

Justiça e eficiência

O caso dos Tribunais Administrativos e
Fiscais

Conceição Gomes (coordenação)

Paula Fernando



UNIVERSIDADE DE COIMBRA

Fevereiro de 2017

OBSERVATÓRIO PERMANENTE DA JUSTIÇA DO CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS DA UNIVERSIDADE DE COIMBRA

© Observatório Permanente da Justiça do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra
Boaventura de Sousa Santos (Diretor Científico)

Título: Justiça e eficiência: O caso dos Tribunais Administrativos e Fiscais

Coordenação: Conceição Gomes

Coordenação da recolha e tratamento de dados: Paula Fernando

Equipa de investigação: Conceição Gomes, Paula Fernando, Carla Soares e Marina Henriques

Equipa de inserção de dados: Ana Pinhal, Carolina Carvalho, Catarina Trincão, Fátima Sousa, Manuel Sequeira, Rita Silva e Susana Mano

Consultor (metodologia): José Manuel Mendes

Apoio técnico estatístico e tratamento de dados em SPSS: Pedro Abreu

Data: Fevereiro de 2017.

Estudo realizado, por solicitação da Direção-Geral da Administração da Justiça, pelo Observatório Permanente da Justiça do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra

ÍNDICES

Índices	1
Índice de Figuras.....	5
Índice de Gráficos	6
Índice de Quadros.....	8
Acrónimos	11
Prefácio	13
Introdução geral e metodologia	19
Introdução geral	21
Metodologia.....	29
1. Análise documental.....	29
2. Análise estatística.....	30
2.1. Construção de indicadores estatísticos	32
2.2. Construção de amostra de processos e construção e análise de base de dados para tratamento estatístico da amostra.....	40
3. Entrevistas.....	45
Parte I - Organização, funcionamento e recursos humanos nos tribunais administrativos e fiscais.....	47
1. A organização da justiça administrativa e fiscal na linha do tempo	49
1.1. Síntese da evolução da organização dos tribunais administrativos e fiscais .	52
1.2. A nova organização judiciária: diferente destino das pendências.....	55
O problema do volume de pendências na justiça tributária: os juízos liquidatários	57
As equipas dos "milhões".....	61
1.3. A criação de equipas dedicadas: condições essenciais.....	63
2. A gestão dos tribunais administrativos e fiscais: a centralidade do juiz presidente para uma gestão de proximidade?.....	65
2.1. A administração e gestão dos tribunais.....	66
2.2. As competências e o papel dos Juízes Presidentes	70
Os requisitos para o exercício do cargo de Juiz Presidente: a formação apenas exigida 12 anos depois da entrada em vigor da reforma	73
O exercício, na prática, das competências do Juiz Presidente	76
A fixação de objetivos para os tribunais.....	81

Índice

Clarificações gestonárias	83
3. As secretarias dos tribunais administrativos e fiscais.....	86
3.1. A prática de atos oficiosamente pela unidade orgânica.....	87
Algumas incompreensões funcionais	89
3.2. A interação entre a unidade orgânica e o juiz na tramitação dos processos .	91
A apresentação do processo ao juiz.....	93
3.3. A divisão de tarefas, os métodos de trabalho e os atrasos nas secretarias ...	96
3.4. A organização das unidades orgânicas	104
4. O Sistema de informação dos tribunais administrativos e fiscais (SITAF).....	108
4.1. O (há muito) reconhecido funcionamento deficiente do SITAF.....	109
Na prática, prevalece o processo físico	114
4.2. As fragilidades do SITAF como ferramenta de trabalho dos juízes e da secretaria	115
4.3. As insuficiências do SITAF como ferramenta de apoio à gestão	120
5. Os recursos humanos	123
5.1. Prevalece a percepção de que há déficit de recursos humanos.....	123
5.2. A evolução do número de magistrados e de funcionários.....	126
5.3. Que variáveis devem influenciar o dimensionamento dos quadros	132
5.4. Devem existir assessores nos tribunais administrativos e fiscais de primeira instância?	133
5.5. O Ministério Público na área fiscal.....	138
Parte II -A mobilização dos Tribunais Administrativos e Fiscais	141
Introdução	143
1. Uma jurisdição, duas matérias.....	144
2. Uma jurisdição, duas áreas, vários países judiciários	152
3. A Área Fiscal	157
3.1. Os litigantes	159
3.2. As espécies de processos.....	163
• O processo de impugnação e as ações administrativas especiais.....	167
• As oposições	171
• As reclamações de atos do órgão de execução fiscal	173
3.3. Os tipos de litígios e a influência das alterações legislativas – o exemplo paradigmático dos recursos de contraordenação por ausência ou viciação de pagamento de taxas de portagem	176
3.4. Os tipos de litígios e a influência das inovações legislativas substantivas... ..	181
3.5. A influência do comportamento da administração tributária no volume e no tipo de litigação	186

3.6.	O valor das ações.....	193
	Existe espaço para a especialização?	196
4.	A Área Administrativa	199
4.1.	Os litigantes	201
4.2.	As espécies de processo	205
4.3.	Os tipos de litígios	208
4.4.	As ações de oposição à aquisição da nacionalidade por efeito da vontade.	212
	• As ações de oposição à aquisição da nacionalidade como uma microrrealidade jurídica dos procedimentos de nacionalidade.....	214
	• As principais alterações legislativas em matéria de aquisição da nacionalidade por efeito da vontade	222
	• O que as ações de oposição à aquisição da nacionalidade nos mostram.....	227
4.5.	A especialização na área administrativa	248
	Parte III - A resposta dos Tribunais Administrativos e Fiscais.....	251
	Introdução	253
1.	A área administrativa e a área fiscal como vasos comunicantes e o efeito "bola de neve"	255
2.	A instabilidade dos quadros, a redistribuição dos processos e a ausência de bolsa de juízes.....	264
3.	A Área Fiscal.....	272
3.1.	Os vários tempos do tempo do processo.....	287
	• Quando o processo não se inicia no tribunal	287
	• Entre a entrada no TAF e a contestação.....	290
	• As perícias.....	293
	• As inquirições de testemunhas.....	294
	• O tempo para a sentença	296
	• Entre a sentença e a remessa ao órgão de execução fiscal.....	303
3.2.	Algumas especificidades das espécies processuais mais representativas... ..	304
	• Os processos de oposição	304
	• Os processos de impugnação.....	309
	• As reclamações de atos do órgão de execução fiscal	315
	• Os recursos de contraordenação.....	317
4.	A Área Administrativa	319
4.1.	O fundamento das decisões proferidas	321
4.2.	A duração dos processos com sentença	324
4.3.	Fatores de complexidade e simplificação na gestão da resposta dos tribunais administrativos	329

Índice

• A pressão dos processos urgentes.....	330
• As perícias.....	334
• A audiência prévia como momento privilegiado de composição do litígio e organização do processo ou como momento indiciador de mais morosidade....	335
• Os mecanismos de agilização de processos	337
Conclusões e recomendações.....	343
Referências bibliográficas.....	377

Índice de Figuras

Figura 1 – Cronologia das alterações na organização dos tribunais administrativos e fiscais...	54
Figura 2 Competências do CSTAF	69
Figura 3 – Zonas para efeitos de gestão e presidências	72
Figura 4 – Competências do Presidente dos TAC e TT	75
Figura 5 - Divisão interna das secções de processo a 31 de dezembro de 2016.....	105
Figura 6- Distribuição dos recursos humanos por tribunal - comparação entre o quadro legal e o quadro efetivo	131
Figura 7 - Requisitos	223
Figura 8 - Fundamentos de oposição	224
Figura 9 - Procedimento	226
Figura 10 – Processo 1 – oposição à aquisição da nacionalidade	231
Figura 11 – Processo 2 – oposição à aquisição da nacionalidade	232
Figura 12- Casos de dilação temporal entre a entrada no TAF e a contestação	292

Índice de Gráficos

Gráfico 1 Juizes em exercício de funções nos tribunais administrativos e fiscais de primeira instância.....	127
Gráfico 2 – Juizes conforme lista de antiguidade nos tribunais administrativos e fiscais de primeira instância.....	128
Gráfico 3 – Magistrados do MP nos tribunais administrativos e fiscais de primeira instância	128
Gráfico 4 - Funcionários Judiciais nos tribunais administrativos e fiscais de primeira instância	129
Gráfico 5 - Peso relativo dos processos entrados nos tribunais administrativos e fiscais por área (2004-2016)	145
Gráfico 6 - Número de processos entrados nos tribunais administrativos e fiscais por área (2004-2016).....	146
Gráfico 7 - Evolução do crescimento dos processos tributários entrados (2005-2016; 2004 - índice base = 100)	158
Gráfico 8 - Evolução do número de processos cautelares entrados em matéria fiscal (2004-2016)	162
Gráfico 9 - Processos entrados (espécies > 5% do total de processos entrados).....	166
Gráfico 10 - Evolução do número de processos entrados nos tribunais administrativos e fiscais em matéria administrativa (2005-2016; 2004 - índice base = 100).....	199
Gráfico 11 - Processos entrados (espécies > 8% do total de processos entrados)	207
Gráfico 12 - Procedimentos de nacionalidade por atribuição e por aquisição (1996-2009)....	216
Gráfico 13 - Registos de nacionalidade por atribuição e por aquisição (1996-2009).....	217
Gráfico 14 - Procedimentos de nacionalidade por atribuição e por aquisição concluídos (2013-2015)	218
Gráfico 15 - Pedidos de parecer ao SEF em procedimentos de nacionalidade (2008-2015) ...	219
Gráfico 16 - Número de processos entrados no Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa (outros processos e total; 2004-2016).....	221
Gráfico 17 – Assistência judiciária dos requeridos (amostra)	233
Gráfico 18 - Contestações (amostra).....	236
Gráfico 19 - Fundamentos da declaração de vontade (amostra)	238
Gráfico 20 - Fundamentos da oposição à aquisição da nacionalidade nos casos de filho menor de pai ou mãe que adquiriu a nacionalidade portuguesa (amostra)	239
Gráfico 21 - Fundamentos da oposição à aquisição da nacionalidade nos casos de estrangeiro casado há mais de três anos com nacional português (amostra).....	239
Gráfico 22 - Sentido da sentença (amostra)	240
Gráfico 23 - Fundamentos de sentenças de procedência da ação de oposição (amostra).....	241
Gráfico 24 - Fundamentos de sentenças de improcedência da ação de oposição (amostra) .	242
Gráfico 25. Evolução do número de processos pendentes por área (2009-2014).....	258
Gráfico 26 - Evolução do número de sentenças por área (2004-2016).....	259
Gráfico 27 - Ano de entrada dos processos ativos, sem sentença, em 31/12/2016, por área ..	260
Gráfico 28 - Evolução do número de sentenças proferidas nas 4 espécies mais representativas (2004-2016).....	274
Gráfico 29 - Processos em que foi proferida sentença, com data de entrada há mais de 5 anos (2009-2016).....	275
Gráfico 30 - Evolução das sentenças nas 4 espécies mais representativas (2004-2016).....	321

Gráfico 31 - Duração dos processos com sentença, com duração superior a 5 anos (2009-2016)	325
Gráfico 32 - Evolução do número de intimações para a defesa de direitos, liberdades e garantias, intimações para a prestação de informações e passagem de certidões e de outros processos cautelares (2004-2016)	331
Gráfico 33 - Evolução do número de outros processos urgentes, procedimentos de massa e processos de contencioso eleitoral (2004-2016)	331
Gráfico 34 - Evolução do número de processos de contencioso pré-contratual, processos cautelares e providências relativas a procedimentos de formação de contratos (2004-2016)	332

Índice de Quadros

Quadro 1 – Distribuição da amostra de processos por tribunal e por ano de entrada – área administrativa	42
Quadro 2 – Distribuição da amostra de processos por tribunal e por ano de entrada – área fiscal	43
Quadro 3 - Peso relativo dos processos em cada tribunal no total nacional (2004-2016).....	153
Quadro 4 - Peso relativo dos processos na área administrativa e na área fiscal por tribunal (2004-2016)	155
Quadro 5 - Tipos de autores (amostra)	160
Quadro 6 - Tipos de réus (amostra)	160
Quadro 7 - Peso relativo dos processos em matéria fiscal por espécie (2004-2016)	165
Quadro 8 - Tipo de imposto objeto de processo de impugnação por tribunal (amostra)	169
Quadro 9 - Tipo de oposições à execução fiscal (amostra)	173
Quadro 10 - Fundamentos das reclamações de atos do órgão de execução fiscal (amostra). 175	
Quadro 11 - Peso relativo dos recursos de contraordenação entrados por ausência ou viciação de pagamento de taxas de portagem (amostra; 2010-2015)	178
Quadro 12 - Fundamento das sentenças proferidas em processos de oposição à execução por reversão (amostra)	191
Quadro 13 - Fundamento das sentenças de improcedência proferidas em processos de oposição à execução por reversão (amostra)	192
Quadro 14 - Valor da ação (amostra)	194
Quadro 15 – Valor das oposições (amostra)	195
Quadro 16 – Valor dos processos de impugnação (amostra).....	195
Quadro 17 – Tipos de autores (amostra)	202
Quadro 18 - Tipos de réus (amostra).....	203
Quadro 19 - Número de coninteressados nos processos entrados nos tribunais administrativos (amostra)	205
Quadro 20 - Peso relativo dos processos em matéria administrativa por espécie (2004-2016)	206
Quadro 21 - Peso relativo dos objetos da ação por tribunal (amostra)	210
Quadro 22 - Nacionalidade dos requeridos (amostra).....	228
Quadro 23 - Domicílio dos requeridos (amostra).....	229
Quadro 24 - Número de redistribuições para os processos que tiveram a última distribuição entre o ano 2011 e o ano 2015.....	265
Quadro 25 - Peso relativo das sentenças proferidas por espécie (2004-2016)	273
Quadro 26 - Duração dos processos em que foi proferida sentença, por classes (2004-2016).....	275
Quadro 27 - Peso relativo dos processos com decisão por tribunal (amostra)	276
Quadro 28 - Duração dos processos com decisão, por classes (amostra – processos entrados entre 2010-2015)	277
Quadro 29 - Fundamentos das decisões por tribunal (amostra).....	278
Quadro 30 - Fundamentos das sentenças de improcedência (amostra)	278
Quadro 31 - Peso relativo do tempo decorrido entre a entrada do processo no órgão administrativo e a entrada no tribunal administrativo e fiscal, por classes (amostra).....	289
Quadro 32 - Peso relativo do tempo decorrido entre a entrada do processo no tribunal e a apresentação da contestação, por classes (amostra).....	291

Quadro 33 - Peso relativo dos processos com decisão, com e sem perícia (amostra)	294
Quadro 34 - Peso relativo dos processos com decisão, com e sem inquirição de testemunhas	296
Quadro 35 - Peso relativo do tempo decorrido entre a sentença e a remessa ao órgão de execução fiscal, por classes (amostra)	303
Quadro 36 - Duração dos processos de oposição com sentença, por classes (2004-2016).....	305
Quadro 37 - Fundamentos das decisões em processos de oposição (amostra).....	306
Quadro 38 - Fundamentos das decisões de improcedência em processos de oposição (amostra).....	306
Quadro 39 - Duração dos processos de impugnação com sentença, por classes (2004-2016)	310
Quadro 40 - Fundamentos das decisões em processos de impugnação (amostra).....	311
Quadro 41 - Fundamentos das decisões de improcedência em processos de impugnação (amostra).....	311
Quadro 42 - Duração dos processos de reclamação de atos do órgão de execução fiscal com sentença, por classes (2004-2016)	315
Quadro 43 - Fundamentos das decisões em reclamações de atos do órgão de execução fiscal (amostra).....	316
Quadro 44 - Fundamentos das decisões de improcedência em reclamações de atos do órgão de execução fiscal (amostra).....	316
Quadro 45 - Duração dos recursos de contraordenação com sentença, por classes (2004-2016)	317
Quadro 46 - Fundamentos das decisões em recursos de contraordenação (amostra).....	318
Quadro 47 - Peso relativo das sentenças proferidas por espécie (2004-2016)	320
Quadro 48 - Peso relativo dos processos administrativos com decisão (amostra).....	322
Quadro 49 - Fundamentos da decisão em processos administrativos (amostra).....	323
Quadro 50 - Fundamentos da decisão de improcedência (amostra)	323
Quadro 51 - Duração dos processos com sentença, por classes (2004-2016).....	324
Quadro 52 - Peso relativo dos processos com decisão, com e sem julgamento (amostra)	327
Quadro 53 - Duração dos processos administrativos com sentença, por classes; 4 espécies mais representativas (2004-2016).....	328
Quadro 54 - Peso relativo dos processos com decisão, com e sem perícia (amostra)	335

ACRÓNIMOS

AT – Administração Tributária

CAAD – Centro de Arbitragem Administrativa

CDLOA – Conselho Distrital de Lisboa da Ordem dos Advogados (atual Conselho Regional de Lisboa da Ordem dos Advogados)

CEJ – Centro de Estudos Judiciários

CEPEJ - Comissão para a Eficiência da Justiça do Conselho da Europa

COJ – Conselho dos Oficiais de Justiça

CPTA - Código de Processo nos Tribunais Administrativos

CRC – Conservatória dos Registos Centrais

CSM – Conselho Superior da Magistratura

CSMP - Conselho Superior do Ministério Público

CSTAF – Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais

DGAJ – Direção-Geral da Administração da Justiça

DGPJ – Direção-Geral da Política de Justiça

EEJT – Equipa extraordinária de juízes tributários

ETAF – Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais

FET – Fundo de Estabilização Tributário

IEJ – Imposto Especial de Jogo

IGFEJ – Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça I.P.

IGFSS – Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P.

IMI – Imposto Municipal sobre Imóveis

IMT – Imposto Municipal sobre a Transmissão Onerosa de Imóveis

INE – Instituto Nacional de Estatística

IRC – Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Coletivas

IRS – Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares

IRN – Instituto dos Registos e Notariado

IS – Imposto do Selo

ISP – Imposto sobre os Produtos Petrolíferos

Acrónimos

IUC – Imposto Único de Circulação

IVA – Imposto sobre o Valor Acrescentado

JP – Juiz Presidente

LFTP – Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas

LN – Lei da Nacionalidade

LOJS – Lei de Organização do Sistema Judiciário

MJ – Ministério da Justiça

MNE – Ministério dos Negócios Estrangeiros

MP – Ministério Público

OPJ – Observatório Permanente da Justiça

PAMJT - Programa de Ação para a Modernização da Justiça Tributária

PGR - Procuradoria-Geral da República

RC – Registos Centrais

RGIMOS – Regime geral dos ilícitos de mera ordenação social

RGIT – Regime geral das infrações tributárias

RNP – Regulamento da Nacionalidade Portuguesa

SEF – Serviço de Estrangeiros e Fronteiras

SIEJ – Sistema de Informação das Estatísticas da Justiça

SITAF – Sistema de Informação dos Tribunais Administrativos e Fiscais

SMMP – Sindicato dos Magistrados do Ministério Público

SPSS – Statistical Package for the Social Sciences

STA – Supremo Tribunal Administrativo

TAC – Tribunal administrativo de círculo

TAF – tribunal administrativo e fiscal

TCA – Tribunal Central Administrativo

TR – Tribunal da Relação

TT – Tribunal tributário

TUS – Tabela Única de Suplementos

PREFÁCIO

Este relatório apresenta os principais resultados do estudo realizado pelo Observatório Permanente da Justiça do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, a solicitação da Direção-Geral da Administração da Justiça (DGAJ), que tinha como objetivo central caracterizar o tipo de litigação que mais tem mobilizado os tribunais administrativos e fiscais de primeira instância, bem como o seu desempenho funcional na resposta a essa mobilização. A DGAJ definiu um conjunto de objetivos específicos a que o trabalho deveria dar atenção, como a análise do funcionamento das secretarias dos tribunais de primeira instância com vista à formulação de propostas de agilização desse funcionamento; a densificação de eventuais áreas de especialização; a identificação, caso se justificasse, de medidas de simplificação do processo tributário; a avaliação dos processos de oposição à aquisição da nacionalidade; e a identificação da eventual implementação de assessorias.

Como se verá na metodologia, o trabalho de campo, considerando os objetivos definidos, foi particularmente exigente. No lastro desta exigência destacam-se três fatores: a ausência de estudos abrangentes sobre o funcionamento desta jurisdição que nos permitissem, a partir deles, definir metodologias e hipóteses de trabalho; a falta de indicadores estatísticos seguros; e o escasso tempo de que dispusemos para a realização do trabalho. Estes fatores, em especial o último, condicionaram necessariamente a seleção das variáveis a analisar. Ainda assim, dada a situação complexa que as primeiras entrevistas exploratórias e documentos analisados revelaram induzida, quer pelo congestionamento destes tribunais, quer pelo seu funcionamento, alargámos a análise a todos os tribunais, inicialmente prevista realizar num conjunto de tribunais selecionados por amostra (no mínimo dois tribunais). Esse alargamento, sem que tal implicasse qualquer custo acrescido para a entidade que solicitou este trabalho, obrigou a um enorme esforço das equipas envolvidas que não podemos deixar de salientar.

Prefácio

Os dados recolhidos permitiriam ainda análises mais sofisticadas, mas tal seria impossível realizar no tempo disponível. Consideramos, contudo, que este estudo, ao desenvolver um primeiro diagnóstico sistematizado sobre a mobilização e o desempenho funcional da justiça administrativa e fiscal de primeira instância, constitui um elemento importante de informação do debate e das políticas públicas a desenvolver neste setor do direito e da justiça. Constitui, ainda, um referencial seguro para futuros estudos de aprofundamento de determinadas dimensões ou de *follow-up*.

A execução do trabalho de campo decorreu entre outubro de 2016 e janeiro de 2017. A sua realização, num espaço de tempo tão curto, não seria possível sem a prestimosa colaboração de várias pessoas e entidades, às quais queremos deixar um agradecimento penhorado. Ao Ministério da Justiça, através da sua Direção-Geral da Administração da Justiça, pela confiança depositada no Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, através do seu Observatório Permanente da Justiça, para a realização deste estudo. À Exma. Senhora Secretária Adjunta e da Justiça, Dra. Helena Ribeiro, e ao Senhor Diretor da Direção-Geral da Administração da Justiça, Dr. Luís Fernando Borges Freitas, não só pela discussão de algumas pistas de trabalho, mas também pela facilitação junto do Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça (IGFEJ) no acesso às bases de dados do SITAF. Ao IGFEJ, pela concretização desse acesso, permitindo a construção de bases de dados a partir das quais foi possível produzir indicadores que permitem caracterizar, com algum detalhe, os litígios que mobilizam estes tribunais, bem como medir algumas variáveis indicadoras do seu desempenho funcional. Ao Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais (CSTAF) pelos documentos disponibilizados e pela inextinguível colaboração em todas as solicitações que lhes foram dirigidas. Queremos salientar a total disponibilidade com que nos receberam e responderam às solicitações que lhes dirigimos, quer do anterior, quer do atual Presidente do CSTAF, respetivamente, Senhores Juizes Conselheiros, Drs. António Calhau e Vítor Gomes, bem como da Senhora Juíza Secretária, Dra. Dora Lucas Neto. Igual agradecimento é muito justamente devido aos senhores Juizes Presidentes dos Tribunais Administrativos e Fiscais, Drs. Antero Pires Salvador, Benjamim Barbosa, Irene das Neves e Paulo Carvalho. Deles, sem exceção, obtivemos total colaboração, concretizada não só na disponibilização de dados e na facilitação da

marcação de entrevistas com magistrados e funcionários judiciais dos 12 tribunais que realizámos entrevistas, mas também na partilha franca da sua visão sobre o funcionamento e sobre os desafios que se colocam a estes tribunais.

A abertura para este estudo, quer por parte do poder político, quer do poder judicial, e as reuniões decorridas com os respetivos responsáveis evidenciam dois aspetos que permitem criar expectativas positivas de mudança no âmbito da justiça administrativa e fiscal: i) valorização de diagnósticos que possam orientar a definição de políticas e de medidas de reforma; ii) forte empenhamento de ambos os poderes na procura de soluções que permitam introduzir maior eficiência e qualidade à justiça administrativa e fiscal.

Como se verá, o estudo dá especial importância ao cruzamento de dados quantitativos com a perceção dos atores judiciais, em especial de juízes e funcionários, que quotidianamente exercem funções nestes tribunais, contribuindo, mas também se confrontando, com os vários problemas e constrangimentos que afetam a tramitação processual, bem como de advogados e de outros atores. Queremos salientar uma lacuna deste trabalho que não foi possível colmatar. No tempo de que dispusemos apenas foi possível reunir com magistrados do Ministério Público no âmbito dos processos de oposição à aquisição da nacionalidade.

Foram 214 os atores que acederam partilhar connosco a sua visão sobre várias dimensões da justiça administrativa e fiscal. Sabemos que as perceções não são neutras. Elas são induzidas por múltiplos fatores, como experiências individuais, formação, contexto social e cultural do tribunal, entre outros. Mas, a audição de um leque muito alargado de atores, a desempenharem funções em 12 tribunais, e de distintas regiões do país permite-nos criar confiança nas pistas que emergiram e nos consensos identificados.

A todos os entrevistados, individualmente ou em grupo, foram detalhadamente explicados, previamente ao início das entrevistas, quer os objetivos deste trabalho, quer da metodologia que em concreto se estava a desenvolver. Foi-lhes, ainda, assegurado o total anonimato das suas intervenções, quer em registo, quer sempre que publicamente lhes damos voz através da transcrição de excertos de intervenções, e que

Prefácio

os seus nomes seriam apenas listados (por ordem alfabética), como forma de agradecimento pela sua participação neste trabalho. É que, sem essa generosa participação, o diagnóstico e as recomendações que este relatório condensa, seriam muito mais pobres.

Queremos, assim, expressar o nosso profundo agradecimento aos/às senhores/as juízes/as dos tribunais administrativos e fiscais de Almada, Aveiro, Braga, Leiria, Loulé, Mirandela, Porto, Sintra e Viseu; do Tribunal Tributário de Lisboa e do Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa, Drs/Dras Alda Nunes, Ana Alves, Ana Borges, Ana Carla Palma, Ana Costa e Silva, Ana Isabel Couto, Ana Isabel Marques, Ana Lameira, Ana Paula Martins, Ana Paula Trindade, Anabela Araújo, Anabela Guerreiro, Andreia Moreira, Ângela Cerdeira, António Patkoczy, Aurora Ferreira, Bernardo Afonso, Carla Ambrósia, Catarina Vasconcelos, Celestina Castanheira, Célia Coutinho, Cláudia Almeida, Cláudia Monteiro, Conceição Soares, Cristina Carvalho, Cristina Coelho da Silva, Deolinda Cardoso, Deolinda Oliveira, Domingos Fanha, Duarte Nunes, Fátima Braga, Fernando Duarte, Filipa Regado, Filipe Duarte, Guida Jorge, Isabel Fernandes, Isabel Patrício, José Coelho, José Vaz Pires, Hélder Bonito, Helena Tavares, Inês Abreu, Isabel Costa, Joana Fernandes, João Marcelino, Jorge da Costa, Julieta França, Liliana Mateus, Lina Costa, Luísa Soares, Luísa Tinoco, Manuel Antunes, Manuel das Neves, Manuela Lopes, Mara Silveira, Marcelo Mendonça, Margarida David, Maria Ana Ferraz, Maria Celeste Oliveira, Maria Helena Filipe, Maria Joana Séves, Mariana de Oliveira, Marina Ramos, Marta Cavaleira, Marta d'Orey, Marta Quelhas da Rocha, Nélia de Brito, Noémia Santos, Patrícia Martins, Patrícia Pereira, Paula Figueiredo, Paula Loureira, Paula Moura, Paula Vinagre, Paulo Alinho, Paulo Magalhães, Pedro Figueiredo, Raquel Rodrigues, Ricardo Sousa, Rui Ferreira, Sofia Claro, Solange Juvandes, Sónia Pinto, Susana Barreto, Telma Nogueira, Teresa Almeida, Teresa Azevedo, Teresa Pessoa, Tiago Pinho, Vasco Coelho, Virgínia Andrade, Vítor Coelho, Vítor Domingues e Vítor Unas, bem como à Senhora Magistrada do Ministério Público, Dra. Carla Lamego.

Aos/às senhores/as funcionários/as judiciais dos mesmos tribunais, Abel Rodrigues, Adélia Bastos, Adélio Silva, Aida Lemos, Amândio Craveiro, Ana Isabel Fernandes, Ana Paula Rosa, Ana Rainha, Anabela Torres, António Babo, António

Barreiros, António Menezes e Cunha, António Ventura, Balsamina Paula Marques, Branca Ventura, Carlos Boavida, Carlos Couto, Carlos Lopes, Carlos Simões, Carlos Tavares, Carlos Vieira, Catarina Matos, Clara Nogueira, Conceição Lima, Conceição Lopes, Conceição Silva, Cristina Escaleira, Domingos Diegues, Duarte Lima, Elisabete Oliveira, Eliana Pinho, Elsa Ferreira, Emília Pires, Ernesto Tata, Fátima Lopes, Felisbela Carvalho, Fernanda Couto, Fernanda Fonseca, Fernanda Jorge, Fernanda Martinho, Fernando Dias, Fernando Ramos, Florbela Lameiras, Francisca Almeida, Francisco Nascimento, Helena Santos, Ilídio Santos, Irene Fernandes, Isabel Julião, Isabel Silva, Isilda Costa, João Aparício, João Cancela, João Coelho, João Martinho, João Sousa, Joaquina Barreiros, José Correia, José Faria, José Luís Moreno, José Martins, Laurentina Pereira, Leopoldina Sá, Libânia Batista, Lucília Perdiz, Lucinda Silva, Luís Neves, Luísa Oliveira, Luz Goreti, Manuel dos Santos, Manuela Luz, Maria de Jesus Landeiro, Margarida Pereira, Maria de Lurdes Dias, Maria do Carmo Pires, Maria José Cunha, Maria Salomé, Margarida Carreira, Margarida Gaspar Sousa, Margarida Reis, Margarida Vieira, Miquelina Morais, Natércia Fragoso, Orlando Dias, Paula Brunido, Paulo Jorge, Pedro Pereira, Renata Moura, Rita Lino, Rui Laranjeira, Sílvia Morais, Teresa Marques, Teresa Nunes, Vítor Martins e Zélia Neves.

Aos/às senhores advogados/as, Drs/Dras Joana Arosa, Luís Miguel Rodrigues, Mário Diogo, Olinda Magalhães, Pedro Melo, Ricardo Coudeço e Serena Neto.

Igual agradecimento é devido ao Senhor Inspetor e à Senhora Inspetora do CSTAF, Drs. Aníbal Ferraz e Paula Ribeiro e à Dra. Ana Cristina Bicho da Autoridade Tributária e Aduaneira. Ambas as reuniões foram muito relevantes para este trabalho. Gostaríamos, ainda, de agradecer ao Senhor Dr. António Cardoso, da Conservatória dos Registos Centrais, pelos esclarecimentos que nos prestou.

Acreditamos que a adesão de um leque tão alargado de atores do sistema de justiça à participação neste estudo demonstra também o empenho que os mesmos colocam na transformação desta jurisdição e, em geral, do sistema de justiça e a expectativa positiva com que olham para o futuro. Desejamos, vivamente, que este trabalho seja um motor relevante dessa transformação.

INTRODUÇÃO GERAL E METODOLOGIA



INTRODUÇÃO GERAL

Desde o início da década de 2000 que a justiça administrativa e fiscal se confronta com mudanças legais muito significativas. Foram várias as alterações com impacto no aumento da procura dos tribunais administrativos e fiscais de primeira instância, destacando-se, entre outras, a regra de entrada de todos os litígios nos tribunais de primeira instância, a dispersão territorial da rede de tribunais, o alargamento das suas competências materiais e o reforço do princípio da tutela jurisdicional efetiva no âmbito desta jurisdição. A verdadeira rutura normativa com o passado herdado do Estado Novo nesta jurisdição viria a ocorrer, de forma plena, em 2004, com a entrada em vigor da reforma do contencioso administrativo, aprovada em 2002, abrindo as portas do sistema judicial português a litígios de alta intensidade¹ na esfera de ação do Estado.

A abertura desta jurisdição a novos litígios, a emergência do paradigma da austeridade e, com ele, a restrição ou o cancelamento seletivo dos direitos adquiridos (Hespanha, 2012), a maior eficácia da administração tributária e a consideração da justiça fiscal como chave de uma justiça económica eficiente – a avaliação do desempenho da denominada "justiça económica" passou a ter nesta jurisdição um dos seus principais vértices – constituem fatores a potenciar a preponderância crescente dos tribunais administrativos e fiscais na regulação da vida social. Em menos de duas décadas, esta jurisdição tornou-se, não só na arena judicial em que a fronteira entre os poderes político e judicial mais se discute, sobretudo por via das ações que pretendem contestar determinadas políticas públicas, mas também no campo judicial privilegiado para fazer valer importantes direitos fundamentais dos cidadãos, colocados em causa, por ação ou omissão do Estado ou de entidades para quem o Estado transferiu o exercício de importantes funções públicas. Mas, a amplitude e os objetivos reformistas

¹ Para uma definição de litígios de alta intensidade, cf. Santos, Marques, Pedroso, & Ferreira (1996).

estão longe de terem sido alcançados, essencialmente pela ineficiência dos tribunais administrativos e fiscais, dimensão que constitui o objeto central deste estudo.

O congestionamento e a morosidade desta justiça, amplamente conhecidos, justificariam a realização de um diagnóstico que, com recurso a metodologias adequadas, permitisse conhecer a situação de cada tribunal e, à luz desse diagnóstico, desenvolver uma reflexão e um debate informados sobre as soluções mais adequadas para a resolução dos diferentes problemas. Mas, do nosso conhecimento, tal não ocorreu. Daí a importância, como referencial, assumida por este estudo. A reforma da justiça administrativa e fiscal, que até beneficiou de estudos prévios e de um amplo debate público, não deixou de partilhar outras características, muito presentes nos processos de reforma da justiça: a) défice de condições necessárias para a sua entrada em vigor, seja de número e ou de formação de recursos humanos, de recursos materiais e ou de natureza gestonária – condições centrais para o sucesso de reformas estruturantes do sistema de justiça; b) ausência de monitorização e de avaliação, com recurso a metodologias adequadas, do desenvolvimento da reforma que permitissem intervir de imediato evitando o avolumar dos problemas e facilitando a necessária distinção entre causas estruturais e causas conjunturais.

Apesar da relevância social destes tribunais e das elevadas pendências, também não foram desenvolvidos estudos empíricos abrangentes, diferentemente do que ocorreu na jurisdição comum que tem recebido, desde a década de 90 do século passado, a atenção crescente dos estudos sociojurídicos que avaliam algumas políticas e várias vertentes desta justiça, designadamente, no que respeita à procura, organização e funcionamento desses tribunais². Sem estudos que, com recurso a metodologias adequadas, produzam diagnósticos consistentes sobre a evolução e a caracterização da procura dos tribunais administrativos e fiscais e sobre o seu desempenho funcional, é baixa a probabilidade de serem tomadas as melhores opções de reforma. A informação produzida pelos estudos é crucial para a tomada de opções

² O estudo denominado *Os Tribunais nas Sociedades Contemporâneas* (Boaventura de Sousa Santos et al., 1996) inaugurou um período de reflorescimento dos estudos sociojurídicos em Portugal, voltando-se para a análise da litigiosidade e do funcionamento dos tribunais em Portugal. Destacam-se, ainda, os seguintes estudos Garcia, Garoupa & Vilaça (2008); Gomes (2011); Gouveia, Garoupa, Magalhães & Carvalho (2013); Santos & Gomes (coord) (2006, 2009a, 2009b).

de política pública. Mas, também o é para a definição de programas e de medidas de gestão de recursos humanos, materiais e de gestão processual.

Do nosso conhecimento, os estudos e a reflexão mais abrangentes apenas ocorreram no âmbito da preparação da reforma. Para além dos debates e conferências sobre a matéria, identificadas por João Tiago Silveira (2002), informaram a discussão dois tipos de estudo em especial, amplamente divulgados e publicamente debatidos. Trata-se do estudo realizado pelo Observatório Permanente da Justiça do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, coordenado por Vital Moreira (Moreira & Castro, 2001), que permitiu "obter uma visão panorâmica acerca deste setor da justiça portuguesa e do seu comportamento ao longo do período, habilitando todos os interessados com dados e informação quanto a aspetos tão importantes como, por exemplo, a distribuição da litigância pelo território, a evolução da pendência ao longo do tempo e pelos tribunais e os pontos de estrangulamento do sistema" (Silveira, 2002: 443). E dos estudos de organização, funcionamento e instalação dos tribunais administrativos, elaborados pelas consultoras Andersen Consulting (2000) e Accenture (2001c), e dos estudos relativos ao dimensionamento dos tribunais tributários e sua tramitação processual (Accenture, 2001a, 2001b).

A ausência de monitorização e de estudos no período pós-reforma não significa obviamente total ausência de acompanhamento empírico sobre a evolução do desempenho funcional destes tribunais. Identificámos vários documentos em que se mapeiam problemas e se evidencia a preocupação em propor soluções. Admitindo não termos sido exaustivos nessa identificação, salientamos, sem qualquer critério de prioridade, os relatórios anuais dos tribunais administrativos e fiscais de primeira instância, que identificam as vicissitudes de cada tribunal relativamente à organização, condições das instalações e de trabalho, recursos humanos e ao volume de litigação, e os dois trabalhos seguintes, bem como os relatórios do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais (CSTAF). O primeiro, o Relatório Final de Auditoria das Secretarias Judiciais dos Tribunais Administrativos e Fiscais com maiores pendências

(Inspeção-Geral dos Serviços de Justiça, 2009)³, que tinha como objetivos: a) identificar os fatores de estrangulamento na base do elevado número de pendências naqueles tribunais; b) inventariar os procedimentos de eficiência e celeridade que pudessem ser implementados; c) elaborar propostas concretas consubstanciadoras de uma boa relação custo-eficácia. A "apreciação global da situação encontrada" centra-se apenas na "deteção dos fatores de bloqueio ou de imperfeição organizacional ou funcional que respeitam exclusivamente à atividade processual desenvolvida pelas secretarias", embora, o trabalho reconheça que "os níveis de pendência não estão apenas relacionados com a maior ou menor morosidade da tramitação processual nas secretarias judiciais, mas também com a capacidade de resposta dos juízes ao volume de trabalho que lhes é distribuído" não se pronuncia sobre esse aspeto (Inspeção-Geral dos Serviços de Justiça, 2009: 40). Este trabalho identifica um conjunto de problemas concorrentes para a morosidade e congestão dos tribunais, alguns deles que ainda hoje persistem. Destacamos, entre outros, a insuficiência de formação permanente, no que respeita ao SITAF, ao sistema de custas e a matérias processuais; a ausência de uniformização de orientações, procedimentos e de práticas no âmbito das secretarias; a dificuldade de recolha automática, através do Sistema de Informação dos Tribunais Administrativos e Fiscais (SITAF), de indicadores fiáveis e adequados a uma gestão processual eficiente e de proximidade; e deficiências várias no funcionamento do SITAF, consideradas "um dos principais obstáculos a uma maior celeridade na tramitação processual de secretaria" (Inspeção-Geral dos Serviços de Justiça, 2009).

Cerca de quatro anos depois, em 2013, foi realizado o Relatório Final de Auditoria de Acompanhamento àquela primeira auditoria (Inspeção-Geral dos Serviços de Justiça, 2013)⁴, que tinha como objetivo "apurar o estado de cumprimento das recomendações formuladas no relatório final elaborado na sequência da auditoria às secretarias judiciais dos tribunais administrativos e fiscais com maiores pendências, realizada em 2009" (Inspeção-Geral dos Serviços de Justiça, 2013: 5). O relatório

³ Relatório de outubro de 2009. Equipa de Auditoria: Miguel Sá Paes e Pedro Lobo Pimentel. Foram auditadas as secretarias judiciais do Tribunal Administrativo de Círculo (TAC) de Lisboa e dos Tribunais Administrativos e Fiscais (TAF) de Coimbra e do Porto.

⁴ Relatório elaborado em dezembro de 2013. Equipa de auditoria: Miguel Sá Paes e Pedro Penaguião.

identifica a persistência dos problemas acima evidenciados, recomendando, designadamente, mais ações de formação para os funcionários; maior investimento na uniformização de procedimentos das secretarias; e a urgência de alterações de fundo no SITAF de modo a que possa dar uma resposta adequada às necessidades dos tribunais.

Mais recentemente, merece referência a reflexão, no âmbito da Associação Sindical dos Juizes Portugueses, de um grupo de juizes dos tribunais administrativos e fiscais, condensada no livro *Mudar a Justiça Administrativa e Fiscal* (Mealha & Maçãs (coord), 2013). Essa reflexão incide "essencialmente sobre questões relativas ao processo administrativo e ao processo tributário" (Mealha & Maçãs (coord), 2013: 11) – várias delas acolhidas na reforma do CPTA, de 2015⁵. Inclui, contudo, algumas recomendações quanto à organização e funcionamento dos tribunais, como a reavaliação dos quadros dos TAF e dos Tribunais Centrais Administrativos (TCA), quer de juizes, quer de funcionários, depois do desenvolvimento de estudos de contingência processual; a uniformização das plataformas informáticas (um sistema único para todos os tribunais); a subespecialização; e a assessoria de juizes.

Como se evidencia dos próprios trabalhos, trata-se de avaliações ou reflexões parcelares e que não podem ser confrontadas com dados objetivos, dada a ausência de indicadores fiáveis e detalhados sobre o volume e o tipo de litígios e sobre o desempenho funcional dos tribunais de primeira instância. Daí a importância atribuída, por parte das instituições do setor, a uma avaliação mais sistemática e abrangente.

A escassez de estudos sobre esta jurisdição, que pudessem servir de referencial, bem como de indicadores estatísticos (ausentes da publicação das estatísticas oficiais da justiça até 2015) tornou, não só mais complexa a definição do programa de investigação, como, acima de tudo, obrigou à sua readaptação, alargando o campo de investigação, o que exigiu muito mais das equipas. É que, apesar da experiência de monitorização e de avaliação do OPJ no âmbito da jurisdição comum, além da ausência de indicadores e de referenciais, era importante ter presente a singularidade desta

⁵ Aprovada pelo Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de outubro.

Introdução geral

jurisdição, evidenciada, designadamente, na distinta organização judiciária, nas particulares regras processuais (apesar da paulatina aproximação, em alguns procedimentos, das regras estabelecidas para o processo civil), na matéria substantiva de que se ocupa e no processo específico de construção do seu corpo de magistrados (só em 2008, com a aprovação da Lei n.º 2/2008, de 14 de janeiro, se submeteu os candidatos a juízes dos tribunais administrativos e fiscais (TAF) às mesmas regras de recrutamento e formação dos magistrados da jurisdição comum), o que leva a que muitos atores entrevistados reconheçam nesta circunstância a principal causa do que consideram "uma cultura judiciária própria distinta da jurisdição comum".

Mas, como temos vindo amplamente a enfatizar no âmbito dos estudos desenvolvidos pelo OPJ, a monitorização e a avaliação não são um fim em si mesmo. Elas só poderão informar as políticas públicas e os processos de reforma se, a partir dos diagnósticos produzidos, se desenvolver uma ampla reflexão e debates consequentes. A metodologia de criação de um Grupo de Trabalho é, não só um bom indicador do processo de mudança, como pode ser espaço para o alargamento do debate público sobre esta matéria.

Este estudo procura responder a dois objetivos específicos. Em primeiro lugar, caracterizar a evolução da procura, no que respeita ao volume e à estrutura dos litígios, bem como dos mobilizadores dos tribunais administrativos e fiscais de primeira instância, desde o início da reforma, isto é, desde 2004. Os dados recolhidos possibilitam, ainda, traçar o perfil geográfico dessa litigação. Em segundo lugar, produzir e analisar indicadores que permitam conhecer o desempenho funcional destes tribunais, procurando identificar os principais bloqueios a uma tramitação processual mais célere e eficiente. Os indicadores produzidos e analisados, além de ajudarem a definir medidas de política pública, poderão igualmente ajudar à tomada de decisões dos órgãos com competências gestionárias sobre os tribunais administrativos e fiscais.

O relatório está estruturado em três partes. Antes da primeira parte, explicitamos as opções metodológicas que nortearam este trabalho, salientando algumas dificuldades relevantes, sobretudo no que respeita à recolha e construção de indicadores quantitativos. Essa evidência não deixa de salientar a importância de

criação de indicadores estatísticos rigorosos para o apoio às políticas públicas. Na parte I analisamos a organização, o funcionamento e os recursos humanos dos tribunais administrativos e fiscais de primeira instância. Depois de contextualizarmos as principais alterações ao ordenamento jurídico que marcaram, no plano organizacional, a justiça administrativa e fiscal, desde o início da década de 2000, refletimos sobre o modelo de gestão e administração destes tribunais, dando especial atenção a uma inovação, à altura, do sistema de justiça português: a figura do Juiz Presidente, como figura central para uma gestão de proximidade. Damos atenção, ainda nesta parte, aos recursos humanos destes tribunais e a um problema, altamente condicionante da sua eficiência: o deficiente funcionamento do sistema informático de apoio a estes tribunais (o SITAF). Na parte II, procurámos retratar os litígios que habitam estes tribunais e os seus mobilizadores, procurando tendências e fenómenos que possam, em dado momento, influenciar as normais rotinas da organização. Aborda-se, de forma diferenciada, estes aspetos, quer para a área administrativa, quer para a área fiscal, procurando demonstrar, não só as diferenças substanciais que existem entre aquelas duas áreas, mas também a diversidade dos litígios que ocorrem nos diversos tribunais do país. Para isso, depois de uma primeira comparação geral do panorama nacional do peso relativo, em primeira instância, da área administrativa e da área fiscal nesta jurisdição e da sua distribuição pelos vários tribunais, faz-se uma análise mais pormenorizada, para cada uma das áreas, das tendências relativamente à mobilização destes tribunais, quer quanto aos seus sujeitos, quer quanto ao tipo de litígios predominantes, realçando os aspetos que lhes são particulares. Na parte III, analisamos a resposta efetiva dos tribunais administrativos e fiscais, estabelecendo um diálogo esclarecedor entre as perceções dos atores judiciais e os dados estatísticos disponíveis. Pretendemos, assim, responder à seguinte questão fundamental: qual a situação atual da jurisdição administrativa e fiscal? Na resposta, interpretamos os dados recolhidos ao longo do trabalho de campo que permitem descodificar fatores apontados para a morosidade, desmistificando ou corroborando algumas perceções.

Terminamos este relatório com as conclusões gerais e recomendações. O presente relatório é, ainda, composto por dois anexos – anexo A dedicado à área fiscal e anexo B dedicado à área administrativa – que congregam um conjunto de dados

Introdução geral

estatísticos relativamente a todos os tribunais, permitindo conhecer em detalhe a realidade de cada tribunal.

METODOLOGIA

A diversidade das vertentes analíticas deste estudo recomenda a opção por metodologias quantitativas e qualitativas, em permanente diálogo. A necessidade de obter indicadores que pudessem dar algum referencial sobre o volume processual e o tipo de litigiosidade presente nesta jurisdição constitui o principal desafio com que a equipa de investigação se deparou, pela exiguidade de dados estatísticos disponibilizados pela Direção-Geral da Política de Justiça (DGPJ), como será desenvolvido *infra*. A limitação encontrada obrigou, não só à construção de referenciais estatísticos, como à articulação do tratamento e análise estatística construída com outras metodologias, quantitativas e qualitativas, que permitissem complexificar os resultados e conclusões do estudo, conferindo-lhe uma base empírica mais sólida. Foram as seguintes as metodologias utilizadas: recolha e análise documental; análise de processos; recolha, tratamento e análise de dados quantitativos; realização de entrevistas semiestruturadas. Estas metodologias, qualitativas e quantitativas, estiveram em constante interação ao longo do trabalho de campo.

1. Análise documental

Procedemos à análise de conteúdo de legislação, de jurisprudência e de documentos oficiais relevantes (Ministério da Justiça, Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, Procuradoria Geral da República, Centro de Estudos Judiciários, Ordem dos Advogados), bem como de literatura relevante. Esta tarefa permitiu contextualizar o objeto de estudo, identificando, por um lado, a evolução da centralidade da justiça administrativa e fiscal e, por outro, as continuidades e ruturas no seu enquadramento legal, bem como algumas das dificuldades que o mesmo foi enfrentando ao longo dos anos. Centrámos a nossa análise a partir do período imediatamente anterior à reforma do contencioso administrativo que entrou em vigor em 1 de janeiro de 2004. No que respeita ao enquadramento legal, procurámos analisar os principais textos jurídicos que, de alguma forma, determinaram, por um lado, a

construção das traves mestras do sistema de justiça atual e, por outro, abalaram ou influenciaram, de forma determinante, a rotina de tramitação processual dos tribunais administrativos e fiscais. Este duplo critério de análise obrigou, naturalmente, a uma seleção dos textos jurídicos considerados mais relevantes, que obedeceu a uma lógica do tipo “bola de neve”. Numa fase inicial do trabalho foi selecionado um conjunto de legislação considerada central na construção do edifício jurídico desta jurisdição. Os textos legais, posteriormente aditados e analisados, advieram dos resultados que foram sendo obtidos através das restantes ferramentas metodológicas, nomeadamente através das entrevistas realizadas, bem como da análise de conteúdo da amostra de processos. O enquadramento legal serviu, assim, um propósito dialético de contextualização e descoberta de fatores que determinam ou, pelo menos, influenciam as ruturas e continuidades.

O método utilizado para a seleção de jurisprudência relevante obedeceu à mesma lógica descrita para a análise da legislação. A recolha iniciou-se pelos acórdãos de uniformização de jurisprudência proferidos pelo Supremo Tribunal Administrativo (STA) publicados em diário da república entre 1 de janeiro de 2008 e 31 de dezembro de 2016.

Na análise de documentos relevantes – que encarámos numa perspetiva abrangente, analisando, não só os documentos emitidos pelas entidades oficiais, mas também estudos existentes e literatura relevante – procurámos, por um lado, contextualizar a evolução das reformas neste setor da justiça e, por outro, conhecer bloqueios e dificuldades que foram sendo identificados.

2. Análise estatística

Considerando os objetivos gerais deste estudo, era crucial, em primeira linha, analisar dados estatísticos que nos permitissem uma primeira aproximação, por um lado, à evolução do movimento processual⁶ na justiça administrativa e fiscal e ao tempo

⁶ Movimento processual pode ser definido como a “variação no montante de processos entrados, pendentes e findos” (Santos et al., 1996: 103).

dos processos e, por outro, ao tipo de litigiosidade que lhe está associada. Importava, assim, para cada tribunal e separadamente para cada área substantiva (administrativo e fiscal) obter dados, para um número de anos mínimo considerado suficiente, sobre os processos entrados, pendentes e findos, sobre a duração dos processos findos e sobre o objeto da ação daqueles processos.

A DGPJ – entidade com competências delegadas do Instituto Nacional de Estatística (INE) para a recolha, análise e divulgação estatística do setor da justiça⁷ – disponibiliza dados estatísticos sobre o movimento processual nos tribunais administrativos e fiscais de primeira instância apenas a partir de 2015, o que se torna manifestamente insuficiente, quer para traçar tendências, quer para extrair conclusões, quanto ao volume de processos, uma vez que, só com aqueles dados, não seria sequer possível aferir se o ano em causa apresentaria valores médios ou se divergiria desses por qualquer fator conjuntural. Por outro lado, ainda que para esse ano, os dados estatísticos disponibilizados pela DGPJ não possuem o nível de desagregação necessário às análises pretendidas, apresentando apenas, para a primeira instância, o movimento processual por tribunal (com desagregação entre matéria fiscal e matéria administrativa) em 2015 e o movimento processual por espécie⁸ no mesmo ano⁹. O Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais (CSTAF) disponibiliza, no seu *site*, dados sobre o movimento processual por tribunal de primeira instância, por si recolhidos junto daqueles tribunais, entre 2009 e 2014¹⁰. No entanto, por um lado, à

⁷ Nos termos do Despacho do INE n.º 17214/2010, de 9 de novembro, celebrado ao abrigo do disposto no artigo 24.º da Lei n.º 22/2008, de 13 de maio (Lei do Sistema Estatístico Nacional).

⁸ As espécies que integram estes dados são as seguintes: 1) para a matéria administrativa: a) ação administrativa; b) outras ações; c) processos de impugnação; d) processos urgentes – contencioso pré-contratual; e) processos urgentes – intimação; f) processos urgentes – outros; g) processos cautelares – formação de contratos; h) processos cautelares – outros; i) execuções; j) outros processos NE; 2) para a matéria fiscal: a) processos de impugnação; b) ação administrativa; c) outras ações; d) embargos/oposição; e) incidentes de execução fiscal; f) processos urgentes – intimação; g) processos urgentes – outros; h) processos cautelares; i) reclamação de créditos; j) recurso contraordenação; j) execução julgados; l) outros processos NE (cf. http://www.siej.dgpj.mj.pt/SIEJ/PDFs/tribunais/SITAF_Especies_2015.pdf, acessado em 10/09/2016).

⁹ Dados disponibilizados em http://www.siej.dgpj.mj.pt/webeis/index.jsp?username=Publico&pgmWindowName=pgmWindow_636091227211093750, acessado em 10/09/2016.

¹⁰ Dados disponíveis em <http://www.cstaf.pt/Paginas/Estatistica-Processual.aspx>, acessado em 10/09/2016.

Metodologia

semelhança do que ocorre para os dados disponibilizados pela DGPJ, o nível de desagregação daqueles dados é muito baixo e, por outro, os mesmos não foram sujeitos a validação estatística, pelo que a sua utilização poder-se-ia revelar temerária. Os dados publicitados pelo CSTAF revelaram-se, no entanto, fundamentais como referenciais de controlo para a construção estatística que se levou a cabo no presente estudo.

Para os tribunais superiores – Supremo Tribunal Administrativo, Tribunal Central Administrativo do Norte e Tribunal Central Administrativo do Sul (e, ainda, antes destes o Tribunal Central Administrativo e o Tribunal Tributário de 2.ª instância) – os dados disponibilizados pela DGPJ têm uma maior amplitude. Assim, são disponibilizados dados, entre 1993 e 2015, sobre o movimento processual, sobre a taxa de resolução e a taxa de eficiência e sobre o número de processos findos com decisão de fundo.

Dada a exiguidade de dados estatísticos disponíveis, principalmente no que respeita aos tribunais de primeira instância tornou-se necessário proceder à construção de indicadores estatísticos para o período compreendido entre 1 de janeiro de 2004 e 31 de dezembro de 2016.

2.1. Construção de indicadores estatísticos

Desde 2004, os tribunais administrativos e fiscais foram dotados de um sistema informático de auxílio à tramitação dos processos naqueles tribunais – o Sistema de Informação dos Tribunais Administrativos e Fiscais (SITAF) – no qual são registados os processos entrados e respetiva tramitação, a partir de 1 de janeiro de 2004¹¹ Este sistema contém, conseqüentemente, um conjunto alargado de informação, não só relativamente ao movimento processual, à duração e ao tipo de litigiosidade, mas também aos vários atos praticados nos processos e aos respetivos tempos. Através das bases de dados foi possível recolher um conjunto de variáveis que nos permitiu a

¹¹ Os processos que se encontravam pendentes na jurisdição administrativa e fiscal em 31 de dezembro de 2003 não tramitam no SITAF.

construção de indicadores estatísticos gerais. O processo de construção destes indicadores foi, no entanto, complexo, dada a forma como os dados estão registados em diferentes campos, e exigiu várias cautelas pelas incoerências encontradas no registo das diferentes variáveis.

A primeira dificuldade prendeu-se, assim, com a inexistência de um único campo onde fosse possível recolher todas as variáveis que elegemos como significativas. Isto é, no SITAF, não é possível, no mesmo campo de pesquisa, recolher informação, designadamente, sobre a data de entrada do processo, a matéria, a espécie, a data da primeira distribuição, a identificação dos autores e réus, a data da sentença proferida em primeira instância, o valor da ação, etc. A recolha daquelas informações apenas é possível através da consulta e recolha de informação em vários campos da referida base de dados. A junção das várias informações dispersas de um mesmo processo é, no entanto, parcialmente possível, uma vez que cada processo possui um número único, que constitui a variável de ligação. Este trabalho foi, contudo, muito exigente e moroso, obrigando à extração dos indicadores e à sua posterior junção numa base própria construída para o efeito.

Uma segunda dificuldade relaciona-se com a forma como as diversas vicissitudes que os processos judiciais sofrem são tratadas informaticamente. Para se compreender este impacto nos indicadores estatísticos, damos dois exemplos paradigmáticos. Em regra, a data de entrada de um processo em tribunal coincidirá, ou divergirá em poucos dias, com a data da primeira distribuição. Acontece, porém, que, por exemplo, nos casos em que um determinado processo entra num tribunal administrativo e fiscal que se venha, posteriormente, a declarar incompetente em razão do território e venha a determinar a remessa ao tribunal territorialmente competente, esse processo mantém, nos dois tribunais, o mesmo número de processo, bem como a mesma data de entrada (a primitiva data de entrada no primeiro tribunal territorialmente incompetente). Isto significa que se considerássemos, para o efeito de contabilização do número de processos entrados em determinado ano e tribunal, bem como para o cálculo da duração do processo, a data de entrada do processo estaríamos a incorrer numa imprecisão, uma vez que, no segundo tribunal, o processo seria incorretamente considerado como entrado no ano de entrada no primeiro tribunal,

Metodologia

bem como seria considerado todo o tempo de vida do processo, desde a entrada no primeiro tribunal até à sentença proferida no segundo. Por essa razão, considerámos como data de entrada dos processos, a data da primeira distribuição. O segundo exemplo reporta-se à espécie do processo, que, por vicissitudes várias relacionadas com a tramitação processual, pode sofrer alterações. A ficha de caracterização do processo assume a espécie em que determinado processo, naquele preciso momento, estava a ser tramitado. Assim, se um determinado processo foi inicialmente distribuído como, por exemplo, processo de impugnação e, posteriormente, a espécie de processo foi alterada para oposição, na ficha do processo é identificado como sendo desta última espécie. Deparámo-nos com 16.095 processos em que se registou uma alteração da espécie de processo, o que corresponde a cerca de 5,5% do total de processos entrados entre 1 de janeiro de 2004 e 31 de dezembro de 2015.

As alterações de espécie resultam, regra geral, de três circunstâncias: a) de erros de distribuição; b) de convoções processuais; c) da subida do processo a um tribunal superior, assumindo, por vezes, a espécie processual desse tribunal. A evolução das várias espécies processuais, que um determinado processo assume, é possível verificar através da consulta do histórico do processo e das suas várias distribuições. No entanto, principalmente no que respeita aos processos mais antigos, o histórico sofre algumas lacunas de preenchimento. De qualquer forma, esta situação, dado o elevado número de processos nestas circunstâncias, pode sempre trazer algum enviesamento nos indicadores estatísticos. Nos indicadores apresentados consideramos a última espécie registada no processo. Quanto aos processos que assumiam uma espécie relativa a um tribunal superior, dado o seu número mais reduzido, procedemos à sua correção, através da consulta direta dos processos em causa.

Uma terceira dificuldade ocorreu pela constatação da existência de um número não despidendo de processos que haviam sido criados informaticamente e que não deveriam ser contabilizados como processos entrados. Estão nesta circunstância dois tipos de casos distintos. Por um lado, os processos criados informaticamente por erro. Trata-se, as mais das vezes, de processos que são duplicados em face da entrada em juízo de uma peça processual por várias vias (por email, em papel, por fax, através do SITAF). Sempre que os registos de novos processos eram assinalados como inválidos,

os mesmos foram desconsiderados, não sendo representados nos dados apresentados. Por outro, alguns translados que são criados para dar origem a recursos a subir aos tribunais superiores. Este tipo de situações enviam, para mais, o número de processos entrados. Nestes casos, verificou-se serem tais translados, criados, em regra, na sequência de interposição de recursos de decisões intercalares com subida imediata e em separado, atuados como pertencentes à espécie “outros processos”. Ora, como sob tal espécie também correm outro tipo de processos (que não só os referidos translados), como, por exemplo, as ações de oposição à aquisição da nacionalidade por efeito da vontade ou da adoção ou as impugnações de atos de indeferimento de concessão de apoio judiciário, não é possível eliminá-los da análise, tendo sido contabilizados, o que pode enviesar o peso relativo da espécie “outros processos”.

Uma quarta dificuldade é originada pelas alterações à organização judiciária e, de forma mais premente, com a fusão, em 1 de outubro de 2007, do TAF de Loures com o TAF de Lisboa e a subsequente desagregação deste em TAC de Lisboa e Tribunal Tributário (TT) de Lisboa. A coexistência atual do histórico de processos administrativos e fiscais, anteriores a tal data, indiscriminadamente nas bases de dados do TAC e do TT de Lisboa, levou-nos a não considerar todos os processos entrados nos antigos TAF de Loures e TAF de Lisboa anteriormente àquela data na análise que é feita por tribunal. Assim, os processos entrados naqueles tribunais foram contabilizados para a apresentação dos dados relativos aos totais nacionais, mas já não na análise individualizada por tribunal.

Uma quinta dificuldade surgiu com a recolha de informação sobre a data em que os processos findaram. Tornou-se, em primeiro lugar, essencial definir o critério relevante para considerar determinado processo como findo, tendo-se optado por considerar como tal qualquer processo em que tenha sido já proferida sentença em primeira instância, independentemente de se tratar de sentença de mérito ou de forma. Naturalmente que o processo judicial, como é sabido, tem uma duração superior e, nalguns casos muito superior, àquela que medeia entre a sua entrada em tribunal e a prolação de sentença em primeira instância. Desde logo, existe um conjunto de processos que são objeto de recurso para instâncias superiores, prolongando-se, assim, no tempo, a discussão e resolução do litígio. Da mesma forma, por vezes, a resolução

Metodologia

definitiva do litígio para a parte que recorreu a tribunal só ocorre depois da tramitação de processo instaurado com o objetivo de executar a sentença proferida em processo declarativo (seja através da execução de julgados, seja através de uma ação executiva). Por outro lado, ainda que a sentença proferida em primeira instância não seja objeto de recurso e a parte vencida cumpra voluntariamente o determinado por sentença, para o tribunal, o processo ainda exige um conjunto de tramitação que, como se verá *infra*, poderá arrastar-se durante um longo período. Não obstante, o critério adotado tomou em consideração duas circunstâncias essenciais. Em primeiro lugar, o facto de aquele ser o critério adotado para a elaboração das estatísticas oficiais, seja as publicadas pela DGPJ, seja as consideradas pelo CSTAF. A adoção de critério idêntico permitiu-nos, assim, estabelecer algumas comparações entre os dados resultantes da nossa recolha e os dados fornecidos por aquelas entidades, bem como pelos tribunais administrativos e fiscais, servindo, assim, como referencial de controlo. Em segundo lugar, a adoção do critério em causa não obsta à análise dos restantes períodos de duração do processo, recorrendo-se a outras metodologias de análise, como a análise com base na consulta de uma amostra de processos.

Encontrado o critério relevante para a consideração do processo como findo, foi necessário descortinar no SITAF a forma de recolher a informação sobre a data da prolação da sentença de primeira instância em cada um dos processos, o que se revelou particularmente difícil. A pesquisa de processos findos, através dos campos utilizados para a recolha de processos entrados, não nos fornece informação sobre a data da sentença proferida – o que é essencial para calcular a duração dos processos. Foi, assim, necessário recolher a informação sobre todas as sentenças proferidas, por juiz e por tribunal, ao longo de todo o período considerado (entre 1 de janeiro de 2004 e 31 de dezembro de 2016), listando os processos classificados como “processo com conclusão/sentença”. A recolha destes dados revestiu-se de especial complexidade. Em primeiro lugar, por ter sido detetada uma incoerência entre os dados exportados em listagem de *Excel* e os mesmos dados fornecidos com contagem pelo sistema. Em segundo lugar, porque o mesmo processo surge, frequentemente, com o registo de mais do que uma sentença proferida com apenas um ou dois dias de intervalo, o que indicia, claramente, a existência de erro. Optámos, assim, por apenas considerar a

primeira sentença registada em cada processo. Em terceiro lugar, porque ao calcular a duração entre a data de entrada dos processos e a data da prolação da sentença, verificou-se a existência de durações negativas, ou seja, situações em que a data da sentença era anterior à data da entrada do processo. Do sistema foi retirado um total de 213.275 sentenças proferidas entre 1 de janeiro de 2004 e 31 de dezembro de 2016, já tomando em linha de conta a seleção, apenas, da primeira sentença proferida em cada processo. Destas, 1.537 registavam datas de sentença anteriores à data da entrada do processo, o que equivale a cerca de 0,7% do total de sentenças. Aquele erro foi, também, detetado no preenchimento dos dados de caracterização da amostra de processos a que se referirá *infra*. Consultados esses processos, constatou-se que o erro reside na data que o sistema assume como tendo sido o da prolação da sentença (provavelmente pela inserção errada), sendo que na sentença propriamente dita é aposta uma data diferente. Na impossibilidade de corrigir todos aqueles casos, aquelas 1.537 sentenças foram desconsideradas, não estando, assim, representadas nos dados analisados. Contudo, os dados estão, como já referimos, devidamente corrigidos na amostra de processos. É, ainda, importante advertir que se é possível eliminar da análise os processos que, patentemente, enfermam de erro por apresentarem durações negativas, o mesmo já não se revela possível para eventuais situações de erro na inserção informática de datas em processos que dão origem a durações positivas, pelo que os dados aqui apresentados, quanto à duração dos processos e ao ano em que os mesmos terminam por sentença, devem ser lidos com cautela, isto é, como indicativos.

Uma sexta dificuldade relaciona-se com a obtenção de dados relativamente aos processos pendentes a 31 de dezembro de cada ano. A consulta direta ao SITAF permite-nos, apenas, listar o conjunto de processos ativos no momento da recolha, não nos possibilitando, assim, traçar, com segurança, uma evolução do número de processos pendentes no final de cada ano. O cruzamento dos dados recolhidos sobre os processos entrados com os recolhidos sobre as sentenças proferidas poder-nos-ia dar uma aproximação sobre o número de processos pendentes a 31 de dezembro de cada ano. No entanto, dadas as incoerências encontradas na extração de dados bem como o facto de os processos poderem findar por outros motivos que não a prolação de sentença (por exemplo, por apensação), optámos por analisar apenas os processos

Metodologia

ativos a 31 de dezembro de 2016 e que, até tal data, não tinha sido objeto de decisão em primeira instância.

Uma sétima dificuldade relaciona-se com a extração dos dados relativos ao valor da ação. Na listagem de processos distribuídos exportada para excel, o valor da ação “perde” as casas decimais, pelo que o valor recolhido não é perfeitamente exato. Tal imprecisão revela-se particularmente importante nas ações sobre o estado, nas quais o valor recolhido pelo sistema é de 30.000 euros, quando na verdade o seu valor é de 30.000,01 euros. Por outro lado, no preenchimento da amostra de processos analisada, também verificámos algumas incorreções na inserção dos dados relativos ao valor da ação. Esse valor foi corrigido na amostra de processos.

De uma forma geral, é possível afirmar que as deficiências de preenchimento ocorrem, de forma mais frequente, nos processos mais antigos, verificando-se uma melhoria significativa nos processos mais recentes. No entanto, se algumas escolhas metodológicas permitem eliminar erros e duplicações (por exemplo, a desconsideração dos processos inválidos; a correção dos processos que assumiam como espécie a correspondente à de um tribunal superior), outras situações há em que o erro só poderia ser eliminado mediante a confirmação, processo a processo, de todos os dados, o que, evidentemente, se revelou impossível face ao tempo disponível para a elaboração do presente estudo. Os dados macro apresentados, com recurso à extração de dados a partir do SITAF, devem, assim, ser analisados com cautela e perspetivados como dados indicativos. Consideramos, contudo, que as deficiências encontradas não impedem a caracterização geral que se avança neste trabalho, tanto mais que, alguns dos dados, estão em consonância com os extraídos através de amostra de processos.

Para a apresentação de tais dados, tornou-se, assim, necessário proceder à definição de algumas regras estatísticas que aqui resumimos:

- a) Convencionou-se como data de entrada do processo num dado tribunal a data da primeira distribuição nesse tribunal. Esta opção prendeu-se com a circunstância acima referida relacionada com a transferência de processos entre tribunais;

- b) Convencionou-se como sendo a espécie de cada processo aquela que o mesmo assumia no momento da recolha da informação, excetuando os casos em que o processo assumia uma espécie processual tramitada num tribunal superior. Nesses casos, procedeu-se à consulta individualizada de cada processo, por forma a determinar se o processo em causa correspondia apenas ao traslado utilizado para que o processo subisse ao tribunal superior (caso em que se desconsiderou o processo) ou se correspondia ao efetivo processo tramitado em primeira instância (caso em que se procedeu à respetiva correção);
- c) Como já referido, convencionou-se como processo findo aquele que já possuísse sentença proferida em primeira instância. Exemplificando: uma ação entra no tribunal x, onde é distribuída pela primeira vez em 01/01/2004, e aí seja objeto de sentença que declara a incompetência territorial do tribunal em 01/03/2004. A ação é remetida ao tribunal y, onde é distribuída pela primeira vez em 01/05/2004, e é objeto de sentença de mérito em 01/12/2004. Este processo é, assim, registado como entrado duas vezes (em 01/01/2004, no tribunal x; e, em 01/05/2004, no tribunal y) e como findo duas vezes (em 01/03/2004, no tribunal x; e em 01/12/2004, no tribunal y). Por seu turno, a duração é calculada para cada tribunal. Assim, este processo teve uma duração de 2 meses no tribunal x e de 7 meses no tribunal y).

O tratamento analítico da informação obtida através dos dados estatísticos recolhidos obrigou, ainda, à realização de algumas categorizações. Procedeu-se, assim, em primeiro lugar, à categorização das várias espécies de processo. A informação primária recolhida apresentava as diversas espécies processuais que foram sendo adotadas por deliberação do CSTAF, além de alguns erros de inserção que foram corrigidos através da consulta direta dos processos. Para os TAF, desde 2004, o CSTAF aprovou cinco deliberações que influenciaram as espécies de processo daqueles tribunais¹². Assim, procedeu-se à agregação daquelas espécies tendo em atenção a sua afinidade, por forma a corresponderem ao conteúdo da última deliberação que fixa as

¹² Cfr. Deliberação do CSTAF n.º 1313/2004, de 26 de janeiro; Deliberação do CSTAF n.º 825/2005, de 30 de maio; Deliberação do CSTAF n.º 2078/2013, de 15 de outubro; Deliberação do CSTAF n.º 1422/2015, de 24 de novembro; e Deliberação do CSTAF n.º 1456/2016, de 14 de setembro.

Metodologia

respetivas espécies. As espécies de processo adotadas na nossa análise foram, assim, as seguintes. 1) Para a matéria administrativa: a) ação administrativa; b) processo de contencioso eleitoral; c) procedimentos de massa; d) processo de contencioso pré-contratual; e) intimação para a prestação de informações e passagem de certidões; f) intimação para a defesa de direitos, liberdades e garantias; g) processos cautelares relativos a procedimentos de formação de contratos; h) outros processos cautelares; i) outros processos urgentes; j) execuções; k) cartas precatórias ou rogatórias e notificações avulsas; l) recurso de contraordenação; m) outros processos. 2) Para a matéria fiscal: a) processo de impugnação; b) ação administrativa; c) intimação para um comportamento; d) execução de julgados; e) outros meios processuais acessórios; f) processos cautelares; g) oposição; h) embargos de terceiro; i) verificação e graduação de créditos; j) reclamação de atos do órgão de execução fiscal; k) outros incidentes da execução fiscal; l) recurso de contraordenação; m) derrogação de sigilo bancário; n) outros processos urgentes; o) cartas precatórias ou rogatórias e notificações avulsas; p) outros processos.

Uma vez que a recolha dos dados apenas é possível a partir de cada tribunal individualmente, os dados nacionais foram construídos através da soma dos dados parcelares dos vários tribunais administrativos e fiscais. A análise dos dados foi efetuada utilizando o *software* de análise estatística SPSS.

2.2. Construção de amostra de processos e construção e análise de base de dados para tratamento estatístico da amostra

Para uma análise mais detalhada da tipologia de processos que constituem a procura efetiva dos tribunais administrativos e fiscais, bem como da sua tramitação, tornou-se necessária a construção de uma amostra de processos que, por um lado, se tornasse viável analisar no tempo disponível para a elaboração do estudo, e, por outro, apresentasse a robustez suficiente para traçar um retrato fidedigno das variáveis selecionadas para a análise.

Para o efeito, selecionámos, como período temporal de referência para os processos a analisar, o período compreendido entre 1 de janeiro de 2010 e 31 de

dezembro de 2015. A definição deste período assentou em duas razões principais: necessidade de dispor de um lapso de tempo que permitisse despistar situações episódicas e de um período recente que possibilitasse uma caracterização atual dos tribunais administrativos e fiscais. Assim, listaram-se, separadamente para cada matéria (administrativa e fiscal), os processos entrados em cada tribunal de primeira instância em cada um daqueles anos, desconsiderando os processos com a menção de “inválidos”¹³.

A análise dos processos constantes da amostra iniciou-se em setembro de 2016 e prolongou-se até 16 de janeiro de 2017, o que significa que o momento da consulta dos vários processos foi diferente. A dilação no tempo da consulta dos processos obrigou à definição de uma data limite de consideração dos atos praticados para efeitos de recolha da informação relevante, para que a amostra apresentasse dados relativos ao mesmo período temporal. Assim, definiu-se como data limite para a consideração da informação relevante o dia 31 de julho de 2016.

Como se referiu anteriormente, alguns apensos criados nos processos judiciais correspondem a translados de peças que subiram em recurso para tribunais superiores. Sempre que, na amostra de processos, foi selecionado um apenso dessa natureza, o processo foi substituído pelo processo principal, procedendo-se à recolha da informação deste último. Quando tal não se revelava possível, seja por o processo principal já constar da amostra, seja por o mesmo ter dado entrada em data anterior ao período de referência (2010 a 2015), procedeu-se à substituição do processo por um outro distribuído no mesmo dia sob a mesma espécie.

Atendendo ao número de processos entrados no período considerado, para um nível de confiança de 99%, e para que pudéssemos lidar com uma amostra representativa por tribunal, seria necessária a consideração de uma amostra de, pelo menos, 1.847 processos para cada uma das áreas, sendo que cada tribunal não deveria ser representado por menos de 50 processos. A partir da listagem de processos entrados, e uma vez que cada processo possui um número único, procedeu-se à

¹³ Consultados os processos com a menção “inválidos”, verificou-se tratar-se de erros de distribuição.

Metodologia

elaboração de duas amostras aleatórias (uma para a área administrativa e outra para a área fiscal) a partir de uma tabela de números aleatórios, o que permitiu uma ponderação automática dos processos a selecionar por anos e tribunais. Uma vez que, na primeira seleção, para uma amostra de 2.000 processos, por área, os tribunais administrativos e fiscais de Beja, Funchal e Ponta Delgada apresentavam valores inferiores a 50 processos, quer na justiça administrativa, quer na justiça fiscal, e que tal também ocorreu no TAF de Viseu para a área administrativa e no TAF de Mirandela para a área fiscal, foram aumentadas as amostras para aqueles tribunais, perfazendo aquele número mínimo, possibilitando, assim, a aplicação da lei dos grandes números. A amostra final (representativa por tribunal) relativa à área administrativa totaliza, assim, 2.018 processos e a relativa à área fiscal 2.096 processos, distribuídos de acordo com os quadros 1 e 2.

Quadro 1 – Distribuição da amostra de processos por tribunal e por ano de entrada – área administrativa

	Ano de entrada						Total
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
TAC Lisboa	94	119	114	114	111	92	644
TAF Almada	12	12	13	22	16	21	96
TAF Aveiro	10	10	11	12	12	15	70
TAF Beja	5	9	7	7	13	9	50
TAF Braga	26	29	32	31	43	36	197
TAF Castelo Branco	7	17	11	12	8	7	62
TAF Coimbra	10	14	15	22	6	15	82
TAF Funchal	6	9	10	8	5	12	50
TAF Leiria	15	15	14	17	11	25	97
TAF Loulé	9	12	10	20	5	15	71
TAF Mirandela	10	12	10	10	9	10	61
TAF Penafiel	8	18	15	10	9	5	65
TAF Ponta Delgada	15	15	3	8	7	2	50
TAF Porto	42	56	40	28	43	35	244
TAF Sintra	20	17	28	26	19	19	129
TAF Viseu	7	4	9	9	13	8	50
Total	296	368	342	356	330	326	2018

Quadro 2 – Distribuição da amostra de processos por tribunal e por ano de entrada – área fiscal

	Ano de entrada						Total
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
TAF Almada	20	11	12	15	27	57	142
TAF Aveiro	28	12	18	8	17	21	104
TAF Beja	11	10	4	7	9	9	50
TAF Braga	40	28	21	28	39	64	220
TAF Castelo Branco	10	11	5	8	11	8	53
TAF Coimbra	12	9	11	12	18	17	79
TAF Funchal	10	11	4	3	10	12	50
TAF Leiria	27	21	14	26	24	35	147
TAF Loulé	6	11	11	12	23	17	80
TAF Mirandela	10	10	3	6	8	13	50
TAF Penafiel	13	12	14	14	24	41	118
TAF Ponta Delgada	8	8	10	5	9	10	50
TAF Porto	51	41	43	48	60	54	297
TAF Sintra	26	19	16	21	39	67	188
TAF Viseu	8	7	10	2	14	22	63
TT Lisboa	65	55	100	39	59	87	405
Total	345	276	296	254	391	534	2096

Selecionados os processos que compõem as amostras, procedeu-se à construção das bases de dados para recolha da informação relevante para a análise pretendida e, posteriormente, à inserção na mesma dos dados constantes dos processos analisados.

A base de dados relativa aos processos administrativos foi criada de modo a que fosse possível sistematizar a informação para que pudesse ser trabalhada estatisticamente e através de análise de conteúdo, com as seguintes categorias: a) número de processo; b) data de entrada; c) ano de entrada; d) unidade orgânica; e) espécie; f) matéria; g) estado; h) valor; i) tribunal; j) autor; k) patrocínio do autor; l) réu; m) patrocínio do réu; n) número de contrainteressados; o) objeto da ação; p) data de entrada no BNI (quando aplicável); q) forma de envio da petição inicial; r) data da contestação/oposição; s) forma de envio da contestação; t) data da resposta; u) aplicação do artigo 121.º do CPTA, nos processos cautelares; v) data da audiência preliminar/prévia; w) existência ou não de prova pericial; x) tipo de prova pericial; y) data de envio do relatório pericial; z) data de julgamento (se várias, apenas a última); aa) data da sentença proferida no TAF; bb) sentido da sentença; cc) existência de

Metodologia

recurso para TCA; dd) data de interposição de recurso para TCA; ee) recorrente; ff) data de despacho de (não) admissão de recurso; gg) data de contra-alegações; hh) data da subida do processo ao TCA; ii) data de acórdão do TCA; jj) sentido do acórdão do TCA; kk) existência de recurso para STA; ll) data de interposição de recurso para STA; mm) recorrente; nn) data de despacho de (não) admissão de recurso; oo) data de contra-alegações; pp) data da subida do processo ao STA; qq) data de acórdão do STA; rr) sentido do acórdão do STA; ss) existência de novo julgamento em 1.^a instância; tt) data de novo julgamento em 1.^a instância; uu) data da nova sentença em 1.^a instância; vv) data do último ato; ww) último ato; xx) observações. Para as ações de oposição à aquisição da nacionalidade, recolheram-se, ainda, os dados relativos à nacionalidade e domicílio do réu. As decisões foram inseridas de forma numerada e devidamente identificada.

Obedecendo à mesma lógica de organização e sistematização de informação, a base de dados relativa aos processos fiscais apresenta as seguintes categorias: a) número de processo; b) data de entrada; c) ano de entrada; d) unidade orgânica; e) espécie; f) matéria; g) estado; h) valor; i) tribunal; j) autor; l) réu; m) imposto; n) objeto da ação; o) local de entrada; p) data de entrada (quando na AT ou IGFSS); q) pedido de prorrogação de prazo para contestar; r) data da contestação; s) data de inquirição de testemunhas; t) data despacho de admissão de perícia; u) data de notificação dos peritos; v) data de receção do relatório pericial; x) data da sentença proferida no TAF; z) sentido da sentença; aa) existência de recurso; bb) data de interposição de recurso; cc) recorrente; dd) data de apresentação das alegações; ee) data de apresentação das contra-alegações; ff) tribunal de recurso; gg) data da subida do processo ao tribunal de recurso; hh) data de acórdão do tribunal de recurso; ii) sentido do acórdão do tribunal de recurso; jj) data do último ato; ll) último ato; mm) observações.

A equipa que participou na recolha dos dados de ambas as amostras e na sua análise foi constituída por vários elementos, o que obrigou a uma harmonização dos critérios de seleção da informação, ponderando-se a sua relevância para o estudo, e a uma afinação do grau de detalhe na transcrição de alguns dos dados. Optou-se, no entanto, por uma recolha primária de dados, o mais detalhada possível, para que não

se perdesse informação relevante, agregando-se posteriormente a informação em categorias definidas.

