

PROCESSO, ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DOS TRIBUNAIS ADMINISTRATIVOS NA REFORMA EM DEBATE

CARLOS LUÍS MEDEIROS DE CARVALHO

Resumo: a mudança de paradigma do nosso contencioso, operada através das reformas de 2002/2004 e 2015, e o alargamento do âmbito da jurisdição administrativa e fiscal fizeram acorrer aos tribunais administrativos, por um lado, um cada vez maior número de litígios e de processos e, por outro lado, provocaram o aumento da complexidade e da diversidade daqueles litígios, confrontando o juiz administrativo com constantes e permanentes desafios no exercício da função. Tais mudanças operadas na jurisdição e no contencioso administrativo aportaram dificuldades e trouxeram complicações à sua organização e estrutura, pondo a descoberto as suas insuficiências, debilidades e fragilidades, cuja superação reclama a tomada de medidas a vários níveis e domínios. As medidas de alteração propostas prendem-se, no essencial, não só com alguns ajustamentos, adequações e clarificações do quadro legal, nomeadamente, do CPTA, do ETAF, do RCP e do RJUE, que foram sendo sentidos e, ainda, com o cumprimento de previsões normativas que há muito aguardavam e aguardam materialização ou implementação prática, como a especialização dos tribunais, a assessoria, consultoria técnica e dos gabinetes de apoio nos TAF, mas, também, com aquilo que são exigências basilares de capacitação e de enquadramento normativo necessários ao nível da organização, estrutura e funcionamento do CSTAF e da jurisdição que urge e se impõe, igualmente, concretizar, dotando a jurisdição administrativa e fiscal, assim, de instrumentos, meios e recursos que lhe permitam responder, plena e cabalmente, à missão que, constitucional e legalmente, lhe está conferida.

Palavras-chave: jurisdição administrativa e fiscal; reforma e debate; processo, organização e funcionamento; especialização; assessoria e consultoria técnica; CSTAF; formulários e instruções práticas; equipas de recuperação de pendências.

1. BREVES NOTAS DE ABERTURA

As reformas do Contencioso Administrativo operadas em 2002/2004¹ e, depois, em 2015², tendo constituído momentos relevantes de transformação

¹ Vide Lei n.º 13/2002, de 19 de fevereiro [diploma que publicou o novo Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (abreviadamente e doravante ETAF)], Lei n.º 15/2002, de 22 de fevereiro [diploma que aprovou o Código de Processo nos Tribunais Administrativos (abreviadamente e doravante CPTA)], Lei n.º 4-A/2003, de 19 de fevereiro, e Lei n.º 107-D/2003, de 31 de Dezembro, reforma essa que veio a entrar em vigor em 01.01.2004.

² Cfr. Lei n.º 100/2015, de 19 de agosto [diploma que veio conceder ao Governo autorização legislativa para rever, entre outros diplomas, o CPTA e o ETAF] e o Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de outubro [diploma que veio concretizar tal revisão do CPTA e do ETAF].

e de evolução do nosso contencioso, envolvendo, também, o alargamento do âmbito da jurisdição administrativa e fiscal, aportaram, todavia, não apenas desafios, mas, igualmente, problemas, questões/dúvidas e dificuldades que se foram e vêm sentindo nos tribunais e para os quais urge dar ou encontrar soluções e respostas.

Assistimos a uma mudança de paradigma do nosso contencioso, com alterações em muitos e variados aspetos, nalguns casos diria de forma quase radical, com alargamento dos meios e formas de processo, principais e cautelares, urgentes e não urgentes, mas, ainda, a um constante alargamento do âmbito desta jurisdição e a um aumento da sua visibilidade perante o cidadão, que fizeram acorrer aos tribunais administrativos, por um lado, um cada vez maior número de litígios e de processos e, por outro lado, levaram ao aumento da complexidade e da diversidade daqueles litígios, confrontando o juiz administrativo com constantes e permanentes desafios no exercício da função e com os limites e fronteiras dos seus poderes e dos seus conhecimentos.

A evolução ocorrida e as mudanças operadas envolveram dificuldades e trouxeram complicações à organização e à estrutura da jurisdição, «dores», atribulações e complicações de crescimento e de adaptação, diria eu, e que vieram pôr a descoberto as suas insuficiências, debilidades e fragilidades.

Presente o objeto definido e delimitado pelo título dado ao texto, passemos, então, à enunciação de alguns dos problemas, questões/dúvidas e dificuldades existentes e, de seguida, detenhamo-nos e centremo-nos naquilo que são algumas das respostas e propostas aportadas pela projetada reforma em debate.

2. ALGUNS DOS PROBLEMAS, DÚVIDAS E QUESTÕES

Daquilo que foi a estrutura e organização da jurisdição e do contencioso definida pelo ETAF de 1984³ e pela Lei de Processo nos Tribunais Administrativos⁴ [doravante, LPTA], assistimos, no nosso contencioso, em pouco mais de 20 anos, à passagem de uma estrutura de tribunais administrativos de 1.^a instância de apenas 3 instalados e em funcionamento⁵ para, hoje, 16⁶, de

³ Vide o Decreto-Lei n.º 129/84, de 27 de abril, diploma este objeto, depois, de várias alterações, nomeadamente, pelo Decreto-Lei n.º 229/96, de 29 de novembro, e pelo Decreto-Lei n.º 301-A/99, de 5 de agosto.

⁴ Vide o Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de julho, diploma que também foi objeto de várias alterações, mormente, pelo Decreto-Lei n.º 4/86, 6 de janeiro, pela Lei n.º 12/86, de 21 de maio, pelo Decreto-Lei n.º 326/89, de 26 de setembro, pelo Decreto-Lei n.º 229/96, de 29 de novembro e pelo Decreto-Lei n.º 323/2001, de 17 de dezembro, e que veio a ser revogado pela Lei n.º 15/2002, de 22 de fevereiro.

⁵ No caso apenas os Tribunais Administrativos de Círculo [doravante, TAC] de Coimbra, de Lisboa e do Porto.

⁶ Atualmente, encontram-se instalados e funcionando de modo agregado os Tribunais Administrativos e Fiscais [doravante, TAF] de Almada, Aveiro, Beja, Braga, Castelo Branco,

apenas um Tribunal Central Administrativo [TCA]⁷ para, atualmente, 2⁸, e de um quadro de juizes em 1.^a instância de pouco mais de 26 para, hoje, um total de 176⁹.

