

# A GESTÃO DA JUSTIÇA ADMINISTRATIVA E FISCAL: NÃO HÁ SOLUÇÕES, HÁ CAMINHOS<sup>1,2</sup>

DORA LUCAS NETO  
MARIA CAROLINA DUARTE

**Resumo:** numa visão dinâmica e dialética, que literalmente significa “caminho entre as ideias”, as autoras apresentam um retrato do modelo de gestão do sistema de justiça administrativa e fiscal, deixando alguns desafios ao exercício atual e futuro das competências de todas as entidades envolvidas.

**Palavras-chave:** Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais; mecanismos de macro e micro gestão dos tribunais; objetivos estratégicos; indicadores de gestão; tutela jurisdicional efetiva; independência dos juízes.

## I. COMPOSIÇÃO E ESTRUTURA DO CONSELHO SUPERIOR DOS TRIBUNAIS ADMINISTRATIVOS E FISCAIS

Apenas em 1989, com a revisão constitucional decorrente da Lei n.º 1/89, de 8 de julho, o artigo 219.º da Constituição da República Portuguesa (CRP) passou a mencionar, no seu novo n.º 2, que a nomeação, a colocação, a transferência e a promoção dos juízes dos tribunais administrativos e fiscais, bem como o exercício da ação disciplinar, competiam ao respetivo conselho superior, nos termos da lei<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Título inspirado num livro de VASCO PINTO DE MAGALHÃES, *SJ*, com o significado (que aqui partilhamos, embora ali se referisse à vida) de que a gestão da Justiça Administrativa, e da própria “vida” dos Tribunais Administrativos e Fiscais, não é um problema a resolver, mas uma peregrinação a trilhar e cada situação um desafio. Foi esse desafio que as autoras aceitaram ao escrever estas arriscadas linhas.

<sup>2</sup> Entendida esta *Justiça Administrativa e Fiscal* nos termos enunciados por VIEIRA DE ANDRADE, com as necessárias adaptações à justiça fiscal, como um conjunto institucional ordenado normativamente à resolução de questões de direito administrativo e tributário, nascidas de relações jurídico administrativas e tributárias, atribuídas por lei à ordem judicial administrativa e tributária, para serem julgadas segundo um processo administrativo e tributário específico (*in A Justiça Administrativa, Lições*, Almedina, 2015, 14.ª edição, p. 9.).

<sup>3</sup> Assim como a existência dos Tribunais Administrativos e Fiscais, que apenas passou a ser constitucionalmente obrigatória com a revisão constitucional de 1989. Até essa data, o então

E, na verdade, o Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais (CSTAF) havia sido criado, entretanto, como órgão de gestão e disciplina dos juizes da jurisdição administrativa e fiscal, pelo Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais [cf. artigos 98.º a 102.º do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 129/84, de 27 de abril, doravante ETAF84]<sup>4</sup>.

À criação do CSTAF correspondeu uma intenção de afirmar a dignidade, independência e autonomia aos juizes da jurisdição administrativa e fiscal, constando do preâmbulo do Decreto-Lei n.º 129/84, de 27 de abril, o seguinte:

*«[c]ria-se, finalmente, o Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais e disciplina-se o estatuto dos juizes que nele prestam serviço, com vista a dar à magistratura destes tribunais e ao seu recrutamento, preparação e carreira a dignidade e independência compatíveis com a elevada missão em que estão investidos. A solução adoptada, consagrando um modelo de organização judiciária, no domínio administrativo e fiscal, paralelo ao dos tribunais comuns, acentua bem a natureza jurisdicional, hoje indiscutível em face da Constituição, dos tribunais administrativos e fiscais e a sua autonomia e especificidade. Espera-se, com as alterações introduzidas, dar à nossa justiça administrativa e fiscal os meios de que carece para desempenhar com competência, mas também com celeridade a sua importante missão da defesa dos direitos e interesses legítimos dos cidadãos e da legalidade, meios necessários para a realização plena do Estado de direito».*

Nos termos do ETAF84, o CSTAF era composto por 11 membros e presidido, por inerência, pelo Presidente do Supremo Tribunal Administrativo,

---

n.º 2 do artigo 212.º da CRP (a que corresponde a atual alínea b) do n.º 1 do artigo 209.º) admitia apenas essa possibilidade, ao estabelecer que “Podem existir tribunais administrativos e fiscais (...)”. O artigo 212.º, n.º 3, da CRP determina a competência dos Tribunais Administrativos e Fiscais para o julgamento das ações e recursos contenciosos que tenham por objeto dirimir os litígios emergentes das relações jurídicas administrativas e fiscais, vindo a sua competência específica a ser concretizada no artigo 4.º do ETAF. Sobre o princípio da dualidade de jurisdição no domínio da “administração pública da justiça” veja-se PAULO CASTRO RANGEL, in *Repensar o Poder Judicial, Fundamentos e Fragmentos*, Publicações Universidade Católica, 2001.

<sup>4</sup> Sem prejuízo da imediata entrada em vigor de algumas das suas disposições legais, a entrada em vigor do ETAF84 ficou dependente da publicação do seu diploma complementar, que viria a ser o Decreto-Lei n.º 374/84, de 29 de novembro, o qual entrou em vigor a 1 de janeiro de 1985 (cf. artigo 59.º). Por sua vez, o CSTAF entrou em funcionamento em 23 de fevereiro de 1987 (DR. 2.ª Série, n.º 54, de 6 de março de 1987). Nos termos do artigo 113.º do ETAF84, sob a epígrafe “Substituição transitória do Conselho”, até à entrada em funcionamento do CSTAF, o provimento e exoneração dos juizes dos tribunais administrativos e fiscais eram da competência do Ministro da Justiça, sob proposta do presidente do Supremo Tribunal Administrativo, ouvidos os juizes da secção competente. Assim como as restantes competências do CSTAF eram exercidas por um colégio constituído pelo presidente e pelos vice-presidentes do Supremo Tribunal Administrativo e pelo presidente do Tribunal de 2.ª instância das Contribuições e Impostos ou do Tribunal Tributário de 2.ª instância.

resultando em 6 membros juízes, sendo os restantes 5 membros não juízes, designados, todos, pela Assembleia da República (cf. artigo 99.º do ETAF84).

Atualmente, mantém o número de membros e, além do Presidente do Supremo Tribunal Administrativo, que preside, 4 são juízes eleitos pelos seus pares de harmonia com o princípio da representação proporcional e 6 são membros não juízes (2 designados pelo Presidente da República e 4 eleitos pela Assembleia da República — cf. artigo 75.º do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais<sup>5</sup>).

Esta composição, de origem tripartida quanto à origem da designação dos seus membros, é semelhante à que resulta constitucionalmente definida para o Conselho Superior de Magistratura (artigo 218.º da CRP), impondo-se pelo desiderato de garantir quer a independência do governo das magistraturas, quer a legitimação democrática dos conselhos judiciais e a inibição de gestões judiciais corporativas<sup>6</sup>, estabelecendo um equilíbrio de “forças” entre o número de membros “togados” e “não togados”, com o intuito de afastamento de um modelo organizatório puro de autorregulação, que se manifestou através da previsão de um número de membros externos à magistratura em número igual ao dos membros juízes eleitos pelos seus pares (ETAF84).