Definiram-se, ainda, um conjunto de regras de recolha de dados. Assim, para a recolha das datas da prática de atos processuais que poderiam apresentar mais do que um ato (por exemplo, o caso de apresentação de mais do que uma contestação, por pluralidade de réus), optou-se por inserir os dados relativos ao último desses atos praticado. Já no que respeita à sentença, a opção foi pela primeira sentença proferida e, do mesmo modo, quanto ao recurso, recolheu-se apenas os dados relativos ao primeiro recurso interposto da primeira sentença final, ou seja, desprezaram-se os recursos de despachos interlocutórios, bem como aqueles que foram interpostos de sentenças proferidas na sequência de uma anulação da primitiva sentença por um acórdão de tribunal de recurso.

3. Entrevistas

As entrevistas constituem uma metodologia qualitativa complementar importante da análise estatística, documental e de conteúdo das amostras de processos, permitindo conhecer as perceções dos atores judiciais sobre várias questões previamente selecionadas. Ao longo do trabalho de campo desenvolvido neste estudo realizámos 44 entrevistas, individuais e coletivas, em várias regiões do país, incluindo 12 tribunais, com a participação de um universo de 212 pessoas, entre juízes, magistrados do ministério público, advogados, funcionários judiciais e funcionários da administração tributária. As entrevistas realizadas, como decorre do estudo que se apresenta, revelaram-se particularmente ricas para a melhor compreensão da organização e do funcionamento dos tribunais administrativos e fiscais e para colocar em diálogo diferentes perspetivas e visões sobre os seus bloqueios.

PARTE I
ORGANIZAÇÃO, FUNCIONAMENTO E
RECURSOS HUMANOS NOS TRIBUNAIS
ADMINISTRATIVOS E FISCAIS



1. A organização da justiça administrativa e fiscal na linha do tempo

Centramos este ponto na análise, necessariamente de forma breve, das principais alterações ao ordenamento jurídico que marcaram, no plano organizacional, a justiça administrativa e fiscal, desde o início da década de 2000. A primeira nota a evidenciar é a tendência do legislador em densificar as competências destes tribunais e em reforçar o princípio da tutela jurisdicional efetiva nesta jurisdição. A transferência, pelo Decreto-lei n.º 250/74, de 12 de junho, dos tribunais administrativos da Presidência do Conselho de Ministros para o Ministério da Justiça constituiu um primeiro passo, ainda que ténue, na construção de um *modelo judicialista* do contencioso administrativo, que viria a ser consagrado pela Constituição da República de 1976 ao reservar aos tribunais, sem exceção, a função jurisdicional¹⁴. Com a revisão constitucional de 1989 foi definitivamente reconhecida, no plano constitucional, uma ordem judicial que congrega uma "*categoria própria de tribunais, separada dos ditos tribunais judiciais*" (Andrade, 2003:135) a quem compete a jurisdição comum em matéria administrativa e fiscal. É certo que, como lembravam Vital Moreira e Catarina Sarmiento e Castro,

"nem todos os litígios de origem ou natureza jurídico-administrativa são da competência dos tribunais administrativos, havendo certas categorias que estão legalmente confiadas aos tribunais judiciais, umas por tradição desde o início do constitucionalismo (tal é o caso das decisões administrativas ofensivas da liberdade ou da propriedade dos particulares), outras por opção de política legislativa mais recente, como sucede com os litígios respeitantes à aplicação de coimas, para sancionar as contraordenações" (Moreira & Castro, 2001: 28).

¹⁴ Para Vieira de Andrade (Andrade, 2003: 32) "*a evolução do contencioso administrativo português deu-se (...) a partir de um modelo administrativista mitigado, que transitou para um modelo quase-judicialista e, finalmente, para um modelo judicialista puro de competência especializado*". Para uma análise histórica da organização judiciária administrativa em Portugal, cf., entre outros, (Andrade, 2003; Canelas, 2012; Oliveira, 2011).

Contudo, nos últimos anos, as competências desta jurisdição têm vindo a ser significativamente alargadas com a transferência para os tribunais administrativos de litigação tradicionalmente na alçada da jurisdição comum cível ou criminal. Mais recentemente, com as alterações ao Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (ETAF) e ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA)¹⁵, regista-se o alargamento do âmbito da jurisdição aos processos de condenação à remoção de situações constituídas em via de facto ou de impugnação de decisões de aplicação de coimas contraordenacionais em matéria de urbanismo¹⁶.

Mas, apesar das mudanças no plano constitucional, não só no quadro da organização dos tribunais e do reforço da sua autonomia, mas também do acesso à justiça, até 2004 eram reconhecidas à justiça administrativa e fiscal muitas debilidades que colocavam seriamente em causa o direito a uma tutela jurisdicional efetiva. Na vertente organizacional, um sistema de justiça concentrado de forma desproporcional no Supremo Tribunal Administrativo (STA), que conhecia em primeira instância de vários tipos de litígios – o critério que presidia à repartição de competências era essencialmente o da natureza da autoridade pública recorrida¹⁷ - e com tribunais de primeira instância territorialmente muito concentrados, a congestão e a dificuldade de acesso emergiam como duas das principais características desta jurisdição¹⁸, evidenciando os limites do modelo de organização dos tribunais então vigente. O depoimento de um advogado, especialista em justiça tributária, é ilustrativo da necessidade de mudança que o legislador pretendia atingir:

É preciso notar que a reforma de 2004 trouxe melhorias. Antes era muito pior. Para além das aberrações orgânicas (os tribunais sediados nos serviços de finanças), os processos demoravam mais tempo a ser resolvidos. Também havia menos magistrados e também menos advogados. Tudo demorava muito tempo. Já nessa altura havia muitos processos nos tribunais. Mas, as petições davam entrada nos serviços de finanças e eram

¹⁵ Aprovadas pelo Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de outubro.

¹⁶ Cf. alínea i) do n.º 1 do artigo 4.º do ETAF e artigo 2.º do CPTA.

¹⁷ A reforma daria assim “mais um importante passo no sentido de romper com a velha tradição que mandava apreciar pelos tribunais de grau superior os litígios em que estavam envolvidas altas autoridades” (Oliveira, 2011: 36).

¹⁸ Neste sentido, ver, entre outros, Moreira & Sarmiento (2001).

remetidas para a Direção de Finanças que podia revogar o ato em causa. E só depois é que o processo seguia para tribunal (...), Mas era muito raro haver revogações. Era uma num milhão. Eram exceções excecionalíssimas. Mas, era a Direção de Finanças que apresentava o processo em tribunal. E entre a entrada da petição no serviço de finanças e a chegada a tribunal decorriam 3 a 4 anos. Mas, nesta altura, "havia a prescrição". Eram frequentes os processos que chegavam a julgamento já prescritos. Por isso, podia dizer-se que "a morosidade era benéfica para o contribuinte". Isto só não era assim para os contribuintes que pagavam ou prestavam garantias. Mas, é claro que a grande maioria não pagava. Eu dizia muitas vezes aos meus clientes que o tempo corria a seu favor. (Ent. 163).

Reconhecendo essa situação, a reserva tendencial do STA para o julgamento em matéria de direito e de uniformização da jurisprudência¹⁹ e o alargamento do número de tribunais de primeira instância eram, no plano organizacional, duas medidas consensualmente propostas, quer pelos estudos realizados, quer no âmbito da discussão que se lhe seguiu.

Se é certo que desde o início da década de 90 do século passado a reforma da lei de processo nos tribunais administrativos e do ETAF foi colocada na agenda política (Silveira, 2002), só em 2000 é que ganhou um verdadeiro impulso com a elaboração e debate público dos anteprojetos de Código de Processo nos Tribunais Administrativos e Estatuto dos Tribunais Administrativos e Tributários²⁰, que viriam a ser publicados em 2002 (Lei 13/2002, de 19 de fevereiro, que aprovou o ETAF e Lei n.º 15/2002, de 22 de fevereiro, que aprovou o CPTA. Estes dois diplomas e a Lei n.º 15/2001, de 5 de junho, que operou mudanças no domínio da organização dos tribunais tributários de primeira instância, constituem os principais referenciais do novo quadro jurídico do contencioso administrativo e tributário. O primeiro diploma, como já se referiu, aumentou o número

¹⁹ Os casos em que o STA, e mesmo os Tribunais Centrais Administrativos (TCA), conhecem em primeira instância passaram a ser exceção (cf. artigos 24.º a 27.º do ETAF, no que respeita à competência do STA, e artigos 37.º e 38.º do ETAF, no que respeita à competência dos TCA). Uma dessas exceções contempla a competência da Secção de Contencioso Administrativo do STA para conhecer em primeira instância dos processos em matéria administrativa relativos a ações ou omissões do Presidente da República; da Assembleia da República e seu Presidente; do Conselho de Ministros; do Primeiro-Ministro; do Tribunal Constitucional, Supremo Tribunal Administrativo, Tribunal de Contas, Tribunais Centrais Administrativos, assim como dos respetivos Presidentes; do Conselho Superior de Defesa Nacional; do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais e seu Presidente; do Procurador-Geral da República; do Conselho Superior do Ministério Público (cf. al. a), n.º 1 do artigo 24.º do ETAF).

²⁰ Sobre o processo de discussão e sobre o conteúdo dos anteprojetos, cf., entre outros, Oliveira (2011) e Silveira (2002).

e densificou as competências dos tribunais administrativos e fiscais de primeira instância. O segundo veio ampliar o âmbito tradicional da jurisdição administrativa e fiscal (Andrade, 2003) reforçar o acesso a esta jurisdição por parte dos cidadãos, designadamente com a aproximação ao princípio de um processo de partes e com a criação de novas formas processuais, conferindo ao juiz poderes mais amplos, designadamente, poderes declarativos, constitutivos, condenatórios, intimativos, preventivos ou executivos²¹. O terceiro, para além de estabelecer um novo regime geral para as infrações tributárias, reforçando as garantias do contribuinte e a simplificação processual, veio, ainda, reformular a organização judiciária tributária.

1.1. Síntese da evolução da organização dos tribunais administrativos e fiscais

A estrutura da jurisdição administrativa e fiscal é a definida pelo ETAF, aprovado pela Lei n.º 13/2002, de 19 de Fevereiro, com as suas subseqüentes alterações²². Esta estrutura é, atualmente, constituída pelo Supremo Tribunal Administrativo – órgão superior da hierarquia e com jurisdição em todo o território nacional²³ –; pelos Tribunais

²¹ Uma das grandes críticas que se fazia à justiça administrativa era a de que um elevado número de processos eram objeto de decisões de mera forma, sem que os tribunais se pronunciassem sobre o mérito da causa, devendo-se tal situação *"ao facto de o acesso a uma decisão de fundo depender da observância de pressupostos processuais cuja verificação, em cada caso concreto, é muitas vezes difícil de apurar"*, situação que o CPTA queria eliminar. O que estava, assim, em causa era *"assegurar que os tribunais administrativos proporcionem uma tutela jurisdicional efetiva a quem eles se dirigir em busca de proteção"*, concretizando-se esta pretensão na lei que prevê que a todo o tipo de pretensão pode ser deduzida perante os tribunais administrativos, e, com consequência, seja reconhecido a estes tribunais o poder de emitir todo o tipo de pronúncias contra a administração (Almeida, 2004).

²² O ETAF foi aprovado pela Lei n.º 13/2002, de 19 de fevereiro, retificada pela Declarações de Retificação n.ºs 14/2002, de 20 de março, e 18/2002, de 12 de abril, e alterado pelas Leis n.º 4-A/2003, de 19 de fevereiro, 107-D/2003, de 31 de dezembro, 1/2008, de 14 de janeiro, 2/2008, de 14 de janeiro, 26/2008, 27 de junho, 52/2008, de 28 de agosto, 59/2008, de 11 de setembro, pelo Decreto-Lei n.º 166/2009, de 31 de julho, pelas Leis n.ºs 55-A/2010, de 31 de dezembro, 20/2012, de 14 de maio, e pelo Decreto-Lei 214-G/2015, de 2 de outubro.

²³ Cf. artigo 11.º do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (ETAF).

Centrais Administrativas Sul²⁴ e Norte^{25 26}; e pelos tribunais administrativos de círculo e tribunais tributários²⁷, que, com exceção de Lisboa, funcionam de modo agregado, assumindo a designação de tribunais administrativos e fiscais²⁸.

O quadro seguinte sintetiza a evolução das alterações na organização dos tribunais administrativos e fiscais a partir da reforma de 2004.

²⁴ O Tribunal Central Administrativo Sul abrange as áreas de jurisdição atribuídas aos tribunais administrativos e fiscais de Almada, Beja, Castelo Branco, Funchal, Leiria, Loulé, Ponta Delgada, Sintra e ao tribunal administrativo de círculo e ao tribunal tributário de Lisboa (cf. artigo 2.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 325/2003, de 29 de dezembro, que define a sede, a organização e área de jurisdição dos tribunais administrativos e fiscais, com as alterações introduzidas pelos Decretos-Lei n.º 182/2007, de 9 de maio, e 190/2009, de 17 de agosto).

²⁵ O Tribunal Central Administrativo Norte abrange as áreas de jurisdição dos tribunais administrativos e fiscais de Aveiro, Braga, Coimbra, Mirandela, Penafiel, Porto e Viseu (artigo 2.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 325/2003, de 29 de dezembro).

²⁶ Cf. artigo 31.º do ETAF.

²⁷ Cf. artigo 8.º do ETAF.

²⁸ Cf. artigo 9.º, n.º 2, do ETAF.

Figura 1 – Cronologia das alterações na organização dos tribunais administrativos e fiscais

1 de janeiro de 2004	<ul style="list-style-type: none">•Supremo Tribunal Administrativo•Tribunal Central Administrativo Norte e Sul•TAFs Almada, Beja, Braga, Castelo Branco, Coimbra, Funchal, Leiria, Lisboa, Loulé, Loures, Mirandela, Penafiel, Ponta Delgada, Porto, Sintra e Viseu•Juízos liquidatários do TCA Sul e dos TAFs Lisboa, Porto e Coimbra (só para processos administrativos)
1 de outubro de 2007	<ul style="list-style-type: none">•TAF de Loures é fundido com TAF de Lisboa•Desagregação de TAF de Lisboa em TAC de Lisboa e TT de Lisboa
1 de setembro de 2008	<ul style="list-style-type: none">•Instalação dos juízos liquidatários só para processos tributários em Lisboa, Porto, Coimbra, Leiria e Sintra
5 de janeiro de 2009	<ul style="list-style-type: none">•Instalação do TAF de Aveiro
1 de setembro de 2010	<ul style="list-style-type: none">•prorrogação por mais um ano do funcionamento dos juízos liquidatários de Porto, Coimbra e Sintra•Extinção dos juízos liquidatários de Lisboa e Leiria
1 de setembro de 2011	<ul style="list-style-type: none">•Extinção dos juízos liquidatários de Porto, Coimbra e Sintra
4 de janeiro de 2012	<ul style="list-style-type: none">•Equipa extraordinária de juízes tributários do TT de Lisboa e do TAF do Porto para tramitação de processos fiscais de valor superior a um milhão de euros
31 de janeiro de 2016	<ul style="list-style-type: none">•Extinção das equipas extraordinárias de juízes tributários do TT de Lisboa e do TAF do Porto

1.2. A nova organização judiciária: diferente destino das pendências

A nova estrutura orgânica dos tribunais administrativos e fiscais só entrou em vigor em 1 de janeiro de 2004, depois de publicada a Portaria n.º 1418/2003, de 30 de dezembro, que procedia à instalação e agregação dos tribunais criados. Na sua versão originária, isto é, no arranque da reforma do contencioso administrativo de 2004, foram instalados dezasseis tribunais administrativos de círculo e tribunais tributários, funcionando todos como tribunais administrativos e fiscais, com as seguintes sedes: Almada, Beja, Braga, Castelo Branco, Coimbra, Funchal, Leiria, Lisboa, Loulé, Loures, Mirandela, Penafiel, Ponta Delgada, Porto, Sintra e Viseu²⁹.

Para os processos que já tramitavam nos tribunais administrativos de círculo e nos tribunais tributários de primeira instância antes da entrada em vigor da reforma de 2004 tomaram-se opções diferentes quanto aos processos administrativos e aos processos tributários, opções essas que iriam condicionar a ação dos futuros tribunais. Assim, quanto aos processos tributários pendentes nos tribunais tributários de primeira instância antes da reforma, que entretanto se extinguiram, os mesmos transitaram para os novos tribunais tributários, atendendo à respetiva área territorial de jurisdição³⁰. Já relativamente aos processos administrativos, o caminho seguido foi outro: os então existentes Tribunais Administrativos de Círculo de Lisboa, do Porto e de Coimbra foram convertidos em primeiros juízos dos novos TAC daquelas circunscrições, ficando afetos à tramitação, apenas, daqueles processos³¹. Também no Tribunal Central Administrativo do Sul foi criado um *"juízo destinado, exclusivamente, à afetação dos processos pendentes no Tribunal Central Administrativo, a extinguir, por*

²⁹ Cf. artigo 3.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 325/2003, de 29 de dezembro, na sua versão originária e Portaria n.º 1418/2003, de 30 de dezembro.

³⁰ Cf. artigo 10.º, n.º 1 e 2, do Decreto-Lei n.º 325/2003, de 29 de dezembro. Nos termos do n.º 3 do mesmo artigo, *"os processos pendentes nos juízos tributários de Lisboa e Porto são redistribuídos pelos Tribunais Tributários de Lisboa, Loures e de Sintra, e do Porto e de Penafiel, respetivamente, de acordo com as novas regras de competência territorial"*.

³¹ Cf. artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 325/2003, de 29 de dezembro, e 2.º da Portaria n.º 1418/2003, de 30 de dezembro.

*portaria do Ministro da Justiça, quando deixar de se justificar a sua existência*³². Isto é, em matéria administrativa, ao contrário do que ocorreu na área tributária, os novos tribunais iniciaram-se *sem stock*.

Esta dualidade de critérios, para uma e outra área, explica a perceção de muitos dos atores judiciais entrevistados, como resulta de excertos dos depoimentos a seguir apresentados, de que a reforma de 2004 foi pensada, sobretudo, para a área administrativa e a opção, quanto à justiça tributária, constituiu *um pecado original* que marcou o congestionamento e a ineficiência que viriam a povoar mais estes tribunais, comparativamente com os tribunais administrativos.

Quando estava no Tribunal Tributário do ..., tinha 1400/1600 processos de pendência (2011). Havia três anos de processos por citar. Não houve capacidade. Os processos no tributário já eram muitos antes da reforma de 2004. A partir de 2004, houve um disparar de entradas em 2006, 2007 e 2008. (Ent. 4).

O estado em que se encontra a justiça administrativa e a morosidade devem-se apenas a opções políticas. Este tribunal foi morto à nascença. (Ent. 75).

A grande reforma de 2004 foi feita apenas a pensar no administrativo. A figura do juiz tributário não foi tida em consideração pelo legislador. A reforma incidiu sobretudo sobre o modelo do juiz administrativo e das suas competências. (Ent. 116).

No TT de Lisboa, em 2004, foram recebidos 8.000 a 9.000 processos do antigo tributário. Mais tarde, chegaram os funcionários das finanças que foram para lá contrariados: foi-lhes dito que apenas iam trabalhar com os processos mais antigos e acabaram por trabalhar com tudo. As relações, tutelas e ministérios são diferentes, o que causou algum desconforto entre os funcionários. (Ent. 127).

A jurisdição tributária foi sempre considerada uma jurisdição de terceira (...).A reforma de 2004 não acompanhou a evolução da justiça tributária. (Ent.130).

³² Cf. artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 325/2003, de 29 de dezembro, e 2.º da Portaria n.º 1418/2003, de 30 de dezembro.

O problema maior, para mim, foi o nosso ponto de partida. O número de processos com que partimos no fiscal era imenso. A redução de pendências que temos vindo a conseguir deve-se ao aumento do número de magistrados que, entretanto, fomos tendo. (Ent. 160)

Não nos podemos esquecer que os TAF nasceram com a extinção dos antigos tribunais tributários. Os processos transitaram todos. E este foi o grande problema. A pendência era avassaladora. (Ent. 156).

A evolução legal da organização judiciária e os excertos dos depoimentos acima referidos evidenciam duas notas principais. A primeira é que a reforma, sobretudo no que respeita à área tributária, não tinha condições que permitisse a sua entrada em vigor. A transferência massiva de processos para os novos tribunais levou a que estes iniciassem funções já congestionadas, condição que a entrada de novos processos e a inexperiência dos juízes (tratava-se de uma jurisdição com uma reconfiguração nova e com muitos dos magistrados, como adiante se verá, acabados de formar) viria a agravar. Com as condições de que dispunha a reforma não deveria ter entrado em vigor. A segunda é que o erro de princípio também não foi corrigido, numa perspetiva sistémica, nos anos seguintes. Não só não foi definido, com a entrada em vigor da reforma, um programa de monitorização que uma reforma desta natureza exigia, como a evidência avassaladora dos números conhecidos nos anos seguintes também não o desencadeou. As tentativas de atenuar o problema foram, como se verá de seguida e ao longo deste relatório, casuísticas, desenvolvidas num quadro deficitário (de recursos humanos e materiais, de infraestruturas e de sistema informático de auxílio aos tribunais, no caso o SITAF), com soluções, como as sucessivas redistribuições de processos ou a acumulação de funções de alguns juízes nas duas áreas, em sim mesmo, geradoras de ineficiência.

O problema do volume de pendências na justiça tributária: os juízos liquidatários

Em 2007, o Decreto-Lei n.º 182/2007, de 9 de maio, procedeu à primeira alteração ao diploma que define a sede, a organização e a área de jurisdição dos tribunais administrativos e fiscais, criando o Tribunal Administrativo de Círculo e o Tribunal Tributário de Aveiro e procedendo à fusão do Tribunal Administrativo e Fiscal de Loures com o Tribunal Administrativo e Fiscal de Lisboa, que passou a funcionar

desagregado. Por outro lado, o problema da pesada "herança" de processos na área tributária tentou ser resolvido com recurso à criação de juízos liquidatários para a tramitação exclusiva dos processos tributários entrados, até 31 de dezembro de 2005, em Lisboa, Porto, Coimbra, Leiria, Sintra e Viseu, procurando-se, assim, mas já num contexto de desequilíbrio e com escassez de recursos, uma solução próxima da preconizada para a área administrativa.

Estas soluções eram enquadradas pelo Programa de Ação para a Modernização da Justiça Tributária (PAMJT)³³, que reconhecia a necessidade de adoção de medidas urgentes dada a elevada pendência processual na área tributária. A efetivação daquelas opções legislativas foi-se desenvolvendo ao longo dos dois anos seguintes. A fusão do TAF de Loures com o TAF de Lisboa e a desagregação deste último ocorreu a partir de 1 de outubro de 2007³⁴. Em 1 de setembro 2008, foram instalados os juízos liquidatários previstos para a tramitação dos processos tributários, com exceção do de Viseu, que nunca chegou a ser instalado³⁵. E, com efeitos a partir de 5 de janeiro de 2009, foi instalado o TAF de Aveiro, para o qual transitariam todos os processos tributários pendentes no TAF de Viseu da competência daquele tribunal³⁶.

O caso da criação do TAF de Aveiro evidencia também a preparação deficiente da reforma, neste caso atingindo ambas as jurisdições, mas com efeitos, pelo número de processos, mais perniciosos no campo da justiça tributária. Seguindo o mesmo erro, o Tribunal de Aveiro nasceu com um acumulado de milhares de processos transitados do TAF de Viseu, já que eram deste distrito a maioria dos processos enviados para Viseu, por aí ter sido criado o tribunal. Este acumulado iria obviamente condicionar a ação deste tribunal nos anos seguintes.

Em 2009 este tribunal reabre com 8 juizes no fiscal com uma herança de quase 6 mil processos. Nasceu afundado! E, para agravar as coisas, passados 6 meses saiu um juiz e não voltou a entrar. Foi-nos pedido um esforço

³³ Este programa resulta da Resolução do Conselho de Ministros n.º 59/2007, publicada no Diário da República, 1.ª série - n.º 80, de 24 de abril de 2007.

³⁴ Cf. Portaria n.º 1214/2007, de 20 de setembro.

³⁵ Cf. artigo 4.º da Portaria n.º 874/2008, de 14 de agosto.

³⁶ Cf. artigo 3.º da Portaria n.º 874/2008, de 14 de agosto.

adicional que foi feito com muito sacrifício pessoal. Depois, como fomos reduzindo pendência, foram-nos tirando juízes... (Ent. 78).

Em 2009 foi uma grande confusão. O tribunal foi instalado com o edifício em obras e sem sistema informático. Estivemos assim cerca de um mês. (...). O tribunal apenas entrou em pleno funcionamento em 2010. (...). Em 2009 chegaram cerca de 6 mil processos de Viseu. Muitos deles ainda não terminaram. Não sei quantos em concreto (...). (Ent. 84).

Mas, a solução dos juízes liquidatários para responder ao problema do acumulado não foi completamente eficiente, desde logo, como resulta do facto de ainda existirem, hoje, como mais à frente veremos, processos desses anos ainda sem uma primeira decisão em primeira instância. O Decreto-Lei n.º 182/2007, de 9 de maio, que criou os juízos liquidatários para os processos tributários, previa um prazo de funcionamento máximo para estas estruturas de dois anos, prorrogável. A Portaria n.º 816/2010, de 30 de agosto, por um lado, veio prorrogar o funcionamento, pelo período de um ano e com efeitos a partir de 1 de setembro de 2010 dos juízos liquidatários do Porto, Coimbra e Sintra³⁷ e, por outro, extinguiu os juízos liquidatários de Lisboa e Leiria³⁸. O que significa que, a partir de 1 de setembro de 2011 todos os juízes liquidatários tinham sido extintos. A sua extinção levou à redistribuição de muitos processos, que continuavam pendentes, pelos outros juízes dos respetivos tribunais.

Como resulta das entrevistas realizadas, a perceção dos atores judiciais sobre a experiência destes tribunais é, do ponto de vista da sua eficiência, pouco consensual. Se, para alguns foi uma experiência positiva que permitiu resolver uma grande parte dos processos acumulados; para outros, foi reduzida a eficiência dessas equipas, o que acabou por se repercutir no número de processos que se mantiveram pendentes e que foram transferidos para o acervo de cada juiz. Esta circunstância (de os juízes liquidatários não terem terminado os processos) teve dois principais efeitos perniciosos: crescimento do nível de congestão de alguns tribunais; e aumento da morosidade desses processos em concreto, que os juízes tendem a relegar para

³⁷ Estes juízos liquidatários viriam a ser extintos em 1 de setembro de 2011, por efeito da Portaria n.º 320/2011, de 30 de dezembro.

³⁸ Cf. artigo 1.º e 2.º da Portaria 816/2010, de 30 de agosto.

segundo plano. Os seguintes depoimentos, de atores de diferentes tribunais, evidenciam essa percepção:

Em 2008, neste tribunal, funcionou uma espécie de juízo liquidatário. Mas, não funcionou. Cerca de 50% dos processos que recebemos em 2013, eu e o meu colega, vinham desse juízo liquidatário (...). Os magistrados que estavam no juízo liquidatário não tinham grande incentivo e, para além disso, tinham justificação para fazer menos processos porque eram mais complexos. As pessoas quando falam da justiça esquecem-se do administrativo e fiscal. (Ent. 59).

Não funcionou [o liquidatário] devido às inspeções. A desculpa da complexidade destes processos servia para tudo e também para justificar a pouca produtividade dos colegas. E, por isso, nada lhes acontecia. (Ent. 55).

No que diz respeito aos processos antigos (anteriores a 2004), a dada altura foram todos concentrados numa juíza, que se disponibilizou a tratar destes processos antigos todos e numa única unidade. Ela deixou de entrar na distribuição e ficou a resolver estes processos. Nessa altura matou muitos processos. Hoje, ainda persistem cerca de 50 processos, estando a maioria suspensa. (Ent. 91).

Em 2005 existia uma unidade orgânica, que se ocupava dos processos velhos. Depois esta unidade desapareceu. Cheguei a receber em 2016 processos anteriores a 2004 que estiveram “perdidos” e que só tinham o termo de apresentação e exame. (...) Antes do liquidatário, existiam 2 unidades que trabalhavam com processos velhos e 2 unidades orgânicas que trabalhavam com os novos, mas os juizes das 4 unidades orgânicas eram os mesmos. Em 2008, surgiram os liquidatários, que trabalhavam com processos velhos e processos de 2004/2005. A unidade orgânica (...) também trabalhava com os velhos, mas ninguém sabia porquê. Mas, esta unidade orgânica (...) também trabalhava com novos. A unidade orgânica (...) existia fisicamente, mas nunca foi criada na lei. A dada altura a unidade orgânica (...) (que não existia na lei) começou também a receber processos e só foi extinta em 2016. (Ent. 127).

Uma grande ajuda que tivemos aqui foram os liquidatários. (Ent. 160).

Aqui funcionou bem. Ainda recebemos alguns processos, quando terminaram, mas nada de significativo. (Ent. 161).

Eu estive no liquidatário. Acabámos cerca de 83% dos processos. É um bom resultado. Tínhamos uma juíza que “era uma máquina”. O sucesso em muito se deve a essa juíza. O problema é que quando se sabe que vai haver um

liquidatário os processos mais chatos vão ficando para trás. O mesmo aconteceu quando se soube que o liquidatário estava para terminar. (Ent. 170).

O tribunal liquidatário resolveu parte do problema. Recebemos mil e duzentos processos e não recebíamos novos processos. Durante três anos. No final, só ficaram trezentos e poucos processos (Ent. 181).

Eu não considero o tribunal liquidatário uma medida de sucesso, desde logo, porque entraram processos que ficaram parados porque não havia juízes para os tramitar. (Ent. 179).

As equipas dos "milhões"

Em 17 de maio de 2011 foi celebrado o Memorandum de Entendimento sobre as condicionalidades de política económica, revisto em 1 de setembro do mesmo ano, que, de entre as várias medidas previstas, contemplava a criação de uma equipa extraordinária de juízes para a tramitação de processos tributários pendentes de valor superior a um milhão de euros. Essa medida foi concretizada pela Lei n.º 59/2011, de 28 de novembro, que criou as equipas extraordinárias de juízes tributários (EEJT) do TT de Lisboa e do TAF do Porto, e pela deliberação do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais de 14 de dezembro de 2011³⁹, que designou os juízes a integraram tais equipas e ordenou a redistribuição a essas equipas, que iniciaram funções a 4 de janeiro de 2012, dos processos tributários respetivos⁴⁰. Apesar de a lei atribuir um carácter excecional às referidas EEJT e prever um prazo de funcionamento máximo de um ano, prorrogável, o certo é que as EEJT se mantiveram, com diversas vicissitudes, designadamente, com a diminuição do número de juízes que as compunham⁴¹, até 31 de janeiro de 2016 – data em que foram extintas por deliberação

³⁹ Por deliberação de 11 de maio de 2011, o CSTAF já tinha atribuído movimentação prioritária a estes processos em todos os tribunais, determinando que essa movimentação tivesse especial acompanhamento por parte dos Juízes Presidentes.

⁴⁰ Nos termos da deliberação do CSTAF de 14 de dezembro de 2011, à EEJT de Lisboa foram redistribuídos os processos fiscais de valor superior a 1 milhão de euros pendentes nos TT de Lisboa, Almada, Leiria e Sintra e à EEJT do Porto os pendentes nos TT do Porto, Aveiro, Braga e Coimbra. Quanto aos processos fiscais de valor superior a 1 milhão de euros que se encontrassem pendentes em outros tribunais, a referida deliberação manteve a orientação de movimentação prioritária já anteriormente decidida em deliberação do CSTAF de 11 de maio de 2011.

⁴¹ A deliberação do CSTAF de 19 de janeiro de 2016 descreve de forma bastante precisa a evolução da composição das EEJT. Assim, a EEJT de Lisboa foi inicialmente constituída por 4 juízes. No final de 2013,

do CSTAF de 19 de janeiro de 2016, que determinou, ainda, remeter os processos pendentes nas EEJT de Lisboa e Porto *"aos tribunais de origem, sem prejuízo da aplicação do princípio da plenitude da assistência do juiz"* (cf. Deliberação do CSTAF de 19 de Janeiro de 2016). Em resultado da extinção das EEJT, a mesma deliberação atribuía *"prioridade à movimentação dos processos tributários de valor superior a 1 milhão de euros, sem prejuízo de os presidentes dos tribunais administrativos e fiscais, ao abrigo dos seus poderes organizativos reforçados e no âmbito de cada tribunal a que presidem, poderem vir a distribuir estes processos a equipas especiais dedicadas exclusivamente à sua tramitação e decisão"* (cf. da Deliberação do CSTAF de 19 de Janeiro de 2016), o que, do nosso conhecimento, está a ocorrer no Tribunal Tributário de Lisboa, com a criação de uma equipa, constituída, atualmente, por três juízes. A este respeito, foi-nos ainda dito o seguinte:

Antes existia apenas 1 juiz a trabalhar com os processos dos "milhões". Em janeiro de 2016, o juiz presidente entendeu que devia existir mais do que 1 juiz com estes processos. Os juízes dos "milhões" trabalham só com estes processos e apenas aqueles que são da 1.ª e da 2.ª espécie. (Ent. 126)

Mas, sem reforço adequado do número de magistrados, esta solução acabaria também por ter consequências na diminuição da eficiência de resposta aos restantes processos, como é evidenciado por um entrevistado:

O juiz que tem os processos dos "milhões" deixou um acervo de processos para trás. Deste acervo, foram distribuídos 400 pelos estagiários. O juiz não está na distribuição direta, mas os estagiários recebem processos. Os restantes processos estão na unidade e só são movimentados quando há urgência pelo juiz do turno. São à volta de 600 processos. (Ent. 129).

ficou apenas com 3 juízes (Deliberação do CSTAF, de 15 de outubro de 2013). Entre abril e agosto de 2014 funcionou com apenas 2 juízes e a partir de setembro daquele ano com apenas um juiz. A 11 de novembro de 2014, o CSTAF designou 2 novos juízes para esta equipa, que passou a contar com 3 juízes. A EEJT do Porto, que se iniciou com 3 juízes, a partir de setembro/outubro de 2014 deixou de ter qualquer juiz afeto. Por deliberação de 11 de novembro de 2014, o CSTAF designou 2 juízes para a EEJT do Porto. A evolução da resolução destes processos era acompanhada pelo CSTAF com a elaboração de relatórios trimestrais.

1.3. A criação de equipas dedicadas: condições essenciais

Os indicadores e as perceções sobre este tipo de soluções – equipas constituídas para a resolução de um problema conjuntural – evidenciam que a sua eficiência depende da verificação das seguintes condições:

1) definição de objetivos concretos e realistas, isto é, objetivos dimensionados às equipas e ao período de tempo fixado, cujo horizonte deve ser definido em função dos objetivos a atingir;

2) 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, permitindo que conheçam os objetivos, o limite temporal estabelecido e o plano de acompanhamento e que se sintam parte desse processo – o êxito será tanto maior quanto mais as pessoas envolvidas se sintam parte do processo; por outro lado, a seleção dos atores que integrem essas equipas deve considerar o perfil adequado e o seu compromisso com os objetivos e o plano definidos;

3) 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;

4) apresentação, por essa estrutura, de um plano de acompanhamento, previamente conhecido e consensualizado com todos os envolvidos nessas equipas, e que deve incluir, entre outras vertentes, o período temporal de funcionamento das equipas e as regras claras de acompanhamento – estas regras não podem exigir trabalho burocrático aos magistrados e também não podem transformar-se em relatórios burocráticos de números sem consequências;

5) 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;

6) apresentação periódica de resultados, publicamente acessíveis, da monitorização desenvolvida;

7) 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;

8) 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.

É 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. **E é fundamental que esses objetivos sejam efetivamente alcançados**. Não se pode criar equipas para a resolução de um determinado problema que, ou vão muito para lá do tempo fixado, transformando o provisório em quase definitivo, ou são extintas sem que tenham resolvido o problema para o qual foram criadas. Esta cultura deve terminar. Mas, para tal, é necessário que sejam preenchidas as condições acima enunciadas. Sem essa verificação, as soluções pontuais, para a resolução de problemas conjunturais, não serão eficazes e, muitas vezes, têm efeitos perversos agravando, em vez de solucionar, os problemas.

2. A gestão dos tribunais administrativos e fiscais: a centralidade do juiz presidente para uma gestão de proximidade?

Mesmo em países dentro de sistemas jurídicos e judiciais com a mesma matriz é possível identificar modelos de administração e gestão dos tribunais e de gestão processual muito diferenciados⁴². 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. Essa interpretação, mais expansiva ou mais restritiva daqueles princípios (por exemplo, aproximando ou afastando a concretização do princípio da independência ao exercício estrito da função jurisdicional) tem impacto, quer na distribuição de competências de administração e gestão da justiça, a nível central, entre o poder judicial e o poder executivo, quer, a nível local, na gestão processual, condicionando as medidas a tomar⁴³

⁴² Para mais desenvolvimentos, cf. os estudos realizados pelo Observatório Permanente da Justiça, *A gestão nos tribunais: um olhar sobre a experiência das comarcas piloto* (Boaventura de Sousa Santos & Gomes, (coord) 2010); *Para um Novo Judiciário: qualidade e eficiência na gestão dos processos cíveis* (Boaventura de Sousa Santos & Gomes (coord), 2008); *Como gerir os tribunais? Análise comparada de modelos de gestão e organização dos tribunais* (Boaventura de Sousa Santos & Gomes (coord), 2006b); e, ainda, *A administração e gestão da Justiça. Análise comparada das tendências de reforma* (Boaventura de Sousa Santos & Gomes (coord), 2001). Ver, ainda, *Judicial Governance in Europe* (Lopes, Michelini & Cluny, 2015).

⁴³ Neste sentido, cf. o estudo do Observatório Permanente da Justiça de 2006, *Como gerir os tribunais? Análise comparada de modelos de gestão e organização dos tribunais* (Boaventura de Sousa Santos & Gomes (coord), 2006b) e o Manual de Gestão Judicial (Matos, Lopes, Mendes, & Coelho, 2015).

2.1. A administração e gestão dos tribunais

Em Portugal, a discussão sobre esta matéria começou a ganhar centralidade, no debate social e político, com a reforma do mapa judiciário⁴⁴. Mas, é fundamental que esse debate se aprofunde e ganhe densidade empírica e teórica permitindo definir consensos alargados, essenciais para que a concretização de objetivos e de medidas gestionárias não se transforme num espaço de tensão entre o poder judicial e o poder político e mesmo no seio do poder judicial⁴⁵.

No quadro dos países europeus, em que tradicionalmente são atribuídas ao poder executivo importantes competências de administração e de gestão dos tribunais, assiste-se a uma tendência de transferência de algumas dessas competências, designadamente de âmbito financeiro e gestionário e de recrutamento e de formação de magistrados, para estruturas próprias do poder judicial. O aprofundamento desta dinâmica tem sido fomentado, não só como via para uma maior eficiência dos tribunais ao concentrar diferentes funções na mesma organização, mas também como instrumento importante para a afirmação na prática dos princípios da autonomia e da independência do poder judicial, que a crescente politização da justiça com a transferência para a arena judicial de importantes questões de natureza política, pode fragilizar⁴⁶.

⁴⁴ Sobre a reforma do mapa judiciário, cf., do Observatório Permanente da Justiça, *A Geografia da Justiça - Para um novo mapa judiciário* (Boaventura de Sousa Santos & Gomes (coord), 2006a). Ver, ainda, Lopes, Matos, et al.(2015) e B. de S. Santos & Gomes(2007).

⁴⁵ Veja-se, a título de exemplo, o que sucedeu com a entrada em vigor da Lei n.º 40-A/2016, de 22 de dezembro, que procedeu à primeira alteração da Lei de Organização do Sistema Judiciário (LOSJ), com a dispensa do consentimento do magistrado do Ministério Público quando seja decidida a sua mobilização e a reação do Sindicato dos Magistrados do Ministério Público (SMMP) (cf. Petição em <http://www.smp.pt/wp-content/uploads/PETICAO.pdf>).

⁴⁶ O Conselho da Europa desde a década de oitenta do século passado que tem adotado várias recomendações dirigidas aos Estados-Membros e, sobretudo, do desenvolvimento de estudos no âmbito da Comissão Europeia para a Eficiência da Justiça (CEPEJ). Destacamos, neste âmbito, a Recomendação n.º R (94) 12, de 13 de outubro de 1994, adotada pelo Comité de Ministros do Conselho da Europa, na 518.ª reunião dos Delegados dos Ministros, sobre a independência, eficiência e papel dos juizes (cf. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016804c84e2#search=rec%2894%2912>) e o *European judicial systems* de 2014, que apresenta várias propostas para o aumento da eficiência e da qualidade dos sistemas judiciais europeus em quatro áreas distintas: a) acesso à justiça; b) funcionamento efetivo dos sistemas de justiça; c) qualidade na

No caso português, a transferência de competências para o poder judicial, designadamente de âmbito financeiro⁴⁷, e a densificação, no quadro da reforma do mapa judiciário, de competências gestonárias mais abrangentes nos conselhos judiciários e nos órgãos de gestão das novas comarcas, com destaque para os juizes presidentes, não coloca em causa, nos seus traços essenciais, a matriz do modelo de administração e gestão dos tribunais, a nível central, de bicefalia, com competências repartidas entre o Ministério da Justiça e os órgãos do poder judicial, os conselhos superiores das magistraturas, o Conselho Superior da Magistratura (CSM) e Conselho dos Tribunais Administrativos e Fiscais (CSTAF) e os órgãos superiores do Ministério Público - Conselho Superior do Ministério Público (CSMP) e Procuradoria-Geral da República (PGR). A previsão, na estrutura orgânica do Ministério da Justiça, de órgãos da administração indireta, responsáveis pela centralização da gestão financeira, do património e das tecnologias de informação⁴⁸, articula-se com órgãos de administração direta que centralizam competências de planeamento e de gestão estratégica da política da justiça (Direcção-Geral da Administração da Justiça - DGAJ e Direcção-Geral da Política de Justiça - DGPJ) e de gestão de recursos humanos, excepcionando os magistrados (DGAJ)⁴⁹.

administração da justiça; d) protecção da independência do judiciário e do estatuto dos juizes e magistrados do Ministério Público (CEPEJ, 2014).

⁴⁷ Recentemente, a Lei de Orçamento de Estado de 2017 (Lei n.º 41/2016, de 28 de dezembro), veio concretizar o princípio da autonomia financeira do Conselho Superior da Magistratura (CSM). Na página do CSM pode ler-se *"Essa passagem de 'testemunho' acontece a 1 de janeiro – apesar de estar prevista na lei desde 2007 – mas que, devido a constrangimentos humanos e financeiros, foi sendo consecutivamente adiada nos últimos nove anos"*, in <http://www.asjp.pt/2016/12/26/juizes-conquistam-autonomia-de-gestao-financeira-2/>.

⁴⁸ Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça, I. P (IGFEJ), que 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 da 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)

⁴⁹ 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 da 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). Por sua vez 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,

No caso da jurisdição administração e fiscal, a administração e gestão dos tribunais é, também ela, tributária desse modelo. O CSTAF ⁵⁰ é o principal órgão de gestão e disciplina dos juízes. Como resulta do quadro abaixo, o núcleo central de competências do CSTAF respeita à gestão e disciplina do corpo de juízes. Embora, ao contrário do que ocorre para a jurisdição comum, a lei não preveja objetivos para os tribunais, no que respeita à gestão processual, atribui ao poder judicial competências relevantes, quer diretamente ao CSTAF (definição, com o apoio do Ministério da Justiça, da contingentação processual e dos prazos máximos para a prática de atos, cujo prazo não esteja previsto na lei, e dos critérios de distribuição dos processos), quer indiretamente através das competências gestionárias, em especial de gestão do movimento processual do tribunal, atribuídas aos juízes presidentes, nomeados pelo CSTAF e a quem respondem.

na realização de estudos tendentes à modernização e à racionalização dos meios à disposição dos sistemas judiciário, propondo e executando as medidas adequadas; c) programar e executar as ações relativas à gestão e administração dos trabalhadores dos tribunais, incluindo a programação e a execução das ações de formação inicial e subsequente; d) dirigir a atividade dos administradores dos tribunais (cf. artigo 11.º da 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).

⁵⁰ O CSTAF é o órgão de gestão e disciplina dos juízes da jurisdição administrativa e fiscal. É presidido pelo Presidente do Supremo Tribunal Administrativo (STA) e composto por dois vogais designados pelo Presidente da República, quatro eleitos pela Assembleia da República e quatro eleitos por juízes entre os seus pares, sendo um juiz do STA, um juiz do TCA e dois juízes dos tribunais administrativos e fiscais (cf. artigo 74.º, n.º 1, do ETAF e artigo 75.º do ETAF e Regulamento do processo eleitoral para o CSTAF, aprovado pela Deliberação do CSTAF n.º 145/2004, de 26 de janeiro, com as alterações introduzidas pela deliberação do CSTAF n.º 596/2010, de 17 de março). Ao Presidente do CSTAF são atribuídas, entre outras, competências de direção dos serviços e de direção e coordenação dos serviços de inspeção (cf. artigo 78º do ETAF). Nos termos do artigo 2.º do Regulamento do CSTAF, aprovado por deliberação do CSTAF n.º 1165/2007, de 21 de maio de 2007, com as alterações introduzidas pela deliberação do CSTAF n.º 2869/2009, de 7 de outubro de 2009, "além de outras funções que lhe sejam atribuídas, compete ao presidente do Conselho: a) representar o Conselho; b) presidir às sessões do Conselho, declarar a sua abertura, suspensão e encerramento e dirigir os respetivos trabalhos; c) conceder a palavra aos restantes membros e assegurar a ordem dos debates; d) pôr à discussão e votação as propostas e requerimentos admitidos; e) providenciar pela execução das deliberações do Conselho; f) responder ou ordenar a resposta a pedidos de informação sobre assuntos respeitantes ao Conselho e que não exijam deliberação; g) autorizar a passagem de certidões das deliberações do Conselho ou de documentos e processos existentes na secretaria".

Figura 2 Competências do CSTAF⁵¹

- a) Nomear, colocar, transferir, promover, exonerar e apreciar o mérito profissional dos juizes da jurisdição administrativa e fiscal e exercer a ação disciplinar relativamente a eles;
- b) Apreciar, admitir, excluir e graduar os candidatos em concurso;
- c) Conhecer das impugnações administrativas interpostas de decisões materialmente administrativas proferidas, em matéria disciplinar, pelos presidentes dos tribunais centrais administrativos, pelos presidentes dos tribunais administrativos de círculo e pelos presidentes dos tribunais tributários, bem como de outras que a lei preveja;
- d) Ordenar averiguações, inquéritos, sindicâncias e inspeções aos serviços dos tribunais da jurisdição administrativa e fiscal;
- e) Elaborar o plano anual de inspeções;
- f) Elaborar as listas de antiguidade dos juizes;
- g) Suspender ou reduzir a distribuição de processos aos juizes 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;
- h) Aprovar o seu regulamento interno, concursos e inspeções;
- i) Emitir os cartões de identidade dos juizes, de modelo idêntico aos dos juizes dos tribunais judiciais;
- j) Propor ao Ministro da Justiça providências legislativas com vista ao aperfeiçoamento e à maior eficiência da jurisdição administrativa e fiscal;
- l) Emitir parecer sobre as iniciativas legislativas que se relacionem com a jurisdição administrativa e fiscal;
- m) 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;
- n) Gerir a bolsa de juizes;
- o) Estabelecer os critérios que devem presidir à distribuição nos tribunais administrativos, no respeito pelo princípio do juiz natural;
- p) Nomear, de entre juizes jubilados que tenham exercido funções nos tribunais superiores da jurisdição administrativa e fiscal, o presidente do órgão deontológico no âmbito da arbitragem administrativa e tributária sob a organização do Centro de Arbitragem Administrativa;
- q) Exercer os demais poderes conferidos no presente Estatuto e na lei.

(artigo 74.º, n.º 2, do ETAF)

⁵¹ Cf. artigo 74.º do ETAF.

No campo mais abrangente da gestão dos tribunais, salienta-se a competência do CSTAF para "*ordenar averiguações, inquéritos, sindicâncias e inspeções aos serviços dos tribunais*", mas a resposta a dar em função desses resultados tem, necessariamente, que passar pela concordância e ação do Ministério da Justiça.

Esta repartição de competências de administração e gestão dos tribunais entre o poder judicial e o poder executivo tem necessariamente impacto na definição, preparação e execução das reformas da justiça. Daí que o OPJ tenha vindo a propor, desde há vários anos, a criação de uma estrutura mista - composta por representantes ao alto nível do poder judicial e do poder executivo, isto é, com competências reais para influenciar a tomada de decisões - de coordenação e acompanhamento das reformas. Essa estrutura, que poderia agregar para determinadas reformas representantes de outras organizações externas ao poder judicial, cujo desempenho seja relevante para a eficiência da reforma em causa, como, por exemplo, no caso da justiça fiscal, de representantes da Autoridade Tributária e da Segurança Social, não exclui, naturalmente, quer o acompanhamento interno das estruturas do poder político e do poder judicial, quer, sobretudo para reformas mais estruturantes, a avaliação externa⁵².

2.2. As competências e o papel dos Juízes Presidentes

A replicação, a nível local (do tribunal), do modelo de administração e gestão dos tribunais tende a atomizar o exercício de funções dos diferentes corpos profissionais, num sistema de produção de resultados que necessariamente tem que trabalhar em rede, dificultando medidas gestionárias, seja de gestão de recursos humanos e materiais, seja de gestão processual (dentro de determinadas limites constitucionais e legais). A descentralização da gestão dos tribunais, com a criação, a nível local, de órgãos de gestão de proximidade, com competências próprias e competências delegadas, em que a figura do juiz presidente assume especial centralidade tem sido uma via seguida em vários países. Este é também o caminho para

⁵² Neste sentido, cf. *A gestão nos tribunais: um olhar sobre a experiência das comarcas piloto* (Boaventura de Sousa Santos & Gomes (coord), 2010).

que aponta (embora com fragilidades) a reforma do mapa judiciário. A par de uma matriz territorial mais alargada e do aprofundamento da especialização dos tribunais, a implementação de um novo modelo de gestão dos tribunais constituía uma das linhas orientadoras daquela reforma. No trabalho desenvolvido pelo OPJ, que serviu de lastro à discussão e ao desenvolvimento da reforma do mapa judiciário na sua primeira versão, concretizada pela Lei n.º 52/2008, de 28 de Agosto (Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais), o novo modelo de gestão dos tribunais era considerado como a pedra de toque.⁵³

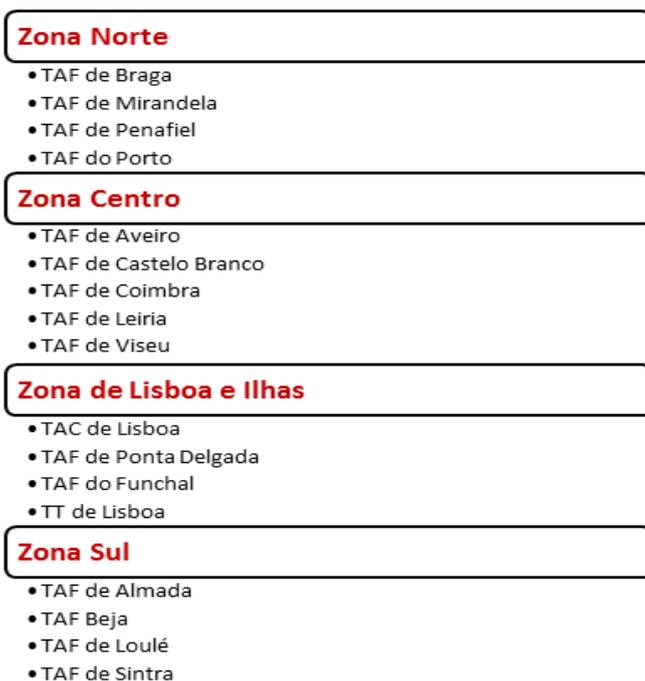
É interessante referir que a evolução da reforma do mapa judiciário, no que respeita à descentralização da gestão dos tribunais e da gestão processual, teve na solução do ETAF para a presidência dos tribunais alguma inspiração, dado que o ETAF atribuía ao Juiz Presidente (JP) daqueles tribunais competências gestionárias que não estavam previstas para a jurisdição comum. Contudo, ao contrário do que ocorreu na jurisdição comum, na jurisdição administrativa e fiscal as alterações mais significativas, nesta matéria, respeitaram à alteração da categoria base de recrutamento (que passou a excluir o exercício de funções de juiz conselheiro) e à agregação de tribunais para efeitos de gestão, ganhando-se efeito escala. Vejamos, então, o atual enquadramento legal da figura do juiz-presidente nesta jurisdição.

Em 9 de julho de 2013, o CSTAF deliberou dividir o território da jurisdição administrativa e fiscal em quatro zonas, para efeitos de gestão dos tribunais, atribuindo a cada uma dessas zonas um único presidente, nos termos do quadro seguinte, sendo, por esse efeito, a presidência dos tribunais, desde então, exercida por quatro juízes presidentes, atualmente todos com a categoria de Juiz Desembargador⁵⁴.

⁵³ Sobre esta matéria, cf. Boaventura de Sousa Santos & Gomes (coord) (2006a, 2006b).

⁵⁴ Cf. Deliberação do CSTAF, de 29 de outubro de 2013, publicada na Parte D- Diário da República, 2ª Série, n.º229, de 26 de novembro de 2013 e Deliberação do CSTAF, de 1 de julho de 2014, publicada no Diário da República, 2ª Série, n.º132, de 11 de julho de 2014.

Figura 3 – Zonas para efeitos de gestão e presidências⁵⁵



Nos termos do disposto no artigo 9.º, n.º 4, do ETAF, os presidentes dos tribunais administrativos e fiscais são nomeados pelo Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais (CSTAF) “*para um mandato de três anos⁵⁶, que pode ser renovado por uma só vez, mediante avaliação favorável, resultante de auditoria sobre os termos em que foram exercidos os poderes de gestão do movimento processual do tribunal, a realizar por entidade externa, designada para o efeito pelo Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais*”⁵⁷.

⁵⁵ Só com a deliberação do CSTAF de 3 de março de 2015, as Zonas Lisboa e Ilhas e Sul assumiram tal nomenclatura. Até lá, denominaram-se zona Sul 1 e zona Sul 2, respetivamente.

⁵⁶ Na redação inicial, os presidentes dos TAF eram nomeados para mandatos de cinco anos (cf. artigo 43.º na redação originária do ETAF).

⁵⁷ No mesmo sentido, cf. artigo 43.º, n.º 1 e 2, do ETAF.

Os requisitos para o exercício do cargo de Juiz Presidente: a formação apenas exigida 12 anos depois da entrada em vigor da reforma

Quanto aos requisitos legais para o exercício de funções, os presidentes dos TAF são nomeados *"de entre juízes que a) exerçam funções efetivas como juízes desembargadores e possuam classificação não inferior a Bom com distinção; ou b) exerçam funções efetivas como juízes de Direito e possuam 10 anos de serviço efetivo nos tribunais administrativos e classificação não inferior a Bom com distinção"*⁵⁸. A atual redação do artigo 9º n.º5 do ETAF, dada pelo Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de outubro, determina, ainda, que *"o exercício de funções de presidente dos tribunais administrativos de círculo com mais de três juízes, pressupõe habilitação prévia com curso de formação próprio ministrado pelo Centro de Estudos Judiciários, com identificação das respetivas áreas de competência, nos termos a definir por portaria do membro do Governo responsável pela área da justiça, que aprova o respetivo regulamento"*. Esse regulamento, de acordo com o disposto no n.º 4 do artigo 43.º do ETAF, deve incluir as seguintes áreas de competências: a) organização e atividade administrativa; b) organização do sistema judicial e administração do tribunal; c) gestão do tribunal e gestão processual; d) simplificação e agilização processuais; e) avaliação e planeamento; f) gestão de recursos humanos e liderança; g) gestão dos recursos orçamentais, materiais e tecnológicos; h) informação e conhecimento; i) qualidade, inovação e modernização.

O regulamento, a que alude aquele normativo, foi aprovado pela Portaria n.º 46/2017, de 31 de janeiro, e é comum a todas as entidades com competência de gestão dos tribunais de primeira instância, seja da jurisdição comum (presidente do tribunal, magistrado coordenador, administrador judiciário), seja da jurisdição administrativa e fiscal, estabelecendo, assim, um paralelismo, no campo da formação gestionária, entre as duas jurisdições. O que significa que, só passados mais de doze anos sobre a entrada em vigor da reforma que criou a figura de juiz presidente com poderes idênticos aos que atualmente mantém, é que a lei exige formação prévia específica para o exercício daquelas funções; nunca constituindo requisito para a nomeação como juiz presidente

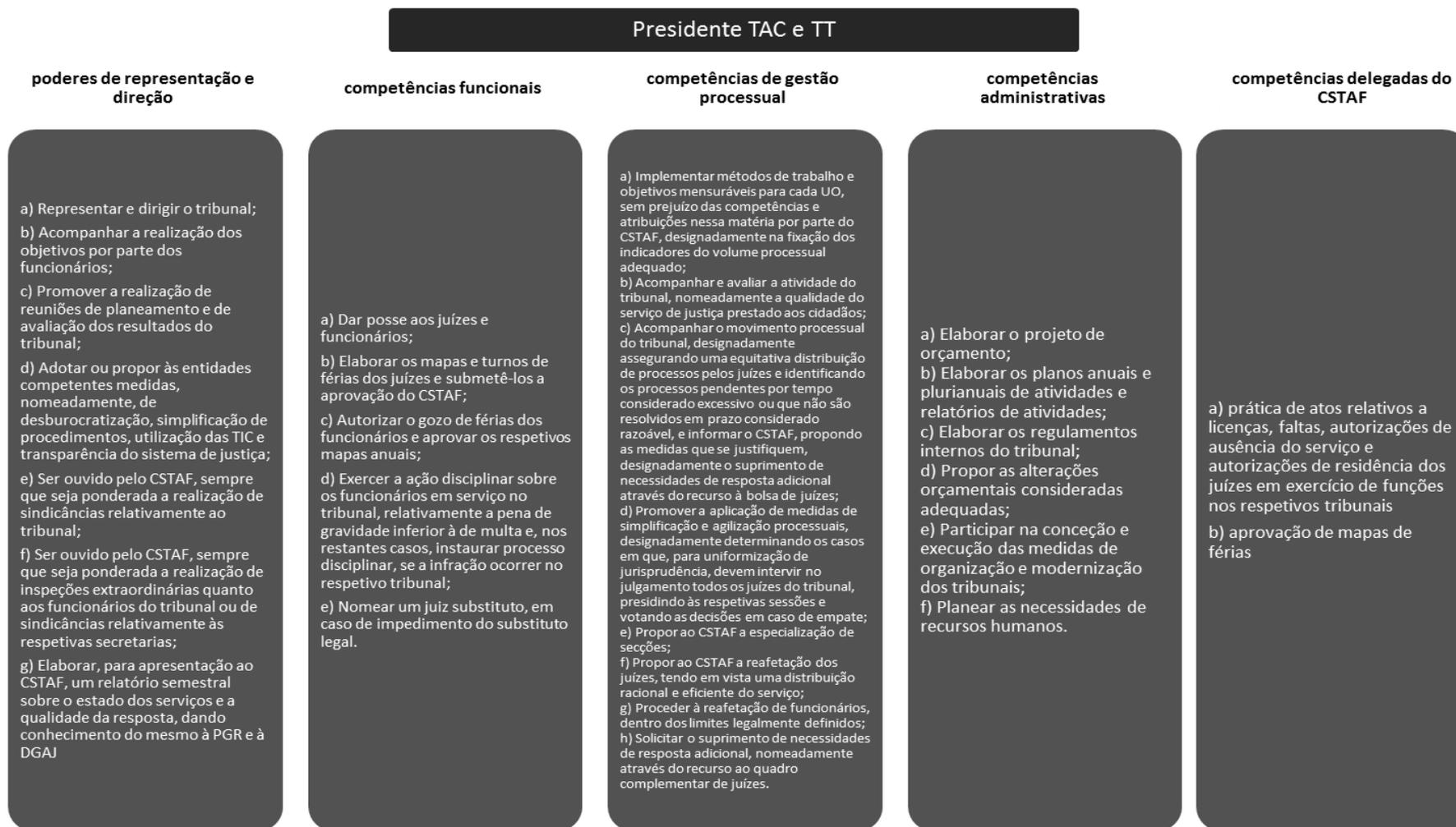
⁵⁸ Cf. artigo 43.º, n.º 3, do ETAF. A atual redação foi dada pelo Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de outubro. Até então, previa-se que os presidentes dos TAF seriam nomeados de entre juízes com a categoria de conselheiro ou de desembargador (cf. artigo 43.º, n.º 2, do ETAF, na redação dada pela Lei n.º 107-D/2003, de 31 de dezembro).

(incluindo dos que exercem atualmente essas funções) a frequência de qualquer curso ou ação de formação. Esta ausência deve ser encarada, não só como uma fragilidade e uma má prática do processo de reforma, mas também como fator de desvalorização da própria inovação.

Como se evidencia na Figura 4, aos presidentes dos TAF a lei conferiu, além das competências delegadas do CSTAF, quatro tipos de competências: a) as relacionadas com os poderes de representação e direção do tribunal; b) competências funcionais; c) competências de gestão processual; e d) competências administrativas⁵⁹.

⁵⁹ Cf. artigo 43.º-A do ETAF.

Figura 4 – Competências do Presidente dos TAC e TT



O exercício, na prática, das competências do Juiz Presidente

A lei confere, assim, ao Juiz Presidente um leque alargado de competências, dando alguns passos na criação de condições suscetíveis de contribuir para uma gestão integrada e de maior proximidade dos tribunais administrativos e fiscais de primeira instância. A questão principal, independentemente de um eventual alargamento das competências desta figura profissional, é, ainda antes, a concretização prática das atuais. E a ponderação por uma alteração não deve ocorrer sem que haja, antes, a sedimentação das atuais competências, tanto mais que o atual modelo de escala alargada é recente. Como acima já referimos, o exercício, na prática, das competências gestionárias de órgãos locais é sempre condicionado pelo modelo de administração e gestão dos tribunais, obrigando esses órgãos a lidar com a rede complexa de distribuição de competências entre os órgãos centrais executivos (DGPJ, DGAJ, IGFEJ), os órgãos de gestão das profissões (CSTAF, COJ) e, em certa medida dependendo do modelo, os órgãos de gestão do Ministério Público (CSMP e PGR). Esse condicionamento será tanto maior quanto menor forem as competências gestionárias próprias ou delegadas dos órgãos locais. No caso dos juízes presidentes, esse condicionalismo pode ser mais ou menos mimetizado nas relações entre o JP e os diferentes corpos profissionais, dependendo, não só das competências que a lei lhe atribua, mas também da forma com as mesmas sejam, na prática, exercidas.

O trabalho de campo realizado leva-nos a concluir que há diferentes leituras, quer quanto à concretização do atual quadro legal de competências do juiz presidente, quer quanto ao papel gestor que a lei lhe deve atribuir, isto é, quanto aos limites das suas competências, sobretudo no confronto com a interpretação dos princípios do juiz natural e da independência do juiz. A perceção dos atores judiciais sobre o papel e as competências do JP, de que se apresentam a seguir alguns excertos, assentaram, entre outros, em três principais dimensões: execução das deliberações do CSTAF quanto às prioridades de gestão processual; orientações do JP às unidades orgânicas, designadamente, definindo prioridades na execução das tarefas; e quanto a procedimentos com impacto na gestão do volume processual. Por exemplo, quanto à execução das deliberações do CSTAF, no que respeita aos processos entrados

anteriores a 2004, há tribunais onde o respetivo Juiz Presidente deu provimento para que os mesmos fossem concluídos durante o ano de 2016 e, não o sendo, para que os juízes fundamentassem porque não o fizeram. Vários juízes não tendo cumprido o despacho, também nada disseram quanto às razões do não cumprimento, considerando que essa avaliação apenas deve ser feita em sede de inspeção.

Os seguintes depoimentos dão conta dessas diferentes perceções (a indicação de um número alargado de excertos tem como objetivo evidenciar essa diversidade), devendo dizer-se que foi possível identificar algumas divergências também entre os próprios juízes presidentes embora, em regra, tendam a perceber as suas funções, sempre que interagem com os juízes do tribunal, muito assentes na ideia de persuasão.

É como se fosse uma magistratura de influência (...). Faltam poderes para distribuir processos, para decidir que juízes é que vão resolver que processos e talvez para poder dizer a um juiz que não pode fazer mais nada antes de resolver um processo. Em alguns tribunais houve intervenção do juiz presidente na distribuição de tarefas entre funcionários. Noutros não. Se dermos mais poderes de gestão aos juízes presidentes isto pode correr melhor? Não tenho a certeza disso. Eu gosto de sistemas que funcionem bem independentemente das pessoas que estão à frente do sistema (...). Há juízes que têm interpretações diferentes da lei relativamente ao papel do juiz presidente. Há juízes que aceitam que o juiz presidente faça reuniões para se encontrar um entendimento único. Há juízes que não aceitam. Esta questão dos entendimentos diferentes não se prende apenas com decisões diferentes dentro do mesmo tribunal para o exterior. Às vezes tem a ver com o procedimento e pode determinar diferenças no funcionamento da secretaria. Por exemplo, saber quais são os requisitos para uma notificação se considerar válida e eficaz. E há juízes que não aceitam que o juiz presidente tenha qualquer intervenção nesta matéria (Ent.1).

A anterior redação do artigo 43.º do ETAF era mais abrangente. Eliminaram, em 2015, o segmento que dizia que o juiz presidente devia zelar pelo andamento dos processos (Ent.21).

Cria uma certa pressão, mas em concreto, as funções são uma mão cheia de nada. (Ent.24).

O juiz presidente serve de ponte entre os Juízes e o Conselho Superior dos TAF. Em específico, o juiz presidente que está atualmente em funções preocupa-se, é interventivo e atende às solicitações e pedidos feitos pelos juízes. É o nosso interlocutor. O juiz presidente é uma "mais-valia", que não

pressiona. Aconselha, relativamente a alguma questão de um qualquer processo e procura auxiliar na busca de uma solução (Ent. 25).

Sou completamente contra a atribuição de funções ao Senhor Juiz Presidente idênticas às dos tribunais comuns (Ent.24).

Os órgãos de gestão têm de dizer o que os funcionários fazem e como organizam a secção, por antiguidade de processos e ou por processos urgentes. (Ent. 27).

Nós não sabemos quais são as suas competências (Ent. 82).

Mas há um princípio do juiz natural que ele tem sempre que respeitar. Neste momento, na jurisdição comum, há uma discussão sobre os poderes do juiz presidente na reafectação de processos, dado que a lei tem uma válvula "salvo nos casos de conveniência de serviço". A distribuição e redistribuição tem sempre que ser aleatória. (Ent. 80).

Não concordo que a lei atribua mais poderes ao juiz presidente. (Ent. 77).

O juiz presidente deveria ser quem manda na organização do tribunal. (Ent.75).

O nosso juiz presidente não nos impõe nada. Não há ingerência. Apenas transmite as orientações do Conselho. (Ent. 80).

A função do juiz presidente varia de pessoa para pessoa. Quando entrei no TAF de ..., se não fosse o juiz presidente da altura, tinha-me ido embora, porque a formação de 2 meses que recebi não foi suficiente. Deve ter uma função de apoio e amparo. Mas, pode existir o risco de perda de autoridade dos magistrados, sendo que os funcionários pensam que "o juiz presidente é chefe dos juizes (Ent.107).

O juiz presidente deve ser agregador e gestor. (Ent.115).

Aceito que o juiz presidente possa mandar parar a distribuição com concordância do magistrado, num caso concreto, numa decisão de gestão. (Ent. 113).

O juiz presidente não pode fazer muito porque o Conselho não o permite. O juiz presidente já procurou que não fossem concluídos processos

posteriores a 2015 e não conseguiu por falta de aprovação do Conselho (Ent. 138).

Ele pode suspender a distribuição, mas apenas por um período de tempo muito curto (...). O juiz presidente deveria ter funções estritamente administrativas e não funções relacionadas com o mérito do trabalho do juiz. Isso cria muita ambiguidade (Ent. 131).

Apenas pode ser colocado em causa o princípio da independência do juiz quando o juiz presidente interfere num caso concreto (Ent. 134).

As prerrogativas que lhes estão confiadas não são exercidas. (Ent. 164).

Não notei melhorias nenhuma com os novos juiz presidente a não ser uma tentativa de priorização dos processos mais antigos (Ent. 163).

Este modelo é bom, mas o Juiz Presidente devia ser um Juiz Conselheiro. Eu já tive essa experiência e comprovei que no topo da carreira os juízes têm mais adequação a desempenhar estas funções. Não estão tão preocupados com a carreira. (Ent. 200).

Eu oponho-me a presidências que coloquem em causa o princípio do juiz natural e isto já aconteceu. O juiz presidente não pode ter quaisquer competências jurisdicionais. Por outro lado, o Juiz Presidente não pode questionar o juiz acerca do número de processos que decidiu. (Ent. 201).

O Conselho Superior é o órgão competente para a gestão. (...) A estatística chega ao Conselho de três em três meses e, portanto, se houver alguma situação que chame a atenção, o Conselho intervém. As competências do juiz presidente têm que ser mais clarificadas. (Ent. 200).

O Juiz Presidente deve presidir e administrar o tribunal e não os juízes. Nós não podemos estar sujeitos a qualquer interferência à nossa independência. Quando estamos a falar da jurisdição, não pode haver zonas cinzentas. (Ent. 198).

Se o Conselho perceber que o contencioso de um tribunal justifica que, por exemplo, deve haver um juiz afeto a determinados processos, pode fazê-lo, mas isso sai completamente da competência do Juiz Presidente. Todos conhecemos presidências musculadas e eu já senti alguma pressão. O juiz presidente não pode mudar os magistrados. (Ent. 201).

O Juiz Presidente não pode controlar horários, nem agendas. As inspeções têm início com uma conversa com juiz presidente, o que eu considero errado. (Ent. 200).

O Juiz Presidente deve ser alguém que nos ajuda a ultrapassar dificuldades (Ent. 199).

Prevalece a ideia de uma função de “fazer pontes”, de persuasão, de orientação do trabalho da secretaria, de acompanhamento/levantamento do volume processual. Contudo, a lei confere ao JP a adoção de medidas tendo em vista “promover a aplicação de medidas de simplificação e agilização processuais” ou que permitam “adotar ou propor às entidades competentes medidas, nomeadamente, de desburocratização, simplificação de procedimentos, utilização das tecnologias de informação e transparência do sistema de justiça”. Naturalmente que as medidas tomadas, tendo em vista esses objetivos, terão impacto em procedimentos e práticas, quer da unidade orgânica, quer da relação entre esta e o juiz e, conseqüentemente, no desempenho funcional do tribunal.

O ETAF, tal como a lei enquadradora da reforma do mapa judiciário, utiliza conceitos abertos, que, sem um amplo debate e orientações mais específicas, designadamente dos respetivos Conselhos, torna difícil concretizar e leva a que, por um lado, haja omissão de atuação, tornando inócuas ou pouco eficazes as competências legais, e, por outro, que haja atuações diferenciadas. E, de um ponto de vista da eficiência do sistema e da igualdade de tratamento, quer dos atores judiciais, quer dos intervenientes processuais, essas diferenças não devem ocorrer, sem que se verifiquem especificidades que as justifiquem. O exercício de competências gestionárias, como outras, implica sempre alguma margem de discricionariedade e tem que comportar flexibilidade, mas não se pode converter num exercício muito dependente da *leitura que cada um faça da lei*. E as boas práticas devem ser refletidas, valorizadas e disseminadas.

O caminho que está a ser feito, quer no âmbito da reforma do mapa judiciário, quer no exercício de funções de juízes presidentes dos tribunais administrativos e fiscais, se trazido para o debate e se devidamente refletido, pelo poder judicial e pelo poder executivo e no quadro da formação no CEJ, quer dos juízes presidentes, quer dos próprios juízes, irá permitir melhor definir e consolidar o exercício efetivo dessas

funções. A experiência dos juízes presidentes dos tribunais da relação da jurisdição comum deve também ser trazida para o debate. O importante é que esse debate ocorra efetivamente e que os órgãos de gestão da justiça, a nível central, o CSTAF e o Ministério da Justiça, tenham um papel central nessa dinamização. Naturalmente que haverá sempre pontos de tensão, questões que se poderão levantar, incluindo em sede judicial. Mas é, também, preciso encarar todas estas ocorrências com normalidade, dado que estamos perante inovações funcionais, estranhas ao tradicional modelo de organização e funcionamento dos tribunais e, conseqüentemente, à cultura judiciária dominante.

A fixação de objetivos para os tribunais

Há uma matéria específica - fixação de objetivos- relativamente à qual talvez seja necessária alguma clarificação legal e ou uma posição expressa do CSTAF. Como resulta dos depoimentos abaixo, parece existir, por parte de alguns atores, a percepção de que o JP pode ou deveria fixar objetivos para o tribunal.

A lei podia dar mais poderes ao juiz presidente na intervenção processual. Penso que o JP poderia dizer ao juiz, de forma mais clara para que não haja equívocos, para andar com os processos. E há muitas manobras dilatórias por parte dos juízes. Faltam também os meios para implementar os poderes. Por exemplo, em matéria de fixação de objetivos. (Ent.3).

O juiz presidente pode fixar objetivos mediante provimentos. No entanto, se não cumprirem os provimentos não existe qualquer tipo de sanção. (Ent. 138).

A emissão desses provimentos é uma forma de interferir no trabalho do juiz. (Ent. 139).

Na verdade, o ETAF atribui ao CSTAF, como constitucionalmente deveria, competência para fixar *"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"* (cf. artigo 74º do ETAF). E atribui ao juiz presidente do tribunal competência para *"implementar métodos de trabalho e objetivos mensuráveis para cada unidade de processos, sem prejuízo das competências e atribuições nessa matéria por parte do CSTAF, designadamente na fixação dos indicadores do volume processual adequado"*

e "para acompanhar a realização dos objetivos fixados para os serviços do tribunal por parte dos funcionários" (cf. artigo 43º-A do ETAF).

Em primeiro lugar, a lei não é clara, neste último normativo, no que respeita à definição de quem fixa os objetivos aí referidos. Em segundo lugar, e ao contrário do que está previsto para a jurisdição comum, não existe uma previsão legal expressa quanto à definição de objetivos para o tribunal no seu todo, mas apenas para o trabalho a desenvolver pela secretaria, embora não sendo claro como eles são fixados. Ora, a fixação de objetivos para o trabalho da secretaria (por exemplo, tirar prazos em x tempo, cumprir os despachos em x dias, etc.) pode ter impacto reduzido na eficiência do tribunal (como está a ocorrer nesta jurisdição, muitos processos saem da secretaria para pararem no gabinete do juiz). Os objetivos para cada corpo profissional têm, por isso, que ser interligados com os objetivos para o tribunal no seu todo (por exemplo, decidir anualmente um determinado número de processos). É que para a tramitação dos processos, isto é, para a produção dos resultados, contribui a ação de vários atores, em especial de funcionários e juizes.

Resulta, assim, do exposto que a fixação de objetivos gerais para os tribunais administrativos e fiscais (concretizáveis, por exemplo, na definição de um número de decisões de mérito equivalente à média do tribunal, como nos foi referido ter sido decidido para alguns tribunais) pode efetivamente ser inócua, quer do ponto de vista do seu cumprimento, quer do desenvolvimento de qualquer ação em caso de não cumprimento. Mas, sendo inócua, terá um efeito perverso: pode provocar tensão desnecessária, sem qualquer resultado de eficiência, nas relações entre o JP e os juizes do tribunal. A técnica legislativa nesta matéria, de conceitos muito abertos - que pode não ser a mais adequada - exige, por parte do poder judicial, em colaboração com o poder executivo, orientações claras, que permitam eficiência e transparência na sua implementação, e diminuam o campo de tensão. Deve, por isso, ser aprofundada a reflexão, no quadro do CSTAF e em articulação com o Ministério da Justiça (atento o modelo de repartição de competências gestionárias acima referido), sobre a concretização das competências do juiz presidente em geral e, em especial, sobre quem e quais os critérios que devem presidir à fixação de objetivos para cada tribunal e qual o papel do juiz presidente nessa matéria.

Clarificações gestionárias

Mas, é importante não perder de vista que, quer a contingentação processual, quer a definição de objetivos para o tribunal, tem que ter em conta, as seguintes variáveis. A primeira é o tipo de litigação prevalecente num dado tribunal. Facilmente se compreende que se o referencial for determinado apenas pelo número de processos pode ter dois efeitos perversos: 1) coloca em desigualdade magistrados a desempenharem funções em tribunais em que o tipo de ações prevalecente é mais complexo; 2) leva a que os magistrados tendam a tramitar os processos mais simples, aumentando a morosidade nos processos mais complexos, muitas vezes, aqueles que mais impacto têm na vida das pessoas e das empresas (mais adiante voltaremos a esta questão e veremos que é isso que está a ocorrer nesta jurisdição induzida pela preocupação de os juízes corresponderem ao que julgam ser valorizado pela inspeção: conclusão mensal de um determinado número de sentenças). O que significa que a contingentação e a definição de objetivos para o tribunal têm que atender à estrutura da litigação, quer em geral, quer especificamente para cada tribunal, neste caso incluindo outros fatores, e esses indicadores devem ser anualmente revistos⁶⁰. A segunda variável é que esses objetivos têm que ser flexíveis de modo a acomodarem as dinâmicas da procura, seja em termos de quantidade, seja de especial complexidade, o que obriga a um acompanhamento e capacidade de intervenção imediata, seja pelo Conselho, se essa for uma competência reservada, seja pelo JP.

Especial clarificação das competências do JP deve, ainda, ser feita, no que respeita à possibilidade de dar orientações com impacto direto, não só na gestão do volume processual do tribunal, mas também na gestão processual do juiz titular do processo. Por exemplo, em alguns tribunais foi referido que o Juiz Presidente deu orientações para que não fossem agendados julgamentos, a não ser em determinados processos, designadamente os urgentes, de modo a que os juízes pudessem despachar mais celeremente os processos pendentes nos gabinetes. Mas, esta questão, pode ser colocada, em geral, relativamente a todas as recomendações/orientações, ainda que

⁶⁰ Para mais desenvolvimentos sobre esta temática, cf., do Observatório Permanente da Justiça, *Os actos e os tempos dos juízes: contributos para a construção de indicadores de distribuição processual nos juízos cíveis* (Boaventura de Sousa Santos & Gomes (coord), 2005),

emanadas do CSTAF, que determinam a prioridade de tramitação dos processos. A fronteira com a autonomia de gestão processual, por parte do juiz titular, é ténue. Deve, por isso, ser clarificada. Até porque, como resulta do depoimento seguinte, essas orientações, quando dadas pelo JP, são, por vários dos juízes entrevistados, entendidas para lá do limite das suas competências:

Concordo com a figura com esta ressalva. É importante libertar os juízes para aquilo que é a sua função jurisdicional, que é julgar. O juiz não tem que se preocupar com as questões burocráticas. Desde que o juiz presidente se restrinja a essas funções. O juiz presidente é como se fosse um governador civil do CSTAF. (...) Nos meus processos mando eu. Nunca poderá o juiz presidente vir dizer para fazer desta ou daquela maneira. (...) Por exemplo, se eu digo "notifique", o funcionário tem que notificar. Não pode vir o Juiz Presidente dizer que têm que dar prioridade à junção dos papéis e não às notificações, como já aconteceu porque a secretaria tinha a junção de papéis atrasada. Tem que se fazer as coisas com ponderação. Vamos imaginar que eu dou uma sentença e que não há notificação. O advogado tem logo acesso no SITAF. Tomando logo conhecimento podem vir com requerimentos que deixam o juiz perplexo, criam barulho e complexidade no processo, desigualdade de armas entre as partes, porque um acaba por ter mais tempo do que a outra parte para recorrer. Tem que haver ponderação. Se não há esse equilíbrio, de um lado está o Juiz Presidente e de outro lado está o Conselho e isso gera um grande problema para o juiz. É um Juiz contra uma instituição. Seria o primeiro/a a sindicalizar-me numa associação que denunciasses isto. (Ent. 5).

Apesar de existir um maior consenso quanto às competências gestionárias do JP, com impacto no funcionamento da secretaria, há, como adiante se verá, também nessa matéria, interpretações diferenciadas sobre se elas podem contrariar indicações do juiz titular dos processos, mas, sobretudo, não havendo orientações gerais, elas conduzem a práticas diferenciadas, mesmo dentro do mesmo tribunal, o que deve ser encarado como um fator de ineficiência.

O sistema judicial português, seguindo tendências da experiência comparada e recomendações internacionais, criou a figura do juiz presidente, permitindo alguma desconcentração dos poderes de gestão, supervisão e de coordenação da atividade dos tribunais dando, assim, passos importantes na direção de uma gestão integrada e de proximidade, que pode trazer eficiência ao sistema de justiça. Mas, o maior ou menor êxito da concretização dessa aposta, em si mesma complexa, como acima se

evidenciou, depende da verificação de um conjunto de condições, para cuja verificação se exige uma clara aposta da política pública de justiça nesta figura.