Mas também assistimos a uma mudança de paradigma do próprio contencioso, com alargamento dos meios e formas de processo [*principais e cautelares, urgentes e não urgentes*], a uma mudança da organização e da distribuição das competências pelos tribunais da jurisdição e, de igual modo, a um constante alargamento do âmbito da jurisdição administrativa.

Com efeito, para além de uma profunda redefinição do quadro de competências dos tribunais administrativos, libertando os tribunais superiores, em especial o Supremo Tribunal Administrativo [STA], de um número excessivo de competências que, em 1.^a instância, lhe estavam atribuídas, procedeu-se, em 2002/2004, à materialização, no plano infraconstitucional, daquilo que constituía o modelo de justiça administrativa que havia sido aportado e definido pela revisão constitucional de 1989, instituindo-se a jurisdição administrativa não só como «*jurisdição obrigatória*», mas, ainda, como a «*jurisdição comum em matéria de relações jurídicas administrativas*».

Efetivamente, as consequências e repercussões daquela revisão constitucional, quanto à definição e delimitação do âmbito da jurisdição administrativa, só se vieram a operar com a Reforma entrada em vigor em 2004 e que veio a ser aprofundada pelo Decreto-Lei n.º 214-G/2015, diploma em cujo preâmbulo se alude a uma orientação «*de fazer corresponder o âmbito da jurisdição aos litígios de natureza administrativa e fiscal que por ela devem ser abrangidos*»¹⁰.

Coimbra, Funchal, Leiria, Loulé, Mirandela, Penafiel, Ponta Delgada, Porto, Sintra e Viseu, e, bem assim, o TAC de Lisboa.

⁷ Sediado em Lisboa e que veio a ser criado e instalado em 1996 [cfr. o Decreto-Lei n.º 229/96, de 29 de novembro].

⁸ Os Tribunais Centrais Administrativos do Norte e do Sul, sediados respetivamente no Porto e em Lisboa, criados e instalados em 2004 [cfr. a Lei n.º 107-D/2003, de 31 de dezembro, e o Decreto-Lei n.º 325/2003, de 29 de dezembro].

⁹ Dos quais apenas 171 juizes em efetividade de funções.

¹⁰ Entre as novidades aportadas em 2015 ao elenco do âmbito atual da jurisdição importa atentar, por um lado, nos litígios relativos à condenação da Administração à remoção de situações constituídas em via de facto, sem título que as legitime, ou seja, aquelas em que a mesma procedeu à ocupação de imóveis pertencentes a sujeitos privados sem que para o efeito haja desencadeado procedimento expropriativo, atribuindo-se aos tribunais administrativos a competência para julgar os litígios que tenham por objeto pretensões de restituição e restabelecimento de situações enquadradas no exercício do poder administrativo ainda que ilegítimo, e, por outro lado, às impugnações judiciais de decisões da Administração Pública que apliquem coimas no âmbito do ilícito de mera ordenação social por violação de normas de direito administrativo em matéria de urbanismo. Neste particular, importa, ainda, ter em consideração que, no quadro da Lei-Quadro das contraordenações ambientais (Lei n.º 50/2006, de 29 de agosto, na redação dada pela Lei n.º 114/2015, de 28 de agosto), veio prevenir-se, ainda, no seu artigo 75.º-A, relativo a «*impugnação judicial de contraordenações*», que, caso o mesmo facto dê origem à aplicação, pela mesma entidade, de decisão por contraordenação do ordenamento do território, prevista naquela lei, e por contraordenação por violação de normas constantes do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação [RJUE — Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro], a apreciação da impugnação judicial da decisão adotada pela autoridade administrativa compete aos tribunais administrativos.

Presente a opção constitucional assumida em 1989, de modo claro e inequívoco e, assim, mantido pelos sucessivos processos de revisão da Lei Fundamental, da existência a par da jurisdição comum duma jurisdição administrativa e fiscal, enquanto jurisdição especializada nas questões jurídico-administrativas e competente para julgar litígios que tenham subjacente uma «*relação jurídica administrativa*»¹¹ tal como determina o n.º 3 do artigo 212.º da Constituição da República Portuguesa, importa, assim, que o legislador dê cabal cumprimento, nas decisões e escolhas que tome neste domínio, ao comando e reserva constitucional no mesmo consagrados.

É certo que a definição da arquitetura de cada sistema judiciário e a sua construção envolvem juízos e ponderações de variada ordem — poderes, princípios e comandos que importa compatibilizar —, procurando-se o necessário equilíbrio entre um plano ideal, teórico e um plano concreto, que constitui a realidade prática, fazendo-se, em cada momento, o ajustamento possível entre o que se deveria ou gostaria de ter, os meios e recursos exigidos para tal e os custos que os mesmos envolvem, bem como os limites, as capacidades económico-financeiras suscetíveis de serem realisticamente alocadas e suportadas pelo erário público.

Temos, todavia, que o facto de o critério substantivo acolhido não implicar uma reserva material absoluta, ou uma proibição absoluta de atribuição de competência a outros tribunais para julgar litígios respeitantes a relações jurídicas administrativas e fiscais, não pode conduzir a que o «*modelo típico*» resulte afetado ou desfigurado no seu núcleo essencial, porquanto a sua descaracterização, feita a cada sucessivo desvio, terá de resultar de fundadas e relevantes razões de ordem prática que justifiquem a opção.

Mas todas estas mudanças e alterações que se foram introduzindo e pondo em prática exigiam e careciam de devido acompanhamento, como resultava, aliás, do próprio texto legal, no qual se previa um prazo para a sua revisão¹².

Tal acompanhamento impunha, nomeadamente, uma atividade de recolha de elementos úteis resultantes da experiência da sua aplicação e que revelassem aquilo que seriam os aspetos que fossem carecendo de correção e/ou de mudança.

Ora, entre os aspetos que naquela atividade de acompanhamento e de controlo se impunha ter em atenção, contava-se o da evolução dos ritmos de entradas e de pendências que, anualmente, se iam registando, por forma a permitir uma atenta monitorização da capacidade de resposta daqueles tribunais e o aferir da adequação dos quadros, em termos gerais da jurisdição e em termos específicos de cada TAF.