Porém, com a revisão do ETAF em 2002<sup>7</sup>, numa clara aproximação à composição do Conselho Superior da Magistratura, a busca desse equilíbrio conduziu a um reforço da presença de uma maioria de membros *laicos*, o que, na economia do presente texto, se assinala como indicador de um reforço

<sup>5</sup> Aprovado pela Lei n.º 13/2002, de 19 de fevereiro, com as alterações introduzidas pela Declaração de Retificação n.º 14/2002, de 20 de março, Declaração de Retificação n.º 18/2002, de 12 de abril, pelas Leis n.º 4-A/2003, de 19 de fevereiro, n.º 107-D/2003, de 31 de dezembro, n.º 1/2008, de 14 de janeiro, n.º 2/2008, de 14 de janeiro, n.º 26/2008, de 27 de junho, n.º 52/2008, de 28 de agosto, n.º 59/2008, de 11 de setembro, e Decreto-Lei n.º 166/2009, de 31 de julho, Leis n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, e n.º 20/2012, de 14 de maio, e pelo Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de outubro, doravante designado por ETAF.

<sup>6</sup> Sobre a composição do Conselho Superior da Magistratura, JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS enunciam as ideias cardeais subjacentes ao n.º 1 do artigo 218.º da CRP — legitimidade e participação, equilíbrio e limitação recíproca, pluralismo e racionalidade —, clarificando a natureza e a função dos Conselhos Superiores no sistema constitucional, na medida em que (cf. Constituição da República Portuguesa Anotada, Tomo III, Coimbra Editora, 2007, pp. 195, 196, 197):

— um Conselho designado, direta ou indiretamente, pelo Presidente da República ou pelo Governo (era assim o Conselho Superior Judiciário antes de 1974, por quase todos os seus membros — o Presidente do Supremo Tribunal de Justiça e os Presidentes dos Tribunais da Relação — serem nomeados pelo Governo) desrespeitaria o princípio da separação de poderes e afetaria a independência dos juízes;

— um Conselho com titulares todos eleitos pelo Parlamento, sobretudo se não o fossem por maioria agravada, criaria riscos de partidarização;

— um Conselho todo eleito pelos juízes, além de desprovido de legitimidade democrática, tenderia a converter-se num órgão corporativo e com riscos também para a independência individual dos juízes. Os citados autores concluem, pois, que o n.º 1 deste artigo 218.º afasta *um Conselho reconduzido a um Conselho superior do Ministério da Justiça, ou a fórum político, ou a um parlamento de juízes.*

<sup>7</sup> Lei n.º 13/2002, já identificada na nota anterior.

da vigilância da administração da justiça por parte dos outros poderes soberanos, no sentido de que os conselhos superiores da magistratura judicial, enquanto garantes da independência dos juízes, não podem afastar-se da gestão da justiça, na qual os outros poderes podem e devem participar.

Não obstante, recentemente<sup>8</sup>, o Conselho da Europa, através do Grupo de Estados Contra a Corrupção (GRECO)<sup>9</sup>, recomendou a Portugal que a composição dos conselhos superiores de magistratura fosse alterada no sentido de que, pelo menos, o número de membros juízes eleitos pelos seus pares fosse igual aos membros externos à magistratura<sup>10</sup>.

## II. COMPETÊNCIAS DO CONSELHO SUPERIOR DOS TRIBUNAIS ADMINISTRATIVOS E FISCAIS

No ETAF84 as competências de gestão do CSTAF eram relativamente limitadas, centravam-se no reduto essencial de nomeação, colocação, transferência, promoção e exoneração dos juízes dos tribunais administrativos e fiscais<sup>11</sup>.

É, contudo, de notar que se previa que o Conselho poderia propor ao Ministro da Justiça providências legislativas com vista à eficácia e ao aperfeiçoamento da jurisdição administrativa e fiscal<sup>12</sup>. Instrumental e intimamente ligada com esta competência, no artigo 30.º do Decreto-Lei n.º 374/84, de 29 de novembro, previa-se que os tribunais administrativos e fiscais deviam fornecer ao presidente do CSTAF elementos estatísticos, nos termos determinados por este Conselho<sup>13</sup> (cf. artigos 28.º a 33.º do citado Decreto-Lei n.º 374/84, de 29/11).

<sup>8</sup> Embora já na década de 90 do século XX as exigências externas a este nível se reconduziam a que, pelo menos, metade dos membros dos Conselhos Judiciários fosse composta por juízes eleitos pelos seus pares. Cf. Estatuto Europeu da Magistratura, elaborado pela MEDEL, 1993; Carta Europeia sobre o Estatuto dos Juízes, Conselho da Europa, 1998.

<sup>9</sup> Cf. 4.º relatório sobre “Prevenção da corrupção dos deputados, juízes e procuradores”, disponível em “<https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/1680790833>”.

<sup>10</sup> Recomendação esta à qual não serão estranhos os movimentos, que pela Europa se vêm manifestando, de claro intento de intromissão do poder executivo no poder judiciário, mas que, no nosso país, carece absolutamente de sentido, dada a excelente experiência que o funcionamento do CSTAF, em concreto, tem tido, com a composição vigente. Ousamos dizer que inexistente qualquer risco subversivo, apenas vantagens.

<sup>11</sup> Cf. artigo 98.º do ETAF84.

<sup>12</sup> Cf. artigo 98.º, n.º 2, alínea g), do ETAF84.

<sup>13</sup> Havendo registo de várias iniciativas neste sentido, desde o primeiro momento. Designadamente, a 18 de junho de 1986, ainda por parte do colégio referido no artigo 113.º do ETAF84, numa fase difícil quanto à consolidação da jurisdição, foi determinado que esta informação estatística fosse comunicada ao presidente do colégio com uma periodicidade mensal e quais os dados que deviam constar da mesma (a saber: movimento processual do tribunal, processos distribuídos a cada juiz, processos em que cada juiz tenha proferido decisão que ponha termo ao processo, ainda que a mesma não houvesse transitado em julgado), «considerando que interessa acompanhar a evolução dos serviços dos tribunais administrativos e

Com a reforma da jurisdição administrativa e fiscal de 2002 as competências do CSTAF foram ampliadas, passando, designadamente, a compreender as seguintes: *i)* suspender ou reduzir a distribuição de processos aos juízes que sejam incumbidos de outros serviços de reconhecido interesse para a jurisdição administrativa e fiscal ou em outras situações que justifiquem a adoção dessas medidas; *ii)* propor ao Ministro da Justiça providências legislativas com vista ao aperfeiçoamento e à maior eficiência da jurisdição administrativa e fiscal; *iii)* emitir parecer sobre as iniciativas legislativas que se relacionem com a jurisdição administrativa e fiscal; *iv)* fixar, anualmente, com o apoio do departamento do Ministério da Justiça com competência no domínio da auditoria e modernização, o número máximo de processos a distribuir a cada magistrado e o prazo máximo admissível para os respetivos atos processuais cujo prazo não esteja estabelecido na lei; *v)* gerir a bolsa de juízes; *vi)* estabelecer os critérios que devem presidir à distribuição nos tribunais administrativos, no respeito pelo princípio do juiz natural (cf. alínea *g)*, *j)*, *l)*, *m)*, *n)* e *o)* do artigo 74.º do ETAF).

Com a revisão do ETAF em 2015<sup>14</sup> estas competências não foram alteradas<sup>15</sup>.

### III. OS MODELOS DE GESTÃO DA JUSTIÇA ATRAVÉS DOS CONSELHOS JUDICIÁRIOS NA EUROPA CONTINENTAL

Para WIM VOERMANS<sup>16</sup>, os órgãos encarregues da gestão dos juízes na Europa continental são agrupados em dois modelos, os quais o autor designa como o modelo do sul da Europa — que se filia na tradição francesa do *Conseil Supérieur de la Magistrature*, criado em 1946 — e o modelo do norte da Europa — que se filia no *Domstolsverket*, instituído na Suécia em 1975, criado como um ente administrativo independente encabeçado por um diretor geral.