Essa aposta deve implicar, entre outras medidas: 1) a definição de orientações (se necessário na própria lei), como acima referido, que permitam clarificar as competências do juiz presidente; 2) a fixação, pelo CSTAF e pelo Ministério da Justiça, de objetivos para os tribunais; 3) a definição, pelo CSTAF, de critérios de recrutamento exigentes para o exercício de funções de juiz presidente; 4) formação prévia adequada; 5) a criação de condições práticas para o exercício funcional, designadamente, prevendo um apoio administrativo mínimo; 6) a disponibilização de ferramentas eletrónicas de gestão processual.

3. As secretarias dos tribunais administrativos e fiscais

Em 2008 foi realizado, no âmbito do OPJ, um estudo intitulado "*Para um novo Judiciário: qualidade e eficiência na gestão dos processos cíveis*" (Boaventura de Sousa Santos & Gomes (coord), 2008), em que a secretaria, em especial a secção de processos, assumiram o *status* de unidade analítica base do trabalho⁶¹. Quase dez anos depois, identificamos, neste estudo, muitas similitudes com o funcionamento das secretarias de então, o que evidencia as dificuldades do sistema de justiça em se adaptar à mudança e às exigências sociais. O funcionamento dos tribunais, quer da jurisdição comum, quer da jurisdição administrativa e fiscal, tem nas secções de processo o principal *pivot* da tramitação processual. É a secção de processos que, designadamente, dá a *forma de processo* aos documentos recebidos na secção central, encaminha os despachos para as partes ou para outros organismos e gere o fluxo de papéis para o juiz, praticando atos que impulsionam a tramitação do processo e abrindo conclusão sempre que o processo careça de intervenção do juiz (para responder a requerimentos das partes, para promover o impulso processual, para marcar diligências e audiências, para decisão, etc.). Acresce que a lei processual e a prática judiciária têm vindo, paulatinamente, a atribuir às secções de processo algumas competências oficiosas para atos de mero expediente. Há muito que esta discussão sem vem fazendo entre nós de modo a evitar a sobrecarga (desnecessária) do trabalho dos juizes com atos de mero expediente⁶². O artigo 5º do Decreto-Lei n.º 325/2003, de 29 de dezembro, define a organização das secretarias dos tribunais administrativos e fiscais que "*compreendem uma secção central, coordenada por um escrivão de direito, e uma secção de processos, constituída por unidades orgânicas igualmente coordenadas por um escrivão de direito*".

⁶¹ Para além deste trabalho, ver, igualmente do OPJ, A gestão nos tribunais: um olhar sobre a experiência das comarcas piloto (Boaventura de Sousa Santos & Gomes (coord), 2010).

⁶² No estudo realizado pelo OPJ, em 2005, *Os actos e os tempos dos juizes: contributos para a construção de indicadores da distribuição processual nos juízos cíveis*, já podia ler-se: "É opinião geral que os magistrados judiciais dos juízos cíveis despendem grande parte do seu tempo de trabalho na realização de despachos de mero expediente. Apesar de ter havido um esforço na lei processual para reduzir a intervenção do juiz no processo cível, a opinião dos operadores judiciais é de que essa alteração não teve os efeitos pretendidos" (Santos et al., 2005: 242).

Mais à frente, refletiremos sobre a organização das secretarias. Centremo-nos, de seguida, nas questões evidenciadas quanto ao funcionamento das secretarias.

3.1. A prática de atos oficiosamente pela unidade orgânica

Como já referimos, tal como ocorre na jurisdição comum, também no âmbito da jurisdição administrativa e fiscal se tem vindo a assistir à transferência para a secção de processos de competências para a prática de alguns atos de mero expediente, como resulta de alguns dos depoimentos de atores judiciais entrevistados.

Havia requerimentos que chegavam e iam ao juiz e agora já se responde de forma oficiosa, não é necessário ir ao juiz, como, por exemplo, verificar se os processos têm procuração e taxa de justiça paga, responder a requerimentos a perguntar sobre o estado do processo, renúncia ao mandato. E os juízes aceitaram. Mas, isto tem consequências ao nível do acréscimo de trabalho para os escrivães. Nós sabemos que não se pode receber o processo se não tiver a procuração e a taxa de justiça paga, mas este aspeto é da responsabilidade da secção central. E nós recebemos aqui dezenas de processos sem procuração e sem taxa de justiça. (Ent. 186)

- Nós tivemos agora a indicação para passar a fazer muita coisa, que aqui não se fazia, e que agora é para fazer oficiosamente, já não vai ao senhor magistrado. Tivemos indicações do juiz presidente, numa reunião, para fazer oficiosamente, isto é, sem despacho. (Ent. 189)

Eu dei orientações por escrito aos funcionários para cumprirem oficiosamente certos tipos de atos, p. ex. a notificação à contraparte. (Ent. 100)

Eu tornei certos atos oficiosos, como, por exemplo, a notificação de junção de documentos ou a notificação da contestação. Trata-se de atos que não exigem uma ponderação do magistrado e não deveria ser necessário passar por despacho. Não existe qualquer provimento a ordenar que fossem adotados estes mecanismos, é tudo feito à base de uma ideia de colaboração nossa (Ent.114).

Fazemos muita coisa oficiosamente, no administrativo. (Ent. 167)

Há muito trabalho que fazemos oficiosamente e que na outra unidade tem que passar pelos juízes, porque não aceitam que a unidade possa oficiosamente praticar esses atos. (Ent. 121)

Também acabamos por fazer muita coisa oficiosamente (no fiscal). Mas, isso depende muito do juiz presidente. Temos um provimento para não abrir conclusão para tudo. Diz genericamente o que podemos fazer oficiosamente. (Ent. 170)

Mas, nem todos os juízes o permitem. Eu tenho uma juíza que não o permite. Por exemplo, depois de notificar as partes para alegações escritas, o processo deveria ir oficiosamente para parecer ao MP. Há uma juíza que exige que o processo vá primeiro para ela. O processo tem que ir sempre a ela. O provimento do juiz presidente diz "salvo se o titular do processo determinar de forma diferente". Por isso, ela decide. (Ent. 172)

A prática de atos de mero expediente, oficiosamente pela secção de processos, deve ser, em regra, considerada como indutora de eficiência na tramitação processual: o processo avança mais rapidamente e retira trabalho ao juiz. Deve, por isso, ser incentivada, constituindo matéria de reflexão para que haja uniformização quanto aos atos que a secretaria pode oficiosamente praticar, sem necessidade de despacho do juiz.

Resulta do trabalho de campo que não há uniformização de procedimentos quanto a esta matéria, com divergências dentro do mesmo tribunal. O que evidencia a necessidade de orientações claras - de regulamentação se necessário - ou por parte do CSTAF. Uma vez clarificados os atos que podem ser praticados oficiosamente pela unidade de processos, a sua prática, para todos os tribunais, não deve depender da maior ou menor pró-atividade do juiz presidente ou da aceitação ou não do juiz titular do processo. Apenas a exceção deve ser casuística, determinada por despacho do juiz presidente quando particularidades de determinada unidade orgânica o desaconselhem.

Como já amplamente foi referido, a lei atribui aos juízes presidentes, entre outras, competências de gestão processual, o acompanhamento funcional e a implementação de métodos de trabalho nas unidades orgânicas. Essas competências permitem uma gestão de proximidade, definindo e testando métodos de trabalho adequados e podem ter grande potencial de eficiência se devidamente articuladas com os objetivos do tribunal - porque é o todo que tem que ser eficiente. No que respeita às secretarias, as competências do juiz presidente têm, ainda, que se articular com as

competências atribuídas ao secretário, designadamente no âmbito da direção dos serviços da secretaria e de coordenação das atividades da secção central e da secção de processos, embora a lei também atribua ao secretário as funções de *"coadjuvar o presidente do tribunal no exercício das suas competências em matéria administrativa, bem como exercer as funções, próprias ou delegadas, que a lei comete aos administradores dos tribunais, designadamente nos seguintes domínios: gestão de instalações e equipamentos; gestão de recursos humanos não integrados na carreira dos oficiais de justiça; gestão orçamental e realização de despesa"* (cf. artigo 6, n.º 2º do Decreto-Lei n.º 325/2003, de 29 de dezembro). A figura do administrador do tribunal, para os tribunais administrativos e fiscais, nunca foi criada e também não nos parece que se justifique, considerando o atual número destes tribunais, embora essa necessidade tenha sido referida pelos juízes presidentes. Apesar de apenas em um dos tribunais termos identificado alguma tensão entre as funções do secretário e do juiz presidente, atendendo a que se trata de um diploma de 2003, elaborado no quadro da discussão sobre a figura do administrador dos tribunais, que nunca chegou a ser desenvolvida, as competências do secretário devem também ser clarificadas em confronto com as competências do juiz presidente. A lei não deve criar sobreposições de competências ou contribuir para a confusão na sua leitura, de tal modo que, no seu exercício concreto, se crie a dúvida sobre quais as competências de uns e de outros corpos profissionais. Esta situação é geradora de tensões e de ineficiência.

Além dos constrangimentos já identificados, a ação dos juízes presidentes está também sujeita ao enquadramento legal, quer da organização das secretarias, quer dos limites de mobilidade inerentes aos conteúdos funcionais dos funcionários judiciais. Voltaremos a estas questões mais adiante. Vejamos, em primeiro lugar, como é percecionado, pelos próprios atores, o funcionamento das secretarias, quer dentro da própria unidade orgânica, quer na sua relação com o juiz.

Algumas incompreensões funcionais

Uma primeira perceção a realçar, que emergiu das opiniões expressas em alguns tribunais onde se realizou trabalho de campo - não em todos os tribunais - é a de algumas incompreensões funcionais entre a unidade orgânica e o juiz. Uma questão

destacou-se como principal foco desse desencontro: alguns juízes entendem que precisam de *apoio administrativo* e os funcionários consideram que o seu conteúdo funcional não lhes permite dar esse apoio. Em parte, esses *desentendimentos funcionais* resultam de constrangimentos das plataformas informáticas, designadamente no que respeita à interação entre a unidade orgânica e o juiz através de fluxos, que, uma vez resolvidos, permitirão uma relação funcional mais normalizada.

Aqui os funcionários trabalham para todos os juízes, afetos a tarefas específicas. Não há uma colaboração estreita entre os funcionários e os juízes (...). Não sinto que exista uma ideia de equipa. As coisas não estão bem articuladas com os funcionários. Não trabalhamos todos para o mesmo. Há uma grande dificuldade em criar objetivos por essa razão. (Ent. 110).

Não vejo que tipo de apoio é que os juízes precisem (...). A única coisa que têm que imprimir são os seus próprios despachos. (Ent. 173)

As coisas aqui não funcionam com os magistrados. No judicial, a secção e o juiz trabalham em conjunto. Aqui há uma luta constante. Há sempre queixas. E às vezes sinto-me uma empregada doméstica e não uma oficial de justiça. Não se dignam a ajudar a procurar um processo. Não há colaboração. E eu tenho que andar à procura de um processo num gabinete com 600 processos, sem nenhuma organização. (Ent. 170)

É muito importante a existência de colaboração entre os funcionários e os magistrados como forma de fazer frente à elevada pendência existente no tribunal. (Ent. 91)

Nós perdemos muito tempo dentro dos gabinetes dos juízes à procura de processos. (Ent. 93)

É uma pressão muito grande. Os juízes mandam emails a pedir coisas nos processos. E podem ser coisas com prazos para aquele dia. Se eu não abro logo o email e não dou cumprimento é um problema. Eu até prefiro que eles mandem emails, porque se ligassem não fazia outra coisa senão estar ao telefone com eles. (Ent. 96)

No tribunal não existe uma ideia de equipa. As coisas não estão bem articuladas com os funcionários. Não trabalhamos todos para o mesmo. (Ent. 108)

Agora não temos nenhum apoio. E sempre que a unidade faz algum desse trabalho, é um favor que nos faz. (Ent. 161)

3.2. A interação entre a unidade orgânica e o juiz na tramitação dos processos

Um segundo destaque, transversal a todos os tribunais, relaciona-se com a heterogeneidade de procedimentos e de métodos de trabalho no funcionamento das secretarias, incluindo dentro do mesmo tribunal. Desde logo, no que respeita à interação entre a secção de processos e o juiz na tramitação dos processos. Há unidades orgânicas em que tendencialmente um funcionário apoia o juiz na tramitação dos processos em que é titular um ou dois juízes; em outras, todos os funcionários prestam apoio e tramitam os processos de todos os juízes.

Deveria existir um funcionário para cada juiz, com o mesmo conhecimento dos processos. Este modelo não serve. E não permite responsabilização. (Ent. 109)

O trabalho seria mais rentável se existisse um juiz por cada unidade. Trabalhamos com vários juízes na unidade. Embora muitos juízes sugiram a afetação de um funcionário para cada juiz, consideramos que tal não é viável. Como faríamos nas nossas faltas? E depois poderíamos ter situações de desigualdade no volume de trabalho. (Ent. 120)

Todos acabam por trabalhar, na prática, com os juízes de todas as unidades. Trabalho com os juízes todos do tribunal. Na minha unidade orgânica, existem x juízes a receber distribuição e mais x juízes estagiários. (Ent. 127)

Por exemplo, quando um processo de uma unidade desce, regressa à sua unidade orgânica, mas é distribuído por um juiz qualquer, que pode pertencer a outra unidade orgânica diferente. No entanto, o processo pertencerá sempre à unidade primitiva. Todos os funcionários concordaram que seria mais fácil fazer a redistribuição dentro da mesma unidade. Mas, o juiz presidente e os juízes acharam que não, por isso, ficou assim. (Ent. 129)

É confuso, não é? Nem nós ainda entrámos bem nisto. Uma vez que cada uma das unidades orgânicas tem a sua dinâmica e forma de trabalhar, temos que andar a perguntar uns aos outros, por exemplo, quando podem abrir conclusão, por o juiz a quem o processo é distribuído ser de outra unidade orgânica. Tenho que andar a saber como é que aquele juiz quer. (Ent. 128)

Cada funcionário tem um juiz, sendo que há um juiz que trabalha com três funcionários, mas esta distribuição depende do perfil dos funcionários. Há situações em que os funcionários estão ausentes, de atestado médico, durante muito tempo, e nós temos que organizar o trabalho em função de todos esses constrangimentos. (Ent. 186)

As várias redistribuições deram origem a essa situação. (Ent. 173)

Os juízes do fiscal trabalham com as duas unidades (...). Já trabalhei em outros modelos em que, por exemplo, cada juiz trabalhava com alguns funcionários. E funcionava bem. (Ent. 170)

Cada um dos juízes está indexado a uma unidade mas, devido às redistribuições, trabalham com as duas unidades. (Ent. 171)

Funciona bem como estamos. Cada juiz trabalha com um funcionário, embora haja funcionários que têm de trabalhar com mais do que um juiz. Se for sempre o mesmo funcionário a tramitar o processo, há ganhos de eficiência, porque o funcionário conhece bem a tramitação daquele processo. (Ent. 185)

Na nossa organização de trabalho, cada juiz trabalha com um funcionário. À exceção das diligências. Há um juiz que trabalha com três funcionários porque não há funcionários suficientes para ser um por juiz. São necessários mais funcionários, porque os juízes do administrativo têm os gabinetes limpos, sem processos. Não é preciso mais juízes. (Ent. 184)

O correto seria ter um funcionário a trabalhar com um juiz. No administrativo, cada juiz trabalha com um funcionário à exceção de um juiz que trabalha com mais do que um funcionário. (Ent. 200)

Como resulta dos depoimentos acima transcritos, as experiências consideradas mais positivas são aquelas em que se verifica uma relação de trabalho consolidada entre um funcionário e um ou dois juízes. Este método de trabalho também ajuda na especialização dos funcionários em determinadas matérias. É certo que nalguns tribunais, dada a carência de funcionários, não será possível implementar plenamente este método. Contudo, a reorganização do volume processual pendente que se irá propor ajudará a reorientar a relação funcional entre a secção de processos e o juiz.

A apresentação do processo ao juiz

Ainda no âmbito da relação unidade orgânica/juiz emergiu, com relevância, a questão da cadência com que os processos são apresentados ao juiz. Esta é uma questão relevante, não só porque é indutora de maior ou menor eficiência na tramitação processual, mas também porque, em alguns tribunais, constitui um foco de tensão entre juízes e a unidade orgânica. O ritmo da apresentação dos processos para despacho depende, desde logo, do próprio funcionamento da secção. Por exemplo, se a secção não juntar ao processo, no prazo legal, um requerimento certamente que o juiz, quando dele tiver conhecimento, irá sobre ele pronunciar-se com atraso. Mas, o que se quer evidenciar aqui é o quando e como são abertas conclusões e apresentados os processos ao juiz para despacho (seja de mero expediente, seja para marcar diligências, seja para sentença).

Quanto às conclusões, no que diz respeito aos processos urgentes, são abertas todos os dias, sendo que nos restantes processos é aberta uma vez por semana. Se são abertas conclusões em um número superior de processos daquilo que é habitual, cai logo o Carmo e a Trindade. Já existiu um provimento, de um juiz, no sentido de não serem abertas conclusões posteriores a 2013, mas não adiantou muito. Todos os processos conclusos estão no gabinete dos juízes. No entanto, existem unidades em que os próprios funcionários sentem pena de levar mais processos para cima devido à falta de espaço. Não se pode levar tudo, se não eles nem conseguem trabalhar. (Ent. 91)

Só abrimos conclusão uma vez por semana a pedido do juiz. (Ent. 93)

Não é por estarem mais ou menos em dia as conclusões que um juiz deixa de despachar. É preciso fazer uma boa gestão da tiragem dos prazos, das relações com o juiz. (Ent. 92)

Muitas vezes, os gabinetes estão a abarrotar. Ultimamente nem se conseguia lá entrar. Os juízes reclamam quando vai muito ou quando vai pouco. Se eu quisesse, punha lá os processos todos num instante. Tirava num instante os prazos todos que falta tirar. Mas, é preciso bom senso. Temos que ir gerindo. (Ent. 97)

Os funcionários abrem conclusão uma vez por semana. Agora como andam a ser inspecionados, inundam-nos os gabinetes com processos. (Ent. 106)

Para além de trabalharmos com unidades diferentes, também funcionamos de maneira diferente. Os juízes que trabalham com uma secção pediram para trazerem apenas os expedientes prioritários e urgentes todos os dias, sendo que os outros chegam dia sim, dia não. (Ent. 114)

Por vezes, os juízes não querem os processos conclusos. Como tal, “sugerem aos funcionários” que não abram conclusão. Mas, nós não ligamos a esses pedidos e abrimos sempre conclusão dentro do prazo, porque se não o fizéssemos o erro seria sempre nosso e nunca do juiz. (Ent. 121)

Eu dei instruções à unidade orgânica para não me enviarem processos de 2016. Fiz isso por minha própria conta e risco. E fiz isso porque não me apareciam processos de 2010, 2011 e 2012. Só me apareciam os novos. Existe uma grande diversidade de objetivos entre o juiz, que pretende terminar os processos, e a unidade orgânica, que só quer que os processos não estejam parados na prateleira. (Ent. 133)

Os funcionários não são capazes de seguir estes critérios e recusam-se a seguir os pedidos feitos pelos juízes. (Ent. 131)

E os funcionários, para gestão do trabalho deles, abrem conclusão, numa determinado data, mas com data futura. Quando o processo vem a nós (na data que aí consta como sendo a data da conclusão), como o sistema assume a data em que abriram a conclusão (ainda que não seja a data em que o processo vem para nós), o processo quando vem para nós já vem com um mês. O que não corresponde à verdade. Para a unidade de processos há um dia para abrir conclusões. (Ent. 161)

Há um problema no SITAF porque assume a data em que o ato é praticado e não o dia que colocamos como sendo o dia da conclusão. (Ent. 167)

Os funcionários abrem a conclusão no processo sempre que passa o prazo, não podendo o juiz pedir para não abrirem conclusão. (Ent. 111)

Deveríamos poder pedir ao funcionário para não abrir conclusão. O juiz presidente deveria poder tomar opções de gestão neste sentido. (Ent. 108)

Eu abro conclusão duas vezes por semana, embora preferisse fazê-lo todos os dias, só que os juízes reclamam. (Ent. 128)

No administrativo tentamos dar um andamento estável à unidade. Mandamos à segunda e os juízes vão devolvendo. (Ent. 166)

O juiz presidente deu um provimento para que não levássemos processos todos os dias para que eles pudessem ter dias exclusivos para as sentenças. Mas, isso não é possível porque há muitos urgentes e porque eles também despacham processos todos os dias. Nos processos de 2015 estou a abrir conclusão para daqui a um mês. Sempre fiz isto. Mas com esta nova regra dos 3 meses eles começaram a queixar-se porque acabamos por lhes “comer” um mês. (Ent. 170)

Compreende-se que, numa perspectiva de eficiência, esta interação seja consensualizada entre a unidade de processos e o juiz, respeitando os prazos legais para a prática dos atos, mas também metodologias de trabalho próprias de cada juiz. Consideramos, por isso, que esta deva ser uma matéria em que os procedimentos devem admitir flexibilização. Mas, para que essa flexibilização funcione bem e haja diminuição e ou mesmo eliminação do atrito nessa interação, é necessário a verificação de duas condições: i) funcionamento eficaz da plataforma informática, permitindo a comunicação através de fluxos eletrónicos e uma verdadeira tramitação telemática dos processos; ii) relação de maior proximidade e confiança mútua entre o juiz e a unidade de processos, o que só possível com a dedicação de um funcionário à tramitação dos processos do juiz. Os ganhos de eficiência também ocorreriam pelo facto de o funcionário conhecer o universo dos processos na titularidade do juiz. Essa metodologia de trabalho terá impacto positivo na tramitação processual, como é evidenciado *a contrario* pelo seguinte depoimento:

Outro problema é a ausência de homogeneização dos trâmites processuais. Os juízes não fazem reuniões acabando cada um por tramitar da sua maneira, comunicando verbalmente com a secção sem qualquer tipo de ordens de serviço. A gente é que se tem que desenrascar e ir sabendo que o juiz A quer que seja feito de uma maneira e o juiz B de outra. Quando não nos lembramos perguntamos ao colega. Alguns magistrados trabalham, às vezes, de uma maneira, até contra a lei e dão sempre as ordens verbalmente. Não assumem nada por escrito. (Ent. 97)

3.3. A divisão de tarefas, os métodos de trabalho e os atrasos nas secretarias

A *divisão de tarefas* entre os funcionários judiciais é orientada, em primeira linha, pelo Estatuto dos Funcionários de Justiça⁶³, que define os grupos de pessoal (pessoal oficial de justiça, pessoal de informática, pessoal técnico-profissional, pessoal administrativo, pessoal auxiliar e pessoal operário)⁶⁴ e descreve o conteúdo funcional referente às carreiras de cada grupo de pessoal (mapa I em anexo ao diploma legal). No grupo de pessoal oficial de justiça⁶⁵, que presta apoio à tramitação processual, inserem-se as categorias de secretário de tribunal superior e de secretário de justiça, assim como as carreiras judicial e dos serviços do Ministério Público⁶⁶. A carreira judicial é constituída pelas categorias de escrivão de direito, escrivão adjunto e escrivão auxiliar⁶⁷⁶⁸. A carreira dos serviços do Ministério Público, por seu lado, é composta pelas

⁶³ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 376/87, de 11 de dezembro. Desde então foi objeto de várias alterações, designadamente as operadas através do Decreto-Lei n.º 175/2000, de 09 de agosto, pelo Decreto-Lei n.º 96/2002, de 12 de abril; pelo Decreto-Lei n.º 169/2003, de 01 de agosto; pela Lei n.º 42/2005, de 29 de agosto; pelo Decreto-Lei n.º 121/2008, de 11 de julho, e, mais recentemente, pelo Decreto-Lei n.º 73/2016, de 08 de novembro.

⁶⁴ Cf. artigo 2.º.

⁶⁵ Os oficiais de justiça, no exercício das funções através das quais asseguraram o expediente, a autuação e regular a tramitação dos processos, encontram-se funcionalmente dependentes do magistrado competente (cf. artigo 6.º, n.º 3).

⁶⁶ Cf. artigo 3.º, n.º 1.

⁶⁷ Cf. artigo 3.º, n.º 2.

⁶⁸ Conforme resulta do Mapa I do Estatuto dos Funcionários de Justiça:

Ao Secretário do Tribunal de Tribunal Superior compete, designadamente, dirigir os serviços da secretaria; elaborar e gerir o orçamento de delegação da secretaria; distribuir, coordenar e controlar o serviço externo; proferir nos processos despachos de mero expediente, por delegação do magistrado respetivo; corresponder-se com entidades públicas e privadas sobre assuntos referentes ao funcionamento do tribunal, por delegação do magistrado respetivo; assinar as tabelas das causas com dia designado para julgamento; assistir às sessões do tribunal e elaborar as respetivas atas; assegurar o expediente do Serviço Social do Ministério da Justiça, na qualidade de seu delegado; submeter a despacho do presidente os assuntos da sua competência; apresentar os processos e papéis à distribuição; providenciar pela conservação das instalações e equipamentos do tribunal; desempenhar as demais funções conferidas por lei ou por determinação superior.

Ao secretário de justiça compete dirigir os serviços da secretaria; elaborar e gerir o orçamento de delegação da secretaria; assegurar o expediente do Serviço Social do Ministério da Justiça, na qualidade de seu delegado; proferir nos processos despachos de mero expediente, por delegação do magistrado respetivo; corresponder-se com as entidades públicas e privadas sobre assuntos referentes ao funcionamento do tribunal e ao normal andamento dos processos, por delegação do magistrado respetivo; dirigir o serviço de contagem de processos, providenciando pelo correto desempenho dessas funções, assumindo-as pessoalmente quando tal se justifique; desempenhar as funções atribuídas ao

escrivão de direito da Secção Central, sempre que o quadro de pessoal da secretaria não preveja lugar de escrivão de direito afeto à Secção Central; desempenhar as funções atribuídas ao escrivão de direito da Secção de Processos e ao Técnico de Justiça Principal da Secção de processos dos Serviços do MP, sempre que o quadro de pessoal da secretaria não preveja lugar de escrivão e ou técnico de justiça principal afetos à secção de processos; distribuir, coordenar e controlar o serviço externo; providenciar pela conservação das instalações e equipamentos do tribunal. Nas secretarias-gerais, compete-lhes, ainda, dirigir o serviço da secretaria por forma a assegurar a prossecução das respetivas atribuições e desempenhar as demais funções previstas nesta alínea relativamente à Secretaria-geral respetiva e desempenhar as demais funções conferidas por lei ou por determinação superior.

Ao *escrivão de direito* provido em Secção Central dos serviços judiciais: compete orientar, coordenar, supervisionar e executar as atividades desenvolvidas na secção, em conformidade com as respetivas atribuições; preparar e apresentar os processos e papéis para distribuição; assegurar a contagem dos processos e papéis avulsos; efetuar as liquidações finais nas varas criminais, nos juízos criminais, nos juízos de competência especializada criminal e nos juízos de pequena instância criminal; organizar os mapas estatísticos; escriturar a receita e despesa do Cofre; processar as despesas da secretaria; desempenhar as demais funções conferidas por lei ou por determinação superior. Por sua vez, ao escrivão de direito provido em secção de processos dos serviços judiciais compete orientar, coordenar, supervisionar e executar as atividades desenvolvidas na secção, em conformidade com as respetivas atribuições e desempenhar as demais funções conferidas por lei ou por determinação superior; e ao escrivão de direito provido em Secção Central de serviço externo compete orientar, coordenar, supervisionar e executar as atividades desenvolvidas na secção, em conformidade com as respetivas atribuições e desempenhar as demais funções conferidas por lei ou por determinação superior.

Ao *escrivão adjunto* compete assegurar, sob a orientação do escrivão de direito, o desempenho de funções atribuídas à respetiva secção; desempenhar as funções atribuídas ao escrivão auxiliar, na falta deste ou quando o estado dos serviços o exigir; e desempenhar as demais funções conferidas por lei ou por determinação superior.

Ao *escrivão auxiliar* compete efetuar o serviço externo; preparar a expedição de correspondência e proceder à respetiva entrega e recebimento; prestar a necessária assistência aos magistrados; e desempenhar as demais funções conferidas por lei ou por determinação superior.

Ao *Técnico de Justiça Principal* provido em Secção Central dos serviços do Ministério Público compete orientar, coordenar, supervisionar e executar as atividades desenvolvidas na secção, em conformidade com as respetivas atribuições; preparar e apresentar os processos e papéis à distribuição; organizar os mapas estatísticos; preparar, tratar e organizar os elementos e dados necessários à elaboração do relatório anual; e desempenhar as demais funções conferidas por lei ou por determinação superior. Por sua vez, ao Técnico de Justiça Principal provido em secção de processos dos serviços do Ministério Público, compete orientar, coordenar, supervisionar e executar as atividades desenvolvidas na secção, em conformidade com as respetivas atribuições; desempenhar, no âmbito do inquérito, as funções que competem aos órgãos de polícia criminal; e desempenhar as demais funções conferidas por lei ou por determinação superior.

Ao *Técnico de Justiça-adjunto* compete assegurar, sob orientação superior, o desempenho das funções atribuídas à respetiva secção; desempenhar, no âmbito do inquérito, as funções que competem aos órgãos de polícia criminal; desempenhar as funções atribuídas ao técnico de justiça auxiliar, na falta deste ou quando o estado dos serviços o exigir; e desempenhar as demais funções conferidas por lei ou por determinação superior.

Ao *Técnico de Justiça Auxiliar* compete desempenhar, no âmbito do inquérito, as funções que competem aos órgãos de polícia criminal; efetuar o serviço externo; preparar a expedição de correspondência e proceder à respetiva entrega e recebimento; prestar a necessária assistência aos magistrados; e desempenhar as demais funções conferidas por lei ou por determinação superior.

categorias de técnico de justiça principal, técnico de justiça-adjunto e técnico de justiça auxiliar⁶⁹.

As funções assumidas pelos oficiais de justiça, como resulta do trabalho de campo realizado, tendem a seguir os conteúdos funcionais acima descritos. Foi, contudo, referido que nem sempre tal ocorre em resultado, quer por força da metodologia de trabalho adotada pelo escrivão, quer pela diferente composição do quadro efetivo de pessoal.

Atualmente, todos os funcionários vão para a sala, à exceção dos escrivães (Ent. 186).

O trabalho só avança porque os escrivães auxiliares trabalham tanto ou mais que os escrivães adjuntos. Se for necessário, os escrivães adjuntos ajudam os escrivães auxiliares a fazer as diligências. Eu achava melhor cada funcionário trabalhar com um juiz e fazer tudo nos seus processos, mas os escrivães adjuntos não concordam (Ent. 190).

O problema base é a carreira dos funcionários. Quem faz as diligências são os auxiliares e o número de auxiliares que temos não é suficiente para cobrir as diligências. Por exemplo, nas unidades em que há apenas um, como a unidade orgânica x, se este adoecer tem que se ir pedir a outra unidade ou se estiver de férias ou se faltar por qualquer motivo. Todas as providências cautelares implicam inquirições de testemunhas. Já cheguei a ir eu, como escrivã de direito, para inspeções ao local com a juiz, porque não existiam auxiliares suficientes. (...) Há uma gestão que tem que ser feita de acordo com as condições que temos, por exemplo, na unidade orgânica x, temos um funcionário que circula em todas as unidades orgânicas porque é um funcionário com algumas limitações e que não pode fazer qualquer trabalho, por isso, foi decidido que circula entre todas as unidades, porque só faz diligências, ou seja, só vai à sala, mas isso é uma situação isolada. Este funcionário só faz as diligências, dá-nos as atas para cumprir. Em regra, todos os outros funcionários fazem tudo. O funcionário que está com o juiz faz tudo. Tenho dois escrivães auxiliares que têm que auxiliar à sala, a escrivã adjunta só vai para a sala se for necessário, ou seja faz tudo com dois juízes, mas não vai para a sala. Os escrivães auxiliares cumprem todo o trabalho dos seus juízes e ainda fazem as diligências dos colegas. O ideal seria um funcionário a fazer tudo com um juiz, mas como temos poucos funcionários, temos que encontrar soluções (Ent. 91).

⁶⁹ Cf. artigo 3.º, n.º 3.

Nós fazemos a distribuição entre nós pelo tipo de trabalho. Dois estão nos despachos, outro nas diligências e outro nos papéis (Ent. 170).

Para além disso, há uma distinção entre o trabalho dos escrivães auxiliares e dos escrivães adjuntos, porque assim é que é justo. Tem de haver alguma diferenciação. Os escrivães adjuntos não devem fazer o mesmo trabalho dos auxiliares (Ent. 184).

Tenho um escrivão adjunto e três escrivães auxiliares. Mas, eu penso que as categorias têm que se esbater (Ent. 186).

E também temos muitos processos urgentes a que temos que dar prioridade. Nós próprios (escrivães) temos que ajudar os funcionários a organizar o trabalho, porque não temos funcionários suficientes para tudo. Por exemplo, eu gasto meia manhã a imprimir os despachos e as sentenças, porque os senhores juízes não imprimem nada (Ent. 184).

O funcionamento da secção de processos assente na diversidade de categorias profissionais induz a bloqueios de gestão dos recursos humanos. Esta foi, como se sabe, uma questão discutida no quadro da reforma do mapa judiciário⁷⁰. O modelo atomístico de organização das secretarias, com os funcionários distribuídos por várias unidades orgânicas, dificulta, ainda mais, essa gestão. Daí que, num quadro de *deficit* de pessoal, uma leitura rígida dos conteúdos profissionais seja mais percecionado como obstáculo à necessária flexibilidade e polivalência funcional. A leitura mais flexível dos conteúdos funcionais, que a lei permite entre a categoria de escrivão adjunto e de escrivão auxiliar, é assumida e seguida nalguns tribunais. A liderança do escrivão é fundamental na gestão dos recursos humanos e na definição dos métodos de trabalho da unidade orgânica, dado que é *"pessoalmente responsável pelo andamento dos processos que lhe são atribuídos e dirige a atividade dos respetivos oficiais da justiça, distribuindo por eles as tarefas que, em cada momento, sejam necessárias ao bom andamento dos processos, em função do volume de trabalho a cargo de cada um e das suas aptidões específicas"* (cf. artigo 5º n.º3 do Decreto-lei n.º 325/2003, de 29 de dezembro. Em função das competências gestionárias que lhe são atribuídas, é importante que se acautele a

⁷⁰ Cfr., entre outros, o relatório do OPJ, *A gestão nos tribunais: Um olhar sobre a experiência das comarcas piloto* (Boaventura de Sousa Santos & Gomes (coord), 2010).

formação específica para a gestão de recursos humanos e processuais destes profissionais.

Além da capacitação gestonária dos escrivães, será importante desenvolver a discussão sobre as alterações estatutárias que permitam adaptar os conteúdos profissionais a novos princípios e modelos de gestão e às novas tecnologias. Basta pensar que existindo um funcionamento eficiente das plataformas informáticas, parte dos conteúdos funcionais do escrivão auxiliar serão esvaziados. É necessário, assim, que essa discussão permita encontrar um ponto de equilíbrio, na lei e na prática, entre direitos dos profissionais e adaptação da lei às mudanças e necessidades sociais. Permitindo, de acordo com os indicadores de qualidade e de produtividade, de volume e de natureza da procura judicial, uma alocação de recursos humanos mais eficiente, racional e coordenada. Mas, essa é uma discussão mais vasta para os tribunais em geral. No âmbito desta jurisdição, e considerando o atual quadro legal, a conjugação de esforços entre as entidades com competências gestonárias a nível local (JP, secretários e escrivães de direito), aliada a um outro modelo de organização das secretarias, sobre o qual adiante se refletirá, deve ser desenvolvida como via para potenciar a atual flexibilidade da lei. Neste processo, é muito importante identificar e disseminar boas práticas, papel que deve ser cometido ao juiz presidente.

No que respeita *aos métodos de trabalho*, inerentes à tramitação processual, evidencia-se alguma heterogeneidade, mesmo dentro do mesmo tribunal, com impacto no andamento dos processos. Os funcionários judiciais salientaram várias divergências induzidas por fatores, como a capacitação gestonária e os critérios do escrivão na orientação do trabalho das secretarias, o *deficit* de recursos humanos, a maior ou menor pró-atividade do JP e o perfil funcional do juiz.

As unidades fiscais funcionam as duas de maneira muito distinta. Deveria haver uma maior uniformização nos métodos de trabalho. Trazia vantagens. (Ent. 118)

No contencioso fiscal, a máquina do tribunal funciona bem dada a simplicidade da tramitação fiscal. Há várias formas de trabalho de cada juiz, existindo aqueles que “fazem muita sala” e aqueles que apenas recorrem a isso quando consideram necessário. (Ent. 35)

A unidade orgânica x tem os prazos todos em dia. Às vezes também é um exagero. A uma colega faleceu-lhe a mãe e enquanto ela esteve fora, atulharam-lhe o gabinete de processos. As coisas também deviam ser tratadas com alguma humanidade. (Ent. 138)

Eu vou tirando os prazos periodicamente. O meu sistema é colocar no armário e ir vendo. Vou retirando do armário periodicamente. Estou a tirar prazos de junho. A junção dos papéis é feita diariamente. (Ent. 185)

Se a secretaria tivesse uma celeridade maior, havia mais sentenças a sair, isso é verdade. Mas nós temos que gerir a quantidade de processos que mandamos para decisão porque alguns juízes já têm a decisão feita antes de ter lá o processo. (Ent. 186)

Eu estou a tirar prazos de julho de 2016 e não sei o que está lá. (Ent. 189)

Na tiragem de prazos estou a acabar 2015 e tenho os despachos e os papéis em dia. Tenho muitos processos para conta. Os processos para sentença estão todos no gabinete dos juízes. Cada juiz tem uma verdadeira secção dentro do seu gabinete. (Ent. 128)

Não há uma padronização dos métodos de trabalho, porque cada magistrado trabalha de forma diferente. Eu penso que o juiz presidente devia dar indicações para haver alguma uniformização. (Ent. 192)

Isso não é possível. Quando eu cheguei a este tribunal, tentei que os magistrados colaborassem na uniformização dos métodos de trabalho e não foi possível. Há quem trabalhe com 4 juízes e todos trabalham de forma diferente. (Ent. 189)

A chefia da secção é fulcral. O processo, às vezes, demora um ano a ir à secção e voltar ao gabinete do juiz. Se o funcionário fizer bem o seu trabalho e tirar o prazo, isto não acontece. Na unidade orgânica x há um problema de gestão, porque há processos de 2016 que estão sempre no gabinete do juiz e há processos antigos que demoram muito. Na unidade y, os processos demoram pouco, é frequente demorarem apenas uma ou duas semanas. O modelo de trabalho e, sobretudo, a chefia da secção fazem a diferença. A tiragem dos prazos faz-se de 6 em 6 meses. Em outras secções é outro critério. Há uma clara falta de critério quanto ao momento para apresentar o processo para sentença. Deve haver uniformização de regras quanto a esta questão. (Ent. 201)

Uma questão, indutora de ineficiência, salientada por vários atores em vários tribunais, relaciona-se com o funcionamento da secção central na

"triagem"/distribuição dos processos, que consideram ineficiente, sobrecarregando, quer a unidade de processos, quer os juízes.

Eu estive em xxx durante seis meses. A secção central sempre falhou nos requisitos da p.i. Distribuem tudo, até uma carta que venha dirigida ao juiz. Eu não sei se têm capacidade de resposta ou não mas, de facto, falham muito, não sei se por falta de meios ou por qualquer outra razão. Há muitos erros na distribuição dos processos. Muito do trabalho do juiz é de saneamento de questões que a secção central deveria ter detetado. É trabalho que não compete ao juiz. (Ent. 179)

O tributário tem a particularidade da adequação do meio processual apresentado e nem sempre os funcionários têm conhecimentos para dar o seguimento adequado. Também, por isso, há erros nas distribuições. (Ent. 182)

Nós fazemos o trabalho de saneamento que não nos compete a nós. Eu não faço esta reivindicação apenas do ponto de vista do trabalho, mas também do erário público que está em causa. (Ent. 181)

Eu tive um processo de 2011 que, em cinco anos, a única intervenção que teve foi uma rejeição da minha parte. A única tramitação dizia respeito a saber se o apresentante tinha ou não pago a taxa de justiça. (Ent. 182)

Na secção central, filtramos toda a distribuição. Aliás, os processos não podem ser distribuídos sem procuração e sem a taxa de justiça paga. Quando verifico que há taxa ou procuração em falta, eu própria telefono a dizer que há elementos em falta ou peças incompletas. (Ent. 203)

Eu própria dei uma ordem para não se fazer recusa automática, primeiro tentam fazer um contacto telefónico. Mas, não me parece que essa situação aconteça com frequência. É preciso ver de que casos estamos a falar, porque temos casos de garantia salarial em que pedem o apoio judiciário e enviam logo a p.i. Tem de haver alguma cautela e distinguir. E também é preciso ter em consideração que a procuração nem sempre é necessária. (Ent. 4)

A unidade não faz nenhum trabalho de controlo dos processos entrados. (Ent. 154)

No administrativo, também não fazem esse trabalho. Mas, eu considero que essa não é uma tarefa minha. Por isso, só se alguma das partes levantar essa questão é que me pronuncio. (Ent. 157)

Em xx, há processos para tirar prazos há 1 ou 2 anos. (Ent. 21).

No administrativo só cumprem os urgentes e as diligências e damos apoio à sala. (...) Não cumprem os restantes despachos desde outubro e não tiram prazos há dois anos. Se tivermos uma inspeção vamos ser sancionados. Vão achar que a responsabilidade é nossa por não termos a unidade em dia. Eu já desisti de vir trabalhar aos fins-de-semana porque não vejo resultados. Está sempre atrasado. (Ent. 61)

A não verificação atempada dos requisitos formais para o recebimento das peças processuais e para o impulso processual é geradora de atos e de volume processual desnecessário e, por essa razão, de ineficiência. O juiz presidente, em conjugação com o secretário do tribunal, deve dar orientações claras à secção central sobre esta matéria.

Do trabalho de campo realizado resulta que o desempenho funcional das secretarias assenta, em grande parte, em critérios casuísticos e na leitura e experiência pessoais dos vários atores. O exercício de qualquer tarefa é, em si mesmo, um campo de manifestação da subjetividade de quem a executa. O que colocamos em questão não é o fim dessa subjetividade, mas sim a importância de existirem critérios que, numa perspetiva gestonária, estejam voltados para a otimização e eficiência dos métodos de trabalho e, em consequência, da gestão processual. Estes critérios são fulcrais num sistema que necessariamente trabalha em rede. Os Juizes Presidente devem desempenhar, nesta matéria, um papel importante, desenvolvendo e colocando no debate, quer internamente, quer com os órgãos centrais de administração e gestão dos tribunais, orientações concretas sobre o funcionamento das secretarias, os procedimentos que devem ser padronizados para todos os tribunais e sobre os que poderão ser flexibilizados em função do contexto de cada tribunal. A iniciativa de produção de um manual de boas práticas, por parte de um juiz presidente, deve servir de ponto de partida para essa discussão. Sem essa reflexão alargada, o alcance prático de algumas experiências pontuais, ainda que de boas práticas, não produzem efeito sistémico.

3.4. A organização das unidades orgânicas

No que respeita à *organização das secções de processo*, salienta-se a característica atomística do modelo em vigor que, como acima já referimos, condiciona a tomada de medidas gestionárias. A lei assume essa atomização ao definir que cada TAC, TT ou TAF possui uma secretaria que compreende uma secção central, coordenada por um escrivão de direito, e uma secção de processos, constituída por unidades orgânicas, também coordenadas por escrivães de direito (cf. artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 325/2003, de 29 de dezembro). O nº 7 do mesmo artigo aponta para um efeito escala ao prever que nos tribunais administrativos e fiscais agregados - na prática todos, com exceção de Lisboa- as secretarias, as secções centrais e as secções de processos são comuns. Contudo, o número seguinte do mesmo artigo abre a porta à atomização, ao permitir que *"sem prejuízo do disposto no número anterior, nos tribunais administrativos e fiscais agregados cuja dimensão o justifique pode haver uma ou mais unidades orgânicas especializadas em matéria tributária, devendo a distribuição dos processos pelas unidades orgânicas ser efetuada em conformidade"*.

Na prática, com se evidencia na figura abaixo, as secções de processo são constituídas por várias unidades orgânicas. Estas unidades são, em primeiro lugar, divididas em matéria fiscal ou administrativa e, dentro de cada uma das matérias, podem existir várias unidades orgânicas.

Figura 5 - Divisão interna das secções de processo a 31 de dezembro de 2016

TAC Lisboa	1 Secção central	5 Unidades Orgânicas	1 Unidade de apoio ao MP
TT Lisboa	1 Secção central	3 Unidades Orgânicas	1 Unidade de apoio ao MP
TAF Funchal	1 Secção Central	1 Unidade Orgânica	1 Unidade de apoio ao MP
TAF Ponta Delgada	1 Secção central	1 Unidade Orgânica	1 Unidade de apoio ao MP
TAF Porto	1 Secção Central	5 Unidades Orgânicas	1 Unidade de apoio ao MP
TAF Braga	1 Secção Central	3 Unidades Orgânicas	1 Unidade de apoio ao MP
TAF Mirandela	1 Secção Central	1 Unidade Orgânica	1 Unidade de apoio ao MP
TAF Penafiel	1 Secção Central	2 Unidades Orgânicas	1 Unidade de apoio ao MP
TAF Aveiro	1 Secção Central	2 Unidades Orgânicas	1 Unidade de apoio ao MP
TAF Coimbra	1 Secção Central	2 Unidades Orgânicas	1 Unidade de apoio ao MP
TAF Leiria	1 Secção Central	3 Unidades Orgânicas	1 Unidade de apoio ao MP
TAF Castelo Branco	1 Secção Central	1 Unidade Orgânica	1 Unidade de apoio ao MP
Taf Viseu	1 Secção Central	1 Unidade Orgânica	1 Unidade de apoio ao MP
TAF Sintra	1 Secção Central	3 Unidades Orgânicas	1 Unidade de apoio ao MP
TAF Almada	1 Secção Central	2 Unidades Orgânicas	1 Unidade de apoio ao MP
TAF Beja	1 Secção Central	1 Unidade Orgânica	1 Unidade de apoio ao MP
TAF Loulé	1 Secção Central	2 Unidades Orgânicas	1 Unidade de apoio ao MP

Esta divisão atomística traz várias dificuldades de gestão processual tanto mais que, no caso da jurisdição administrativa e fiscal, não existe nenhuma divisão

equivalente para os juízes, que são colocados no tribunal, na área administrativa ou fiscal ou em vaga mista, mas não em nenhuma unidade de processos específica. Ao que foi possível apurar a divisão em unidades orgânicas resultou do quadro de pessoal definido, considerando as diferentes categorias profissionais. Isto é, em cada tribunal, foram criadas tantas unidades orgânicas, quanto o número de escrivães do quadro de tribunal, presumindo-se que cada escrivão teria que ter uma unidade orgânica para chefiar.

Como acima já referimos, esta organização interna, numa leitura rígida dos conteúdos funcionais dos funcionários judiciais, dificulta a gestão processual da secção, com impacto, tanto na eficiência do seu desempenho funcional, como na *ratio* de oficiais de justiça (das diferentes categorias) de acordo com o volume processual. A lei prevê a possibilidade de afetação temporária de funcionários de justiça, que integrem uma determinada unidade orgânica, a outra, quando tal se revele "*necessário para assegurar o equilibrado andamento dos processos*", mas devendo cada processo ser redistribuído de uma para outra unidade orgânica sempre que a aplicação informática dê indicação nesse sentido⁷¹. Esta solução consolida o modelo atomístico, que deve ser abandonado, devendo caminhar-se para uma única secção de processos com uma divisão racional de tarefas, distinguindo-se, fundamentalmente, entre serviços comuns a todo o tribunal, que devem praticar tarefas sem especial complexidade e que poderão ser desempenhadas por funcionários administrativos, como as tarefas inerentes à expedição de correspondência, e serviços de tramitação do processo e de apoio aos magistrados, cujas tarefas inerentes à tramitação de processos deverão ser executadas pelo mesmo funcionário, que trabalha em todos os processos de um 1 ou mais juízes, consoante o volume de trabalho (por exemplo, porque os atos de tramitação na área fiscal são menores que na área administrativa um mesmo funcionário possa auxiliar mais de que um juiz ou porque o volume processual é menor).

Como resulta do que se deixou dito, o modelo de organização e funcionamento das secretarias reflete a lógica de um modelo de gestão processual técnico-burocrático

⁷¹ Cf. artigo 5.º, n.º 5, do Decreto-Lei n.º 325/2003, de 29 de dezembro. Esta competência pertence ao secretário do tribunal, nos termos do n.º 3 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 325/2003, de 29 de dezembro.

em que o processo é visto como um conjunto de atos isolados que cada ator vai cumprindo, de acordo com as suas competências e o seu conteúdo funcional, cuja principal preocupação é o cumprimento dos atos que lhe são atribuídos, quando o que é relevante, para os cidadãos e para as empresas que mobilizam os tribunais, é o desempenho do tribunal como um todo.

4. O Sistema de informação dos tribunais administrativos e fiscais (SITAF)

Para a reforma de 2004, *"a tramitação dos processos nos tribunais da jurisdição administrativa e fiscal é efetuada informaticamente, devendo as disposições da lei de processo relativas a atos de magistrados e das secretarias judiciais ser objeto de adaptações práticas que se revelem necessárias"* (cf. n.º 1 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 325/2003, de 29 de dezembro)⁷². A reforma apostava, assim, na introdução de novas tecnologias como instrumentos de celeridade processual e de eficiência dos tribunais, apontando para a tramitação eletrónica dos processos, em consonância com a política de justiça para todos os tribunais. Isso mesmo resultava da Portaria n.º 1417/2003, de 30 de dezembro⁷³, ainda em vigor, que veio regulamentar o funcionamento do sistema de informação dos tribunais administrativos e fiscais (SITAF), estabelecendo aspetos específicos da apresentação de peças processuais e documentos por via eletrónica⁷⁴, bem como a tramitação⁷⁵ e acesso informático dos processos entrados nos tribunais da jurisdição administrativa e fiscal a partir de 1 de Janeiro de 2004 (cf. artigo 1.º).

⁷² Na Lei n.º 15/2002, de 22 de fevereiro, que aprovou o CPTA, relativamente a esta matéria dizia-se o seguinte: "É aplicável o imposto na lei processual civil no que se refere aos termos em que se procede à entrega ou remessa das peças processuais." (cf. artigo 23.º), nada se dizendo em concreto sobre a tramitação eletrónica dos processos.

⁷³ Do preâmbulo desta Portaria pode ler-se o seguinte: "A reforma do contencioso administrativo implicou um esforço de racionalização de meios materiais e de apetrechamento da nova rede de tribunais da jurisdição administrativa e fiscal, tendo em vista o combate à morosidade processual e a simplificação de procedimentos no tratamento dos processos. Neste contexto, foi desenvolvida uma aplicação informática que permite o envio e recepção de peças processuais e documentos por via eletrónica, a tramitação informática dos processos e o acesso aos mesmos via Internet e que visa maior celeridade e flexibilidade na tramitação dos processos instaurados nos tribunais administrativos e fiscais" (cf. preâmbulo da Portaria n.º 1417/2003, de 30 de dezembro).

⁷⁴ Na versão originária do n.º 1 do artigo 2.º desta Portaria, relativamente à "Apresentação de peças processuais e documentos por via eletrónica" estabelecia-se que a mesma deveria ser efetuada "por correio eletrónico ou por transmissão eletrónica de dados através do endereço <http://www.taf.mj.pt>". Prevendo-se ainda, que, a parte que apresentasse os documento pela via eletrónica ficava "dispensada de remeter ao tribunal os documentos em suporte papel e as respetivas cópias", salvo quando "o total de cópias exceda as 100 páginas" (cf. artigo 3.º).

⁷⁵ No artigo 7.º podia ler-se, já àquela data e na redação que ainda hoje se mantém em vigor, o seguinte: "1 - Os actos processuais dos magistrados são praticados em suporte informático, através do SITAF, com aposição de assinatura eletrónica avançada.

Veja-se, a este propósito, mais recentemente, a Portaria 114/2008, de 6 de fevereiro, entretanto revogada pela Portaria n.º 280/2013, de 26 de agosto, a que mais à frente faremos referência. Aquela Portaria de 2008 regulava vários aspetos da tramitação eletrónica dos processos da jurisdição comum e tinha como objetivo principal *"a eliminação e simplificação de atos e processos na justiça"*, com vista a promover a facilitação do acesso à justiça e a simplificação dos processos de trabalho nos tribunais *"através da utilização intensiva das novas tecnologias"* (cf. preâmbulo da Portaria 114/2008, de 6 de fevereiro). E, como se reconhece na Portaria n.º 280/2013, de 26 de agosto, que, como dissemos, revogou a Portaria 114/2008, de 6 de fevereiro (cf. 37.º), *"a utilização de sistemas informáticos para a tramitação eletrónica de processos tem-se revelado, em Portugal, uma experiência bem-sucedida, com larga aceitação entre os profissionais forenses que diariamente utilizam o sistema informático de suporte à atividade dos tribunais"* (cf. preâmbulo da Portaria n.º 280/2013, de 26 de agosto). Mas, este reconhecimento prático que a lei invoca é válido sobretudo para a jurisdição comum. Aí, apesar de ainda existirem constrangimentos, quer no sistema informático, quer na rede que o suporta, têm sido dados passos muito significativos na tramitação eletrónica dos processos judiciais, com ganhos de acesso, de rapidez e de eficiência.

4.1. O (há muito) reconhecido funcionamento deficiente do SITAF

Situação diferente é a que ocorre na jurisdição administrativa e fiscal, levando a que exista um sistema de justiça, no que respeita à introdução de novas tecnologias no funcionamento dos tribunais e, em especial, na tramitação eletrónica de processos, a duas velocidades. Nesta jurisdição, mais de uma década passada, a perceção mais consensual dos atores entrevistados, sobre os problemas dos tribunais administrativos e fiscais, relaciona-se com as fragilidades e o mau funcionamento do sistema informático SITAF e com o impacto que essas fragilidades têm na eficiência e eficácia do desempenho funcional dos tribunais. E, apesar de orientações do CSTAF no sentido de os juízes deverem trabalhar no SITAF e, em consequência, de que a tramitação dos processos decorra eletronicamente, como decorre da lei, a prática tem-se imposto a

2 - Os actos processuais das secretarias judiciais são igualmente praticados em suporte informático, através do SITAF, mediante a utilização de assinatura electrónica avançada".

essas orientações induzida pelos constrangimentos e pela falta de confiança no sistema informático⁷⁶.

O funcionamento deficiente do SITAF é um problema antigo, evidenciado em vários documentos, e que é certamente do conhecimento das entidades com responsabilidades nesta matéria. Por exemplo, no relatório da Inspeção-Geral dos Serviços de Justiça de 2009, considera-se que *"o deficiente funcionamento deste sistema informático constitui (...) um dos principais obstáculos a uma maior celeridade na tramitação processual da secretaria, como foi unanimemente reconhecido por todos os funcionários ouvidos no decurso do trabalho de campo"* (Inspeção-Geral dos Serviços de Justiça - Ministério da Justiça, 2009:45). Eram, então, identificados os seguintes problemas: a) lentidão, pouca agilidade e funcionalidade do sistema e frequentes quebras de operatividade; b) ausência de atualizações significativas desde 2004; c) informação não convenientemente agregada, tendo em vista aproveitar toda a sua potencialidade; d) a distribuição automática pelos juízes e unidades orgânicas obriga a correções diárias pelo utilizador; e) *templates* não estando devidamente adaptados às várias espécies de processos e não permitindo importação direta dos documentos; f) não permite rápida feitura do correio; g) não dispõe de mecanismos de alarme, obrigando a um controlo manual dos prazos; h) não permite articulação eficaz com a aplicação informática das custas processuais (Inspeção-Geral dos Serviços de Justiça, 2009: 46). O relatório de avaliação da auditoria de acompanhamento dos mesmos serviços, elaborado em 2013, dá conta do desenvolvimento de uma nova arquitetura do sistema, mas sem que ainda tenha resolvido muitos dos problemas então evidenciados, convergindo a opinião dos funcionários de que *"o deficiente funcionamento do SITAF tem permanecido até agora como principal obstáculo a uma maior celeridade tramitação"*

⁷⁶ Neste sentido, veja-se a Deliberação do CSTAF de 3 de março de 2015 onde se diz que "apenas o processo digitalizado e incorporado no SITAF tem existência legal, não tendo o suporte em papel outra virtualidade que não seja a facilidade de consulta das peças processuais". Nesse sentido, é deliberado o seguinte: "1. A partir do próximo dia 7 de abril, os presidentes dos tribunais administrativos e fiscais de primeira instância devem adoptar as medidas necessárias para a total e completa tramitação dos actos processuais no SITAF por parte de magistrados e funcionários, sem prejuízo da manutenção do suporte em papel nos casos que se justifiquem. (...) 4. Mais delibera solicitar ao IGFEJ que tome as medidas necessárias para a implantação do SITAF em toda a jurisdição administrativa e fiscal, criando ou desenvolvendo os procedimentos informáticos necessários para que, **sem excepção**, magistrados e funcionários possam praticar os respectivos actos no SITAF, e bem assim providenciando pela instalação da plataforma nos tribunais onde a mesma actualmente não se encontre instalada".

processual da secretaria no âmbito da jurisdição administrativa e fiscal” (Inspeção-Geral dos Serviços de Justiça, 2013: 17). O trabalho de campo realizado, no âmbito deste estudo, permite concluir que muitos dos constrangimentos já identificados ainda se mantêm, apesar dos atores entrevistados reconhecerem algumas melhorias no sistema. O que significa que os muitos sinais de alerta não foram devidamente entendidos ou, sendo-o, ainda não foram devidamente respondidos pelas políticas públicas. E a circunstância de os atores judiciais sentirem que as suas opiniões não são levadas em conta, é, em si mesma, geradora de resistências às reformas.

Em 2015 fizemos um apanhado de todos os elementos fundamentais que fazem falta no sistema informático, coisa que já tínhamos feito antes. Tendo em conta que não foi feito nada para resolver esses problemas criou-se uma grande onda de desmotivação entre os funcionários. Estivemos a fazer correções no SITAF. A consultar os processos um a um, para corrigir a informação no SITAF. Disseram-nos que era para ficar o SITAF finalmente a funcionar. Para tirar a estatística direita. Fizemos esse esforço, tivemos processos parados por causa dessa promessa. E chegámos ao final do ano e temos que continuar a fazer a estatística à mão. (Ent. 40)

Sabemos que estão em desenvolvimento correções e novas funcionalidades (não foi possível no tempo deste trabalho conhecer a sua dimensão) com o objetivo de tornar o SITAF mais eficiente, quer como instrumento central do funcionamento interno do tribunal, permitindo uma eficaz tramitação eletrónica dos processos, quer como plataforma de comunicação dentro da jurisdição e para o exterior, designadamente com advogados e com outras entidades externas, como a Autoridade Tributária. Alguns dos problemas que foram evidenciados no decurso do trabalho de campo podem, assim, estar em vias de serem ultrapassados. No entanto, dada a ênfase com que os mesmos emergiram, consideramos útil dar a conhecer as perceções dos atores judiciais sobre esta matéria.

As deficiências do sistema informático têm impacto, quer no funcionamento interno do tribunal, quer na interação com outros atores externos. No que respeita à comunicação de e para o exterior, foram, sobretudo, salientadas as seguintes vertentes: a) necessidade de se otimizar o módulo dos advogados - apesar das melhorias recentes com a ativação automática de comprovativo de recebimento, criando confiança e segurança no envio das comunicações; b) importância de

desenvolvimento de uma interação eficiente com a plataforma informática da Autoridade Tributária. É, ainda, salientada a ausência de articulação com as bases de dados e plataformas existentes no quadro das execuções.

Comunicação com os Advogados

O SITAF não tem campos de preenchimento obrigatório, por isso, se houver motivos de recusa e se vier pelo SITAF não temos como recusar. Há 3/4 casos destes por mês. (...) O NIF devia ser de preenchimento obrigatório, porque é o critério preferencial de pesquisa. (Ent. 2)

As partes, através dos seus mandatários, deviam ser notificadas no SITAF e deixava de ser preciso mais funcionários – adotava-se plenamente a notificação eletrónica. (Ent. 5)

Eu agora (desde dezembro) mando preferencialmente pelo SITAF. Mas, desde que não exceda a capacidade, que agora está fortemente limitada. De 10 Mb passou para 3 Mb. (Ent. 163)

Preferencialmente mando pelo SITAF. Já não desconfio porque tenho o comprovativo de envio. Antes acusavam-nos de mandar 3 vezes a mesma coisa. Mas, ainda há coisas a melhorar, a falta de pré-visualização, por exemplo. Isto gera grande intranquilidade. (Ent. 164)

E tem acontecido muitos erros. Depois se fizemos o paralelismo com o CITIUS, há funcionalidades que faltam e que fazem falta. Por exemplo, as subscrições múltiplas, as notificações entre mandatários e com a secretaria. (Ent. 164)

Comunicações com a Autoridade Tributária

As notificações às testemunhas são tratadas pela empresa que envia as cartas, mas tem que ir com dez dias de antecedência. Na minha opinião, não é um bom sistema, porque demora muito tempo e é apenas para as testemunhas. O ganho de tempo que temos é o de não imprimir e não meter no envelope. Eu penso que, pelo menos no caso da fazenda pública, devia ser tudo enviado eletronicamente. (Ent. 193)

Ent. 60 - Eu passo horas a copiar partes de documentos. Quase tudo nos chega em papel (a AT envia tudo em suporte de papel) e quando é em suporte digital não é editável.

Dificuldades no âmbito das execuções

Não conseguimos fazer execuções pois não há acesso às bases de dados. Não existe qualquer plataforma para comunicar com os agentes de execução, ao ponto de existirem processos parados por causa disso. Todos estes problemas estão a ser reclamados desde 2004. Faltam elementos fundamentais no SITAF. (Ent. 41)

Os agentes de execução não têm acesso à plataforma. Vêm cá pedir cópias, porque não têm acesso ao sistema. (Ent. 185)

A transmissão de fluxos, via SITAF, dentro da jurisdição, ainda não é facilitada, nem com o Ministério Público, nem com os tribunais superiores. Estas debilidades terão que ser ultrapassadas para que seja possível a tramitação eletrónica total dos processos dentro da jurisdição.

Ministério Público

O Ministério Público não pode propor ações no SITAF. (Ent. 2)

Um dos maiores problemas é a situação das vistas, porque o processo anda de um lado para o outro e temos que digitalizar e incorporar tudo. (Ent. 91)

Os processos vão todos ao MP para parecer antes da sentença, como o MP não trabalha no SITAF o juiz tem que fazer um despacho a dizer "abro mão dos autos". (Ent. 9)

Quando o MP coloca peças no sistema, associadas aos processos, a secretaria não as recebe, nem tem conhecimento dessas peças (não temos como saber se essas peças foram ou não juntas aos processos). Isto acontece porque as peças do MP não caem na secção central. O MP insere a peça diretamente no histórico do processo, mas essa introdução não gera qualquer referência. Este problema já foi colocado à DGAJ e está a aguardar solução dos técnicos. (Ent. 28)

O SITAF ainda não está preparado para o MP, não conseguindo fazer dele um advogado.

Há muito gasto em papel com o MP, sendo o trabalho todo feito com base em atos manuais. Isto dá origem a "duplicação do serviço", pois os funcionários têm que estar constantemente a digitalizar as peças. Apesar de toda a gente dizer que nos TAF é tudo digital, na verdade, é tudo trabalho manual. (Ent. 93)

Há uma grande resistência de trabalhar com o SITAF por parte dos magistrados, principalmente por parte do MP. Eles dizem que o programa informático não funciona. Sempre que propõem uma ação fazem-no em papel. (Ent. 91)

Comunicação com os tribunais superiores e com outros tribunais

Nos tribunais superiores não trabalham com o SITAF e isso também é um problema. Por exemplo, quando os processos descem vão para a listagem dos findos estatisticamente e depois têm que ser distribuídos novamente. Isto é um trabalho desnecessário e ainda gera problemas com os dados estatísticos. Mais uma vez podemos ter duas entradas e duas saídas quando só está em causa um processo. (Ent. 124)

Quando os processos regressam dos tribunais não vêm digitalizados, temos que ser nós a incorporar os vários atos. (Ent. 120)

Outro problema que temos é com os processos transferidos para outros tribunais e, ainda assim, continuarmos a receber requerimentos. O sistema permite que eles deem entrada aqui e depois nós é que temos que remeter para o tribunal competente. (Ent. 124)

Na prática, prevalece o processo físico

Apesar das orientações da lei e da deliberação do CSTAF acima já referidas, o processo físico continua a existir em simultâneo com o processo eletrónico (sendo um, cópia do outro) e, para muitos juizes, ainda é aquele processo (físico) que prevalece. Esta situação deve-se, não só à lentidão do SITAF, mas também à insuficiência de formação dos atores judiciais para dele tirarem todas as potencialidades e à falta de confiança na sua segurança.

Continuam a ser usados os processos em suporte físico, totalmente impressos, incluindo os papéis de conclusão ao juiz. É desta maneira que o juiz acompanha o processo e não pelo SITAF. (Ent. 91)

O que conta é o processo físico. (Ent. 158)

Incorporam tudo no SITAF, mas nem todos trabalham diretamente no sistema. Eles não o sabem aproveitar. (Ent. 170)

Ainda há despachos à mão. Temos que ser nós a digitalizar e incorporar. (Ent. 167)

O processo físico tem que corresponder ao processo virtual e mesmo após a digitalização de inúmeros processos não temos ordem para destruir os físicos, que ficam acumulados no tribunal. (Ent. 40)

Até 2015 ninguém utilizava o SITAF. Só tinha um magistrado que trabalhava no SITAF. Eu passava uma manhã inteira a digitalizar documentos. (Ent. 129)

Eu só consigo trabalhar com o físico. Não trabalho no sistema. Nem sequer olho para a lista de tarefas que me aparece no SITAF. (Ent. 157)

Há, ainda, magistrados que não trabalham no SITAF. (Ent. 170)

Eu não assino os documentos. Não tenho paciência. (Ent. 127)

O ato de assinatura é muito burocrático. Tem que se colocar o código sempre que se quer assinar um documento. (Ent. 128)

Os PA chegam eletronicamente dos organismos e os senhores juízes pedem-nos em suporte físico. Dão um despacho no processo. Por isso, normalmente, notificamos a parte – o organismo do Estado – para vir com cópias certificadas (Ent. 184).

4.2. As fragilidades do SITAF como ferramenta de trabalho dos juízes e da secretaria

A introdução de novas tecnologias no sistema de justiça, como suporte à atividade dos tribunais, tem os seguintes objetivos centrais: i) permitir a tramitação eletrónica dos processos, com ganhos de eficiência e de produtividade, automatizando tarefas, eliminando etapas, facilitando a comunicação entre atores judiciais, etc.; ii) dotar o sistema de justiça de ferramentas promotoras da gestão processual e de prestação de contas; iii) promover o acesso aos tribunais, designadamente facilitando o conhecimento da tramitação do processo pelos cidadãos a partir de qualquer ponto do país; iv) e diminuir custos de funcionamento (Lourenço, Fernando, & Gomes, 2017). Compreende-se que, em primeira linha, o sistema informático tenha que ser

percecionado, pelos seus principais utilizadores, como ferramenta de trabalho eficiente e eficaz. Se assim não for, estarão certamente comprometidos os restantes objetivos. Como resulta dos depoimentos que se seguem, o SITAF ainda está longe de corresponder positivamente a esse objetivo.

O SITAF continua a ser uma ferramenta lenta. Para assinar um documento dou 7 cliques, além de ter de introduzir a palavra passe. Mas já foram 11 cliques. E o tempo que o sistema fica a pensar entre os cliques... a velocidade da rede já está melhor, mas ainda assim era fundamental melhorar. (Ent. 9)

Só muito recentemente é que o SITAF faz a distribuição automática dos processos a certas horas(...). Por outro lado, a nível de redistribuição, é necessário passar os processos de um juiz para o outro um a um, o que rouba imenso tempo. (Ent. 48)

Há o problema da gravação. O programa de gravação não funciona de forma correta, bloqueia quando se muda de testemunha. Trata-se de um problema que já foi comunicado e até agora ainda não foi resolvido. Às vezes, é necessário fazer gravações ininterruptas para não bloquear o sistema, algo que não é bem aceite por todos os juízes. Já mandei um email para o apoio há um mês. (Ent. 40)

Os funcionários poderiam também fazer um levantamento dos processos similares. Ajudava no trabalho e na organização. O SITAF não permite. (Ent. 110)

Há situações incríveis, por exemplo, ontem no gabinete de uma senhora juíza deparei-me com duas RAC para dar decisão de maio do ano passado (...). Como não se faziam as conclusões eletrónicas no SITAF, não se controlava e isto acabava por acontecer. (Ent. 191)

A lista de tarefas do SITAF é outra coisa que não funciona (fluxos). É impraticável usá-la. A mim não me serve para nada. Por exemplo, estive a fazer uma verificação e dei conta que em cerca de 40% dos processos, depois de eu fazer um despacho, o sistema não “devolve” o processo à unidade. Não consigo perceber porque razão, mas esta é uma funcionalidade que nem sempre funciona. O juiz presidente deu indicação para que as peças fossem enviadas pelos fluxos, mas o problema é que em 40% dos casos o sistema não devolve. Por isso, não tem fiabilidade. (Ent. 147)

Eu, como sou estagiária, tenho poucos processos e consigo fazer o controlo desse fluxo (lista de tarefas) e dá perfeitamente para verificar que o sistema

não funciona. Tenho lá muitas tarefas em processos que já despachei há mais de um ano. (Ent. 150)

Uma mera consulta do processo demora uma hora. Tudo exige muitos passos. (Ent. 156)

Faço as sentenças e os despacho maiores fora do sistema e depois é que incorporo. Trabalho, para alguns despachos, diretamente no sistema, mas, em outros casos, trabalho fora do processo e depois é que incorporo. (Ent. 158)

Eu faço tudo fora do sistema, mesmo os pequenos despachos. Tenho tudo numa pasta minha que depois me serve para consulta. Só assim sei tudo o que fiz. (Ent. 156)

Nos dias que trato do expediente passo 2 horas a assinar e imprimir. Já contei e para imprimir um documento são 10 cliques. (Ent. 158)

Não nos permitem corrigir nada. Basta um erro e fica tudo trancado. Não há um perfil específico para o escrivão, como acontece com o Citius. (Ent. 169)

Na minha opinião, mais do que o número de funcionários, o principal problema é o sistema informático. O sistema veio melhorar algumas coisas, mas é um sistema com muitos problemas. O sistema informático é caótico. (Ent. 185)

Nós quase não fazemos nada eletronicamente. As notificações não são feitas eletronicamente, desde logo, porque não temos os dados todos introduzidos. Por exemplo, é muito frequente a morada não estar inserida no sistema. Alguns aspetos estão a melhorar, por exemplo, os advogados não indicavam testemunhas, mas desde que passou a ser obrigatório têm cumprido. O sistema informático não nos ajuda em muitos aspetos. Por exemplo, o processo vem do gabinete do juiz e nós temos que imprimir a sentença e enviá-la manualmente por carta no número de notificações que temos de fazer. (Ent. 186)

Nós notificamos toda a gente de forma manual. Recentemente foi centralizado o envio de cartas, mas só para testemunhas. Mas, temos que inserir o nome. (Ent. 185)

Eu vim da jurisdição comum e, por comparação, posso afirmar que o principal problema é o sistema informático. Por exemplo, fazer um simples ofício ou responder a um tribunal, através do SITAF, é o equivalente a fazer

tudo manualmente, porque o sistema nem sequer tem inseridas as moradas, não existem comunicações eletrónicas. O que me indigna é que este programa existe há doze anos e há *templates* ainda sem moradas. Para se imprimir um AR, abre-se um ficheiro *word* para cada um. Mas, isto é uma novidade, porque os AR nem sequer se faziam através do sistema, porque não existia essa funcionalidade. Isto é pouco mais que uma máquina de escrever. (Ent. 189)

Há prazos nos *templates* que estão errados. Esta semana aconteceu-me uma situação em que para cumprir uma renúncia ao mandato, os prazos indicados estavam errados. Há vários prazos que estão errados, nós não podemos confiar no sistema. (Ent. 188)

Nós vimos alguma melhoria desde que o Conselho Superior dos Tribunais Administrativo clarificou que os juízes devem trabalhar na aplicação informática, porque os juízes faziam tudo à mão e nós tínhamos que digitalizar tudo. (Ent. 195)

A lentidão, a falta de confiança, mas também a ausência de ferramentas básicas, não permitindo sequer a automatização de tarefas simples, como notificações, tornam o SITAF um sistema obsoleto como suporte à atividade dos tribunais.

O SITAF tem limitações inaceitáveis, como a falta de editor de texto, a inexistência de uma pasta para gerir papeis, a falta de alarmes, a falta de pastas para gerir os processos que estão com os magistrados. Eu não consigo saber que processos estão com os magistrados. Não há sequer uma base de dados com as moradas dos tribunais, tenho que ir ao Google pesquisar as moradas dos tribunais. No SITAF tenho que estar sempre a colocar o número de processo. Por exemplo, eu clico num papel e se quero voltar atrás o sistema não permite, vai para a pesquisa geral, não vai para a pesquisa específica que fiz anteriormente, tem de se fazer tudo um a um. Na minha opinião, o SITAF devia ser eliminado e devíamos passar a trabalhar com o Citius. (Ent. 191)

O sistema informático devia alarmar os processos para os funcionários, mas o sistema é ainda muito arcaico, é necessário fazer muitos cliques para fazer coisas simples. (Ent. 200)

Não dá para tirar informação. Fazemos a estatística manualmente. Um dos problemas com a estatística que sai do SITAF também se deve à forma como os juízes inserem a informação. Eles podem colocar "despacho", "sentença" ou "acórdão". Mas um processo também pode findar estatisticamente por "despacho" e nem sempre eles colocam essa informação. Se não colocarem a cruzinha a dizer que é despacho final, o processo continua pendente. (Ent. 170)

Não há ferramenta no SITAF para verificar a situação dos processos. Ou se há, não a sei utilizar e nunca a descobri. (Ent. 1)

É preciso muito corte e costura para conseguirmos tirar alguma coisa que seja fiável do SITAF. (Ent. 4)

O SITAF não tira prazos, não tem alarmes, Não há templates para tudo. (Ent. 9)

Nas gravações das audiências, não dá para suspender e continuar. Tem que se voltar ao início. (Ent. 7)

Há um grande problema na organização das pastas, cada funcionário tem que fazer as coisas à sua maneira, daí que surjam erros nas estatísticas. (Ent. 42)

Não permite o controlo do acervo dos processos. Não tem ferramentas que me permita saber o que tenho e planear o trabalho. (Ent. 155)

O SITAF não me permite ver, por exemplo, se há processos para abrir conclusão. (Ent. 160)

É muito difícil controlar os processos nos gabinetes dos juízes porque o sistema não tem pastas de gestão, não conseguimos ver os documentos do dia organizados numa pasta. Não conseguimos ver os processos com conclusão aberta. Não consigo saber que processos têm prazos a acabar. Aqui tudo tem que ser feito à mão. (Ent. 189)

A formação é uma outra componente central dos programas de informatização, não só para permitir a sua correta utilização e para que seja extraído das ferramentas eletrónicas toda a sua potencialidade, mas também para atuar como mecanismo de suavização de resistências. Em todos os tribunais em que se realizou trabalho de campo foram salientadas carências formativas nesta matéria que, associadas ao apoio tardio em caso de dúvida, torna o sistema informático ainda mais frágil como instrumento de apoio à atividade dos tribunais.

Não nos é fornecida qualquer formação para trabalhar com o programa, há um grande défice de formação dos funcionários. (Ent. 4)

Quem está na linha de apoio não percebe as dúvidas que colocamos. (Ent. 118)

Muitas vezes limitam-se a fazer o registo do incidente. (Ent. 122)

Pedem *prints*. Antes, existia um informático que prestava apoio no tribunal e resolvia, ou ajudava a resolver, os problemas informáticos. Agora, nem isso temos. (Ent. 12)

4.3. As insuficiências do SITAF como ferramenta de apoio à gestão

Uma outra função essencial dos sistemas de informação é propiciar a quem tenha competências de gestão uma correta avaliação da situação da organização. Se o SITAF não possibilita a gestão do trabalho pelo próprio juiz ou funcionário, as limitações relativamente a quem tem poderes de gestão mais alargados, seja o secretário, o juiz presidente ou o próprio CSTAF, são ainda mais acentuadas. No SITAF falha, desde logo, a ferramenta mais basilar para uma adequada gestão: a recolha de dados estatísticos. É consensual, nas perceções dos atores judiciais, como resulta dos depoimentos seguintes, que o sistema informático não dispõe de ferramentas de gestão processual e de tratamento estatístico eficientes.

O juiz presidente não tem muitas hipóteses de ver como está o tribunal a partir do SITAF. (Ent. 12)

Todos os meses criamos listas por forma a elaborar estatísticas que nos são pedidas, pois o SITAF não está em condições de as fornecer. Exemplos de atos que nos pedem para identificar: despachos que finalizam os processos (não aparecem no sistema), recursos, diligências efetivamente feitas pelo juiz, processos superiores a 1 milhão, apensos. Não devia ser necessário fazer listas manuais, o próprio programa informático devia permitir pesquisar estes atos. No entanto, não temos confiança nele pois os *templates* estão errados, o que origina erros nas estatísticas. O SITAF hoje em dia está muito melhor, mas não é admissível que no séc. XXI continuemos a fazer listas no excel, à mão. Quando vêm as inspeções, então, é o fim. (Ent. 41)

A estatística não é muito precisa. Ainda é feita manualmente. O SITAF não permite um tratamento real da informação. Havia expectativas da estatística

já estar tratada mas isso ainda não se faz. Estivemos a fazer validações. Os maiores erros são relativos ao estado do processo (Ent. 84).

Fazer a estatística mensal é uma aventura. É um dia para fazer a estatística (Ent. 128).

As disfuncionalidades que o SITAF apresenta a este nível têm efeitos ainda mais perniciosos. O problema essencial do sistema informático é a falta de fiabilidade dos seus dados. A aplicação permite, embora com alguma dificuldade, a recolha de alguns dados estatísticos, mas que, sem tratamento adequado, podem conter discrepâncias relativamente aos dados reais. Foi-nos relatado ao longo do trabalho de campo que a recolha estatística era realizada em alguns tribunais com base no SITAF e noutros com recurso às listagens dos juízes e do livro de sentenças.

A nível das estatísticas, temos dois métodos distintos de as retirar. Eu retiro tudo pelo SITAF, sem confirmar. Por isso, este trabalho poderia ser feito diretamente por quem pede as estatísticas (Ent. 116).

Eu confirmo tudo, confirmo os processos 1 a 1, conferindo com a listagem dos juízes e com o livro da sentença. Se não o fizer, a contagem dos “processos findos estatisticamente” pode não ser a correta e depois há problemas nas estatísticas. Acontece frequentemente encontrar processos que são inseridos duas vezes (como findo e como entrada). Por exemplo, quando o processo muda de espécie. É como se tivéssemos dois processos e na verdade só temos um (Ent. 124).

Esta dualidade de metodologias de recolha de dados gera, desde logo, incongruência nos resultados recolhidos pelo CSTAF e pelos juízes presidentes, o que origina mais um bloqueio à adoção de medidas adequadas de gestão.

A situação que abaixo nos foi relatada descreve de forma exemplar como uma medida de gestão processual, sem o adequado suporte de um sistema de informação ao serviço das necessidades de trabalho da organização, gera, pelo menos num momento inicial e relativamente a uma parte da estrutura (neste caso, da unidade orgânica), ineficiência.

O primeiro provimento do juiz presidente foi dar prioridade aos processos em função do valor. O SITAF não nos dava as listagens desses processos. Tivemos que retirar o valor de todos os processos físicos, colocar no *excel* e colocar etiquetas com cores diferentes conforme o valor. A maioria dos

funcionários não compreende porque é que a jurisdição comum tem um sistema informático tão bom e a jurisdição administrativa não. (Ent. 40)

Os sistemas informáticos de apoio aos tribunais podem ser cruciais para a solução dos bloqueios do sistema de justiça, em especial os associados à sua morosidade e ineficiência, para a redução de custos e como importantes interfaces de acesso ao direito e à justiça. Mas, para que tal efetivamente ocorra, é, em primeiro lugar, importante que as inovações nesta matéria sejam devidamente preparadas por equipas multidisciplinares, constituídas por técnicos das áreas de gestão e de informática, mas também por atores judiciais, de modo a que possam efetivamente corresponder aos objetivos definidos. Em segundo lugar, os sistemas têm obviamente que ser tecnicamente eficientes e seguros. A eficiência e segurança dos sistemas informáticos são cruciais para a confiança dos utilizadores. Se o sistema falha frequentemente, se não transmite fiabilidade (como ocorre como o SITAF), a tendência é para o seu não uso ou para um uso muito seletivo. Mas, a adoção de novas tecnologias implica ainda refletir sobre outras dimensões, como a adaptação dos espaços físicos; a eventual adaptação do quadro de pessoal; a definição de um programa de acompanhamento; a formação dos funcionários, no sentido de adquirirem competências necessárias à utilização das novas ferramentas. Os programas de informatização dos tribunais e de tramitação eletrónica dos processos devem ainda trazer um outro contributo muito relevante. Devem contribuir para a eliminação do modelo técnico-burocrático de gestão processual ainda prevalecente. Isto é, a informatização deve obrigar a que se repense a organização interna das secretarias e se introduzam novos métodos de trabalho em todo o tribunal tendo em vista a gestão eficiente dos fluxos processuais.

