

**Intervenção da Presidente da Associação dos Magistrados da
Jurisdição Administrativa e Fiscal de Portugal,
Juíza Conselheira *Fernanda Martins Xavier e Nunes*
na sessão de abertura do Colóquio
«A JURISDIÇÃO ADMINISTRATIVA E FISCAL – sua autonomia e
funcionamento»**

Evento organizado pela A.M.J.A.F.P. e que teve lugar no dia 01 de Junho de 2012, no auditório 1 da
Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa, em Lisboa

Permitam-me que saúde, em primeiro lugar, o Senhor Presidente do Supremo Tribunal Administrativo e a Senhora Directora desta Faculdade de Direito, que partilham comigo a mesa nesta sessão de abertura e aproveito para agradecer à senhora Directora o acolhimento e a gentileza das suas palavras,

Saúdo, todas as entidades que hoje nos honram aqui com a sua presença, o senhor Presidente emérito do Supremo Tribunal Administrativo, o senhor Procurador Geral da República, o senhor representante do senhor Provedor de Justiça, os senhores juízes conselheiros do STA e Presidentes dos Tribunais Administrativos e Fiscais, o senhor Presidente do TCA Sul, o Senhor Vice-Presidente do Tribunal da Relação de Lisboa, o senhor representante do Bastonário da Ordem dos Advogados, os senhores vogais do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, os senhores Presidentes dos Conselhos Distritais da Ordem dos Advogados de Lisboa e do Porto, o senhor Presidente da Associação Sindical de Juízes, o Senhor Director-Geral da Administração da Justiça, o Senhor Director do Centro de Estudos Judiciários e as demais entidades que, entretanto tenham chegado, a todos agradeço a presença.

Saúdo, como muita amizade, todos os magistrados da jurisdição, associados ou não e todos os magistrados, advogados, professores, com uma especial referência ao Senhor Professor Catedrático da área de direito administrativo da Universidade de Extremadura, *Dr. Vicente de Alvarez Garcia*, que fez questão nos honrar com a sua presença e todos os profissionais forenses que acolheram esta iniciativa da nossa Associação e aqui estão para connosco tentar encontrar o rumo certo do futuro de uma jurisdição centenária, que é a nossa, a jurisdição administrativa e fiscal.

Minhas senhoras e meus senhores

Os tempos são hoje de mudança, há modelos esgotados, há erros e excessos cometidos, há expectativas goradas que, porventura, não deviam ter sido criadas, há o império do dinheiro e dos interesses de que os países estão reféns.

Num mundo, como o de hoje, assume uma importância fundamental o chamado terceiro poder. Ele é, afinal, a garantia do Estado de Direito.

Esse terceiro poder não pode, nem deve, por isso, estar debilitado neste momento. Nem interessa aos outros poderes que o esteja, pois uns não sobrevivem sem os outros, completam-se e devem trabalhar para o mesmo fim – uma sociedade mais justa e mais humanizada.

A jurisdição administrativa e fiscal tem aqui um papel determinante, pois é nela que se debatem os litígios entre os cidadãos e a Administração, incluindo a Alta Administração (os nossos governantes) e, portanto, é nela que se discutem e se decidem matérias da maior importância para um Estado e para os seus cidadãos.

Por isso, é preciso que a jurisdição administrativa e fiscal esteja à altura de dar resposta à abundante e complexa litigância que é da sua competência e que, afinal, envolve praticamente toda a actividade administrativa e fiscal, do poder central ao poder local, passando pelo poder regional e ainda pelo sector empresarial do Estado, pelo que, fácil é de ver, a grandeza e a importância dessa tarefa pelas consequências que necessariamente acarreta na governação, nos governados e, portanto, no país.

É que não estamos aqui a falar de meros conflitos entre privados, mas sim de conflitos entre os interesses privados e os públicos e até conflitos dentro da própria administração e, portanto, conflitos cuja boa resolução interessa a todos, porque a actuação da Administração deve respeitar os princípios da legalidade, da igualdade, da proporcionalidade, enfim, os princípios em que assenta um Estado de Direito.

Ninguém negará hoje a profunda evolução e o desenvolvimento extraordinário sofrido pelo direito administrativo e pelo direito fiscal nos últimos anos, sobretudo nas últimas duas décadas, quer em extensão, quer em complexidade.

Fala-se hoje de direitos administrativos especiais, como o direito do urbanismo, o direito do ambiente, o direito da energia, o direito da saúde, o direito da segurança social, o direito da educação, fala-se até de um direito administrativo europeu e internacional.

Por outro lado, a par com o direito administrativo, o direito tributário, pela sua íntima ligação ao direito económico e financeiro, evoluiu também extraordinariamente na nossa sociedade estando na ordem do dia, pela cada vez maior necessidade de receitas e consequente agressividade tributária sobre os cidadãos, dado a grave crise económica e financeira que assola, em especial, a Europa e, em particular, o nosso país.