---

*dois tribunais fiscais de 1.ª instância, de modo a permitir a sugestão de providências que se mostrem convenientes».*

<sup>14</sup> Aprovada pelo Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de outubro.

<sup>15</sup> Estas competências mantêm-se intocadas quer pelo pacote de medidas legislativas proposto pelo Ministério da Justiça em 2018, cuja apresentação pública ocorreu na Conferência sobre a Reforma da Jurisdição Administrativa e Fiscal, que teve lugar a 24 de maio de 2017 em Lisboa e a 24 de novembro do mesmo ano, no Porto, quer pelas medidas legislativas propostas pelo grupo parlamentar do CDS, através do projeto de lei 788/XIII/3.<sup>a</sup> (CDS), que pode ser consultado em “[www.parlamento.pt](http://www.parlamento.pt)”.

<sup>16</sup> Num estudo intitulado “Os conselhos judiciais na Europa: tendências e modelos”, disponível em Inglês com o título “Councils for the Judiciary in Europe: Trends and Models”, o qual se encontra publicado no repositório de acesso aberto da Universidade de Leiden no seguinte endereço “[https://openaccess.leidenuniv.nl/bitstream/handle/1887/3708/360\\_327.pdf?sequence=1](https://openaccess.leidenuniv.nl/bitstream/handle/1887/3708/360_327.pdf?sequence=1)”; cf. tradução livre das autoras do título e dos excertos transcritos.



O autor defende esta categorização do seguinte modo:

*«Apesar de cada conselho judiciário ser um produto único de uma dada cultura jurídica, é possível agrupá-los de acordo com características gerais.*

*Alguns conselhos são estabelecidos de acordo com o que designamos pelo modelo do sul da Europa.*

*Neste modelo a existência do conselho encontra-se prevista na constituição e estão-lhe conferidas funções básicas de salvaguarda da independência do poder judicial. Estas funções incluem tipicamente a emissão de parecer sobre a nomeação e a promoção dos juizes, ou competência própria do conselho para estas matérias, a formação dos juizes e o exercício do poder disciplinar sobre os juizes. As atribuições e competências dos conselhos judiciais estabelecidos de acordo com o modelo do sul da Europa estão relacionados com a carreira individual dos juizes.*

*Os conselhos judiciais desenhados de acordo com o modelo do norte da Europa têm características marcadamente diferentes.*

*Na maioria dos casos os conselhos possuem competências em matéria de administração dos tribunais (poder de supervisão dos administradores judiciais, gestão de acervos processuais, de pendências por juizes e de fluxos de processos, planeamento estratégico, promoção de uniformidade de procedimentos e qualidade das decisões, etc.), gestão dos tribunais (instalações, informatização, recrutamento, formação, etc.) e orçamentos dos tribunais (elaboração do orçamento, distribuição e alocação de fundos, supervisão e controlo das despesas, etc.). As atribuições e competências dos conselhos judiciais estabelecidos de acordo com o modelo do norte da Europa não se encontram focadas na carreira dos juizes, mas sim na efetiva e eficiente gestão da organização judicial».*

Um dos aspetos que o autor destaca como distintivo de um e de outro modelo é, para além das distintas competências que lhes são atribuídas, o modo como encaram a tarefa de desenvolver e melhorar o sistema nacional de administração de justiça.

Sobre este aspeto escreve o seguinte:

*«Os modelos do norte e do sul da Europa traduzem dois principais métodos de aprofundamento da qualidade dos sistemas de administração da justiça.*

*No modelo do sul da Europa a contribuição do conselho judiciário para o aprofundamento da qualidade do sistema de administração da justiça tem lugar através de um sistema de responsabilidade centrado na pessoa do juiz e da sua carreira. O acento tónico, em países com a França ou Itália, é colocado no recrutamento, formação, avaliação, nomeação e promoção dos juizes. A monitorização da qualidade da adminis-*

*tração da justiça é mediada pela promoção e controlo do juiz independente. (...)*

*No modelo do norte da Europa a promoção e monitorização da qualidade da administração da justiça não se centram no controlo dos juízes, mas sim na gestão do sistema. Através dos conselhos judiciais a atenção é focada nas necessidades da organização judiciária, sem a influência distorcida do governo. (...) No modelo do norte da Europa os conselhos judiciais procuram alcançar um elevado patamar de qualidade do sistema de administração da justiça através de uma gestão eficiente».*

#### IV. A GESTÃO DA JUSTIÇA ADMINISTRATIVA E FISCAL — VISÃO MACRO

Tradicionalmente, o CSTAF aproxima-se do modelo do sul da Europa<sup>17</sup>, porém, mesmo em países dentro de sistemas jurídicos e judiciais pertencentes ao mesmo modelo é possível identificar modos distintos de administração e gestão dos tribunais e de gestão processual muito diferenciados.

Essa diferença pode resultar de fatores diversos, como a maior ou menor concentração/desconcentração da gestão dos recursos humanos e materiais dos tribunais, as características da cultura judicial dominante e a interpretação constitucional prevalecente dos princípios do juiz natural e da independência do juiz<sup>18</sup>.

E essa interpretação, mais ou menos restritiva, tem impacto, quer, a nível central, na distribuição de competências de administração e gestão da justiça entre o poder judicial e o poder executivo, quer, a nível local, na gestão processual, condicionando as medidas a tomar, como se analisará melhor *infra*.

Uma interpretação maximalista do princípio da independência dos juízes e do juiz natural levará a que se defenda que o órgão de gestão e disciplina dos juízes assume (e deve assumir) uma postura de intervenção mínima na gestão dos acervos processuais, cabendo a mesma a cada juiz, pela qual responderá em sede de inspeção judicial com impacto no desenvolvimento da sua carreira.

Ao invés, uma interpretação mais consentânea com os poderes de gestão que estão atribuídos ao CSTAF e com a conciliação entre aqueles prin-

<sup>17</sup> De acordo com dados do relatório anual do CSTAF do ano de 2017, «(...) as deliberações do CSTAF respeitantes ao exercício de funções dos magistrados da jurisdição administrativa e fiscal, incluindo aqui as deliberações sobre nomeações, colocações, transferências, promoções, comissões de serviço, acumulação de funções, autorizações e licenças especiais, constituem uma fatia apreciável da sua atividade. De facto, 32,6% dizem respeito a esses assuntos», disponível em “[www.cstaf.pt](http://www.cstaf.pt)”.

<sup>18</sup> Para maiores desenvolvimentos, v. relatório *Justiça e Eficiência, o caso dos Tribunais Administrativos e Fiscais*, fevereiro de 2017, pp. 65 e ss., disponível aqui: “[http://opj.ces.uc.pt/site/novo/ficheiros/justica\\_adm/relatorio\\_justica\\_e\\_eficiencia\\_taf\\_23\\_05\\_2017.pdf](http://opj.ces.uc.pt/site/novo/ficheiros/justica_adm/relatorio_justica_e_eficiencia_taf_23_05_2017.pdf)”, assim como a doutrina ali citada.

cípios e o princípio da tutela jurisdicional efetiva exige que — à luz do princípio da proporcionalidade, enquanto critério aferidor da legitimidade constitucional daqueles poderes — se encontre um meio-termo que permita uma gestão macro da Justiça Administrativa e Fiscal por parte do CSTAF, designadamente, através da definição de objetivos estratégicos<sup>19</sup>, que serão depois concretizados em objetivos processuais, para cada tribunal ou juiz.