5. Os recursos humanos

Centramos este ponto nas principais questões que emergiram com maior relevância, no decurso do trabalho de campo, no âmbito dos recursos humanos, a saber: quadro de juízes e de funcionários; assessorias nos tribunais administrativos e fiscais de primeira instância. Como já referimos, não foi possível no tempo de que dispúnhamos refletir sobre as funções e o desempenho funcional do Ministério Público no âmbito desta jurisdição. Contudo, na área tributária surgiu, com alguma relevância, a questão da necessidade de ser revisto o enquadramento jurídico das funções do Ministério Público. Daremos conta dessa questão.

5.1. Prevalece a percepção de que há défice de recursos humanos

É recorrente, no campo da justiça, a referência ao défice de recursos humanos, enfatizando-se umas vezes o défice de funcionários, outras, de magistrados (juízes e magistrados do MP) e, na maioria, dos três corpos profissionais. Se revisitarmos as declarações dos principais responsáveis das organizações de classe, em especial, das organizações sindicais, facilmente se constatará que este é um discurso prevalecente desde há décadas. A reivindicação de mais recursos humanos assenta, sobretudo, em três principais asserções: a) aumento do número de processos; b) défice crónico em resultado de quadros de pessoal mal dimensionados ou que não foram preenchidos; c) peso relativo elevado do envelhecimento de quadros.

Também para a maioria dos atores entrevistados no âmbito deste trabalho (juízes e funcionários judiciais), a escassez de recursos humanos é, a par dos constrangimentos do SITAF, uma das causas principais da congestão e da morosidade dos tribunais administrativos e fiscais. As percepções dos atores judiciais assentam na correlação estreita que fazem entre o volume processual e o número de juízes e de funcionários em exercício de funções, considerando que foi muito deficitário, aquando da entrada em vigor da reforma, o dimensionamento dos quadros daqueles corpos profissionais, problema agravado, em alguns tribunais, pelo não preenchimento total dos lugares de quadro.

Um problema sério que temos é o do quadro dos juízes que, em 2004, eram 194 e hoje são apenas 203, embora as entradas tenham aumentado de forma exponencial e haja um alargamento das nossas competências. (Ent. 111)

Nós temos um quadro com 4 juízes no administrativo e estamos longos períodos de tempo com 2 juízes colocados. Um juiz normal não consegue fazer mais de 150 sentenças. O facto de sermos juízes não nos exige que nos alienemos da nossa vida. (Ent. 14)

Este tribunal precisava que fosse preenchido o quadro legal de funcionários. (Ent. 70)

O problema que se sente mais é a elevada pendência e os poucos juízes que existem em função da pendência. A solução era mais juízes ou então os assessores de que se fala. (Ent. 16)

Não tem havido investimento nos recursos humanos nesta jurisdição. (Ent. 18)

Não é só o número de juízes que irá resolver todos os problemas, mas sem juízes é que não dá. (Ent. 21)

A grande questão é que enquanto não houver um aumento do número de juízes não conseguimos recuperar atrasos. (Ent. 77)

O aumento na litigância do contencioso administrativo não foi acompanhado pelo aumento dos magistrados no tribunal. (Ent. 99)

O que há é falta de juízes. Todos concordamos que seria necessário existir uma bolsa de juízes. O problema é a quantidade de processos que é impossível de gerir. (Ent. 138)

No caso dos funcionários judiciais, para evidenciar a incorreta dimensão dos quadros, além do volume processual, muitas das opiniões manifestadas denunciam, ainda, o que consideram uma desajustada *ratio* funcionário/magistrado.

O tribunal foi dimensionado para um determinado quadro e número de processos, mas o número de processos aumentou, o número de juízes também aumentou e o quadro de funcionários não aumentou. (...) O trabalho da secção não está em dia porque há poucos funcionários. (Ent. 195)

A ratio de funcionários por juiz é muito inferior à constante nos tribunais comuns. (Ent. 3)

Neste momento não temos um funcionário por juiz. Os prazos estão a ser tirados, em média, no TAF de...com 6/8 meses para concluir ao juiz. A junção de papéis tem 1/2 meses de atraso. (Ent. 4)

Seria necessário admitir mais funcionários. Atualmente são 7 funcionários para dois juízes. Dá 3 funcionários e meio por juiz. Quando estava a colega que agora está de baixa, eram 2 funcionários por juiz. (Ent. 5)

Os TAFs sempre foram subdimensionados. Nos comuns, uma secção com 5 funcionários trabalha com um juiz. (...). Aqui são 4 funcionários da unidade orgânica para 3 juízes. (Ent. 9)

O quadro dos funcionários não é alterado de modo significativo desde 2004. Existem unidades com 6 magistrados a trabalhar apenas com 3 funcionários. Os funcionários são menos do que os juízes e esta diferença pode trazer consequências. (...) A principal carência neste tribunal é de recursos humanos, sobretudo funcionários. O problema é a base da carreira dos funcionários. Quem faz as diligências são os auxiliares e o número de auxiliares que temos não é suficiente para cobrir as diligências. Por exemplo, nas unidades em que há apenas um, como a unidade orgânica x, se este adoecer tem que se ir pedir a outra unidade ou se estiver de férias ou se faltar por qualquer motivo. (Ent. 91)

Não faz sentido existirem menos funcionários do que juízes. Cada vez mais quem trabalha mais nos processos são os funcionários. Os magistrados decidem. Devia haver era mais funcionários. (Ent. 97)

Já tive que fazer diligências com funcionários de uma unidade diferente, pois só existe um funcionário por cada unidade para as realizar. (Ent. 100)

Cada unidade orgânica precisava de mais um funcionário. A relação correta seria haver mais funcionários do que juízes. (Ent. 183)

Em face das percepções enunciadas, importa averiguar, por um lado, de que modo essas percepções têm tradução nos indicadores sobre a evolução dos recursos humanos e, por outro, que outras variáveis devem ser tidas em conta na discussão sobre o redimensionamento dos quadros de juízes e de funcionários dos tribunais administrativos e fiscais.

5.2. A evolução do número de magistrados e de funcionários

Os quadros de magistrados e funcionários foram fixados, no contexto da reforma do contencioso administrativo, com base em dois estudos: o estudo "Organização e Funcionamento dos Tribunais Administrativos" (Andersen Consulting, 2000)⁷⁷ e o estudo "O Dimensionamento dos Tribunais Tributários" (Accenture, 2001b)⁷⁸. Os elementos apresentados neste relatório diziam, assim, respeito à localização e dimensionamento dos novos tribunais, quer na afetação dos recursos humanos, recomendando o número de magistrados, funcionários e assessores necessários ao seu funcionamento a partir do ano 2003, incluindo também os recursos humanos necessários para a recuperação de pendências que previsivelmente se acumulariam até esse momento. É, ainda, referido em alguns documentos um estudo de redimensionamento de março, de 2002 (cf. Deliberação do CSTAF, de 25 de março de 2014).

Tendo como referência esses estudos, os quadros de recursos humanos foram fixados pela Portaria n.º 2 - B/2004, de 5 de janeiro. Posteriormente, em 2008, no âmbito do programa de ação para a modernização da justiça tributária⁷⁹, os quadros de magistrados e de funcionários foram redimensionados pela Portaria n.º 874/2008, de

⁷⁷ Este estudo incluía propostas quanto à distribuição de competências, à distribuição geográfica e localização dos tribunais administrativos, às características da aplicação informática e aos recursos humanos necessários (magistrados e funcionários). As opções tomadas para a reforma do contencioso administrativo adotaram uma boa parte das propostas contantes deste estudo.

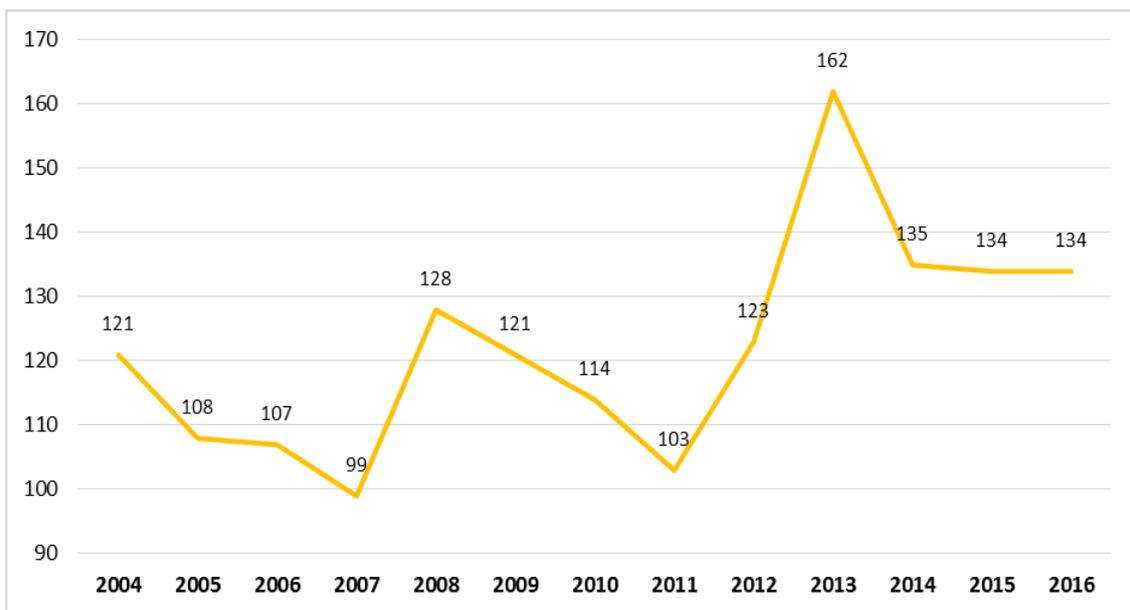
⁷⁸ O estudo incluía a análise do impacto da absorção daqueles tribunais pelo sistema de justiça apresentava uma estimativa do número de tribunais necessários, da sua distribuição e do número de magistrados e funcionários adequados. Assim, os elementos apresentados neste relatório diziam respeito à instalação de novos Tribunais Administrativos e Tributários, quer na localização e dimensionamento dos tribunais, quer na afetação dos recursos humanos, recomendando o número de magistrados, funcionários e assessores necessários ao seu funcionamento a partir do ano 2003, incluindo também os recursos humanos necessários para a recuperação de pendências que previsivelmente se acumulariam até esse momento. A título de exemplo, no caso dos magistrados judiciais, as necessidades de recrutamento foram estimadas em 41 juízes na área Administrativa e 18 juízes na área Tributária, totalizando 59 juízes

⁷⁹ Resulta da Portaria n.º 874/2008, de 14 de agosto que "com a publicação do Decreto-Lei n.º 182/2007, de 9 de maio, iniciou-se um programa de ação para a modernização da justiça tributária". Este programa, que o legislador apelidava de modernizador, concretizava-se, sobretudo, na criação do Tribunal Administrativo e Fiscal de Aveiro, de seis novos juízes liquidatários, na fusão do Tribunal de Loures com o Tribunal de Lisboa e na desagregação do Tribunal de Lisboa em dois tribunais, um para a área administrativa e outro para a área tributária.

14 de agosto. O reajustamento dos recursos humanos foi feito "de acordo com os elementos estatísticos disponíveis e por referência à média dos processos entrados nos últimos três anos, em cada uma das áreas de jurisdição" (cf. Portaria n.º 874/2008, de 14 de agosto). O mesmo diploma considerava que os novos quadros iriam "duplicar o número de magistrados afetos aos processos tributários (...) bem como um significativo aumento do número de funcionários judiciais afetos a estes processos". Os quadros definidos pela Portaria de 2008 não foram alterados. Contudo, como se verá, em alguns tribunais o número de recursos humanos aí colocados ultrapassa o quadro legal.

Os gráficos seguintes mostram a evolução do número de juizes, de magistrados do Ministério Público e de funcionários judiciais nos tribunais administrativos e fiscais de primeira instância, desde 2004.

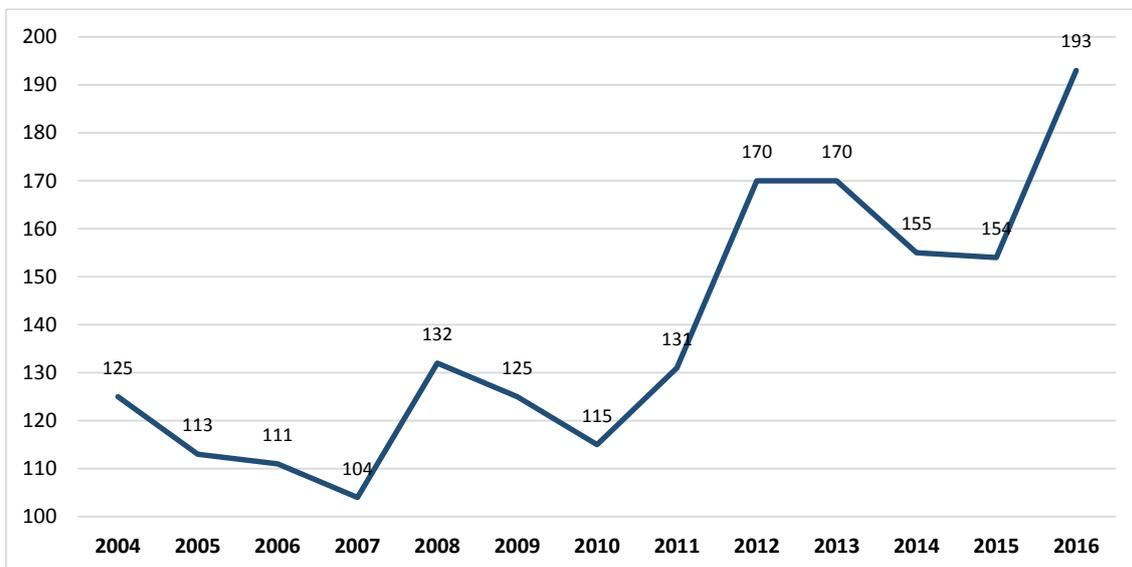
Gráfico 1 Juizes em exercício de funções nos tribunais administrativos e fiscais de primeira instância⁸⁰



Fonte: CSTAF

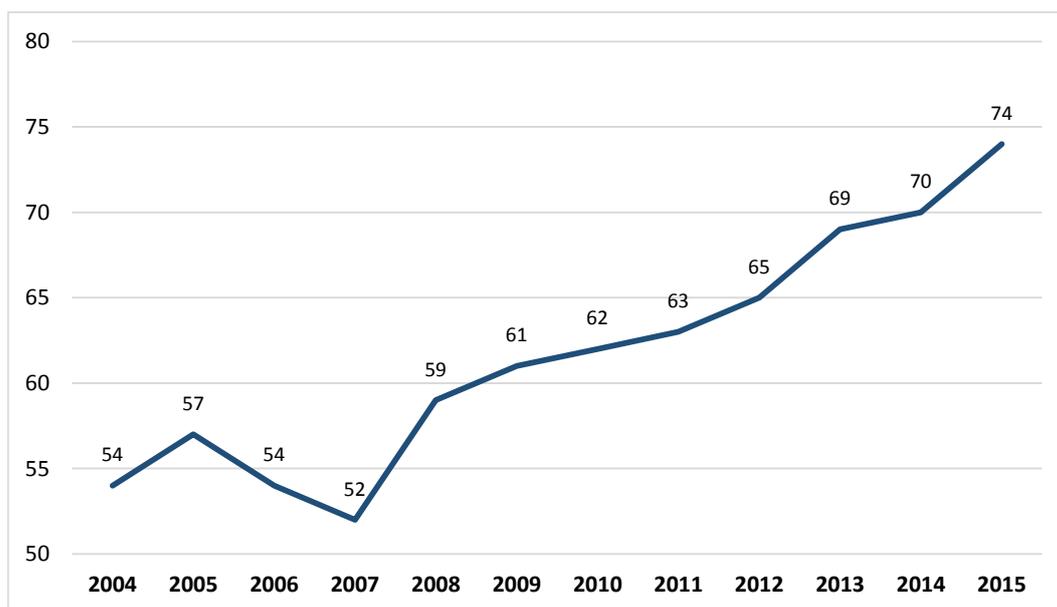
⁸⁰ Os indicadores do número de juizes foram atualizados a 2016. Os dados constantes dos gráficos são diferentes dos indicados pela DGPJ. Dada a discrepância detetada foi pedida a verificação ao CSTAF. Os dados apresentados nos gráficos foram confirmados pelo CSTAF.

Gráfico 2 – Juízes conforme lista de antiguidade nos tribunais administrativos e fiscais de primeira instância⁸¹



Fonte: CSTAF

Gráfico 3 – Magistrados do MP nos tribunais administrativos e fiscais de primeira instância⁸²

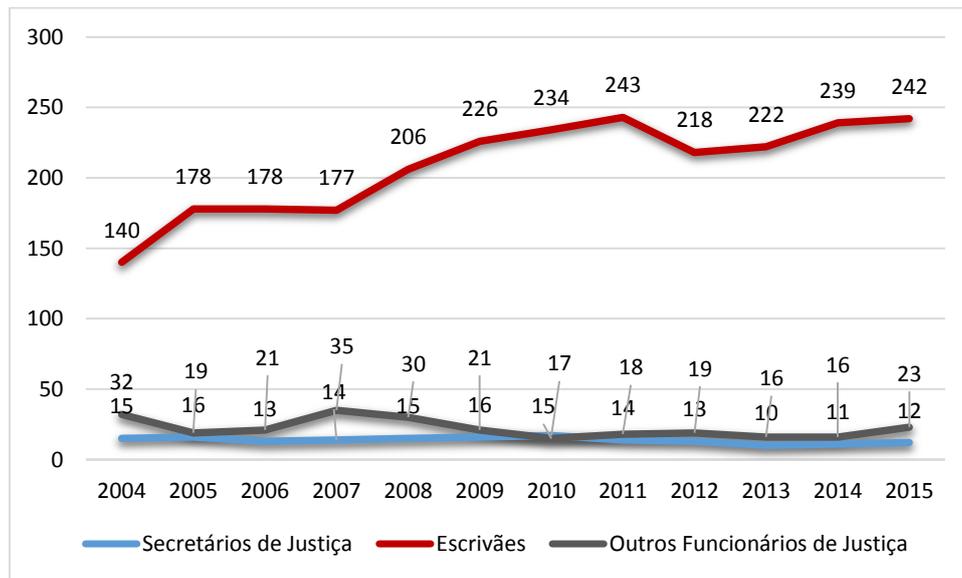


Fonte: DGPJ

⁸¹ Este indicador inclui, em 2016, 39 juízes estagiários. Os indicadores do número de juízes foram atualizados a 2016. Os dados constantes dos gráficos são diferentes dos indicados pela DGPJ. Dada a discrepância detetada foi pedida a verificação ao CSTAF. Os dados apresentados nos gráficos foram confirmados pelo CSTAF.

⁸² O número de magistrados do MP em exercício efetivo de funções, em 2016, de acordo com a verificação pedida aos Juízes Presidentes, era de 73.

Gráfico 4 - Funcionários Judiciais nos tribunais administrativos e fiscais de primeira instância⁸³



Fonte: DGPJ

A análise dos gráficos permite retirar as seguintes duas conclusões principais. Em primeiro lugar, tendo como ano base o início da reforma, isto é, o ano de 2004, os gráficos evidenciam uma tendência de aumento do número de todos os profissionais. No caso dos juizes, considerando o total de juizes em primeira instância (incluindo os juizes estagiários) de acordo com a lista de antiguidade, o número aumentou 54% (se considerarmos apenas os que estão atualmente em exercício de funções e os estagiários, esse aumento é de 43%). Os magistrados do MP (tendo como referência o ano de 2015) aumentaram 37%. Os escrivães (considerando o ano de 2015) aumentaram 73% (se considerarmos apenas os que estão em exercício de funções, em 2016, o aumento é de 55%)⁸⁴. Como se verá na parte II deste relatório, o número total de processos entrados aumentou de 2004 para 2016, cerca de 48%.

Em segundo lugar, é de assinalar, ao longo do período analisado, a instabilidade no quadro de juizes. Como veremos mais adiante neste relatório, essa instabilidade teve repercussões muito nefastas na gestão dos processos com frequentes

⁸³ O número de escrivães em exercício efetivo de funções, em 2016, de acordo com a verificação pedida aos Juizes Presidentes, era de 217.

⁸⁴ Há diferenças significativas entre o número de juizes e de escrivães colocados nos tribunais de primeira instância e em efetivo exercício de funções. Essa discrepância pode decorrer da colocação desses profissionais em comissões de serviço em outras funções.

redistribuições. As oscilações no número de juízes em primeira instância resultam, sobretudo, da promoção aos tribunais superiores, que a ausência de concursos de recrutamento entre 2003 e 2008 não permitiu repor. Depois do primeiro concurso para magistrados dos tribunais administrativos e fiscais, em 2003, foram abertos os seguintes concursos para recrutamento e formação de juízes dos tribunais administrativos e fiscais: um concurso especial de recrutamento, em 2008, através do qual ingressaram nos TAF 30 magistrados e quatro cursos normais, em 2009; em 2010; em 2014; e, em 2016. No primeiro e segundo cursos normais ingressaram para formação no CEJ, respetivamente 25 e 45 auditores (Gabinete de Estudos Judiciários, 2009, 2010). O número de juízes estagiários do terceiro curso normal é, atualmente, de 39. E estão em formação (4º curso normal), 43 auditores de justiça (F. S. Silva, 2017). O Decreto-Lei n.º 23/2017, de 23 de fevereiro, veio encurtar o período de estágio dos atuais 39 juízes estagiários, antecipando-o de 31 de agosto para 7 de abril. Relativamente ao 4º curso normal (atuais auditores de justiça) o segundo ciclo de formação teórico-prático é antecipado de 15 de julho de 2018 para 31 de maio de 2018 e o fim do período de estágio é antecipado para 31 de dezembro de 2018. O que significa que, a partir de janeiro de 2019, o número de juízes em primeira instância, caso não sejam abertos concursos para os tribunais superiores, poderá ascender a cerca de 230.

O quadro seguinte mostra a atual distribuição dos recursos humanos pelos tribunais administrativos e fiscais de primeira instância permitindo comparar o quadro legal com o quadro efetivo, isto é, com o número de magistrados que na realidade exercem funções em cada tribunal.

Figura 6- Distribuição dos recursos humanos por tribunal - comparação entre o quadro legal e o quadro efetivo

		Magistrados												Funcionários																		
		Juizes						Procuradores da República						Secção Central e Secção de Processos								Unidade de Apoio ao MP				Pessoal administrativo						
		Contencioso administrativo		Contencioso tributário		Contencioso administrativo e tributário		Em regime de estágio	Contencioso administrativo		Contencioso tributário		Contencioso administrativo e tributário		Secretário de justiça		Escrivão de direito		Escrivão-adjunto		Escrivão auxiliar		Técnico de justiça-adjunto		Técnico de justiça-auxiliar		Telefonista		Assistente administrativo		Auxiliar de segurança	
		Quadro legal	Quadro efetivo	Quadro legal	Quadro efetivo	Contencioso administrativo e tributário	Quadro efetivo		Quadro legal	Quadro efetivo	Quadro legal	Quadro efetivo	Quadro legal	Quadro efetivo	Quadro legal	Quadro efetivo	Quadro legal	Quadro efetivo	Quadro legal	Quadro efetivo	Quadro legal	Quadro efetivo	Quadro legal	Quadro efetivo	Quadro legal	Quadro efetivo	Quadro legal	Quadro efetivo	Quadro legal	Quadro efetivo	Quadro legal	Quadro efetivo
Zona Lisboa e Ilhas	TAC Lisboa	24	14*				7	10	13				1	1	6	6	11	13	12	13	1	2	1	1	1	0	4	6	1	0		
	TT Lisboa			11	16		6			5	6		1	1	4	4	7	7	7	10	1	1			1	0	4	1	1	0		
	TAF Funchal					2	2					1	2	1	1	1	1	1	1	1			1	1			1	2	1	0		
	TAF Ponta Delgada					2	1**					1	1	1	1	1	1	0	1	2			1	1			1	0	1	0		
Zona Norte	TAF Porto	11	8	9	12		6					6	9	1	1	6	6	12	10	12	14	1	1	1	1	1	1	1	4	3	1	0
	TAF Braga	6	6	5	6		3					5	6	1	0	4	4	7	6	7	12	1	0			1	1	3	1	1	0	
	TAF Mirandela					2	3					1	1	1	0	1	1	1	3	1	2	1	1				1	0	1	0		
	TAF Penafiel	2	2	2	2		1					2	2	1	0	2	2	3	1	4	4	1	1			1	0	2	1	1	0	
Zona Centro	TAF Aveiro	2	3	3	5	1	0	1				3	4	1	1	3	2	4	3	5	6	1	1			1	0	2	0	1	0	
	TAF Coimbra	4	2	3	3	1	1	2				3	4	1	1	3	2	5	3	5	4	1	0			1	1	2	1	1	0	
	TAF Leiria	4	3	4	6		3					5	4	1	0	4	4	6	4	6	5	1	1			1	0	2	1	1	0	
	TAF Castelo Branco	3	3	2	2							2	2	1	1	2	2	3	2	4	4	1	1				1	1	1	0		
	TAF Viseu	2	3	2	4							2	2	1	1	2	2	3	2	4	6	1	1				1	0	1	0		
Zona Sul	TAF Sintra	8	6	4	7	1	0	4				6	6	1	0	4	4	7	7	7	7	1	1	1	1	1	0	4	1	1	0	
	TAF Almada	4	3	4	4		4					4	4	1	1	3	3	4	3	5	4	1	1			1	0	2	0	1	0	
	TAF Beja	1	1	1	1	1	1	1				2	2	1	1	1	1	3	1	3	3	1	0				1	1	1	0		
	TAF Loulé	2	2	2	2		1					2	5	1	1	2	2	3	1	4	6	1	0			1	0	1	0	1	0	

* Em 2016, dois juizes de direito jubilados foram nomeados em comissão de serviço para despachar os processos anteriores a 01/01/2004

**O número de juizes em regime de acumulação é de dois

Fonte: O quadro legal é o que consta da Portaria n.º 874/2008, de 14 de agosto. O número de recursos humanos constante do quadro efetivo foi verificado, para cada tribunal, pelo respetivo Juiz-Presidente

Resulta do quadro que, na maioria dos tribunais, o número de juizes em efetividade de funções é igual ou superior ao quadro legal. As divergências para menos verificam-se apenas na área administrativa, nos tribunais de Coimbra, Leiria, Sintra e Almada. Em todos os tribunais em que há divergência negativa há magistrados em regime de estágio. O quadro efetivo de escrivães adjuntos é aquele que regista divergências mais negativas face ao quadro legal (em 10 tribunais). E, em três desses tribunais, o saldo é igualmente negativo no número de escrivães auxiliares. O que significa que, mantendo-se o atual modelo de organização e funcionamento das secretarias, os quadros desses tribunais deveriam ser preenchidos, até porque, em alguns tribunais em que tal ocorre, o volume de processos entrados é significativo.

5.3. Que variáveis devem influenciar o dimensionamento dos quadros

Mas, além do volume de processos, que outras variáveis devem ser tidas em conta no dimensionamento dos quadros de pessoal? Desde logo, é necessário avaliar a existência ou não de um eficiente sistema informático de apoio à atividade dos tribunais. Foram vários os atores que salientaram que se o SITAF ou outro sistema informático funcionasse eficazmente, o número de recursos humanos, em especial, de funcionários, seria menos exigente. Facilmente se compreende que os automatismos, a comunicação dentro do tribunal por fluxos informáticos, os motores de pesquisa, as bases de dados, etc. permitem executar as mesmas tarefas com menos recursos humanos e com ganhos de produtividade reconhecidos. Portanto, em primeiro lugar, o que é fundamental é que o sistema informático possa corresponder, de forma eficiente, às necessidades dos tribunais. O redimensionamento dos quadros legais, em especial dos funcionários, deve, por isso, ser precedido da estabilização do sistema informático.

Em segundo lugar, o dimensionamento dos quadros não pode ter como referência o total de processos pendentes, mas sim os processos entrados e tendo como referência uma série longa. Como melhor se verá mais adiante neste relatório, o excesso de processos pendentes deveu-se a fatores conjunturais vários. A definição dos quadros dos tribunais é uma medida estrutural que não deve ter em conta fenómenos conjunturais. O que não significa obviamente que não tenham que existir recursos

humanos para tratar esses processos, mas esses recursos têm que ser avaliados em função das necessidades efetivas do momento e têm que ter outro enquadramento. Facilmente se compreende que, numa perspetiva racional, fará pouco sentido dimensionar quadros para um problema que deve ser resolvido com medidas excecionais.

Em terceiro lugar, no caso dos funcionários judiciais, como já referimos, deve ser lançado o debate, sem perda de direitos, sobre a adequação às atuais necessidades dos tribunais, de uma carreira estruturada há mais de 17 anos num contexto social de ação dos tribunais muito diferenciado (cf. Decreto-Lei n.º 343/99, de 26 de agosto).

Em quarto lugar, e sobretudo no caso dos juízes, o dimensionamento do quadro legal exige uma prévia reflexão, assente em estudos adequados, sobre as cargas de trabalho dos juízes⁸⁵. Esta reflexão não pode deixar de ter em conta que a complexidade dos litígios é muito diferenciada, podendo exigir dos juízes tempos de dedicação muito desiguais. Mas, esse estudo também não deve ser feito num momento em que a jurisdição se confronta com dois problemas conjunturais graves: elevado nível de pendências e um sistema informático ineficiente. A definição das cargas de trabalho desejáveis (contingentação processual) deve ser levada a cabo num quadro de estabilidade.

5.4. Devem existir assessores nos tribunais administrativos e fiscais de primeira instância?

A questão dos assessores para os tribunais da primeira instância é uma *velha* questão no debate sobre o sistema de justiça, inicialmente no âmbito da jurisdição comum e, mais recentemente, também no âmbito da jurisdição administrativa e fiscal. Há muitos anos que os magistrados em exercício de funções em primeira instância

⁸⁵ Alguns magistrados pronunciaram-se sobre o que consideram um número adequado de processos por juiz/ano, oscilando esse valor entre 200 e 250 processos/ano. O CSTAF, em sessão de 27 de janeiro de 2015 discutiu uma proposta em que se previa a alteração dos lugares de quadro dos tribunais administrativos e fiscais, tendo como referência um VPR determinado especificamente para esta jurisdição atendendo ao movimento de processos entrados, findos e pendentes. Como já referimos, consideramos que esta deve ser uma questão mais trabalhada no âmbito desta jurisdição.

reivindicam dois tipos de assessoria: jurídica e técnica. A defesa das assessorias jurídicas (para alguns, estes assessores poderiam ser futuros candidatos ao CEJ) funda-se essencialmente em dois argumentos. O primeiro, e mais relevante, relaciona-se com o potencial que as assessorias podem ter no descongestionamento dos tribunais, auxiliando o juiz no exercício de tarefas que não se relacionem diretamente com a competência, em si, de julgar, o que permitia libertar os magistrados para o exercício dos atos jurisdicionais, potenciando uma tramitação processual mais célere e, conseqüentemente, maior produtividade. A concretização desse auxílio pode abranger tarefas muito amplas, podendo ir desde a pesquisa de legislação, doutrina e jurisprudência, à prática de atos de mero expediente e até mesmo à execução do projeto de decisão. O segundo argumento, em regra complementar do primeiro, evoca o facto de esta ser uma solução mais económica para o Estado, dado que, com assessores, diminuiriam as necessidades de juizes, que auferem salários superiores.

Muitos dos juizes entrevistados no decurso do trabalho de campo, embora não sendo esta uma matéria consensual, também defenderam a importância de existirem assessores jurídicos no âmbito desta jurisdição.

Eu não vejo grande valor no assessor. (Ent. 39)

A existência de assessores é muito importante pois dedico cerca de 50% do meu tempo a atos sem relevância jurisdicional, tempo esse que poderia ser usado na elaboração de sentenças. (Ent. 116)

Deveria existir uma estrutura de apoio aos juizes com disponibilidade preferencial para auxiliar. (Ent. 141)

Como resulta dos depoimentos que a seguir se transcrevem, são vários os argumentos em que os juizes assentam essa proposta, muito próximos daqueles que, em geral, têm sido avançados para a defesa desta solução, variando de acordo com as percepções sobre as tarefas que poderiam ser desempenhadas por esses profissionais. Vejamos, então, na opinião dos juizes entrevistados, quais as razões e para que tarefas seria importante contratar assessores.

Na minha opinião, os assessores seriam importantes para fazer o relatório e também para ajudar na parte do direito. Não vejo que a existência de

assessores possa levar a que os juízes se demitam de avaliar criticamente os projetos de sentenças feitos pelos assessores, antes de as assinar. (...) Da forma como vejo as coisas, um juiz deve pedir ao assessor para fazer o projeto de sentença, mas dizendo-lhe que caminho e em que sentido deverá seguir. É verdade que há processos em que, antes de fazer a sentença, não sei para que lado vou cair. Às vezes mudo o raciocínio a meio da sentença. Mas, isto é tudo um trade off. É preciso ver se a utilidade marginal que vamos ganhar com o facto de serem só os juízes a fazerem as sentenças de princípio ao fim é muita ou pouca. (Ent. 1)

Também tem um risco: que os assessores se transformem em fazedores de sentenças-padrão. (Ent. 3)

Os assessores poderiam, por exemplo, auxiliar o juiz a recolher e tratar toda a matéria de facto, cabendo apenas ao juiz a análise da matéria de direito. Podiam fazer, por exemplo, a transcrição da audiência de julgamento. (Ent. 38)

Poderiam ter um trabalho de recolha de legislação ou jurisprudência sobre o caso concreto. (Ent. 36)

Eu colocaria o assessor a fazer trabalho de pesquisa ou trabalho material que cabe em regra ao juiz, mas que poderia passar a ser feito pelo assessor. (Ent. 35)

Preciso deles para "trabalharem factos". Isto ajudava a fazer os saneadores. (Ent. 58)

Isso é tarefa de um juiz: seleccionar os factos. (Ent. 6)

Eu sinto que preciso de apoio de um jurista para tarefas rotineiras e não essenciais. Há despachos repetitivos como o "cite" ou "notifique" que não tinha que ser eu a fazer. (Ent. 60)

A assessoria aos magistrados era fundamental. A estrutura da sentença é muito detalhada. Temos que pôr facto a facto e fundamentar cada facto, caso contrário vêm dizer que não fundamentamos a matéria de facto. Esse trabalho do relatório podia ser feito pelo assessor. Existe muita prova documental. Por exemplo, num processo disciplinar tem que se pôr tudo. O assessor podia fazer isso. (Ent. 100)

Agora temos o conhecimento oficioso de todos os vícios. Eles podiam ajudar nisso. Verificar se está tudo analisado. E podiam fazer trabalhos de pesquisa e recolha de doutrina e jurisprudência. (Ent. 106)

Também são importantes para fazer trabalho de pesquisa ou para auxiliar com despachos de mero expediente. (Ent. 107)

O TAF. recebeu estagiários no âmbito do PEPAC e foi muito positivo trabalhar com eles. Levantou-se a questão da confidencialidade dos processos. Numa primeira fase apenas faziam trabalho de secretaria e depois foi-lhes fornecido cartão de acesso ao SITAF. No seu contrato estavam, portanto, vinculados ao segredo de justiça, tal como noutras profissões existe o dever de sigilo. Estes estagiários foram aproveitados para auxiliar os juizes que tinham uma pendência muito grande. Por exemplo, faziam a triagem do trabalho do juiz de manhã, já traziam os despachos prontos com data para assinar, faziam pesquisa de doutrina e jurisprudência sobre as matérias novas, traziam projetos de decisão. Não tinham o estatuto de assessores. O juiz continuava a ser o titular do processo. Durante a inspeção discutiu-se esta questão dos estagiários e decidiu-se a favor, embora não se tenha procedido a uma verdadeira concretização em termos formais. Mas, eles sempre trabalharam. E até em termos financeiros compensam os custos. (Ent. 116)

Uma das tarefas que poderiam fazer consiste na verificação de documentação, que demora dias. Podiam, por exemplo, verificar se há alguma questão que falte decidir para não haver omissão de pronúncia. Não era para fazer as sentenças por nós, nem a matéria de facto. Era para ajudar. (Ent. 138)

Mas, para mim, o essencial era ter assessores. Juristas que fizessem tarefas que não sejam jurisdicionais e que não têm que ser feitas por um juiz. Poderiam fazer um controlo inicial do processo. (Ent. 161)

A pesquisa da lei aplicável era uma tarefa importantíssima, assim como a pesquisa de jurisprudência. Precisamos mesmo de ajuda nestas matérias porque as alterações legislativas são muitas e a inversão de jurisprudência também. Poderiam preparar todo o processo para que nós nos pudéssemos concentrar na decisão. Perdemos muito tempo nestas tarefas. (Ent. 160)

Eu acho que os assessores nunca poderiam fazer projetos de decisão. (Ent. 158)

Como acima já referimos, a questão das assessorias é uma questão recorrente no debate sobre a justiça, não só entre nós, mas em muitos outros países, muito

associada às soluções de descongestionamento dos tribunais e à pressão para o cumprimento de determinados objetivos, por parte dos juízes, concretizáveis na resolução de determinado número de processos. Os assessores podem efetivamente contribuir, não só para a eficiência dos tribunais, mas também para a qualidade da justiça. Mas, o debate sobre esta questão não pode perder de vista o que se passa em outras experiências, designadamente quanto aos efeitos perversos na qualidade das decisões, que podem ocorrer quando o assessor pratica atos no processo ou elabora o projeto de decisão. Há o perigo real de o juiz poder decidir com base na *visão* do assessor, seja na visão jurídica, seja na seleção da matéria de facto que considera mais relevante. Este perigo é considerado maior no caso dos tribunais de primeira instância, não só porque é a primeira instância que lida, pela primeira vez, com os factos, e a maioria dos processos não sobem em recurso, mas também porque aqui os magistrados são menos experientes. Não deve, por isso, porque se trata de realidades diferentes, comparar-se com as assessorias dos tribunais superiores.

Questão diferente é dos assessores técnicos. Na verdade, os tribunais em geral, lidam com muitos processos, cuja maior complexidade não é jurídica, mas decorre dos factos em causa que são chamados a julgar. Com frequência, a interpretação cabal da matéria de facto exige especiais conhecimentos técnicos que os magistrados não têm.

O que eu precisava mesmo era de ter aqui um economista e um contabilista. (Ent. 55)

Era importante termos apoio ao nível da contabilidade, que corresponde a 70% das causas. Há questões muito complexas que os juízes não sabem resolver. Deveria existir um grupo de pessoas com formação na contabilidade, mas não pertencentes à AT, que auxiliasse os juízes. Devíamos poder oficiar à Ordem dos Contabilistas Certificados, para nos indicarem uma pessoa para prepararmos o processo. Já cá tivemos pessoas da AT, mas isso eu acho mal. Tem que ser alguém de fora, independente. (Ent. 124)

Também era importante termos apoio na área da contabilidade. São áreas que não dominamos. (Ent. 154)

Termos uma verdadeira bolsa de técnicos com diferentes especialidades a quem pudéssemos recorrer era muito importante. No fiscal, deveríamos ter

pelo menos contabilistas e financeiros. No administrativo isso não se verifica tanto porque trabalhamos com áreas de saber muito distintas. (Ent. 147)

Nos processos mais complexos há uma grande desigualdade de meios entre nós e os grandes escritórios de advogados. Eles estão muito mais bem assessorados, com acesso fácil a tudo. Nas questões mais complexas há, na verdade, um grande desequilíbrio entre nós e esses escritórios. (Ent. 160)

Choca-me que não usem mais os assessores técnicos. Um juiz precisa deste apoio e devia requisitá-lo mais vezes. Mas precisava disto era para o estudo do processo e não apenas para o julgamento. Mas não há norma que permita requisitar esse apoio fora do julgamento. (Ent. 163)

O ETAF prevê, por um lado, a possibilidade de existência de assessores que coadjuvem os magistrados judiciais⁸⁶ e, por outro, a criação de um “gabinete de apoio destinado a assegurar assessoria e consultoria técnica aos magistrados e ao presidente do tribunal, nos termos definidos para os gabinetes de apoio aos tribunais das comarcas judiciais”, que podem integrar especialistas em várias áreas, designadamente ciências jurídicas, economia, gestão, contabilidade e finanças⁸⁷. A criação de gabinetes de apoio aos tribunais pode, na verdade, impulsionar a eficiência, mas sobretudo, a qualidade da justiça administrada. Podem, assim, constituir um importante auxiliar do juiz, quer na identificação de legislação aplicável a determinadas matérias - tanto mais que, no caso dos tribunais administrativos e fiscais, os magistrados, em consequência da morosidade judicial, têm, com frequência, de decidir casos ocorridos no âmbito de legislação antiga -, de jurisprudência e de doutrina, quer no auxílio ao juiz para a compreensão e avaliação da matéria de facto.

5.5. O Ministério Público na área fiscal

Como já referimos, por impossibilidade de tempo, ficou fora da nossa análise o desempenho funcional do Ministério Público. Contudo, as competências do Ministério Público, no âmbito da área fiscal, foi uma questão levantada na grande maioria dos

⁸⁶ Cf. artigo 56.º, n.º 4, do ETAF.

⁸⁷ Cf. artigo 56.º-A do ETAF.

tribunais, quer por juízes, quer por funcionários e também por advogados. Por essa, razão deixamos aqui uma nota sobre os termos em que a mesma emergiu.

A função do Ministério Público é importante no fiscal desde que não se cole à Fazenda Pública e dê um parecer autónomo. O MP poderia ter um papel mais ativo e parar alguns dos processos. Poderia mandar arquivar. 80% das contraordenações acabam por nulidade da decisão por falta de fundamentação. Há casos em que o MP acusa e ao mesmo tempo diz que a decisão é nula. A AT preenche uma espécie de minuta, não fundamentando. Trata-se de litigação desnecessária porque acaba, na maioria dos casos, da mesma maneira. (Ent. 5)

Se neste momento eu penso que o papel do Ministério Público se justifica para o administrativo, a nível do tributário já não se justifica. A maior parte dos procuradores remete para o representante da Fazenda Pública e não diz mais nada. (Ent. 21)

No processo tributário, a desconfiança inicial do legislador ao obrigar a que o MP dê o seu parecer final já não faz qualquer sentido, pelo que deveria alterar-se essa questão. (Ent. 25)

Nos processos maiores (de maior valor), há ou haverá necessidade do MP, mas funcionaria mais como assessor. (...) Tratando-se de dinheiros públicos, naqueles casos fará sentido a presença do MP. Em regra, porém, não faz sentido. (Ent. 26)

No processo administrativo, a figura do MP é importante: é importante e faz falta... é muito interventivo. Mas, já não na área fiscal. (Ent. 24)

O MP é pouco interventivo nos processos e obriga os funcionários a ter trabalho a dobrar, nomeadamente ao não usarem o SITAF. (Ent. 97)

Quanto aos processos de contraordenação, existiu um provimento que ordenou a sua distribuição e determinou que a apensação depende de escolha do juiz. A promoção da apensação pelo MP era muito diversa, sendo que, por vezes, promovia a apensação de uns e não de outros (...). (Ent. 126)

A atuação do Ministério Público deve ser norteadada por critérios de objetividade e legalidade. É precisamente no controlo da legalidade que maiores críticas poderão ser feitas à atuação do Ministério Público. Não raras são as vezes, a atuação do Ministério Público é de mera remissão para os articulados ou do contribuinte ou da Fazenda Pública (...) e, muitas vezes, transforma-se em auxiliar do Representante da Fazenda Pública, numa

tentativa de suprir as deficiências processuais e substanciais da atuação deste não se verificando o mesmo em relação ao contribuinte (...). Muitas vezes, o Ministério Público demite-se da sua verdadeira função, emitindo pareceres pouco ou nada substanciais e que não auxiliam o Tribunal para a prolação de uma melhor decisão, antes parecendo que a emissão daquele apenas acontece e quando acontece como mera função tabelar (...). Por isso, há a ideia de que os seus pareceres são muitas vezes de pouca relevância material. (Ent. 163)

Na verdade, decorre da lei que, em matéria tributária, não são atribuídas ao Ministério Público todas as funções inerentes ao seu estatuto, dado que a defesa dos interesses patrimoniais, da autoridade tributária é atribuída ao representante da Fazenda Pública⁸⁸. As funções desempenhadas pelo Ministério Público, no Direito Processual Tributário, estão genericamente associadas à defesa da legalidade e à promoção do interesse público, controlando a aplicação da Lei e promovendo a boa aplicação do direito e da justiça, emitindo pareceres e requerendo o que tiver por conveniente para esse efeito. No processo judicial tributário quando haja necessidade de intervenção de ausentes, incertos ou incapazes, a representação processual cabe também ao Ministério Público, cabendo-lhe a defesa dos interesses patrimoniais destes. Considerando as perceções dos atores judiciais acima referidas, deve ser objeto de reflexão o papel e as funções do Ministério Público no âmbito da justiça fiscal, quer no que respeita ao número de recursos humanos, quer, sobretudo, à densificação do exercício efetivo das suas funções no controle da legalidade que está obrigado a efetuar no âmbito do parecer pré-sentencial, de modo a que sejam criadas condições para que o mesmo não seja percecionado como materialmente pouco relevante.

⁸⁸ Cf. artigoº 14º e 121º do CPPT.

PARTE II
A MOBILIZAÇÃO DOS TRIBUNAIS
ADMINISTRATIVOS E FISCAIS



Introdução

A singularidade da jurisdição administrativa e fiscal e, em especial, a ausência de estudos sociojurídicos sobre a procura e os mobilizadores destes tribunais são dois dos fatores determinantes da importância de um diagnóstico sobre estas vertentes. Conhecer, de forma mais aprofundada, o tipo de litigação e quem mobiliza mais estes tribunais, seja como autor, seja como réu, é fundamental como pressuposto, não só do diagnóstico sobre o seu desempenho funcional, mas também da definição de políticas públicas e de medidas no âmbito desta jurisdição. Procuramos, nesta parte, não só caracterizar os litígios e os seus mobilizadores, mas também identificar tendências e fatores que possam estar no lastro dessa mobilização, distinguindo entre a área administrativa e a área fiscal. Procuramos, ainda, mapear a diversidade dos litígios nos tribunais do país. Para tal, depois de uma primeira comparação, a nível nacional, do peso relativo, em primeira instância, do volume dos litígios, na área administrativa e na área fiscal, e da sua distribuição pelos vários tribunais, far-se-á uma análise mais fina, para cada uma das áreas, da estrutura da litigação e dos seus mobilizadores.

Como já foi referido na introdução geral, a representação gráfica da caracterização da procura, dos litigantes e do desempenho funcional, relativamente a cada tribunal, consta dos anexos A e B a este relatório. Nesta parte analisam-se os indicadores gerais.

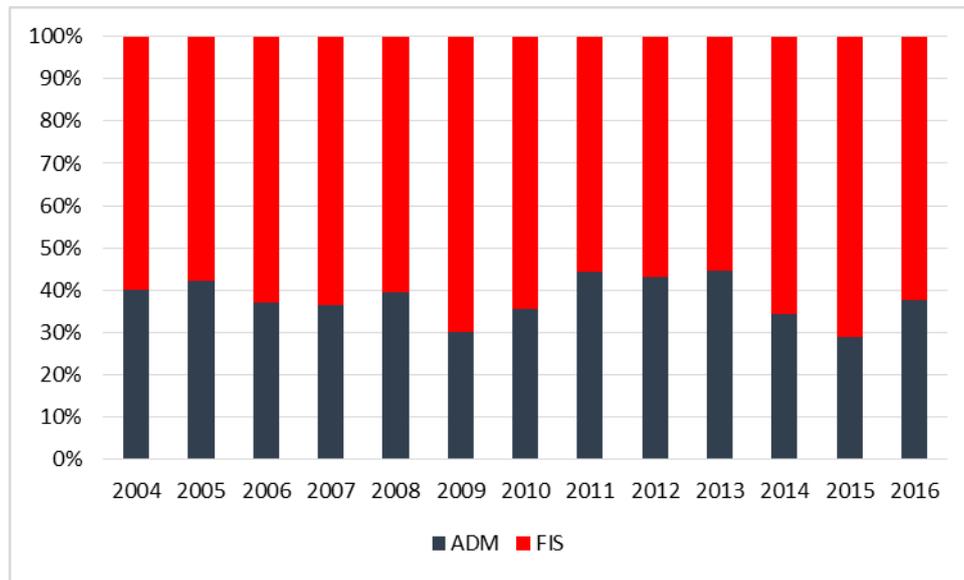
1. Uma jurisdição, duas matérias

Como já referimos na parte I, os tribunais de primeira instância da jurisdição administrativa e fiscal, com exceção de Lisboa, encontram-se agregados, funcionando como tribunais administrativos e fiscais (TAF). Apesar dessa agregação, foram, em regra, criadas formas de organização próprias para cada área. Na verdade, embora, quer a Portaria n.º 2-A/2004, de 5 de janeiro, que definiu inicialmente os quadros dos novos tribunais administrativos e fiscais, quer a Portaria n.º 874/2008, de 14 de agosto, que veio atualizar aqueles quadros, preverem, em alguns casos, vagas mistas para juízes de contencioso administrativo e tributário⁸⁹, os tribunais organizaram-se para um acolhimento interno diferenciado dos processos que competem a uma e outra área, quer na organização das unidades orgânicas, dotando-as de recursos humanos próprios, quer no que respeita à distribuição de processos por juízes. Como já referimos, esta organização interna atomística faz perder o efeito escala, dificultando uma distribuição mais racional dos recursos humanos e uma gestão mais eficiente das tarefas da secretaria. A organização diferenciada justifica também a análise em separado de uma e de outra área.

Como é evidenciado nos gráficos seguintes, o peso relativo de cada uma das áreas no total dos processos entrados nos tribunais administrativos e fiscais e a evolução do número de processos de cada área entrados entre 2004 e 2016 apresentou algumas diferenças ao longo do período analisado.

⁸⁹ A Portaria n.º 874/2008, de 14 de agosto, previa a existência de vagas mistas de juízes de contencioso administrativo e tributário nos TAF de Aveiro, Beja, Coimbra, Funchal, Mirandela, Ponta Delgada e Sintra.

Gráfico 5 - Peso relativo dos processos entrados nos tribunais administrativos e fiscais por área (2004-2016)

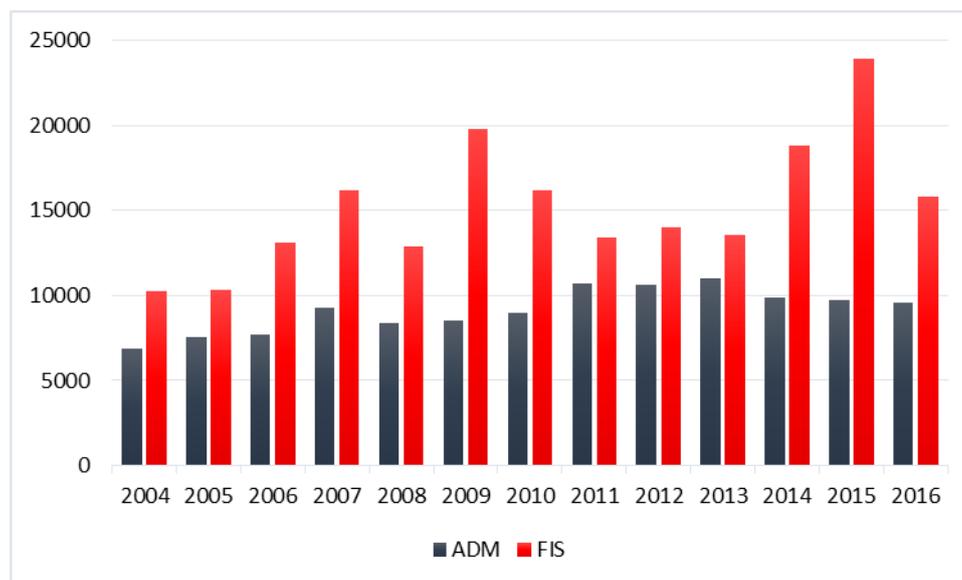


Fonte: SITAF

A área fiscal apresentou, entre 2004 e 2016, sempre um número de processos entrados superior ao registado na área administrativa, representando, em 2016, cerca de 62% do total de processos entrados nos tribunais administrativos e fiscais. Salientam-se, no período, os anos de 2013 e 2015. No ano de 2013, registou-se um maior equilíbrio entre o número de processos entrados das duas áreas, correspondendo os processos fiscais a cerca de 55,2% do total de processos entrados nesse ano. Esse equilíbrio deveu-se, não só ao decréscimo que os processos em matéria fiscal vinham a registar desde 2009 – ano em que estes processos foram particularmente elevados – mas também à ligeira subida dos processos entrados em matéria administrativa. No polo oposto, o ano 2015 configura o momento em que o peso relativo dos processos em matéria tributária se revela mais acentuado (cerca de 71,2%). Este crescimento foi conjuntural, ajustando-se no ano seguinte, e foi induzido pelo impressionante aumento do número de recursos de contraordenação.

O gráfico seguinte compara a evolução do número de processos entrados em cada uma das áreas.

Gráfico 6 - Número de processos entrados nos tribunais administrativos e fiscais por área (2004-2016)



Fonte: SITAF

O comportamento da evolução do número de processos entrados em cada uma das áreas é, também, distinto. Se em matéria administrativa assistimos a um gradativo aumento do número de processos entrados até 2013, ano a partir do qual se regista uma descida, em matéria fiscal as oscilações do número de processos entrados são mais significativas, indicando tratar-se de uma matéria mais influenciada por razões conjunturais (por exemplo, maior ativismo por parte da autoridade tributária, alterações à lei do orçamento do Estado, alterações em matéria de impostos, etc). Na área fiscal, depois de um progressivo aumento do número de processos entrados entre 2004 e 2007, em 2008 o número de processos fiscais decresce cerca de 22% relativamente ao ano anterior para, no ano imediato (2009), registar um novo aumento significativo. Este aumento é, no entanto, em certa medida, meramente aparente, uma vez que resulta, pelo menos em parte, da instalação, em 5 de janeiro de 2009, do Tribunal Administrativo e Fiscal de Aveiro⁹⁰. Nos termos do artigo 3.º da Portaria n.º 874/2008, de 14 de agosto, os processos tributários pendentes no TAF de Viseu da competência do TAF de Aveiro transitaram para este tribunal aquando da sua instalação. Assim, parte dos processos representados no gráfico como tendo entrado

⁹⁰ Criado pelo Decreto-Lei n.º 182/2007, de 9 de maio, e instalado pela Portaria n.º 874/2008, de 14 de agosto.

em 2009 reportam-se a processos tributários que tramitavam em Viseu, entrados em anos anteriores, e que, por força da criação e instalação do TAF de Aveiro, foram remetidos a este tribunal, voltando a ser contabilizados como processos entrados. De acordo com os atores entrevistados, estima-se que estiveram em tal situação cerca de 5.000 processos. Mesmo desconsiderando aquela duplicação do número de processos, em 2009, registou-se um aumento de processos entrados, relativamente ao ano anterior, estimado pelo CSTAF, em cerca de 14%.⁹¹.

Os anos 2014 e, essencialmente, 2015 apresentam nova excecionalidade no número de processos tributários entrados, induzidos, como se referiu, pela entrada exponencial de recursos de contraordenação, na sequência da alteração à Lei n.º 25/2006, de 30 de junho, operada pela Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro, que aprovou o regime sancionatório aplicável às transgressões ocorridas em matéria de infraestruturas rodoviárias onde seja devido o pagamento de taxas de portagem. De acordo com o novo regime legal, a partir de 1 de janeiro de 2012, a instauração e instrução dos processos de contraordenação por falta de pagamento de taxas de portagem passou a ser da competência dos serviços de finanças da área do domicílio fiscal do agente de contraordenação, prevendo-se a aplicação do disposto no Regime Geral das Infrações Tributárias (RGIT)⁹². Este alargamento das competências dos tribunais tributários fez-se notar no número de processos entrados cerca de dois anos após a alteração legislativa que o potenciou, constituindo exemplo paradigmático, não só do impacto das alterações legais no sistema judicial, mas também da dilação temporal que se verifica entre a alteração legislativa e a repercussão dos seus efeitos nos tribunais.

⁹¹ O crescimento do número de processos em matéria fiscal suscita, na altura, alguma atenção por parte da comunicação social que denunciava a existência de 58.353 processos pendentes em primeira instância e o crescimento na ordem dos 21% das pendências nos tribunais superiores (Cf. notícia publicada no Diário Económico de 05/05/2010).

⁹² Até 1 de janeiro de 2012, a lei previa a aplicação subsidiária a este tipo de contraordenações das disposições do regime geral do ilícito de mera ordenação social e respetivo processo. Por outro lado, a decisão administrativa destes processos contraordenacionais competia ao Instituto de Infraestruturas Rodoviárias, IP.

Apesar das diferenças assinaladas entre as duas áreas, o comportamento da evolução da procura em ambas, se retirado o efeito de duplicação de processos em 2009 e o efeito das contraordenações nos três últimos anos - que poderemos considerar de fatores conjunturais - mostra uma certa estabilização ao longo do período, em regra, abaixo dos 10.000 processos/ano, para a área administrativa, e abaixo dos 15.000 processos anos/ano, para a área fiscal.

O tratamento organizacional diferenciado e igual mobilização diferenciada de cada uma das áreas levanta a questão da uniformidade da jurisdição administrativa e fiscal, no que respeita ao recrutamento, formação e colocação dos juizes. Até porque, para lá dessas diferenças, existem outras de caráter substantivo e processual. Este estudo não tinha o propósito - nem era possível no tempo disponível - de aprofundar esta questão. Consideramos, contudo, importante, para um futuro debate sobre esta questão, mapear as posições dos juizes entrevistados. No atual enquadramento jurídico, os juizes em exercício de funções nesta jurisdição podem, por um lado, transitar da área administrativa para a área tributária (e vice versa), sendo, ainda, possível a sua colocação em vagas mistas nas quais decidem processos sobre ambas. A autonomia substantiva de cada área e a existência de regras processuais próprias levantou a discussão sobre a eficiência daquelas vagas mistas e, de forma mais radical, sobre se se deve ou não manter a possibilidade de transição dos juizes entre áreas. Do trabalho de campo desenvolvido resultam três posições distintas. Para uns, a transição entre áreas constitui uma perda de eficiência que, por essa razão, devia ser uma possibilidade a restringir.

Eu considero que não faz sentido andar a transitar de uma área para a outra. Isto é um pensamento ultrapassado (Ent. 55)

A passagem de uma área para a outra não devia depender de uma decisão pessoal. (...) Eu fiz um investimento numa das áreas e se mudar para a outra área faz-me perder tempo. (...) Eu defendo que não possa haver transição entre áreas por razões de eficiência. As minhas escolhas pessoais não se podem sobrepôr à eficiência do sistema. Se eu não tiver experiência numa área não vou ter a visão que um colega com 10 anos de experiência vai ter. Eu conheço os meios, domino as matérias, e com isso ganha-se eficiência, que se perderia se eu passasse para a outra área (Ent. 80).

Trabalho há muitos anos em fiscal. Entrei pela via profissional. Morro de medo de ir para o administrativo porque sei que seria muito pior como juiz dessa área. A tramitação é muito diferente. Teria muitas dificuldades. E posso ser obrigado a transitar porque não tenho lugar fixo. Não tenho lugar de quadro. Se alguém concorrer para o meu lugar posso ter que ir para o administrativo, se quiser ficar neste tribunal (Ent. 79).

(...) não me parece bem que depois de trabalhar 15 ou 20 anos numa área possa passar para a outra. Mas, a verdade é que quando se sobe ao Tribunal Central pode ir-se trabalhar para uma área diferente daquela em que se fez o percurso profissional na 1ª instância (Ent. 151).

Há quem defenda, no entanto, que a restrição da possibilidade de mudança entre áreas deveria ocorrer depois de decorrido um período inicial de formação e de exercício em cada uma das áreas.

A formação é conjunta e com esforço fiz investimento nas duas áreas. Por isso, devo poder trabalhar nas duas áreas. Devemos fazer estágio nas duas áreas e ter acesso às duas áreas. Mas depois de escolher uma delas, já não devo poder andar a mudar de uma para a outra (Ent. 75).

Outros, não obstante, realçam as vantagens de uma formação mais alargada e de possibilidade de exercício em ambas as áreas, como via de alargamento do conhecimento técnico-jurídico do juiz e, em outros casos, como um direito para a própria definição do seu percurso profissional e desenvolvimento da sua carreira.

Eu trabalhei na AT. Quando comecei tive de ir para o administrativo. O que retiro dessa experiência é que trabalhar nessa área tornou-me uma melhor juiz de tributário. E isso vê-se nos tribunais superiores. Por isso não concordo com a separação total. Daí a formação ser conjunta. A justiça não sai prejudicada por isso (...) O conhecimento só nos valoriza. Um juiz que se especialize perde abrangência. (Ent. 76).

Eu sou radicalmente contra a possibilidade de se limitar a transição entre áreas. Isso prejudicaria as novas oportunidades de carreira, de poder ficar no tribunal que quero ficar. Não podemos mudar agora as regras quando o acesso e a formação são conjuntos. Para além disso, não há recursos humanos para essa solução. E a solução não traria nenhuns benefícios. Só seria uma opção limitadora das escolhas dos juizes (Ent. 78).

São jurisdições muito próximas e há 2 anos de investimento na formação nas duas áreas. Não concordo com a limitação da possibilidade de transição.

A mobilização dos tribunais administrativos e fiscais

Se mudar, sei que vou levar algum tempo a adaptar-me mas sei que vou conseguir. (...) A especialização limita a nossa atuação (Ent. 83).

O modelo existente é o ideal porque há muitas matérias que se tocam. A formação tem que ser nas duas áreas. E nós estamos aptos a transitar de uma área para a outra. Os magistrados são pessoas idóneas. Por isso, se precisarem de formação, vão procurá-la (Ent. 81).

Para mim, há uma máxima: um juiz é um juiz em qualquer área. E, para mim, é importante saber que tenho a possibilidade de mudar de área. Depois de trabalharmos 10 anos numa área isso é essencial. É óbvio que neste momento não sei nada de fiscal, mas aprendia. Seria capaz. Mas isto não é incompatível com a especialização que eu defendo (Ent. 147).

A especialização pode trazer eficiência, mas também pode ter o efeito perverso da cristalização. Haverá alguma ineficiência, porque haverá sempre um período de adaptação, mas passado esse período, as pessoas estarão perfeitamente aptas a trabalhar em qualquer das áreas (Ent. 178).

Se a discussão sobre a possibilidade de transição entre as duas áreas não colhe consensos, a extinção das vagas mistas parece colher a opinião favorável de todos os entrevistados. O exercício, em simultâneo, nas duas áreas (administrativo e fiscal) é considerado como difícil e potenciador de ineficiência, até por aqueles que defendem a transição entre áreas.

Vivemos num mundo de especialização e ganhamos com isso. Por isso, considero que não há vantagens de termos vagas mistas (Ent. 78).

Eu não concordo minimamente com as vagas mistas. É a ineficiência total do sistema (Ent. 80).

A vaga mista tem um grande problema. Uma vez que o administrativo e o fiscal são muito distintos, não é fácil compatibilizar os dois, isto é, não é fácil mudar o pensamento de uma área para a outra (Ent. 109).

Ao contrário das colegas, tive uma experiência positiva das vagas mistas. Depende muito da distribuição de processos que é feita de cada uma das áreas. Reconheço, no entanto, que não é ideal em termos de eficácia e eficiência do próprio sistema (Ent. 111).

Eu sou favorável ao atual modelo de formação conjunta e à possibilidade de transição de uma área para a outra. É natural que as pessoas escolham a sua

área de acordo com a sua vocação. Eu sempre trabalhei com direito administrativo, mas já trabalhei com direito tributário e não me pareceu mal. Concordo que se possa transitar de uma área para a outra. Mas, não concordo com as vagas mistas (Ent. 201).

No CEJ a formação deve ser igual para o administrativo e o tributário, deve manter-se de forma a abranger estas duas áreas. Depois, desta formação inicial, os magistrados podem optar por uma das áreas. Eu estive em [tribunal] no administrativo e, por decisão do presidente, tive de fazer as duas áreas. Por isso, de acordo com essa experiência, entendo que as vagas mistas deviam acabar. Os tribunais agregados têm tendência para afundar (Ent. 198).

A criação de vagas mistas deveu-se essencialmente a dois fatores: diferente volume processual de cada tribunal e diferente distribuição do peso relativo de cada área em cada tribunal. Não obstante, na prática, como já vimos, o recurso às vagas mistas é, hoje, já bastante limitado. Deve, contudo, pela ineficiência que induz, abolir-se esta possibilidade na lei. Mantendo-se a atual organização judiciária, para respostas estritamente conjunturais, por períodos de tempo limitados, deve ponderar-se o recurso a outras vias, designadamente, através do regime de acumulação. Deve, ainda, evoluir-se, atendendo à especificidade de cada uma das áreas, no sentido de a transição entre ambas, a manter-se essa possibilidade, ser precedida de um programa de formação específico.

2. Uma jurisdição, duas áreas, vários países judiciários

A distribuição geográfica dos processos entrados na jurisdição administrativa e fiscal, em primeira instância, apresenta diferenças significativas. Tal como ocorre na jurisdição comum, a densidade populacional, o contexto económico da região, o número de empresas sediadas, a rede de estradas são, entre outros, fatores determinantes da procura de um dado tribunal. O Quadro 3 evidencia as diferenças territoriais no volume da procura desta jurisdição, apresentando, para cada ano, o peso relativo dos processos entrados em cada um dos tribunais, no total de processos entrados em primeira instância nesta jurisdição⁹³.

⁹³ O Decreto-Lei n.º 182/2007, de 9 de maio, procedeu à fusão do Tribunal Administrativo e Fiscal de Loures com o Tribunal Administrativo e Fiscal de Lisboa, que passou a funcionar desagregado. A fusão do TAF de Loures com o TAF de Lisboa e a desagregação deste último em Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa e em Tribunal Tributário de Lisboa ocorreu a partir de 1 de outubro de 2007, por força da Portaria n.º 1214/2007, de 20 de setembro. Como se referiu nas notas metodológicas, a coexistência atual do histórico de processos administrativos e fiscais, anteriores a tal data, indiscriminadamente nas bases de dados do TAC e do TT de Lisboa, levou-nos a não apresentar dados para os processos entrados nos antigos TAF de Loures e TAF de Lisboa anteriores a 1 de janeiro de 2008. No entanto, quer os dados relativos ao número total de processos entrados, a nível nacional, quer os dados relativos ao peso relativo dos processos entrados em cada tribunal relativamente ao total nacional incorporam os processos entrados até 1 de janeiro de 2008 nos TAF de Loures e TAF de Lisboa. Por essa razão, no Quadro 3, a soma dos pesos relativos parcelares de cada tribunal, nos anos 2004 a 2007, não corresponde a 100%. A diferença corresponderá, precisamente, aos processos entrados naqueles dois tribunais não representados no quadro.

Quadro 3 - Peso relativo dos processos em cada tribunal no total nacional (2004-2016)

Tribunal	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Almada	5,8%	5,3%	6,0%	4,9%	5,6%	5,3%	5,9%	4,6%	5,1%	5,7%	5,9%	9,3%	5,2%
Aveiro						20,1%	5,8%	4,3%	5,1%	4,6%	4,7%	4,1%	5,4%
Beja	2,5%	4,8%	2,5%	2,0%	2,1%	1,6%	1,9%	2,0%	2,0%	2,2%	2,1%	1,4%	3,3%
Braga	8,5%	8,1%	8,7%	6,9%	9,3%	7,1%	9,4%	9,3%	9,2%	9,0%	11,5%	11,8%	10,4%
Castelo Branco	3,7%	3,4%	3,7%	2,7%	2,7%	2,8%	3,0%	3,3%	2,6%	3,1%	2,8%	2,4%	2,3%
Coimbra	4,2%	4,3%	5,1%	4,6%	5,5%	3,5%	3,5%	3,7%	3,5%	5,1%	3,5%	3,2%	3,4%
Funchal	1,2%	1,4%	1,5%	1,3%	1,6%	1,0%	1,4%	1,6%	1,6%	1,6%	1,3%	1,5%	1,4%
Leiria	7,0%	7,1%	7,4%	5,3%	7,5%	7,7%	7,9%	6,7%	6,8%	7,2%	6,8%	6,3%	6,8%
TAC Lisboa					14,0%	10,0%	12,1%	15,2%	13,8%	14,5%	11,0%	9,0%	12,5%
TT Lisboa					11,0%	9,4%	12,1%	10,7%	14,6%	11,3%	10,9%	12,8%	13,9%
Loulé	3,4%	3,9%	3,9%	2,9%	4,0%	3,1%	3,5%	3,6%	3,5%	4,3%	3,8%	3,1%	3,1%
Mirandela	2,2%	2,1%	1,9%	1,6%	2,0%	1,6%	2,2%	2,0%	1,8%	2,1%	2,1%	2,0%	2,0%
Penafiel	3,5%	3,5%	4,4%	3,0%	4,1%	3,2%	3,9%	3,9%	3,7%	3,6%	5,1%	7,7%	6,6%
Ponta Delgada	0,7%	1,0%	0,8%	0,6%	0,9%	0,6%	1,3%	2,5%	1,7%	1,0%	0,8%	0,9%	0,7%
Porto	15,4%	15,0%	16,4%	11,3%	13,8%	12,3%	15,3%	16,9%	15,2%	13,9%	13,6%	9,8%	13,7%
Sintra	9,9%	7,9%	7,6%	5,8%	7,0%	5,8%	8,6%	7,1%	7,1%	8,1%	10,7%	11,7%	6,9%
Viseu	9,7%	10,0%	9,2%	7,4%	8,8%	5,0%	2,3%	2,6%	2,7%	2,7%	3,4%	3,0%	2,3%
Total	77,6%	77,9%	79,1%	60,4%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

* Instalado a 5 de janeiro de 2009

** Desagregado em Outubro de 2007

Fonte: SITAF

A mobilização dos tribunais administrativos e fiscais

Os tribunais que abrangem os grandes centros urbanos – Lisboa e Porto – são, sem surpresa, os que apresentam o maior peso relativo de processos entrados no total dos tribunais administrativos e fiscais. No entanto, é, ainda, de destacar os TAF de Braga, Sintra e Leiria, com um peso relativo muito próximo daqueles. Considerando o ano de 2016, entraram nos tribunais de Lisboa e Porto cerca de 40% do total de processos entrados nesse ano nesta área. E, se juntarmos aqueles três tribunais (Braga, Sintra e Leiria) significa que a grande maioria dos processos entrados nesta área (64%) concentra-se em 6 tribunais (dois da zona de Lisboa). Os restantes tribunais apresentam valores de peso relativo de processos entrados próximos, destacando-se, no polo oposto, os TAF de Ponta Delgada e do Funchal, com valores residuais.

A distribuição do peso relativo dos processos entrados por tribunal permite, ainda, avaliar o desajustamento da não instalação, originariamente, do TAF de Aveiro. Na verdade, se até 2008, os processos entrados no TAF de Viseu representaram, sempre, mais de 7% do total de processos entrados a nível nacional, a partir de 2009 esse peso relativo decresce significativamente, apresentado apenas cerca de 2,3% do total de processos entrados em 2016.

Mas, a diversidade geográfica do país judiciário não se evidencia apenas no peso relativo dos processos entrados em cada tribunal, considerando o total de processos entrados na jurisdição administrativa e fiscal de primeira instância. Evidencia-se, também, no peso relativo que os processos de cada área assumem no total do tribunal (Quadro 4).

Quadro 4 - Peso relativo dos processos na área administrativa e na área fiscal por tribunal (2004-2016)

Tribunal	Matéria	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Almada	ADM	30,5%	42,1%	33,1%	29,6%	30,3%	21,2%	34,6%	34,0%	37,8%	38,1%	26,1%	16,2%	28,6%
	FISC	69,5%	57,9%	66,9%	70,4%	69,7%	78,8%	65,4%	66,0%	62,2%	61,9%	73,9%	83,8%	71,4%
Aveiro	ADM	*	*	*	*	*	8,5%	20,5%	29,5%	33,4%	38,8%	31,9%	29,9%	26,9%
	FISC	*	*	*	*	*	91,5%	79,5%	70,5%	66,6%	61,2%	68,1%	70,1%	73,1%
Beja	ADM	50,2%	23,1%	52,4%	51,8%	40,5%	44,2%	39,2%	52,7%	47,3%	50,9%	48,6%	47,1%	20,0%
	FISC	49,8%	76,9%	47,6%	48,2%	59,5%	55,8%	60,8%	47,3%	52,7%	49,1%	51,4%	52,9%	80,0%
Braga	ADM	42,7%	41,2%	30,2%	33,4%	36,2%	34,9%	32,4%	38,1%	43,3%	37,1%	34,4%	25,8%	37,3%
	FISC	57,3%	58,8%	69,8%	66,6%	63,8%	65,1%	67,6%	61,9%	56,7%	62,9%	65,6%	74,2%	62,7%
Castelo Branco	ADM	53,3%	51,3%	44,3%	49,9%	43,2%	45,5%	45,0%	53,5%	46,9%	47,6%	39,7%	40,9%	46,9%
	FISC	46,7%	48,7%	55,7%	50,1%	56,8%	54,5%	55,0%	46,5%	53,1%	52,4%	60,3%	59,1%	53,1%
Coimbra	ADM	45,9%	41,0%	34,6%	36,8%	43,6%	43,8%	35,1%	47,3%	48,0%	52,9%	39,4%	39,2%	44,5%
	FISC	54,1%	59,0%	65,4%	63,2%	56,4%	56,3%	64,9%	52,7%	52,0%	47,1%	60,6%	60,8%	55,5%
Funchal	ADM	77,9%	74,8%	62,7%	67,2%	58,8%	53,0%	42,3%	44,3%	53,2%	48,8%	39,7%	40,4%	52,5%
	FISC	22,1%	25,2%	37,3%	32,8%	41,2%	47,0%	57,7%	55,7%	46,8%	51,2%	60,3%	59,6%	47,5%
Leiria	ADM	32,9%	35,4%	27,6%	34,3%	27,1%	19,5%	21,0%	23,8%	28,5%	28,4%	22,0%	26,5%	28,3%
	FISC	67,1%	64,6%	72,4%	65,7%	72,9%	80,5%	79,0%	76,2%	71,5%	71,6%	78,0%	73,5%	71,7%
Lisboa	TAC	**	**	**	**	**	56,1%	51,5%	50,0%	58,6%	48,6%	56,2%	50,4%	41,2%
	TT	**	**	**	**	**	43,9%	48,5%	50,0%	41,4%	51,4%	43,8%	49,6%	58,8%
Loulé	ADM	46,2%	45,4%	35,2%	39,0%	37,4%	31,6%	31,0%	43,2%	44,3%	43,2%	28,9%	37,6%	39,1%
	FISC	53,8%	54,6%	64,8%	61,0%	62,6%	68,4%	69,0%	56,8%	55,7%	56,8%	71,1%	62,4%	60,9%
Mirandela	ADM	52,6%	54,6%	55,1%	49,4%	52,1%	38,2%	41,0%	51,7%	52,7%	55,4%	40,9%	41,5%	52,0%
	FISC	47,4%	45,4%	44,9%	50,6%	47,9%	61,8%	59,0%	48,3%	47,3%	44,6%	59,1%	58,5%	48,0%
Penafiel	ADM	40,2%	27,7%	25,1%	26,1%	22,9%	26,1%	21,3%	33,8%	37,0%	47,2%	25,7%	12,8%	23,9%
	FISC	59,8%	72,3%	74,9%	73,9%	77,1%	73,9%	78,7%	66,2%	63,0%	52,8%	74,3%	87,2%	76,1%
Ponta Delgada	ADM	73,8%	70,2%	54,5%	55,8%	54,9%	51,1%	72,8%	87,7%	82,2%	67,3%	57,0%	43,0%	39,2%
	FISC	26,2%	29,8%	45,5%	44,2%	45,1%	48,9%	27,2%	12,3%	17,8%	32,7%	43,0%	57,0%	60,8%
Porto	ADM	28,1%	36,9%	29,5%	33,3%	31,1%	30,4%	31,6%	38,4%	36,8%	36,5%	30,3%	28,5%	34,8%
	FISC	71,9%	63,1%	70,5%	66,7%	68,9%	69,6%	68,4%	61,6%	63,2%	63,5%	69,7%	71,5%	65,2%
Sintra	ADM	27,4%	40,5%	39,4%	40,5%	34,9%	32,3%	29,0%	37,5%	45,6%	40,1%	20,7%	17,1%	38,0%
	FISC	72,6%	59,5%	60,6%	59,5%	65,1%	67,7%	71,0%	62,5%	54,4%	59,9%	79,3%	82,9%	62,0%
Viseu	ADM	25,5%	25,2%	22,4%	25,9%	24,8%	19,4%	29,5%	27,9%	38,1%	41,7%	23,1%	24,6%	41,8%
	FISC	74,5%	74,8%	77,6%	74,1%	75,2%	80,6%	70,5%	72,1%	61,9%	58,3%	76,9%	75,4%	58,2%

* Instalado a 5 de janeiro de 2009

** Desagregado em Outubro de 2007

Fonte: SITAF

A mobilização dos tribunais administrativos e fiscais

Apesar de, na maioria dos tribunais, o peso relativo dos processos fiscais seguir a tendência do total nacional há tribunais onde tal não se verifica. O ano 2015, como se referiu, é excepcional, no que respeita ao peso relativo do número de processos entrados em matéria fiscal, por força do crescimento dos recursos de contraordenação, o que se regista em todos os tribunais, sem exceção⁹⁴, revelando-se como o único ano em que, em todos os tribunais, o número de processos tributários foi superior ao número de processos administrativos entrados. Desconsiderando essa excepcionalidade, nos TAF do Funchal, Mirandela e Ponta Delgada, em regra, os processos administrativos assumem um peso relativo superior. A mesma relação ocorreu em Lisboa em alguns anos, por efeito das ações de oposição à nacionalidade. Considerando o ano de 2016, a maior proximidade relativa entre as duas áreas, com exceção do caso de Lisboa, ocorreu em tribunais com um volume processual mais reduzido, como é o caso dos tribunais de Coimbra e de Castelo Branco.

Procedemos, nas secções seguintes, a uma análise mais detalhada da mobilização dos tribunais administrativos e fiscais, em cada uma das áreas, iniciando essa análise pela área fiscal.

⁹⁴ Recorde-se que, nos termos do artigo 15.º, da Lei n.º 25/2006, de 30 de junho, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro, a competência territorial para a instrução do processo contraordenacional afere-se pelo domicílio fiscal do infrator e não pelo local da infração.

3. A Área Fiscal

Os processos em matéria fiscal dão entrada em primeira instância no Tribunal Tributário de Lisboa – único que funciona de forma desagregada – e nos restantes 15 tribunais administrativos e fiscais distribuídos pelo território nacional.

Nos termos do artigo 49, n.º 1, do ETAF, compete aos tribunais tributários conhecer:

- a) das ações de impugnação: i) dos atos de liquidação de receitas fiscais estaduais, regionais ou locais, e parafiscais, incluindo o indeferimento total ou parcial de reclamações desses atos; ii) dos atos de fixação dos valores patrimoniais e dos atos de determinação de matéria tributável suscetíveis de impugnação judicial autónoma; iii) dos atos praticados pela entidade competente nos processos de execução fiscal; iv) dos atos administrativos respeitantes a questões fiscais que não sejam atribuídos à competência de outros tribunais;
- b) da impugnação de decisões de aplicação de coimas e sanções acessórias em matéria fiscal;
- c) das ações destinadas a obter o reconhecimento de direitos ou interesses legalmente protegidos em matéria fiscal;
- d) dos incidentes, embargos de terceiro, reclamação da verificação e graduação de créditos, anulação da venda, oposições e impugnação de atos lesivos, bem como de todas as questões relativas à legitimidade dos responsáveis subsidiários, levantadas nos processos de execução fiscal;
- e) dos seguintes pedidos: i) de declaração da ilegalidade de normas administrativas de âmbito regional ou local, emitidas em matéria fiscal; ii) de produção antecipada de prova, formulados em processo neles pendente ou a instaurar em qualquer tribunal tributário; iii) de providências cautelares para garantia de créditos fiscais; iv) de providências cautelares relativas aos atos administrativos impugnados ou impugnáveis e as normas referidas na subalínea i) desta alínea; v) de execução das suas decisões; vi) de intimação de qualquer autoridade fiscal para facultar a consulta de documentos ou processos, passar certidões e prestar informações;
- f) as demais matérias que lhes sejam deferidas por lei.