¹¹ Relação essa entendida como «*relação jurídica de direito administrativo*».

¹² Cfr. o artigo 4.º da referida Lei n.º 15/2002, de 22 de fevereiro, onde se previa uma ulterior revisão/alteração ao nível do CPTA, definindo, inclusive, um *timing* para a sua realização, no caso, três anos contados da data da entrada em vigor.

Ocorre que, pese embora a sinalização que foi sendo feita ao longo dos tempos, nomeadamente, pelo Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais [CSTAF] — em vários momentos e por várias formas, alertando para a desadequação dos quadros, a carência dos meios humanos e técnicos disponíveis¹³ e, bem assim, a necessidade de introduzir alterações na estrutura e na organização judiciária da jurisdição administrativa e fiscal e da sua capacitação e ajustamento na e para a resposta às elevadas pendências¹⁴⁻¹⁵⁻¹⁶⁻¹⁷, agravadas com os sucessivos alargamentos do âmbito da jurisdição —, a resposta foi tardando.

Por outro lado, persistia, ainda, inexecução ou falta de implementação de várias das previsões legais insertas no ETAF de 2002/2004 e que continham a disciplina sobre vários domínios como, por exemplo, os da especialização, da assessoria e dos gabinetes de apoio nos TAF.

A evolução ocorrida e as mudanças operadas no contencioso e na jurisdição envolveram, pois, dificuldades e trouxeram complicações à organização e à estrutura da jurisdição, atribuições ou «dores de crescimento», diria, e que vieram pôr a descoberto as suas insuficiências, debilidades e fragilidades.

Neste contexto, e perante a realidade e os dados existentes, tínhamos e temos como imperioso dotar e implementar a jurisdição administrativa e fiscal de estrutura e organização que lhe permitam melhorar a resposta à missão que lhe está constitucional e legalmente conferida, de quadros de tribunais atualizados e mais adequados, de quadros complementar¹⁸ e dos

¹³ De referir que a área administrativa da jurisdição apenas a partir do 3.º Curso de Formação Normal do Centro de Estudos Judiciários [CEJ] para os TAF viu seus quadros objeto de reforço, ou seja, só com o movimento judicial havido no ano de 2016, pois, até aí, a área tributária, também ela fortemente deficitária, foi «consumindo» a maioria dos juízes que ingressaram na jurisdição, sendo que falamos aqui dos recrutamentos do Curso de Especial de 2008 e dos 1.º e 2.º Cursos Normais do CEJ para os TAF.

¹⁴ Tal como se pode extrair das informações disponibilizadas pela DGPJ [dados do boletim de informação estatística n.º 57, de abril de 2018, consultado em “www.siej.dgpj.mj.pt/”], o número de processos pendentes nos tribunais administrativos de 1.ª instância vem registando, nos últimos anos, um acréscimo [21.780 (em 31.12.2015), 22.646 (em 31.12.2016) e 23.498 (em 31.12.2017)], correspondendo a um aumento de 4,0% em 2016 e, no último ano, de 3,8%, e uma taxa de resolução processual, em 2017, de 0,91%.

¹⁵ Tendência essa que ressalta, também, dos dados do CSTAF [consultados em “www.cstaf.pt/Paginas/Estatistica-Processual.aspx”] e que apontam para os seguintes totais do número de **processos pendentes** na área administrativa [englobando processos anteriores 01.01.2004 e posteriores a esta data]: 14.548 (31.12.2009), 15.266 (31.12.2010), 16.963 (31.12.2011), 18.602 (31.12.2012), 19.935 (31.12.2013) e 20.098 (31.12.2014).

¹⁶ E numa linha quase sempre crescente até 2013, com breve interregno entre os anos de 2013 a 2016, se registam, na mesma área e em igual período, o número de **processos entrados**: 8.755 (31.12.2009), 9.980 (31.12.2010), 11.900 (31.12.2011), 11.486 (31.12.2012), 12.098 (31.12.2013), 10.571 (31.12.2014), 10.009 (31.12.2015), 9.923 (31.12.2016), e 10.384 (31.12.2017).

¹⁷ Em 23.01.2018, encontrava-se pendente a aguardar decisão em termos de processos entrados entre 01.01.2004 e 31.12.2012 um total de cerca de 4.056 processos na área administrativa e de 12.226 processos na área tributária.

¹⁸ Tal quadro complementar, denominado também de «bolsa de juízes», seria gerido pelo CSTAF [cfr. artigos 63.º, n.º 2, e 74.º, n.º 2, alínea n), do ETAF] e mostra-se, *inclusive*, previsto para

serviços de inspeção¹⁹, de uma lei de organização e funcionamento para o CSTAF²⁰, de serviços de apoio e de assessoria e, bem assim, de gabinetes de apoio nos tribunais administrativos e fiscais²¹.

Para além disso, a prática e aplicação do ETAF e do CPTA, na redação que lhes foi dada pela reforma operada em 2015, foi revelando já, em vários domínios como o contencioso pré-contratual, os processos cautelares e os recursos jurisdicionais, a necessidade de proceder a alguns ajustamentos, clarificações e correções.

3. DAS MUDANÇAS OPERADAS

Como referi, sendo imperioso dotar a jurisdição administrativa e fiscal de estrutura e organização que lhe permitam um melhor cumprimento da sua missão, foram, entretanto, dados já alguns passos que apontam num sentido que considero positivo e que permitem acalentar expectativas de confiança para o futuro.

Assim, mostram-se já aprovados os novos quadros de magistrados²² e de pessoal das secretarias²³ dos tribunais, atualizando-os e adequando-os às necessidades atuais da jurisdição, e foram, também, igualmente fixados os quadros complementar dos TAF²⁴ e dos serviços de inspeção²⁵, quadros esses

todos os tribunais da jurisdição, incluindo os tribunais superiores, e não apenas para os tribunais de 1.^a instância [cfr. artigos 23.º, n.º 1, alínea *m*), (ao nível do STA), 36.º, n.º 1, alínea *m*), (ao nível dos TCA) e 43.º-A, n.º 4, alínea *c*), (para os TAF)].

¹⁹ Previsto, aliás, no n.º 1 do artigo 82.º do ETAF.