Sobre este aspeto MIGUEL NOGUEIRA DE BRITO<sup>20</sup> salienta que, tal como sucede com a garantia do juiz natural, também o princípio da tutela jurisdicional efetiva se apresenta como uma determinação do “princípio do Estado de direito” no domínio da administração da justiça.

Na verdade, à medida que se acumulam os acervos processuais e a justiça administrativa e fiscal é chamada a dirimir litígios cada vez mais complexos, fruto da maior complexidade da própria sociedade, e com relevantíssimo impacto na vida das pessoas, imperioso se torna que o CSTAF exerça as suas competências não tanto virado para dentro, para a carreira de cada juiz, mas para fora, para o serviço público de justiça que a estes tribunais cabe prestar, sem descurar o seu papel importantíssimo de garante da independência dos juízes.

É de notar que o ETAF confere ao CSTAF importantes competências em matéria de gestão, que o aproximam, hoje, do modelo dos conselhos judiciais do norte da Europa, porém, a nível central, mantém uma repartição bicéfala de competências característica dos modelos do sul da Europa.

Com efeito, entre o Ministério da Justiça e o CSTAF as competências encontram-se distribuídas através da previsão, na estrutura orgânica do Ministério da Justiça, de entidades da administração indireta, responsáveis pela centralização da gestão financeira, do património e das tecnologias de informação dos tribunais (Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça — IGFEJ<sup>21</sup>), assim como de entidades da administração direta que centralizam competências de planeamento e de gestão estratégica da política

<sup>19</sup> De notar que, não obstante na Lei de Organização do Sistema Judiciário (LOSJ) — artigos 90.º e 91.º — os procedimentos de definição de objetivos estratégicos e processuais terem sido previstos tendo em conta, apenas, a estrutura de gestão dos tribunais judiciais de comarca, tal não impede que, no âmbito das suas competências gerais enquanto órgão de gestão dos tribunais administrativos e fiscais, o CSTAF fixe também tais objetivos, para o que, se dirá, não está sequer limitado por aquele procedimento. *De iure condendo*, e tendo presente o pacote de medidas legislativas para a reforma da justiça administrativa e fiscal (cf. nota 15, *supra*), o qual contém propostas de criação das figuras do magistrado do Ministério Público coordenador e do administrador judiciário, também para os TAF se admite que possa ou deva ser alterada, em conformidade, a LOSJ.

<sup>20</sup> O princípio do juiz natural e a nova organização judiciária, in Revista JULGAR, n.º 20, Coimbra Editora, 2013, p. 20.

<sup>21</sup> O IGFEJ, IP, tem por missão “a gestão dos recursos financeiros do MJ, a gestão do património afecto à área da justiça, das infra-estruturas e recursos tecnológicos, bem como a proposta de concepção, a execução e a avaliação dos planos e projectos de informatização, em articulação com os demais serviços e organismos do MJ” (cf. artigos 5.º e 14.º do Decreto-Lei n.º 123/2011, de 29 de dezembro, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 61/2016, de 12 de setembro — Lei Orgânica do Ministério da Justiça).



da justiça (Direcção-Geral da Administração da Justiça — DGAJ — e Direcção-Geral da Política de Justiça — DGPJ<sup>22</sup>) e de gestão de recursos humanos, excepcionando os magistrados (DGAJ<sup>23</sup>).

Sem prejuízo disso, as já indicadas competências do CSTAF para suspender ou reduzir a distribuição de processos aos juízes (fixar anualmente o número máximo de processos a distribuir a cada magistrado e o prazo máximo admissível para os respetivos atos processuais cujo prazo não esteja estabelecido na lei, gerir a bolsa de juízes e estabelecer os critérios que devem presidir à distribuição nos tribunais administrativos, no respeito pelo princípio do juiz natural<sup>24</sup>) são demonstrativas de um campo de atuação gestor que não é de descurar.

Na mesma senda, o artigo 5.º, n.º 1, alínea d), do Regulamento do CSTAF<sup>25</sup> atribui aos vogais que o compõem o poder de propor prioridade no processamento de causas que se encontrem pendentes nos tribunais por período considerado excessivo.

O CSTAF tem feito uso destas competências essencialmente através de recomendações dirigidas aos presidentes dos tribunais administrativos e fiscais, entre as quais se destacam, com relevância, as seguintes:

- i) deliberação de 11 de fevereiro de 2014, recomendando que «(...) *adoptem as necessárias providências (...) no sentido de ser dada prioridade aos processos mais antigos e de maior grau de complexidade, sem prejuízo dos processos urgentes e prioritários*»;
- ii) deliberação 3 de março de 2015, relativa aos processos tributários prioritários por se encontrar suspenso o inquérito penal a aguardar a decisão do tribunal tributário, recomendando que «(...) *adoptem as necessárias providências, no sentido de se alcançar uma decisão o mais célere possível nestes processos, assim se conseguindo, também, uma diminuição do período de suspensão nos inquéritos criminais respectivos*»;

<sup>22</sup> A DGPJ tem por missão “prestar apoio técnico, acompanhar e monitorizar políticas, organizar e fomentar o recurso aos tribunais arbitrais, aos julgados de paz e a outros meios extrajudiciais de resolução de conflitos, assegurando o planeamento estratégico e a coordenação das relações externas e de cooperação, e é responsável pela informação estatística da área da justiça” (cf. artigo 10.º do *supra* citado Decreto-Lei n.º 123/2011, de 29 de dezembro).

<sup>23</sup> A DGAJ tem por missão “assegurar o apoio ao funcionamento dos tribunais”, tendo, entre outras, as seguintes atribuições: a) apoiar a definição das políticas de organização e gestão dos tribunais; b) participar, em articulação com a DGPJ, na realização de estudos tendentes à modernização e à racionalização dos meios à disposição dos sistemas judiciário, propondo e executando as medidas adequadas (cf. artigo 11.º do *supra* citado Decreto-Lei n.º 123/2011, de 29 de dezembro).

<sup>24</sup> Cf. artigo 74.º do ETAF e respetivas alíneas g), m), n) e o), transcritas *supra* no texto (parte I).

<sup>25</sup> Aprovado na sessão do CSTAF de 21 de maio de 2007, publicado no Diário da República n.º 119/2007, 2.ª Série, de 22 de junho, alterado pela Deliberação n.º 2869/2009, publicada no Diário da República n.º 199/2009, 2.ª Série, de 14 de outubro, e pela Deliberação n.º 1692/2013, publicada no Diário da República n.º 173/2013, 2.ª Série, de 9 de setembro.

- iii) deliberação de 23 de maio de 2017, relativa às ações para efetivação da responsabilidade civil extracontratual do Estado por má administração da justiça, recomendando que «(...) sensibilizem os senhores juízes no sentido de ser dada prioridade no processamento das causas em que o Estado seja demandado por morosidade na administração da justiça (...)».

Sem prejuízo do poder de emitir estas recomendações, o ETAF atribui ao CSTAF a competência para adotar medidas concretas de gestão, as quais se tornarão tanto mais eficazes quanto seja possível, designadamente através dos presidentes dos tribunais, granjear na sua fixação os contributos de quem, em última linha, as implementará.

