



SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

Senhor Presidente da República - Excelência

Senhores Juízes Conselheiros, Juízes Desembargadores e Juízes de Direito

Distintos Convidados

Minhas Senhoras e meus Senhores

Chegado o momento de encerramento deste Encontro, permitam-me expressar o meu profundo agradecimento às figuras e entidades que aceitaram vir celebrar o vigésimo aniversário da “Nova Jurisdição Administrativa” operada através de diplomas estruturantes aprovados pela Assembleia da República em 2002 e cuja vigência veio a ocorrer em 2004, como é o caso do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (ETAF) e do Código de Processo dos Tribunais Administrativos (CPTA), na sequência dos quais outros diplomas decisivos vieram a ser aprovados: - como é o caso da Lei que em 2008 redefiniu o funcionamento e a atividade do Centro de Estudos Judiciários (CEJ), determinando um modelo autónomo de ingresso e formação de juízes para os tribunais da jurisdição administrativa e fiscal, ainda que logo no ano de 2003 tenha ocorrido um grande recrutamento de 80 juristas com experiência profissional em direito administrativo e fiscal para se poder dar início a uma Reforma que tanta esperança trouxe aos tribunais desta jurisdição, fazendo-nos acreditar que se iria finalmente garantir um princípio estruturante de um Estado de Direito Democrático, como é o princípio constitucional a uma tutela jurisdicional efetiva.

A Reforma de 2004 foi o momento consolidador da autonomia desta jurisdição, constitucionalmente salvaguardada desde a revisão constitucional de 1989. O que significa que já em 1989, num momento de ruturas com razões consideradas inadequadas para o aprofundamento de um Estado de Direito [como eram as razões que residiam na necessidade de intimidade entre a Administração Pública e as Instituições da justiça administrativa e fiscal, numa visão de um Estado Administrativo no qual a Administração para além de ter o seu próprio direito, devia ter o seu próprio juiz], o legislador constituinte quis manter o modelo de matriz dualista, com a autonomia da jurisdição administrativa e fiscal historicamente adotado na Europa continental e que atualmente continua a dominar nos países da União Europeia (UE), ainda que com traços diferenciados entre si.



SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

Tudo isto para dizer que a existência de uma jurisdição administrativa autónoma é perfeitamente compreensível no seio da União Europeia (UE), integrada por Estados de Direito que pressupõem e exigem uma fiscalização jurisdicional efetiva da legalidade da atuação do Estado e demais entidades públicas no exercício da atividade administrativa e tributária, por tribunais independentes, imparciais e com vocação para a submissão da Administração Pública à normatividade de um Estado de Direito.

E, curiosamente, no exercício das minhas funções como Presidente do Supremo Tribunal Administrativo (STA) tive oportunidade de estabelecer inúmeros contactos e encontros com Supremos Tribunais Administrativos ou Conselhos de Estado de todos os Estados Membros da UE, e de ter aberto as portas do nosso Tribunal a centenas de magistrados provenientes de tribunais administrativos espalhados pelo mundo, tornando o STA internacionalmente conhecido, reconhecido e valorizado por ter um dos mais avançados modelos de contencioso administrativo a nível de proteção dos direitos e liberdades dos cidadãos, tendo constatado que em nenhum desses países se questiona o modelo dualista de jurisdições e a sua adequação a um Estado de Direito. Pelo contrário, o que se constata é que países que não têm este modelo dualista começam a ponderar as suas vantagens e a sua adoção.

E por isso fico sempre perplexa quando assisto, de forma recorrente, à discussão sobre a extinção desta jurisdição como a solução para as ineficiências dos seus tribunais, como se os tribunais da jurisdição comum não sofressem também de variadíssimas ineficiências e morosidades.

Mas foi efetivamente o ETAF de 2004 que trouxe a emancipação a esta jurisdição, conferindo-lhe uma identidade própria, o autogoverno da sua magistratura, e uma mudança de paradigma que lhe permitiu atingir, ao fim de 20 anos, uma maioria e maturidade modeladas por fortes dores de crescimento.