Foi já num contexto de crise eminente que surgiu, no nosso país, a necessidade de aprofundamento e alargamento da jurisdição administrativa e fiscal com a última reforma do contencioso administrativo em 2002/2004 (E.T.A.F. e C.P.T.A.).

A competência da jurisdição alargou-se extraordinariamente, os seus juízes passaram a ter *jurisdição plena*, consequentemente foi substancialmente reforçado o número de tribunais administrativos e fiscais e dos seus magistrados. Não passámos de 8 para 80, mas passámos de 3 para 16 tribunais de 1ª Instância, de 0 para 2 tribunais de 2ª Instância, de cerca de uma centena para cerca de duas centenas de juízes em efectividade de funções.

E relembre-se que esta reforma do contencioso administrativo foi consensual, basta dizer que foi discutida e aprovada por um Governo PS em 2002 e publicada por um governo PSD, em 2004, posteriormente executada pelos dois, que a assumiram e, por isso, têm tentado melhorá-la através da criação de novos tribunais e da formação de mais juízes especificamente destas áreas.

Mas afinal o que se pretendeu com tudo isto?

Seguramente não, o caminho para a jurisdição única.

Pelo contrário, tal só pode significar *a reafirmação da autonomia da jurisdição administrativa e fiscal*, já, de resto, claramente assumida como uma *jurisdição própria e obrigatória* desde a revisão constitucional de 1989, que a consagrou como a *jurisdição comum em matéria administrativa*, ao lado e *em paridade*, com a jurisdição comum, em matéria cível e criminal.

Nem, de outro modo, se compreenderia o substancial alargamento e o aprofundamento da jurisdição e o elevado investimento público que tudo isso acarretou, a não ser pelo reconhecimento da necessidade de uma *jurisdição própria* em matéria administrativa e fiscal, dotada de uma *estrutura própria* e de uma cada vez maior especialização dos seus magistrados, indispensável para dar resposta ao extraordinário aumento e complexidade da litigância nestas áreas.

Se já antes da última reforma a autonomia da jurisdição administrativa e fiscal nunca foi seriamente questionada, então desde a última reforma o caminho percorrido tem sido manifestamente o da sua afirmação, não o da sua extinção.

Evidentemente que se não desconhece que existem vozes contrárias à autonomia, que propugnam por uma jurisdição única, ou pelo menos, de cúpula única.

Sem dúvida que essa pode até ser uma *solução alternativa* à existente e sabemos que a jurisdição única existe há anos e tem provado em alguns países, designadamente europeus.

Foi tentada no nosso país, na 1ª República, mas não provou, como se sabe.

E também não é a tradição europeia continental que é a nossa.

Tem dado bom resultado, é certo, em países como o Reino Unido e a Dinamarca, mas são países que, felizmente, para umas coisas, infelizmente para outras, não são comparáveis com Portugal.

Desde logo, a sua longa tradição cívica e democrática e o seu forte poder económico justificam, de algum modo, a diferença das soluções encontradas.

Por exemplo, na Dinamarca, que conheço mais de perto, só é possível uma jurisdição única, porque paralelamente existe mais de uma centena de *tribunals (appeal boards)*, órgãos administrativos independentes que dirimem, fora dos tribunais judiciais, os litígios em matéria administrativa e fiscal, que só em via

de recurso das suas decisões lá chegam e em número consideravelmente reduzido, a não justificar, naturalmente, uma jurisdição autónoma.

Esses *tribunals*, embora sejam órgãos administrativos, oferecem garantias de independência e imparcialidade, desde logo são presididos, em regra, por juízes conselheiros ou desembargadores (*chairmen*), sendo os restantes membros especialistas nas respectivas áreas e, além disso, são de acesso fácil aos cidadãos, que não necessitam advogado, embora possa ser nomeado oficiosamente e, portanto, surgem como um meio expedito e, sobretudo, barato da resolução dos seus litígios com a administração. Por isso, só, excepcionalmente, das suas decisões haverá recurso para um tribunal judicial, em que as custas são, em regra, muito elevadas.

Acresce que nesses países existe, com maior ou menor intensidade, a *regra do precedente* no sistema judicial, que os próprios *tribunals* observam, uniformizando, assim, as práticas administrativas.

Além de, nestes países, existir tradição nos *acordos extrajudiciais* em matéria administrativa, pois a Administração e o Estado evitam, sempre que possível, a sua condenação em Tribunal.

Aliás, existe um enorme respeito da Administração quer pelas decisões dos Tribunais que são escrupulosamente respeitadas, tanto que é praticamente desconhecida a figura da execução do julgado, quer pelas recomendações do *Ombudsman*, que corresponde no nosso país ao senhor Provedor de Justiça, o que, naturalmente, reduz em muito o contencioso administrativo.