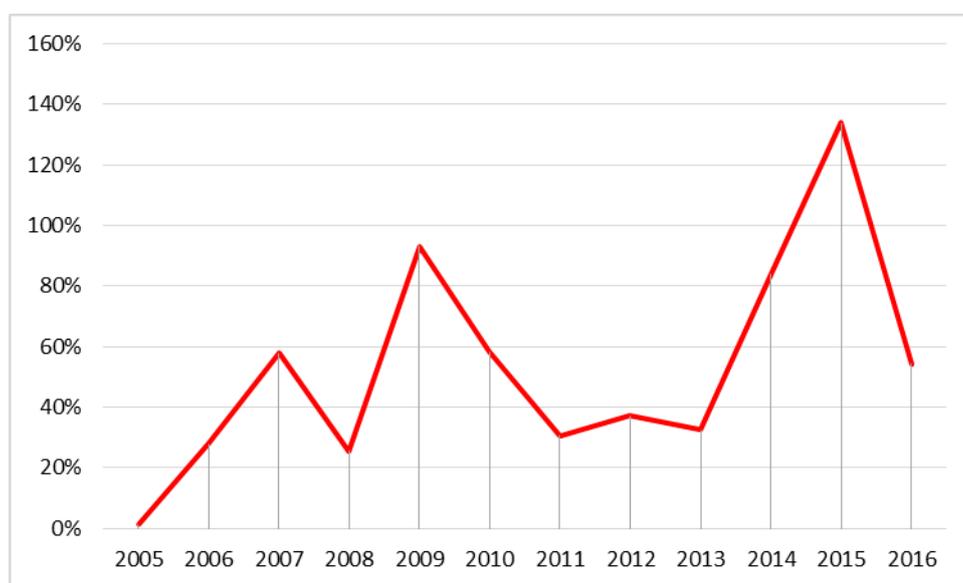
Como referimos, o número de processos tributários entrados em primeira instância sofreu, ao longo dos últimos 13 anos fortes oscilações, com o maior pico de crescimento a registar-se nos anos de 2014 e 2015⁹⁵. Se tomarmos como ano base o ano de 2004, o número de processos tributários entrados em primeira instância,

⁹⁵ Como referimos, o ano 2009 apresenta uma distorção no número de processos entrados, uma vez que regista uma duplicação de processos fruto da instalação do TAF de Aveiro.

A mobilização dos tribunais administrativos e fiscais

naqueles dois anos, corresponde, respetivamente, a um crescimento de cerca de 85% e 134%, relativamente ao ano 2004. No ano de 2016, com o efeito dos recursos de contraordenação a esbater-se, o crescimento, face a 2004, cai para cerca de 50%.

Gráfico 7 - Evolução do crescimento dos processos tributários entrados (2005-2016; 2004 - índice base = 100)



Fonte: SITAF

Mas, ainda que se desconsidere os anos excecionais de 2014 e 2015 – potenciados pelos recursos de contraordenação relacionados com a ausência ou viciação de pagamento de taxas de portagem – e de 2009 – influenciado pela instalação do TAF de Aveiro –, o número de processos tributários entrados regista um crescimento em todos os anos, comparativamente com o número de processos entrados em 2004. O ano em que tal crescimento comparado foi mais reduzido foi em 2008, com uma taxa de crescimento de cerca de 25,6%. É, contudo, de assinalar que, depois de uma subida exponencial em 2015, por efeito dos processos de contraordenação, regista-se igual descida, pelo mesmo efeito, *a contrario* em 2016. Naturalmente que o crescimento de processos não teve o mesmo peso em todos os tribunais, como se pode ver no anexo A.

As causas da oscilação da procura tornam-se mais perceptíveis pela análise do tipo de litigação que chega aos tribunais administrativos e fiscais em matéria tributária e dos seus mobilizadores. Mas, essas oscilações, por vezes muito acentuadas, do

número de processos entrados, chamam a atenção para a necessidade de previsão do impacto no sistema judicial das alterações legais, tanto mais que os tribunais são, por diversos fatores, estruturas dotadas de um baixo nível de flexibilidade. A imprevisibilidade desses impactos e o caráter pouco flexível dos tribunais impedem uma rápida adaptação da estrutura judicial para responder a episódios de afluência da procura. Esta vertente do sistema judicial deve ser mais trabalhada pelas entidades com responsabilidade na administração e gestão dos tribunais, quer a nível central, quer a nível local.

3.1. Os litigantes

A área fiscal é, em regra, mobilizada pelos contribuintes, maioritariamente pessoas singulares, em reação a uma atuação da administração, com poderes de cobrança de uma taxa ou tributo (maioritariamente, a Administração Tributária e Aduaneira). Nesta área, os tribunais são, assim, mobilizados, em regra, de forma reativa, pretendendo-se a anulação de atos praticados pela administração. Os quadros seguintes mostram os mobilizadores e os mobilizados mais frequentes, por tribunal, tendo como referência a amostra de processos.

A mobilização dos tribunais administrativos e fiscais

Quadro 5 - Tipos de autores (amostra)

	Almada	Aveiro	Beja	Braga	Castelo Branco	Coimbra	Funchal	Leiria	Lisboa	Loulé	Mirandela	Penafiel	Ponta Delgada	Porto	Sintra	Viseu	Total
administração autónoma	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,3%	0,0%	0,0%	0,0%
AT	4,2%	0,0%	2,0%	0,9%	0,0%	0,0%	0,0%	1,4%	0,2%	0,0%	0,0%	1,7%	0,0%	0,3%	0,0%	0,0%	0,7%
autarquia local	0,7%	0,0%	0,0%	0,0%	1,9%	1,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	2,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,2%
concessionária	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	1,7%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%
embaixada	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,2%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
empresa municipal	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	1,3%	0,0%	0,0%	4,0%	1,0%	0,5%	0,0%	0,3%
ent pública empresarial	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,3%	0,0%	0,0%	0,0%
pes col priv utilidade pública	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,2%	1,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%
pessoa coletiva - privado	26,1%	52,9%	54,0%	32,7%	35,8%	36,7%	40,0%	40,8%	58,8%	47,5%	34,0%	31,4%	44,0%	42,4%	47,3%	38,1%	43,4%
pessoa singular	69,0%	47,1%	44,0%	66,4%	62,3%	62,0%	60,0%	57,8%	40,5%	50,0%	66,0%	65,3%	46,0%	55,6%	52,1%	61,9%	54,9%
SS	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	4,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Quadro 6 - Tipos de réus (amostra)

	Almada	Aveiro	Beja	Braga	Castelo Branco	Coimbra	Funchal	Leiria	Lisboa	Loulé	Mirandela	Penafiel	Ponta Delgada	Porto	Sintra	Viseu	Total
administração central	0,0%	1,0%	4,0%	0,5%	0,0%	0,0%	2,0%	0,0%	1,2%	0,0%	0,0%	0,8%	0,0%	0,3%	0,0%	0,0%	0,6%
administração regional	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	2,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
AT	81,7%	77,9%	82,0%	82,7%	75,5%	89,9%	92,0%	91,2%	81,2%	92,5%	82,0%	88,1%	86,0%	83,2%	88,8%	88,9%	84,5%
autarquia local	2,8%	1,0%	0,0%	0,0%	3,8%	2,5%	2,0%	1,4%	2,2%	5,0%	2,0%	0,0%	4,0%	2,4%	5,3%	0,0%	2,1%
autoridade reguladora	0,7%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
concessionária	1,4%	1,0%	0,0%	2,7%	7,5%	3,8%	0,0%	0,7%	0,0%	0,0%	2,0%	3,4%	2,0%	2,0%	1,1%	1,6%	1,5%
empresa municipal	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,2%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	1,7%	0,0%	0,0%	0,3%
empresa pública	0,0%	3,8%	4,0%	0,9%	1,9%	0,0%	2,0%	1,4%	2,5%	0,0%	0,0%	0,8%	0,0%	1,0%	0,0%	1,6%	1,3%
fundo autónomo	0,0%	0,0%	0,0%	0,5%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
instituto público	2,1%	7,7%	0,0%	1,4%	3,8%	0,0%	2,0%	0,0%	9,1%	0,0%	10,0%	1,7%	2,0%	4,0%	2,7%	1,6%	3,8%
pessoa coletiva - privado	0,7%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,2%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%
pessoa singular	3,5%	0,0%	2,0%	0,9%	0,0%	0,0%	0,0%	0,7%	0,0%	0,0%	0,0%	3,4%	0,0%	0,3%	0,0%	0,0%	0,7%
SS	7,0%	7,7%	8,0%	10,5%	7,5%	3,8%	0,0%	4,8%	3,2%	2,5%	4,0%	1,7%	4,0%	5,1%	2,1%	6,3%	4,9%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: OPJ

Apenas em Aveiro, Beja e Lisboa a maioria dos autores é pessoa coletiva de direito privado. Nos restantes tribunais, são as pessoas singulares quem mais requer a intervenção jurisdicional. Mesmo nos tribunais onde o peso das pessoas coletivas é superior, o peso das pessoas singulares é elevado. O que coloca com mais acuidade a questão do direito ao acesso e à justiça nesta jurisdição. A nível nacional, da amostra de processos entrados entre 2010 e 2015, cerca de 54,9% das ações entradas foram propostas por pessoas singulares.

A iniciativa de requerer a intervenção dos tribunais em primeira instância, por parte da Administração Tributária ou da Segurança Social, é residual, sendo que, neste último caso, se registou apenas em ações de verificação e graduação de créditos. O recurso da Administração Tributária aos tribunais, embora também marginal, ocorre com dois objetivos: a) a requisição de força pública para a tomada de posse de imóvel penhorado ou a entrega de bem imóvel vendido em execução fiscal; e b) o decretamento da providência cautelar de arresto, quando haja fundado receio de dissipação de património por parte de contribuinte.

Alguns entrevistados referiram a maior utilização por parte da Administração Tributária dos tribunais com vista ao decretamento do arresto de bens.

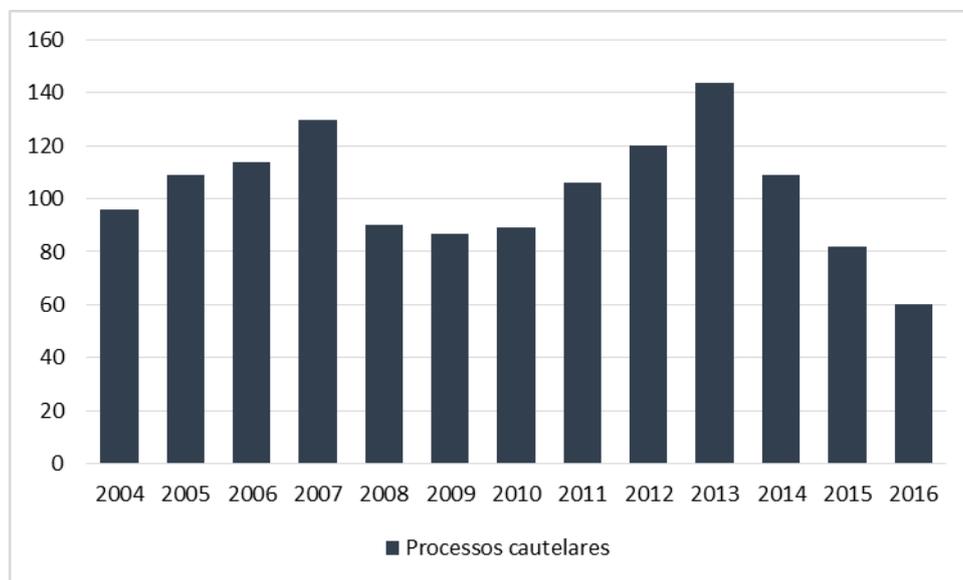
Mas depois tudo piorou com a existência de mais processos urgentes, mais processos prioritários e mais providências cautelares por parte da AT. Agora usam e abusam do arresto. Isto, nos últimos 4 a 5 anos. Até há uns anos atrás não havia. Agora tomaram-lhe o gosto... Ainda por cima têm presunções que os dispensam de provar quase tudo (Ent. 163).

Apesar da perceção de alguns atores judiciais, essencialmente de advogados, de um maior recurso, por parte da Administração Tributária, a este mecanismo processual, a verdade é que, com exceção do ano 2005 e 2013 (nos quais os processos cautelares representaram cerca de 1,1% do total de processos entrados na área fiscal), os processos cautelares entrados correspondem a menos de 1% do total de processos entrados nesta área. E, se entre 2004 e 2007, se assistiu a um crescimento gradual do número de processos cautelares entrados, a partir de 2008 registou-se uma quebra significativa, tendo-se retomado uma curva de crescimento entre 2011 e 2013. Nos

A mobilização dos tribunais administrativos e fiscais

últimos 3 anos, voltou-se a assistir a um decréscimo da utilização dos processos cautelares.

Gráfico 8 - Evolução do número de processos cautelares entrados em matéria fiscal (2004-2016)



Fonte: SITAF

A mobilização dos tribunais, por parte da Administração Tributária, enquanto sujeito ativo, ainda que residual, é, não obstante, sintomática do seu maior dinamismo, especialmente quando comparado com a Segurança Social. Esta diferença é, também, realçada ao analisarmos o lado passivo dos mobilizadores destes tribunais – os réus. A Autoridade Tributária é absolutamente prevalecente em todos os tribunais, assumindo a Segurança Social, enquanto ré, uma posição lateral, correspondendo a cerca de 4,9% do total da amostra de processos. Esta diferença é, também, percecionada pelos entrevistados.

A Segurança Social não tem grande peso neste tribunal (Ent. 154).

Sim, há menos litigação. Mas, também é assim porque são menos eficientes. Há muitos atropelos. Trabalham pior que na AT. A AT atua desta forma, de forma assumida. A perseguição ao contribuinte é evidente. Há, portanto, aqui um problema de base. A AT não atua como deve, considerando a sua qualidade de entidade pública (Ent. 158).

Os processos vêm mal instruídos. Muito pior na Segurança Social do que na AT. E eles têm aqueles dois institutos – O ISS e o IGFSS – e uma pessoa nunca sabe qual deles eles (Ent. 142)

Mas, a maior relevância da administração tributária é também induzida pelo alargamento da sua competência para a cobrança de dívidas de outras entidades.

Temos que ter em conta, sobretudo nas oposições, que, desde 2012, que a administração tributária passou a receber os processos das concessionárias. E isto teve um peso muito significativo. Para além disso, cada vez mais há processos para cobrança de dívidas a entidades externas. Atualmente, a administração tributária fá-lo relativamente a um total de cerca de 1000 entidades externas com competência para aplicar taxas. Por exemplo, cobrança de quotas de ordens profissionais, propinas, entre muitos outros (Ent. 209)

Outras diferenças de atuação entre aquelas duas instituições foi marcadamente evidenciada nas várias entrevistas realizadas e será objeto de referência ao longo das várias secções deste relatório.

3.2. As espécies de processos

Nos termos do disposto no artigo 26.º, n.º 2, alínea a), do CPTA, compete ao CSTAF, sob proposta do presidente do tribunal, definir as espécies de processos. Para os tribunais tributários de primeira instância foram tomadas três deliberações pelo CSTAF que determinaram a definição e posterior aditamento à lista de espécies processuais. Assim, a deliberação n.º 1313/2004, de 26 de janeiro de 2004⁹⁶, procedeu à primeira classificação das espécies processuais da seguinte forma:

- 1.ª espécie – processo de impugnação
- 2.ª espécie — ação administrativa especial;
- 3.ª espécie — intimação para um comportamento;
- 4.ª espécie — execução de julgados;
- 5.ª espécie — outros meios processuais acessórios;
- 6.ª espécie — processos cautelares;
- 7.ª espécie — oposição;
- 8.ª espécie — embargos de terceiro;

⁹⁶ Publicada na II série do Diário da República n.º 264, de 10 de novembro de 2004.

- 9.^a espécie — verificação e graduação de créditos;
- 10.^a espécie — reclamação de atos do órgão de execução fiscal;
- 11.^a espécie — outros incidentes da execução fiscal;
- 12.^a espécie — recurso de contraordenação;
- 13.^a espécie — derrogação de sigilo bancário;
- 14.^a espécie — outros processos.

Esta classificação manteve-se inalterada até à deliberação do CSTAF n.º 2186/2015, de 25 de novembro⁹⁷, que veio prever como 14.^a espécie a categoria “outros processos urgentes”, passando a categoria “outros processos” a 15.^a espécie. Em 2016, através da deliberação n.º 1456/2016, de 14 de setembro⁹⁸, é aditada uma nova espécie – “cartas precatórias ou rogatórias e notificações avulsas”.

Os processos de oposição e os processos de impugnação são as duas espécies processuais que, até 2014, assumem um maior peso relativo no total de processos entrados em matéria fiscal, representando, no seu conjunto, sempre mais de 50% do total de processos entrados.

⁹⁷ Publicada na II série do Diário da República n.º 235, de 1 de dezembro de 2015.

⁹⁸ Publicada na II série do Diário da República n.º 183, de 22 de setembro de 2016.

Quadro 7 - Peso relativo dos processos em matéria fiscal por espécie (2004-2016)

Espécies processuais	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Ação administrativa	2,3%	1,8%	1,4%	2,2%	1,6%	1,9%	2,4%	2,5%	3,3%	3,3%	2,3%	1,7%	2,0%
Cartas precat, rogat, notif avulsas													0,0%
Derrogação de sigilo bancário	,3%	,6%	,8%	,3%	,2%	,1%	,1%	,1%	,2%	,1%	,1%	,1%	0,1%
Embargos de terceiro	2,1%	2,8%	2,3%	2,2%	2,1%	2,1%	1,6%	2,3%	1,3%	1,2%	,9%	,6%	0,8%
Execução de julgados	,8%	,6%	,3%	,4%	,6%	,3%	,6%	,6%	,9%	1,2%	1,0%	,9%	0,8%
Intimação para comportamento	,3%	,5%	,4%	,5%	,3%	,3%	,4%	,4%	,4%	,6%	,5%	,2%	0,4%
Oposição	36,9%	31,7%	32,1%	29,5%	22,8%	25,4%	30,5%	37,0%	37,6%	34,9%	33,5%	31,8%	31,7%
Outros incid exec fiscal	,5%	,4%	,6%	,8%	1,3%	1,3%	2,1%	1,5%	,8%	,5%	,8%	,8%	0,9%
Outros meios proc acessórios	,5%	,6%	,8%	,9%	,7%	,3%	,5%	,9%	,8%	,5%	,4%	,4%	0,3%
Outros processos	1,7%	2,0%	1,0%	1,8%	2,1%	1,5%	2,0%	2,4%	2,1%	2,4%	2,3%	2,6%	2,9%
Outros processos urgentes	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	,0%	0,0%	,0%	0,5%
Processo de impugnação	33,6%	34,0%	29,1%	34,8%	30,5%	33,1%	26,6%	32,6%	31,7%	35,5%	27,0%	17,5%	23,6%
Processos cautelares	,9%	1,1%	,9%	,8%	,7%	,4%	,5%	,8%	,9%	1,1%	,6%	,3%	0,4%
Recl atos OEF	2,1%	2,4%	3,2%	4,2%	6,2%	4,5%	5,4%	7,9%	8,7%	9,7%	6,5%	5,7%	6,6%
Recurso de contraordenação	9,1%	12,4%	15,0%	11,2%	12,4%	10,4%	7,3%	7,9%	11,4%	8,9%	24,1%	37,3%	29,1%
Verif e grad de créditos	9,0%	9,2%	12,1%	10,3%	18,5%	18,3%	20,2%	3,1%	,1%	,0%	,0%	,0%	0,0%
Total	100,0%												

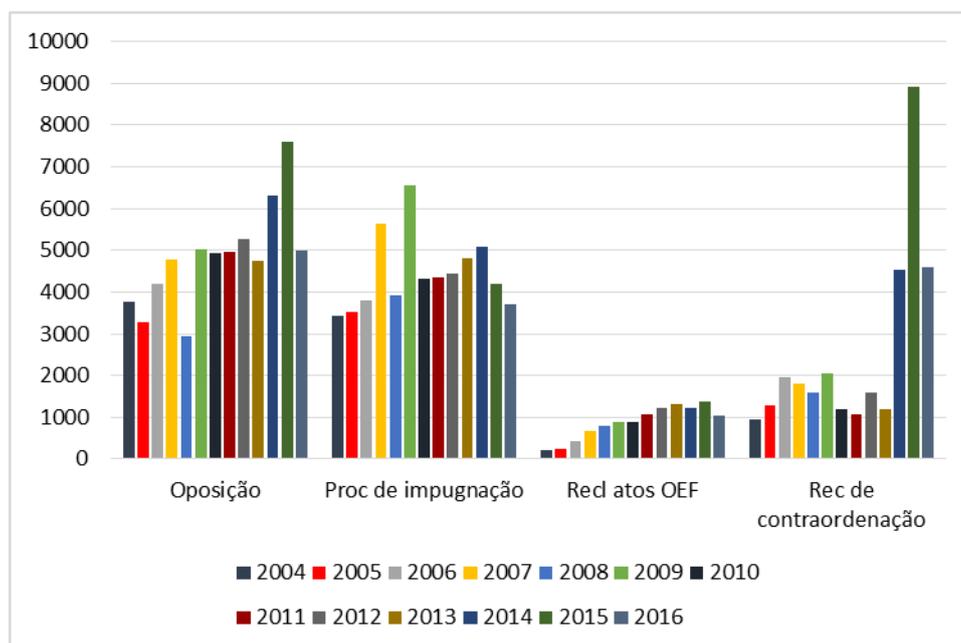
Fonte: SITAF

Principalmente nos anos 2008, 2009 e 2010, as ações de verificação e graduação de créditos assumiram um peso relativo expressivo no número de processos entrados nos tribunais tributários, com percentagens próximas dos 20%. Com as alterações introduzidas aos artigos 97.º, n.º 1, alínea o), 151.º, 245.º do CPPT pela Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, as verificações e graduações de créditos passaram a ser da competência do órgão de execução fiscal, cabendo apenas reclamação, nos termos do artigo 276.º e seguintes do CPPT, para o tribunal tributário, verificando-se, assim, nos anos subsequentes, um esvaziamento daquela espécie processual nos tribunais.

A estrutura da litigação alterou-se substancialmente a partir de 2014, com o impacto das alterações legislativas, operadas pela Lei do Orçamento de Estado para 2012, à Lei n.º 25/2006, de 30 de junho, que aprova o regime sancionatório aplicável às transgressões ocorridas em matéria de infraestruturas rodoviárias onde seja devido o pagamento de taxas de portagem.

O Gráfico 9 representa a evolução do número de processos em matéria fiscal relativamente às quatro espécies processuais mais representativas entradas nos tribunais administrativos e fiscais.

Gráfico 9 - Processos entrados (espécies > 5% do total de processos entrados)⁹⁹



Fonte: SITAF

Os processos de oposição, de impugnação, as reclamações dos atos do órgão de execução fiscal e os recursos de contraordenação correspondem a 83% do total de processos em matéria fiscal entrados nos tribunais administrativos e fiscais entre 2004 e 2016. Os processos de oposição, de impugnação e as reclamações de atos do órgão de execução fiscal registam uma tendência de crescimento constante ao longo dos anos¹⁰⁰, o que indicia a existência de razões mais consolidadas indutoras da procura, contrariamente aos recursos de contraordenação com um pico conjuntural em 2015. O crescimento acentuado do número de processos de oposição em 2015 poderá ser influenciado pelas oposições deduzidas a execuções fiscais para pagamento de taxas de portagem ou de coimas associadas ao seu não pagamento.

⁹⁹ As ações de verificação e graduação de créditos representam 7,48% do total de processos entrados em matéria fiscal nos tribunais administrativos e fiscais entre 2004 e 2016. No entanto, como referimos, atualmente as verificações e graduações de créditos passaram a ser da competência do órgão de execução fiscal. Uma vez que se trata de uma espécie sem significado atualmente, optámos por não a considerar na representação gráfica, apesar de possuir um valor percentual superior ao mínimo considerado.

¹⁰⁰ Recorde-se que o ano 2009 trata-se de um ano excecional, por força da instalação do TAF de Aveiro.

O perfil da litigação, considerando cada tribunal, tende a ser idêntico ao perfil da litigação do total nacional. Contudo, como se pode ver pelo Anexo A, a representatividade daquele tipo de processos na estrutura da litigação do tribunal apresenta algumas diferenças.

- **O processo de impugnação e as ações administrativas especiais**

Os processos considerados, consensualmente, como mais complexos por parte dos entrevistados foram os processos de impugnação e as ações administrativas especiais em matéria tributária.

Enquanto um juiz que esteja a decidir oposições e reclamações de atos do órgão de execução fiscal faz 10 sentenças, o juiz que estiver a decidir impugnações faz 1 (Ent. 15).

As impugnações, no processo tributário, são os processos complicados por excelência (Ent. 1).

Quanto às ações administrativas – de expressão quantitativa mais limitada (em 2016, representaram apenas 2% do total de processos entrados) – surgiu, desde logo, a dificuldade de delimitar o campo reservado às mesmas.

Há outra questão: a jurisdição fiscal nasceu como filho menor da jurisdição administrativa, ou seja, percebeu-se que as questões de quantificação do imposto tinham que ser separadas da jurisdição administrativa. É um sub-ramo do administrativo. Embora depois se tenha feito uma misturada a nível processual, porque temos o CCPT, mas em metade das situações temos que recorrer ao CPTA. Isto é um erro, porque se devia juntar tudo no CCPT. Os juízes também se queixam disso, porque têm que estar sempre a saltar entre códigos e isso atrasa, porque isso dificulta ter as sentenças estandardizadas. Portanto, este filho cresceu muito e ficou maior do que o pai, há uma discrepância grande entre o número de processos administrativos e fiscais nos tribunais. Por isso, do ponto de vista da gestão judicial e judiciária, o fiscal não devia ser visto como um sub-ramo do administrativo. Ter que recorrer a dois corpos de normas, torna a jurisdição fiscal muito complexa. Em muitos processos, estamos a discutir se aquele processo deve ser um a impugnação ou uma ação administrativa porque o legislador persiste em não unificar a ação. Temos sempre uma questão prévia em todas as ações que é a de saber qual a “ação adequada”. Há dúvidas sobre a forma processual, no fiscal. A impugnação fiscal devia ser para tudo (Ent. 164).

Da amostra de processos analisada, verificou-se o recurso à ação administrativa em matéria tributária para um conjunto bastante diversificado de pedidos: pedido de reconhecimento por parte da Administração Tributária do preenchimento dos requisitos exigidos para a isenção de um imposto ou taxa ou para a percepção de um incentivo; pedido de enquadramento em determinado regime de tributação; reconhecimento da existência de união de facto para efeitos de tributação; pedido de reconhecimento por parte da Segurança Social do direito de pagamento de contribuições com efeitos retroativos; pedido de reconhecimento por parte da Administração Tributária do direito de inscrição de determinado contribuinte como não residente habitual; reclamação quanto à consideração e parâmetros de qualificação de bens imóveis para efeitos de inscrição na matriz, etc.

A diversidade de matérias a que os processos de impugnação se referem é, não obstante, até pelo seu número, bastante superior. Este meio processual de natureza judicial surge, em regra, na sequência de um ato tributário (liquidação de imposto) com o qual o sujeito passivo não está de acordo por entender que o mesmo enferma de algum tipo de ilegalidade. Perante essa ilegalidade o contribuinte pode optar por intentar uma reclamação graciosa (meio de impugnação gracioso que será decidido pela própria Administração Tributária) ou intentar, desde logo, uma impugnação judicial (meio contencioso que será decidido, a final, pelo tribunal). A utilização, em primeira linha, do meio gracioso não preclui o direito do contribuinte, após o respetivo indeferimento, utilizar, posteriormente, a impugnação judicial para anular, total ou parcialmente o ato tributário que considera ilegal. Constitui fundamento de impugnação judicial qualquer ilegalidade, designadamente as situações previstas no artigo 99.º do CPPT: a) a errónea qualificação e quantificação dos rendimentos, lucros, valores patrimoniais e outros factos tributários; b) a incompetência; c) a ausência ou vício da fundamentação legalmente exigida; ou d) a preterição de outras formalidades legais.

Do total de processos de impugnação consultados na amostra (557), verificou-se que a maioria (cerca de 23,3%) se reportava a impugnações referentes a IRC., seguidas de impugnações de IVA (cerca de 18,9%) e de IRS (cerca de 16,3%).

Quadro 8 - Tipo de imposto objeto de processo de impugnação por tribunal (amostra)

	Almada	Aveiro	Beja	Braga	Castelo Branco	Coimbra	Funchal	Leiria	Lisboa	Loulé	Mirandela	Penafiel	Ponta Delgada	Porto	Sintra	Viseu	Total
Contrib especial	7,7%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	1,3%	2,6%	0,0%	0,7%
Contrib SS	0,0%	3,8%	0,0%	4,0%	0,0%	10,0%	0,0%	0,0%	0,7%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	1,3%	2,6%	0,0%	1,4%
Encargo de produção	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	4,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,2%
IEC	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	11,8%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,4%
IEJ	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	1,3%	2,6%	0,0%	0,4%
IMI	7,7%	3,8%	0,0%	2,0%	5,9%	15,0%	14,3%	3,2%	6,5%	14,3%	30,8%	0,0%	4,3%	5,1%	0,0%	10,0%	6,3%
IMT	3,8%	11,5%	0,0%	8,0%	0,0%	0,0%	0,0%	3,2%	5,0%	17,1%	0,0%	5,0%	8,7%	3,8%	2,6%	0,0%	5,2%
IRC	7,7%	23,1%	25,0%	20,0%	17,6%	10,0%	42,9%	9,7%	32,4%	14,3%	0,0%	15,0%	17,4%	31,6%	25,6%	30,0%	23,3%
IRS	38,5%	11,5%	41,7%	18,0%	5,9%	20,0%	28,6%	19,4%	11,5%	8,6%	23,1%	25,0%	21,7%	13,9%	12,8%	15,0%	16,3%
IS	0,0%	11,5%	8,3%	10,0%	5,9%	5,0%	0,0%	0,0%	15,1%	20,0%	0,0%	0,0%	8,7%	5,1%	7,7%	0,0%	8,6%
ISP	0,0%	0,0%	0,0%	2,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,2%
ISV	0,0%	0,0%	0,0%	2,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	4,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,4%
IUC	0,0%	3,8%	0,0%	6,0%	5,9%	0,0%	0,0%	9,7%	1,4%	0,0%	0,0%	5,0%	4,3%	3,8%	7,7%	10,0%	3,6%
IVA	15,4%	15,4%	8,3%	16,0%	29,4%	25,0%	0,0%	38,7%	12,2%	20,0%	38,5%	40,0%	21,7%	19,0%	10,3%	25,0%	18,9%
SISA	0,0%	0,0%	0,0%	2,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,7%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	3,8%	0,0%	0,0%	0,9%
Taxa	19,2%	15,4%	16,7%	4,0%	17,6%	5,0%	14,3%	6,5%	12,9%	5,7%	7,7%	10,0%	4,3%	10,1%	23,1%	5,0%	11,1%
na**	0,0%	0,0%	0,0%	6,0%	0,0%	10,0%	0,0%	9,7%	1,4%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	2,6%	5,0%	2,2%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: OPJ

A mobilização dos tribunais administrativos e fiscais

No entanto, se existem impostos com uma presença mais marginal no total de processos entrados devido, nomeadamente, ao limitado âmbito de aplicação geográfica (como é o caso da contribuição especial) ou subjetiva (como é o caso do IEJ ou do ISP), a verdade é que ocorre uma grande dispersão no peso relativo das impugnações, considerando os diferentes tipos de imposto.

Por outro lado, há alguma dispersão nos tipos de impostos de tribunal para tribunal. Se em alguns tribunais se verifica uma preponderância de determinadas matérias, fruto de uma atuação mais uniforme por parte da Administração Tributária e de uma concentração da economia em determinado setor de atividade, noutras a dispersão é mais exponenciada

A maneira de trabalhar das empresas é muito semelhante e há muitos processos que versam sobre os mesmos assuntos). No Tribunal xx, existem muitos processos tributários sobre o património, sobre os empreendimentos turísticos, sobre a questão da dupla tributação, diferenças de legislações. Os planos de inspeção tributária acabam por condicionar o tipo de processos e os impostos que estão em apreciação pelo Tribunal (Ent. 25).

No contencioso tributário, temos um conjunto alargado de sectores da economia, com preponderância para a impugnação, ações relacionadas com as eólicas, benefícios fiscais, taxas alimentares, entre outros (Ent. 35).

A identificação do fator que determina a complexidade ou não do processo é questão, em si mesma complexa, entendendo muitos dos entrevistados que a complexidade pode não ser aferida pelo tipo de imposto em causa.

Os processos mais complexos (...) nos tributários são os do imposto do selo, quando há muitos contratos, cessões de quotas, cisões/fusões de sociedades; as impugnações de correções técnicas obriga-nos a estudar contabilidade. Já não tanto quando à avaliação por métodos indiretos (Ent. 5).

Há processos muito similares. Há matéria de facto que é igual em vários processos em sede de IRS/IVA e IRC/IVA. Não é o imposto que determina a complexidade. (...) As impugnações, no processo tributário, são os processos complicados por excelência. (...) As correções técnicas dão, neste momento, mais trabalho do que os métodos indiretos (Ent. 1).

Ultimamente a litigação é cada vez mais complexa. Aparecem muitas questões relacionadas com o IVA e com o direito comunitário. (...) O direito tributário é cada vez mais complexo (Ent. 16).

A complexidade do processo é, em regra, associada aos seguintes fatores: a) relevância de outros ramos do direito (direito das sociedades comerciais, direito civil, direito sucessório, direito do trabalho, etc) para a qualificação jurídica do facto; b) existência ou não de legislação comunitária que regule os factos em causa; c) relevância do enquadramento contabilístico dos factos, essencialmente nos processos de impugnação de liquidações por correções meramente aritméticas.

No fiscal trabalhamos com todas as normas do direito. O direito tributário tem uma grande interligação com todo o ordenamento jurídico. Não podemos saber só de direito fiscal. Temos que saber direito societário, reais, civil, sucessões, ... (Ent. 134)

Eu, por exemplo, vou a seguir fazer uma diligência para saber se existe subordinação jurídica de uma relação de trabalho (Ent. 139).

As constantes alterações legislativas são, também, percecionadas como agravantes da complexidade.

A sucessão de leis na administração tributária gera informações contraditórias, o que complica, quer a parte da administração, quer a dos tribunais. Não conheço outra área do direito em que isto aconteça. Andamos sempre a viajar no tempo. Mesmo na lei adjetiva (Ent. 142).

- **As oposições**

A segunda espécie de processo mais preponderante da área fiscal são as oposições à execução. O processo de execução fiscal destina-se à cobrança coerciva de dívidas ao Estado e a outras pessoas coletivas de direito público. No artigo 148.º do CPPT encontram-se definidas as dívidas que podem ser cobradas coercivamente através do processo de execução fiscal: a) tributos, incluindo impostos aduaneiros, especiais e extra fiscais, taxas, demais contribuições financeiras a favor do Estado, juros e outros encargos legais; b) coimas e outras sanções pecuniárias fixadas em decisões, sentenças ou acórdãos relativos a contraordenações tributárias salvo quando aplicadas pelos tribunais comuns; c) coimas e outras sanções pecuniárias decorrentes da responsabilidade civil determinada nos termos do Regime Geral das Infrações

A mobilização dos tribunais administrativos e fiscais

Tributárias. Podem, ainda, ser cobradas mediante processo de execução fiscal, nos casos e termos expressamente previstos na lei: a) outras dívidas ao Estado e a outras pessoas coletivas de direito público que devam ser pagas por força de ato administrativo; b) reembolsos ou reposições. Na origem do processo de execução fiscal estão determinadas dívidas ao Estado ou, excecionalmente, outras entidades (do elenco das acima identificadas), não pagas pelos contribuintes no período de pagamento voluntário.

Os fundamentos da oposição à execução encontram-se taxativamente previstos no artigo 204.º, n.º 1, do CPPT:

- a) Inexistência do imposto, taxa ou contribuição nas leis em vigor à data dos factos a que respeita a obrigação ou, se for o caso, não estar autorizada a sua cobrança à data em que tiver ocorrido a respetiva liquidação;
- b) Ilegitimidade da pessoa citada por esta não ser o próprio devedor que figura no título ou seu sucessor ou, sendo o que nele figura, não ter sido, durante o período a que respeita a dívida exequenda, o possuidor dos bens que a originaram, ou por não figurar no título e não ser responsável pelo pagamento da dívida;
- c) Falsidade do título executivo, quando possa influir nos termos da execução;
- d) Prescrição da dívida exequenda;
- e) Falta da notificação da liquidação do tributo no prazo de caducidade;
- f) Pagamento ou anulação da dívida exequenda;
- g) Duplicação de coleta;
- h) Ilegalidade da liquidação da dívida exequenda, sempre que a lei não assegure meio judicial de impugnação ou recurso contra o ato de liquidação;
- i) Quaisquer fundamentos não referidos nas alíneas anteriores, a provar apenas por documento, desde que não envolvam apreciação da legalidade da liquidação da dívida exequenda, nem representem interferência em matéria de exclusiva competência da entidade que houver extraído o título.

A maioria das oposições à execução deduzidas é-o por responsáveis subsidiários na sequência de uma reversão fiscal.

Quadro 9 - Tipo de oposições à execução fiscal (amostra)

	Oposição de execução por reversão	Oposição por devedor originário	Total
Almada	34,9%	65,1%	100,0%
Aveiro	46,5%	53,5%	100,0%
Beja	33,3%	66,7%	100,0%
Braga	79,8%	20,2%	100,0%
Castelo Branco	45,5%	54,5%	100,0%
Coimbra	63,0%	37,0%	100,0%
Funchal	80,0%	20,0%	100,0%
Leiria	80,3%	19,7%	100,0%
Lisboa	35,9%	64,1%	100,0%
Loulé	59,1%	40,9%	100,0%
Mirandela	56,3%	43,8%	100,0%
Penafiel	57,1%	42,9%	100,0%
Ponta Delgada	28,6%	71,4%	100,0%
Porto	60,6%	39,4%	100,0%
Sintra	70,9%	29,1%	100,0%
Viseu	68,8%	31,3%	100,0%
Total	57,3%	42,7%	100,0%

Fonte: OPJ

Em 57,3% do total de processos de oposição analisados, estas foram deduzidas por responsável subsidiário. A preponderância deste tipo de oposições é, no entanto, mais marcada nos TAF de Braga, Funchal, Leiria e Sintra, com percentagens acima dos 70%. Nestes casos é usualmente invocada a inexistência dos pressupostos de que depende o ato de reversão (gerência no período da dívida e / ou na data do pagamento, a par da inexistência de bens no património da devedora principal). Tal alegação conduzirá, em caso de sucesso, à ilegitimidade do revertido para a execução fiscal, que é, precisamente o fundamento previsto na alínea b) do n.º 1 do artigo 204.º do CPPT.

As especificidades das oposições à execução por reversão fiscal serão objeto de análise mais detalhada *infra*.

- **As reclamações de atos do órgão de execução fiscal**

As decisões proferidas pelo órgão de execução fiscal e outras autoridades da Administração Tributária que afetem os direitos e interesses legítimos dos contribuintes são suscetíveis de reclamação para o Tribunal Tributário de 1.ª Instância (artigo 276.º do CPPT). A reclamação visa sempre atos praticados no âmbito do

A mobilização dos tribunais administrativos e fiscais

processo de execução fiscal e é um meio de defesa extremamente importante na medida em que será o meio a utilizar pelo lesado (que pode não ser o executado) caso o ato de que se reclama não seja suscetível de oposição judicial ou de embargos de terceiros, havendo, no entanto, causas de pedir que permitem o recurso a qualquer uma das espécies. Entre os atos suscetíveis de reclamação estão: a) indeferimento da arguição de nulidade por falta de citação; b) indeferimento do pedido de apensação de processos de execução; c) indeferimento do pedido de pagamento em prestações; d) indeferimento do pedido de dação em pagamento; e) ilegalidade da compensação de créditos; f) indeferimento do pedido de isenção de garantia; g) decisão de determinação de garantia de valor superior ao devido; h) penhora de bens ilegal ou em violação do princípio da proporcionalidade; i) decisão de verificação e graduação de créditos; h) indeferimento do pedido de anulação de venda dos bens; i) indeferimento do pedido de arguição da prescrição da dívida; etc.

Da amostra de processos analisada, cerca de 32,8% do total de reclamações de atos do órgão de execução fiscal reportavam-se a questões relacionadas com a prestação de garantia no âmbito do processo de execução fiscal, seja de atos de indeferimento do pedido de isenção de garantia, seja de decisões de indeferimento de prestação de determinada garantia, por insuficiente.

Quadro 10 - Fundamentos das reclamações de atos do órgão de execução fiscal (amostra)

Fundamentos - reclamação de atos do órgão de execução fiscal	Total amostra
adjudicação de imóvel penhorado/entrega de imóvel vendido	1,1%
anulação/cancelamento de penhora	20,9%
anulação de compensação de créditos	1,7%
anulação de venda/de decisão de venda	11,3%
avaliação patrimonial	0,6%
caducidade do direito à liquidação	1,1%
duplicação de coleta/pagamento	1,7%
exercício do direito de remição	2,3%
fundamentos da oposição	1,7%
gradação de créditos	1,7%
indenização por prestação de garantia indevida	0,6%
nulidade de citação	5,1%
nulidade/extinção do PEF	1,1%
outras questões	4,5%
pagamento em prestações	2,3%
prescrição da dívida exequenda	6,2%
redução da penhora	2,3%
separação de bens	0,6%
suspensão da execução e prestação de garantia	32,8%
titularidade do bem	0,6%
Total	100,0%

Fonte: OPJ

O segundo tipo mais frequente de fundamentos da relação de atos do órgão de execução fiscal refere-se a pedidos de anulação ou cancelamento de penhoras (20,9%), seguidos dos pedidos de anulação de venda ou da decisão de venda (11,3%).

Como indutor de litigação, eventualmente desnecessária, é relevante ter em consideração o referido por alguns entrevistados, considerando que uma parte das reclamações de atos do órgão de execução fiscal reporta-se a atos automaticamente praticados pelo sistema informático, sem intervenção decisória do órgão de execução fiscal.

Quando estamos a falar de RACs e sendo elas significativas temos que dizer que muitos dos atos que estão na sua origem são atos automáticos. Em bom rigor não são praticados por nenhum chefe de finanças. É o sistema que os

prática. São, por regra, processos que andam muito rápido porque também são processos muito simples, de fácil decisão (Ent. 209).

Dado o carácter urgente deste tipo de procedimentos, alguns entrevistados referem, ainda, que o recurso às reclamações de atos do órgão de execução fiscal é, por vezes, utilizado instrumental como forma de obter uma decisão mais célere por parte dos tribunais.

Como priorizamos os urgentes? Utilizando outras vias, sobretudo, as RAC. Um exemplo concreto: face a uma citação para uma execução fiscal, o contribuinte, se entender, pode opor-se com os fundamentos previstos na lei. Por exemplo, a prescrição. Eu oponho-me. E o processo lá será julgado daqui a 4, 5, 6 anos. Mas, entretanto, faço um requerimento à AT no processo de execução fiscal a pedir que se declare a prescrição. E eles dizem que não se verifica a prescrição. E eu reclamo do ato e tenho um processo urgente. Este processo pode ficar decidido em 3 meses. Depois, haverá uma inutilidade superveniente da lide. Vou duplicar os processos existentes em tribunal. (...) Para o contribuinte, o meio de defesa mais eficaz é a RAC. Por isso, há muitas RACs. É a massificação deste meio processual para se conseguir a tutela jurisdicional efetiva (...). Eu só não entro com RACs quando não posso, quando a causa de pedir não se enquadra. Criam-se situações para que seja possível lançar mão da RAC. Há situações em que só entro com a RAC, mas também há situações em que duplico os processos, quando, por exemplo, dou entrada da oposição e já está a demorar muito tempo, para ver se tenho uma decisão, lá faço a RAC. Mas, quando estou convicto que a causa de pedir dá para a RAC eu não faço a oposição (Ent. 163).

3.3. Os tipos de litígios e a influência das alterações legislativas – o exemplo paradigmático dos recursos de contraordenação por ausência ou viciação de pagamento de taxas de portagem

As oscilações na mobilização dos tribunais tributários são, essencialmente, influenciadas por três fatores: a) pelas alterações legislativas que comportam, de forma direta ou indireta, um alargamento ou restrição do âmbito de competência destes tribunais; b) pelas alterações legislativas que incorporam alterações substantivas a matérias relacionadas com impostos que originam atuações novas por parte de contribuintes e administração tributária; e c) pela atuação, *mais ou menos pró-ativa*, da administração tributária que, como vimos, é o principal réu das ações tramitadas nestes tribunais.

Quanto às primeiras, é exemplo paradigmático do alargamento da competência dos tribunais tributários¹⁰¹, a atribuição à administração tributária da competência para a decisão em processos contraordenacionais pelo não pagamento de taxas de portagem a que já nos referimos e que originou uma alteração completa da estrutura da litigação a partir de 2014.

Como referimos na metodologia, procedemos à caracterização mais fina, por amostra, de processos entrados entre 2010 e 2015 nos tribunais administrativos e fiscais. O período considerado abrange, assim, anos em que os tribunais tributários não possuíam competência para o conhecimento deste tipo de recursos de contraordenação por ausência de pagamento ou pagamento viciado de taxas de portagens (2010 e 2011) e anos em que já possuía tal competência (2012 a 2015). Olhando para a amostra de processos consultados nos tribunais verificamos que cerca de 52,4% do total de recursos de contraordenação analisados correspondia a impugnações de decisões de aplicação de coima em processos relacionados com as taxas de portagem, apresentando-se, no entanto, realidades distintas entre os vários tribunais.

¹⁰¹ Exemplo da restrição de competências é o já também referido quanto às ações de verificação e graduação de créditos.

Quadro 11 - Peso relativo dos recursos de contraordenação entrados por ausência ou viciação de pagamento de taxas de portagem (amostra; 2010-2015)

	Ausência/viciação de pagamento de portagens	Outras infrações
Almada	77,3%	22,7%
Aveiro	28,6%	71,4%
Beja	11,1%	88,9%
Braga	75,0%	25,0%
Castelo Branco	0,0%	100,0%
Coimbra	72,7%	27,3%
Funchal	0,0%	100,0%
Leiria	33,3%	66,7%
Lisboa	29,6%	70,4%
Loulé	54,5%	45,5%
Mirandela	42,9%	57,1%
Penafiel	80,5%	19,5%
Ponta Delgada	0,0%	100,0%
Porto	47,5%	52,5%
Sintra	53,7%	46,3%
Viseu	55,6%	44,4%
Total	52,4%	47,6%

Fonte: OPJ

O efeito foi acentuado pela existência de vários processos contraordenacionais contra a mesma pessoa, por vezes, quanto a eventos ocorridos no mesmo dia e no mesmo percurso.

Também tivemos a questão das portagens. Chegámos a ter mais de 100 processos só de um indivíduo, que cada vez que passava na SCUT recebia uma contraordenação (Ent. 39).

O procedimento adotado pelos tribunais não foi, no entanto, uniforme quanto à apensação ou não de tais recursos, tanto por parte do Ministério Público que introduzia as ações em juízo, como por parte dos juízes que, sabendo pela consulta ao sistema informático de apoio aos tribunais administrativos e fiscais da existência de vários processos quanto à mesma pessoa, ordenavam ou não a sua apensação.

Quanto aos processos de contraordenação, a apensação dependia de escolha do juiz. A promoção da apensação pelo MP era muito diversa, sendo que, por vezes, promovia a apensação de uns e não de outros. Quando não havia promoção, o juiz podia apensar os processos depois, se assim o entendesse. No entanto, se tivesse havido promoção da apensação pelo MP

e fosse calhar a um juiz que entendesse que não devia haver apensação, o juiz mandava separar, faziam-se novas distribuições e era preciso individualizar tudo para cada processo, não podendo ser novamente apensado (Ent. 126).

A decisão de apensação de diversos processos de impugnação de decisões contraordenacionais contra o mesmo infrator foi, por sua vez, objeto de recurso para o Supremo Tribunal Administrativo, que, por acórdão datado de 4 de março de 2015, proferiu entendimento no sentido de que “no momento em que a impugnação da decisão administrativa que aplicou uma sanção relativa a uma infração como a dos autos dá entrada em Tribunal, conjuntamente com outras respeitantes ao mesmo infrator, ou quando relativamente a esse infrator já se encontrem pendentes nesse Tribunal processos por infrações idênticas, o juiz deve ordenar a apensação de processos, assim cumprindo a regra estabelecida no artigo 25º do Código de Processo Penal” e que “na fase judicial a apensação deve ser ordenada no despacho liminar ou em qualquer momento antes de ser designada data para o julgamento ou antes da prolação da decisão por mero despacho, cfr. artigo 64º do RGIMOS e 82º do RGIT”¹⁰².

A introdução em massa deste tipo de recursos originou, ainda, uma outra reação por parte dos tribunais, independentemente do entendimento sobre a sua apensação ou não daqueles processos uma vez distribuídos em juízo: a decisão de anular a decisão de aplicação da coima, por se verificar uma nulidade insuprível do processo de contraordenação e para que fosse organizado, no serviço de finanças local, um só processo ou efetuada a apensação dos vários processos por forma a ser proferida uma decisão de aplicação de coima única nos casos em que se verificasse a existência de uma infração continuada, o que suscitou o recurso para o STA por parte do Ministério Público e da Fazenda Pública.

Quando houve a enchente de contraordenações, começaram a chegar os processos em massa e os juízes começaram a mandar baixar os processos à AT para procederem à apensação. O MP recorreu destes despachos (Ent. 4).

Em 2014, houve uma reunião na AT, na qual disseram que havia 30.000 processos prontos para virem para os tribunais. Era uma hecatombe. Não

¹⁰² Cf. Acórdão do STA de 4 de março de 2015, proferido nos autos de processo 1396/14, publicado em www.dgsi.pt.

chegaram a vir tantos. Quando começaram a vir, começaram a dar sentenças. Ninguém ficou à espera das decisões do STA. A maioria destes processos não implica uma decisão de mérito, sendo comum a decisão de mandar baixar para os serviços de finanças. Houve muitos processos que já estavam extintos ou até pagos quando chegou ao momento da decisão (Ent. 126).

O primeiro acórdão do STA surgiria, no entanto, em 14 de outubro de 2015, já após a aprovação do regime excecional de regularização de dívidas resultantes do não pagamento de taxas de portagem e coimas associadas, operada pela Lei n.º 51/2015, de 8 de junho, acabando por se debruçar sobre as consequências da aplicação de tal lei, mais favorável, nos processos pendentes, como questão prévia a decidir. Assim, o STA pronunciando-se no seguinte sentido: "Estando em causa nos presentes autos decisões de aplicação de coimas por não pagamento ou pagamento viciado de taxas de portagem em infraestruturas rodoviárias, p.p. pela Lei n.º 25/2006, de 30 de Junho, e, sendo do conhecimento público que esta lei foi objeto de recente alteração pela Lei n.º 50/2015, de 8 de Junho, concluindo-se que esta Lei se repercute necessária e inelutavelmente nas decisões de aplicação de coimas questionadas nos autos – por imposição constitucional e legal do princípio da aplicação reactiva da lei nova mais favorável - haverá que oficiosamente ordenar a baixa dos autos à autoridade administrativa para que esta reveja ou renove as decisões de aplicação da coima em conformidade com o disposto na Lei n.º 50/2015, de 8 de Junho"¹⁰³.

Depois do acórdão, este foi o procedimento utilizado, de forma uniforme, pelos vários tribunais que, na sequência da aprovação da nova lei e na esteira do citado acórdão do STA, ordenaram a baixa dos processos aos vários serviços locais de finanças. É certo que a lei prevê, agora, expressamente, a possibilidade de organização de um único processo para infrações cometidas pelo mesmo sujeito e no mesmo percurso, o que, irremediavelmente, fará baixar o número de processos contraordenacionais e, por essa via, também de recursos de contraordenação. No entanto, desconhece-se, ainda, qual será o comportamento futuro relativamente a este

¹⁰³ Acórdão do STA proferido no âmbito do processo 766/15, em 14/10/2015, publicado em www.dgsi.pt.

tipo de litígios que, embora de forma numericamente menos representativa, irão voltar a habitar os tribunais tributários.

3.4. Os tipos de litígios e a influência das inovações legislativas substantivas

O segundo fator que influencia os tipos de litígios entrados nos tribunais tributários prende-se com alterações substantivas anuais em matéria de impostos que ocorrem, por regra, mas não só, em sede de aprovação do Orçamento de Estado.

As alterações ao nível dos impostos são muitas (Ent. 4)

Estas alterações, ao reconfigurarem a roupagem substantiva da matéria fiscal dão origem a dois fenómenos distintos. Por um lado, as alterações comportamentais por parte dos contribuintes que, na perspetiva de verem algum ato jurídico prestes a ser sujeito a tributação ou a ser aumentada a sua incidência, encontram estratégias para evitar futuras tributações. Por outro, a alteração de procedimentos por parte da administração tributária, que, em face de uma nova lei, elabora as suas próprias orientações internas sobre a interpretação dos normativos legais inovatórios, o que, sem jurisprudência orientadora, é mais suscetível de provocar reação diferente do contribuinte.

Quando sai uma lei a administração tributária tem que a aplicar. Têm que se praticar atos no imediato, logo após a saída das leis. E tem que se fazer isso segundo os entendimentos internos, porque ainda não há jurisprudência nessa altura. Para além disso, as decisões em primeira instância também são muito distintas. Só quando a jurisprudência se firma nos tribunais superiores é que temos uma verdadeira orientação de atuação. E isso demora anos. Quando acontece. Muitas vezes, já a lei foi alterada e já se está a aplicar uma outra lei. Também era importante para a administração tributária que a jurisprudência fosse mais célere porque quando se tem algo de firme já se está a aplicar outra lei, com outras dúvidas, com outras necessidades de clarificação. A lei nesta área é muito dinâmica e, muitas vezes, acaba por se adaptar às tendências jurisprudenciais, mesmo antes da jurisprudência se firmar (Ent. 209).

Considerando a amostra de processos, a influência das inovações legislativas de natureza substantiva em matéria de impostos foi possível identificar em três áreas de forma mais marcante: a) âmbito de aplicação do benefício fiscal previsto no artigo 20.º,

n.º 1, do Decreto-Lei n.º 423/83, de 5 de dezembro, com a correspondente isenção ou redução de SISA, IMT ou IS quando esteja em causa a instalação de empreendimento qualificado de utilidade turística; b) interpretação da verba 28 da Tabela Geral do Imposto de Selo (TGIS) aditada pelo artigo 4.º da Lei n.º 55-A/2012, de 29 de outubro, relativa aos prédios urbanos com valor patrimonial tributário constante da matriz de valor igual ou superior a 1 milhão de euros; e c) qualificação jurídica de um parque eólico ou de um aerogerador para efeitos de inscrição matricial.

A primeira matéria originou, em primeira linha, decisões díspares em primeira instância, no Centro de Arbitragem Administrativa (CAAD) e, a final, deu origem à prolação de acórdão de uniformização de jurisprudência do STA n.º 3/2013, de 23 de janeiro de 2013, proferido no âmbito do processo n.º 968/2012¹⁰⁴, que se pronunciou no sentido de apenas admitir a existência de benefício fiscal quando esteja em causa a aquisição de prédios ou de frações autónomas destinadas à construção ou instalação de empreendimentos turísticos e já não naqueles em que “a aquisição de unidades de alojamento por consumidores finais, ainda que porque integradas no empreendimento em causa se encontrem afetas à exploração turística”. Decide, assim, que “o conceito de «instalação» para efeitos dos benefícios a que se reporta o nº 1 do artigo 20º do Decreto-Lei nº 423/83, de 5 de Dezembro, reporta-se à aquisição de prédios (ou e frações autónomas) para construção de empreendimentos turísticos, depois de devidamente licenciadas as respetivas operações urbanísticas, visando beneficiar as empresas que se dedicam à atividade de promoção/criação dos mesmos e não os adquirentes de frações autónomas em empreendimentos construídos/instalados em regime de propriedade plural, uma vez que esta tem a ver com a «exploração» e não com a «instalação»”.

Deste modo, o STA colocou termo à controvérsia jurisprudencial existente, reconhecendo a interpretação que vinha sendo feita pela administração tributária. Não obstante, o acórdão uniformizador foi decidido contra 4 votos de vencido que advogavam solução diversa. Por outro lado, a divergência subsistiu com a adoção de posição divergente por parte do CAAD, mesmo após a prolação de acórdão

¹⁰⁴ Publicado na I série do Diário da República n.º 44, de 4 de março de 2013-

uniformizador de jurisprudência, defendendo que a posição adotada por este só poderia ser aceite para as transmissões ocorridas após a entrada em vigor do novo regime jurídico da instalação, exploração e funcionamento dos empreendimentos turísticos¹⁰⁵. Assim, em 2015 e 2016, o STA continuou a julgar recursos interpostos de decisões tomadas pelo CAAD nesta matéria, precisando que “o conceito de “instalação” fixado no Acórdão Uniformizador de Jurisprudência n.º 3/2013, para efeitos de aplicação da isenção prevista no n.º 1 do artigo 20.º do Decreto-Lei n.º 423/83, não resulta, apenas e só, do Decreto-Lei n.º 39/2008 de 7 de Março, antes da teleologia da norma atributiva do benefício fiscal e dos respetivos elementos histórico e sistemático, daí que seja aplicável a transmissões ocorridas antes da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 39/2008, de 7 de Março”¹⁰⁶.

A segunda questão – a interpretação da verba 28 da Tabela Geral do Imposto de Selo (TGIS) aditada pelo artigo 4.º da Lei n.º 55-A/2012, de 29 de outubro, relativa aos prédios urbanos com valor patrimonial tributário constante da matriz de valor igual ou superior a 1 milhão de euros – suscitou, essencialmente, dois tipos de discussões nos tribunais: a) saber se os terrenos para construção devem ser considerados como prédios urbanos com afetação habitacional e, portanto, sujeitos à tributação de IS quando o seu valor patrimonial tributário seja igual ou superior a 1 milhão de euros; b) saber se para os prédios em propriedade vertical, para efeitos de incidência do IS, a sujeição é determinada pelo somatório do valor patrimonial tributário de todas as divisões ou andares suscetíveis de utilização independente. Da amostra de processos analisada, 3,05% das impugnações incidiam sobre a primeira situação e 2,51% sobre a segunda questão.

Em ambas as situações, a jurisprudência assumiu posição uniforme, decidindo, no primeiro caso, que os terrenos para construção não podem ser considerados, para efeitos de incidência do IS, como prédios urbanos com afetação habitacional¹⁰⁷, e, no

¹⁰⁵ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 39/2008, de 7 de março.

¹⁰⁶ Cf. Acórdão do STA de 15/04/2015, proferido no âmbito do processo 1297/14, publicado em www.dgsi.pt.

¹⁰⁷ Cf., a título de exemplo, o acórdão do STA de 01/02/2016, proferido no âmbito do processo 1069/12, publicado em www.dgsi.pt.

segundo, que a incidência de IS em prédio constituído em propriedade vertical deve resultar do valor patrimonial tributário atribuído a cada um dos andares ou divisões independentes destinadas a habitação¹⁰⁸. Contudo, surgiu, com frequência, nas entrevistas, a propósito destas matérias, a percepção de que a administração tributária manteria posições divergentes com jurisprudência uniforme.

Nos processos antigos e nos processos em que não pagam custas recorrem sempre, mesmo contra jurisprudência consolidada. Isso acontece, por exemplo, nos processos do imposto do selo para imóveis de valor superior a um milhão de euros (Ent. 133).

Isso vê-se na atuação a AT que mesmo com decisões uniformes dos tribunais superiores não deixam de atuar de determinada forma. São vários os exemplos: liquidação de IS nos imóveis de valor superior a um milhão; nas mais-valias mobiliárias, o pleno do STA veio dizer que se aplicava o regime jurídico até ao dia da transação e ainda assim as finanças continuaram a fazer uma interpretação diferente. Mesmo com jurisprudência fixada decidem à luz do que chamo de “direito circulatório” (Ent. 163).

É certo que, como refere um entrevistado, a consolidação das soluções jurisprudenciais não é imediata.

Quanto à questão de não se seguir a jurisprudência não consigo perceber tal acusação. Com exceção da questão da derrama que já está ultrapassada e da questão da Verba 28, não vejo outras situações em que tal se verifique. E, mesmo relativamente à Verba 28, foram dadas recentemente orientações internas que vieram alterar o sentido da posição da administração tributária. Mas, enquanto tal orientação superior não chegasse, ter-se-ia que manter posição (Ent. 209).

A terceira questão mais relevante na amostra de processos – a qualificação jurídica de um parque eólico ou de um aerogerador para efeitos de inscrição matricial – deu origem a vários tipos de reações por parte dos contribuintes, desde a reclamação contra os atos de inscrição na matriz dos referidos equipamentos como prédios, à impugnação das avaliações em sede de IMI até à impugnação dos atos de liquidação de IMI sobre tais prédios, o que, naturalmente, envolve a utilização de diferentes mecanismos processuais. O tema foi, assim, objeto de decisões por parte do STA

¹⁰⁸ Cf., a título de exemplo, o acórdão do STA de 15/02/2017, proferido no âmbito do processo 1425/14, publicado em www.dgsi.pt.

quanto ao meio processual adequado para a reação a tais atos, admitindo a utilização da ação administrativa especial contra ato administrativo de inscrição oficiosa de parque eólico como prédio urbano¹⁰⁹, de providência cautelar de suspensão de eficácia dos atos de inscrição oficiosa de prédios na matriz predial urbana¹¹⁰, da impugnação deduzida contra liquidação de IMI, bem como da impugnação do resultado de segunda avaliação de prédio para efeitos de IMI¹¹¹. Em apenas um processo sobre esta matéria consultado, no âmbito da amostra definida, houve lugar a prolação de sentença em primeira instância, que julgou a ação administrativa proposta procedente, tendo anulado o ato de inscrição do aerogerador na matriz predial, por faltar o pressuposto da existência de valor económico, uma vez que, individualmente, não é idóneo para produzir energia na rede pública. Desta sentença foi interposto recurso. Recentemente, o TCA do Sul, em acórdão proferido em 26/01/2017, decidiu no seguinte sentido: “em circunstâncias normais, um aerogerador integrado (enquanto parte componente) num parque eólico destinado à injeção de energia elétrica na rede pública, não tem valor económico próprio. Pelo contrário, é no próprio parque eólico que se encontra a manifestação de capacidade contributiva que revela a existência de tal valor, motivo pelo qual é o parque eólico, que não o aerogerador, que é remunerado pela mencionada produção de energia elétrica. Pelo que, à míngua do terceiro pressuposto (valor económico), não se pode concluir que um aerogerador pertencente a um parque eólico destinado à injeção de energia elétrica na rede pública se possa autonomizar como um prédio para efeitos de I.M.I.”¹¹².

O que é relevante e o que se quis aqui acentuar é que a complexidade das questões é, em si mesmo, indutora de litigação por interpretações divergentes da lei - com frequência também com problemas de clareza -, mas a morosidade dos tribunais pode também potenciar os litígios. Uma clarificação célere da questão em discussão

¹⁰⁹ Cf. acórdão do STA de 22/04/2015, proferido no âmbito do processo 836/2014, publicado em www.dgsi.pt.

¹¹⁰ Cf. acórdão do STA de 27/11/2013, proferido no âmbito do processo n.º 1725/13, publicado em www.dgsi.pt.

¹¹¹ Cfr. acórdão do STA de 08/01/2014, proferido no âmbito do processo n.º 1685/13, publicado em www.dgsi.pt.

¹¹² Cfr. acórdão do TCA Sul citado, publicado em www.dgsi.pt.

poderia levar a diferentes comportamentos, quer por parte da AT, quer por parte dos contribuintes.

3.5. A influência do comportamento da administração tributária no volume e no tipo de litigação

É opinião maioritária dos entrevistados que parte dos litígios que chegam a tribunal resultam de interpretação da lei à luz de um “direito circulatório” da própria administração tributária, com frequência, como já foi referido, contra jurisprudência consolidada dos tribunais.

Existe muita pressão na máquina fiscal por parte do Estado. Devia existir mais ponderação nas finanças para evitar os litígios. No entanto, são cada vez mais pressionados para cobrar impostos e liquidar (Ent. 49).

Há, na verdade, uma agressividade forte da administração tributária (Ent. 59).

Eu entrei em 2010 e antes tinha trabalhado nas finanças. E verifico que cerca de 60% das minhas decisões são favoráveis ao contribuinte. A AT podia ter evitado estes processos. (...) Há litígios a mais. Há muitos litígios que não se justificam, por exemplo, há muitos casos em que a jurisprudência é firme e que mesmo assim dão origem a processos e a recursos. A AT não muda de opinião (Ent. 55).

A atuação da AT também não ajuda. Por regra, não dão razão às reclamações do contribuinte, ainda que tenha razão e depois acaba por vir tudo para o tribunal (Ent. 161).

Há uma pujança da máquina fiscal que se faz notar. E na sua atuação não respeitam nada, nem a lei. Mesmo que haja jurisprudência contrária continuam a atuar da mesma forma (Ent. 152).

No fiscal temos problemas estruturais, desde logo, motivados pelas más práticas da administração. A administração tributária continua a vislumbrar no contribuinte um potencial infrator. E, depois, existe a cultura do não. Porque há muitos problemas que podiam ser resolvidos em sede graciosa, retirando-os dos tribunais. E esta cultura do não, que já foi muito pior, mas continua a ser muito má é um problema estrutural. Porque não se dá razão ao contribuinte. (Ent. 163).

A Fazenda Pública continua a ter uma atitude demasiado agressiva, mesmo em casos em que há jurisprudência reconhecida, continuam a litigar. A lei geral tributária tem uma norma que diz que a administração tributária deve observar nas suas circulares e nos seus procedimentos a jurisprudência consolidada do Supremo tribunal Administrativo. Isto é, há uma norma que proíbe a administração fiscal de ter a atitude que tem com a generalidade dos contribuintes. Por exemplo, em matérias como o imposto de selo sobre garantias, IVA e IUC continuam a litigar, nalguns casos até mesmo contra jurisprudência comunitária. Eu tive centenas de processos inúteis só para o juiz pôr o carimbo a dizer: o contribuinte tem razão. Mas, isto é cultural, a administração tributária é quase policial, é uma herança do passado. A administração tributária não faz o equilíbrio entre o Estado e os contribuintes. Essa é uma atitude assumida erradamente, porque a administração tributária não tem que estar contra nada, mas sim a favor da legalidade (Ent. 177).

Ignoram, ostensivamente e por completo, a jurisprudência (Ent. 158).

E eles tem uma unidade que analisa a jurisprudência. Por isso é uma atuação consciente (Ent. 152).

Até ao Decreto-Lei n.º 324/2003, de 27 de dezembro¹¹³, “o Estado, incluindo os seus serviços ou organismos, ainda que personalizados” estava isento de custas (artigo 2.º, n.º 1, alínea a), do Código das Custas Judiciais na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 224-A/96, de 26 de novembro, retificada pela Declaração de Retificação n.º 4-B/97, de 31 de janeiro). De acordo com a perceção dos entrevistados, a alteração que determinou a necessidade de a administração tributária proceder ao pagamento de custas judiciais não produziu o efeito desejável.

A condenação em custas não tem o efeito que deveria ter sobre a AT. A AT tem que assumir a sua responsabilidade nas pendências (Ent. 56).

Nos processos antigos e nos processos em que não pagam custas recorrem sempre, mesmo contra jurisprudência consolidada. Isso acontece, por exemplo, nos processos do imposto do selo para imóveis de valor superior a um milhão de euros (Ent. 133).

Nos recursos por parte da AT isso também se verifica. Posso dizer que há uma atuação com má fé por parte da AT (Ent. 157).

¹¹³ O Decreto-Lei n.º 324/2003, de 27 de dezembro, reduziu drasticamente o universo de isenções subjetivas de custas judiciais, deixando de se prever, entre outras situações, a isenção do Estado.

Acho que está a melhorar mas ainda se verifica (Ent. 161).

Vários entrevistados justificam o facto de esses litígios (ainda que contra jurisprudência que consideram firmada) chegarem aos tribunais com a necessidade de cobrança de receita e de cumprimento de objetivos.

A AT tem intenções de receita. Atua como uma parte, é uma parte como outra qualquer (Ent. 137).

(...). Isto também tem tudo a ver com os objetivos que eles têm que cumprir para o SIADAP (Ent. 134).

A eficiência é posta ao serviço da receita e não da legalidade (Ent. 140).

Isso também se deve ao facto da avaliação na AT ser feita em função do volume de cobranças, em função dos objetivos (Ent. 158).

Mesmo aquilo que a jurisprudência já decidiu de forma uniforme vem tudo para o tribunal (Ent. 151).

São as chamadas “cobranças escriturais” porque já sabem à partida que, no final, não vão ter sucesso. Mas, antes de haver uma decisão final, em determinado momento, essas cobranças são contabilizados como cobranças efetivas e contam para os objetivos. Ainda que mais tarde o tribunal não dê razão (Ent. 160).

São muitos os exemplos desse tipo de atuação. E, depois, também sabem que mesmo que não tenham fundamento há um número considerável de contribuintes que acaba por pagar (Ent. 158).

Hoje, a AT funciona em função de objetivos. Há objetivos a cumprir e uma mesma liquidação acaba por contar para os objetivos de muita gente. E os objetivos têm impacto no salário dos funcionários. O problema é que não há avaliação sobre o que acontece a seguir a essa liquidação em tribunal. Ainda que a liquidação mais tarde seja anulada, ela já contou para os objetivos de muita gente. Mais, essa liquidação tem também efeito no orçamento do Estado. Havendo uma impugnação procedente, quem beneficiou do cumprimento desse objetivo, deveria ver a sua avaliação revista e, conseqüentemente, com reflexos na remuneração e mesmo em termos disciplinares. Como tal não acontece, importa é cumprir com objetivos e liquidar. Compreende-se quem vai decidir (na AT) não quer comprometer, nem os seus objetivos, nem os objetivos de uma cadeia de objetivos (Ent. 164).

E mesmo para o orçamento de Estado isso tem reflexos. São meros registos contabilísticos, estando em causa “falsas quantias” (Ent. 163).

Tudo isto tem muitos efeitos perversos (Ent. 164).

Os incentivos, a que se referem os entrevistados, são conferidos através do Fundo de Estabilização Tributária (FET), criado pelo artigo 24.º do Decreto-Lei n.º 158/96, de 3 de setembro, na redação dada pelo artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 107/97, de 8 de maio. O diploma¹¹⁴ que definiu as linhas orientadoras do FET, a sua natureza, estrutura orgânica e regime financeiro, dispõe que os referidos incentivos ou suplementos “visam estimular e compensar a produtividade do trabalho dos funcionários e agentes da Direção-Geral dos Impostos (DGCI) e da Direção-Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros (DGITA), sendo o seu valor o resultante da aplicação de uma percentagem ao vencimento base referente aos respetivos cargos e categorias, o qual será o do índice do 1.º escalão, nos casos em que a estrutura salarial inclua vários escalões” (cfr. artigo 3.º)¹¹⁵. Recentemente, o Decreto-Lei n.º 25/2015, de 6 de fevereiro, que explicita as obrigações ou condições específicas que podem fundamentar a atribuição de suplementos remuneratórios aos trabalhadores abrangidos pela Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (LFTP), bem como a forma da sua integração na Tabela Única de Suplementos (TUS) (artigo 1.º, n.º 1), estabeleceu, expressamente, como fundamento para a atribuição de suplemento remuneratório com carácter permanente o exercício de funções de administração e cobrança tributária e aduaneira (artigo 2.º, n.º 2, alínea j).

Houve, no entanto, quem considerasse – em minoria - que o aumento da litigação não se relaciona com a existência dos referidos incentivos, mas sim com o aumento dos atos de liquidação e com um investimento progressivo numa maior eficiência da máquina fiscal.

¹¹⁴ Decreto-Lei n.º 335/97, de 02 de dezembro.

¹¹⁵ As condições de atribuição do suplemento remuneratório, pago pelo FET aos funcionários e agentes da administração tributária foi fixada pela Portaria n.º 132/98, de 04 de março, com as alterações operadas pelas Portarias n.º 1213/01, de 22 de março, n.º 1001-A/07, de 29 de agosto e n.º 209/2009, de 23 de março.

A mobilização dos tribunais administrativos e fiscais

Outro mito é o dos objetivos. Os prémios não estão relacionados com o número de processos em tribunal. Não há qualquer ligação. O que pode determinar que sejam remetidos para tribunal é, por um lado, o aumento dos atos de liquidação e, por outro, a tendência crescente de ganho de causa que pode ser revelador de que em mais situações o contribuinte não tem razão (Ent. 209)

A AT teve um grande avanço em termos de recursos humanos e tecnológicos. Na administração da justiça nunca houve uma preocupação de adequar o explodir da atividade dos tribunais aos recursos humanos ou tecnológicos. Investiram na AT e nunca investiram nos tribunais (Ent. 139).

Na verdade, o investimento na administração tributária determinou que alguns procedimentos passassem a ser realizados de forma automática ou padronizada. São exemplos de tais procedimentos algumas notificações e decisões realizadas no âmbito dos processos de reversão e nos processos contraordenacionais, o que, além de fazer aumentar a litigação, acaba por condicionar, segundo os entrevistados, o sucesso dessas ações para a AT.

Há duas áreas paradigmáticas [em que a AT continua a ter uma atuação que sabe não ter vencimento em tribunal]. Os recursos de contraordenação e as reversões. No primeiro caso, cerca de 80% acabam por nulidade. Nas reversões é por causa da presunção da gerência de facto. A AT tem uns campos que preenche com sim ou não. Nos processos administrativos não recolhe prova sequer indiciária da gerência de facto. Limita-se a presumir que a mesma existe face à gestão de direito e depois querem vir fazer a prova aqui em tribunal. A AT é o Estado e tem que se comportar como uma pessoa de bem. Nestes anos todos nunca aconteceu a AT vir dizer que o contribuinte tem razão. A AT, muitas vezes, atira a tudo o que mexe, para ver que frutos consegue colher. (...) A AT não é um particular, está sujeita ao cumprimento do princípio da legalidade. Não pode agir desta maneira (Ent. 5).

Além da questão das liquidações ilegais, existe ainda uma questão que faz com que o recurso aos tribunais administrativos e fiscais se verifique em massa: os despachos e decisões automáticas da AT, de que são exemplos paradigmáticos as decisões de reversão. A taxa de sucesso (por parte do contribuinte) nas oposições à execução fiscal por reversão é muito elevada. Os fundamentos que constam da decisão de reversão são apenas a transcrição *ipsis verbis* do texto da lei, apesar de já haver decisões do Supremo Tribunal Administrativo a considerar que a menção ou a transcrição do texto da lei é insuficiente (Ent. 26)

Parece que os códigos usados pela administração e pelos juízes são diferentes. Existe uma litigiosidade que não tem sentido, parece que os princípios não são os mesmos. Exemplo disso é o caso da gerência de facto (Ent. 131).

Considerando apenas os casos de reversão, da amostra de processos analisada, como já referimos, 57,3% dos processos de oposição à execução foram deduzidos por responsáveis subsidiários, chamados à execução após a reversão. Desses processos, nos que já havia sentença proferida, em 46% a oposição foi julgada em favor do contribuinte.

Quadro 12 - Fundamento das sentenças proferidas em processos de oposição à execução por reversão (amostra)

Fundamentos das sentenças	%
apensação	0,8%
avocação a processo de insolvência	0,4%
convolação	0,8%
extinção por inutilidade superveniente da lide	14,2%
improcedência	36,8%
procedência	46,0%
redistribuição à EE	0,4%
redistribuição ao OEF	0,4%
Total	100,0%

Fonte: OPJ

Segundo alguns entrevistados, a administração tributária poderia evitar muitos desses processos judiciais caso, antes da reversão, diligenciasse por aferir da existência ou não de gerência de facto por parte do potencial revertido.

Nas oposições à execução, no caso das reversões, a AT é que tem que provar que há gerência de facto. Não pode presumir. Tem que indicar os factos em que sustenta que há gerência de facto. E, se ao fim do processo de reversão, chegar à conclusão que não tem como provar a gerência de facto deve desistir. A AT tem que se reger pelo princípio da legalidade. Quando a AT faz tudo por tudo para obter a condenação não está a orientar-se por esses princípios. A AT não pode agir como uma operadora telefónica (Ent. 5).

Alguma coisa está mal a montante. A AT não olha para os processos como deveria e acaba por instaurar processos que, à partida, não devia instaurar. Sabe que não foi recolhida prova suficiente e, ainda assim, envia os

processos. Eles também têm objetivos para atingir e isso é um problema (Ent. 181).

Os técnicos também têm falhas inaceitáveis. Por exemplo, o despacho de fundamentação devia ser bem fundamentado, porque têm condições para o fazer, mas para cumprir os objetivos e despachar, chegam a mandar o campo dos fundamentos em branco. Por exemplo, a jurisprudência diz que, no caso das reversões, é a AT que tem que provar a gerência de facto. Ora, muitas vezes, o despacho de reversão não é devidamente fundamentado. Muitas vezes, vem em branco. Mesmo em casos em que há prescrição vem na mesma para tribunal (Ent. 179).

Acresce que, se analisarmos os fundamentos, na amostra, pelos quais as oposições deduzidas por revertidos foram julgadas improcedentes, verificamos que em apenas cerca de 20,5% dos casos, o indeferimento se prende com o conhecimento do mérito da causa.

Quadro 13 - Fundamento das sentenças de improcedência proferidas em processos de oposição à execução por reversão (amostra)

Fundamentos das sentenças de improcedência	%
absolvição da instância	30,7%
absolvição do pedido	20,5%
caducidade do direito de ação	8,0%
coligação ilegal de oponentes	3,4%
cumulação ilegal de execuções	12,5%
deserção da instância	4,5%
desistência do pedido	1,1%
inadequação do meio processual	3,4%
incompetência territorial	11,4%
indeferimento liminar	4,5%
Total	100,0%

Fonte: OPJ

Efetivamente, a maioria das oposições por reversão julgadas improcedentes obtém uma decisão de forma, seja pela absolvição da instância (30,7%), genericamente relacionada com a omissão de pagamento de taxa de justiça inicial por parte do oponente, seja por cumulação ilegal de execuções (12,5%), por incompetência territorial (11,4%) ou por caducidade do direito de ação (8%). Retomaremos esta questão numa

análise mais abrangente das decisões proferidas em primeira instância no capítulo seguinte.

3.6. O valor das ações

Considerando o total de processos analisados na amostra, 63,1% registava um valor da ação inferior a 15.000 euros. Se é certo que, como é afirmado frequentemente, nos tribunais tributários se decidem ações no valor de vários milhões de euros, a verdade é que a grande maioria tem um valor bastante mais baixo, o que é comum a todos os tribunais¹¹⁶. E, em vários tribunais, o peso relativo de processos com valor inferior a 1.000 Euros é muito significativo.

¹¹⁶ Uma vez que, como referimos na metodologia, o valor da ação apresenta incorreções no preenchimento no SITAF, optámos por apresentar os dados relativos ao valor das ações resultantes da amostra de processos.

A mobilização dos tribunais administrativos e fiscais

Quadro 14 - Valor da ação (amostra)

Valor da ação	Almada	Aveiro	Beja	Braga	Castelo Branco	Coimbra	Funchal	Leiria	Lisboa	Loulé	Mirandela	Penafiel	Ponta Delgada	Porto	Sintra	Viseu	Total
até 1000 euros	37,3%	21,2%	18,0%	24,5%	15,1%	17,7%	20,0%	22,4%	29,4%	21,3%	22,0%	47,5%	18,0%	29,0%	36,2%	41,3%	28,4%
de 1000 a 5000 euros	7,7%	19,2%	14,0%	18,6%	18,9%	19,0%	18,0%	17,7%	20,0%	22,5%	22,0%	12,7%	18,0%	16,2%	20,2%	11,1%	17,5%
de 5000 a 15000 euros	23,2%	15,4%	22,0%	17,7%	26,4%	27,8%	16,0%	21,8%	13,6%	17,5%	14,0%	15,3%	24,0%	16,8%	10,6%	15,9%	17,2%
de 15000 a 30000 euros	7,7%	8,7%	16,0%	8,6%	13,2%	17,7%	12,0%	10,9%	8,9%	12,5%	10,0%	5,1%	14,0%	4,4%	4,3%	1,6%	8,4%
de 30000 a 100000 euros	14,1%	15,4%	8,0%	15,5%	15,1%	7,6%	14,0%	17,0%	12,8%	13,8%	14,0%	14,4%	14,0%	14,8%	13,3%	12,7%	13,9%
de 100000 a 500000 euros	7,0%	14,4%	16,0%	13,6%	11,3%	8,9%	14,0%	8,8%	6,4%	11,3%	8,0%	5,1%	8,0%	11,1%	11,7%	14,3%	10,0%
de 500000 a 1 milhão de euros	2,1%	3,8%	0,0%	1,4%	0,0%	1,3%	6,0%	1,4%	2,2%	1,3%	2,0%	0,0%	4,0%	2,0%	2,7%	3,2%	2,0%
mais de 1 milhão de euros	0,7%	1,9%	6,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	6,7%	0,0%	8,0%	0,0%	0,0%	5,7%	1,1%	0,0%	2,7%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: OPJ

O peso relativo das ações de baixo valor é, no entanto, nos últimos anos, influenciado pelo peso significativo que os recursos de contraordenação representam no conjunto dos processos entrados. O Quadro 15 apresenta o valor das ações nas oposições e o x apresenta o valor das ações nos processos de impugnação.

