como seria a assessoria jurídica e técnica para coadjuvar este corpo de magistrados.

*

O segundo aspeto que quero destacar, consiste em algo que pouco ou nada tem sido divulgado pela comunicação social, e que tem a ver com o aumento da eficiência destes tribunais.

Décadas de desatenção e desinvestimento político nestes tribunais geraram pendências ingeríveis, com um volume de processos em 1ª instância que em 2015 ascendia a 75.575 processos, dos quais 53.791 só na área tributária, para um número de cerca de 100 juizes em efetividade de funções, o que representava uma média de 1 juiz por 100 mil habitantes (ou, considerando as duas áreas de contencioso, uma média de meio juiz/administrativo e meio juiz/tributário para 100 mil habitantes) que geraram níveis incomportáveis de pendências acumuladas que ainda hoje estamos a tentar resolver e superar.

Mas a situação tem vindo a melhorar nestes 3 últimos anos, com as pendências a diminuir gradualmente, estando em 2023 já abaixo dos 30 mil processos em matéria tributária e em cerca de 20 mil processos em matéria administrativa.

O que se deve essencialmente ao esforço dos cerca de 240 juizes atualmente em efetividade de funções, e que representa uma média de 2 juizes para 100 mil habitantes (ou, considerando as duas áreas de contencioso, uma média de 1 juiz/administrativo e 1 juiz/tributário para 100 mil habitantes), mas que têm atingido taxas de resolução superiores a 100%, o que significa que findam em cada ano mais processos do que o número de processos entrados nesse ano.

Mas para tal foi decisiva a atenção que as duas últimas Ministras da Justiça votaram a estes tribunais, numa dinâmica sem precedentes, ainda que nem sempre acompanhada de idêntica dinâmica a nível de política orçamental. Gizaram intervenções cirúrgicas que foram sendo gradualmente implementadas, como o tão longamente esperado alargamento do quadro legal de magistrados em todas as instâncias, o recrutamento anual de juizes, a criação de juízos de competência especializada em 1ª instância e a constituição de equipas de juizes para a recuperação das pendências mais antigas.

Um trabalho que foi aprofundado pela Senhora Ministra Catarina Sarmento e Castro, que se empenhou na defesa da autonomia desta jurisdição e na otimização da eficiência dos seus tribunais através de um pacote de medidas há tantos anos esperado, como é a Lei Orgânica do CSTAF, dotando-o de um quadro de pessoal que, depois de recrutado e instalado, permitirá a uma gestão mais eficiente, mais célere e transparente, ainda que neste momento não tenhamos sequer instalações para o albergar, pois o STA não dispõe de um mínimo espaço disponível para o efeito.

E conseguiu, além de tudo o mais, criar e instalar, em tempo recorde, a especialização nos tribunais de 2ª instância, e criar um terceiro tribunal de 2ª instância, que se espera que entre em funcionamento no próximo ano.

*

O 3º aspeto consiste na noção de que, ainda que no presente existiam futuros em andamento, que nos permitem ter de esperança e otimismo, há algo muito preocupante a nível da justiça administrativa face ao elevadíssimo número de litígios a que a lei atribui natureza urgente, pelo que os juizes estão diariamente absorvidos pelo contencioso urgente, independentemente da sua concreta e especial urgência, e lhes falte tempo para o estudo e decisão de todos os demais processos, com a consequente acumulação das pendências nos processos não urgentes.

Gostava de dar aqui o exemplo dos litígios que resultam dos atuais fenómenos migratórios, de especial impacto nos tribunais desta jurisdição e que têm aumentado exponencialmente nos dois últimos anos.

Até há cerca de dois anos atrás, o volume de entrada deste tipo de processos era perfeitamente sustentável, e consistiam sobretudo em matéria de asilo, o que levava a que as decisões em 1ª instância obtivessem resposta em tempo razoável, em média cerca de dois meses. É certo que depois existiam sempre recursos das decisões para os Tribunais Superiores, o que retardava o trânsito em julgado da decisão.

Mas neste momento a situação tornou-se insustentável, com os pedidos de intimação para a proteção de direitos, liberdades e garantias interpostos por emigrantes em matéria autorização de residência e renovação dessa autorização e que têm natureza urgente, com os sucessivos recurso para os tribunais superiores.

Atualmente o Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa é constituído por três juízos de competência especializada, mas só o **Juízo administrativo comum** tem competência para conhecer dos processos relacionados com os pedidos de autorização de residência (relacionados com os procedimentos de entrada, permanência e afastamento de cidadãos estrangeiros do território português, bem como o estatuto de residente de longa duração) e dos processos relacionados com os pedidos de asilo.

Atualmente o Juízo comum deste Tribunal tem pendentes, ao todo, 7.387, dos quais 3.826 relativos a pedidos de autorização de residência ou de renovação de residência, ou seja, mais de metade dos processos pendentes, para além de ter pendentes muitos outros processos de natureza urgente.