²⁰ Dotando-o de um regime de organização, funcionamento e estrutura com alguma similitude ao que se mostra aprovado e implementado para o Conselho Superior da Magistratura [CSM] — cfr. a Lei n.º 36/2007, de 14 de agosto —, sendo que, enquanto isso não ocorre, os serviços do CSTAF continuam a ser assegurados pela secretaria do STA [cfr. o artigo 89.º do ETAF].

²¹ Vide, nomeadamente, o disposto nos artigos 56.º, n.º 4, e 56.º-A do ETAF.

²² Cfr. as Portarias n.º 211/2017, de 17 de julho [a qual veio definir os novos quadros de juízes e de magistrados do Ministério Público nos TAF] e n.º 290/2017, de 28 de setembro [na qual se procedeu à fixação dos quadros dos magistrados dos tribunais centrais administrativos e do STA].

²³ Vide, no caso, a Portaria n.º 84/2018, de 27 de março [que veio fixar os mapas de pessoal das secretarias dos tribunais administrativos e fiscais].

²⁴ Em cumprimento e concretização do que se mostrava previsto no artigo 63.º do ETAF, desde 2002 na sua redação originária, veio, finalmente, a ser publicada a Portaria n.º 288/2017, de 28 de setembro, definindo o quadro complementar de juízes da jurisdição administrativa e fiscal, quadro esse fixado por zonas [Centro, Lisboa e Ilhas, Norte e Sul] e de forma variável [entre um número mínimo (2) e um número máximo (5 ou 7) de juízes em função da zona].

²⁵ Dando, finalmente, observância ao que se mostrava e mostra previsto nos artigos 74.º, n.ºs 1 e 2, alínea *d*), e 82.º, n.º 1, do ETAF, aprovou-se, através da Portaria n.º 289/2017, de 28 de setembro, o quadro de inspetores judiciais do CSTAF e respetivos secretários [até um número máximo de seis inspetores e de seis secretários de inspeção], passando o CSTAF a estar dotado de uma estrutura formal e material que lhe permitirá, com maior capacidade e eficácia, desenvolver a sua ação e competências nos domínios da apreciação do mérito profissional dos juízes da jurisdição administrativa e fiscal e do exercício da ação disciplinar, bem como na fiscalização aos serviços dos tribunais da jurisdição, ordenando as averiguações, os inquéritos, as sindicâncias e as inspeções que se revelem, no caso, necessários.

que, após devido preenchimento²⁶, materialização e operacionalização, irão possibilitar uma capacitação e dotação da jurisdição com os meios e os recursos de que carece.

Note-se, contudo, que se revela essencial a adoção e implementação de uma política de gestão dos efetivos e recursos humanos existentes que considere o seu periódico e regular rejuvenescimento, mediante a necessária articulação do recrutamento e formação com um rigoroso levantamento e planeamento das necessidades da jurisdição, de modo a assegurar que o processo de recrutamento e formação de juizes, realizando-se de forma regular, se faça sem as pressões constantes e as necessidades decorrentes de encurtamentos ou reduções de fases de formação, dos períodos de estágio, com as consequências e os prejuízos que daí derivam ou podem derivar para um adequado processo de formação.

4. DAS PROJETADAS MUDANÇAS EM DEBATE

As projetadas mudanças da jurisdição objeto das várias propostas alvo de debate na área administrativa incidem, por um lado, sobre legislação preterita, no caso sobre o ETAF, o CPTA, o Decreto-Lei n.º 325/2003²⁷, o Regulamento das Custas Processuais [doravante, RCP] e o RJUE.

Assim, e passando em revista as mudanças propostas ao nível do ETAF, temos, desde logo, como marcantes e estruturantes da jurisdição administrativa e fiscal as propostas de alteração do ETAF e de publicação de um novo diploma que, em sua decorrência, procede à criação já de juizes de competência especializada, nos termos dos artigos 9.º e 9.º-A do ETAF, propostas essas assentes nos estudos e na análise dos dados por matérias que foi possível coligir relativos às entradas e pendências médias dos TAF.

A opção e a aposta na especialização ao nível dos tribunais de 1.ª instância decorrem da constatação do elevado volume de processos em determinadas áreas, constituindo uma medida que permitirá, também, responder e travar o aumento exponencial das pendências acumuladas a que se aludiu.

A especialização tende a ser um dado adquirido nas organizações judiciárias contemporâneas, refletindo a crescente tecnicidade da vida económica e social e permitindo, em resposta a esta, que a divisão de tarefas entregues a profissionais especialistas conduza a um tratamento mais célere das mesmas e, com isso, se eleve a qualidade e a eficiência da administração da justiça na resposta ao cidadão e às empresas.

²⁶ Vejam-se, no caso, os processos em curso de recrutamento e de formação de juizes para os TAF relativos aos 4.º e 5.º Cursos de Formação Normal do CEJ, que permitirão, uma vez concluídos, um reforço expressivo e significativo dos quadros dos TAF, com a entrada num total de 71 juizes, mas, ainda assim, sem que se mostrem preenchidos totalmente os quadros que foram definidos para os TAF e para a «bolsa de juizes».

²⁷ Diploma através do qual se procedeu à definição da sede, organização e área de jurisdição dos TAF.

Não faz mais sentido manter um modelo de juiz de competência genérica e de distribuição pelo mesmo de processos de todas áreas ou matérias²⁸ em que se espraia um cada vez mais amplo âmbito da jurisdição.

Daí que seja de aplaudir uma proposta de especialização ao nível dos tribunais de 1.ª instância quando o volume ou a complexidade do serviço o justifiquem, mediante a possibilidade de criação, na área administrativa, de juízos de competência especializada administrativa²⁹ e aos mesmos pode ser atribuída, por Decreto-Lei, jurisdição alargada em função daquela complexidade e volume de serviço e, bem assim, em concretização daquela possibilidade, a criação já de vários juízos administrativos comuns³⁰ e de juízos administrativos sociais³¹ e de dois juízos de contratos públicos³².