Quadro 15 – Valor das oposições (amostra)

Valor	%
Até 1000 euros	22,9%
de 1000 a 5000 euros	23,3%
de 5000 a 15000 euros	21,1%
de 15000 a 30000 euros	9,8%
de 30000 a 100000 euros	12,7%
de 100000 a 500000 euros	8,0%
de 500000 a 1 milhão de euros	1,3%
mais de 1 milhão de euros	1,0%
Total	100,0%

Fonte: OPJ

Quadro 16 – Valor dos processos de impugnação (amostra)

Valor	%
Até 1000 euros	9,9%
de 1000 a 5000 euros	18,9%
de 5000 a 15000 euros	20,1%
de 15000 a 30000 euros	11,3%
de 30000 a 100000 euros	16,2%
de 100000 a 500000 euros	14,4%
de 500000 a 1 milhão de euros	3,4%
mais de 1 milhão de euros	5,9%
Total	100,0%

Fonte: OPJ

Principalmente nos processos de impugnação, o peso relativo das ações com valores nas classes mais elevadas é bastante mais significativo do que a média do total de processos. Mas, a existência de uma massa significativa de processos de valor reduzido é enfatizada por alguns entrevistados.

Recebemos processos com valores de 50 euros. Mas, estes processos podem tirar-nos tanto tempo como outros processos em que estão em causa milhões (Ent. 59).

Somos equiparados a um tribunal de círculo e estamos a fazer trabalho de juiz de primeira instância genérica. Fazemos de tudo, desde processos superiores a 1 milhão a pequenas transgressões. Este tribunal não pode ser um “tribunal de polícia”. Por exemplo, em janeiro de 2015 cada um recebeu cerca de 60 recursos de contraordenação, que iam de 20 euros a 100 euros. Assim, as impugnações ficam paradas. O nosso volume processual é tão grande, que andamos a trabalhar nas bagatelas fiscais. Isto corresponde às injunções das vodafones e TMNs. As grandes empresas recorrem ao centro de arbitragem. Devia existir uma especialização em função das espécies. Pelo menos, uma pequena instância para as contraordenações ou para as oposições com valores irrisórios, como acontece, por exemplo, com as liquidações de IUCs (Ent. 133).

A discussão sobre a especialização nos tribunais tributários não é, no entanto, consensual, como se verá *infra*.

Existe espaço para a especialização?

O Decreto-Lei n.º 166/2009, de 31 de julho, aditou ao Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais os artigos 9.º-A e 49.º-A, este último posteriormente alterado pela Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, que possibilita a criação de juízos de competência especializada tributária de pequena, média e grande instância, solução que nunca foi posta em prática. O critério de atribuição de competência aos juízos de competência especializada, de acordo com a lei, afere-se, essencialmente, pelo valor da ação. Essa foi uma solução preconizada por alguns entrevistados.

O que pode fazer sentido é uma espécie de uma pequena instância para os casos das famílias, o IMI, o IRS, etc. portanto, podia resolver litígios em que estejam em causa valores reduzidos. Esta sugestão não resulta de uma desvalorização destes litígios, mas sim de uma preocupação da sua agilização. Para as famílias, pequenos valores podem fazer a diferença (Ent. 177).

Contudo, a maioria dos entrevistados que se manifestara favorável a uma especialização elege outros critérios como preferenciais na especialização. Parte entende que o critério deverá ser o da separação por espécie processual, surgindo como

espécies a especializar, essencialmente, os processos relacionados com as execuções fiscais e os recursos de contraordenação, independentemente do valor.

Eu defendo que haja especialização por espécie processual, como existe no judicial para os processos executivos (Ent. 75).

Deveria haver especialização dentro de cada área. Desde logo, uma pequena instância para as oposições, independentemente do valor, e para as contraordenações. Somos demasiadamente bem pagos para tratar destes processos (Ent. 152).

E os incidentes também poderiam ir para essa pequena instância (Ent. 161).

Só isto retirava-nos mais de metade dos processos (Ent. 162).

Essa solução não colheu, no entanto, opinião favorável de outros atores entrevistados, que veem em tal formato de especialização uma forte limitação ao desenvolvimento do próprio magistrado.

Um juiz que ficasse na área executiva, ficava completamente limitado. Só fazia oposições e reclamações de atos do órgão de execução fiscal. Ficava cristalizado. Em termos de produtividade, não sei se seria melhor. Mas em termos pessoais, seria péssimo (Ent. 19).

Houve, ainda, quem defendesse a possibilidade de especialização em função do tipo de imposto em causa.

Seria mais adequado uma subdivisão por áreas. IRC para um lado. IVA para o outro. Impostos sobre rendimento para um lado. Impostos sobre o consumo para outro. Impostos sobre o património para outro. Há efetivamente processos de IVA e IRC ou IRS em que a matéria de facto é a mesma. O que fazemos nessas alturas é o aproveitamento da prova. Mas, isso é quando está em causa a avaliação por métodos indiretos. Aí a matéria de facto é a mesma. (...) Mas isso é para estas situações especiais. As questões comunitárias, por exemplo, é um mundo à parte. E quando estão em causa correções técnicas, a matéria de facto também não é a mesma. Antigamente eram questões formais. Agora não. Os advogados têm gabinetes de apoio nas impugnações (Ent. 15)

Nós lutamos contra dois grupos muito poderosos: os advogados especializados e os serviços de finanças. Quando a petição inicial está pronta para entrar, ela já passou pelos juniores do escritório e já teve a revisão do sénior. Na AT é a mesma coisa. Aquilo passa por uns quantos

A mobilização dos tribunais administrativos e fiscais

antes da decisão. E tanto os escritórios como a AT estão divididos por especialização: impostos sobre o rendimento, sobre o património, etc. Só o juiz é que está sozinho, não tem ninguém para o assessorar. Somos uma comarca genérica e especializada ao mesmo tempo. Não temos nenhum apoio. Até as assinaturas das revistas especializadas nos cancelaram (Ent. 133).

A maioria dos entrevistados, no entanto, mostra-se desfavorável à especialização, em regra por duas razões: a) pela ausência de escala suficiente na maioria dos tribunais para o seu desdobramento; b) pela conexão existente entre os vários tipos de impostos e tributos em discussão nos tribunais.

Por enquanto, não vejo que a especialização seja solução (Ent. 20).

E, por imposto, também não se justifica. As matérias em fiscal não são assim tantas como isso. Subespecializar o que já é especializado não se justifica. Isso era complicar o que já é complicado e em termos de formação de magistrados ainda ia ser pior. E nós não temos tantas questões problemáticas que os tribunais que existam não possam resolver. Não temos escala. (Ent. 163).

Em termos de celeridade, tenho dúvidas que se possa dizer que a especialização seria adequada (Ent. 16).

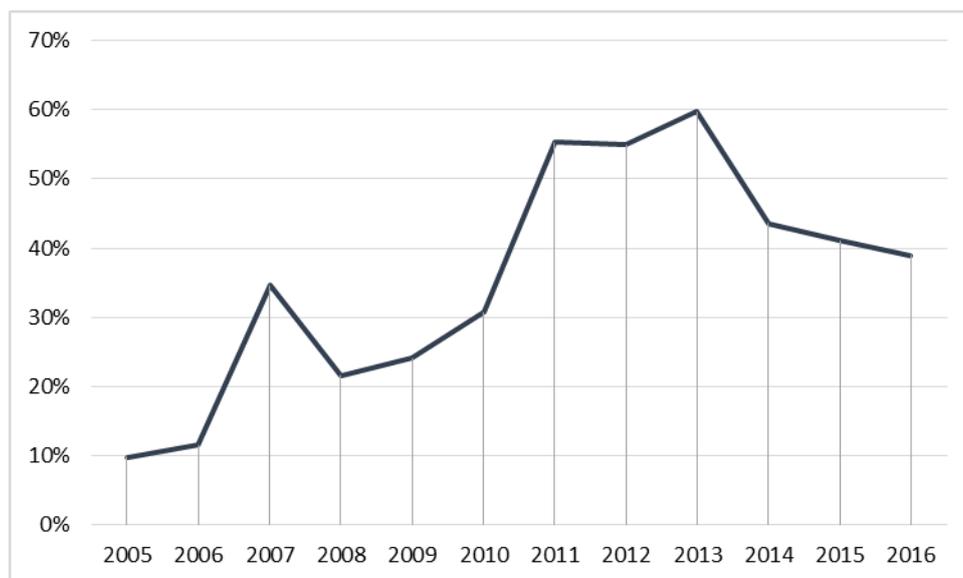
Não se justifica essa especialização, pelo menos dentro do fiscal (Ent. 77).

4. A Área Administrativa

Nos termos do artigo 44.º do ETAF, “compete aos tribunais administrativos de círculo conhecer, em primeira instância, de todos os processos do âmbito da jurisdição administrativa e fiscal que incidam sobre matéria administrativa e cuja competência, em primeiro grau de jurisdição, não esteja reservada aos tribunais superiores” (n.º 1), bem como “satisfazer as diligências pedidas por carta, ofício ou outros meios de comunicação que lhes sejam dirigidos por outros tribunais administrativos” (n.º 2).

As oscilações na evolução do número de processos entrados na área administrativa são menos acentuadas do que as registadas na área fiscal. Considerando como ano base o ano 2004, é possível identificar dois períodos. Um primeiro de crescimento gradual entre 2008 e 2013, ano em que atingiu um pico de crescimento que, quando comparado com 2004, corresponde a cerca de 59,7%. E um outro, a partir de 2013, que registou um progressivo decréscimo. Em 2016, o número de processos entrados na área administrativa de primeira instância correspondia a um crescimento de 39% relativamente ao ano 2004.

Gráfico 10 - Evolução do número de processos entrados nos tribunais administrativos e fiscais em matéria administrativa (2005-2016; 2004 - índice base = 100)



Fonte: SITAF

A mobilização dos tribunais administrativos e fiscais

Como se pode ver pelo Anexo B, a evolução dos processos entrados da área administrativa não seguiu o mesmo padrão em todos os tribunais. Contudo, é relevante assinalar que, com exceção do Porto e de Penafiel, os processos entrados, em 2016, estabilizaram ou mesmo diminuíram.

Apesar de o peso dos processos administrativos ser menor, comparativamente com os processos fiscais, os entrevistados identificam como característica do contencioso administrativo a complexidade das suas matérias, *rectius* a complexidade da generalidade das matérias que lhes são atribuídas. Comparando com a área fiscal, invocam a existência de uma massa significativa de processos mais simples naquela área, que na administrativa não existirá, por regra.

A complexidade no administrativo não tem comparação. Uma impugnação do tributário é capaz de ser tão complexa como uma ação administrativa. Mas, o tributário tem muito mais coisas que são mais simples. Os juízes não conseguem despachar tantos processos no administrativo (Ent. 1).

A complexidade é atribuída a diversos fatores: tramitação processual mais exigente; número de pessoas envolvidas nas ações judiciais; pluralidade da tipologia de sujeitos envolvida; diversidade de matérias; e alta tecnicidade de algumas ações.

A área administrativa tem matérias muito vastas e complexas, como, por exemplo, o urbanismo, acidentes em serviço, morosidade da justiça, contraordenações (Ent. 91).

Devia haver um assessor jurídico por juiz e um gabinete com assessores técnicos (p. ex. urbanismo, contabilidade, telecomunicações, medicamentos, etc). Quase é preciso um juiz ter outro curso para resolver certos tipos de processos. Há processos muito complexos. (...) Quem é que percebe o que está naqueles articulados em vários processos? Os juízes para compreenderem aquilo levam muito tempo (Ent. 103).

Há uma complexidade crescente dos processos administrativos, nomeadamente com questões cada vez mais técnicas, o que exige um aumento significativo do estudo por parte do juiz (Ent. 99).

A análise da amostra de processos permite conhecer melhor os tipos de litígios que mobilizam estes tribunais.

4.1. Os litigantes

Ao contrário do verificado na área fiscal, a tipologia de autores e réus na área administrativa é mais diversificada, o que indicia, também, a maior complexidade atual da organização administrativa, com a criação de formas híbridas de administração ou a concessão de exercício de poderes públicos a entidades privadas, de criação pública, privada ou mista. São, contudo, preponderantes as pessoas singulares como autores das ações propostas nos tribunais administrativos (cerca de 49,2%), seguidas das pessoas coletivas de direito privado (cerca de 26,7%). Os tribunais administrativos são, assim, mobilizados, maioritariamente, como seria expectável, pelos administrados contra a administração.

Do lado passivo, salientam-se as autarquias locais, como os réus mais frequentes (22,2%), seguidas da administração central (21,6%) e dos institutos públicos, mais relevantes nalguns tribunais.

A mobilização dos tribunais administrativos e fiscais

Quadro 17 – Tipos de autores (amostra)

Autor	Almada	Aveiro	Beja	Braga	Castelo Branco	Coimbra	Funchal	Leiria	Lisboa	Loulé	Mirandela	Penafiel	Ponta Delgada	Porto	Sintra	Viseu	Total
administração central	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,4%	0,0%	2,0%	0,1%
administração independente	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,3%	0,0%	1,6%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%
autarquia local	1,0%	2,9%	8,0%	3,0%	4,8%	2,4%	2,0%	1,0%	1,1%	1,4%	6,6%	3,1%	4,0%	0,4%	2,3%	8,0%	2,2%
concessionária	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,2%	0,0%	0,0%	0,0%	50,0%	0,0%	0,0%	0,0%	1,3%
empresa municipal	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	5,2%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	2,0%	0,0%	7,0%	0,0%	0,7%
empresa pública	0,0%	0,0%	2,0%	0,5%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,2%	0,0%	0,0%	1,5%	4,0%	12,7%	0,0%	0,0%	1,8%
ent pública empresarial	0,0%	1,4%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	1,0%	0,3%	0,0%	1,6%	0,0%	2,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,3%
instituto público	1,0%	0,0%	0,0%	5,6%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,2%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,6%
MP	2,1%	4,3%	4,0%	0,5%	3,2%	0,0%	0,0%	4,1%	31,5%	4,2%	1,6%	0,0%	0,0%	0,0%	0,8%	2,0%	11,1%
outro	0,0%	1,4%	0,0%	0,0%	1,6%	0,0%	2,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	2,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,2%
pessoa coletiva privada de utilidade pública	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	1,0%	0,2%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,8%	2,0%	0,2%
pessoa coletiva - privado	29,2%	30,0%	28,0%	19,3%	43,5%	20,7%	44,0%	35,1%	17,7%	36,6%	31,1%	27,7%	16,0%	37,3%	38,0%	26,0%	26,7%
pessoa coletiva - sindicato	8,3%	2,9%	8,0%	5,1%	0,0%	7,3%	12,0%	8,2%	7,6%	2,8%	4,9%	0,0%	4,0%	1,6%	1,6%	8,0%	5,5%
pessoa singular	58,3%	57,1%	50,0%	66,0%	46,8%	69,5%	40,0%	44,3%	40,8%	54,9%	52,5%	67,7%	16,0%	47,5%	49,6%	52,0%	49,2%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: OPJ

Quadro 18 - Tipos de réus (amostra)

Réu	Almada	Aveiro	Beja	Braga	Castelo Branco	Coimbra	Funchal	Leiria	Lisboa	Loulé	Mirandela	Penafiel	Ponta Delgada	Porto	Sintra	Viseu	Total
administração central	22,9%	7,1%	24,0%	18,3%	17,7%	40,2%	4,0%	14,4%	27,5%	25,4%	13,1%	16,9%	6,0%	18,0%	26,4%	12,0%	21,6%
administração independente	1,0%	2,9%	0,0%	0,5%	0,0%	1,2%	2,0%	1,0%	1,4%	0,0%	1,6%	0,0%	0,0%	1,6%	0,8%	0,0%	1,1%
administração periférica	1,0%	1,4%	2,0%	0,0%	0,0%	2,4%	0,0%	0,0%	1,7%	4,2%	4,9%	0,0%	0,0%	1,2%	0,0%	0,0%	1,2%
administração regional	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	16,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	16,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,8%
autarquia local	35,4%	47,1%	40,0%	23,9%	46,8%	22,0%	14,0%	51,5%	7,9%	45,1%	26,2%	38,5%	10,0%	18,9%	16,3%	30,0%	22,2%
autoridade reguladora	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	2,0%	0,0%	0,5%	1,4%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,2%
concessionária	1,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	2,0%	1,0%	0,6%	1,4%	6,6%	0,0%	0,0%	0,4%	0,0%	2,0%	0,7%
empresa municipal	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	3,7%	0,0%	2,1%	0,9%	1,4%	0,0%	1,5%	2,0%	0,4%	0,8%	0,0%	0,8%
empresa pública	6,3%	2,9%	2,0%	4,1%	3,2%	2,4%	2,0%	3,1%	1,7%	2,8%	1,6%	3,1%	0,0%	1,6%	1,6%	0,0%	2,3%
entidade pública empresarial	6,3%	1,4%	2,0%	1,5%	4,8%	3,7%	2,0%	5,2%	0,8%	4,2%	1,6%	3,1%	4,0%	3,7%	13,2%	4,0%	3,2%
Estado	4,2%	4,3%	0,0%	3,6%	0,0%	0,0%	6,0%	5,2%	1,1%	0,0%	1,6%	9,2%	2,0%	2,0%	1,6%	4,0%	2,3%
fundo autónomo	5,2%	2,9%	0,0%	5,6%	1,6%	2,4%	0,0%	2,1%	1,1%	0,0%	1,6%	7,7%	0,0%	3,7%	0,8%	2,0%	2,3%
instituto público	11,5%	20,0%	20,0%	29,9%	19,4%	19,5%	10,0%	6,2%	16,1%	9,9%	34,4%	13,8%	2,0%	19,3%	26,4%	26,0%	18,3%
outros	0,0%	1,4%	0,0%	1,5%	0,0%	1,2%	0,0%	0,0%	0,5%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,8%	0,8%	0,0%	0,5%
peessoa col priv de ut pública	1,0%	0,0%	4,0%	1,5%	3,2%	1,2%	0,0%	0,0%	0,2%	1,4%	0,0%	0,0%	0,0%	0,4%	0,0%	0,0%	0,6%
peessoa coletiva - privado	0,0%	7,1%	2,0%	2,5%	1,6%	0,0%	4,0%	3,1%	5,9%	0,0%	4,9%	4,6%	4,0%	11,9%	0,8%	12,0%	4,9%
peessoa singular	4,2%	1,4%	4,0%	7,1%	1,6%	0,0%	4,0%	5,2%	32,1%	2,8%	1,6%	1,5%	50,0%	16,0%	10,1%	0,0%	15,7%
região autónoma	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	32,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	4,0%	0,0%	0,8%	8,0%	1,1%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: OPJ

A mobilização dos tribunais administrativos e fiscais

As especificidades geográficas são, no entanto, relevantes. Por um lado, a diferença registada no TAF do Funchal do lado passivo prende-se com a particular organização administrativa da área de competência do tribunal. Já em Ponta Delgada, a especificidade surge da entrada de um número substancial de ações destinadas à cobrança, por parte de uma concessionária da exploração de estacionamento automóvel por contrato celebrado com um município, de quantias em dívida por estacionamento nesse mesmo parque. Em Lisboa, como veremos, a preponderância das pessoas singulares como réus prende-se com o peso das ações de oposição à aquisição da nacionalidade, que representam cerca de 33% do total de ações entradas.

Um outro fator identificado como indiciador de complexidade é a existência de um número considerável de contrainteressados – figura que, na área fiscal, não existe.

A tramitação processual do administrativo e do fiscal é muito diferente. No administrativo é mais complexo. Basta pensar no seguinte: no tributário temos 2 partes; no administrativo posso ter centenas de contrainteressados (Ent. 4)

A tramitação do tributário é mais simples e há muito menos peças processuais. No administrativo, há muitos contrainteressados, por regra. Há várias partes, que implicam muitas citações e muitas notificações (Ent. 27).

Contudo, esta perceção dos entrevistados não se confirma pelos indicadores. Este foi um dos dados recolhidos na amostra de processos em matéria administrativa que, como já se referiu, constitui uma amostra representativa do universo de processos entrados nos anos considerados (2010 a 2015).

Quadro 19 - Número de concontratados nos processos entrados nos tribunais administrativos (amostra)

Concontratados	Almada	Aveiro	Beja	Braga	Castelo Branco	Coimbra	Funchal	Leiria	Lisboa
0	90,6%	75,7%	82,0%	90,9%	79,0%	89,0%	90,0%	79,4%	90,1%
1 a 5	7,3%	18,6%	16,0%	7,6%	16,1%	7,3%	6,0%	16,5%	7,9%
6 a 10	2,1%	4,3%	0,0%	0,5%	3,2%	1,2%	0,0%	1,0%	1,2%
10 a 50	0,0%	1,4%	2,0%	1,0%	1,6%	1,2%	2,0%	2,1%	0,8%
mais de 50	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	1,2%	2,0%	1,0%	0,0%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Concontratados	Loulé	Mirandela	Penafiel	Ponta Delgada	Porto	Sintra	Viseu	Total	
0	83,1%	80,3%	90,8%	92,0%	89,3%	76,7%	90,0%	87,2%	
1 a 5	15,5%	14,8%	7,7%	6,0%	9,4%	17,8%	8,0%	10,3%	
6 a 10	1,4%	1,6%	1,5%	2,0%	0,4%	3,1%	0,0%	1,3%	
10 a 50	0,0%	3,3%	0,0%	0,0%	0,8%	2,3%	2,0%	1,1%	
mais de 50	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	

Fonte: OPJ

Na verdade, em cerca de 87,2% do total de processos em matéria administrativa analisados não havia qualquer concontratado. E, apenas em 2,5% do total de processos administrativos analisados, havia mais de 6 concontratados.

4.2. As espécies de processo

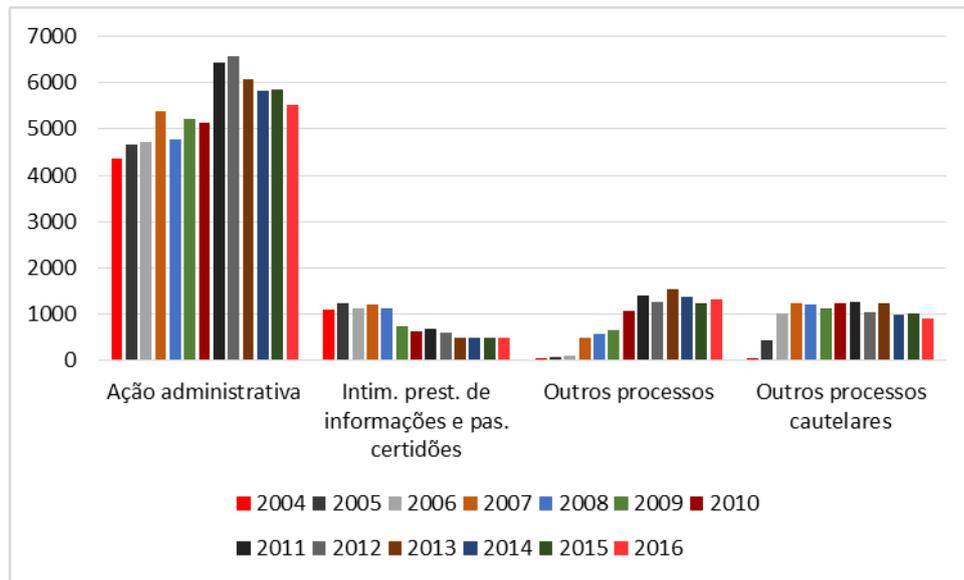
Principalmente, após a unificação da ação administrativa, a análise da evolução dos processos entrados por espécie revela-se pouco rica. A esmagadora maioria dos processos entrados são, efetivamente ações administrativas, correspondendo a 57,7% do total de ações entradas em matéria administrativa no ano 2016.

Quadro 20 - Peso relativo dos processos em matéria administrativa por espécie (2004-2016)

Espécies	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total
Ação administrativa	63,6%	61,7%	61,4%	58,2%	57,1%	61,0%	57,0%	60,3%	61,5%	55,3%	59,0%	60,3%	57,7%	59,4%
Cartas prec., rog. ou notif. avulsas	0,0%	0,1%	0,2%	0,1%	0,1%	0,2%	0,3%	0,2%	0,2%	0,1%	0,3%	0,4%	0,7%	0,2%
Execuções	1,5%	1,8%	1,8%	2,7%	3,0%	3,5%	2,7%	2,8%	4,5%	6,8%	3,5%	3,8%	4,1%	3,4%
Intim. para a defesa de DLG	0,8%	0,8%	0,8%	0,8%	0,4%	0,6%	1,3%	0,6%	1,5%	2,4%	1,0%	0,9%	1,2%	1,1%
Intim. prest. info. e passagem certidões	15,8%	16,4%	14,6%	13,1%	13,3%	8,5%	7,1%	6,3%	5,5%	4,4%	5,0%	5,2%	5,2%	8,7%
Outros processos	0,7%	0,8%	1,5%	5,4%	6,8%	7,6%	11,8%	13,2%	11,8%	13,9%	14,0%	12,8%	13,7%	9,4%
Outros processos cautelares	0,6%	5,7%	13,4%	13,4%	14,6%	13,1%	13,6%	11,8%	9,7%	11,2%	10,1%	10,4%	9,4%	10,7%
Outros processos urgentes	1,4%	1,9%	1,5%	2,0%	1,3%	1,0%	1,1%	1,2%	1,8%	1,9%	1,5%	2,2%	3,6%	1,7%
Procedimentos de Massa	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,3%	0,0%
Proc. contencioso eleitoral	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,4%	0,1%	0,1%	0,0%	0,2%	0,1%	0,2%	0,1%	0,2%
Proc contenc. pré-contratual	2,2%	2,7%	2,6%	2,1%	2,1%	2,6%	3,0%	2,4%	2,1%	2,4%	3,4%	2,6%	3,0%	2,6%
Processos cautelares	13,2%	7,5%	0,2%	0,6%	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	1,3%
Prov relat. procedim. formação contratos	0,1%	0,5%	1,7%	1,2%	1,0%	1,5%	1,8%	1,2%	1,2%	1,4%	2,0%	1,3%	0,3%	1,2%
Recursos de contraordenação	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,8%	0,1%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

É, ainda, de destacar o peso não despidendo de processos cautelares (cerca de 9,4% em 2016). O Gráfico 11 mostra a evolução do número de processos nas quatro espécies com um peso relativo no total de processos entrados entre 2004 e 2016 superior a 8%, evidenciando evoluções díspares. Ao passo que a evolução do número de ações administrativas entradas acompanha, sem surpresas (dado o seu peso), a curva de evolução do número total de processos administrativos entrados, as intimações para prestação de informações e passagem de certidões registou um decréscimo progressivo até 2013, ano a partir do qual estabilizou o seu número médio de entradas. Este decréscimo poderá estar associado a uma maior adequação da administração às exigências de prestação de informações e passagem de certidões requeridas.

Gráfico 11 - Processos entrados (espécies > 8% do total de processos entrados)



Fonte: SITAF

A espécie “outros processos” regista uma tendência inversa à verificada quanto às intimações para a prestação de informações e passagem de certidões, aumentando a partir de 2007. Como veremos infra, este aumento é altamente induzido pelas ações de oposição à aquisição da nacionalidade que são atuadas e distribuídas, precisamente, nesta espécie e que passaram a ser da competência dos tribunais administrativos e fiscais a partir de 15 de dezembro de 2006. Não obstante, será, ainda, de realçar a nota deixada na metodologia. Na construção da amostra e recolha dos dados dos processos deparámo-nos com um número não desprecioso de translados de peças processuais, destinadas à remessa de recursos em separado para os tribunais superiores, que foram atuados nesta espécie e que no sistema informático constam como “novos” processos entrados. Esta prática envia os dados estatísticos recolhidos, que não podem, assim, sofrer uma leitura linear. Não obstante, o seu valor não é suficientemente expressivo para condicionar a análise macro dos dados estatísticos. Como se pode ver pelos gráficos constantes do Anexo B, as ações administrativas são, como seria de esperar, preponderantes em todos os tribunais, assumindo apenas em Lisboa, pelas razões já referidas, a espécie “outros processos” um peso relativo significativo.

4.3. Os tipos de litígios

As espécies processuais, como se referiu, não permitem inferir o tipo de matérias objeto dos litígios da área administrativa. A diversidade de matérias foi realçada, no entanto, pelos entrevistados.

Os processos que temos são muito diversos. Temos contencioso da administração pública, relativamente ao qual foi criado mais um código com 300 ou 400 artigos. Temos processos muito complexos – os do urbanismo, por exemplo. Temos uma série de municípios com regulamentos específicos em cada um deles. O RJUE está sempre a ser mudado. É um diploma de 1999 que já vai na 16.^a versão. (...) Nos processos administrativos nós deparamo-nos com autênticas teses de mestrados. Fazem um estudo aturado, fazem todas as citações e mais alguma. As sociedades de advogados têm mais de 100 advogados, têm essa capacidade. Tivemos dezenas de ações propostas pelo MP a pedir a nulidade de construções de 1991, 1992 e 1993, ao fim de 20 anos. Naturalmente, as pessoas vêm defender-se. As ações de responsabilidade médica são muito delicadas. São julgamentos de uma grande delicadeza. Vêm pessoas que estão em situações muito complicadas. É preciso muita ponderação. (...) Temos que analisar tudo, tudo, se não lá temos que repetir o julgamento. E ninguém quer repetir um julgamento destes. Também temos os acidentes de viação. (...) Temos os processos da Brisa, com a responsabilidade civil extracontratual: o atropelamento do cão, o veado que salta a vedação... O Tribunal de Conflitos mandou tudo para a jurisdição administrativa. Temos os processos do SEF. Cada vez temos mais pessoas sem autorização de residência. A lei dos estrangeiros é muito difícil de interpretar, porque dá muitos poderes à administração. É um mundo que toca muito a vida das pessoas. São, às vezes, pessoas que não têm ninguém no país de origem. Um juiz é tudo isto, não é acabar processos a correr. Temos muitos processos disciplinares. Agora, também temos do Fundo de Garantia Salarial. Temos o contencioso da administração pública que transformou o ato administrativo em contrato de trabalho. Não há ainda jurisprudência dessa matéria. É um desafio muito grande essa matéria (Ent. 14).

No administrativo existem matérias muito complexas, como, por exemplo, o urbanismo, em que os processos não se repetem e exigem uma grande ponderação por parte do juiz (Ent. 108).

Alguns entrevistados enfatizaram a desadequação da delimitação da área de competência material dos tribunais administrativos, defendendo o seu alargamento em algumas áreas e a sua redução noutras.

Fazia sentido que as expropriações viessem para a área de competência dos TAF. É matéria administrativa. Mas, fazia sentido sair da sua área de competências o contencioso laboral, os acidentes de trabalho, a responsabilidade civil dos acidentes de viação, porque são matérias que não têm nada do que é a essência do direito administrativo (Ent. 111).

A par da diversidade de matérias, é enfatizada a dispersão do tipo de litígios pelos vários tribunais.

Em Braga, houve uma avalanche de processos relacionados com um subsídio especial para crianças com hiperatividade. Em Lisboa, há muitos processos relacionados com a questão da nacionalidade. No administrativo, as grandes questões relacionam-se com as providências cautelares e com o pré-contratual (Ent. 4).

Há uma especificidade de cada tribunal. Em cada tribunal, a litigância é definida conforme o nível social das pessoas. Enquanto na matéria fiscal, a AT tem procedimentos uniformes (ou pelo menos devia ter), no administrativo tudo tem a ver com o nível social do autor (Ent. 17).

Através da amostra de processos é possível conhecer melhor quais as matérias da área administrativa presentes nos diversos tribunais administrativos e fiscais. Para tal, como referimos na metodologia, categorizámos as ações por matéria de litígio, procurando identificar tendências nacionais e especificidades geográficas. O Quadro 21 mostra o peso relativo dos objetos de ação por tribunal.

A mobilização dos tribunais administrativos e fiscais

Quadro 21 - Peso relativo dos objetos da ação por tribunal (amostra)

Objetos de ação	Almada	Aveiro	Beja	Braga	Castelo Branco	Coimbra	Funchal	Leiria	Lisboa	Loulé	Mirandela	Penafiel	Ponta Delgada	Porto	Sintra	Viseu	Total
ambiente e recursos naturais	0,0%	1,4%	0,0%	0,5%	0,0%	0,0%	2,0%	1,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,2%
apoio judiciário	0,0%	1,4%	0,0%	2,0%	0,0%	0,0%	0,0%	1,0%	0,2%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	1,2%	0,0%	0,0%	0,5%
apoios estatais/comunitários	0,0%	0,0%	6,0%	4,1%	4,8%	2,4%	0,0%	4,1%	0,9%	0,0%	6,6%	0,0%	0,0%	2,5%	0,0%	6,0%	1,9%
banca	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	2,0%	0,1%
contratação pública	5,2%	17,1%	16,0%	3,0%	14,5%	8,5%	14,0%	8,2%	6,5%	8,5%	11,5%	4,6%	6,0%	5,7%	16,3%	6,0%	8,0%
dívida	19,8%	5,7%	16,0%	6,6%	24,2%	3,7%	22,0%	15,5%	4,2%	9,9%	9,8%	10,8%	62,0%	6,6%	10,9%	16,0%	10,1%
ensino	0,0%	0,0%	2,0%	0,0%	4,8%	3,7%	0,0%	0,0%	0,9%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	1,6%	0,0%	0,0%	0,8%
expropriação	1,0%	2,9%	0,0%	1,0%	4,8%	1,2%	4,0%	0,0%	0,6%	1,4%	4,9%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	2,0%	1,0%
intim passagem de certidões	2,1%	0,0%	4,0%	0,0%	0,0%	2,4%	2,0%	2,1%	2,2%	7,0%	0,0%	0,0%	4,0%	2,0%	0,0%	0,0%	1,7%
intim prestação informações	2,1%	1,4%	0,0%	1,0%	0,0%	1,2%	2,0%	3,1%	8,7%	2,8%	1,6%	4,6%	2,0%	4,5%	3,9%	0,0%	4,4%
licenc comercial, de serviços e industrial	5,2%	7,1%	6,0%	2,5%	3,2%	0,0%	2,0%	1,0%	1,2%	7,0%	3,3%	3,1%	4,0%	3,7%	1,6%	0,0%	2,6%
nacionalidade	1,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	33,5%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	10,8%
notificação judicial avulsa	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,5%	1,4%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,8%	0,0%	0,2%
outros	0,0%	4,3%	2,0%	5,1%	3,2%	4,9%	4,0%	5,2%	3,4%	2,8%	0,0%	6,2%	2,0%	5,7%	4,7%	10,0%	4,0%
previdência e aposentação	9,4%	8,6%	6,0%	21,3%	6,5%	11,0%	8,0%	2,1%	5,0%	7,0%	16,4%	9,2%	2,0%	8,6%	9,3%	18,0%	8,7%
propriedade industrial	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	1,7%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	5,4%	0,0%	0,9%
proteção de dados	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,8%	0,0%	0,0%	0,1%
rede públ de água e saneamento	0,0%	0,0%	0,0%	1,5%	0,0%	0,0%	0,0%	1,0%	0,0%	0,0%	3,3%	3,1%	0,0%	12,3%	0,0%	0,0%	1,9%
refugiados e imigração	3,1%	0,0%	2,0%	2,5%	0,0%	0,0%	2,0%	0,0%	5,7%	5,6%	0,0%	1,5%	0,0%	2,9%	5,4%	0,0%	3,3%
regulação de atividades desportivas	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,6%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,2%
regulação de venda de medicamentos	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	1,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,3%
regulação profissional	1,0%	2,9%	0,0%	0,5%	0,0%	1,2%	0,0%	1,0%	0,8%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	1,6%	0,0%	0,0%	0,7%
reorganização judiciária	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	2,0%	0,0%
reorg adm territorial	0,0%	1,4%	0,0%	0,5%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,2%	0,0%	1,6%	1,5%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,2%
responsabilidade civil	10,4%	15,7%	2,0%	11,2%	4,8%	3,7%	2,0%	13,4%	2,3%	7,0%	14,8%	16,9%	4,0%	4,9%	8,5%	14,0%	6,7%
retirada/desloc meios INEM	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	3,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%
trab em funções públicas	33,3%	22,9%	22,0%	26,9%	22,6%	50,0%	34,0%	29,9%	15,8%	23,9%	19,7%	35,4%	12,0%	27,5%	20,2%	18,0%	23,5%
urbanismo e habitação	6,3%	7,1%	16,0%	9,6%	6,5%	6,1%	2,0%	11,3%	3,6%	15,5%	3,3%	3,1%	2,0%	7,8%	13,2%	6,0%	6,8%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: OPJ

Apesar de haver alguma concentração em determinadas matérias, evidencia-se, na verdade, uma grande dispersão de questões que mobilizam os tribunais administrativos, o que, em si, constitui fator de complexidade. Cerca de 23,5% do total de processos administrativos analisados reportam-se a questões relacionadas com o trabalho em funções públicas, que constitui, em quase todos os tribunais, o tipo de litígio mais representativo. Este é um tipo de litigação considerada complexa para alguns entrevistados.

Os processos mais complexos no administrativo são os dos funcionários públicos sobre progressão nas carreiras (Ent. 5).

Um número significativo prendia-se com ações nas quais era peticionada uma compensação pela cessação do contrato de trabalho a termo (em Almada, cerca de 25% do total de ações sobre trabalho em funções continha este pedido; em Aveiro, cerca de 19%; em Beja, cerca de 18%; em Braga, cerca de 15%; em Coimbra, cerca de 34%; em Loulé, cerca de 59%). Por acórdão de 17 de abril de 2015, proferido no âmbito do processo n.º 1473/14, o STA uniformizou jurisprudência quanto a esta matéria, embora contando com 5 votos de vencido. Nesse acórdão uniformizou-se jurisprudência nos seguintes termos: “no domínio da redação inicial do artigo 252.º, n.º 3, do RCTFP, aprovado pela Lei n.º 59/2008, de 11/9, a caducidade do contrato de trabalho a termo certo cuja renovação fosse já legalmente impossível não conferia ao trabalhador o direito à compensação mencionada nessa norma”¹¹⁷. Mas, também, há questões relacionadas com processos disciplinares ou com medidas tomadas que violam os direitos laborais dos autores.

A preponderância de algumas matérias é, no entanto, mais evidente em alguns tribunais. Referimos já, a propósito do tipo de litigantes, a especificidade ocorrida em Ponta Delgada. Outro exemplo paradigmático de uma especificidade com efeitos no volume da litigação é o caso de Lisboa que, pela sua área de competência territorial, constitui foro exclusivo para a resolução de um conjunto alargado de litígios, como é o caso das ações de oposição à aquisição da nacionalidade a que nos reportaremos em ponto autónomo. Mas, a par desses processos, o TAC de Lisboa é o tribunal competente

¹¹⁷ Cfr. acórdão do STA publicado na I série do Diário da República n.º 98, de 21 de maio de 2015.

para resolução de outros processos, considerados urgentes, que, tendencialmente, ocorrerão mais frequentemente na sua área territorial.

Em Lisboa entram imensos processos urgentes (Ent. 93).

Todos os Ministérios estão em Lisboa, o que também aumenta muito o volume processual. Em Lisboa existem processos de expulsão do território nacional que são muito urgentes. As pessoas vão ser expulsas naquele dia, tem que se despachar logo o processo (Ent. 92).

Há, por exemplo, os processos de asilo que são urgentíssimos (Ent. 102).

Da amostra de processos analisada, as ações relacionadas com imigração e refugiados constituem cerca de 5% do total de processos entrados no TAC de Lisboa.

Merece, ainda, referência o peso relativo de outras questões, como previdência e aposentação, com algum peso em tribunais, como Coimbra, Mirandela, Penafiel, Porto, Sintra e Viseu; contratação pública, com um peso relativo significativo em Sintra, Castelo Branco, Aveiro e Beja; responsabilidade civil, mais relevante em Almada, Aveiro, Braga, Leiria, Mirandela, Penafiel, Sintra e Viseu; e urbanismo e habitação, com um peso relativo mais prevacente em Beja, Leiria e Sintra.

4.4. As ações de oposição à aquisição da nacionalidade por efeito da vontade

A partir de 15 de dezembro de 2006, o contencioso da nacionalidade passou a ser integralmente atribuído à jurisdição administrativa, com as significativas alterações introduzidas pela Lei Orgânica n.º 2/2006, de 17 de abril, à Lei da Nacionalidade (LN)¹¹⁸. Este alargamento de competências foi sentido, essencialmente, atentas as regras de competência territorial, num tribunal específico – o Tribunal Administrativo de Círculo

¹¹⁸ Como refere o Acórdão da 1.ª Secção do Tribunal Constitucional n.º 605/2013, proferido no âmbito do processo n.º 156/2012, em 24 de setembro de 2013, “[a] partir de então [da Lei Orgânica n.º 2/2006], a competência para o conhecimento de questões atinentes ao ‘contencioso da nacionalidade’ deixou de pertencer aos tribunais comuns (mais rigorosamente, ao Tribunal da Relação de Lisboa, para quem se recorria de todos os atos relativos à atribuição, aquisição ou perda da nacionalidade portuguesa), para passar a ser atribuída à jurisdição administrativa, nos termos gerais do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, do Código de Processo nos Tribunais Administrativos e demais legislação complementar”

de Lisboa – e, pelo seu peso relativo mais significativo, num tipo de processo determinado – as ações de oposição à aquisição da nacionalidade por efeito da vontade.

As alterações à LN não se circunscreveram, naturalmente, à aquisição da nacionalidade por efeito da vontade, aos seus requisitos e ao seu procedimento¹¹⁹. No entanto, pelo impacto que gerou na jurisdição administrativa, não só pelo seu peso relativo, mas também pelas alterações concetuais introduzidas, daremos aqui especial atenção àquelas alterações em concreto.

Ao contrário dos pedidos de aquisição da nacionalidade por naturalização, que são objeto, *prima facie*, de decisão administrativa com possibilidade de recurso do seu indeferimento para o tribunal competente, por impulso do requerente, mediante propositura de ação administrativa, os pedidos de aquisição de nacionalidade, por efeito da vontade e por adoção, assumem uma especificidade procedimental, que reside na oposição do Estado à declaração de vontade de aquisição da nacionalidade através do Ministério Público. Isto é, a administração, caso entenda que não deve deferir o pedido, não o pode recusar, mas sim enviar para apreciação do Ministério Público, que decide se se deve ou não opor a esse pedido. Esta especificidade procedimental, entendida como um regime jurídico mais benévolo para o requerente da nacionalidade, quando chega ao sistema judicial é, não só perspetivada como um obstáculo, mas também como um expediente potenciador de ineficiência judicial que deve ser alterado, para muitos, através da adoção do mesmo regime previsto para a aquisição da nacionalidade por naturalização contra a posição do legislador de 2006.

Para uma melhor compreensão desta questão, é fundamental conhecer o que compete aos tribunais decidir neste âmbito e qual a realidade que este tipo de processos incorpora.

¹¹⁹ A Lei da Nacionalidade foi aprovada pela Lei n.º 37/81, de 3 de outubro, tendo sido sucessivamente alterada pelos seguintes diplomas legais: Lei n.º 25/94, de 19 de agosto; Decreto-Lei n.º 322-A/2001, de 14 de dezembro; Lei Orgânica n.º 1/2004, de 15 de janeiro; Lei Orgânica n.º 2/2006, de 17 de abril; Lei n.º 43/2013, de 3 de julho; Lei Orgânica n.º 1/2013, de 29 de julho; Lei Orgânica n.º 8/2015, de 22 de junho; Lei Orgânica n.º 9/2015, de 29 de julho. Para a evolução das principais alterações à Lei da Nacionalidade até à Lei Orgânica n.º 1/2013, de 29 de julho, cf. Silva (2014)

- **As ações de oposição à aquisição da nacionalidade como uma microrrealidade jurídica dos procedimentos de nacionalidade**

Como sabemos, em regra para todas as situações da realidade social, apenas uma pequeníssima parcela dos problemas e conflitos sociais chegam aos tribunais judiciais. Mas, nem sempre, o sistema judicial tende a olhar para a realidade que o ocupa como excecional em face da questão social, exacerbando o peso das questões que lhes são colocadas. É, assim, importante, em primeiro lugar, colocar esta questão em perspetiva com o que fica a montante dos tribunais.

As estatísticas disponíveis sobre os processos de nacionalidade e a atividade desenvolvida pela Conservatória dos Registos Centrais (CRC) são escassas, sendo necessária a consulta a múltiplas fontes para obter uma aproximação com alguma fidelidade da evolução do número de pedidos de nacionalidade, seja por atribuição, seja por aquisição (por efeito da vontade, por adoção ou por naturalização). A escassez de dados, por um lado, e a multiplicidade de fontes estatísticas, que frequentemente fornecem dados com origens e metodologias de recolha diferentes, constituem entraves significativos. É, no entanto, possível aceder a três tipos de fontes estatísticas que nos fornecem uma aproximação àquela realidade:

- a) Os dados estatísticos do Sistema de Informação das Estatísticas da Justiça (SIEJ), que fornecem o número de procedimentos de nacionalidade por atribuição e por aquisição entrados na CRC, bem como os registos de nacionalidade por atribuição e por aquisição efetuados, entre 1996 e 2009¹²⁰;
- b) Os dados estatísticos constantes do relatório de atividades do Instituto dos Registos e Notariado (IRN) de 2015, que divulga o número de processos de nacionalidade por atribuição e por aquisição concluídos em 2013, 2014 e 2015;
- c) Os dados do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) constantes dos Relatórios de Imigração, Fronteiras e Asilo relativos aos anos 2008 a 2015 e que, para esses

¹²⁰ Os dados extraídos do SIEJ foram-no em 01/02/2017.

anos, permitem descortinar o número de pareceres pedidos e emitidos àquela entidade no âmbito de procedimentos de nacionalidade.

O Gráfico 12 mostra o número de procedimentos de nacionalidade por atribuição¹²¹ e por aquisição¹²² (por efeito da vontade, por adoção ou por naturalização)

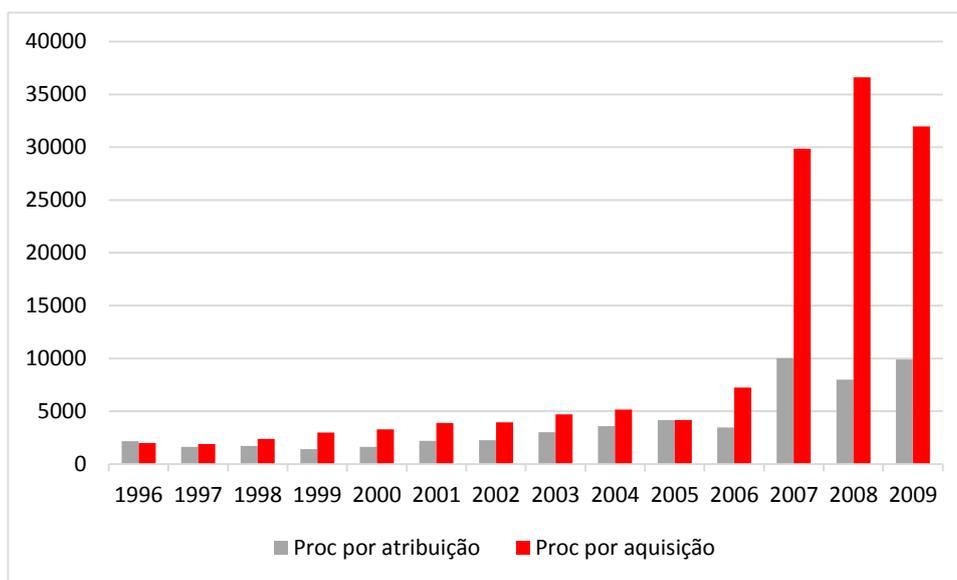
¹²¹ Nos termos do artigo 1.º, n.º 1, do Regulamento da Nacionalidade Portuguesa (RNP), “a nacionalidade portuguesa pode ter como fundamento a atribuição, por efeito da lei ou da vontade”. Na primeira circunstância – atribuição por efeito da lei – inserem-se os seguintes casos: “a) os indivíduos nascidos no território português, filhos de mãe portuguesa ou de pai português, bem como os nascidos no território português, filhos de estrangeiros, se um dos progenitores aqui tiver nascido e aqui tiver residência, ao tempo do nascimento do filho, independentemente de título, sempre que do assento de nascimento não conste menção que contrarie essas circunstâncias; b) Os indivíduos nascidos no estrangeiro de cujo assento de nascimento conste a menção de que a mãe ou o pai se encontrava ao serviço do Estado Português, à data do nascimento; c) Os indivíduos nascidos no território português de cujo assento de nascimento conste a menção especial de que não possuem outra nacionalidade” (cf. artigo 3.º do RNP). No segundo caso – atribuição por efeito da vontade – enquadram-se: 1) os filhos de mãe portuguesa ou de pai português nascidos no estrangeiro que manifestem a vontade de serem portugueses por uma das seguintes formas: a) declarar que querem ser portugueses; b) inscrever o nascimento no registo civil português mediante declaração prestada pelos próprios, sendo capazes, ou pelos seus legais representantes, sendo incapazes (cf. artigo 8.º do RNP); 2) os indivíduos nascidos no território português, filhos de estrangeiros que não se encontrem ao serviço do respetivo Estado, e que declarem querer ser portugueses, desde que, à data do nascimento, um dos progenitores aqui resida legalmente há pelo menos cinco anos (cf. artigo 10.º do RNP).

¹²² A nacionalidade portuguesa pode ter por fundamento a aquisição, por efeito da vontade (relativamente a filhos menores ou incapazes de pai ou mãe que adquira a nacionalidade portuguesa – artigo 2.º da LN e 13.º do RNP; a estrangeiros casados ou unidos de facto há mais de três anos com nacional português – artigo 3.º da LN e 14.º do RNP; a quem tenha perdido a nacionalidade portuguesa por efeito de declaração prestada durante a sua incapacidade – artigo 4.º da LN e 15.º do RNP), da adoção plena (artigos 5.º da LN e 16.º do RNP) ou da naturalização. A aquisição da nacionalidade por naturalização é concedida: 1) “aos estrangeiros que satisfaçam cumulativamente os seguintes requisitos: a) serem maiores ou emancipados à face da lei portuguesa; b) residirem legalmente no território português há pelo menos seis anos; c) conhecerem suficientemente a língua portuguesa; d) não terem sido condenados, com trânsito em julgado da sentença, pela prática de crime punível com pena de prisão de máximo igual ou superior a 3 anos, segundo a lei portuguesa; e) não constituam perigo ou ameaça para a segurança ou a defesa nacional, pelo seu envolvimento em atividades relacionadas com a prática do terrorismo, nos termos da respetiva lei” (cf. artigo 6.º, n.º 1, da LN); 2) “aos menores, nascidos no território português, filhos de estrangeiros, desde que preencham os requisitos das alíneas c) e d) do número anterior e desde que, no momento do pedido, se verifique uma das seguintes condições: a) um dos progenitores aqui resida legalmente há pelo menos cinco anos; b) o menor aqui tenha concluído o 1.º ciclo do ensino básico (cf. artigo 6.º, n.º 2, da LN); 3) “com dispensa dos requisitos previstos nas alíneas b) e c) do n.º 1, aos indivíduos que tenham tido a nacionalidade portuguesa e que, tendo-a perdido, nunca tenham adquirido outra nacionalidade” (cf. artigo 6.º, n.º 3, da LN); 4) “com dispensa do requisito estabelecido na alínea b) do n.º 1, a indivíduos nascidos no território português, filhos de estrangeiros, que aqui tenham permanecido habitualmente nos 10 anos imediatamente anteriores ao pedido” (cf. artigo 6.º, n.º 5, da LN); 5) “com dispensa dos requisitos previstos nas alíneas b) e c) do n.º 1, aos indivíduos que, não sendo apátridas, tenham tido a nacionalidade portuguesa, aos que forem havidos como descendentes de portugueses, aos membros de comunidades de ascendência portuguesa e aos estrangeiros que tenham prestado ou sejam chamados a prestar serviços relevantes ao Estado português ou à comunidade nacional” (cf. artigo 6.º, n.º 6, da LN); 6) “com dispensa dos requisitos previstos nas alíneas b) e c) do n.º 1, aos descendentes de judeus sefarditas portuguesas, através da demonstração da tradição de pertença a uma comunidade sefardita de origem portuguesa, com base em requisitos

A mobilização dos tribunais administrativos e fiscais

que entraram na CRC e o Gráfico 13 o número de registos de nacionalidade por atribuição e por aquisição realizados nos anos em causa. Os dados disponíveis não permitem distinguir, no caso de nacionalidade por aquisição, o número de procedimentos entrados, tendo por fundamento a aquisição da nacionalidade por efeito da vontade ou da adoção (únicas modalidades que preveem as ações de oposição à aquisição da nacionalidade) das por naturalização.

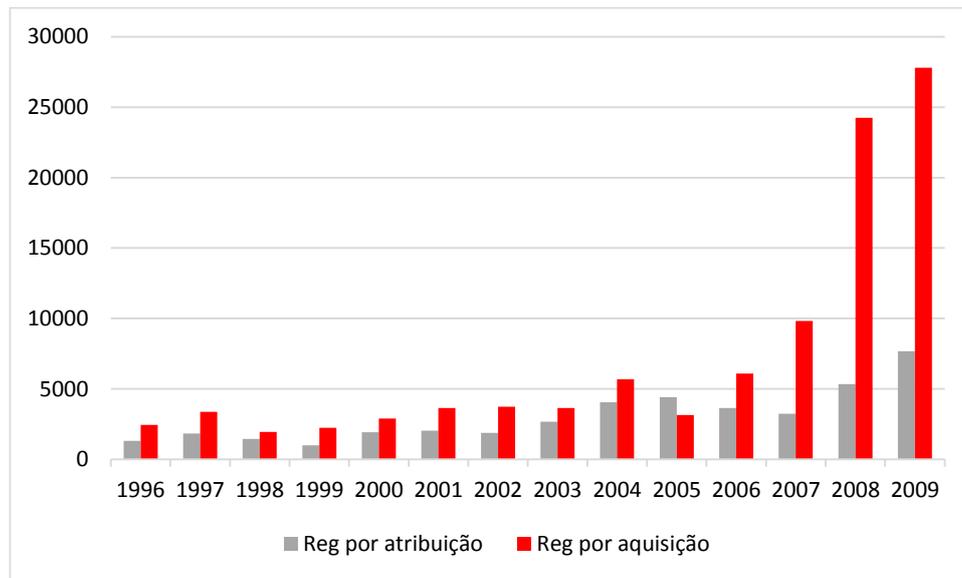
Gráfico 12 - Procedimentos de nacionalidade por atribuição e por aquisição (1996-2009)



Fonte: SIEJ/DGPJ

objetivos comprovados de ligação a Portugal, designadamente apelidos, idioma familiar, descendência direta ou colateral” (cf. artigo 6.º, n.º 7, da LN).

Gráfico 13 - Registos de nacionalidade por atribuição e por aquisição (1996-2009)

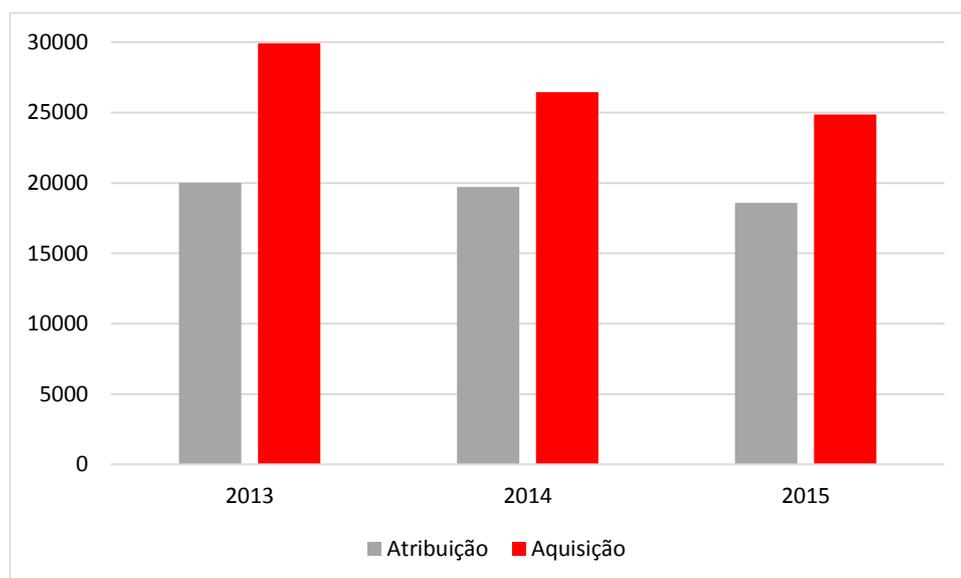


Fonte: SIEJ/DGPJ

É, no entanto, possível verificar que, quer o número de procedimentos entrados, quer o número de registos feitos, após 2006 é, consistentemente, maior no que respeita à nacionalidade por aquisição relativamente às nacionalidades por atribuição. Em 2009, entraram 9.909 procedimentos de nacionalidade por atribuição e 31.961 por aquisição. Nesse ano, foram elaborados 7.663 registos de nacionalidade por atribuição e 27.813 por aquisição.

A disparidade numérica entre aquelas duas realidades apresenta, no entanto, um nível significativamente mais atenuado no relatório de atividades elaborado pelo IRN relativo ao ano 2015.

Gráfico 14 - Procedimentos de nacionalidade por atribuição e por aquisição concluídos (2013-2015)

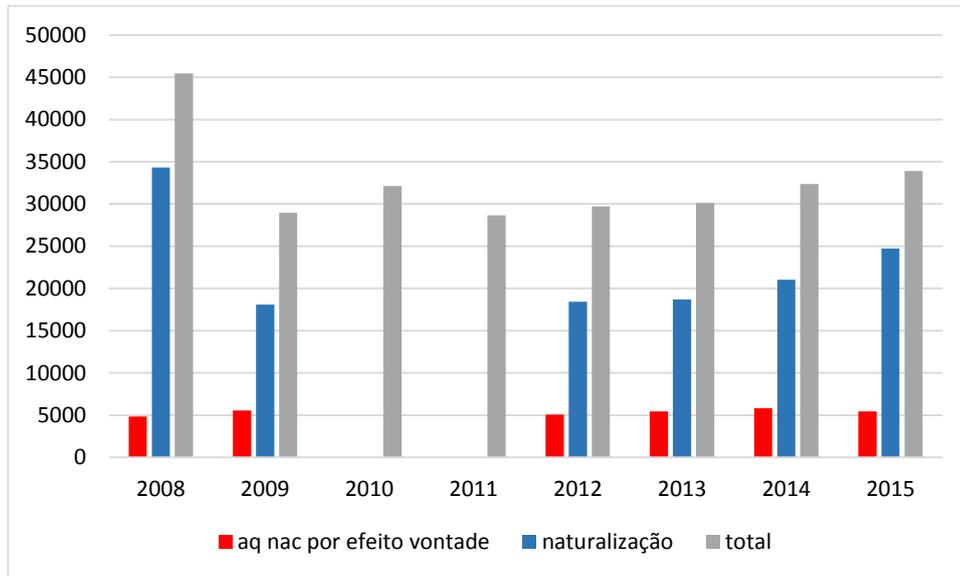


Fonte: IRN (2016)

Apesar de os procedimentos de nacionalidade por atribuição assumirem, também aqui, valores mais baixos, a diferença não é tão significativa como a observada nos Gráfico 12 e Gráfico 13. Em 2015, foram concluídos 18.588 procedimentos de nacionalidade por atribuição e 24.849 por aquisição.

Os dados fornecidos pelo SEF oferecem outra perspetiva analítica, divulgando o número de pedidos de parecer que lhe são dirigidos nos procedimentos de nacionalidade por atribuição e por aquisição, com a particularidade de, com exceção dos anos 2010 e 2011, distinguirem os pedidos relativos a aquisição de nacionalidade por efeito da vontade dos pedidos por naturalização.

Gráfico 15 - Pedidos de parecer ao SEF em procedimentos de nacionalidade (2008-2015)



Fonte: SEF (2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016)

Entre 2008 e 2015, o número de pedidos de parecer ao SEF em procedimentos de aquisição da nacionalidade por efeito da vontade não ultrapassou 19% do total de pedidos de parecer, ao passo que os relativos à aquisição da nacionalidade por naturalização corresponderam sempre a mais de 60% do total daqueles pedidos. Em 2015, foram pedidos ao SEF 5.424 pareceres relativos a aquisição da nacionalidade por efeito da vontade e 24.748 relativos a aquisição da nacionalidade por naturalização¹²³.

Os dados acima refletidos indiciam, assim, por um lado, que os pedidos de nacionalidade com fundamento em atribuição são inferiores aos fundamentados em aquisição e que, entre estes, predominarão os pedidos por naturalização. Os pedidos de aquisição da nacionalidade por efeito da vontade constituirão, assim, uma parcela menor dos procedimentos de nacionalidade, mas, ainda assim, significativa. Na verdade, tendo como referência o ano 2016, a perceção dos atores que lidam com esta questão estima em cerca de 8.000 o número de pedidos de aquisição de nacionalidade

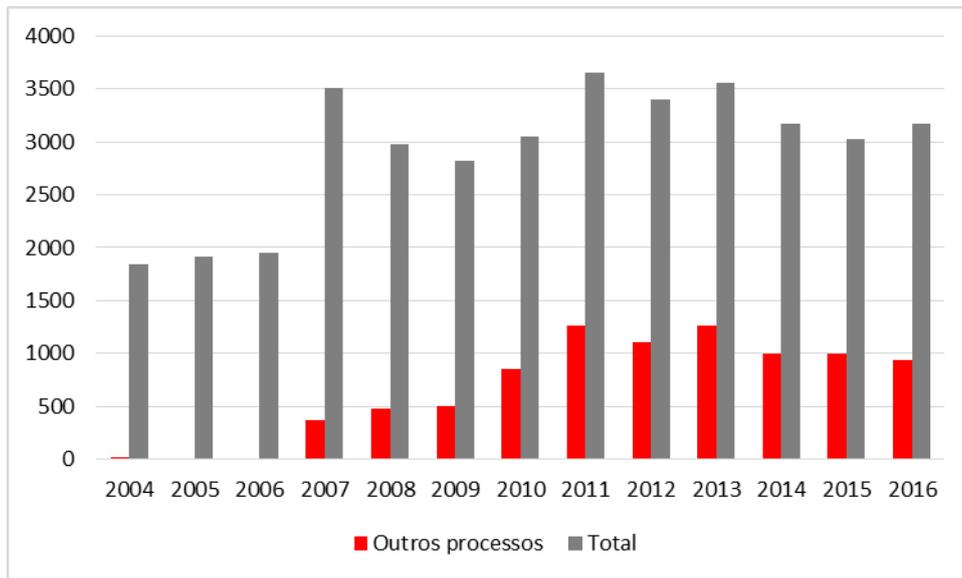
¹²³ Nos termos do artigo 27.º, n.º 5, do RNP, no procedimento de naturalização, “não ocorrendo indeferimento liminar, a Conservatória dos Registos Centrais solicita, sempre que possível por via eletrónica, as informações necessárias à Polícia Judiciária, bem como ao Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, que, para o efeito, pode consultar outras entidades, serviços e forças de segurança”. Nos procedimentos de aquisição da nacionalidade por efeito da vontade ou da adoção, “a Conservatória dos Registos Centrais deve solicitar as informações necessárias às entidades referidas no n.º 5 do artigo 27.º (...)” (cf. artigo 57.º, n.º 6, do RNP).

por efeito de vontade, tendo sido enviados para o Ministério Público cerca de 1080 processos. A esmagadora maioria dos casos será, assim, resolvida pela Conservatória, chegando ao Ministério Público, cerca de 13%. É, contudo, um número com alguma relevância. O peso relativo destes processos, na atividade do Ministério Público junto do Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa, é afirmado por António Manuel Beirão, segundo o qual “este contencioso, junto do Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa, atinge números muito consideráveis. Assim, e segundo o relatório de 2014/2015, de um total de 1088 processos distribuídos entre 1 de setembro de 2014 e 31 de agosto de 2015, 948 eram relativos a aquisições de nacionalidade portuguesa, ou seja, perto de 88% do total” (Beirão, 2016: 3). Alguns desses processos (não foi possível apurar o *quantum*) serão arquivados, não transitando para a fase judicial. Contudo, o seu peso relativo na fase judicial, considerando o conjunto da litigação que mobiliza este tribunal é, como já foi evidenciado, significativo.

Este tipo de ações é distribuído na atual 16.^a espécie, que agrega a categoria mais ampla de “outros processos”, não sendo, assim, possível estabelecer, com rigor, através do acesso ao SITAF, o número de processos desta natureza entrados em tribunal. No entanto, da amostra de processos do Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa, verifica-se que dos 223 processos consultados respeitantes a esta espécie, 201 reportavam-se a ações de oposição à aquisição da nacionalidade por efeito da vontade¹²⁴, o que corresponde a cerca de 90% dos processos daquela espécie. Tratando-se de uma amostra aleatória e representativa podemos extrapolar esses resultados para os dados gerais fornecidos pelo SITAF.

¹²⁴ Dos restantes 22 processos daquela espécie, 15 respeitavam a translados formados de peças processuais com o intuito de subirem em recurso para um tribunal superior. Esses 15, como se referiu nas notas metodológicas, foram substituídos por outros processos.

Gráfico 16 - Número de processos entrados no Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa (outros processos e total; 2004-2016)



Fonte: SITAF/OPJ

Os processos entrados na espécie “outros processos”, que corresponderão, na sua larga maioria a ações de oposição à aquisição da nacionalidade, representam, desde 2011, mais de 30% do total de processos entrados no Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa¹²⁵.

A perceção do peso relativo daquele tipo de ações no total de processos entrados no tribunal é também enfatizada pelos juízes entrevistados:

Os processos de oposição à aquisição da nacionalidade constituem $\frac{1}{4}$ (isto é, 25%) dos processos entrados em 2016 (Ent. 100).

Não obstante, o seu número é, ainda, assim, significativamente inferior ao número de pedidos de parecer remetidos ao SEF relativos a procedimentos de aquisição da nacionalidade por efeito da vontade, o que está em linha com o facto de uma parte substancial deste tipo de procedimentos não redundar em ações de oposição à aquisição da nacionalidade.

¹²⁵ A razão de ser de entre 2004 e 2006 a espécie “outros processos” quase não assumir expressão estatística prende-se com o facto de as ações de oposição à aquisição da nacionalidade só terem passado a ser da competência da jurisdição administrativa a partir de 15 de dezembro de 2016.

- **As principais alterações legislativas em matéria de aquisição da nacionalidade por efeito da vontade**

Para uma correta reflexão crítica sobre esta matéria é importante compreender a trajetória da evolução legal. Isto é, é fundamental que nos perguntemos sobre o que efetivamente o legislador quis com as alterações que foram sendo introduzidas no ordenamento jurídico sobre esta matéria. Identificam-se três momentos chave de alteração conceptual da aquisição da nacionalidade por efeito da vontade e do seu procedimento: a) o que corresponde à redação inicial da LN, dada pela Lei n.º 37/81, de 3 de outubro; b) o relativo à alteração operada pela Lei n.º 25/94, de 19 de agosto, de pendor mais restritivo; e c) o introduzido pela Lei Orgânica n.º 2/2006, de 17 de abril, que reprimatiza soluções da redação originária. Esta evolução legislativa, como se verá, tem influência determinante nas vicissitudes verificadas nas ações de oposição à aquisição da nacionalidade por efeito da vontade.

Identificamos três tipos de alterações que, conjuntamente com a alteração já referida da competência material dos tribunais, são especialmente significativas: a) as relativas aos requisitos da aquisição da nacionalidade por efeito da vontade; b) as relativas aos fundamentos das ações de oposição à aquisição da nacionalidade por efeito da vontade; e c) as relativas ao procedimento de pedido de aquisição da nacionalidade por efeito da vontade¹²⁶.

¹²⁶ As disposições procedimentais para a aquisição da nacionalidade encontram-se no Regulamento da Nacionalidade Portuguesa (RNP), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 237-A/2006, de 14 de dezembro, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 43/2013, de 1 de abril e pelo Decreto-Lei n.º 30-A/2015, de 27 de fevereiro. Antes de 2006, regulava o Decreto-Lei n.º 322/82, de 12 de agosto, com as alterações introduzidas pelos Decretos-Leis n.ºs 117/93, de 13 de abril; 253/94, de 20 de outubro; e 37/97, de 31 de janeiro.

Figura 7 - Requisitos

Lei n.º 37/81, de 03/10	Lei n.º 25/94, de 19/08	Lei Orgânica n.º 2/2006, de 17/04
<ul style="list-style-type: none">• filhos menores ou incapazes de pai ou mãe que adquira a nacionalidade portuguesa• estrangeiro casado com nacional português	<ul style="list-style-type: none">• filhos menores ou incapazes de pai ou mãe que adquira a nacionalidade portuguesa• estrangeiro casado há mais de três anos com nacional português	<ul style="list-style-type: none">• filhos menores ou incapazes de pai ou mãe que adquira a nacionalidade portuguesa• estrangeiro casado há mais de três anos com nacional português• estrangeiro que, à data da declaração, viva em união de facto há mais de três anos com nacional português

As alterações legislativas dos critérios que definem quem está em condições de adquirir a nacionalidade por efeito da vontade reduziram, em 1994, o seu universo, acrescentando um período mínimo de casamento para a aquisição da nacionalidade¹²⁷ e, em 2006, alargaram-no, fazendo equiparar, também neste domínio, a união de facto ao casamento. Como refere o Acórdão n.º 605/2013, proferido pela 1.ª Secção do Tribunal Constitucional, no âmbito do processo n.º 156/2012, em 24 de setembro de 2013: “Em ambas as circunstâncias (casamento ou união de facto) a comunhão de vida com nacional português é um *pressuposto de facto* que permite a aquisição da nacionalidade por declaração de vontade: quem viva *more uxorium* com cidadão ou cidadã nacional, ou quem com ele ou ela esteja casado, pode, *se quiser e se o declarar como tal*, tornar-se membro da comunidade política portuguesa através do vínculo da nacionalidade”.

¹²⁷ Paulo Manuel Costa refere que “é importante salientar que a Lei n.º 25/94 surge numa altura em que vários clubes de futebol estavam a recorrer ao casamento fraudulento de futebolistas estrangeiros com mulheres portuguesas para contornar os limites que na altura existiam à contratação de jogadores estrangeiros. Por isso, introduziu-se um período prévio mínimo de três anos de duração do casamento para que os pedidos de aquisição pudessem ser apresentados, o que se pretendia que funcionasse como um desincentivo à utilização fraudulenta do casamento” (Costa, 2016: 35).

Figura 8 - Fundamentos de oposição^{128 129}

Lei n.º 37/81, de 03/10	Lei n.º 25/94, de 19/08	Lei Orgânica n.º 2/2006, de 17/04
<ul style="list-style-type: none"> • manifesta inexistência de qualquer ligação efectiva à comunidade nacional • prática de crime punível com pena maior, segundo a lei portuguesa • exercício de funções públicas ou a prestação de serviço militar não obrigatório a Estado estrangeiro 	<ul style="list-style-type: none"> • não comprovação, pelo interessado, de ligação efectiva à comunidade nacional • prática de crime punível com pena de prisão de máximo superior a três anos, segundo a lei portuguesa • exercício de funções públicas ou a prestação de serviço militar não obrigatório a Estado estrangeiro 	<ul style="list-style-type: none"> • inexistência de ligação efectiva à comunidade nacional • condenação, com trânsito em julgado da sentença, pela prática de crime punível com pena de prisão de máximo igual ou superior a 3 anos, segundo a lei portuguesa • exercício de funções públicas sem carácter predominantemente técnico ou a prestação de serviço militar não obrigatório a Estado estrangeiro

É importante ter-se presente a evolução do regime legal, no que respeita aos fundamentos da ação de oposição à aquisição da nacionalidade por efeito da vontade ou adoção. A principal alteração flui da distinta repartição do encargo de comprovar a (in)existência de ligação efetiva à comunidade nacional. Como sintetiza Ana Rita Gil, “[c]om a reforma de 1994, cabia ao interessado o ónus da prova de que possuía uma ligação efetiva com a comunidade portuguesa. Se o interessado não provasse essa ligação, a oposição procederia. A reforma de 2006, veio inverter o ónus da prova, pelo que atualmente é o MP que tem de provar a verificação do fundamento que obste à aquisição da nacionalidade. (Gil, 2016: 93). Esta inversão era, expressamente, assumida na Exposição de motivos da Proposta de Lei n.º 32/X, que afirmava: “(...) o ónus da prova quanto ao requisito estabelecido na alínea a) do artigo 9.º que passa a caber ao Ministério Público. Regressa-se, desse modo, ao regime inicial da Lei n.º 37/81, de 3 de outubro”.

¹²⁸ Para a evolução do enquadramento legal do instituto da oposição, cf Costa (2016: 31-38).

¹²⁹ A Lei Orgânica n.º 8/2015, de 22 de junho, acrescentou um quarto fundamento para a oposição à aquisição da nacionalidade por efeito da vontade ou da adoção: “a existência de perigo ou ameaça para a segurança ou a defesa nacional, pelo seu envolvimento em atividades relacionadas com a prática do terrorismo, nos termos da respetiva lei” (cf. artigo 9.º, alínea d), da LN).

Não se pode, assim, perder de vista que o legislador terá querido um regime mais benéfico para o adquirente da nacionalidade tornando, conseqüentemente, mais acessível a possibilidade de aquisição da nacionalidade. A reforma de 2006 levaria, por isso, a uma nova dinâmica nas ações de oposição à aquisição da nacionalidade. Como salienta António Manuel Beirão, "(...) a ação de oposição à aquisição da nacionalidade portuguesa deixou de ser um processo que reclamava ação do interessado (a quem competia demonstrar a sua ligação, a sua pertença à comunidade nacional portuguesa), passando radicalmente a ser uma ação que exige ação do Ministério Público, nomeadamente em sede de alegação e de prova do conceito de inexistência de ligação efetiva à comunidade nacional (...). Ou seja, é ao Ministério Público que compete demonstrar e convencer o Tribunal que o requerido está arredado de tal forma da comunidade nacional a que quer passar a pertencer que a não deve integrar, mau grado possuir uma relação familiar de onde resulta o direito de adquirir a nacionalidade portuguesa, este de si já um elemento geralmente reconhecido como de ligação efetiva" (Beirão, 2016: 8).

Figura 9 - Procedimento

Decreto-Lei n.º 322/82, de 12/08	Decreto-Lei n.º 253/94, de 20/10	Decreto-Lei n.º 237-A/2006, de 14/12
<ul style="list-style-type: none"> • Requerente deve ser ouvido, em auto, acerca da existência de quaisquer factos suscetíveis de fundamentarem a oposição legal a essa aquisição. • Se o conservador dos RC tiver conhecimento dos factos suscetíveis de fundamentarem a oposição à aquisição da nacionalidade portuguesa, deve participá-lo ao MP junto do TR de Lisboa, remetendo-lhe todos os elementos de que dispuser. 	<ul style="list-style-type: none"> • Requerente deve: <ul style="list-style-type: none"> a) Comprovar por meio documental, testemunhal ou qualquer outro legalmente admissível a ligação efetiva à comunidade nacional; b) Juntar certificados do registo criminal; c) Ser ouvido, em auto, acerca da existência de quaisquer outros factos suscetíveis de fundamentarem a oposição legal a essa aquisição. • Se o conservador dos RC tiver conhecimento de factos suscetíveis de fundamentarem a oposição à aquisição da nacionalidade portuguesa, deve participá-lo ao MP junto do TR de Lisboa, remetendo-lhe todos os elementos de que dispuser. 	<ul style="list-style-type: none"> • Requerente deve pronunciar-se sobre a existência de ligação efetiva à comunidade nacional e sobre os restantes fundamentos de oposição. • Interessado deve: a) apresentar certificados do registo criminal; b) apresentar documentos que comprovem a natureza das funções públicas ou do serviço militar prestados a Estado estrangeiro. • Sempre que o conservador dos RC ou qualquer outra entidade tiver conhecimento de factos suscetíveis de fundamentarem a oposição à aquisição da nacionalidade, por efeito da vontade ou por adoção, deve participá-los ao MP, junto do competente TAF, remetendo-lhe todos os elementos de que dispuser.

As alterações procedimentais assinaladas decorrem, essencialmente, das modificações operadas na repartição do encargo de comprovar a (in)existência de ligação efetiva à comunidade nacional. Na verdade, enquanto que na lei anterior, era pedido ao requerente que comprovasse a sua ligação efetiva à comunidade portuguesa, a lei atualmente em vigor apenas refere que a ausência de ligação efetiva à comunidade nacional constitui fundamento para a oposição à aquisição da nacionalidade. Ora, esta alteração legal tem gerado alguma ambiguidade interpretativa, sobre o que devem ser os deveres do requerente, a acrescer à própria dificuldade de interpretação do conceito de “ligação efetiva à comunidade portuguesa”. Essa ambiguidade pode, de certa forma, ser induzida pelo próprio formulário, disponibilizado pela administração, que suporta o requerimento de pedido de aquisição da nacionalidade, onde na parte “Declarações” se pergunta “Tem ligação efetiva à comunidade portuguesa?”, pergunta seguida de dois quadrados, de sim e de não, para resposta. E, na relação de documentos a juntar,

prevista no formulário, apenas se indicam taxativamente os documentos que comprovam requisitos objetivos, indicando-se apenas a possibilidade de juntar outros documentos sem se especificar quais, nem para que objetivo. Acresce que, nas instruções para preenchimento, apenas se indica que “pode juntar documentos que provem essa ligação efetiva”. Compreende-se que a administração não possa ir mais longe, nos requisitos e indicações constantes do formulário, do que a própria lei. Há, contudo, atores que lidam com esta questão que consideram que a lei permite que se densifique a colaboração do requerente. A verdade é que, embora não o indicando expressamente no formulário, a própria administração espera que o requerente junte elementos que concretizem a ligação que declara no impresso possuir. E, quando não faz, solicita essa informação.

- **O que as ações de oposição à aquisição da nacionalidade nos mostram**

Dos 644 processos da nossa amostra relativa ao Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa, 201 (ou seja, cerca de 31%) reportavam-se a ações de oposição à aquisição da nacionalidade entradas entre 2010 e 2015¹³⁰. Este conjunto de processos permite, não só conhecer as dinâmicas de funcionamento dos procedimentos que chegam a tribunal e as características sociográficas dos mesmos, mas também colocar o resultado desses dados empíricos em diálogo com as perceções e representações que os operadores judiciais assumem perante este tipo de litígios.

Nacionalidade e domicílio dos requeridos¹³¹ e as dificuldades de citação

A maioria dos requeridos tinha nacionalidade brasileira (cerca de 58%), assumindo, ainda, expressão os nacionais de Cabo Verde (cerca de 13%).

¹³⁰ Destes 201, 28 entraram em 2010; 42 em 2011; 32 em 2012; 32 em 2013, 37 em 2014; e 30 em 2015.

¹³¹ Nas ações de oposição à aquisição da nacionalidade “requeridos” são as pessoas que pedem a aquisição da nacionalidade, contra, portanto, quem é proposta a ação de oposição. É “requerente” ou “autor” em todas elas o Ministério Público.

Quadro 22 - Nacionalidade dos requeridos (amostra)

Nacionalidade	Número	%
Angola	8	3,98%
Austrália	1	0,50%
Bangladesh	4	1,99%
Bolívia	1	0,50%
Brasil	117	58,21%
Cabo Verde	27	13,43%
Congo	1	0,50%
Egipto	1	0,50%
EUA	2	1,00%
Gana	1	0,50%
Guiné Bissau	14	6,97%
Índia	5	2,49%
Jordânia	1	0,50%
Marrocos	1	0,50%
Moçambique	3	1,49%
Paquistão	3	1,49%
Roménia	1	0,50%
Rússia	2	1,00%
S. Tomé e Príncipe	1	0,50%
Senegal	2	1,00%
Tunísia	2	1,00%
Ucrânia	2	1,00%
Venezuela	1	0,50%
Total	201	100,00%

Fonte: OPJ

O domicílio dos requeridos (tal como indicado na petição inicial apresentada pelo Ministério Público) assume, no entanto, uma expressão distinta.

Quadro 23 - Domicílio dos requeridos (amostra)

Domicílio	Número	%
Angola	6	2,99%
Austrália	1	0,50%
Bélgica	1	0,50%
Brasil	96	47,76%
Cabo Verde	14	6,97%
EUA	1	0,50%
França	9	4,48%
Guiné Bissau	5	2,49%
Índia	1	0,50%
Irlanda	1	0,50%
Luxemburgo	4	1,99%
Moçambique	3	1,49%
Namíbia	1	0,50%
Omã	1	0,50%
Portugal	46	22,89%
Reino Unido	7	3,48%
Suíça	3	1,49%
Vietnam	1	0,50%
Total	201	100,00%

Fonte: OPJ

Os requeridos com domicílio em Portugal assumem expressão significativa (cerca de 23%), apresentando-se, ainda, dados relevantes de requeridos domiciliados em outros países da União Europeia. O país de domicílio mais significativo continua, no entanto, a ser o Brasil (cerca de 48%).