Entre as várias medidas de gestão que, cremos, se enquadram nos poderes gerais de gestão do CSTAF e, designadamente, nas alíneas g), m), n) e o) do n.º 2 do artigo 74.º do ETAF incluem-se, por exemplo, as seguintes:

- i) classificação de processos como de especial complexidade, designadamente a pedido das partes, do juiz titular ou do juiz presidente do tribunal, indicação do período estimado como razoável<sup>26</sup> para decidir o processo e, conseqüentemente, a fixação do número máximo de processos que o juiz titular deverá estar encarregue durante esse período;
- ii) monitorização dos processos que dão entrada nos tribunais atendendo à sua espécie e matéria, designadamente com o objetivo de aquilatar da necessidade de, em articulação com os juízes presidentes, alocar um ou mais juízes à decisão, num dado período de tempo, de um conjunto de processos semelhantes e redistribuir a carga de trabalho pelos restantes por forma a que o objetivo temporal fixado seja atingido<sup>27</sup>;
- iii) monitorização dos processos pendentes há mais de 5 anos sem decisão, por forma a determinar a sua redistribuição por outros juízes cuja carga processual permita a prolação mais célere da decisão<sup>28</sup>;

<sup>26</sup> De notar que a Comissão Europeia Para a Eficiência da Justiça (organismo do Conselho da Europa) recorre ao conceito de “*prazo ótimo*” (em vez do conceito de “prazo razoável”), salientando, exatamente, que a determinação e a avaliação do tempo do processo judicial deve ser flexível, no sentido de que deve ser adequado às características do caso concreto e às necessidades da tutela judicial. Este organismo entende que as normas legais que atribuem natureza urgente ou prioritária a um processo judicial devem ser interpretadas em cada caso concreto de forma razoável e à luz do propósito para o qual a urgência ou a prioridade foi consagrada [<https://rm.coe.int/commission-europeenne-pour-l-efficacite-de-la-justice-cepej-cepej-guid/1680788300>].

<sup>27</sup> A Comissão Europeia Para a Eficiência da Justiça propõe, nas Diretrizes Uniformes Para A Monitorização De Tempos Judiciais (EUGMONT), a existência de um ente que recolha e analise dados estatísticos, designadamente, sobre a duração do processo, com vista a identificar tendências, antecipar mudanças e evitar problemas relacionados com a duração dos processos [<https://rm.coe.int/16807482cf>].

<sup>28</sup> A Rede Europeia de Conselhos Judiciários (ENCJ) propõe que, entre outros aspetos, a distribuição dos processos considere a natureza e complexidade do caso, a experiência, a

- iv) fixação de valores anuais orientadores do trabalho de recuperação de pendências.

No contexto das reformas propostas em 2018 para a jurisdição administrativa e fiscal<sup>29</sup>, este modelo de intervenção do CSTAF justifica-se ainda mais, para o que concorre e se torna absolutamente crucial a publicação da Lei de Organização e Funcionamento do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais.

Este projeto, sobre o qual o CSTAF já teve oportunidade de se pronunciar, prevê, inclusivamente, uma secção de acompanhamento da formação, do recrutamento e de ligação aos tribunais, composta pelo presidente, que coordena, por dois membros do CSTAF (um dos quais obrigatoriamente magistrado de categoria superior à de juiz de direito) e pelo juiz secretário do CSTAF, o que permitirá a efetiva criação de uma “estrutura de acompanhamento”, que vá para além do Presidente do CSTAF e do juiz secretário, designadamente, com recurso a vogais juízes que possam exercer funções permanentemente no CSTAF<sup>30</sup>.

Acresce que, no contexto das medidas legislativas de reforma da jurisdição administrativa e fiscal, está prevista a criação de equipas de recuperação de pendências, cujo âmbito temporal de funcionamento — 2 anos, prorrogável por uma única vez até ao máximo de 2 anos — exige, para efetividade das mesmas na resolução dos acervos processuais com que os juízes dos tribunais administrativos e fiscais se confrontam, a adoção de medidas que olhem para o futuro, procurando reduzir o risco da recuperação processual ser feita à custa da criação de novos acervos a recuperar.

Antecipando este cenário, no estudo já citado<sup>31</sup>, identificaram-se as seguintes condições essenciais ao seu bom funcionamento:

- i) definição de objetivos concretos e realistas;
- ii) consensualização dos objetivos e procedimentos com os elementos que constituem as equipas, o que implica, por um lado, que todas as pessoas que irão integrar essas equipas (magistrados e funcionários) devem ser, desde que a decisão é tomada, envolvidos no próprio processo; o êxito será tanto maior quanto mais as pessoas envolvidas se sintam parte do processo;

---

disponibilidade e a carga de trabalho do juiz [cf. *Minimum Judicial Standards IV — Allocation of Cases* disponível em “[http://www.ejtn.eu/Documents/encj\\_distillation\\_report\\_2004\\_2016.pdf](http://www.ejtn.eu/Documents/encj_distillation_report_2004_2016.pdf)”].

<sup>29</sup> Cf. *supra* nota 15.

<sup>30</sup> O n.º 6 do artigo 75.º do ETAF já prevê que “[q]uando necessidades de funcionamento o exijam, o Conselho pode afetar, em exclusivo, ao seu serviço um ou mais dos seus membros referidos na alínea c) do n.º 1, designando para substituir cada um deles, no tribunal respetivo, um juiz auxiliar”, porém, tal nunca sucedeu atendendo à falta de juízes que se vem verificando, ao longo dos anos, na jurisdição administrativa e fiscal e que se espera venha a ser revertida a breve trecho. Sobre este e outros aspetos, *vide* Relatório Anual CSTAF, ano de 2017, cf. *supra* nota 18.

<sup>31</sup> *Justiça e Eficiência...*, op. e pp. cit.

- iii) a seleção dos atores que integrem essas equipas deve considerar o perfil adequado e o seu compromisso com os objetivos e o plano definidos;
- iv) definição de uma estrutura de acompanhamento, que, no caso dos TAF, poderia ser constituída pelo respetivo Juiz Presidente (em primeira linha) e por um ou dois vogais do CSTAF;
- v) apresentação, por essa estrutura, de um plano de acompanhamento, previamente conhecido e consensualizado com todos os envolvidos nessas equipas;
- vi) acompanhamento próximo e efetivo, por parte dessa estrutura, do desenvolvimento do trabalho, mas sem que os atores judiciais o percecionem como “controlo obsessivo e burocrático”, daí que as regras de acompanhamento devam ser transparentes e claras, por todos conhecidas, e suficientemente flexíveis para que possam atender a situações não previstas (por exemplo, um processo que se veio a revelar especialmente complexo) e que devem ser fundamentadas pela estrutura de acompanhamento;
- vii) apresentação periódica de resultados, publicamente acessíveis, da monitorização desenvolvida;
- viii) avaliação e discussão periódica destes relatórios, quer dentro de cada estrutura de administração e gestão dos tribunais (CSTAF e Ministério da Justiça), quer coordenadamente entre essas estruturas<sup>32</sup>;
- ix) sempre que se evidenciem problemas na ação das equipas, que possam colocar em causa os objetivos e a programação definida, devem ser tomadas, de imediato, as adequadas providências, seja redefinindo o programa ou os procedimentos, alterando equipas ou mesmo, se necessário, desencadeando, de imediato, diligências que podem levar a abertura de processos disciplinares.

Como se disse, quaisquer competências de gestão do CSTAF conhecem como limite a independência do juiz para adjudicar o pleito, mas as medidas propostas só aparentemente conflituam com a independência dos juízes, na medida em que o seu exercício deve ser feito de acordo com critérios objetivos e, em regra, gerais e abstratos, e orientados para a eficiência e qualidade da administração da justiça administrativa e tributária<sup>33</sup>.