Mas, nas alterações propostas ao ETAF, são dignas de registo, ainda, as matérias que se prendem com a exclusão do âmbito da jurisdição do conhecimento dos litígios decorrentes da prestação de serviços públicos essenciais³³, com os serviços/gabinetes de apoio e de assessoria³⁴, com a administração e gestão dos tribunais³⁵, com o funcionamento do STA

²⁸ Julgo, ainda, que na própria distribuição e organização de serviço, havendo volume e escala por tribunal, poderia ser pensada, também, uma distinção entre processos urgentes e não urgentes, assegurando-se, por exemplo, uma escala rotativa de juizes ou por secção/subsecção, a definir anualmente, que, durante esse período, assegurariam todo o serviço urgente, permitindo, desta forma, separar e otimizar a condução e decisão dos processos.

²⁹ No caso os seguintes: Juízo administrativo comum; Juízo administrativo social; Juízo de contratos públicos; e Juízo de urbanismo, ambiente e ordenamento do território.

³⁰ Juízos aos quais é atribuída competência para o conhecimento de todos os processos do âmbito da jurisdição que incidam sobre matéria administrativa e cuja competência não esteja atribuída a outros juízos de competência especializada e, bem assim, para o exercício das demais competências atribuídas aos TAC e que serão instalados em todos os TAF, com exceção dos de Beja, Castelo Branco, Funchal, Mirandela, Ponta Delgada e Viseu, tribunais onde os números de entradas e de pendências médios que foram recolhidos/obtidos não permitem neles implementar a especialização.

³¹ Juízos estes com competência para conhecer de todos os processos relativos a litígios em matéria de emprego público e da sua formação e relacionados com formas públicas ou privadas de proteção social, que virão a ser instalados nos mesmos TAF referidos na nota anterior.

³² Estes juízos detêm competência para conhecer de todos os processos relativos à validade de atos pré-contratuais e sua interpretação, à validade e execução de contratos administrativos ou de quaisquer outros contratos celebrados nos termos da legislação sobre contratação pública por pessoas coletivas de direito público ou outras entidades adjudicantes e à sua formação e das demais matérias que lhe sejam deferidas por lei. Os mesmos serão instalados no TAC de Lisboa [*com jurisdição alargada sobre o conjunto das áreas de jurisdição atribuídas aos Tribunais Administrativos de Círculo de Almada, de Lisboa e de Sintra*] e no TAF do Porto [*com jurisdição alargada sobre o conjunto das áreas de jurisdição atribuídas aos Tribunais Administrativos de Círculo de Aveiro, de Braga, de Penafiel e do Porto*].

³³ Vide a proposta de introdução de uma alínea e) ao n.º 4 do artigo 4.º do ETAF.

³⁴ Cfr. o projeto de proposta quanto ao artigo 56.º-A do ETAF e os artigos 18.º e 19.º da proposta relativa à lei orgânica do CSTAF, esperando-se que, com urgência e determinação, sejam implementadas essas estruturas e mecanismos de apoio imprescindíveis ao exercício da função, assegurando uma efetiva assessoria e consultoria técnica aos juizes que das mesmas estão tão carecidos.

³⁵ Mediante a consagração de um modelo de presidência, com competências reforçadas e com a coadjuvação por um administrador judiciário, e em colaboração com o magistrado do Ministério Público coordenador, para um conjunto de TAC e tribunais tributários integrados

[Plenário³⁶ e competências do Presidente³⁷] e dos TCA [competências dos respetivos presidentes³⁸] e com os serviços de inspeção do CSTAF³⁹.

No que diz respeito às propostas de alteração ao CPTA, as mesmas mostram-se imbuídas de propósitos de otimização, agilização e simplificação de alguns dos meios processuais existentes⁴⁰, de resposta a questões e problemas sinalizados pela doutrina e pela jurisprudência⁴¹ e, bem assim, de

numa determinada área geográfica [propõe-se a divisão do território nacional em quatro zonas: a Zona Norte, a Zona Centro, a Zona Sul e Zona Lisboa e Ilhas], adotando-se, no plano legal, o modelo que havia sido implementado pelo CSTAF e vem funcionando com sucesso.

³⁶ Propõe-se, por um lado, a reformulação da composição do Plenário do STA e das formações de julgamento, tornando-as mais ágeis, e, por outro lado, a atribuição de competência para julgamento de recurso de uniformização de jurisprudência no caso de contradição sobre a mesma questão fundamental de direito entre acórdãos de ambas as Secções do STA, recurso a interpor pelo Ministério Público [cfr. artigos 28.º a 30.º do ETAF na versão da proposta].

³⁷ Propondo-se a atribuição de competência ao Presidente do STA, com possibilidade de delegação nos vice-presidentes, para o conhecimento dos conflitos de competência que ocorram entre: *i)* os plenos das secções; *ii)* as secções; *iii)* os tribunais centrais administrativos; *iv)* os tribunais centrais administrativos e os tribunais administrativos de círculo e tribunais tributários; e *v)* os tribunais administrativos de círculo, tribunais tributários ou juízos de competência especializada, sediados nas áreas de jurisdição de diferentes tribunais centrais administrativos [vide n.ºs 2 e 3 do artigo 23.º do ETAF na versão da proposta], à semelhança da solução consagrada para a jurisdição comum.

³⁸ Também à semelhança da solução consagrada para a jurisdição comum, a competência para conhecer dos conflitos de competência entre tribunais administrativos e fiscais, e entre seus juízos de competência especializada, foi atribuída aos presidentes dos tribunais centrais administrativos da área de jurisdição do respetivo TCA [vide o artigo 36.º do ETAF na versão da proposta].

³⁹ Propondo-se, na alteração ao artigo 82.º do ETAF, que o provimento do lugar de inspetor, sendo feito por nomeação e em comissão de serviço, por três anos, renovável, se faça de entre juízes conselheiros ou, excecionalmente, de entre juízes desembargadores com antiguidade não inferior a 5 anos, e que a nomeação como inspetor passe a determinar «o aumento do quadro dos juízes do tribunal superior de origem em número correspondente de lugares, a extinguir quando retomarem o serviço efetivo os juízes que se encontrem nas mencionadas situações» e que «os juízes nomeados para os lugares acrescidos a que se refere o número anterior mantêm-se em lugares além do quadro até ocuparem as vagas que lhes competirem», assim se prevenindo os problemas no funcionamento dos tribunais superiores gerados pelo «desfalque» gerado pelas nomeações como inspetores.