E permitam-me que estenda esta intervenção à justiça fiscal, igualmente afetada por estes diplomas legais. Como sabem, apesar de o ETAF de 1984 já ter acentuado a natureza jurisdicional dos tribunais tributários, o certo é que eles continuavam instalados nos Serviços de Finanças e a operar exclusivamente com funcionários das finanças, que tramitavam os processos de acordo com dinâmicas pouco claras e muito pouco eficientes, sem conhecimentos jurídicos para uma adequada tramitação processual, com o acrescido problema de estarem subordinados a orientações dos seus superiores hierárquicos.



SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

No momento anterior à Reforma de 2004 existiam 3 tribunais administrativos de círculo e uma dúzia de tribunais tributários, integrados por juízes dos tribunais comuns que eram colocados em comissão de serviço nestes tribunais sem qualquer formação em direito administrativo e fiscal, com um Tribunal de 2.^a instância e o STA, todos integrados por esses magistrados em comissão de serviço.

Pelo, que nessa altura, fazia todo o sentido a tese da unificação das jurisdições.

O que ficou ultrapassado com esta Reforma, que criou uma rede nacional de 16 tribunais administrativos e 16 tribunais tributários em 1.^a instância, 2 tribunais de 2.^a instância e o STA como órgão de cúpula destes tribunais, com um corpo especializado de juízes de direito sujeitos a um regime próprio e autónomo de recrutamento, sendo submetidos no CEJ a uma formação especializada em direito administrativo e fiscal, integrando depois um corpo de magistrados judiciais que fazem toda a sua carreira nestes tribunais, 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.

Realço que atualmente todos os juízes em exercício de funções nos tribunais de 1.^a instância já foram recrutados e formados neste modelo, pelo que se encontram dotados de uma especial vocação para a submissão da Administração Pública à normatividade de um Estado de Direito.

Porque, na realidade, o que justifica a autonomia desta jurisdição não é a competência de alguns tribunais judiciais para resolver determinadas matérias – como são os tribunais de trabalho ou de família e menores da jurisdição comum – mas a especialização de um corpo exclusivo de magistrados especialmente habilitado para compreender, interpretar e aplicar princípios, conceitos e normas que dominam na área do direito público, em particular no direito administrativo e fiscal, estruturalmente diferentes dos princípios, conceitos e normas que vigoram na área do direito privado, área onde o Interesse Público não entra em equação e onde o particular se apresenta como o elo mais fraco da relação.

Acresce que o elevado nível de litigância registado ao longo dos últimos anos na área do direito público e a crescente complexidade, abrangência e tecnicidade de litígios que envolvem com frequência conhecimentos de natureza extrajurídica, revela a necessidade de um corpo de juízes dotado de uma especial preparação e sensibilidade para resolver novos e difíceis desafios que se colocam aos juristas e juízes que operam com o direito público, face à necessidade de compreensão



SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

de realidades cada vez mais dinâmicas e complexas, que exigem uma constante atualização face a um direito público sempre em mutação e em expansão, que obriga à especialização que a autonomia desta jurisdição permite e pressupõe.

Mas, como dizia, a Reforma de 2004 constituiu um momento de esperança, que nos fez acreditar que as alterações introduzidas iriam ser integralmente executadas e acompanhadas de meios humanos e materiais que permitissem dar o salto quântico que o contencioso administrativo sofreu em termos substantivos e processuais e que a Reforma de 2015 aprofundou, e que, no que toca ao contencioso tributário, permitissem o alívio da asfixia processual sentida face ao crescente aumento da procura do serviço público de justiça nesta área.

Todavia, o entusiasmo foi-se desvanecendo ao longo do tempo, devido essencialmente a três fatores que gostaria de destacar.

Em primeiro lugar o incumprimento de normas do ETAF, aprovado pelo órgão de soberania que expressa a vontade do povo, e que demoraram anos a ser regulamentadas pelo poder executivo ou que continuam ainda por cumprir.