Por outro lado, desde 1 de janeiro deste ano até ontem, dia 6 de Junho, deram entrada neste Juízo 210 processos de asilo, dos quais 109 já fora decididos, encontrando-se pendentes 101 processos, pelo que o tempo médio de decisão destes processos de asilo é de 43 dias.

Este Juízo comum tem 13 juízes, estando atualmente 5 juízes afetos a estes processos de asilo e de intimação para a autorização ou renovação de autorização de residência, mas a partir de 1 de setembro, isto é, após o movimento judicial, poderão ser colocados, pelo menos, mais 4 juízes para o efeito, conforme já foi deliberado pelo CSTAF.

Mas segundo a Agência para a Integração, Migrações e Asilo (AIMA), estarão aí pendentes mais de 40.000 pedidos para decisão. Pelo que o problema tem de ser resolvido com urgência, sobretudo a

montante do poder judicial, sob pena deste Juízo comum do TAC de Lisboa ficar absolutamente congestionado e paralisado com este tipo de processos de carácter muito urgente, a que se juntam muitos outros processos de natureza urgente.

Já foi promulgado pelo Senhor Presidente da República um pacote de medidas legislativas para tentar resolver o problema a montante do poder judicial, isto é, a nível de Administração Pública, mas o problema subsiste a nível judicial.

Contudo, ainda não chegou ao CSTAF qualquer projeto de diploma no sentido da criação de um novo tribunal especializado em litígios sobre a imigração e asilo – como processos de detenção e expulsão de migrantes (da competência dos tribunais comuns criminais), processos relativos aos menores não acompanhados (da competência dos tribunais comuns de família e menores) e processos de asilo e de autorização de residência (da competência dos tribunais administrativos).

A criação de um Tribunal de natureza híbrida, composto por juízes dos tribunais comuns e juízes dos tribunais administrativos, de duvidosa constitucionalidade por não se encontrar previsto na Constituição, será morosa face à necessidade de alteração de diversos diplomas legais da competência da Assembleia de República (como o ETAF e o EMJ), e ainda não chegou ao conhecimento do CSTAF nem por ele foi analisado a criação desse tipo de tribunal, pese embora esteja a ser divulgado na comunicação social como algo já validado por este Conselho, o que deve estar a causar grande estupefação junto dos respetivos Vogais.

E que órgão de gestão – cuja criação necessitaria de estar prevista na Constituição – iria gerir/governar este novo Tribunal, afetar-lhe juízes, movimentá-los e monitorizar o seu trabalho e intervir em matéria disciplinar? O CSM, o CSTAF ou um novo órgão de gestão e disciplina dos seus juízes?

É certo que, como presidente do STA e, por inerência, Presidente do CSTAF, tenho estado em diálogo com a Senhora Secretária de Estado da Justiça sobre este grave problema, que tem de ser resolvido com a máxima urgência, mas eu não sou o CSTAF – que é um órgão colegial, de constituição plural e pluralista – nem este Conselho sou eu, pelo que estranho a divulgação deste tipo de notícias na comunicação social.

Pessoalmente, aceito a criação de uma estrutura ou unidade jurisdicional, dentro de cada jurisdição, para enfrentar com rapidez este tipo de litigância, mas considero que o problema, para ser solucionado com a máxima urgência, sem alteração da Constituição, do ETAF e do EMJ (que é algo muito moroso e até de difícil concretização no atual contexto parlamentar), poderia e deveria passar pela constituição

de uma Equipa Especial de magistrados (ou uma Task Force, como aconteceu com a Equipa de Juízes dos tribunais administrativos e fiscais para a recuperação de pendências acumuladas até Dezembro de 2012, criada por simples diploma do Governo aprovado em Conselho de Ministro, e de carácter temporário, para a resolução e recuperação deste novo tipo de pendências que se estão a acumular, coadjuvados por assessores jurídicos.

Esta assessoria constituiria uma boa oportunidade para testar, ainda que como experiência piloto, o nível de otimização da eficácia e eficiência do desempenho dos juízes. Porque no momento não temos, simplesmente, meios humanos para o efeito.

Termino referindo que embora o Contencioso Administrativo tenha sofrido, a partir da reforma de 2004, uma evolução que permite afirmá-lo como um modelo avançado na proteção dos direitos dos cidadãos, o certo é que a falta de meios humanos e materiais fez soçobrar esse desígnio, pelo que apelo a que se questione, durante esta Conferência, o nível de controlo jurisdicional de que dispomos em processos em que o Estado (em sentido amplo) é sempre o Réu, e o nível de resiliência dos nossos tribunais, porque é expectável um aumento massivo da procura dos serviços de justiça administrativa e fiscal, para o qual estes tribunais deveriam estar já a equipar-se. O que não acontece.

Já me alonguei mais do que devia, pelo que termino com votos de uma boa jornada de trabalhos.