⁴⁰ Destacaria as propostas quanto aos artigos 48.º e 93.º do CPTA relativas a formações de julgamento mais reduzidas, em função da simplicidade da matéria, para a seleção de processos com andamento prioritário e para o julgamento em formação alargada e a aplicação da versão atual do CPTA a todos os processos em curso, inclusivamente às ações administrativas comuns e às ações administrativas especiais pendentes, quando estiver finda a fase dos articulados [cfr. n.º 2 do artigo 11.º da proposta, sob a epígrafe de «normas transitórias» — onde se disciplina que o CPTA «com as alterações efetuadas pelo presente decreto-lei, é imediatamente aplicável à data da entrada em vigor do presente decreto-lei, inclusivamente às ações administrativas comuns e às ações administrativas especiais pendentes que tenham sido excluídas da aplicação das alterações operadas pelo Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de outubro, nos termos do n.º 2 do seu artigo 15.º, quando estiver finda a fase dos articulados»].

⁴¹ Vejam-se, por exemplo, a implementação, ainda que «tímida», diria, da mediação no contencioso administrativo mediante uma remissão, ainda que com as devidas e necessárias adaptações, para os «termos previstos na lei processual civil» [cfr. a proposta alteração quanto ao artigo 87.º-C]; o alargamento da legitimidade ativa do Ministério Público na impugnação de normas [permitindo a dedução de pedido para declaração de ilegalidade com força obrigatória geral de uma norma cujos efeitos não se produzam imediatamente — cfr. a proposta

implementação de determinadas opções que se prendem com a desburocratização dos serviços, a simplificação de procedimentos e economia de recursos⁴² e com necessidades de harmonização dos diferentes regimes de arbitragem [cfr. o artigo 180.º do CPTA e o Código dos Contratos Públicos (na redação operada pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto)] e com a introdução de garantias acrescidas de legalidade e transparência na arbitragem administrativa⁴³.

Já no que se reporta às alterações propostas ao RCP, as mesmas reconduzem-se, no caso, por um lado, às necessidades de adaptação do mesmo à reforma do CPTA que havia sido operada pelo Decreto-Lei n.º 214-G/2015⁴⁴, de correção de regras relativas à dispensa de pagamento prévio da taxa de justiça por parte do Estado⁴⁵ e à previsão da dispensa do pagamento do remanescente quando o processo termine antes de concluída a fase de instrução e, por outro lado, à consagração de um mecanismo de incentivo à economia e à clareza na produção de peças processuais pelas partes no processo administrativo, tantas vezes desnecessariamente prolixas e repetitivas, com efeitos nefastos para a jurisdição administrativa, através de uma redução da taxa de justiça pela elaboração e apresentação dos respe-

de alteração quanto ao artigo 93.º]; as clarificações de dúvidas e questões suscitadas em torno: *i)* do regime do n.º 2 do artigo 58.º [quanto à contagem dos prazos de impugnação previstos no n.º 1 quando os referidos prazos terminassem em dia em que os tribunais estivessem encerrados]; *ii)* do regime do n.º 7 do artigo 99.º [com a expressa afirmação da impossibilidade de cumulação no contencioso dos procedimentos de massa dum pedido de condenação à reparação de danos, sob pena da imprestabilidade do meio contencioso urgente para os fins e propósitos e que conduziram à sua criação se se mantivesse, como legalmente admissível, uma tal cumulação]; *iii)* do regime do efeito suspensivo no contencioso pré-contratual previsto no artigo 103.º-A [aproveitando-se para revogar a referência que era feita no n.º 2 do artigo à aplicação do critério de decisão previsto no n.º 2 do artigo 120.º, passando, ainda, a prever-se que os recursos das decisões que sejam proferidas nos termos do n.º 2 do artigo 103.º-A e ao abrigo do artigo 103.º-B tenham um efeito meramente devolutivo, aditando-se, em decorrência, duas novas alíneas ao n.º 2 do artigo 143.º]; *iv)* do disposto no n.º 6 do artigo 120.º do CPTA [afastando as dúvidas interpretativas que surgiram pela manutenção da referência ao disposto no n.º 1 quando estavam em causa providências cautelares deduzidas por apenso a processo principal tendo por objeto pagamento de quantia certa sem natureza sancionatória]; *v)* do disposto no n.º 3 do artigo 161.º do mesmo Código [superando-se as dúvidas interpretativas que surgiram pela antinomia resultante da referência à contagem do prazo desde o proferimento da sentença].

⁴² Mormente, com a consagração do processo eletrónico e da tramitação eletrónica obrigatória [cfr. proposta quanto ao artigo 24.º], avançando-se no caminho que é apontado na Portaria n.º 380/2017, de 19 de dezembro [definidora e disciplinadora da tramitação eletrónica dos processos da jurisdição administrativa e fiscal], diploma este que já surgiu em resposta à alteração concretizada pelo Decreto-Lei n.º 214-G/2015 no CPTA, presente que a regulação da matéria inserta na Portaria n.º 1417/2003, de 30 de dezembro, se mostrava já muito insuficiente e ultrapassada, até pela experiência colhida na tramitação eletrónica dos processos nos tribunais judiciais.

⁴³ Quer através da intervenção do Ministério Público na arbitragem administrativa, como pela regra de sujeição dos árbitros em matéria administrativa aos deveres e impedimentos previstos no regime jurídico da arbitragem em matéria tributária.

⁴⁴ Atualizando os artigos 12.º e 14.º-A e a Tabela II daquele Regulamento em função de alguns dos novos mecanismos processuais previstos no CPTA.

⁴⁵ Cfr. o artigo 15.º.

tivos articulados em conformidade com as instruções práticas constantes de portaria⁴⁶⁻⁴⁷.

Se é certo que a elaboração dos articulados, das alegações e decisões já obedece a regras, verificamos que *saber articular* é um dos fatores mais importantes para o vencimento de uma ação ou para a defesa/contestação da sua procedência.

Em tal atividade, julgo poder revelar-se útil ter por base um mapa mental, um esquema, um modelo indicativo, que ajude a preparar, organizar e apresentar cada peça processual⁴⁸, considerando as regras já existentes, na certeza de que a existência de instruções práticas e/ou formulários para elaboração e apresentação de articulados e alegações não constitui uma novidade no plano interno⁴⁹ e noutras latitudes e jurisdições estrangeiras ou supranacionais⁵⁰.