Refiro-me ao incumprimento, que se mantem, de normas que impõem a existência de assessores para coadjuvar os juízes destes tribunais e gabinetes de apoio para assegurar a sua assessoria e consultadoria técnica. Ou ao seu incumprimento no que toca ao Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e fiscais (CSTAF). Este órgão teve de aguardar 19 anos pela sua Lei Orgânica, pela atribuição de um quadro legal de pessoal e definição do respetivo regime de provimento, o que neste momento se encontra em fase de instalação, mas o edifício do STA não tem espaço para o efeito e o Conselho não tem orçamento para essa aquisição.

Por outro lado, foi necessário aguardar 18 anos pelo cumprimento de outra norma do ETAF, que estabelece uma bolsa de juízes, imprescindível para fazer face a ausências temporárias, como as que ocorrem com frequência por força do gozo de licenças parentais numa magistratura maioritariamente feminina, sendo que a impossibilidade de criação dessa bolsa decorreu da mera falta de publicação de uma Portaria, só obtida em finais de 2017, e que o CSTAF só conseguiu implementar em Setembro de 2022 por carência de juízes para a preencher.

Finalmente, só após 13 anos o Ministério da Justiça procedeu à adequação dos quadros legais de magistrados para os tribunais desta jurisdição – tanto na 1.^a e 2.^a instância, como no STA – e que há



SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

anos se encontravam completamente desajustados, como, aliás, se reconheceu expressamente nos diplomas que procederam a essa adequação.

Em segundo lugar, destaco, na vertente do quadro de magistrados para estes tribunais, a ausência de recrutamento periódico de juízes, que carece de autorização expressa do Ministro da Justiça, e que não ocorreu nos anos de 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2011, 2012, 2013, 2015 e 2017, ao contrário do que aconteceu para os tribunais comuns, o que inquinou a capacidade de resposta destes tribunais num contexto de pendências processuais excessivas.

E suponho que ninguém ignora que os juízes não dispõem de uma base de dados própria de legislação e de doutrina, num país, como Portugal, onde proliferam normas dispersas, complexas, ambíguas e difíceis de conjugar e interpretar, onde todos os anos ocorre uma mini-reforma fiscal através da Lei Orçamento do Estado, que gera a incerteza da lei aplicável a cada caso e que provoca não só insegurança nos cidadãos como no julgador, exigindo-lhe um esforço burocrático acrescido por não ter ninguém para o secretariar.

A que acresce o facto de não existir na Administração Pública e na Autoridade Tributária uma cultura de resolução dos litígios a montante do sistema judicial de forma independente e imparcial, o que permitiria diminuir drasticamente muita da litigância que desagua nestes tribunais.

E assim se sedimentaram, ao longo de anos, deficiências estruturais nos tribunais desta jurisdição, como, aliás, ficou bem evidenciado no Relatório elaborado em 2017 pelo Observatório Permanente da Justiça, que dava conta, com a clareza e a crueza dos números, do seu estado de prolongado estrangulamento, com um elevadíssimo volume de processos para um quadro de magistrados e de funcionários ostensivamente subdimensionado durante décadas, com elevadas pendências acumuladas e impossíveis de resolver em tempo útil.

Mas sendo esta realidade anualmente reportada à Assembleia da República, através dos Relatórios Anuais de Atividade do CSTAF, não posso deixar de sentir perplexidade quando escuto, entre as vozes que se surpreendem e indignam com a morosidade destes tribunais, decisores políticos e atores parlamentares que não podem ou não deveriam desconhecer estes relatórios e esta realidade.

Repare-se que em 2015 a pendência processual em 1.^a instância ascendia a 75 575 processos, dos quais 53 791 só na área tributária, para um número de cerca de 100 juízes em efetividade de funções, o que representava uma média de 1 juiz por 100 mil habitantes – ou, considerando as duas áreas de



SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

contencioso, uma média de meio juiz/administrativo e meio juiz/tributário para 100 mil habitantes – o que gerou níveis incomportáveis de pendências acumuladas que ainda hoje estamos a tentar resolver e superar.