<sup>32</sup> No referido estudo alertou-se também para o facto de «*ser crucial que a informação produzida pela monitorização não se transforme, como ocorre muitas vezes, em informação burocrática e inócua. Com frequência, a informação deste tipo de relatórios não é avaliada, ou é avaliada sem quaisquer consequências ou tardiamente, por exemplo, em sede de inspeção anos mais tarde. O que significa que, por um lado, não é possível corrigir, atempadamente, os problemas identificados e, por outro, o sinal que é dado é de falta de rigor nos objetivos pretendidos*».

<sup>33</sup> A este propósito, NUNO COELHO salienta que as competências do CSTAF em matéria de distribuição de processos permitem maior flexibilidade, a qual é de almejar desde que sujeita a um quadro de princípios objetivos e propõe que «*(...) as regras de distribuição dos processos devem ser revistas ou ampliadas no sentido de permitir uma maior adequação às exigências*

Efetivamente, a independência dos juízes não é um fim em si mesmo, mas um instrumento da qualidade da administração da justiça, a qual é essencial no Estado de direito democrático<sup>34</sup>.

Ora, as medidas *supra* elencadas, nos termos gizados, não beliscam a independência dos juízes, pois deixam intocada a liberdade de apreciar a prova, de interpretar e aplicar o direito, isto é, deixam intocado o dever de julgar com independência.

O exercício eficaz das competências de gestão do CSTAF permite fortalecer a autonomia da jurisdição, na medida em que aos problemas identificados é (até onde é possível) dada uma resposta endógena, aumenta o prestígio da justiça administrativa e tributária perante o cidadão e assume, pois, a maior importância, desde que bem-sucedido.

Sobre esta matéria, a Comissão Europeia Para a Eficiência da Justiça, e a propósito da definição de boas práticas na gestão temporal de processos judiciais [*“Compendium of “best practices” on time management of judicial proceedings”*<sup>35</sup>], propõe que a fixação de objetivos temporais seja utilizada como instrumento para atingir uma administração temporalmente eficiente da justiça.

Alertando que a utilidade de tal instrumento depende, e será tanto maior, quanto for possível adaptá-los ao contexto, o que implica que sejam definidos a três níveis: 1.º) a nível nacional; 2.º) ao nível do tribunal; e 3.º) ao nível do juiz ou coletivo de juízes.

Ora, entre nós, o ETAF reparte as competências de gestão entre o CSTAF, os presidentes dos tribunais administrativos e os juízes.

O que se propõe fazer em seguida é analisar a forma como uma visão macro da gestão da justiça administrativa e tributária por parte do CSTAF pode (e deve) ser articulada com uma visão de micro gestão, através dos presidentes dos tribunais administrativos fiscais.

## V. A GESTÃO DOS TRIBUNAIS ADMINISTRATIVOS E FISCAIS — VISÃO MICRO

A descentralização da gestão dos tribunais, com a criação, a nível local, de órgãos de gestão de proximidade, com competências próprias e compe-

---

dos padrões efetivos da litigância (v.g., massiva, normal, complexa) e às exigências de eficácia e qualidade da gestão processual», in e-book, CEJ, março de 2015, disponível em “[http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/outros/Gestao\\_Tribunais\\_Gestao\\_Processual.pdf](http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/outros/Gestao_Tribunais_Gestao_Processual.pdf)”.

<sup>34</sup> É interessante notar que o conceito de juiz natural só conhece expressa consagração na letra da lei no ETAF e no CPTA, diplomas que, comparativamente com o regime processual civil, permitem maior flexibilidade na forma de operacionalizar a distribuição, desde logo porque consagram que cabe ao CSTAF, sob proposta dos presidentes dos tribunais, definir os critérios (e não apenas as espécies) que devem presidir à distribuição — cf. artigo 26.º, n.º 2, do CSTAF e artigo 74.º, n.º 2, alínea o), do ETAF.

<sup>35</sup> Disponível em inglês em “[https://www.euromed-justice.eu/en/system/files/20090706165605\\_Coe.CompendiumofBstpracticesontimemanagementofjudicialproceeding.doc.pdf](https://www.euromed-justice.eu/en/system/files/20090706165605_Coe.CompendiumofBstpracticesontimemanagementofjudicialproceeding.doc.pdf)”.



tências delegadas, em que a figura do juiz presidente assume especial centralidade, tem sido uma via seguida em vários países<sup>36</sup>.

É possível identificar a existência de dois modelos de presidência dos tribunais administrativos e fiscais. Por um lado, a presidência dos tribunais superiores e, por outro lado, a presidência dos tribunais de primeira instância.

Como se verá, em seguida, em ambos os modelos o exercício das competências de gestão dos presidentes dos tribunais requer articulação com o CSTAF, possuindo, no entanto, os tribunais superiores uma maior autonomia.

De referir, também, que a evolução da reforma do mapa judiciário, no que respeita à descentralização da gestão dos tribunais e da gestão processual, teve na solução do ETAF para a presidência dos tribunais alguma inspiração, dado que o ETAF desenhou para o juiz presidente dos tribunais de 1.<sup>a</sup> instância um modelo de competências gestionárias que não estavam previstas para a jurisdição comum.

#### **i) O modelo de presidência dos Tribunais Administrativos de Círculo e dos Tribunais Tributários de 1.<sup>a</sup> instância**

Já no artigo 50.º do ETAF84 as competências de gestão dos presidentes dos tribunais administrativos de círculo (os quais, na falta de designação pelo CSTAF, eram o juiz com maior antiguidade no tribunal) eram, simultaneamente, amplas e restritas, na medida em que se ancoravam numa previsão normativa muito abrangente, pelo que na prática dependiam da leitura e uso que dela fosse feito.

De facto, o ETAF84 dispunha que era competência do presidente «Dirigir o tribunal, superintender nos seus serviços e assegurar o seu funcionamento normal».

Com o ETAF as competências dos presidentes dos tribunais de 1.<sup>a</sup> instância (que passaram a ser designados pelo CSTAF, entre juízes conselheiros ou juízes desembargadores) foram alargadas passando a compreender, expressamente, competências de gestão.

Especificamente foi consagrado que possuíam a competência para: *i)* emitir ordens de serviço; *ii)* propor ao CSTAF os critérios que devem presidir à distribuição, no respeito pelo princípio do juiz natural; *iii)* planear e organizar o quadro de juízes do tribunal, assegurando uma equitativa distribuição de processos pelos juízes, o acompanhamento do seu trabalho e a realização de reuniões periódicas, apresentando ao CSTAF relatórios sobre as mesmas; *iv)* estabelecer a forma mais equitativa de intervenção dos juízes-adjuntos; *v)* providenciar pela redistribuição equitativa dos processos no caso de alteração do número de juízes (cf. artigo 43.º, n.º 3, do ETAF, na redação da Lei n.º 107-D/2003, de 31 de dezembro).

<sup>36</sup> Sobre esta matéria v. também *Justiça e Eficiência...*, op. e pp. cit.

Assim, desde 2002 que o ETAF prevê um modelo de gestão dos tribunais administrativos e fiscais de 1.<sup>a</sup> instância que assenta na repartição e articulação de competências de gestão entre o CSTAF e os presidentes de cada um dos referidos tribunais<sup>37-38</sup>, em linha, aliás, com a recomendação da Comissão Europeia Para a Eficiência da Justiça<sup>39</sup>.