Quanto a propostas que envolvem a aprovação de quadros normativos disciplinadores de novas realidades, registaria as respeitantes à criação de equipas de recuperação de pendências e uma lei orgânica para o CSTAF.

Analisando-as, temos que, através desta última, se pretende vir a dotar o CSTAF de uma lei de organização e funcionamento, até aqui inexistente, no âmbito da qual, além da concretização e execução do que se mostra previsto, nomeadamente, nos artigos 56.º-A, 79.º e 80.º do ETAF, com definição da sua estrutura organizativa, de serviços e de um quadro de pessoal próprio⁵¹, se lhe atribuem, ainda, poderes em matéria de celebração de pro-

⁴⁶ Cfr. proposta quanto à previsão de um n.º 9 no artigo 12.º do RCP.

⁴⁷ Pretende-se consagrar ou introduzir um mecanismo voluntário muito assente e que conta com uma ativa colaboração por parte dos advogados e demais juristas com funções de apoio jurídico.

⁴⁸ Assim, mostram-se de alguma forma consensualizadas, como regras para uma correta articulação, as seguintes: *i)* a matéria de facto deve ser descrita por ordem cronológica; *ii)* apenas por uma única vez; *iii)* cada artigo deve inserir uma oração gramatical completa [sujeito, predicado, complemento direto e, já agora, ponto final]; *iv)* cada artigo deve abarcar, em regra, uma única oração; *v)* a descrição dos factos não deve ser acompanhada de adjetivos, comentários ou expressões que não podem ser objeto de prova; *vi)* podem ser utilizadas palavras ou expressões destinadas a ligar os artigos entre si, embora não sejam indispensáveis.

⁴⁹ Veja-se, nomeadamente, o caso previsto no artigo 99.º, n.º 3, do CPTA, como imposição/exigência no quadro dos processos em massa de um modelo a que deveriam obedecer os articulados, a ser estabelecido por portaria do membro do Governo responsável pela área da justiça e que aguarda, ainda, publicação.

⁵⁰ Atente-se, por exemplo, nos casos das instruções práticas às partes relativas aos processos apresentados no Tribunal de Justiça União Europeia [TJ] [*publicadas no Jornal Oficial da União Europeia (JOUE) de 31 de janeiro de 2014, L 31/1*], das recomendações à atenção dos órgãos jurisdicionais nacionais relativas à apresentação de processos prejudiciais [*publicadas no JOUE, de 25 de novembro de 2016, C 439/1*], bem como dos «*Guias práticos*» da petição apresentada em formato papel e da apresentada através da aplicação *e-curia* no Tribunal Geral da União Europeia [TG], do «*modelo de resumo dos fundamentos e principais argumentos invocados na petição*» no TG ou dos «*conselhos a quem apresenta alegações*» no TG [documentos consultados em “www.curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7040/pt/”].

⁵¹ Prevendo-se a existência de um Conselho Administrativo [enquanto órgão deliberativo em matéria de gestão financeira e patrimonial — *vide* artigos 10.º e 11.º do projeto], de uma

tolos com as universidades e as ordens profissionais no âmbito de relações de cooperação no domínio do ensino, formação, investigação, divulgação e aplicação do direito⁵², passando-se a dotar o mesmo de autonomia financeira e de orçamento também próprio⁵³.

Desta forma, visa-se, no plano legal, prover o CSTAF do enquadramento e estrutura institucional, dos instrumentos, meios e recursos que se mostram imprescindíveis ao exercício das suas atribuições e funções, enquanto órgão de gestão e disciplina dos juízes da jurisdição administrativa e fiscal⁵⁴.

Por outro lado, perante os números das elevadas pendências que se foram acumulando e que se registam atualmente na jurisdição administrativa e fiscal, de que atrás já fomos dando conta, e da preocupante morosidade na tramitação e julgamento de várias das espécies processuais previstas mostra-se essencial encontrar soluções e meios ou mecanismos que permitam infletir tal situação⁵⁵.

Nesse contexto, para além de medidas estruturais e de agilização a desenvolver em sede contenciosa, na organização, modo e métodos de trabalho a implementar, ressalta, como um dos meios encontrados e a ter em atenção, o diploma através do qual se propõe a criação de equipas de recuperação de pendências destinadas à emissão de decisão nos processos pendentes mais antigos nos TAF já instruídos e que tenham dado entrada até 31.12.2012⁵⁶.

Secretaria [enquanto unidade orgânica de apoio técnico-administrativo à preparação e execução das atividades e deliberações do CSTAF e que compreende várias unidades operativas (secções de quadros, movimentos e inspeções judiciais, de serviços de administração geral, de acompanhamento das ações de formação e do recrutamento e um gabinete de apoio ao Conselho) — vide artigos 12.º a 17.º do projeto] e de um Gabinete de Apoio aos Magistrados da Jurisdição Administrativa e Fiscal [como unidade orgânica de apoio técnico-jurídico — vide artigos 18.º e 19.º do projeto e 56.º-A do ETAF] e quadro de pessoal [vide artigos 21.º a 24.º do projeto].

⁵² Vide artigo 20.º do projeto.

⁵³ Vide artigos 2.º e 14.º do projeto.

⁵⁴ Creio que ficou a faltar dotar o CSTAF de uma estrutura vocacionada ou respeitante às relações públicas institucionais e de cooperação com estruturas congêneres estrangeiras e de outras instituições internacionais de que Portugal é membro.

⁵⁵ Não creio que a resposta ao aumento de entradas e de pendências processuais se resolva com recurso a mais e mais juízes. Considero, todavia, que o não preenchimento, ainda, dos quadros, a carência e ausência de juízes, a falta, também, de uma bolsa de juízes em pleno funcionamento e de estruturas de apoio e consultoria técnica, agravam e contribuem para o aumento de pendências e ineficiências do funcionamento dos TAF. De notar que, em regra, se pode associar uma quebra de «produtividade» à diminuição do número de juízes e vice-versa e, ainda que, por vezes, existam exceções, importa frisar que, na análise que se pode fazer dos dados existentes, os períodos de maior recuperação e de eficiência/produtividade têm correspondido aqueles períodos em que os quadros dos tribunais estão mais preenchidos.