Ora, como é bom de ver, a nossa realidade, a nossa cultura, é bem distinta.

A nossa Administração respeita as decisões judiciais, sem necessidade de execuções de julgado? O número de execuções de julgado diz-nos que não.

As recomendações do senhor Provedor de Justiça são acolhidas pela Administração, evitando assim muitos litígios nos tribunais? Muitas, senão a maioria das vezes, não.

Temos condições financeiras para prestar aos cidadãos um serviço barato e prestigiado como os dos *tribunals* que referi?

Também não.

Ora, é porque não, que a litigância nos tribunais administrativos e fiscais assume proporções que nada têm a ver com o que acontece naqueles outros países. Mesmo assim, neles já se equaciona a necessidade de uma jurisdição especializada nestas matérias, dado a crescente complexidade dos litígios, designadamente face ao direito europeu e internacional.

Portanto, o caminho na Europa não tem sido o da jurisdição única e não se prevê que o seja.

E, conscientes que estamos da realidade que é a nossa, não se vê vantagem na sua adopção, sobretudo em termos de gestão e funcionamento dos tribunais.

Todos sabemos que, em princípio, é mais fácil gerir uma casa ou empresa, que um palácio ou uma multinacional.

A proximidade entre os gestores e os geridos é, hoje, mais do que nunca, um elemento determinante e, portanto, a considerar, na eficácia e na eficiência de qualquer empresa e, com as necessárias adaptações, também na administração da justiça.

Por outro lado, o futuro, face à actual multiplicidade e complexidade das matérias no âmbito do direito administrativo e fiscal é, sem dúvida, a *especialização*, diria mesmo, a *especialização dentro da especialização*.

É claro, que, dir-me-ão, podem existir tribunais especializados dentro de uma jurisdição única, e existem e sempre existiram tribunais especializados dentro da jurisdição comum.

É certo. Reconheço que assim é e que eventualmente acrescentar os tribunais administrativos e fiscais aos restantes, em teoria, é perfeitamente aceitável.

Duvido é que seja praticável, face à dimensão da jurisdição administrativa e fiscal, que reduza os custos, que melhore a eficácia e a eficiência dos tribunais e, portanto, que o resultado seja uma melhor administração da justiça e é isso que está em causa.

Evidentemente que o bom funcionamento da justiça, como em tudo, depende, em grande parte, das pessoas certas, nos lugares certos, mas tal mudança estrutural, ainda que em termos mitigados, pode ser uma aventura que, especialmente no momento actual, que é de crise generalizada, oferece riscos que, a meu ver, não compensam alguma eventual vantagem imediata que, porventura, daí pudesse decorrer em termos financeiros.

Portanto, sem questionar outros modelos que terão as suas virtudes, e até provaram noutros países, cuja realidade, porém, é diferente da nossa, ou que estão por demonstrar e, nessa medida, não existe sequer o conforto de um exemplo sucedido, não se nos afigura prudente uma mudança estrutural na arquitectura da jurisdição administrativa e fiscal, sobretudo neste momento, sem prejuízo, naturalmente, de se repensar a sua orgânica, de se introduzirem alterações com vista a melhorá-la, bem como na formação e na avaliação dos seus magistrados, tudo para uma maior dignificação desta jurisdição e da justiça.

É que o prestígio de qualquer jurisdição passa, evidentemente, pelo seu bom funcionamento, o que, na jurisdição administrativa e fiscal, é duplamente relevante.

Relevante para o próprio regular funcionamento do Estado, já que aqui se decide sobre a legalidade da actuação da Administração Pública, incluindo ao mais alto nível e sobre matérias de enorme relevância pelas suas implicações sociais, económicas e financeiras para o país, além da responsabilidade civil contratual e extracontratual do Estado e das demais pessoas de direito público.

Relevante para os cidadãos, que vêm nos tribunais administrativos e fiscais os garantes dos seus direitos e interesses legalmente protegidos e, por isso, a eles recorrem cada vez mais, como o revelam os números crescentes dos processos entrados nos tribunais administrativos e fiscais.

Por isso, é importante que os magistrados desta jurisdição detenham e consolidem um grau de especialização e de experiência judicial nas matérias que a integram que lhes permita conhecer e com a celeridade que se exige, de questões muitas vezes de contornos jurídicos indefinidos, de alta tecnicidade e complexidade, algumas na fronteira entre o político e o administrativo.

Penso que ficou claro o porquê do tema do nosso Colóquio. É chegado o momento de uma reflexão sobre o futuro da jurisdição, de se assumir posições, de contribuir para elas e quem mais do que nós, magistrados da jurisdição, terá interesse no seu prestígio e bom funcionamento?

Temos connosco, hoje, brilhantes oradores que nos ajudarão nessa reflexão.

Muito obrigada.

Passo a palavra ao Senhor Presidente do Supremo Tribunal Administrativo.