Este modelo pressupõe que a definição de objetivos macro (ou, na linguagem da Comissão Europeia Para a Eficiência da Justiça, a definição de objetivos de 1.º nível) pertença ao CSTAF, mas nessa definição devem intervir os presidentes dos tribunais, a quem pertence a competência de acompanhar e de adotar as medidas necessárias para atingir tais objetivos em cada um dos tribunais.

Este modelo foi reiterado e clarificado com a revisão de 2015.

Com efeito, com o Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de outubro, foi introduzido o artigo 43.º-A do ETAF, o qual reconheceu, expressamente, competências de gestão próprias dos presidentes dos tribunais administrativos e fiscais de 1.<sup>a</sup> instância, a par de competências de representação e direção, funcionais e administrativas.

Entre as competências de gestão destacam-se as seguintes: *i*) implementar métodos de trabalho e objetivos mensuráveis para cada unidade orgânica, sem prejuízo das competências e atribuições nessa matéria por parte do CSTAF, designadamente na fixação dos indicadores do volume processual adequado; *ii*) acompanhar e avaliar a atividade do tribunal, nomeadamente a qualidade do serviço de justiça prestado aos cidadãos; *iii*) acompanhar o movimento processual do tribunal, designadamente assegurando uma equitativa distribuição de processos pelos juízes e identificando os processos pendentes por tempo considerado excessivo ou que não são resolvidos em prazo considerado razoável, e informar o CSTAF, propondo as medidas que se justifiquem, designadamente o suprimento de necessidades de resposta adicional através do recurso à bolsa de juízes; *iv*) propor ao CSTAF a especialização de secções; *v*) propor ao CSTAF a reafetação dos juízes, tendo em vista uma distribuição racional e eficiente do serviço (cf. artigo 43.º-A, n.º 4, alíneas *a*), *b*), *c*), *e*) e *f*), do ETAF, na redação do Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de outubro).

<sup>37</sup> Este modelo de articulação é especialmente evidente na Portaria n.º 380/2017, de 19 de dezembro, a qual atribuiu no artigo 25.º, n.º 1, uma nova competência de gestão aos presidentes dos tribunais, especificamente a de emitir provimento sobre o conteúdo do suporte físico do processo, o qual carece de homologação pelo CSTAF.

<sup>38</sup> Em 9 de julho de 2013, o CSTAF deliberou dividir o território da jurisdição administrativa e fiscal em 4 zonas, para efeitos de gestão dos tribunais, atribuindo a cada uma dessas zonas um único presidente, sendo, por esse efeito, a presidência dos tribunais, desde então, exercida por 4 juízes presidentes, todos com a categoria de Juiz Desembargador. No pacote legislativo de reforma da jurisdição da iniciativa do Ministério da Justiça, *supra* identificado na nota de rodapé n.º 13, tal agregação territorial consta de uma das alterações propostas ao ETAF.

<sup>39</sup> Identificado *supra*, nota 27.

Esta clarificação de competências foi acompanhada de um reforço na exigência de formação dos juízes presidentes dos tribunais de 1.<sup>a</sup> instância, os quais devem estar habilitados com curso de formação próprio ministrado pelo Centro de Estudos Judiciários<sup>40</sup>, à semelhança do que passou a ser exigido também para o exercício de funções de presidente de tribunal de comarca.

Deste modo, com a reforma de 2015 o modelo de gestão repartido dos tribunais administrativos e fiscais de primeira instância foi consolidado, encontrando-se, agora, expressamente consagrado na letra da lei a existência de competências de gestão próprias dos presidentes dos referidos tribunais.

Trata-se, também, de um modelo de gestão flexível, que pressupõe o constante fluir de informação entre tribunais de 1.<sup>a</sup> instância (TAF) — através dos seus presidentes — e o CSTAF tendo em vista a definição/reavaliação dos objetivos da jurisdição, bem como a adoção das medidas que permitam responder (num curto espaço de tempo) aos desafios que a jurisdição vai enfrentando.

A articulação necessária entre juízes presidentes dos TAF e o CSTAF deveria ter como consequência, também ela necessária, a de aqueles desempenharem um papel indispensável para que se possam localizar fatores de estrangulamento e, em função disso, identificar medidas a adotar para lhes dar resposta, como o reforço de meios a título temporário, assim como para que possam ser imputadas responsabilidades, quando seja caso disso, por atrasos indevidos e injustificados ocorridos durante o andamento do processo.

Também MÁRIO AROSO DE ALMEIDA assinalou que, de «*acordo com a filosofia que presidiu à elaboração do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais de 2002, os presidentes dos tribunais de primeira instância devem desempenhar, neste domínio, um papel muito relevante, no exercício das funções de gestão processual que lhes correspondem*»<sup>41</sup>.

Por fim, otimizada que esteja a articulação entre o CSTAF e os juízes presidentes dos TAF, deveria pensar-se em redirecionar e reestruturar, estabelecendo outras prioridades, os serviços de inspeção do CSTAF.

Não faz sentido manter um serviço de inspeção em que 80% do trabalho realizado pelo inspetor, e pelo secretário de inspeção, é a verificação do número de sentenças (de mérito ou de forma), despachos saneadores (com conhecimento de exceções ou tabelares), número de diligências, entre outros, sem que dali se retire qualquer conclusão ou consequência que não se reflita diretamente na nota a atribuir ao juiz.

Reservada que esteja a tarefa de monitorização para os juízes presidentes dos TAF, que, por terem um acesso imediato aos respetivos dados, mais

<sup>40</sup> Cf. Portaria n.º 46/2017, de 31 de janeiro. Contudo, até à presente data tal curso não foi aberto para a formação de juízes presidentes dos TAF.

<sup>41</sup> MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *in Breves considerações sobre alguns aspetos relativos à jurisdição administrativa e fiscal*, Revista JULGAR, n.º 20, Coimbra Editora, 2013, pp. 185, embora num contexto que não foi depois seguido, de “carreira plana”.

oportunamente farão chegar a informação relevante ao CSTAF, os serviços de inspeção do CSTAF seriam direcionados também para outras funções, tais como de averiguação do estado, necessidades e deficiências dos serviços, avaliando e percecionando, de forma externa, a situação de cada tribunal e a atividade micro de gestão a que estão sujeitos<sup>42</sup>.

## **ii) O modelo de presidência dos tribunais superiores**

A primeira diferença entre o modelo de presidência dos TAF e o modelo de presidência dos tribunais superiores reside na forma de designação do presidente.

Com efeito, nos tribunais superiores o presidente é eleito (cf. artigo 19.º do ETAF quanto ao presidente do Supremo Tribunal Administrativo (STA) e artigo 33.º quanto aos presidentes dos Tribunais Centrais Administrativos (TCA)<sup>43</sup>.

Por outro lado, o presidente é coadjuvado por dois vice-presidentes também eles eleitos (cf. 13.º do ETAF quanto ao presidente do STA<sup>44</sup> e artigo 33.º quanto aos presidentes dos TCA).

Outra nota distintiva do modelo de presidência dos tribunais superiores da jurisdição administrativa e fiscal resulta da circunstância de, desde o ETAF84, serem expressamente conferidas aos presidentes dos tribunais superiores importantes competências de gestão, que só em 2002 vieram a ser claramente consagradas para os presidentes dos tribunais de 1.ª instância.

Com efeito, já o artigo 19.º do ETAF84<sup>45</sup> concedia aos presidentes dos tribunais superiores as seguintes competências: *i)* assegurar o andamento normal dos processos, podendo determinar a substituição provisória do relator em caso de impedimento prolongado; *ii)* estabelecer o modo de participação dos juízes auxiliares no serviço do tribunal; *iii)* agregar a uma secção ou subsecção juízes de outra secção ou subsecção; *iv)* assegurar a intervenção dos juízes-adjuntos pela forma mais equitativa; e *v)* providenciar pela redistribuição equitativa dos processos no caso de aumento do número de juízes (cf. alíneas *f)* a *j)* do n.º 1 do artigo 19.º do ETAF84).