⁵⁶ Considerando não apenas as diretivas que vêm sendo emitidas pelo CSTAF desde 2014, no sentido de que seja dada a devida prioridade aos processos mais antigos e de maior grau de complexidade, sem prejuízo dos processos urgentes e prioritários, mas, também, a monitorização que está a ser feita pelo mesmo Conselho quanto aos números de processos pendentes entrados antes de 31.12.2012 e que aguardam emissão de decisão, entendo que a data referida no texto do projeto do diploma [31.12.2012], justificada claramente no contexto e por referência ao momento em que os grupos de trabalho constituídos pelo Ministério da

A medida proposta assenta na criação de equipas de juízes destinadas à recuperação de pendências com emissão de decisão em processos pendentes mais antigos⁵⁷, equipas de recuperação essas a constituir em cada uma das novas zonas geográficas⁵⁸ a prever no ETAF⁵⁹, por um período limitado no tempo⁶⁰, com definição de objetivos mensuráveis gerais para cada uma dessas equipas e individuais para cada um dos juízes que as integrem, as quais serão acompanhadas e coordenadas constantemente pelo juiz presidente da respetiva zona geográfica, que apresenta os resultados obtidos ao CSTAF com uma periodicidade trimestral⁶¹.

De notar que, para a definição do desenho e enquadramento desta medida, foram tidos em conta não apenas a análise dos dados existentes, os estudos e relatório científico que foram produzidos⁶², mas, também, os importantes ensinamentos que foram colhidos do regime de funcionamento e dos problemas sentidos com anteriores equipas constituídas no âmbito da jurisdição.

5. NOTAS FINAIS

Presentes os dados postos em evidência, seu exame e as tendências apontadas, podemos concluir que a jurisdição administrativa e fiscal vive e atravessa um momento em que, por um lado, urge encontrar soluções e vias para os vários problemas com que a mesma está confrontada e, por outro lado, devem corrigir-se questões pontuais e dúvidas existentes, prevenindo, assim, inúmeros problemas e litígios.

Justiça deram início à sua atividade e à análise dos dados então existentes apresentando depois suas propostas, irá carecer de ajuste e de adequação em função do que venha a ser o número de processos pendentes sem decisão que se encontrem naquela situação num momento ulterior e mais próximo do término deste processo legislativo.

⁵⁷ De notar que os processos que são tramitados e decididos pelas equipas de recuperação de pendências de cada uma das zonas geográficas se mantêm, para todos os efeitos, nos respetivos tribunais, cujas unidades orgânicas continuam a assegurar a sua normal tramitação [cfr. artigo 6.º do projeto de diploma relativo a estas equipas].

⁵⁸ Estas zonas geográficas já existiam por deliberação do CSTAF desde 2013, sendo que a sua «novidade» resulta apenas de as mesmas passarem, agora, a estar fixadas no ETAF e, assim, acolhidas no plano legal.

⁵⁹ Cabe ao CSTAF, nos termos do artigo 7.º do mesmo projeto de diploma, a fixação do número de lugares de juízes de cada uma das equipas de recuperação de pendências e os tribunais onde os mesmos se inserem, bem como a indicação da área [administrativa ou tributária] a que corresponde cada lugar, assim como a extinção de lugares ou a alteração das respetivas áreas e o preenchimento dos lugares nas equipas de recuperação de pendências através de movimento judicial ordinário ou extraordinário a que se pode candidatar qualquer juiz de direito da jurisdição administrativa e fiscal.

⁶⁰ Por um período de dois anos, prorrogável uma única vez, por igual período de tempo, por deliberação do CSTAF.

⁶¹ Vide, respetivamente, os artigos 3.º e 4.º do projeto de diploma.

⁶² Veja-se, nomeadamente, o estudo «*Justiça e eficiência — O caso dos Tribunais Administrativos e Fiscais*» [composto de «relatório» e dos anexos «A» e «B»] elaborado pelo Observatório Permanente para a Justiça do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, consultado em “www.opj.ces.uc.pt/site/”.

Daí que se espere que seja uma realidade a dotação efetiva dos tribunais de quadros adequados e atualizados e, bem assim, de um quadro complementar de juízes⁶³, sem esquecer a criação e implementação das equipas de recuperação de pendências⁶⁴.

Mas, também, que seja dotado o CSTAF do devido enquadramento legal e que o mesmo seja materializado e operacionalizado, com meios e estruturas necessários e imprescindíveis ao exercício das suas atribuições e funções, enquanto órgão de gestão e disciplina dos juízes da jurisdição administrativa e fiscal, assegurando-o e capacitando-o devidamente, *inclusive*, quanto aos seus serviços de inspeção.

Por fim, urge aprofundar a especialização dos tribunais e pô-la em prática e, bem assim, a implementação de estruturas destinadas a assegurar a assessoria e consultoria técnica aos juízes, para que estes, no exercício das suas funções, possam gozar de um efetivo apoio e de consultoria técnica qualificada.

Na construção de um Estado de Direito e face à nova centralidade conferida no mesmo aos tribunais administrativos, importa que estes levem a cabo um duplo desígnio: o primeiro, da defesa da juridicidade do agir administrativo; o segundo, da proteção dos direitos e interesses legítimos dos cidadãos em face de eventuais abusos da Administração, respondendo, assim, plena e cabalmente, à missão que, constitucional e legalmente, lhes está conferida.

Para o cumprimento dessa missão, urge dotá-los da capacitação e dos meios, do enquadramento normativo e da organização, estrutura e funcionamento que se mostram apontados nas propostas de reforma em debate, na certeza de que não nos podemos bastar com a simples e mera aprovação dos instrumentos legais, porquanto importa exigir que os mesmos sejam levados à prática e implementados de um modo pleno e efetivo, e não os deixar ingressar e engrossar o leque ou lista das medidas e soluções que não passaram de «mera letra morta».

⁶³ Permitindo, assim, responder melhor às entradas e às pendências e acorrer, no caso da «bolsa juízes», às situações de ausências temporárias dos juízes e de necessidades pontuais decorrentes de um acréscimo do volume de serviço e que tanta instabilidade, complicações e atrasos aportam [*v.g.*, com as habituais distribuições e redistribuições sucessivas e as implicações e ineficiências que tal envolve e implica].

⁶⁴ Como e enquanto medida de resposta urgente ao elevadíssimo *stock* processual existente na jurisdição.