Mas não posso deixar de dar uma nota de otimismo. A situação dos tribunais de 1.^a instância tem vindo a melhorar gradualmente nestes 4 últimos anos, com as pendências a diminuir e a taxas de resolução processual a subir acima dos 100%, o que significa que em cada ano se findam mais processos do que o número de processos entrados nesse ano.

Este desagravamento é fruto não só do esforço do corpo de magistrados desta jurisdição, que têm alcançado taxas de resolução processual superiores a 100% mesmo em anos particularmente difíceis, de desempenho funcional em contexto de pandemia, mas também de medidas introduzidas pelas Reformas introduzidas pelas duas últimas Ministras da Justiça, numa dinâmica sem precedentes, ainda que nem sempre acompanhada de idêntica dinâmica a nível de política orçamental.

Em articulação com a presidência do CSTAF e com vogais do Conselho nomeados para integrarem um Grupo de Trabalho constituído pela Senhora Ministra Francisca Van Dunem, foram gizadas 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 1.^a 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, com quem mantive uma articulação muito próxima e produtiva, e 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 uma gestão mais eficiente, ainda que neste momento não tenhamos instalações para o albergar, pois o STA não dispõe de espaço disponível para o efeito.

E consegui, além de tudo o mais, conceber e instalar em tempo recorde, a especialização nos tribunais de 2.^a instância, e criar, num trabalho articulado como o CSTAF, um terceiro tribunal de 2.^a instância, que se espera que entre em funcionamento no próximo ano. Um tribunal que, tal como foi gizado, deverá ter uma competência alargada a nível nacional em determinadas matérias, como os recursos das decisões do Tribunal Arbitral do Desporto, de impugnação de decisões arbitrais e de



SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

outros processos de natureza urgente que neste momento se encontram concentrados no Tribunal Central Administrativo Sul, de forma a descongestionar este Tribunal e dar resposta mais célere a este tipo de processos.

Pelo que no presente existem futuros em andamento que nos permitem ter de novo esperança e otimismo.

Dispomos neste momento de 264 juízes de direito em efetividade de funções na 1.^a instância, o que já significa uma média de 2,6 juízes por 100 mil habitantes, cuja eficiência podia e devia ser maximizada com assistentes administrativos ou assessores, até porque o que mais me preocupa neste momento é a falta de candidatos suficientes para preencher as vagas fixadas nos concursos para ingresso em curso de formação para juízes no CEJ. O que reforça a necessidade de apostar rapidamente em assistentes ou assessores para os coadjuvar.

E em dezembro de 2023 foram nomeados 25 juízes desembargadores para as Secções de Contencioso Administrativo e Tributário dos Tribunais Centrais Administrativos Norte e Sul, que tomaram posse em fevereiro deste ano, ficando, assim, preenchidos os respetivos quadros legais.

O terceiro e último aspeto que quero destacar prende-se com o órgão de gestão e disciplina dos juízes desta jurisdição.

O ETAF de 2004 veio dispor que o CSTAF dispunha de uma Secretaria própria e autónoma, com um quadro e regime de provimento de pessoal a fixar em diploma complementar, mas só em 2023 foi aprovado esse diploma, pelo que durante 19 anos este Órgão não dispôs de um quadro de pessoal próprio nem de um regime legal para o seu provimento, o que impossibilitou a criação de um mero gabinete de apoio jurídico e técnico, imprescindível para a elaboração de estudos, pareceres e relatórios e para facultar apoio à preparação de deliberações.

Por outro lado, a autonomia financeira do CSTAF só em junho de 2023 foi alcançada, pelo que se manteve impedido, durante 19 anos, de adquirir meios humanos, materiais e informáticos de apoio à sua atividade – em particular de plataformas de dados, estatísticas e indicadores de gestão e de plataformas para realização dos movimentos judiciais – ou de adquirir sistemas informáticos de apoio à gestão documental e de processamento funcional entre o Conselho e os magistrados, não dispondo, sequer, de um instrumento informático para proceder ao movimento anual de juízes.



SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

E apesar dessa autonomia financeira, o CSTAF não pode ainda recrutar assessores para os seus magistrados por não lhe ter sido concedido orçamento para o efeito.

Deste modo, durante o meu mandato o Conselho continuou a operar unicamente com o apoio, em termos de Secretaria, de 5 funcionários do STA e o auxílio, quando possível, de membros do gabinete da presidência do STA. E foi com esse exíguo apoio, a incansável dedicação e o duríssimo esforço da Juíza Secretária do Conselho, a Juíza Desembargadora Helena Afonso, sob a minha constante supervisão e intervenção, que o CSTAF tentou cumprir a sua missão.

Mas, também neste âmbito, há esperança e boas notícias para dar.

Obtivemos este ano o primeiro orçamento para o CSTAF, que permitiu começar a recrutar o quadro legal de pessoal, tendo já sido preenchido o cargo de Diretora de Serviços de Administração Geral do Conselho com uma prestigiada economista, bem como os três lugares de engenheiros informáticos, estando um deles, um experiente consultor sénior de sistemas e tecnologias de informação, já a trabalhar na conceção de um novo site para o CSTAF após a aquisição do necessário alojamento Web, e que irá apenas esperar pela tomada de posse do novo Presidente, no próximo dia 17, para o avaliar e substituir o obsoleto *site* que há anos foi concebido pelo IGFEJ.

Por outro lado, estamos neste momento a finalizar a aquisição onerosa de uma valiosa base de dados de legislação, doutrina e jurisprudência, com um excelente motor de busca, que o Conselho irá disponibilizar a todos os juízes de direito de 1.^a instância e que constituirá uma poderosa mais-valia para o seu desempenho funcional, estando já assegurada a formação de todos para a sua ágil utilização.

Assim como temos estado em diálogo com o Conselho Superior da Magistratura no sentido de adquirir o acesso ao seu sistema informático de apoio à gestão procedimental e à sua plataforma de gestão documental e processamento funcional entre o Conselho e os Magistrados Judiciais – o chamado IUDEX – para o que o já solicitámos o reforço de verba do PRR para o efeito.

Faço notar que só após a aquisição deste tipo de sistemas e plataformas, o CSTAF poderá aprovar e colocar em vigor o Regulamento das Obrigações Declarativas dos juízes desta jurisdição, que, aliás, já se encontra elaborado desde 2021, uma vez que elas são imprescindíveis para a recolha e depósito seguro das declarações e têm de ser articuladas com a existência de meios humanos habilitados para o controlo do cumprimento de dever de entrega e fiscalização de todas elas.



SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

Este é um dos muitos desafios que se colocam ao CSTAF com a renovada composição resultante da eleição dos novos vogais magistrados ocorrida no passado dia 2 de outubro, e da eleição, no passado dia 27 de Setembro, do seu novo Presidente, o Senhor Juiz Conselheiro Jorge Miguel Aragão Seia, aos quais desejo o maior sucesso, deixando o alerta de que terão de enfrentar muitas dificuldades e desafios, designadamente com as ineficiências do SITAF e do sistema eletrónico de distribuição de processos

Um desses desafios reside nas elevadas pendências geradas por processos urgentes relacionados com intimações para proteção de direitos e liberdades em matéria de migrantes, que estão a estrangular o Juízo Comum do Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa, com médias diárias de entrada de cerca de 400 processos. No passado dia 30 de setembro ascendia a 19 679 o número deste tipo de processos. Algo que é urgente resolver, ainda que seja imprescindível o trabalho da Agência para a Integração, Migrações e Asilo na sua resolução a montante do poder judicial.

Encerro este Encontro com uma nota de agradecimento aos meus Colegas e a todo este auditório pela enorme paciência que tiveram para me escutar a poucos dias do termo do meu mandato como Presidente do STA, permitindo-me, pela última vez, dar voz à defesa da jurisdição administrativa e fiscal.

Muito obrigada.