A esmagadora maioria dos requeridos em ações de oposição à aquisição de nacionalidade reside fora de Portugal. Admite-se que o peso relativo destes requeridos seja superior na fase judicial, dado que é assumido que é neste grupo que se encontram as maiores dificuldades de comunicação quando a administração solicita mais dados que permitam aferir pela existência de ligação efetiva à comunidade nacional, não obtendo muitas vezes resposta, ou obtendo-a de forma que considera não satisfatória e, por isso, envia o processo para o Ministério Público. Os pedidos de nacionalidade são apresentados junto dos consulados do seu país de residência ou, em Portugal, por

correio ou através de procurador¹³². A distância geográfica coloca duas dificuldades acrescidas a estes processos: 1) dificuldade de citação dos requeridos e da sua notificação ao longo do processo; 2) bloqueios reais de acesso ao direito e aos tribunais.

As dificuldades de citação são largamente realçadas pelos juízes entrevistados, enfatizando que este tipo de processos faz aumentar as pendências do tribunal.

Nós temos muitas oposições à aquisição de nacionalidade. As citações são inglórias. Demoram imenso. Faz-se citações pessoais, editais, anúncios, cartas rogatórias (Ent. 99).

Para nós, é tempo que retira a outros processos e é uma ocupação enorme da unidade orgânica. Se fosse como nos processos de naturalização, evitava-se a existência de processos cujos intervenientes não se interessam e criava-se um meio processual que motivava as partes, aliviando a sobrecarga que o processo traz para as unidades orgânicas do tribunal (Ent. 100)

É preciso não esquecer que os TAFs não têm serviços externos. Até a própria notificação da sentença é extremamente difícil (Ent. 99).

Esta espécie aumenta exponencialmente as pendências do tribunal (Ent. 106).

As dificuldades de citação foram patentes em alguns dos processos da amostra analisados. Os dois exemplos abaixo ilustrados demonstram-no. O primeiro caso retrata a tramitação de uma ação de oposição à aquisição da nacionalidade por efeito da vontade de um filho menor de pai que adquiriu a nacionalidade portuguesa. O pai do menor residia nos Açores e a mãe e o menor, em Cabo Verde. A citação da mãe do menor demorou cerca de 3 anos e 4 meses a ser concretizada.

¹³² Nos termos do artigo 32.º, n.º 1, do RNP, as declarações para fins de atribuição, aquisição e perda da nacionalidade portuguesa "podem ser prestadas em extensões da Conservatória dos Registos Centrais junto de outras pessoas coletivas públicas, em termos a ficar por protocolo a celebrar entre essas entidades e a Direção-Geral dos Registos e do Notariado, em conservatórias do registo civil e em serviços consulares portugueses, sendo aí reduzidas a auto, e enviadas para a Conservatória dos Registos Centrais (...)".

Figura 10 – Processo 1 – oposição à aquisição da nacionalidade

Data	Ato
03/03/2010	apresentação de petição inicial
07/04/2010	expedição da citação para o pai (Horta)
07/04/2010	expedição da citação para a mãe (Cabo Verde)
17/09/2010	carta de citação do pai devolvida
23/09/2010	notificação ao MP de que a citação da mãe foi frustrada
30/09/2010	MP promove que se mande oficiar à entidade policial competente da área de residência do pai para que junto deste averigúe e informe a residência completa da mãe
21/10/2010	conclusão
22/10/2010	despacho "como se promove"
30/12/2010	ofício à PSP da Horta para averiguar junto do pai da morada da mãe
09/02/2011	ofício da PSP da Horta a enviar pedido para a Esquadra da Madalena do Pico
15/02/2011	PSP informa da morada da mãe (mesma dos autos)
17/02/2011	conclusão
06/02/2012	despacho a ordenar que se oficie à Embaixada de Cabo Verde em PT para que informe dos contactos dos Tribunais existentes na Ilha de Santiago, para posterior expedição de carta rogatória com vista à citação da Representante Legal do Requerido
27/02/2012	notificação à embaixada a pedir a informação
21/03/2012	resposta da embaixada a explicar o procedimento (cartas rogatórias são entregues no MNE, que envia para Cabo Verde, Ministério das Relações Exteriores de CV, através da Embaixada; resposta de CV é enviada para a embaixada, com pedido para ser enviado para o MNE português, que depois enviará aos tribunais
11/05/2012	conclusão
18/05/2012	despacho a ordenar a citação por carta rogatória
04/06/2012	ofício de citação
19/06/2012	MNE devolve o ofício de citação, dizendo que a mesma pode ser feita por carta rogatória
07/11/2012	carta rogatória de citação e envio para MNE
14/11/2012	MNE remete carta rogatória para embaixada de PT em CV
16/07/2013	informação do MNE de que a legal representante do Requerido foi citada
08/08/2013	conclusão
19/09/2013	conclusão por força do provimento 9/2013 de 5 de setembro
24/09/2013	sentença
25/09/2013	notificação da sentença à mãe
25/09/2013	notificação da sentença ao MP
17/12/2013	certidão e sua remessa à Conservatória dos Registos Centrais
28/10/2015	visto para fiscalização e correição

Fonte: OPJ

No segundo caso, também relativo a uma ação de oposição à aquisição da nacionalidade por efeito da vontade de um filho menor de pai que adquiriu a nacionalidade portuguesa, a citação demorou 2 anos e 2 meses a ser concretizada, tendo-o sido na pessoa do defensor nomeado.

Figura 11 – Processo 2 – oposição à aquisição da nacionalidade

Data	Ato
21/04/2010	apresentação da petição inicial
09/06/2010	citação da mãe
09/06/2010	citação do pai
09/07/2010	devolução da citação do pai
05/08/2010	devolução da citação da mãe
10/09/2010	notificação ao MP
14/09/2010	MP requer citação edital (233.º, 244.º e 248.º do CPC)
08/10/2010	conclusão
11/10/2010	despacho a ordenar a repetição da citação postal
28/03/2011	citação do pai
28/03/2011	citação da mãe
18/04/2011	devolução da citação do pai
26/04/2011	devolução da citação da mãe
29/04/2011	conclusão
03/05/2011	despacho a ordenar a citação edital
06/10/2011	citação edital e anúncios
13/10/2011	entrega ao MP do despacho de citação edital e dos anúncios para publicar
09/12/2011	MP junta aos autos cópia dos anúncios publicados
27/01/2012	conclusão
31/01/2012	despacho a ordenar que se oficie ao CDLOA para nomeação de defensor a requerido ausente
21/02/2012	ofício para o CDLOA e notificação ao MP
13/03/2012	ofício CDLOA a informar do advogado nomeado
31/05/2012	conclusão
04/06/2012	despacho a ordenar a citação do menor na pessoa do defensor
26/06/2012	citação na pessoa do defensor
28/03/2013	conclusão - provimento 2/2013, de 1 de março
22/04/2013	sentença
24/04/2013	notificação da sentença ao MP e ao defensor do requerido
05/07/2013	certidão e remessa à CRCentrals
30/09/2014	visto em correição

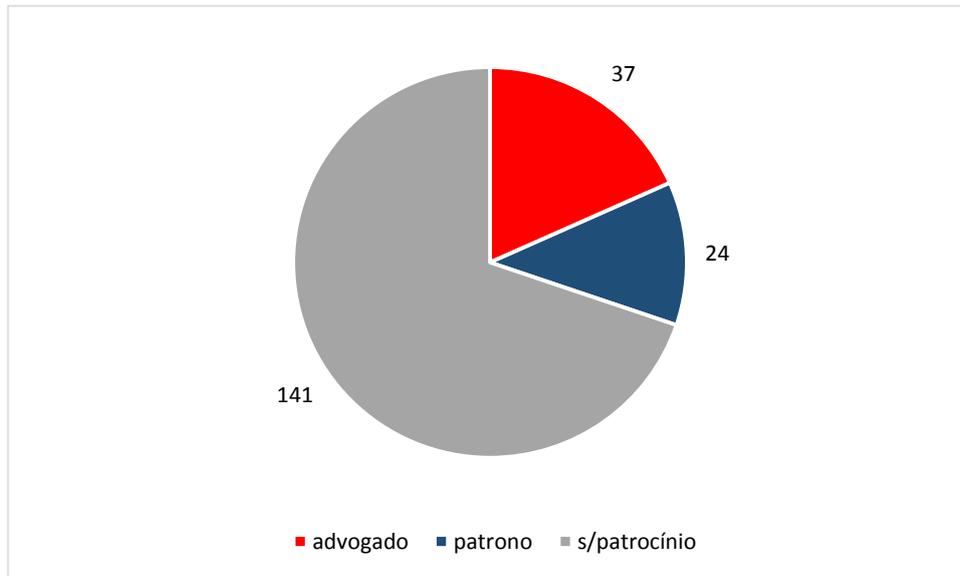
Do total de 201 processos consultados, apenas em 38 foi apresentada contestação pelo requerido¹³³, o que, em si mesmo, é um indicador de dificuldades de acesso ao direito e à justiça nesta matéria. Nestas ações, em 26, entre a data da entrada da petição inicial e a data da apresentação da contestação mediu menos de 6 meses; em 6 mediu entre 6 meses e um ano; em 3 mediu entre 1 e 2 anos; e em 3 mediu mais de 2 anos.

A assistência judiciária dos requeridos

Na esmagadora maioria das ações de oposição à aquisição da nacionalidade, os requeridos não são acompanhados por advogado ou patrono (cerca de 70%).

¹³³ Em 19 dos 201 processos ainda não havia decorrido o prazo para apresentação de contestação.

Gráfico 17 – Assistência judiciária dos requeridos (amostra)



Fonte: OPJ

Apenas cerca de 18% dos requeridos na amostra de processos consultados constituíram advogado, sendo 6 casos de filho menor de pai ou mãe que adquiriu a nacionalidade portuguesa (o que equivale a 1,25% deste tipo de processos) e 31 casos de estrangeiros casados há mais de três anos com nacional português (o que equivale a 20,12% deste tipo de processos)¹³⁴. Em 24 processos foi nomeado patrono ao requerido (17 dos quais em processos de menores e 7 em processos de estrangeiros casados com nacional português)¹³⁵.

Os juízes entrevistados interpretam esta realidade como desinteresse dos requeridos no seu processo de aquisição da nacionalidade. Mas, compreende-se que estando o requerido longe de Portugal e se não dispuser de meios económicos para tal, torna-se difícil obter esse patrocínio.

A frequência da não constituição de mandatário é grande. Mesmo quem pediu a nacionalidade, na maioria das vezes, não se interessa pelo processo. São raros os casos em que há contestação (Ent. 99).

¹³⁴ Em 9 processos relativos a filho menor de pai ou mãe que adquiriu a nacionalidade ainda não tinha sido realizada a citação, pelo que poderá vir a ser alterada a situação. Da mesma forma, em 8 processos de estrangeiros casados com nacional português ainda não havia decorrido o prazo de contestação.

¹³⁵ A nomeação de patrono deriva, a maioria das vezes, de imposição legal, por se tratarem de menores ou ausentes que não podem ser representados pelo Ministério Público por o mesmo ser o autor da ação.

As pessoas nem se interessam pelo processo e agora há jurisprudência uniformizada do STA no sentido de não valer a pena opor-se, pois, em regra, a nacionalidade é para ser concedida (Ent. 106).

A maior parte dos processos não são contestados. (...) Se fosse como nos processos de naturalização, evitava-se a existência de processos cujos intervenientes não se interessam (...). Acontece adquirirem a nacionalidade e nem darem por isso (Ent. 100).

Acresce que, contrariando essa percepção, a amostra de processos consultados apresenta uma realidade diversa. São frequentes as comunicações dos requeridos, endereçadas ao tribunal, a perguntar como devem atuar, seja antes de proferida a sentença, seja depois. Vejamos três exemplos paradigmáticos:

Caso 1 – cidadã nacional da Bolívia, residente em França, casada há mais de três anos com nacional português

A requerida, após a citação, enviou uma carta ao tribunal a dizer que tem muitos amigos portugueses e a juntar duas declarações de portugueses.

É proferido despacho no sentido de entender tal carta como contestação e de notificar a requerida para em 20 dias constituir advogado, uma vez que a ação exige constituição de mandatário.

A requerida constitui mandatário que junta procuração aos autos.

A mandatária é notificada para juntar taxa de justiça em falta e multa, não o tendo feito nem dado resposta.

É proferido despacho a determinar o desentranhamento da contestação

Caso 2 – cidadão nacional do Brasil, residente no Brasil, casado há mais de três anos com nacional português

Após a citação, requerido envia email ao tribunal a perguntar como pode constituir advogado.

Do processo não consta que lhe tenha sido dada qualquer resposta.

É junta procuração de advogado apenas após a sentença, que julga a ação procedente.

Caso 3 – filha menor de mãe que adquiriu a nacionalidade portuguesa, residente em França

Após a citação, a mãe da requerida envia um email ao tribunal no qual refere que “recebi uma carta em janeiro e não compreendi nada e estou à espera ainda da vossa resposta; porque pediram alguns documentos que foi enviado e agora não tenho informações”.

Envia, ainda, segundo email onde tece algumas considerações sobre o invocado na petição inicial da ação de oposição e onde termina, dizendo “podiam-me informar se eu posso procurar um advogado para me ajudar no meu processo”.

Passados 4 meses sobre esse email é proferido o seguinte despacho: “Face ao requerimento constante de fls. 55 dos autos em suporte de papel, notifique a Requerida, na pessoa dos seus legais representantes, para, no prazo de dez dias, constituir mandatário e juntar procuração forense com ratificação do processado anterior, sob pena de ficar sem efeito a defesa apresentada pela mesma, nos termos do art.º 60º do D.L. n.º 237-A/2006, de 14 de dezembro, art.º 11º do CPTA e art.º 33º do CPC, ex vi art.º 1º do CPTA”.

Mãe da requerida apresenta requerimento no qual pede a dilação do prazo “dado que se encontra a trabalhar e precisa de solicitar uma semana no trabalho para vir a Portugal tratar desta diligência (...)”, o que é deferido pelo prazo de 10 dias.

Não há constituição de mandatário e, na sentença que julga procedente a ação de oposição, tribunal dá por não apresentada a defesa.

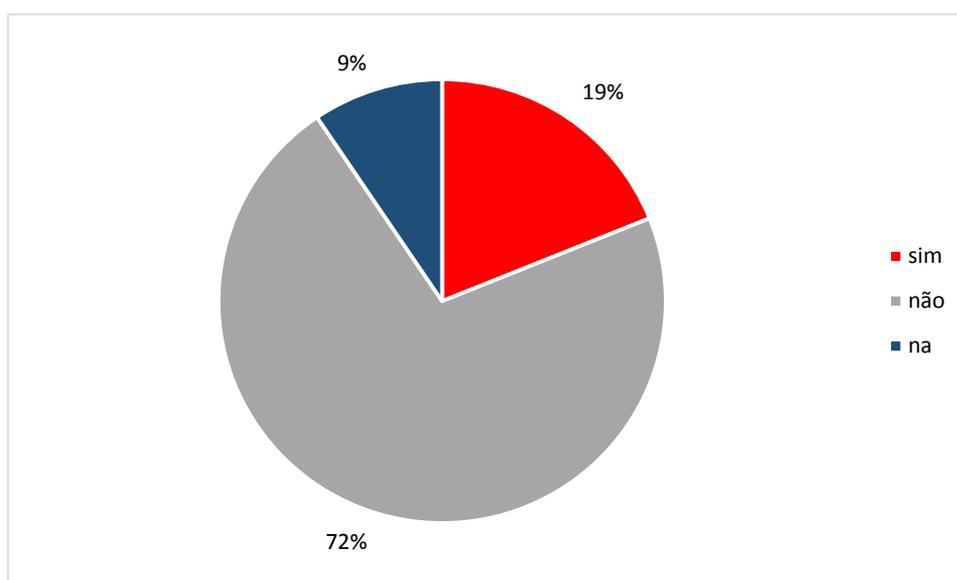
As manifestações de grande incompreensão relativamente ao funcionamento do sistema judicial e, particularmente, quanto ao mecanismo da oposição à aquisição da nacionalidade por efeito da vontade são inúmeras, não constando do processo, a maioria das vezes, que tenha existido qualquer reposta por parte do tribunal às dúvidas suscitadas pelos requeridos. Por outro lado, ainda que ocorram, são, pela linguagem

A mobilização dos tribunais administrativos e fiscais

que é utilizada, frequentemente, incompreensíveis para quem se encontra fora do sistema judicial e, ainda mais, fora de Portugal.

A ausência de acompanhamento técnico da esmagadora maioria dos requeridos, neste tipo de ações, e, acima de tudo, a incompreensão manifestada pelos requeridos também podem ser aferidas pelo número de ações não contestadas. O número de ações contestadas é, ainda, menor do que o número de processos em que os requeridos não são acompanhados por advogado ou patrono, correspondendo a cerca de 19% do total de processos deste tipo (amostra) e a cerca de 21% do total de processos desta natureza em que já havia decorrido o prazo para apresentação da contestação¹³⁶.

Gráfico 18 - Contestações (amostra)¹³⁷



Fonte: OPJ

A maioria das contestações apresentadas foi em processos de estrangeiros casados com nacional português (29). Em 33 dos 37 processos em que houve

¹³⁶ Como se referiu anteriormente, em 19 processos não havia, ainda, decorrido o prazo para apresentação da contestação.

¹³⁷ A categoria "na" corresponde aos processos não havia, ainda, decorrido o prazo para apresentação da contestação.

constituição de mandatário houve apresentação de contestação. Nos restantes 4 casos, o mandatário só juntou procuração depois de ultrapassado o prazo de contestação.

Dos 24 casos em que houve nomeação de patrono, em 2 situações ainda não estava esgotado o prazo para apresentação de contestação, em 17 não houve apresentação de contestação e, apenas, em 5 a sua apresentação ocorreu. Infere-se da consulta àqueles 17 processos que, para a não apresentação de contestação por parte de patrono, contribuiu o facto de o requerido não residir em Portugal, sendo, inclusive, a citação realizada na pessoa do defensor. Se, como se verá *infra*, a recolha de prova por parte do Ministério Público, neste tipo de ações, é considerada complexa¹³⁸, a apresentação de *contraprova* por parte de defensor que não tenha nunca contactado com o seu patrocinado é de ainda maior dificuldade. Não obstante, a atuação do patrono nem sempre é inócua. Exemplificativamente, num processo consultado em que o patrono nomeado apresentou contestação apenas alegando matéria de direito, nomeadamente no que respeita à distribuição do ónus da prova, indiciando nunca ter contactado com o seu patrocinado, a sentença é proferida com especiais exigências de fundamentação, acabando por aderir aos argumentos apresentados pelo patrono e julgando a oposição improcedente. Das 38 ações contestadas, 15 ainda não têm sentença, não tendo, ainda, sido realizado julgamento em nenhuma delas. Das 23 restantes em que já houve prolação de sentença, em 12 não houve julgamento e em 11 houve lugar àquela diligência. Destas 11, apenas uma ação obteve procedência.

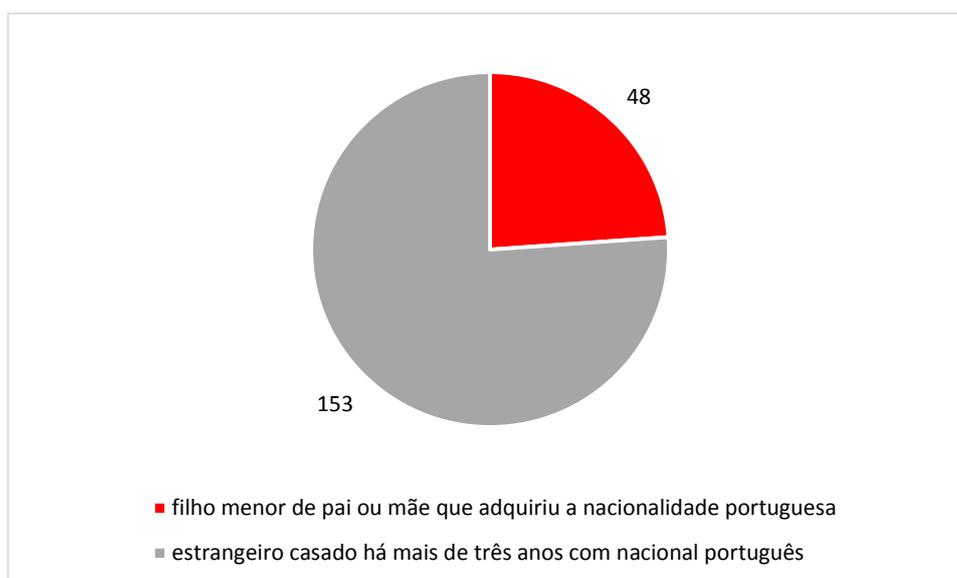
Se a realização de julgamento pode parecer determinante para uma decisão de improcedência, a existência de uma contestação já não indicia tal correlação de forma tão clara. Das 23 ações contestadas em que já havia sentença proferida, em 12 a ação foi julgada improcedente e em 11 procedente. Nos 131 processos não contestados em que já havia sido proferida sentença, 114 foram julgadas procedentes, 5 foram extintas por desistência do pedido de aquisição da nacionalidade por parte do requerido e apenas 12 foram julgadas improcedentes.

¹³⁸ Como refere António Manuel Beirão, “[a] cresce – ainda (!) – o facto de estarmos em sede de processos administrativos ou processos privativos do Ministério Público (vulgo PAs), e que os poderes indagatórios são bastante reduzidos, pelo que as diligências de prova se reconduzem a muito pouco” (Beirão, 2016: 8).

Fundamentos da declaração de vontade e fundamentos da ação de oposição

Cerca de 77% do total de ações de oposição à aquisição da nacionalidade analisadas reportavam-se a casos de estrangeiros casados há mais de três anos com nacional português, não se tendo registado nenhum caso de estrangeiro unido de facto com nacional português, bem como não se registou nenhum caso de oposição à aquisição da nacionalidade por efeito da adoção.

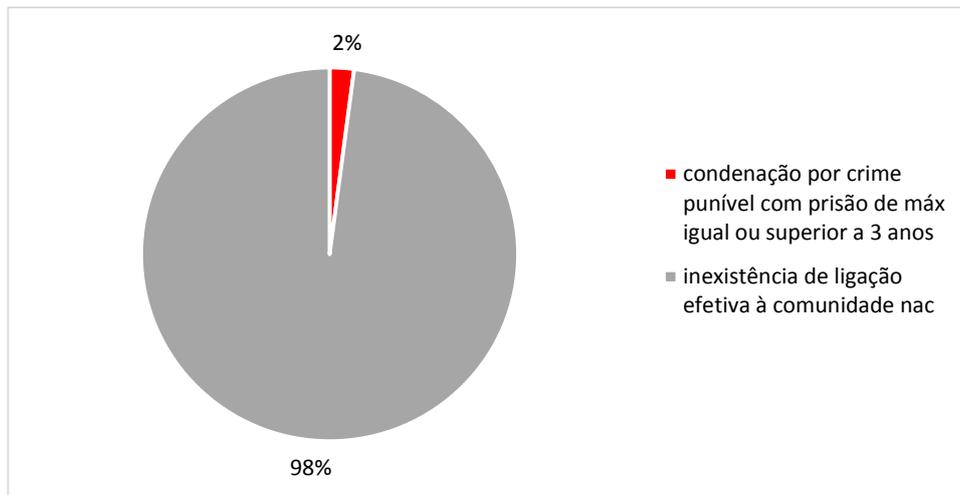
Gráfico 19 - Fundamentos da declaração de vontade (amostra)



Fonte: OPJ

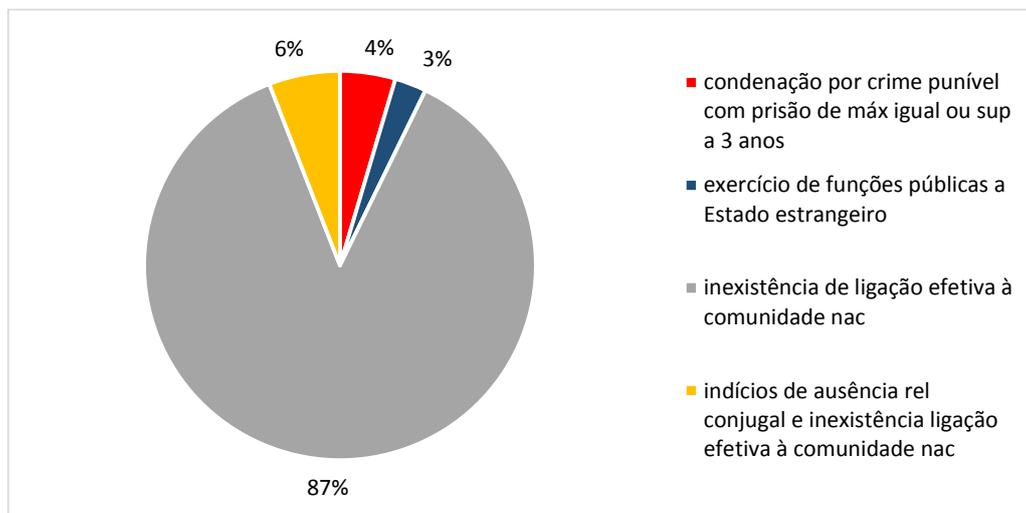
Os fundamentos invocados para a ação de oposição à aquisição da nacionalidade por efeito da vontade são, naturalmente, distintos atendendo aos pressupostos de facto que os requeridos apresentam para o seu pedido. Assim, dos 48 casos de filho menor de pai ou mãe que adquiriu a nacionalidade portuguesa, em apenas um é invocado como fundamento a condenação, com trânsito em julgado, por prática de crime punível com pena de prisão de máximo igual ou superior a 3 anos.

Gráfico 20 - Fundamentos da oposição à aquisição da nacionalidade nos casos de filho menor de pai ou mãe que adquiriu a nacionalidade portuguesa (amostra)



Fonte: OPJ

Gráfico 21 - Fundamentos da oposição à aquisição da nacionalidade nos casos de estrangeiro casado há mais de três anos com nacional português (amostra)



Fonte: OPJ

Nos processos de estrangeiros casados há mais de três anos com nacional português, aquele fundamento é invocado em 7 casos. Surge, ainda, como fundamento o exercício de funções públicas sem carácter predominantemente técnico ou a prestação de serviço militar não obrigatório a Estado estrangeiro em 7 casos e a existência de indícios de ausência de relação conjugal associada à inexistência de ligação efetiva à comunidade nacional em 9 casos.

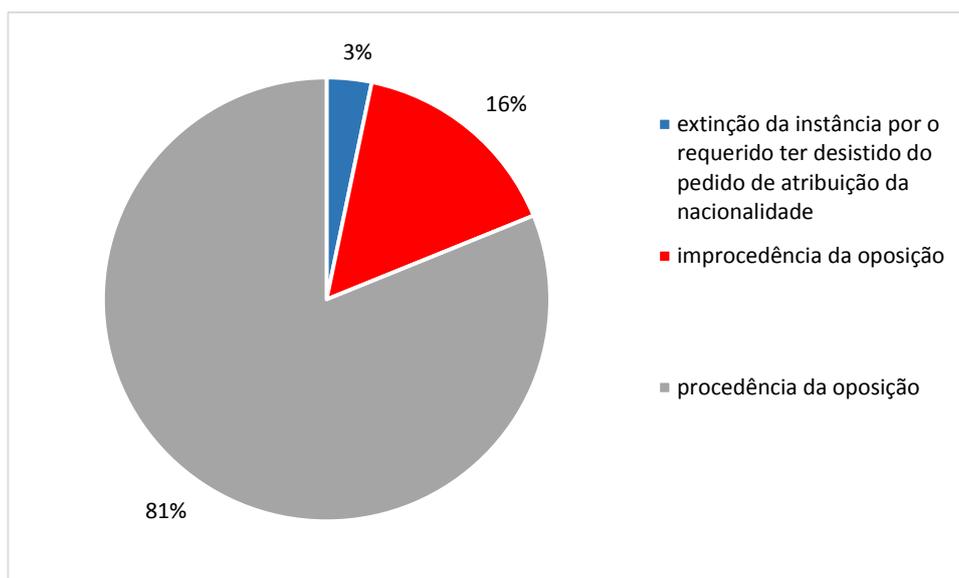
A mobilização dos tribunais administrativos e fiscais

Nos dois tipos de processos, o fundamento primordial é o da inexistência de ligação efetiva à comunidade nacional – fundamento que, como já referimos, gera amplo debate.

As decisões nas ações de oposição à aquisição da nacionalidade

Dos 201 processos desta natureza consultados, 154 já tinham sentença proferida. Dos restantes 47, em 19 ainda não havia decorrido o prazo para apresentação de contestação, em 13 aquele prazo já tinha decorrido mas sem apresentação de contestação e em 15 houve entrega desta peça processual. Em apenas 24 processos (cerca de 15,6% dos processos com sentença) a ação de oposição à aquisição da nacionalidade foi julgada improcedente, isto é, a favor do requerente de nacionalidade.

Gráfico 22 - Sentido da sentença (amostra)



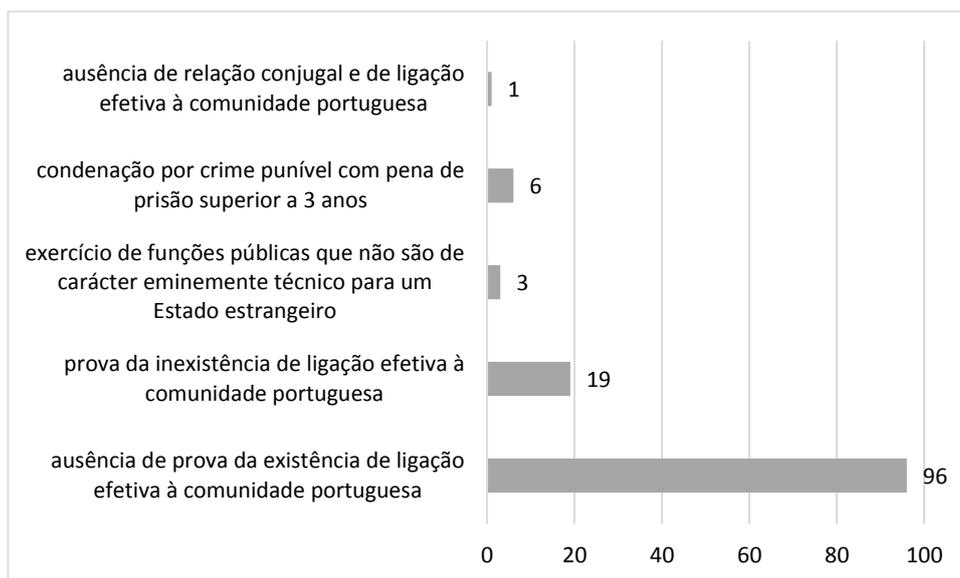
Fonte: OPJ

A larga maioria (cerca de 81%) dos processos termina com a procedência da oposição, determinando-se o arquivamento do processo na CRC. A forma como se desenvolve a tramitação das ações (maioritariamente sem contestação) e como terminam (a grande maioria não conferindo a nacionalidade) também nos deve fazer refletir sobre a razão de ser desta fase e sobre as condições em que deve ser acionada. Aquela maioria expressiva é constante quer nos processos em que o requerido é filho menor de mãe ou pai que tenha adquirido a nacionalidade portuguesa, quer naqueles

em que o requerido é cidadão estrangeiro casado há mais de 3 anos com cidadão português.

Como já referimos, havia um debate jurisprudencial sobre a repartição do ónus da prova, relativamente à inexistência de ligação efetiva à comunidade nacional, que a recente jurisprudência consolidou como cabendo Ministério Público. Os fundamentos invocados nas sentenças de procedência e improcedência das ações de oposição consultadas evidenciam o impacto que a afirmação da jurisprudência pode significar nesta matéria.

Gráfico 23 - Fundamentos de sentenças de procedência da ação de oposição (amostra)

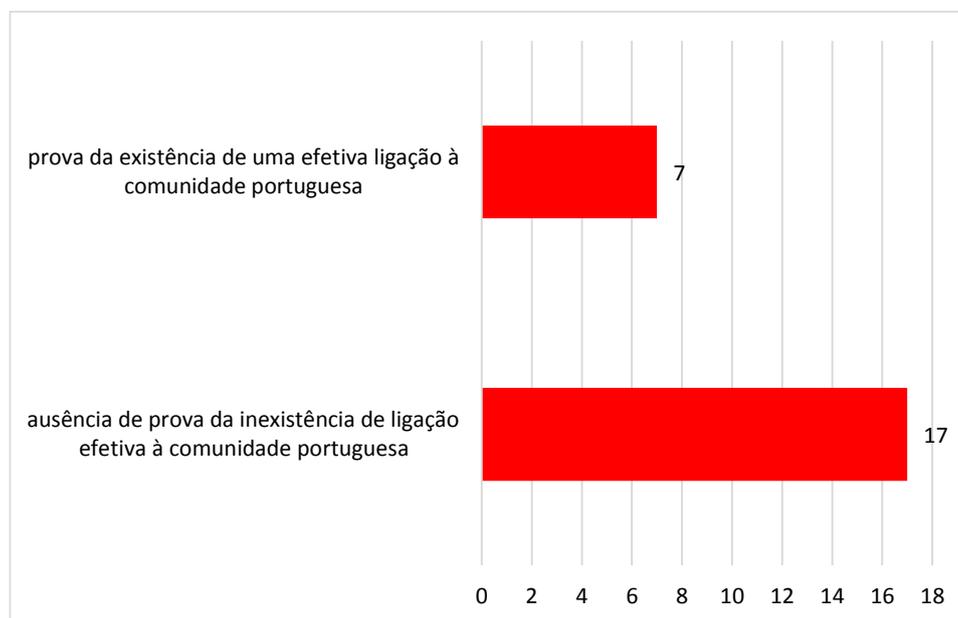


Fonte: OPJ

Em 96 das 125 ações julgadas procedentes o fundamento invocado foi a ausência de prova da existência de ligação efetiva à comunidade portuguesa. As expressões utilizadas nestas sentenças variam entre “por os autos não evidenciarem indícios de efetiva ligação à comunidade portuguesa” e, de uma forma mais explícita, “por o Requerido não ter provado a efetiva ligação à comunidade portuguesa”, quando, na verdade, não seria a ele que caberia o ónus da prova. Apenas em 19 sentenças em que Ministério Público obtém uma sentença que dá provimento ao seu pedido se diz expressamente que a mesma é proferida em tal sentido “por o MP ter provado a inexistência de ligação efetiva à comunidade nacional”.

Nas sentenças que julgaram as ações de oposição improcedentes, isto é, a favor do requerente, a tendência inverte-se (Gráfico 24).

Gráfico 24 - Fundamentos de sentenças de improcedência da ação de oposição (amostra)



Fonte: OPJ

A maioria fundamenta-se no facto de o Ministério Público não ter logrado provar a inexistência de ligação efetiva à comunidade portuguesa. Diga-se que apenas as ações que foram julgadas improcedentes foram objeto de recurso, sendo todas, naturalmente, pelo Ministério Público. O resultado de tais recursos é o espelho da divergência jurisprudencial existente nesta matéria. Dos 8 processos em que houve interposição de recurso para o Tribunal Central Administrativo do Sul (TCA Sul), 1 ainda não tinha sido objeto de decisão pelo tribunal superior; em um outro, não se tomou conhecimento do recurso e ordenou-se a baixa ao TAC para convolar em reclamação para a conferência, caso se cumprissem os requisitos. Quanto aos restantes 6, em 3 o TCA Sul negou provimento ao recurso, invocando expressamente que o ónus da prova compete ao Ministério Público¹³⁹ e em 3 concedeu provimento ao recurso, revogando

¹³⁹ Um dos quais com dois votos de vencido. Um defendendo que, sendo uma ação de simples apreciação negativa, o ónus da prova cabe à requerida e não ao MP. O segundo argumenta que da sentença, que invoca expressamente a prolação nos termos do 27.º do CPTA, caberia reclamação para a conferência e não recurso.

as sentenças recorridas, por não se ter provado a existência de ligação efetiva à comunidade portuguesa.

Dez anos de divergência jurisprudencial deram origem a dois acórdãos de uniformização de jurisprudência proferidos pelo STA¹⁴⁰ - o Acórdão do STA n.º 3/2016 (Acórdão do Pleno da Secção do Contencioso Administrativo do STA de 16 de junho de 2016, no processo n.º 201/16, publicado na 1.ª série do Diário da República n.º 136, de 18 de junho de 2016) e o Acórdão do STA n.º 4/2016 (Acórdão do Pleno da Secção do Contencioso Administrativo do STA de 7 de julho de 2016, no processo n.º 1264/15, publicado na 1.ª série do Diário da República n.º 189, de 30 de setembro de 2016), que dá aquele por reproduzido.

O quadro abaixo sintetiza a questão em conflito.

Acórdão recorrido do TCA Sul – “(...) incumbe ao estrangeiro, casado com um cidadão nacional, há mais de três anos, que pretenda adquirir a nacionalidade portuguesa, expressar essa vontade na constância do matrimónio (...) e demonstrar que se encontra inserido na comunidade nacional (...); “(...) impende sobre o interessado, demandado, o ónus de alegar e provar toda a factualidade conducente ao preenchimento dos requisitos legalmente exigidos para a aquisição da nacionalidade, nomeadamente, o da existência de ligação efetiva à comunidade nacional”.

Acórdão fundamento do STA – “(...) a partir da entrada em vigor da Lei Orgânica n.º 2/2006 passou a constituir fundamento de oposição à aquisição de nacionalidade a inexistência de ligação efetiva à comunidade nacional (...) a qual tinha de ser provada pelo MP, sendo, pois, sobre este que passou a recair o ónus de prova do aludido requisito”.

Do mérito do recurso – “(...) após a alteração produzida na LN pela Lei Orgânica n.º 2/2006, na ação administrativa de oposição à aquisição de nacionalidade portuguesa o ónus de prova relativo à factualidade integradora da inexistência de ligação efetiva à comunidade nacional impende sobre o MP.

¹⁴⁰ Ainda antes da prolação destes dois acórdãos, o Acórdão da 3.ª Secção do Tribunal Constitucional n.º 106/2016, proferido no âmbito do processo n.º 757/2013, em 24 de fevereiro de 2016, dizia expressamente que: “A Lei Orgânica n.º 2/2006, de 17 de abril, veio repor o regime de prova originário, invertendo o respetivo ónus. Cabe, desde então, ao Ministério Público, a comprovação dos factos suscetíveis de fundamentarem a oposição deduzida, incluindo a falta de ligação efetiva à comunidade nacional. Já quanto aos fundamentos de oposição à aquisição da nacionalidade portuguesa por efeito da vontade ou adoção, a reforma de 2006 introduziu alterações ao nível da respetiva redação, definindo-os nos seguintes termos: - a inexistência de ligação efetiva à comunidade nacional; - a condenação por sentença transitada em julgado pela prática de crime punível com pena de prisão de máximo igual ou superior a três anos, segundo a lei portuguesa; - o exercício de funções públicas sem carácter predominantemente técnico e a prestação de serviço militar não obrigatório a Estado estrangeiro”.

Como referido a solução legal inserta no artigo 03.º da LN inspira-se ou radica na proteção do interesse da unidade familiar, sendo que o facto relevante para a aquisição da nacionalidade é a declaração de vontade do estrangeiro de que reúne condições para adquirir a nacionalidade portuguesa e já não a constância do casamento por mais de três anos visto este ser um mero pressuposto de facto necessário à potencialidade constitutiva da declaração de aquisição da nacionalidade portuguesa (...).

Ocorre, porém, que o efeito da aquisição da nacionalidade não se produz sem mais pela simples verificação do facto constitutivo que a lei refere – a manifestação/declaração de vontade do interessado (...) – já que importa, também, que ocorra uma condição negativa, ou seja, de que não haja sido deduzida pelo MP ação administrativa de oposição à aquisição da nacionalidade ou que, tendo-a sido, ela haja sido julgada improcedente (...), na certeza de que uma tal ação reveste de natureza constitutiva e na mesma o Estado Português, através do MP, exercita o direito potestativo de se pôr àquela declaração de vontade”.

(...)

“Não era a Recorrente que, frise-se, tinha que efetuar a alegação e prova de factualidade integradora da inexistência de ligação efetiva à comunidade nacional, visto ser sobre o MP, enquanto demandante, que impendia tal ónus, efetuando, uma vez recebida a comunicação feita pelos serviços competentes, as prévias e necessárias diligências de averiguação e instrução tendentes a apurar da existência e consistência, no caso, de factos integradores da referida inexistência de ligação efetiva e da viabilidade da propositura duma ação administrativa de oposição à aquisição da nacionalidade portuguesa neles fundada”.

Decisão – uniformiza jurisprudência do seguinte modo: “na ação administrativa de oposição à aquisição de nacionalidade portuguesa, a propor ao abrigo do disposto nos arts. 09.º, alínea a) e 10.º da Lei n.º 37/81, de 03 de outubro [Lei da Nacionalidade] na redação que lhes foi introduzida pela Lei Orgânica n.º 2/2006, de 17 de abril, cabe ao Ministério Público o ónus de prova dos fundamentos da inexistência de ligação efetiva à comunidade nacional”.

Alguns dos magistrados entrevistados tendem a afastar-se deste entendimento jurisprudencial, o que é corroborado pela amostra de processos consultados, argumentando que a prova a produzir pelo Ministério Público é impossível de ser feita.

As pessoas nem se interessam pelo processo e agora há jurisprudência uniformizada do STA no sentido de não valer a pena opor-se, pois, em regra, a nacionalidade é para ser concedida. A regra é dar a nacionalidade. O ónus da prova cabe agora ao MP (Ent. 106).

São factos negativos. É inglório (Ent. 99).

O que mudou em 2006 foi o ónus da prova, que agora cabe ao MP. (...) Nestes processos, o conservador tem que comunicar ao MP quando entende que não há elementos que corroborem a ligação efetiva à

comunidade portuguesa. O MP depois tem um prazo para propor a ação (Ent. 101).

A alteração legislativa de 2006 tornou, efetivamente, o trabalho a desenvolver pelo Ministério Público mais exigente. Incumbindo ao Ministério Público o ónus da prova da inexistência de ligação efetiva à comunidade portuguesa, entendimento agora reforçado pela jurisprudência, exige-se deste uma utilização mais criteriosa deste mecanismo processual. Para isso mesmo chama a atenção António Manuel Beirão:

O Ministério Público não só não está impedido de realizar diligências (tendo ainda tempo, face ao prazo de caducidade), caso tenha dúvidas sobre os fundamentos de facto para a eventual ação, como as deve mesmo realizar, se necessário, quer em função da referida natureza oficiosa da ação, quer em função de que o ónus da prova (sobre a situação que consiste o obstáculo à aquisição da nacionalidade) estar a seu cargo, e não a cargo do interessado na aquisição da nacionalidade. Assim, o “dever” de instaurar a ação a que alude o artigo 57.º, n.º 7, do Regulamento da Nacionalidade (...) deve ser lido no contexto da atuação oficiosa, ou seja, num contexto de legalidade e de objetividade (Beirão, 2016: 4).

Compreende-se a dificuldade do Ministério Público em fazer prova desses factos e, por vezes, como resulta de alguns processos consultados, quando o prazo de caducidade de um ano para propor a ação já está próximo sem espaço, por isso, para o MP requerer novas diligências. Mas o MP não pode perder de vista, quer o espírito do legislador, quer a jurisprudência de uniformização. Se não tem elementos no processo, ou não os consegue obter, que evidenciem a não ligação à comunidade portuguesa não deve propor a ação. Na verdade, o que o legislador pretendeu foi moderar o recurso a este mecanismo processual. Como refere Ana Rita Gil,

espera-se um uso mais contido da figura da oposição, uma vez que passará a caber ao MP o ónus da prova dos factos que fundamentam a oposição (Gil, 2016: 93).

Alguns magistrados, no entanto, defendem que o ajustamento legislativo deveria ser alcançado através da densificação do conceito de “ligação efetiva à

comunidade nacional”, bem como de um melhor esclarecimento no ato de preenchimento do pedido de aquisição de nacionalidade.

O legislador devia alterar a lei no sentido de densificar o que é, na verdade, essa “ligação efetiva à comunidade portuguesa”. O problema começa logo no impresso que as pessoas têm que preencher. Há lá um campo para se pôr uma simples cruz, existindo inúmeros casos de enganos e de falta de justificação no preenchimento dos formulários, embora exista uma secção para densificar o pedido. Tinha que ser algo explicitado pelo legislador. (Ent. 102).

Além da questão do ónus da prova, a densificação do que se deve entender por ligação efetiva à comunidade nacional é a fonte do segundo debate jurisprudencial. A concretização do conceito orienta certamente as decisões tomadas pela Conservatória dos Registos Centrais de comunicação ou não ao Ministério Público para eventual propositura de ação de oposição¹⁴¹. Da consulta de processos é possível afirmar que, em primeira instância, a seguinte afirmação de Ana Rita Gil, retratando a situação anterior à alteração legal, continua válida:

“Parece, no entanto, ter sido esse o entendimento dos nossos tribunais, que, nos processos de oposição, olhavam a existência de relações familiares com cidadãos portugueses como um fator que nada acrescentava à ligação entre o interessado e a comunidade. Era-lhes avaliado o preenchimento de outros requisitos, tais como o conhecimento da língua, dos hábitos, a existência de relações de amizade com portugueses, o estabelecimento de residência em Portugal, integração económica ou profissional, e interesse na história e factos de Portugal.

Aos familiares de portugueses acabavam por ser exigidos os mesmos requisitos que se exigiam para uma situação de naturalização ordinária...

Mas, pior ainda que estas últimas situações, cujas condições estavam taxativamente plasmadas na lei, aqui criou-se uma jurisprudência incerta e flutuante, que caso a caso dava relevância a diferentes critérios, circunstância que em nada abonava a favor de um tratamento favorável de quem possuía familiares portugueses.

Resta a esperança que com a reforma de 2006 haja uma mudança nesta linha jurisprudencial. (...) Depois, os fatores tidos em conta pelos tribunais

¹⁴¹ Os despachos da CRC a determinarem o envio dos elementos ao MP citam abundante jurisprudência sobre o conceito de ligação efetiva à comunidade nacional.

para aferir da efetividade da ligação do interessado com a comunidade terão de ser menos exigentes. De facto, se alguns dos requisitos da naturalização foram eliminados, e outros favorecidos, não se compreenderia que os tribunais os continuassem a ter em conta no que toca a familiares de portugueses, que devem ter um acesso favorecido à nacionalidade portuguesa (Gil, 2016: 93-94)”.

Na verdade, como resulta da consulta de processos, quer os documentos que são solicitados pela CRC aos interessados, no decurso da instrução, para aferir da efetiva ligação à comunidade nacional se subsumem naqueles outros requisitos não previstos na lei – como comprovativo de habitação própria em Portugal ou de contrato de arrendamento; marcações de consultas médicas; etc. –, quer as questões que são colocadas pelo próprio Tribunal aos requeridos que prestam depoimento de parte nessa sede – quem é o primeiro-ministro e o presidente da república de Portugal; que sítios já visitou em Portugal; que escritores conhece; etc.

Considerando o enquadramento jurídico, os acórdãos de uniformização de jurisprudência e o trabalho de campo realizado, acima analisados, são duas as principais conclusões. A primeira, a montante do judiciário, vai no sentido da necessidade de uma reflexão sobre se o regime jurídico que enquadra esta matéria permite que a CRC exija ou não, com o requerimento/declaração para aquisição de nacionalidade, elementos que concretizem a declaração de ligação efetiva à comunidade portuguesa. Se se considerar que a CRC o pode exigir, esse requisito deve ser clarificado no impresso disponibilizado para o efeito. Se se entender que bastam as declarações do requerente, de vontade de adquirir a nacionalidade e de que tem ligação efetiva à comunidade portuguesa, o legislador deve também clarificar em que condições o requerente se deve pronunciar sobre “a existência de ligação efetiva à comunidade nacional”. É que faz muito pouco sentido não se exigir, no requerimento inicial, qualquer elemento de prova, para depois se vir exigir, se o mesmo não for junto. Tal circunstância, apenas redundante em confusão e em perda de tempo.

A segunda conclusão diz respeito à ação do judiciário. Clarificada pela jurisprudência, o que já resultaria da lei, sobre quem impende o ónus da prova da inexistência de ligação efetiva à comunidade nacional, o MP, caso não tenha elementos

no processo, ou não os consiga obter antes do decurso do prazo de caducidade da ação, não deve propor ação de oposição. Acredita-se, por isso, que os acórdãos de uniformização de jurisprudência irão determinar novas orientações, quer no âmbito da Conservatória dos Registos Centrais, quer no âmbito do Ministério Público. E, caso haja ações de oposição, propostas nos mesmos termos, o tribunal de primeira instância irá seguir a jurisprudência do acórdão de uniformização. O que leva a prever que o número de ações de oposição à nacionalidade irá diminuir significativamente nos próximos anos.

4.5. A especialização na área administrativa

Também no âmbito da área administrativa emergiu o debate sobre a utilidade de se criarem tribunais especializados, centrando-se aqui a discussão na complexidade e especificidade de algumas matérias, que se refletem na eficiência e na celeridade dos tribunais. Sobre quais as matérias que poderiam constituir especialização há opiniões divergentes. Para alguns, a especialização seria importante em alguns domínios, como o urbanismo e a contratação pública.

Sou a favor da especialização nos grandes tribunais. Por exemplo, considero que deviam existir juízes especializados na área contratual e que apenas resolvessem processos dessa área. Hoje em dia existe o problema dos processos sobre o mesmo concurso propostos por contrainteressados diferentes, dado que podem ser atribuídos a juízes distintos e dar origem a soluções divergentes (Ent. 38).

No administrativo, a especialização seria importante dada a grande abrangência de matérias. O urbanismo, a contratação pública (pré-contratual e contratual), a responsabilidade civil. Traria muitas vantagens. Eficiência e motivação dos juízes. E, estaríamos, a aproximar-nos à organização dos grandes escritórios, que conosco interagem. Do ponto de vista da motivação seria importante. E esta organização poderia estar associada à carreira. Depois de estarmos muito tempo numa área e com determinado tipo de processos é importante sabermos que podemos mudar (Ent. 147).

Nos processos mais complexos há uma grande desigualdade de meios entre nós e os grandes escritórios de advogados. Eles estão muito mais bem assessorados, com acesso fácil a tudo. Nas questões mais complexas há, na verdade, um grande desequilíbrio entre nós e esses escritórios (Ent. 160).

A especialização no âmbito do direito administrativo é um imperativo de eficiência, porque o direito administrativo é um caldeirão enorme e sendo áreas complexas faz todo o sentido haver especialização. A especialização seria crucial, sobretudo nas áreas do urbanismo, ambiente e contratual (Ent. 202).

Há áreas de especialização que são mais complexas do que outras, por exemplo, a contratação pública que é um contencioso urgente. Esta seria uma matéria importante para incluir numa eventual subespecialização na área administrativa, porque a complexidade destes processos é normalmente elevada. Mas, isso já são especialidades jurídicas, dentro da área jurídica (Ent. 201).

No entanto, como vimos, com exceção do contencioso de nacionalidade em Lisboa e, em bastante menor grau, das questões relacionadas com o trabalho em funções públicas, os objetos das ações em matéria administrativa entradas nos tribunais administrativos é muito dispersa. A ausência de escala, como condicionante da especialização, é também enfatizada pela maioria dos entrevistados que, ademais, realçam a fuga para a arbitragem nas questões relacionadas com a contratação pública.

Eu não vejo necessidade da subespecialização (...) No administrativo, nos contratos públicos, a arbitragem funciona bem. Aliás, já ninguém faz contratos relevantes em Portugal que não tenha uma cláusula compromissória a remeter para a arbitragem. É o que acontece, por exemplo, nos contratos de concessão. São projetos de muitos milhões de euros, as pessoas não podem estar à espera de uma decisão em primeira instância durante três anos e depois mais o recurso. Isto dá um péssimo retrato da justiça administrativa em Portugal. (Ent. 176).

Não tenho dados estatísticos que me permita ter reflexão. Parece-me que não há dimensão. Se tivessem... mesmo assim acho que não se justifica. Por matéria... há matérias com especificidades, como o contencioso contratual e pré-contratual, se houvesse massa crítica, talvez se justificasse mas tenho dificuldades em responder. Não me parece que pulverizando vamos conseguir grandes ganhos. (Ent. 164).

PARTE III
A RESPOSTA DOS TRIBUNAIS
ADMINISTRATIVOS E FISCAIS



Introdução

A reforma do contencioso administrativo e a reorganização da jurisdição administrativa e fiscal de 2004 tiveram dois propósitos fundamentais: ampliar a tutela jurisdicional efetiva e responder com qualidade e eficiência aos litígios administrativos e fiscais trazidos a tribunal. Passados alguns anos sobre a reforma, os dados estatísticos divulgados pelo CSTAF, entre 2009 e 2014, demonstravam um crescimento anual constante do número de processos pendentes, quer na área administrativa, quer na área fiscal¹⁴². Os indicadores confirmam, não só as perceções dos atores judiciários entrevistados, como também a perceção pública dos elevados níveis de pendências e de morosidade destes tribunais. Os relatos da existência de contactos estabelecidos por cidadãos, com processos em tribunal, a perguntarem pelo seu processo e pela razão na demora da sentença e de interpelações feitas pelo CSTAF sobre o estado de determinados processos, na sequência de participações apresentadas por cidadãos com processos em tribunal junto do CSTAF ou da Provedoria de Justiça, foram transversais a todos os tribunais.

Para a maioria dos entrevistados, o crescimento constante das pendências é resultado da entrada em vigor, em 2004, da reforma sem a correta avaliação prévia das condições necessárias para tal. Como já referimos, são vários os fatores apontados como geradores do desequilíbrio ocorrido após a entrada em vigor da reforma: a) desconhecimento do número de processos existente nos tribunais tributários e consequente desadequação dos quadros; b) preparação de juízes para a área administrativa, que foram, posteriormente, afetos à área fiscal; c) preparação prática de juízes ao abrigo de legislação processual anterior àquela que os mesmos iriam aplicar quando em exercício de funções; d) dificuldade de coordenação das unidades orgânicas compostas por funcionários judiciais e funcionários da administração tributária; e) ausência de funcionamento eficiente do sistema informático de apoio aos tribunais administrativos e fiscais (SITAF). Os entrevistados acrescentaram a estes fatores de desequilíbrio originário, outros que se foram sucedendo ao longo dos anos: a) o

¹⁴² Cfr. <http://www.cstaf.pt/Paginas/Estatistica-Processual.aspx>.

A resposta dos tribunais administrativos e fiscais

subdimensionamento do quadro de recursos humanos em 2008; b) a ausência de formação contínua, principalmente para os funcionários judiciais; c) a adoção de algumas soluções para o recrutamento de juízes; d) a ausência de investimento no desenvolvimento do SITAF. A perceção generalizada dos entrevistados é, assim, que a situação atual da jurisdição administrativa e fiscal é resultado de anos de desinvestimento ou de falhas na organização e gestão desta jurisdição, sobretudo quando comparada com a jurisdição comum.

Nesta Parte pretendemos analisar, em primeiro lugar, a resposta efetiva dos tribunais administrativos e fiscais, procurando estabelecer um diálogo entre as perceções dos atores judiciais e os dados estatísticos construídos a partir das bases de dados. Pretendemos, assim, responder, em primeiro lugar, à seguinte questão fundamental: qual, afinal, a real situação da jurisdição administrativa e fiscal? Em segundo lugar, procuraremos interpretar os dados recolhidos ao longo do trabalho de campo que permitem descodificar os fatores apontados para a morosidade, infirmando ou corroborando algumas perceções.

1. A área administrativa e a área fiscal como vasos comunicantes e o efeito "bola de neve"

Tivemos já oportunidade de referir que, apesar de todos os tribunais, com exceção dos de Lisboa, funcionarem de forma agregada, prevendo-se, inclusive, a existência de vagas mistas de contencioso administrativo e fiscal, os tribunais encontraram formas próprias de organização e tramitação autónomas dos processos de cada uma daquelas áreas. No entanto, do trabalho de campo desenvolvido resulta que as ineficiências e bloqueios de uma área tendem a afetar também a outra área, o que se tornou mais evidente na fase de arranque da reforma de 2004. Segundo os entrevistados, o maior problema na entrada em vigor da reforma de 2004 registou-se na área fiscal, fruto de duas circunstâncias: a) da elevada pendência de processos tributários nos então extintos tribunais tributários de primeira instância; b) do desconhecimento, durante a preparação da entrada em vigor da reforma, da existência do real volume de processos tributários pendentes.

O tribunal no dia 1 de janeiro começou com mil e tal processos. Apanhei nessa altura processos de 1998/1999 (Ent. 5).

Todos nos lembramos que quando cá chegámos tínhamos processos de 1990 e 1991 (Ent. 15).

Cheguei a ter processos de 1995 (Ent. 36).

E eu de 1989 (Ent. 37).

Não foi nada acautelado, sobretudo em termos de chegada de processos. Estes, quando chegavam para a área fiscal vinham confusos. (...) Quando abriu o tribunal tínhamos mais de 8.000 processos. Eram muito poucos funcionários. (...) Andámos um ano a tirar agrafos dos processos tributários. Aquilo não eram processos, não eram nada. O juiz presidente da altura entendia que os processos fiscais não tinham que ir à distribuição. Foi necessário fazer uma folha Excel dos processos mais antigos (anteriores a 2004), tipo livro de porta. (Ent. 49).

O problema maior, para mim, foi o nosso ponto de partida. O número de processos com que partimos no fiscal era imenso. A redução de pendências

A resposta dos tribunais administrativos e fiscais

que temos vindo a conseguir deve-se ao aumento do número de magistrados que, entretanto, fomos tendo. Isto no fiscal. (Ent. 160).

Não nos podemos esquecer que os TAFs nasceram com a extinção dos antigos tribunais tributários. Os processos transitaram todos. E este foi o grande problema. A pendência era avassaladora (Ent. 156).

A par da elevada pendência, a organização das unidades orgânicas que tramitavam processos tributários também teve dificuldades iniciais, com a presença, simultânea, de funcionários judiciais e de funcionários da administração tributária que revelavam dificuldade de coordenação do seu trabalho, obedecendo a lógicas organizacionais distintas.

Quando iniciei funções nesta unidade, era um caos a nível tributário, existindo menos problemas no contencioso administrativo. A gestão da unidade fiscal era feita por um chefe de finanças, ou seja, na secção fiscal apenas existiam dois oficiais de justiça, sendo o resto funcionários das finanças (Ent. 41).

O pessoal das finanças destacado nos tribunais trabalhava contrariado (Ent. 44).

Quando cá cheguei, recebemos 8.000 a 9.000 processos do antigo tributário. Mais tarde, chegaram os funcionários das finanças que foram para lá contrariados: foi-lhes dito que apenas iam trabalhar com os processos mais antigos e acabaram por trabalhar com tudo. As relações, tutelas e ministérios são diferentes, o que causou algum desconforto entre os funcionários. Inicialmente existia apenas 1 escrivão, tendo surgido outra mais tarde que apenas se ocupou dos processos antigos, isto para 5 magistrados (Ent. 127).

O desequilíbrio gerado na área fiscal trouxe, desde logo, uma primeira consequência para a área administrativa: a afetação de parte dos juízes então previstos para o contencioso administrativo ao contencioso tributário. Tendo-se pensado a preparação dos novos juízes para responder ao amplo leque de possibilidades de litígios que a reforma permitia que fossem trazidos a tribunal no âmbito do contencioso administrativo, a prática e o confronto com a real situação dos tribunais tributários obrigou a canalizar mais esforços para esta área que não tinham sido preparados para tal.

Quando veio a reforma, o número de magistrados dos tributários era ridículo. Dos oitenta e tal juízes que vieram, 1/3 foi para os tributários. Na altura havia trinta e tal mil processos em tribunal e nunca foi possível inverter a situação (Ent. 3).

O curso de 2004, de cerca de 80 juízes, foi pensado para o administrativo, para dar resposta à reforma do contencioso administrativo, que passou a ser uma reforma de plena jurisdição. Mas, depois, alguns juízes foram também para o tributário. A ideia era ser tudo para o administrativo, porque era a jurisdição que ia alargar em termos de acesso (Ent. 21).

A reforma da justiça administrativa, com a entrada em vigor em 2004 do CPTA, nunca foi pensada no seu todo. Não havia magistrados preparados. Previa-se o recrutamento de 130 juízes apenas para a justiça administrativa. Mas, depois só 90 é que chegaram a ser recrutados e apenas 83 terminaram o curso. Estes juízes foram pensados para que se conseguisse implementar a reforma administrativa, não para recuperar atrasos e, muito menos, para a reforma fiscal que nunca foi pensada. Foram logo retirados cerca de 20 magistrados para a área tributária (...) A reforma administrativa nasceu coxa, afundada (Ent. 78).

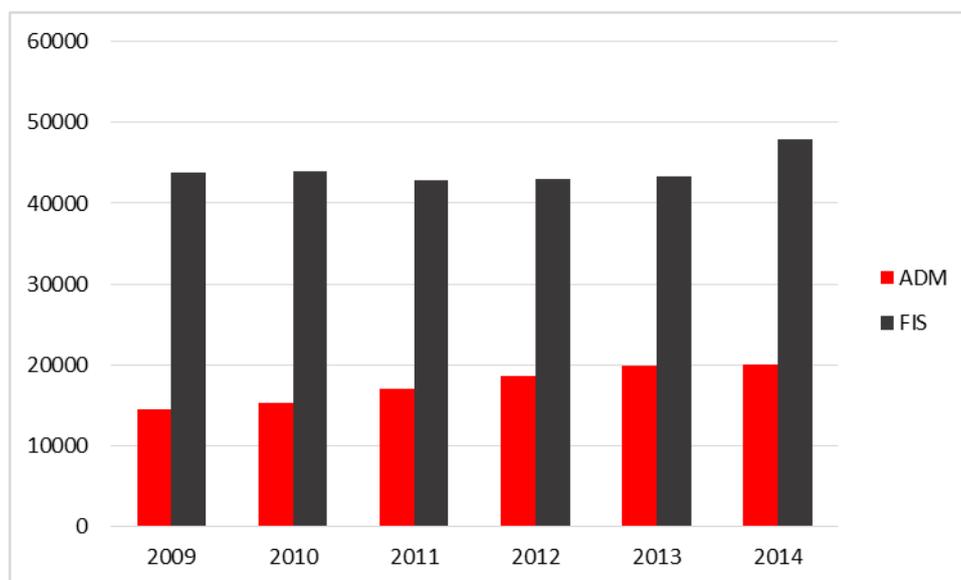
Na área fiscal, a principal consequência, na perceção dos entrevistados, foi a incapacidade de recuperar pendências antigas, gerando um efeito do tipo "bola de neve", com um acumular de pendências ao longo dos anos.

O bloqueio desta jurisdição, que gerou este volume de pendências, criou-se entre 2004 e 2008. Acresce que os primeiros magistrados foram recrutados para um curso "especialíssimo" de um ano. Portanto, o grande problema que hoje temos resulta do que se fez entre 2004 e 2008. São 5 anos com muito poucos magistrados e não nos podemos esquecer que, para além disso, ainda tivemos alguns cursos com formação especial e algo limitada. As pendências geradas nestes 5 anos (2004 a 2008) ainda estão hoje a ser tratadas. Continuamos a resolver pendências. Eu cheguei em 2013 e tinha processos de 2003 em saneador (Ent. 58).

O problema é a pendência que herdamos. As entradas são passíveis de gerir. Mas, como começamos como uma herança tão pesada nunca conseguimos recuperar. É que dos meus 180 processos pendentes, 100 estão para sentença. Em 2012, dos cerca de 200 processos que recebi, 150 processos estavam para sentença (Ent. 147).

Segundo dados estatísticos do CSTAF, o número de processos pendentes tem vindo a aumentar de forma constante na área administrativa e, com exceção de um ligeiro decréscimo no ano 2011, também na área fiscal.

Gráfico 25. Evolução do número de processos pendentes por área (2009-2014)

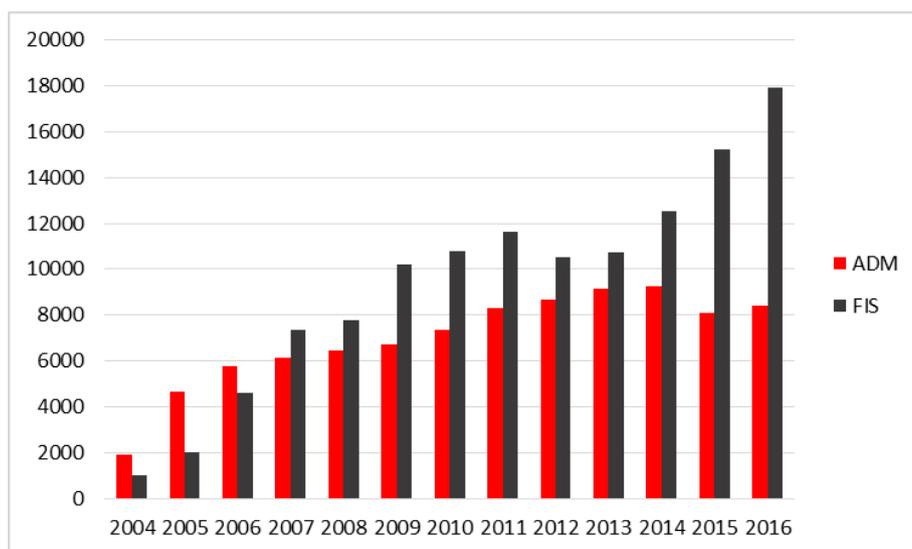


Fonte: CSTAF

A 31 de dezembro de 2015, de acordo com os dados publicados pela DGPJ, encontravam-se pendentes 21.862 processos na área administrativa e 53.510 processos na área fiscal, em ambos os casos mais do dobro do número de processos entrados nesse ano (10.042 e 24.808, respetivamente, segundo os mesmos dados disponibilizados pela DGPJ).

Como referimos nas notas metodológicas, a extração de dados relativos às pendências em cada ano através do SITAF não se revelou possível. No entanto, foi possível extrair o número de primeiras sentenças proferidas por ano, dados que apresentamos no Gráfico 26.

Gráfico 26 - Evolução do número de sentenças por área (2004-2016)



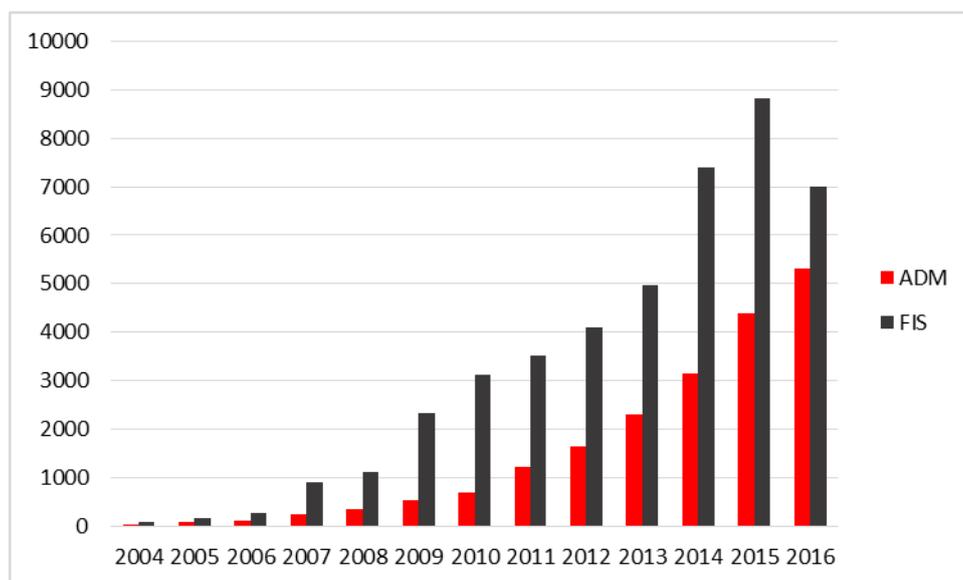
Fonte: SITAF

O número de sentenças proferidas registou um aumento progressivo até 2014, na área administrativa. É certo que é na área fiscal que o aumento se revelou mais expressivo, mas tal aumento deve-se, sobretudo, a dois fatores: criação de juízos liquidatários, desacelerando com a sua extinção em 2011; e, nos anos de 2015 e 2016, pela influência do número de sentenças em recursos de contraordenação entrados por ausência ou viciação de pagamento de taxas de portagem. É, por isso, fundamental desenvolver análises mais finas que permitam compreender os grandes números.

Não tendo sido possível retirar, com rigor, o número de pendências em cada ano, o SITAF permitiu-nos, no entanto, verificar os processos ativos a 31 de dezembro de 2016 que não constavam na lista de processos com sentença. Relativamente a esses processos procurámos identificar qual o ano da sua instauração em tribunal. É importante caracterizar a dinâmica dos processos que têm sentença, mas é igualmente fundamental conhecer essa dinâmica para os processos que permanecem pendentes.

O Gráfico 27 representa o ano de entrada dos processos que, em 31 de dezembro de 2016, se encontravam ativos e não constavam como tendo sido proferida qualquer sentença.

Gráfico 27 - Ano de entrada dos processos ativos, sem sentença, em 31/12/2016, por área



Fonte: SITAF

Em matéria fiscal, cerca de 26,3% dos processos ativos sem sentença, a 31 de dezembro de 2016, tinham dado entrada no tribunal há mais de cinco anos e, cerca de 5,8%, há mais de 8 anos. Por seu turno, na área administrativa, dos processos ativos e sem sentença, a 31 de dezembro de 2016, 16,5% tinham dado entrada no tribunal há mais de cinco anos e 4,2% há mais de 8 anos.

A morosidade é um problema, a sensação é a de que não se faz justiça (Ent. 114).

Os atrasos são generalizados. Tenho clientes desesperados, há vários anos, à espera de uma solução para os seus litígios (Ent. 177).

Aqueles dados mostram de forma impressionante o acumulado de processos pendentes que se foi gerando e que originam reações por parte dos cidadãos com processos a aguardar sentença.

Quase todos os dias nos vários tribunais recebo ofícios de queixas de cidadãos (Ent. 21).

A pressão também começa a sentir-se por parte dos advogados das partes. Começam a surgir diversos requerimentos a requerer a emissão de certidões para instrução de ações de responsabilidade civil contra o Estado, pela morosidade da justiça (Ent. 24).

Recebemos muitos telefonemas por dia de pessoas que perguntam sobre os processos... e temos de lhes responder..., para não ficar mal.... (Ent. 28).

Temos que nos pôr na pele das pessoas... Há pessoas que dizem que se vão matar.... (Ent. 29).

Apesar de tudo, para o estado em que as coisas estão, acho que se queixam pouco (Ent. 128).

Hoje em dia os cidadãos já fazem queixas acerca da morosidade dos processos, quer para o Conselho, quer diretamente nos processos (Ent. 113).

Os cidadãos têm toda a razão quando se queixam (Ent. 115).

Segundo nos foi relatado pelos entrevistados, a pressão exercida pelos cidadãos pode, por vezes, conduzir a uma priorização do processo em causa, que, por essa via, acaba por ser despachado.

É comum os advogados e as pessoas ligarem a reclamar dos atrasos dos processos. Nós informamos sempre o juiz quando existem reclamações. Na maioria dos casos estes processos ganham prioridade (Ent. 127).

Mais ainda se vier um ofício do CSTAF a perguntar pelo estado do processo (Ent. 126).

Temos muita gente a queixar-se para aqui dos atrasos. Quando vem um ofício do CSTAF, o processo lá mexe. Mas, quando são os advogados a fazer requerimentos às vezes é pior, porque tem que se fazer a cobrança do processo para juntar o papel, depois abrir conclusão... E o processo deixa de estar com conclusão aberta há não sei quanto tempo, para passar a ter conclusão aberta só desde esse dia... (Ent. 91).

Alguns entrevistados, no entanto, reforçam o investimento e esforço que foi realizado nos últimos anos para recuperação das pendências.

Os colegas fizeram um esforço muito considerável para adiantar os processos que deve ser reconhecido. Os cidadãos não se apercebem do esforço feito pelos juízes. Há participações de processos que apenas estão à espera de sentença há 1 ano. (Ent. 36).

Não se faz justiça ao metro (Ent. 34).

A resposta dos tribunais administrativos e fiscais

Mas, principalmente na área fiscal, os dados apresentados não mostram a totalidade da realidade. Como já se referiu, os processos entrados antes de 1 de janeiro de 2004 não foram registados no SITAF, não sendo tramitados no sistema informático. Esses processos, por consequência, não estão representados nos dados acima referidos. Segundo dados do CSTAF, em 31 de dezembro de 2014, ainda havia 173 processos administrativos antigos pendentes e 850 processos fiscais antigos pendentes, ou seja, processos que, na altura, tinham mais de dez anos. O trabalho de campo realizado permitiu constatar que ainda continuam a existir, pendentes nos tribunais portugueses em primeira instância, processos anteriores a 2004 sem sentença, isto é, processos que entraram nos tribunais seguramente há mais de 12 anos!

Há cerca de 180 processos antigos (Ent. 126).

Eu tive um processo de 1983. Existia um provimento no sentido de resolverem todos os processos antigos até dezembro de 2016. A nível dos processos antigos é comum depararmo-nos com situações em que as partes ou as testemunhas já faleceram (Ent. 138).

Estou cá desde 2013 e tenho processos que nunca me vieram ao gabinete. Recebi um processo dos anos 90 com três incidentes de habilitação de herdeiros (Ent. 142).

Nos 600 que cada um de nós tem há muito dos ditos processos antigos, embora os anteriores a 2004 já sejam raros. Os que são do período entre 2004 a 2009 ainda são muitos (Ent. 78).

Nós temos um acervo de processos que nem os conhecemos a todos. Em Novembro decidi o processo n.º 4/89... (Ent. 131)

Ainda tenho alguns processos de 2004, mas são muito residuais. São alguns que entretanto desceram para nova sentença (Ent. 162).

Por outro lado, alguns entrevistados evidenciam que a morosidade, relativamente àqueles processos, não é só da primeira instância.

Em regra, não é na primeira instância que os processos demoram. Ainda hoje remeti um e-mail para o IGFEJ a pedir alteração do sistema informático de um processo que baixou agora à primeira instância, mas que esteve no TCA mais ou menos uns cinco ou seis anos (Ent. 27).

Há processos que estão a descer dos tribunais superiores que nunca passaram antes pelos TAFs, de tão antigos que são (Ent. 128).

Há problemas de morosidade. Um processo dificilmente será julgado em menos de 3/5 anos. Se o recurso for diretamente para o STA, isto é, se o recurso for de matéria de direito, é mais rápido. Mas se for para o TCA não termina em menos de 5. O TCA Norte é o caso paradigmático da morosidade nesta jurisdição. Tenho lá recursos pendentes há 6/7 anos (Ent. 163).

Os indicadores e as perceções dos atores judiciais evidenciam um problema grave de volume de processos pendentes na jurisdição administrativa e fiscal, mais incidente na área fiscal. Este problema foi criado por fatores conjunturais, como já foi amplamente evidenciado e, como resulta da evolução dos processos entrados, tem menos a ver com as dinâmicas da procura. O problema e as circunstâncias que o geraram devem ter duas consequências. A primeira é que se exige a rápida adoção de medidas que permitam, pelo menos, a sua mitigação imediata. Os graves prejuízos que a morosidade na justiça administrativa e fiscal gera para cidadãos e empresas não pode permitir que esta situação permaneça. E também não pode esperar que a situação se vá resolvendo. É que se as pendências poderão ir baixando em processos mais antigos, vão-se acumulando em processos com data de entrada em anos mais recentes, o que terá o mesmo efeito gerador de morosidade. A segunda consequência é que essas medidas não podem ser medidas estruturais. A resolução de problemas conjunturais exige medidas igualmente conjunturais. As medidas estruturais, a tomar no âmbito desta jurisdição, devem ter como referência a dinâmica da procura efetiva destes tribunais e a procura suprimida que se quer fomentar. Mas, não o volume de processos acumulado por razões conjunturais.

2. A instabilidade dos quadros, a redistribuição dos processos e a ausência de bolsa de juízes

Uma das primeiras perplexidades com que nos confrontámos ao recolher os primeiros dados a partir do SITAF foi o número de vezes que o mesmo processo era redistribuído. O elevado número de redistribuições levou-nos a procurar perceber melhor em que contexto as redistribuições são realizadas e qual o efeito que essa prática gera nas rotinas dos tribunais. Um sinal desse impacto na prática dos tribunais decorre do facto de esta questão ter sido evidenciada, por parte dos entrevistados, de modo espontâneo ao longo das entrevistas, corroborando o que os dados retirados do SITAF mostram.

Há processos que são redistribuídos várias vezes enquanto aguardam sentença. Ou seja, são redistribuídos sem que entretanto haja qualquer tramitação. Isso também acontece quando os processos sobem em recurso. Quando um colega chega, por exemplo, são-nos retirados alguns processos para compor o acervo dele. A forma como chegamos aos processos que são redistribuídos é que é decidida casuisticamente. E depende muito dos colegas que estejam em causa (Ent. 158).

A redistribuição dos processos, quando existe, é feita por todos os juízes. Existem, inclusive, processos com 4 redistribuições, existindo até redistribuições entre as quais não se pratica qualquer ato. No fundo, este método beneficia aqueles que trabalham pouco ou não trabalham, pois recebem menos processos. Existiu um caso de um juiz que estava no administrativo e tinha uma pendência muito elevada. Decidiu mudar para o tributário e os seus processos foram redistribuídos pelos colegas. Um ano depois decidiu regressar ao administrativo e fez-se nova redistribuição. Desta forma foi muito beneficiado porque o seu volume de trabalho diminuiu significativamente (Ent. 124).

Nós quando contamos aos colegas o que acontece eles nem acreditam nisto (Ent. 129).

Já chegámos a ter 3 ou 4 redistribuições no mesmo ano. Os colegas que vêm dos tribunais judiciais têm um grande choque (Ent. 126).

Os processos andam a passear de uma unidade para a outra (Ent. 128).

O Quadro 24 mostra o número de redistribuições que os processos, que tiveram a sua última redistribuição nos anos 2011 a 2015, sofreram. Desses processos, 139.372 processos foram objeto de mais do que uma distribuição.

Quadro 24 - Número de redistribuições para os processos que tiveram a última distribuição entre o ano 2011 e o ano 2015

Número de redistribuições	2011	2012	2013	2014	2015	Total
1	4570	4467	5580	10027	16479	41123
2	7085	9451	13578	14173	17444	61731
3	2014	5852	9899	6798	4447	29010
4	863	4365	6085	4218	2309	17840
5	669	2494	3785	3503	1145	11596
6	381	1250	2789	2607	679	7706
7	365	565	1645	1520	762	4857
8	265	442	777	938	645	3067
9	260	124	418	354	306	1462
10	64	82	208	223	116	693
11	29	44	157	199	63	492
12	18	19	97	223	38	395
13	6	10	68	118	11	213
14	1	6	17	53	9	86
15	4	3	10	35	8	60
16	9	1	2	44	2	58
17	5	3	7	38	4	57
18	0	2	3	5	4	14
19	0	1	5	17	1	24
20	1	0	0	2	0	3
21	0	1	0	3	1	5
22	0	0	1	0	0	1
23	0	0	0	1	0	1
24	0	0	0	0	0	0
25	0	0	0	0	1	1
Total	16609	29182	45131	45099	44474	180495

Fonte: SITAF

Do conjunto de testemunhos dos atores judiciais entrevistados resulta que as redistribuições ocorrem ou ocorreram em determinado momento nas seguintes circunstâncias: a) sempre que entra ou sai um juiz do tribunal; b) para igualar os acervos de processos entre juízes; c) sempre que um juiz se ausenta por um período longo (não havendo uma regra de procedimento uniforme quanto a esta matéria em todos os tribunais, existindo situações em que ocorre a referida redistribuição e outras em que o juiz que se encontra, por exemplo, de baixa médica, continua a receber a distribuição normal, com exceção dos processos urgentes); d) relativamente aos processos entrados antes de 1 de janeiro de 2004; e) quando são recebidos juízes em regime de estágio.

Cada vez que sai um juiz ou entra um juiz há redistribuições (Ent. 201).

Quando vim para o administrativo, recebi processos de todos. Foi constituído um acervo e encontrado um número médio de processos a redistribuir (Ent. 196).

Em 2013, recebi, como acervo, a média de processos do tribunal. A distribuição é diferente da jurisdição comum. Havia poucos juízes e à medida que foram entrando juízes foram retirados os processos aos juízes que já estavam no tribunal e foram redistribuídos aos juízes que entraram. Em 2012 eram oito juízes e cada um recebeu 2000 processos. Nessa altura, os processos foram todos redistribuídos. Todos os magistrados foram colocados em igualdade de acervo (Ent. 178).