As competências de gestão dos presidentes dos tribunais superiores foram ampliadas com a reforma de 2002, de entre as quais se destacam as seguintes: *i)* propor ao CSTAF os critérios que devem presidir à distribuição,

<sup>42</sup> Fora do âmbito destas linhas está a avaliação e estudo da articulação necessária entre o CSTAF e os serviços de inspeção, no campo estrito dos fatores de avaliação dos juízes, que terá de ficar para outro texto e contexto.

<sup>43</sup> O método de designação do presidente por eleição encontrava-se, também, consagrado no ETAF84 (cf. artigos 16.º e 38.º).

<sup>44</sup> Na versão inicial do ETAF de 2002 estava previsto que o presidente do STA era coadjuvado por 3 vice-presidentes.

<sup>45</sup> Aplicável também ao presidente dos TCA por remissão do artigo 38.º do ETAF.

no respeito pelo princípio do juiz natural; *ii*) planejar e organizar os recursos humanos do tribunal, assegurando uma equitativa distribuição de processos pelos juízes e o acompanhamento do seu trabalho; *iii*) providenciar pela redistribuição equitativa dos processos, no caso de alteração do número de juízes; *iv*) assegurar o andamento dos processos no respeito pelos prazos estabelecidos, podendo determinar a substituição provisória do relator, por redistribuição, em caso de impedimento prolongado; *v*) estabelecer a forma mais equitativa de intervenção dos juízes-adjuntos; e *vi*) agregar transitoriamente a uma secção juízes de outra secção, a fim de acorrerem a necessidades temporárias de serviço (cf., quanto aos TCA, as alíneas *d*), *e*), *f*), *l*), *n*) e *o*) do n.º 1 do artigo 36.º do ETAF; cf., quanto ao STA, as alíneas *c*), *d*), *j*), *n*), *o*) do n.º 1 do artigo 23.º do ETAF).

A reforma de 2015 do ETAF deixou intocadas estas competências.

Assim, apesar de as competências de gestão dos presidentes dos tribunais de 1.ª instância e dos presidentes dos tribunais superiores serem essencialmente as mesmas, existe uma diferença sensível na articulação com o CSTAF, ressumando do regime previsto nos artigos 23.º e 36.º do ETAF<sup>46</sup> uma maior autonomia dos presidentes dos tribunais superiores na gestão dos juízes dos respetivos tribunais.

Com efeito, os presidentes dos tribunais superiores têm competência para, ainda que transitoriamente, agregar um juiz de uma secção a outra secção para acorrer a necessidades temporárias de serviço.

Diferentemente, nos tribunais de 1.ª instância esta competência pertence ao CSTAF, sob proposta dos presidentes dos tribunais de 1.ª instância.

De notar também que, em relação a estas presidências, não se replicou o necessário investimento na formação específica para o exercício destas funções, o que se concede quanto à presidência do STA, mas se lamenta quanto à presidência dos TCA, por se considerar que tal poderá ser muito útil para o exercício destas funções<sup>47</sup>.

## VI. CONCLUSÕES

A Justiça Administrativa e Fiscal, assim como todo o judiciário, carece de ser gerida.

<sup>46</sup> A par da autonomia administrativa destes tribunais (cf. Decreto-Lei n.º 177/2000, de 9 de agosto, alterado pelo Decreto-Lei n.º 74/2002, de 26 de março, e regulamentado pelos Decretos-Lei n.º 28/2006, de 15 de fevereiro, n.º 9/2008, de 30 de janeiro, n.º 29/2007, de 13 de fevereiro, e n.º 56/2009, de 3 de março).

<sup>47</sup> Requisito esse — habilitação prévia com o curso de formação — cf. citado artigo 43.º, n.º 4, do ETAF —, que nos parece também desadequado quanto à presidência dos TAF. Melhor seria que, após nomeação, o juiz presidente tivesse de frequentar, com aproveitamento, o curso em apreço. Seria uma condição de exercício, mas não um requisito para a nomeação, à semelhança do que resulta do artigo 97.º da LOSJ, quanto ao presidente do tribunal de comarca.



Por outro lado, imperioso se torna aceitar que não se gere o que não se pode medir<sup>48</sup>.

Os juízes em Portugal não respondem perante os poderes democraticamente eleitos, sendo o CSTAF o órgão encarregue de fazer a ponte entre os juízes da jurisdição administrativa e fiscal e as pessoas que se dirigem aos tribunais em busca de uma tutela jurisdicional, que esperam e desejam, seja efetiva.

A prestação de um serviço público de justiça administrativa e fiscal exige que o CSTAF, em estreita articulação com os juízes presidentes, a cada momento, promova junto do poder político a adoção das medidas necessárias ao adequado funcionamento do sistema e, por outro lado, faça a gestão mais adequada dos recursos disponíveis para a prossecução de determinados objetivos globais orientados para a qualidade e eficiência do sistema nacional de justiça administrativa e tributária.

Entre nós, o CSTAF possui, desde 2002, importantes competências de gestão que, sem ferirem o princípio da independência dos juízes, podem ser colocadas ao serviço da melhoria da qualidade e eficiência da justiça administrativa e fiscal.

Tais competências devem ser articuladas com as competências de gestão dos presidentes dos tribunais administrativos e fiscais e, em última linha, com os juízes, cuja participação na definição de objetivos estratégicos globais a alcançar é insubstituível e deve fazer parte do dever de informação entre os tribunais, através dos seus presidentes, e o CSTAF.

Este entendimento acolhe a linha orientadora que surgiu da declaração da Assembleia Geral da Rede Europeia de Conselhos Judiciários (ENCJ), intitulada “A declaração de Lisboa sobre liderar um movimento de mudança positiva” (tradução livre das autoras; no original em inglês “*The Lisbon Declaration on leading positive change*”), saída da Assembleia Geral que teve lugar em Lisboa em 30 de maio de 2018 a 1 de junho de 2018, da qual consta o seguinte:

*«(...) [u]m judiciário que resista a mudanças e seja percebido como retrógrado acabará por perder a confiança das pessoas e tornar-se vulnerável a ataques externos em particular de outros poderes do Estado e dos meios de comunicação. 2. Os conselhos judiciais devem iniciar e liderar um processo de mudança afirmativa com o objetivo de promover um poder judiciário independente, responsável e de alta qualidade, permitindo assim otimizar a administração oportuna, imparcial e eficaz da justiça para o benefício de todos. Há dois aspetos a considerar: pri-*

<sup>48</sup> Expressão usada por ANA DE AZEREDO COELHO, num texto muito interessante e para o qual se remete e se adere para muitos dos seus pressupostos e conclusões, publicado no n.º 20 da Revista JULGAR, 2013, sob o título: *Os objetivos da Justiça. A Justiça como objetivo*, e com quem uma das autoras teve o gosto de partilhar a coordenação da publicação desse número 20.

*meiro, o interno, no sentido do envolvimento das partes interessadas; e em segundo lugar, o externo, no sentido do relacionamento do judiciário com outros poderes do Estado e o fortalecimento do papel do judiciário dentro do Estado (...)»<sup>49</sup>.*

---

<sup>49</sup> A versão em inglês encontra-se disponível em “<https://www.encj.eu/node/478>”. Tradução livre das autoras.