Eu já cá estava e, por isso, dei parte do meu acervo a quem entrou. Todos ficámos com o mesmo número de processos, portanto, houve igualdade de acervos (Ent. 181).

Neste tribunal entram e saem muitos magistrados. E, por isso, há muitas redistribuições (Ent. 167).

O processo de redistribuição tem em atenção o estado em que o processo se encontra, razões de igualdade na distribuição pelos juízes (por orientação do juiz presidente), a espécie e o ano. Não é como acontece nos tribunais comuns, em que o juiz que entra fica com os processos do juiz que sai. Aqui, junta-se tudo e faz-se uma redistribuição por todos os juízes (Ent. 125).

Há uma grande preocupação neste tribunal com o nivelamento dos processos entre os magistrados. Para as redistribuições (por exemplo, quando sai um juiz e entra outro para o seu lugar), faz-se a média dos processos pendentes e vai-se buscar à unidade orgânica os processos para serem atribuídos, mas se faltarem podem ir buscar a outra unidade orgânica. Se o número de processos com que fica for superior à média, o excesso ou é redistribuído por outros juízes ou pode não entrar na distribuição normal por um período de 2 ou 3 meses (Ent. 126).

Existe um provimento do juiz presidente que estabelece que uma ausência superior a 30 dias determina a redistribuição dos processos urgentes e uma ausência superior a 3 meses a redistribuição dos demais (Ent. 100).

Existiram três redistribuições principais: acertos por força de erro de distribuição feito pelo SITAF; destacamentos de colegas; processos antigos. Para além disto, também há as situações de licença de parentalidade e baixa médica (Ent. 109).

Sempre que é feita a redistribuição, não se recebe um determinado acervo, mas antes juntam-se todos os processos e faz-se uma nova distribuição equitativa pelos colegas (Ent. 110).

As redistribuições são por tudo. Porque entra um juiz novo. Porque sai um juiz. Porque um está de baixa prolongada, porque entram estagiários. Os juízes estagiários recebem processos para ao fim de 6 meses regressarem aos respetivos titulares (Ent. 93).

A forma como é feita depende de cada caso em concreto. O Juiz Presidente é que decide qual a melhor a forma em cada caso. Desde 2004, já houve 3 grandes redistribuições (Ent. 160).

A redistribuição para reequilibrar o acervo de processos entre juízes, é uma solução que não é bem acolhida por alguns juízes, que enfatizam os efeitos nocivos dessa medida.

As redistribuições são contraproducentes e não fazem sentido. É a pior coisa que nos pode acontecer (Ent. 131).

Passamos a ser responsáveis por coisas que nos aparecem de repente e que não conhecemos. Já me deparou com situações em que um processo foi objeto de 3 ou 4 redistribuições nas quais não foi escrita nenhuma linha. Estes tribunais têm atrasos malucos... (Ent. 133).

As redistribuições são perniciosas, nunca sabemos exatamente quantos processos recebemos, porque recebemos processos em diferentes situações, até recebemos processos findos estatisticamente. Redistribui-se para igualar acervos. Mas, isso subverte o trabalho de cada um, por isso, neste momento não queremos que os processos voltem a ser redistribuídos. (Ent. 181).

É difícil organizar o tempo, pois não sabemos nunca com o que podemos contar (Ent. 107).

Quando falo de instabilidade refiro-me à redistribuição. Um processo não pode andar de mão em mão. Não podemos sempre andar a receber processos uns dos outros. Esta situação é geradora de ineficiência (Ent. 80).

É muito complicado substituímos os nossos colegas. Eu vou entrar num processo a meio. Não sei o que é que se passa. Há casos em que tenho que ouvir cassetes. Ainda na semana passada estava a ouvir cassetes de há 1, 2,

A resposta dos tribunais administrativos e fiscais

3 anos atrás para dar a sentença, de um julgamento que foi feito em 2012 e a conclusão só foi aberta em junho de 2016. Esta situação é geradora de ineficiência (Ent. 5).

A instabilidade gerada pelas redistribuições é também, de forma preponderante, sentida nas unidades orgânicas. Segundo os funcionários judiciais entrevistados, esta prática gera um aumento extraordinário da sua carga de trabalho, obrigando, por um lado, à execução de um conjunto de atos que não são disponibilizados de forma automática por parte do SITAF e, por outro, a uma readaptação do espaço da própria unidade orgânica ao novo volume processual.

As redistribuições implicam muito trabalho para nós (Ent. 167).

As redistribuições acontecem com frequência e dão-nos muito trabalho. Quando entram estagiários também temos este trabalho com os processos que lhe são atribuídos. E voltamos a ter quando trocam de área (Ent. 170).

No administrativo acontece o mesmo. Isto dá muito trabalho à unidade (Ent. 167).

Nas regras de redistribuição daquele provimento que a colega falou também havia a regra de que os processos em que o juiz tivesse produzido prova ficavam com esse mesmo juiz. Então tínhamos que tirar o seguinte. Isto implica que se veja o estado do processo. E que, depois, se encontrem os processos nos gabinetes. A distribuição pelos estagiários também dá trabalho porque mudam de matéria a meio do estágio (Ent. 171).

O que era mesmo importante era deixar de haver redistribuições com tanta frequência. Consomem muito tempo e gastam dinheiro e papel. Por outro lado, causam um problema ao nível da adaptação da unidade orgânica ao espaço físico, pois estão sempre a mudar as coisas. Se tenho 2.000 processos e, de repente, recebo mais 400, fica complicado (Ent. 128).

As listas das redistribuições dão muito trabalho às secções. É uma autêntica loucura. Às vezes paramos vários dias só para fazermos as redistribuições (Ent. 97).

As redistribuições têm também o efeito pernicioso, como acima já foi evidenciado, de gerar alguma resistência por parte do juiz que recebe o processo, principalmente se o processo tiver alguma complexidade, se já tiver tido uma

tramitação longa e se já tiver prova produzida, que o juiz vai ter que ouvir, fazendo com que esses processos acabem por ter uma tramitação mais lenta e, muitas vezes, que fiquem a aguardar por nova redistribuição. Na verdade, consultámos processos que durante um largo período de tempo apenas circularam entre redistribuições.

Como o juiz não conhece tão bem os processos que lhe são redistribuídos, é provável que dê prioridade aos processos urgentes e mais fáceis, ficando os outros encostados (Ent. 126).

Há processos com mais de 4 folhas seguidas de redistribuição, sem um único despacho (Ent. 129).

Já fiz 6 ou 7 capas diferentes para o mesmo processo por força das várias redistribuições (Ent. 128).

Tenho processos com muitas redistribuições. Alguns passaram pelas mãos de 5/6 juízes (Ent. 108).

Há juízes que recebem processos e que nem um visto fizeram no processo. Iam dando prioridade aos processos novos e nem nunca abriram um processo dos antigos. Os antigos ficavam sempre para último lugar. Os antigos ficam ali encostados à espera de melhores dias. Também são a problemas muito complexos, que exigem tempo para serem resolvidos (Ent. 98).

Alguns entrevistados referem que o problema se resolveria com a criação de uma bolsa de juízes.

A redistribuição é horrível, mas é feita porque há um problema de falta de estabilidade dos quadros. E está também relacionada com a questão da bolsa (Ent. 202).

O ETAF prevê, no n.º 1 do artigo 63.º, a criação de um quadro complementar de juízes para destacamento nos TAF, quando “se verifique uma das seguintes circunstâncias e o período de tempo previsível da sua duração, conjugado com o volume de serviço, desaconselhem o recurso ao regime de substituição ou o alargamento do quadro do tribunal: a) Falta ou impedimento de titular do tribunal ou vacatura do lugar; b) Necessidade pontual de reforço do número de juízes no tribunal para acorrer a acréscimo temporário de serviço”.

A resposta dos tribunais administrativos e fiscais

Esta é uma ferramenta de gestão processual há muita reclamada pelo CSTAF. Já no seu Relatório de 2007, referente aos anos de 2004, 2005 e 2006, o CSTAF dá conta da essencialidade de tal medida porque iria permitir “melhorar o funcionamento e a capacidade de resposta dos TAF”, reclamando ser esta uma “medida a promover prioritariamente pelo Ministério da Justiça, já que permitirá obter benefícios expressivos em termos de capacidade de resposta global da Justiça Administrativa” (CSTAF, 2007:184). Esta posição é partilhada pela maioria dos entrevistados, que defendem essa solução para responder, essencialmente, a duas situações: à resolução das pendências e à substituição de juízes ausentes por baixa médica ou licença de parentalidade.

Outro problema grave é não existir bolsa de juízes (Ent. 81).

Acho que é essencial a constituição de uma bolsa de juízes, porque se conseguirmos resolver o que está para trás, acho que conseguimos criar estabilidade. Em algumas situações, as coisas estão tão complicadas que se não se distribuir por 1 ou 2 juízes a coisa não vai lá (Ent. 4).

Eu tive 5 juízas de licença de parentalidade. Não tive ninguém para as substituir. (Ent. 21).

Não existe uma bolsa de juízes para casos de saúde ou licença de maternidade. Nestas situações, a distribuição fica parada, os processos são redistribuídos e conclusos aos colegas e ficam parados quando estejam à espera de sentença (Ent. 35).

Devia existir uma bolsa de juízes. É desumano voltar-se de uma baixa médica e ter-se o gabinete atulhado de processos (Ent. 99).

No que se refere às licenças de parentalidade, já houve situações em que se suspendeu a distribuição e outras em que se continuou a receber processos na mesma (Ent. 100).

A inexistência de bolsa de juízes faz com que não possa ser feito um planeamento anual do trabalho, de forma a ser possível calendarizar a decisão dos processos mais antigos e resolver os processos mais urgentes. As situações de baixa médica/licença de parentalidade fazem com que os processos urgentes estejam constantemente a ser redistribuídos e o trabalho esteja em permanente mudança (Ent. 110).

Quando regresssei ao tribunal, após a baixa médica/licença de parentalidade, fiquei muito desanimada e "só me apetecia chorar". É uma clara violação ao direito constitucionalmente garantido da licença de parentalidade ter que fazer o trabalho correspondente a esse período. A necessidade da existência de uma bolsa de juízes é cada vez maior (Ent. 106).

É penoso para quem vai e para quem fica, pois quem fica passa a ter os processos urgentes dos colegas (Ent. 110).

Eu estive de baixa um mês e quando regresssei tinha 260 processos para expediente no gabinete. Nem conseguia lá entrar. É de uma pessoa ficar louca mal regressa ao trabalho (Ent. 131).

As frequentes redistribuições, que também são induzidas pela morosidade processual - quanto mais tempo o processo está pendente mais probabilidades tem de ser redistribuído - geram, assim, instabilidade em todo tribunal, desde as unidades orgânicas até ao próprio juiz que, pouco familiarizado com os novos processos, terá mais dificuldade na gestão e controlo do seu trabalho. No que respeita a esta questão, é preciso distinguir duas situações, a exigirem soluções que podem ser diferenciadas. Uma, que decorre da escassez de recursos humanos, já evidenciada, e que determina, em caso de ausência prolongada de um juiz, que os processos que lhe estavam distribuídos fiquem parados ou sejam redistribuídos a outro juiz, com as consequências acima referidas. A outra, embora esteja também relacionada com a primeira não se esgota nela, é também induzida pelo modelo de gestão processual do tribunal. E, neste âmbito, podemos constatar que, não só não há práticas uniformes, como também não parece existir, no quadro dos órgãos com competências gestionárias, reflexão consistente sobre o modelo mais eficiente para responder a estas situações. O facto de a colocação dos juízes ser no tribunal e não na unidade orgânica não pode obstar à procura de soluções de gestão processual mais eficientes. O reforço próximo do quadro de magistrados, a orientação para aplicação da lei, na área fiscal, determinando que o juiz que presidiu à audição de prova dê a sentença, e um outro modelo de gestão de uma parte do acervo de pendências irão permitir encontrar soluções mais eficientes e mais transparentes.

3. A Área Fiscal

Apesar da existência de razões comuns à área administrativa e à área fiscal, que determinam o crescimento das pendências em tribunal e da morosidade na resolução dos processos, cada jurisdição apresenta singularidades que foram focadas ao longo do desenvolvimento do trabalho de campo e que aconselham à sua consideração separada.

À semelhança do que se verificou, na parte anterior, relativamente ao peso relativo de cada espécie no total de processos entrados, na área fiscal a espécie que apresenta um peso relativo superior no número de sentenças proferidas, entre 2004 e 2016, é a correspondente ao processo de oposição (31,6%), seguida do processo de impugnação (23,6%). O peso relativo das sentenças proferidas segue, assim, como seria expectável, o peso relativo dos processos entrados por ano. Isto é, as espécies onde são produzidas mais sentenças, são as espécies onde há mais entrada de processos.

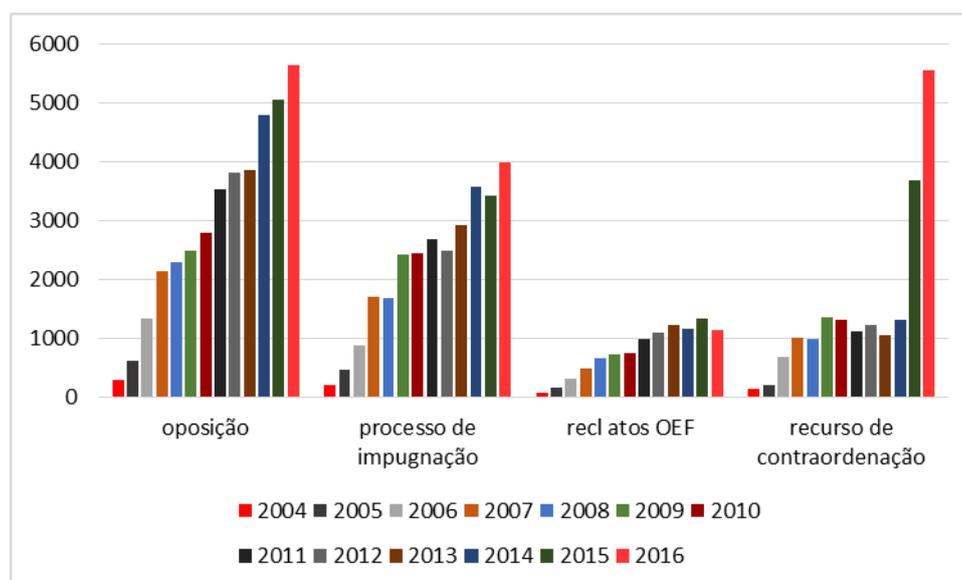
Quadro 25 - Peso relativo das sentenças proferidas por espécie (2004-2016)

Espécies	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total
ação administrativa	3,1%	2,5%	1,6%	1,5%	1,2%	1,1%	1,2%	1,4%	1,8%	2,2%	2,6%	2,2%	2,1%	1,8%
derrogação de sigilo bancário	1,1%	1,2%	2,5%	0,5%	0,4%	0,2%	0,1%	0,1%	0,3%	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%	0,3%
embargos de terceiro	1,2%	1,9%	2,2%	2,2%	2,7%	2,5%	2,1%	2,4%	1,8%	1,8%	1,9%	1,1%	1,0%	1,8%
execução de julgados	0,5%	0,9%	0,5%	0,4%	0,5%	0,5%	0,6%	0,8%	0,6%	0,9%	0,8%	1,0%	1,1%	0,8%
intimação para comportamento	1,1%	2,2%	1,0%	0,6%	0,3%	0,3%	0,4%	0,4%	0,5%	0,5%	0,6%	0,5%	0,3%	0,5%
oposição	29,7%	30,9%	28,6%	29,2%	29,5%	24,3%	26,0%	30,3%	36,2%	35,8%	38,3%	33,2%	31,4%	31,6%
outros incid exec fiscal	0,6%	0,5%	0,6%	0,6%	0,9%	1,5%	1,8%	1,7%	1,6%	1,1%	1,5%	1,2%	1,0%	1,3%
Outros meios proc acessórios	2,5%	2,1%	2,7%	1,3%	1,0%	0,5%	0,7%	0,8%	1,1%	0,7%	0,5%	0,6%	0,3%	0,8%
outros processos	2,5%	1,9%	1,9%	2,4%	1,9%	1,9%	1,8%	2,2%	1,7%	2,6%	2,5%	3,3%	2,1%	2,3%
outros processos urgentes	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,4%	0,1%
processo de impugnação	20,9%	23,2%	19,0%	23,3%	21,7%	23,8%	22,6%	23,1%	23,6%	27,2%	28,5%	22,5%	22,2%	23,6%
processos cautelares	1,5%	3,9%	2,3%	1,4%	0,8%	0,7%	0,8%	0,8%	1,2%	1,2%	0,9%	0,5%	0,3%	0,9%
recl atos OEF	7,0%	7,8%	6,7%	6,6%	8,5%	7,0%	6,9%	8,5%	10,4%	11,5%	9,3%	8,8%	6,4%	8,3%
recurso de contraordenação	14,9%	10,4%	14,6%	13,8%	12,7%	13,3%	12,2%	9,6%	11,7%	9,9%	10,4%	24,2%	31,0%	16,1%
verif e grad de créditos	13,5%	10,6%	15,9%	16,4%	17,8%	22,2%	22,7%	17,9%	7,4%	4,5%	2,0%	0,6%	0,3%	9,9%
Total	100,0%													

Fonte: SITAF

Mas, numa análise mais fina, se compararmos a evolução do número de sentenças proferidas nas quatro espécies mais representativas, com a evolução do número de processos entrados nessas mesmas espécies, já é possível assinalar diferenças significativas. Assim, ao passo que a curva das sentenças proferidas em reclamações de atos do órgão de execução fiscal e em recursos de contraordenação acompanha a descrita para os processos entrados dessa espécie (cf. Gráfico 9), as sentenças nos processos de oposição e de impugnação apresentam uma curva de crescimento mais acentuada do que a registada para os processos entrados dessa espécie, o que indicia um investimento na resolução deste tipo de ações.

Gráfico 28 - Evolução do número de sentenças proferidas nas 4 espécies mais representativas (2004-2016)



Fonte: SITAF

Para se compreender melhor a evolução do desempenho funcional dos tribunais faz sentido que se evidencie a evolução das durações dos processos fiscais ao longo dos anos. Como resulta do Quadro 26, à medida que se foi avançando nos anos, por efeito da acumulação de processos, o peso relativo dos processos com durações nas classes superiores foi progressivamente aumentando. Em 2009, ao fim de seis anos da entrada em vigor da reforma, 20% dos processos com sentença tiveram uma duração entre 3 e 5 anos. A partir do ano seguinte – 2010 – o peso relativo dos processos com sentença que tiveram uma duração superior a 5 anos ultrapassa os 10%.

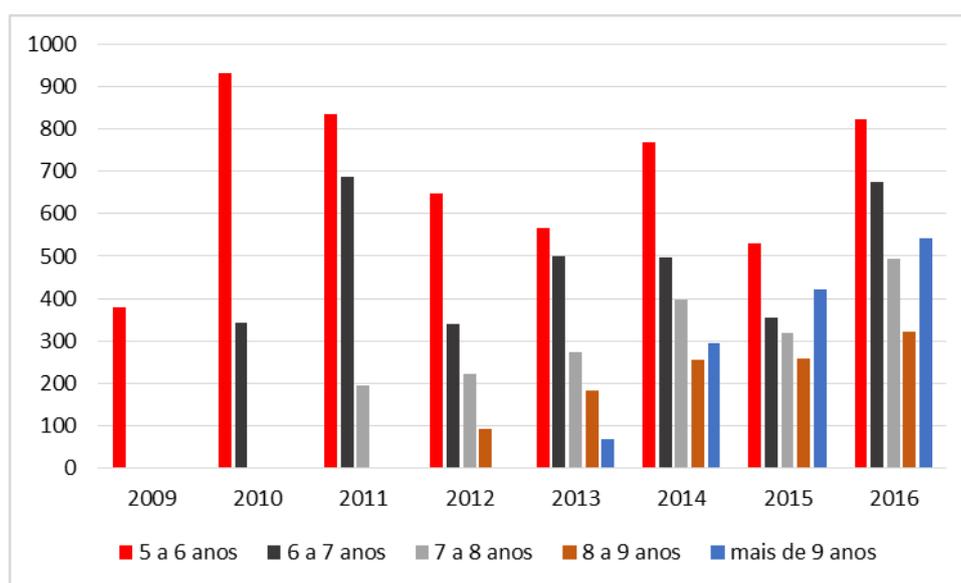
Quadro 26 - Duração dos processos em que foi proferida sentença, por classes (2004-2016)

Duração	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total
até 3 meses	68,2%	39,8%	28,5%	20,4%	23,4%	18,0%	21,7%	14,8%	24,8%	17,3%	19,0%	23,7%	14,4%	20,4%
de 3 a 6 meses	17,5%	14,2%	13,9%	10,7%	9,7%	10,8%	11,3%	9,5%	9,7%	9,9%	10,3%	16,7%	11,2%	11,4%
de 6 a 9 meses	11,3%	13,3%	10,4%	9,6%	7,0%	7,9%	7,7%	7,6%	5,8%	6,3%	6,9%	11,5%	8,4%	8,2%
de 9 a 12 meses	3,0%	12,6%	7,8%	9,0%	5,9%	6,8%	6,0%	6,6%	4,4%	4,5%	4,9%	7,4%	8,8%	6,7%
de 12 a 18 meses	0,0%	16,6%	15,0%	14,7%	11,1%	10,1%	9,0%	10,0%	7,3%	7,0%	6,9%	6,7%	14,2%	9,9%
de 18 meses a 2 anos	0,0%	3,5%	12,5%	10,9%	10,2%	7,7%	7,1%	8,9%	6,3%	7,2%	5,7%	4,7%	7,9%	7,4%
de 2 a 3 anos	0,0%	0,0%	12,0%	17,4%	14,7%	14,8%	9,2%	11,5%	11,9%	14,8%	10,2%	6,4%	8,6%	11,0%
de 3 a 5 anos	0,0%	0,0%	0,0%	7,2%	17,8%	20,0%	16,2%	16,3%	17,4%	18,3%	18,5%	10,7%	10,6%	14,1%
mais de 5 anos	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	3,9%	11,9%	14,8%	12,4%	14,8%	17,7%	12,4%	15,9%	10,9%
Total	100,0%													

Fonte: SITAF

O aumento do número de processos com sentença, situados nas classes de duração mais longa, é mais impressionante quando analisamos a evolução do número de processos com sentença com mais de 5 anos. A partir de 2013, aumenta o peso das sentenças proferidas nos processos instaurados há mais de 9 anos. O decurso do tempo, aliado à morosidade dos tribunais, faz aumentar o número de processos nestas condições. É sintomático desta realidade que, em 2016, cerca de 16% dos processos em que foi proferida sentença já tivessem entrado nos tribunais há mais de 5 anos. Este indicador pode ter duas leituras: por um lado, evidencia a morosidade processual; por outro, pode ser também lido como uma maior pró-atividade dos tribunais que, seguindo orientações dos órgãos de gestão, procuram dar resposta àqueles processos.

Gráfico 29 - Processos em que foi proferida sentença, com data de entrada há mais de 5 anos (2009-2016)



Fonte: SITAF

A resposta dos tribunais administrativos e fiscais

Os dois últimos gráficos evidenciam a perceção de vários atores judiciais entrevistados: uma certa tendência para a concentração das decisões (produção de sentenças) nos extremos das classes de durações. Ou seja, há um aumento do peso relativo dos processos com sentença com duração superior a cinco anos (e dentro desta, com durações superiores a 7 anos), em simultâneo, com um peso relativo elevado dos processos em que foi proferida sentença com duração até 6 meses. Para melhor compreender esta realidade, é importante conhecer o modo como terminam os processos, dado que recolhemos através da consulta à amostra de processos selecionada.

Do total de 2.096 processos fiscais consultados entrados, entre 2010 e 2015, 63,98% tinham já uma primeira decisão. Com algumas discrepâncias por tribunal, com exceção do Tribunal Administrativo e Fiscal de Castelo Branco, todos os restantes tribunais apresentavam uma taxa de resolução dos processos da amostra superior a 50%, o que também indicia maior investimento em processos entrados mais recentemente.

Quadro 27 - Peso relativo dos processos com decisão por tribunal (amostra)

Tribunal	% processos com decisão
Almada	61,97%
Aveiro	70,19%
Beja	86,00%
Braga	72,73%
Castelo Branco	41,51%
Coimbra	69,62%
Funchal	66,00%
Leiria	64,63%
Lisboa	53,58%
Loulé	86,25%
Mirandela	70,00%
Penafiel	85,59%
Ponta Delgada	58,00%
Porto	57,91%
Sintra	58,51%
Viseu	61,90%
Total	63,98%

Fonte: OPJ

À semelhança do verificado nos dados retirados a partir do SITAF, em cerca de 41% do total de processos com decisão da amostra de processos, a duração entre a data de entrada do processo em tribunal e a prolação da decisão foi inferior a 6 meses. O

significativo peso relativo dos processos com decisão da amostra de processos e a sua concentração na classe de duração mais baixa, corroborando os dados recolhidos a partir do SITAF, constituiu mais um fator de validação da representatividade da amostra construída, que permite a extrapolação dos resultados obtidos, quanto aos fundamentos das decisões, para o universo dos processos dos tribunais tributários.

Quadro 28 - Duração dos processos com decisão, por classes (amostra – processos entrados entre 2010-2015)

Tribunal	até 6 meses	6 meses a 1 ano	1 a 2 anos	2 a 3 anos	mais de 3 anos	Total
Almada	28,41%	30,68%	23,86%	9,09%	7,95%	100,00%
Aveiro	41,10%	21,92%	15,07%	10,96%	10,96%	100,00%
Beja	30,23%	18,60%	23,26%	13,95%	13,95%	100,00%
Braga	57,50%	18,13%	17,50%	3,75%	3,13%	100,00%
Castelo Branco	59,09%	22,73%	9,09%	4,55%	4,55%	100,00%
Coimbra	32,73%	38,18%	20,00%	7,27%	1,82%	100,00%
Funchal	30,30%	21,21%	21,21%	6,06%	21,21%	100,00%
Leiria	35,79%	22,11%	28,42%	7,37%	6,32%	100,00%
Lisboa	41,01%	16,59%	18,89%	11,98%	11,52%	100,00%
Loulé	37,68%	26,09%	20,29%	11,59%	4,35%	100,00%
Mirandela	45,71%	8,57%	14,29%	17,14%	14,29%	100,00%
Penafiel	55,45%	14,85%	14,85%	4,95%	9,90%	100,00%
Ponta Delgada	48,28%	13,79%	20,69%	10,34%	6,90%	100,00%
Porto	33,14%	16,86%	17,44%	15,70%	16,86%	100,00%
Sintra	31,82%	22,73%	25,45%	6,36%	13,64%	100,00%
Viseu	51,28%	28,21%	7,69%	7,69%	5,13%	100,00%
Total	40,87%	20,51%	19,31%	9,47%	9,84%	100,00%

Fonte: OPJ

Os quadros seguintes representam, respetivamente, os fundamentos das decisões e das sentenças de improcedência por tribunal.

A resposta dos tribunais administrativos e fiscais

Quadro 29 - Fundamentos das decisões por tribunal (amostra)

Fundamento da decisão	Almada	Aveiro	Beja	Braga	Castelo Branco	Coimbra	Funchal	Leiria	Lisboa	Loulé	Mirandela	Penafiel	Ponta Delgada	Porto	Sintra	Viseu	Total
apensação	0,0%	1,4%	0,0%	11,9%	0,0%	3,6%	9,1%	2,1%	0,0%	5,8%	0,0%	28,7%	6,9%	0,0%	0,0%	12,8%	5,0%
convolação	0,0%	0,0%	2,3%	0,6%	0,0%	0,0%	0,0%	1,1%	0,5%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,6%	1,8%	0,0%	0,5%
duplicação de processos de extinção por inutilidade	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,5%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%
improcedência	9,1%	9,6%	7,0%	8,8%	18,2%	18,2%	3,0%	17,9%	15,7%	8,7%	2,9%	7,9%	17,2%	12,8%	10,0%	10,3%	11,6%
procedência	27,3%	50,7%	46,5%	29,4%	68,2%	34,5%	36,4%	27,4%	37,3%	34,8%	37,1%	41,6%	48,3%	45,3%	52,7%	51,3%	39,5%
remessa à EE	61,4%	38,4%	37,2%	46,3%	13,6%	36,4%	45,5%	46,3%	43,8%	50,7%	54,3%	21,8%	27,6%	40,1%	34,5%	25,6%	41,0%
remessa a outro trib na sequência da extinção da EE	2,3%	0,0%	7,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	5,7%	0,0%	0,0%	0,0%	0,9%	0,0%	0,6%
remessa ao OEF na	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	1,4%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,6%	0,0%	0,0%	0,3%
Total	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,5%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,6%	0,0%	0,0%	0,1%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Quadro 30 - Fundamentos das sentenças de improcedência (amostra)

Fundamentos da improcedência	Almada	Aveiro	Beja	Braga	Castelo Branco	Coimbra	Funchal	Leiria	Lisboa	Loulé	Mirandela	Penafiel	Ponta Delgada	Porto	Sintra	Viseu	Total
absolvição da instância	4,2%	16,2%	10,0%	23,4%	20,0%	5,3%	0,0%	23,1%	3,7%	4,2%	23,1%	14,3%	7,1%	20,5%	6,9%	20,0%	12,8%
absolvição do pedido	45,8%	37,8%	50,0%	46,8%	0,0%	36,8%	33,3%	38,5%	37,0%	66,7%	23,1%	45,2%	35,7%	47,4%	24,1%	35,0%	39,4%
caducidade do direito de ação	0,0%	8,1%	30,0%	8,5%	26,7%	10,5%	8,3%	7,7%	7,4%	0,0%	7,7%	7,1%	21,4%	6,4%	13,8%	0,0%	9,1%
coligação ilegal de autores	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	8,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	1,7%	5,0%	0,6%
cumulação ilegal	0,0%	2,7%	0,0%	4,3%	13,3%	5,3%	0,0%	7,7%	3,7%	0,0%	0,0%	4,8%	0,0%	1,3%	0,0%	0,0%	2,6%
deserção da instância	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	5,3%	0,0%	0,0%	1,2%	8,3%	0,0%	2,4%	7,1%	0,0%	3,4%	0,0%	1,5%
desistência da instância	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	1,2%	0,0%	0,0%	4,8%	0,0%	0,0%	3,4%	5,0%	1,1%
desistência do pedido	0,0%	5,4%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	11,5%	2,5%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	3,4%	15,0%	2,3%
ilegitimidade ativa	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	8,3%	0,0%	1,2%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,4%
inadequação de meio processual utilizado	12,5%	10,8%	5,0%	10,6%	20,0%	21,1%	8,3%	3,8%	16,0%	8,3%	23,1%	7,1%	7,1%	6,4%	12,1%	10,0%	10,9%
incompetência material	0,0%	0,0%	0,0%	2,1%	0,0%	0,0%	8,3%	3,8%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	1,7%	0,0%	0,8%
incompetência territorial	12,5%	10,8%	5,0%	2,1%	0,0%	5,3%	8,3%	3,8%	17,3%	0,0%	0,0%	7,1%	0,0%	14,1%	3,4%	0,0%	7,9%
indeferimento liminar	20,8%	8,1%	0,0%	0,0%	13,3%	5,3%	8,3%	0,0%	4,9%	12,5%	15,4%	7,1%	21,4%	1,3%	24,1%	10,0%	8,3%
ineptidão da petição inicial	4,2%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	5,3%	0,0%	0,0%	2,5%	0,0%	7,7%	0,0%	0,0%	1,3%	1,7%	0,0%	1,3%
litispendência	0,0%	0,0%	0,0%	2,1%	6,7%	0,0%	8,3%	0,0%	1,2%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	1,3%	0,0%	0,0%	0,9%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: OPJ

Como resulta dos quadros, 18,5% dos processos da amostra obtiveram uma decisão que não contende com o mérito da causa, seja pela ordenação da apensação do processo a um outro (5%) que ocorreu maioritariamente com os recursos de contraordenação; pela convolação do processo numa outra forma processual (0,5%); pela anulação do processo dada a duplicação do mesmo (0,1%)¹⁴³; pela extinção por inutilidade superveniente da lide (11,6%), incluindo-se aqui, quer as situações em que a administração vem revogar o ato impugnado quer as situações em que o contribuinte paga voluntariamente o tributo em fase de execução; pela remessa à equipa extraordinária de juízes tributários criada pela Lei n.º 59/2011, de 28 de novembro, e pela deliberação do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais de 14 de dezembro de 2011 (0,6%) ou pelo regresso desses processos aos seus tribunais de origem na sequência da extinção das equipas extraordinárias (0,3%); seja pela remessa do processo ao órgão de execução fiscal (1,3%) por o requerimento inicial ter entrado erradamente no tribunal administrativo e fiscal e não naquele órgão; ou, no caso das ações de verificação e graduação de créditos, por efeito da alteração legislativa já mencionada que devolveu essa competência ao órgão de execução fiscal.

Do total dos processos da amostra com decisão, 4,1% tiveram uma sentença de procedência. Como vimos no ponto anterior, a esmagadora maioria das ações propostas em matéria fiscal tem os contribuintes como autores, o que significa que aquela percentagem se reporta, essencialmente, a ganhos de causa por parte dos contribuintes. O peso relativo do número de sentenças de improcedência é quase equivalente, correspondendo a 39,5% do total de processos com decisão da amostra. Não obstante, apenas em 39,4% destas sentenças de improcedência foi apreciado o mérito da questão. Dentro do universo de sentenças de improcedência, o peso relativo das sentenças de forma é expressivo, particularmente as de absolvição da instância, que correspondem a 12,8% do total de sentenças de improcedência e que se reportam

¹⁴³ Recorde-se que na construção da amostra não foram considerados os processos em estado de "inválido" ou "interrompido", por se ter constatado tratar-se, as mais das vezes, de processos que foram erradamente distribuídos e duplicados na sequência da apresentação da mesma petição inicial por várias vias (SITAF, email, correio, etc). Ainda assim, na amostra, foi selecionado um processo em que aquela duplicação não foi detetada logo de início e em que houve intervenção judicial no sentido de determinar a anulação do processado por existir já um outro processo a correr com base na mesma petição inicial.

a casos de omissão de pagamento de taxa de justiça ou de irregularidade ou falta de mandato. Esta situação foi evidenciada nas perceções dos atores judiciais, em especial dos funcionários, em vários tribunais. Atribui-se, em parte, ao facto de a administração fiscal não explicar aos contribuintes a necessidade de pagamento de taxa de justiça. Porque implica custos para os tribunais e para os contribuintes é importante que se desenvolvam as articulações necessárias com a autoridade tributária para atenuar esse efeito. São situações que ocorrem, como veremos, maioritariamente nos processos de oposição e também devem ser lidas como sintoma da limitação de acesso ao direito e aos tribunais. As sentenças de improcedência, por inadequação do meio processual utilizado, correspondem a 10,9% do total de sentenças de improcedência e as que declaram a caducidade do direito de ação correspondem a 9,1%.

A expressividade das decisões de mera forma ajuda a melhor compreender a manutenção de níveis elevados de processos com sentenças proferidas até 6 meses, após a entrada da respetiva ação. Os pesos relativos mais significativos nos extremos de classes de durações – nas durações até 6 meses e nas durações com mais de cinco anos – corresponde à perceção dos atores judiciais entrevistados: a tentativa de proferir sentenças em processos mais antigos, tendencialmente mais complexos e, portanto, mais morosos, seguindo orientações dos órgãos de gestão, mas também a preocupação em produzir determinado número de sentenças por mês, que os juízes consideram ser-lhes exigível. Na gestão entre as diversas prioridades, as definidas pela lei e recomendadas pelo CSTAF¹⁴⁴, para a resolução dos processos e as obrigações que os juízes assimilaram como sendo-lhes exigíveis para alcançarem uma avaliação positiva, por parte da inspeção, os processos mais antigos acabam por ser prejudicados.

Há determinadas orientações do CSTAF sobre as prioridades de andamento dos processos: os processos mais antigos, os processos com produção de prova realizada há mais tempo, no tributário, as impugnações com processos crime conexos; os processos dos milhões... (Ent. 4).

¹⁴⁴ Veja-se, a título de exemplo, a deliberação do CSTAF de 11 de maio de 2011, sobre os processos de valor superior a 1 milhão de euros; a deliberação do CSTAF de 11 de fevereiro de 2014, relativamente aos processos mais antigos e de maior grau de complexidade; a deliberação do CSTAF de 3 de março de 2015, relativamente aos processos fiscais que possuam conexão com processos crime que se encontrem suspensos a aguardar decisão dos TAF.

Nós temos 4 prioridades: 1) os processos urgentes que vêm na lei; 2) os processos que têm associados processos crime que estão suspensos à espera da decisão do processo fiscal; 3) os processos dos milhões; 4) os processos mais antigos. Estas prioridades seriam cumpridas integralmente se não tivéssemos a pressão mensal dos números. Os que ficam prejudicados são os mais antigos (Ent. 19).

Tendencialmente, [os processo mais antigos] são processos mais complexos, mais chatos. E o que aconteceu é que estes processos foram ficando para trás. A verdade é que nenhum de nós tem a garantia que um inspetor vai ter em conta que trabalhamos os processos mais antigos e que, por isso, não conseguimos terminar tantos processo como seria exetável. Eu não sei se o inspetor não vai apenas olhar para os números. Isto é, ao sentirmo-nos obrigados a produzir determinado número de decisões não podemos dar a prioridade que o despacho refere aos processos mais antigos. Se não, não conseguimos preencher os objetivos. Tudo isto é pernicioso. Eu pego num processo de 2015 e não o acho antigo. Mas já tem dois anos (Ent. 60).

Dediquei-me aos processos antigos. Neste momento tenho 16 processos de 2011. Quando me for embora vou deixar processos com 5/6 anos. Tento fazer os mais antigos. Mas, também tenho que me preocupar com os números (Ent. 54).

Nós temos simultaneamente que dar prioridade aos processos urgentes, prioritários, etc. Temos muitas prioridades que prejudicam a prioridade de acabar os processos mais antigos. A somar a toda esta gestão, ainda temos a preocupação com a estatística (Ent. 181).

A pressão revelada pelos juízes para proferirem certo número de sentenças por mês e o receio que números baixos de sentenças proferidas por mês afete a sua avaliação foram duas dimensões que emergiram em todas as entrevistas em todos os tribunais. O momento de avaliação, por parte da inspeção, mostrou-se decisivo para a forma como o juiz gere a produção do seu trabalho. Mais do que as prioridades estabelecidas pelo CSTAF, a avaliação das inspeções, ou as perceções criadas pelos juízes sobre o que é valorizado nas inspeções, surgem, assim, em regra, como determinantes para a organização das prioridades e da gestão do acervo processual por parte de cada juiz.

O ETAF veio prever a criação de um corpo de inspetores, “com quadro a fixar em diploma próprio”¹⁴⁵. Todavia, até à data, tal quadro ainda não foi criado. Este não é um problema novo, já devidamente identificado, constando, por exemplo, dos vários relatórios do CSTAF¹⁴⁶. Perante a falta de concretização legal da norma, o CSTAF “viu-se compelido a designar inspetores, com carácter de permanência, de entre os juízes conselheiros do STA no ativo” (CSTAF, 2007:183). Atualmente, e desde 2014, encontram-se a exercer funções de inspeção, em regime de acumulação de funções, dois conselheiros jubilados e dois juízes de direito em comissão permanente de serviços¹⁴⁷.

De acordo com o Regulamento das Inspeções Judiciais do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais¹⁴⁸, os serviços de inspeção têm como atribuição o dever de inspecionar o serviço dos juízes e dos tribunais (cf. artigo 1.º). Não obstante, no contexto atual em que a inspeção apenas está afeta a quatro inspetores, estando dois deles a tempo inteiro e outros dois em acumulação de funções, é assumido que apenas se dá cumprimento, na medida das possibilidades¹⁴⁹, à inspeção dos juízes.

Só são feitas as inspeções aos juízes. Só o mérito do juiz é que é avaliado. Não há equipa de inspetores, não há um serviço de inspeção, com regulamentação, com um corpo de inspetores, com um coordenador que permita fazer mais do que isso (Ent. 206).

Tem que se passar a fazer uma avaliação do tribunal. Agora só se faz a avaliação do juiz. E é necessário fazer uma avaliação integrada. (Ent. 207)

¹⁴⁵ Cf. artigo 82.º, n.º 1.

¹⁴⁶ O CSTAF, no Relatório de 2007, referente aos anos de 2004, 2005 e 2006, já identificava esta necessidade de concretização legislativa, salientando a urgência de “aprovação do diploma que fixa o quadro de inspetores do CSTAF, para que este possa rapidamente nomear inspetores em número consentâneo com o novo figurino a jurisdição administrativa e fiscal” (CSTAF, 2007:183).

¹⁴⁷ Cf. Deliberação do CSTAF de 11 de fevereiro de 2014, publicada em DR, 2.ª série – N.º 38, de 24 de fevereiro de 2014.

¹⁴⁸ Aprovado pela Deliberação do CSTAF de 9 de julho de 2013, publicado no DR, 2.ª série – N.º 173, de 09 de setembro de 2013.

¹⁴⁹ As inspeções ao serviço dos juízes devem ser feitas com uma periodicidade de 4 anos, sendo que a primeira inspeção ao serviço e ao mérito de cada juiz tem que ser obrigatoriamente efetuada no prazo de um ano após o início do exercício efetivo de funções (cf. n.ºs 1 e 2 do artigo 4.º).

Ainda assim, esta medida provisória tem-se mostrado insuficiente, sendo, por diversas vezes, manifestada a necessidade de encontrar uma solução definitiva para este problema e que passa pela criação de um corpo de inspetores devidamente regulamentado.

O quadro de inspetores é insuficiente. Era preciso dotar o CSTAF de um corpo de inspetores condigno. (Ent. 4)

As inspeções estão atrasadas. Não existem inspetores suficientes. Tal, faz com que se torne difícil para os juízes encontrar motivação para trabalhar, tendo em conta que atrasa a subida. O problema é que não temos um corpo de inspetores preparados. Não se sabe como são escolhidos. Não há uma estrutura pensada. (Ent. 152)

Resulta do Regulamento das Inspeções Judiciais do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, os critérios da avaliação aos juízes¹⁵⁰, bem como os critérios e efeitos das classificações¹⁵¹. A inspeção finda com um relatório final, devendo constar dos mesmos a apreciação de um conjunto de fatores de avaliação referentes à capacidade humana para o exercício da função, à capacidade de adaptação ao serviço e à preparação técnica¹⁵², sendo proposta uma classificação ao CSTAF¹⁵³.

Como já referimos, uma das questões que mais emergiu nas entrevistas a propósito do não cumprimento cabal de recomendações dos CSTAF no sentido de serem despachos os processos mais antigos, prende-se com o sistema de avaliação. E, não obstante a previsão no regulamento dos “critérios de avaliação dos juízes”, foram muitas as referências ao desconhecimento real dos critérios que presidem à avaliação.

Uma das questões que se coloca é termos que ter critérios claros por parte das inspeções. (Ent. 1)

¹⁵⁰ Nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 11.º, “A inspeção dos juízes incide sobre as suas capacidades humanas para o exercício da profissão, a sua adaptação ao tribunal ou serviço a inspecionar e a sua preparação técnica”.

¹⁵¹ Cf. artigo 13.º.

¹⁵² Cf. artigo 15.º.

¹⁵³ A proposta de classificação “deve ser inequívoca, fundamentada de acordo com o disposto nos artigos 11.º e 12.º, e representar a apreciação global do juiz inspecionado face à classificação que se propõe” (cf. n.º 7 do artigo 15.º).

A resposta dos tribunais administrativos e fiscais

Não me podem exigir que apresente números porque tenho indicações para terminar os processos mais antigos. Nunca ninguém teve a coragem de dizer as coisas com total clareza e frontalmente. Eu tive suficiente (de avaliação) e por isso estive 5 anos sem progressão. Tinha que fazer uma média que não fiz e foi-me dito que por isso não tinha bom. Eu para cumprir com os números tinha que escolher os processos mais fáceis e como se imagina os mais antigos são os mais complexos e demorados. Por isso, eu preciso de saber quais são as regras. Tem que haver transparência. (...) Que nos digam, de forma clara, qual a ratio de processos. (Ent. 78)

Não sabemos quais objetivos que pretendem que nós alcancemos. Parece que há um número para cumprir, mas nunca nos disseram claramente. (Ent. 141)

Para nós, que somos inspecionados, os critérios também devem ser claros, porque os critérios publicados no regulamento de inspeções podem ser conhecidos, mas há outros critérios que ninguém conhece e que podem ser preponderantes nas inspeções. (Ent. 181)

A expectativa de maior transparência e de orientações mais claras foi referida, não só relativamente às inspeções, mas também a orientações do CSTAF:

Há uma média de sentenças que é o padrão – 20/30 sentenças para o tributário; 10/20 para o administrativo. Embora, não haja objetivos concretos fixados. (Ent. 4)

O CSTAF não se compromete com um número. É uma pressão enorme. (Ent. 4)

Nas avaliações existe um número de sentenças a realizar por mês. Embora não se fale de forma direta sobre esse assunto, existe este critério. A existir esta exigência de produtividade devia ser de forma clara. Os números são muito perversos, tem que haver um equilíbrio por parte do juiz. Há nuances que podem afetar a produtividade, a quantidade não pode ser vista em termos estritamente objetivos. (Ent. 110)

Isso é algo que paira... Mas a verdade é que nós não sabemos de nada em concreto. (Ent. 161)

Não está escrito em lado nenhum que os juízes devem fazer x processos por mês, mas nós sabemos que há número que se vai referindo. (Ent. 178)

A questão dos números é um mito. Nunca foi dito a ninguém que é necessário fazer este ou aquele tipo de processos. Nem que é preciso fazer

x decisões. (...). Eu acho que a ideia de ter que ser cumprido um determinado número saiu do CSTAF. Deixaram sair essa ideia. E agora paira por aí, ainda que sem qualquer suporte. (Ent. 206)

Não constituía objeto deste trabalho qualquer avaliação ao sistema de inspeções dos juízes. Esta questão é aqui levantada por duas razões essenciais. A primeira, como já referimos, porque emergiu por iniciativa dos atores judiciais e foi transversal a todas as entrevistas, quer de juízes, quer de funcionários. Muitos desses atores consideram o atual modelo inspetivo, ou a forma como é exercido, como fator de distorção da gestão do volume processual. A segunda decorre da primeira. É porque é importante que a avaliação dos juízes não constitua fator de instrumentalização ou de distorção da resposta que os tribunais são constitucionalmente obrigados a dar aos cidadãos. Os juízes, por razões da sua própria carreira, não podem ser impelidos a “escolher” os processos que despacham. Mas, os órgãos de gestão dos tribunais e das magistraturas têm também que compreender as legítimas expectativas de progressão na carreira destes profissionais. É, por isso, urgente estabilizar o sistema de inspeções e, acima de tudo, definir critérios e procedimentos de transparência na avaliação dos juízes.

Acresce que esta questão é, ainda, mais relevante pelo facto de a avaliação dos juízes ter consequências diretas na sua remuneração. Nos termos do artigo 58.º, n.º 5, do ETAF, “os juízes dos tribunais administrativos e dos tribunais tributários ascendem à categoria de juiz de círculo após cinco anos de serviço nesses tribunais com a classificação de Bom com distinção”.

Ao fim de 5 anos, um juiz se tiver bom com distinção passa a juiz de círculo e passa a receber pelo índice 240. Tendo uma componente remuneratória dependente da inspeção, as inspeções acabam por ser mais benevolentes. A verdade é que ao fim de 5 anos força-se para ter Bom com distinção. (Ent. 21).

A questão da relação entre a nota e o índice salarial é problemática. (Ent. 78)

O salário não podia estar indexado à avaliação. E há um vício das inspeções. Há anotações associadas às necessidades. Quantas foram as notações para que houvesse magistrados com condições de subir ao Tribunal Central? E o Conselho confirma. (Ent. 161)

Um grande problema que deveria ser repensado é a ligação entre a nota e o vencimento. Tenho muitas situações de avaliação de pessoas em que está em causa a subida de salário. Isto não é correto. (Ent. 206)

A preocupação com a avaliação, associada à perceção sobre a falta de clarificação relativamente aos critérios de avaliação resulta, em muitos casos, e nas próprias palavras dos juízes, como já referimos, na adoção de determinadas estratégias que, com frequência, acabam por condicionar a gestão dos processos por parte do magistrado:

A pressão dos números tem consequências. Se numa inspeção exigem que tenhamos 20 sentenças por mês (e a mim, na última inspeção disseram-me que devia ter no mínimo 25 sentenças por mês), o que acontece é que os mais antigos ficam mais para trás, porque são mais complexos, têm mais prova para apreciar. Para ter as 25 sentenças feitas, vou ter que pegar nos processos mais recentes, os que são mais simples e vai-se deixando para trás o difícil. (Ent. 15)

Há juízes que vão pedir às unidades processos específicos, para conseguirem número. (Ent. 120)

Nos primeiros dias do mês os juízes procuram fazer as sentenças de fundo e nos últimos dias despacham muito mais processos fáceis. (Ent. 129)

Eu danço a música que tocam. Como as oposições não contam para as inspeções, eu só faço impugnações. Faço essa seleção. Tenho lá as oposições a marinar, apesar de serem processos mais simples. (Ent. 152)

As inspeções e o SITAF não estão coordenados. Por semana são-nos conclusos um número de processos. Tenho uma média de 9 processos conclusos para sentença por semana. Costumava fazer 52 inquirições por ano. Para o inspetor devia fazer no mínimo 70... Com isto, não consigo gerir muito bem, porque se tiver que fazer sala, não consigo fazer sentenças. A única hipótese que temos de cumprir as prioridades é pararmos os processos a partir de 2014 (Ent. 15).

A verdade é que, perante este cenário, a perceção dos entrevistados – essencialmente dos advogados – é que o legislador se foi adaptando à ineficiência do sistema, criando mecanismos que impeçam a prescrição dos tributos.

Por volta de 2007, com as alterações à LGT, a lei foi sendo sucessivamente alterada não para corrigir problemas do sistema, mas para retirar direitos

aos contribuintes, para alterar institutos jurídicos que beneficiavam o contribuinte. A lei foi-se adaptando à morosidade, onerando os direitos dos cidadãos. Basta ver as sucessivas alterações ao artigo 48.º da LGT. Isto é, foi retirando os efeitos do decurso do tempo que beneficiavam os cidadãos (Ent. 163).

Pode dizer-se que se “blindou a prescrição” (Ent. 164).

Todos estes fatores criaram, assim, um contexto em que a ação dos tribunais decorre a duas velocidades: decidindo processos de forma célere, mesmo não sendo urgentes; enquanto os processos mais antigos e ou mais complexos vão sendo resolvidos mais lentamente.

3.1. Os vários tempos do tempo do processo

Como sabemos, a perceção do tempo de um processo judicial pode variar, de acordo com a visão de quem o percebe. Para o cidadão ou empresa que pretende ver o seu problema analisado e objeto de uma decisão final, o processo inicia-se quando emerge o conflito ou, pelo menos, quando despoleta a intervenção de um órgão jurisdicional e termina, apenas, quando obtém uma decisão que seja cumprida. Para o tribunal, esse mesmo processo pode iniciar-se mais tarde, uma vez que para o seu cômputo não é contabilizado o tempo em que o processo esteve no órgão administrativo em que deu entrada. E terminará mais tarde, uma vez que, após a sentença, desenvolve ainda um conjunto de atos significativos. Procurámos, neste trabalho, analisar alguns indicadores que permitam identificar, por um lado, variáveis de tempo que aumentam a morosidade dos processos a montante da entrada nos tribunais administrativos e fiscais e, por outro, alguns bloqueios e disfunções na fase judicial, bem como desmistificar algumas perceções sobre fatores indutores de morosidade nesta fase judicial.

- **Quando o processo não se inicia no tribunal**

É sabido que, essencialmente na área fiscal, os factos que chegam a tribunal ocorreram, em regra, já há vários anos. A maioria das ações, como vimos, resulta ou de uma impugnação de uma liquidação, que poderá ter sido realizada quanto a períodos

A resposta dos tribunais administrativos e fiscais

tributários de há vários anos atrás, ou de uma oposição à execução que, principalmente quando a mesma é sequência de uma reversão, terá uma origem ainda mais remota.

A liquidação é feita na AT no termo da caducidade, quando cá chegam já se reportam a impostos de há vários anos. Nas oposições, principalmente quando são execuções por reversão, quando os processos cá chegam já passaram 6/7 anos. A perceção é que estamos a julgar factos de há 10 anos atrás, mas é preciso ter em atenção que os processos demoram muito a cá chegar (Ent. 1).

Num processo que é de 2016, por exemplo, os factos que estão em causa podem já ter ocorrido há uns 4 anos. Muitas vezes, quando o processo vai à sala, os factos já ocorreram há uns 6/7 anos. Isto pode acontecer em processos que estão connosco há pouco mais de um ano. A maioria dos processos fica durante muito tempo nas finanças e chega tardiamente aos TAF (Ent. 116).

A acrescentar a esse tempo, relativo à atuação da Autoridade Tributária, há o tempo, que já poderá contar para o tempo judicial do processo, que é o tempo que aquela Autoridade leva a enviar o processo para o tribunal. Para os processos que, apesar de dirigidos ao tribunal, dão entrada num órgão administrativo, como é o caso, por exemplo, das oposições ou das reclamações de atos do órgão de execução fiscal, procurámos identificar, na amostra de processos consultados, qual o tempo médio decorrido entre a entrada da petição no órgão administrativo e a entrada do processo em tribunal.

Quadro 31 - Peso relativo do tempo decorrido entre a entrada do processo no órgão administrativo e a entrada no tribunal administrativo e fiscal, por classes (amostra)

Tribunal	até 30 dias	30 a 60 dias	60 a 120 dias	mais de 120 dias	Total
Almada	57,3%	17,9%	12,8%	12,0%	100,0%
Aveiro	40,2%	9,2%	14,9%	35,6%	100,0%
Beja	51,4%	21,6%	24,3%	2,7%	100,0%
Braga	46,1%	16,3%	14,0%	23,6%	100,0%
Castelo Branco	63,3%	16,7%	3,3%	16,7%	100,0%
Coimbra	60,0%	21,8%	3,6%	14,5%	100,0%
Funchal	57,5%	22,5%	7,5%	12,5%	100,0%
Leiria	59,6%	16,5%	13,8%	10,1%	100,0%
Lisboa	29,8%	15,9%	26,0%	28,3%	100,0%
Loulé	61,5%	17,9%	15,4%	5,1%	100,0%
Mirandela	64,5%	16,1%	12,9%	6,5%	100,0%
Penafiel	43,2%	25,3%	11,6%	20,0%	100,0%
Ponta Delgada	96,8%	0,0%	0,0%	3,2%	100,0%
Porto	37,4%	18,5%	19,0%	25,1%	100,0%
Sintra	23,5%	20,1%	26,8%	29,5%	100,0%
Viseu	51,2%	24,4%	9,8%	14,6%	100,0%
Total	44,4%	17,6%	16,9%	21,0%	100,0%

Fonte: OPJ

A maioria dos processos consultados apresentava períodos curtos entre a data de entrada no órgão administrativo e a entrada no tribunal administrativo e fiscal. Ainda assim, a percentagem de processos com demora no envio dos processos a tribunal superior a 4 meses, não é despreciable. Ademais, identificámos, na amostra, 17 casos de oposições à execução fiscal em que o órgão de execução fiscal demorou mais de 1 ano para remeter o processo a tribunal; e 2 processos em que demorou mais de 2 anos. A existência destes casos patológicos foi corroborada pelos entrevistados, que atribuem à Segurança Social um pior funcionamento, quando comparado com a administração tributária.

Tenho que dizer que a AT trabalha mal, mas a SS é muito pior. Estamos a receber oposições que estão lá desde 2012. Ficaram lá retidas (Ent. 56).

Neste momento, estamos a receber processos da AT que entraram há dois meses e processos da SS que são de 2014. Mas, ainda em Novembro, recebemos processos de 2010, 2011, 2012. Isto é, os processos quando chegam ao tribunal já estão parados nos serviços há meses ou anos. (Ent. 69).

A resposta dos tribunais administrativos e fiscais

Tive recentemente um processo que demorou 7 anos a chegar ao tribunal. Os serviços de finanças demoram muito tempo a remeter os processos para os tribunais. O mesmo acontece com os processos da Segurança Social e, nestes casos, o atraso é ainda maior. Aqui o normal é que os processos estejam 2/3 anos na Segurança Social, mas encontramos muitos que estiveram lá durante 5/6 anos (Ent. 114).

Os processos demoram mais de 2 anos a chegar aos tribunais quando vindos da AT ou da segurança social (Ent. 123).

Os processos chegam a demorar muitos anos a chegar aos tribunais vindos da administração (Ent. 127)

Em 2016 recebemos processos de 2012 da AT. Portanto, os processos quando aqui chegam já estão há tempo nos serviços de finanças. Ainda perdem muitos processos por erros. (Ent. 170).

A existência de situações como a descrita, além de constituir uma forte limitação de acesso ao direito e aos tribunais, tende a atribuir esse tempo aos tribunais administrativos e fiscais. Para o cidadão, todo o tempo decorrido desde que apresenta a sua petição inicial no órgão administrativo até ver o seu processo objeto de sentença é contabilizado para a realização da sua avaliação sobre a morosidade dos tribunais.

E o tribunal é que depois “dá a cara” por estes atrasos. Muitas vezes os cidadãos julgam que o processo está no tribunal há muito tempo e não é verdade (Ent. 114).

- **Entre a entrada no TAF e a contestação**

O segundo indicador temporal analisado prende-se com o período decorrido entre a entrada do processo no tribunal administrativo e fiscal e a apresentação da última contestação no processo¹⁵⁴. Este indicador, na maioria dos tribunais, apresenta durações inferiores a 120 dias, o que se inscreve na tramitação normal do processo,

¹⁵⁴ Na análise realizada, contabilizámos como data de apresentação da contestação a data da última contestação apresentada. Assim, quando houve lugar a várias contestações, como foi o caso de alguns dos exemplos que apresentamos, por exemplo, na sequência de convolações processuais, considerámos como data relevante a da última contestação.

atendendo, por um lado, à existência de uma despacho prévio à citação e, por outro, ao prazo mais dilatado de 90 dias para contestar que corre nos processos de impugnação.

Quadro 32 - Peso relativo do tempo decorrido entre a entrada do processo no tribunal e a apresentação da contestação, por classes (amostra)

Tribunal	até 30 dias	30 a 60 dias	60 a 120 dias	120 a 180 dias	mais de 180 dias	Total
Almada	9,4%	20,3%	26,6%	21,9%	21,9%	100,0%
Aveiro	16,4%	9,8%	27,9%	21,3%	24,6%	100,0%
Beja	26,7%	10,0%	20,0%	33,3%	10,0%	100,0%
Braga	25,5%	27,7%	35,0%	9,5%	2,2%	100,0%
Castelo Branco	6,3%	9,4%	40,6%	21,9%	21,9%	100,0%
Coimbra	41,5%	4,9%	29,3%	22,0%	2,4%	100,0%
Funchal	23,1%	0,0%	19,2%	23,1%	34,6%	100,0%
Leiria	10,9%	14,1%	26,1%	35,9%	13,0%	100,0%
Lisboa	11,9%	8,2%	16,9%	24,3%	38,7%	100,0%
Loulé	8,9%	16,1%	42,9%	23,2%	8,9%	100,0%
Mirandela	25,0%	20,8%	20,8%	8,3%	25,0%	100,0%
Penafiel	22,4%	16,3%	32,7%	12,2%	16,3%	100,0%
Ponta Delgada	22,2%	19,4%	50,0%	5,6%	2,8%	100,0%
Porto	13,3%	8,7%	17,3%	16,2%	44,5%	100,0%
Sintra	8,3%	8,3%	21,9%	21,9%	39,6%	100,0%
Viseu	17,2%	13,8%	41,4%	10,3%	17,2%	100,0%
Total	15,9%	13,0%	26,0%	20,1%	25,1%	100,0%

Fonte: OPJ

No entanto, o peso relativo dos processos que apresentam durações superiores a 120 dias, entre a entrada do processo em tribunal e a apresentação da contestação, é significativo, sendo de 25,1% o peso daqueles que apresentaram uma duração superior a 6 meses. Para compreendermos as razões que determinaram estes atrasos, em cada tribunal, analisamos os processos que se encontravam nos extremos máximos de duração. Identificámos, desde logo, extremos muito distintos entre tribunais. Assim, se, por exemplo, o extremo máximo em Coimbra foi de 219 dias, o extremo máximo de Sintra foi de 1.404 dias.

A Figura 12 sintetiza a análise de razões motivadoras daquela dilação.

Figura 12- Casos de dilação temporal entre a entrada no TAF e a contestação

Tribunal	Espécie	dias	Motivo
Almada	oposição	356	antes da admissão, tribunal notificou o oponente para juntar procuração com ratificação do processado; depois de junta, notificou o IGFSS para juntar o PEF; só depois ordenou a citação
	processo de impugnação	277	tribunal notificou para juntar ato de liquidação; depois notificou para juntar comprovativo de notificação do ato de liquidação para aferir da tempestividade; só depois ordenou a citação
	processo de impugnação	210	o processo só foi concluído ao juiz três meses depois da entrada da petição inicial
Aveiro	processo de impugnação	541	ação entrou em 03/03/2010. só em 07/03/2011 foi concluído ao juiz para despacho
	processo de impugnação	563	ação entrou em 09/04/2010 e só foi concluída para despacho em 29/03/2011
	processo de impugnação	563	ação entrou em 27/04/2010 e só foi concluída para despacho em 06/05/2011
	processo de impugnação	684	ação entrou em 30/06/2010 e só foi concluída para despacho em 23/01/2012
	processo de impugnação	634	ação entrou em 16/09/2010 e só foi concluída em 16/12/2011
Beja	processo de impugnação	245	notificação para advogado do impugnante juntar procuração; só depois despacho a ordenar citação
Braga	processo de impugnação	182	impugnante não juntou taxa de justiça, tendo sido notificado do despacho que o ordenava fazer; só depois houve despacho a mandar citar
	processo de impugnação	299	impugnante não juntou taxa de justiça, tendo sido notificado do despacho que o ordenava fazer; só depois houve despacho a mandar citar
	processo de impugnação	204	impugnante não juntou taxa de justiça, tendo sido notificado do despacho que o ordenava fazer; só depois houve despacho a mandar citar
Castelo Branco	oposição	1122	o processo esteve parado de 15/11/2011, data em que foi concluído, até 09/09/2014, data em que foi proferido despacho a ordenar a citação para contestar
Coimbra	processo de impugnação	219	houve um erro na liquidação inicial da taxa de justiça, tendo sido corrigido após despacho. Depois houve ainda uma notificação para o impugnante vir esclarecer quais os impostos que está a impugnar. Só depois houve citação para contestar
Funchal	oposição	492	ação foi inicialmente recusada; o despacho de admissão é de 05/05/2016; só em 06/05/2016 há citação
Leiria	oposição	652	ação entrou em 05/01/2011. secção central só a remeteu à UO em 23/07/2012
	processo de impugnação	748	ação entra em 08/02/2011 e só foram recebidos pela UO em 07/09/2012; antes de aceitar a pi, juiz despacha no sentido de a impugnante vir juntar cópia da liquidação, da notificação e informação se apresentou reclamação
	processo de impugnação	666	ação entrou em 03/05/2011. secção central só a remeteu à UO em 14/09/2012
	processo de impugnação	609	ação entrou em 04/05/2011. secção central só a remeteu à UO em 31/08/2012
Lisboa	oposição	1323	a ação entrou em 28/02/2011; foi concluída em 04/05/2011, sem despacho. Em 24/06/2013 foi novamente aberta conclusão com o seguinte termo: " em 31/10/2012, dos autos do gabinete do Mmta Juiz Titular que cessou funções, a fim de serem presentes à Mmta Juíza de Direito ora nomeada em substituição, a quem foram redistribuídos. Nessa data, juiz despacha no seguinte sentido: " aguardem os autos conforme determinado no meu Provimento de 09/04/2013". Em 16/05/2014 o processo é redistribuído a outro juiz, que admite a oposição e manda citar
	processo de impugnação	746	ação entra em 11/06/2014. Em 29/11/2014 há despacho a pedir para impugnante se pronunciar pela competência territorial do TT de Lisboa. Notificação é feita na mesmo dia. Em 10/03/2015 é aberta conclusão. Despacho só é proferido em 30/03/2016, a admitir a impugnação e a notificar a FP para se pronunciar sobre a competência territorial do TT de Lisboa.
Loulé	processo de impugnação	335 dias	A ação deu entrada como "ação administrativa especial de impugnação de ato administrativo". Por sentença de 25/10/2010, o tribunal julgou verificada a exceção de incompetência material da jurisdição administrativa. O impugnante, através de requerimento de 10/11/2010, vem requerer o aproveitamento da ação e o envio da mesma para os juízos tributários. Em 23/11/2010 o processo é remetido para nova distribuição.
	processo de impugnação	227 dias	processo que entrou como oposição, tendo havido uma contestação a arguir a inadequação do meio processual. Houve convalidação e nova contestação
	processo de impugnação	933 dias	A ação deu entrada como "ação administrativa especial". Por despacho de 12/03/2013, o TAF julgou procedente a exceção de erro na forma de processo e determinou a convalidação da ação em ação de impugnação judicial. A 12/04/2013 procedeu-se à alteração da espécie.
	processo de impugnação	196 dias	FP apresenta uma primeira contestação relativamente a um PEF diferente. Processo anda em diligências de nomeação de patrono, até que tribunal se apercebe e notifica para nova contestação
	processo de impugnação	420	ação entrou em 11/03/2011; o primeiro despacho é de 20/10/2011, em que o juiz defende a ilegalidade da cumulação de impugnações quanto a vários impostos; impugnante opta por um dos tributos; só em 09/01/2012 é proferido despacho a mandar citar

Tribunal	Espécie	dias	Motivo
Penafiel	embargos de terceiro	486	petição foi inicialmente rejeitada por não conter o valor; depois solicitou-se informação sobre a venda do imóvel a um outro processo do tribunal da jurisdição comum; só depois se receberam os embargos
Ponta Delgada	processo de impugnação	203	omissão inicial de pagamento de taxa de justiça; só após despacho a juntou
Porto	oposição	768	tribunal despachou para mandar contestar a CGA, mas foi citada a AT. AT responde que não tem legitimidade em 23/01/2012. Só em 22/11/2013, tribunal ordena a citação da CGA
	embargos de terceiro	780	ação entrou em 03/02/2012. processo foi concluído em 19/03/2012, mas só houve o primeiro despacho a ordenar a citação em 12/02/2014
	execução de julgados	771	ação entra em 12/09/2013; é conclusa em 30/09/2013; em 03/11/2014 juiz profere despacho a pedir o processo principal; em 16/7/2015 há novo despacho a pedir certidão da sentença do processo principal, a ordenar a notificação da entidade demandada e com a indicação de baixa médica e gozo de licença parental entre 13/01/2015 e 30/06/2015
Sintra	processo de impugnação	1872	ação entrou em 01/02/2013; foi concluída em 02/03/2013 e só teve despacho de admissão em 19/11/2014, que ordenou a citação da FP
	processo de impugnação	1008	ação entrou em 16/07/2010; só houve citação em 03/01/2013
	oposição	1404	ação entrou no TAF em 17/03/2011; em 18/04/2011 oponente dá entrada da decisão que defere o apoio judiciário na modalidade de dispensa de taxa; processo é conclusa em 02/05/2011; só há despacho a ordenar a contestação em 19/11/2014; FP pede prorrogação de prazo para contestar, que é deferido
	embargos de terceiro	827	ação entra em 06/08/2012; em 24/09/2012 juiz pede remessa de certidão do PEF; insiste em 25/11/2013 e 19/05/2014; em 20/08/2014 profere despacho a dizer "insista mediante ofício confidencial"; em 09/09/2014 é junto o PEF; só em 22/09/2014 é proferido despacho de admissão dos embargos e que ordenar a citação para contestar; em 06/10/2014 FP pede prorrogação de prazo, que é deferido
	processo de impugnação	911	entre 17/09/2012 e 03/11/2014 (data do despacho de admissão da impugnação) trocam-se diversas notificações com o autor por causa do valor da taxa de justiça paga e da identificação do ato de liquidação
	oposição	816 dias	entre a entrada da ação (que entra como impugnação) e o despacho que convola em oposição e manda citar a FP trocam-se várias notificações, com vista a perceber o que é pretendido pelos impugnantes
Viseu	Oposição	316	indeferimento, oponente foi notificado para pagar a taxa
	Oposição	326	antes da citação, juiz procurou saber se já havia decisão quanto ao apoio judiciário; como houve indeferimento, oponente foi notificado para pagar a taxa

Os exemplos vertidos na figura *supra* identificam vários fatores de morosidade concorrentes para a dilação daquele segmento temporal: a) a instrução deficiente da petição inicial ou do processo organizado pelo órgão administrativo; b) ausência de saneamento de todas as deficiências do processo no primeiro despacho do juiz, que determina a existência de mais do que um despacho a solicitar elementos em falta; c) a paragem do processo na secção central; d) a paragem do processo na unidade orgânica; e) a paragem dos processo no gabinete do juiz sem despacho a ordenar a citação. Alguns desses fatores, como a paragem na unidade orgânica ou no gabinete do juiz, poderão repetir-se em outras fases da tramitação.

- **As perícias**

Um fator de morosidade, salientado nas perceções de alguns entrevistados, relaciona-se com a existência de perícias que, nos processos tributários, principalmente

quando estejam em causa um volume substancial de documentos contabilísticos, poder-se-ia revelar morosa.

Quadro 33 - Peso relativo dos processos com decisão, com e sem perícia (amostra)

Tribunal	com perícia	sem perícia
Almada	0,0%	100,0%
Aveiro	0,0%	100,0%
Beja	2,3%	97,7%
Braga	0,0%	100,0%
Castelo Branco	0,0%	100,0%
Coimbra	0,0%	100,0%
Funchal	0,0%	100,0%
Leiria	0,0%	100,0%
Lisboa	0,9%	99,1%
Loulé	0,0%	100,0%
Mirandela	0,0%	100,0%
Penafiel	0,0%	100,0%
Ponta Delgada	0,0%	100,0%
Porto	0,0%	100,0%
Sintra	0,0%	100,0%
Viseu	0,0%	100,0%
Total	0,2%	99,8%

Fonte: OPJ

Dos processos analisados na amostra e com sentença proferida, apenas em Beja e em Lisboa se apurou a existência de perícias realizadas. Na verdade, o número de perícias requeridas, bem como o número das realizadas é absolutamente marginal, não se confirmando a opinião de alguns entrevistados que, provavelmente, tendem a exacerbar experiências isoladas.

- **As inquirições de testemunhas**

Uma das mudanças na área fiscal, realçada pelos juízes entrevistados, foi a alteração no que respeita à necessidade de prova a produzir que hoje, ao contrário do que ocorreria antes da reforma de 2004, obrigaria à inquirição de testemunhas num número substancial de processos. Perante esta circunstância, os juízes consideram depararem-se com mais dificuldades em gerir a sua agenda, por forma a encontrar o equilíbrio entre a inquirição de testemunhas, o despacho do expediente e a realização de sentenças.

Um dos grandes problemas com que me deparo é a necessidade de marcar inquirições, sobretudo quando tenho tantos processos para sentença.

Costumo marcar julgamentos com cerca de 2/3 meses de distância. Tenho que refrear a marcação de diligências para poder produzir sentenças e para evitar que depois haja uma grande distância temporal entre o momento da produção de prova e a produção da sentença. É preciso gerir tudo isto. Não vale a pena fazer muitas inquirições e não fazer sentença, mas quanto mais tempo passa, menos fresca fica a memória das testemunhas. E depois também há outro fator que temos que ter em conta: quando fazemos a inquirição criamos a expectativa nas pessoas de que a sentença seja para breve quando nem sempre é assim... Quando estive no TAF de (...), cheguei a marcar diligências em que as pessoas já não se lembravam dos factos ou tinham, entretanto, falecido (Ent. 113).

O verdadeiro problema é o volume de trabalho. Esta é a grande questão. Porque se fizermos essa gestão também vamos ter um outro problema, o das testemunhas que já não se lembram de nada e o das testemunhas que entretanto desaparecem (Ent. 160).

Apesar de, como veremos *infra*, as percepções dos entrevistados serem no sentido de que a maioria dos processos se encontra em fase de prolação da sentença, a verdade é que também nos foram relatados atrasos consideráveis na marcação das inquirições de testemunhas.

Estou a marcar inquirições em processos de 2010, mas isso não quer dizer que não tenha mais antigos para inquirir. Volta e meia lá dão a volta aos armários e lá aparece um processo mais antigo (Ent. 131).

Também temos muitos para inquirição. Eu, por exemplo, tenho tudo feito até 2012 (em termos de inquirição). E não faço mais porque tenho muitas sentenças para fazer (Ent. 160).

Eu tenho estado a marcar os de 2013 para inquirição/audiência (Ent. 161).

As inquirições também estão atrasadas porque há falta de recursos (funcionários) e de salas para realização de diligências (Ent. 162).

Da amostra de processos consultada constatou-se, no entanto, que a existência de inquirição de testemunhas nos processos com decisão é marginal.

Quadro 34 - Peso relativo dos processos com decisão, com e sem inquirição de testemunhas

Tribunal	com inquirição de testemunhas	sem inquirição de testemunhas
Almada	9,1%	90,9%
Aveiro	9,6%	90,4%
Beja	7,0%	93,0%
Braga	9,4%	90,6%
Castelo Branco	0,0%	100,0%
Coimbra	9,1%	90,9%
Funchal	18,2%	81,8%
Leiria	2,1%	97,9%
Lisboa	4,6%	95,4%
Loulé	11,6%	88,4%
Mirandela	5,7%	94,3%
Penafiel	14,9%	85,1%
Ponta Delgada	3,4%	96,6%
Porto	2,9%	97,1%
Sintra	5,5%	94,5%
Viseu	2,6%	97,4%
Total	7,0%	93,0%

Fonte: OPJ

No total de processos da amostra com decisão, apenas em 7% houve lugar a inquirição de testemunhas, o que é, de certo modo, compaginável com a elevada percentagem de sentenças de forma, como acima referimos. No entanto, este valor (baixa percentagem de processos com decisão em que tenha havido inquirição de testemunhas) pode ser enviesado pelo facto de, em parte, esses processos tenderem a ficar ainda mais atrasados. Na verdade, vários atores judiciais assumiram alguma resistência em elaborar a sentença em processos nos quais tenha havido inquirição de testemunhas por parte de outros juízes. Porque tal circunstância, obriga-os a ouvirem a prova, o que pode levar muito tempo. Esta é, como facilmente se infere, uma situação em que a morosidade provoca mais morosidade.

- **O tempo para a sentença**

A grande maioria dos atores judiciais entrevistados assumiu que a maioria dos processos pendentes de que são titulares se encontrava com conclusão aberta para sentença. Este seria o maior reflexo do acumulado de processos que se foi gerando ao longo dos anos.

O grande problema é o dos processos que estão à espera de sentença (Ent. 167).

Os processos estão nos gabinetes. Lá é onde os processos estão parados (Ent. 170).

Há juízes com conclusões abertas para decisões há anos (Ent. 4).

Neste momento, encontro-me a trabalhar processos de 2010, tendo, no entanto, 2 processos de 2009. Tinha, à data de 31 de dezembro, 766, sendo que deste total cerca de 500 estão no gabinete. Destes 500 processos, cerca de 400 estão para sentença e os outros para marcar inquirição. (Ent. 113).

Eu, para sentença, estou a terminar o ano de 2008 (Ent. 79).

Tenho 639 processos pendentes, com cerca de 400 para sentença. No que diz respeito aos processos mais antigos, tenho alguns de 2006, 2007 e 2008: 8 deles são anteriores a 2008 e 25 deles são do ano de 2008. Os mais antigos recebi-os muito recentemente pois desceram dos tribunais superiores. Nalguns deles tenho que voltar a fazer diligências de prova. O grosso dos meus processos tem data a partir de 2009. Para sentença tenho cerca de 400. Tenho estes dados presentes. (Ent. 116).

Tenho cerca de 480 processos, sendo que tenho mais 175 que estão com a minha estagiária. Dos ditos processos antigos tenho 2 reabertos de 2008 para sentença. De uma maneira geral, o grosso do é a partir de 2010. Tenho cerca de 150/160 para sentença no meu gabinete. No gabinete não tenho nada para expediente. Isso está tudo em dia (Ent. 114).

Tenho alguns processos anteriores a 2009, cerca de 20. O grosso do meu acervo é a partir de 2010, sendo que a grande maioria está para sentença (Ent. 115).

Cada um de nós tem entre 700 a 800 processos pendentes neste momento. A esmagadora maioria (nunca os contei, mas serão cerca de 70%) estão com conclusão aberta para sentença (Ent. 158).

O acumulado de processos prontos para prolação de sentença e as frequentes redistribuições de processos, a que já aludimos, favorecem a circunstância de que o juiz que profere a sentença não seja o mesmo que presidiu à inquirição de testemunhas (quando ocorre), ocupando o juiz, novo titular do processo, tanto tempo na audição das gravações das inquirições realizadas, como o anterior na realização da própria

A resposta dos tribunais administrativos e fiscais

diligência. Surgem, ainda, referências a conduções da diligência probatória menos assertivas devido à consciência de que, dificilmente, seria o mesmo juiz a ter que proferir a sentença do processo em causa.

Cada um de nós tem processos com prova produzida por outros colegas (Ent. 180).

Quando ouvimos a audiência dirigida por outro colega há coisas que se perdem. Não percebemos porque é que a diligência foi conduzida de determinada maneira (Ent. 81).

Tive uma gravação de prova com 64 horas. Tive a sensação que o colega não dirigiu a audiência. Mas pode ter sido uma decisão pensada (Ent. 79).

Eu concordo que o juiz que preside à produção da prova é que deve fazer a sentença. Antes dos milhões, estive cá uma equipa, durante dois anos, a pôr os processos prontos para sentença. Ficaram na sala dias a fio a ouvir pessoas. Entretanto, esses juízes subiram ao TCA e deixaram cá os processos todos para serem decididos. Graças a isso, eu estive durante um ano e meio com processos que tinham dias inteiros de inquirições gravadas. Basta ver os mapas do Conselho e confirmar a produtividade dessas equipas extraordinárias. Foi um trabalho importante, mas não foi eficaz. Os juízes quando têm que fazer a sentença acabam por perder o mesmo tempo, ou até mais tempo, a ouvir a prova (Ent. 181).

Havia processos em que os colegas tinham de ir ouvir gravações com cinco anos. Mas, isso está relacionado com soluções pragmáticas que se adotaram para resolver o problema das pendências. Havia o entendimento de que no tributário não se faziam julgamento apenas se ouviam testemunhas. Daí admitir-se que a sentença pudesse ser realizada por quem não presidiu à produção de prova. Nestes casos, os advogados só não pedem a nulidade da decisão porque muitos advogados só querem uma sentença (Ent. 198).

É, também, referida a já identificada resistência dos juízes a despacharem esses processos.

Um outro problema é que no passado os nossos colegas não gostavam de ouvir testemunhas... e os processos com prova testemunhal ficaram, para trás. Por isso é que a pendência se deve a muita coisa. Tudo contribuiu (Ent. 60).

A questão da validade do princípio da plenitude da assistência do juiz no contencioso tributário foi objeto de deliberação por parte do CSTAF e, posteriormente, de acórdão pelo STA (acórdão de 12 de dezembro de 2012, do Pleno da Secção do Contencioso Tributário, proferido no âmbito do processo n.º 1152/11).

O acórdão do STA elabora uma resenha do enquadramento legal da questão, bem como das diversas posições que sobre a mesma foram tomadas, lembrando a existência da deliberação do CSTAF, de 9 de novembro de 2008, considerando que,

Atendendo às inúmeras exposições apresentadas neste Conselho a dar conhecimento, quer de sentenças que são proferidas meses ou anos depois da produção da prova, quer de casos em que não intervêm na decisão os juízes que assistiram à fase da instrução do processo, discussão da matéria de facto e julgamento, impõe-se lembrar a todos os Senhores Juízes desta jurisdição que o princípio da plenitude de assistência dos juízes (cf. epígrafe do art.º 654.º do CPC), reforçado pelos da celeridade, eficiência e agilização processual, recomenda que seja o juiz do julgamento da matéria de facto a elaborar a sentença (cf. acórdão de 12/12/2012 do Pleno da Secção do Contencioso Tributário, processo n.º 1152/11).

De acordo com o acórdão, a deliberação foi remetida ao Conselho Superior da Magistratura “na consideração de que havia toda a conveniência em este Conselho se pronunciar” que, em sessão Plenária Extraordinária de 14/07/2009, decidiu da seguinte forma:

VI – Embora haja conveniência que a decisão do aspeto jurídico da causa (prolação de sentença ou acórdão) seja proferida pelo tribunal que procedeu ao julgamento da matéria de facto, pelo conhecimento mais profundo que tem dos autos, não existe fundamento legal para, com base no princípio estatuído no artigo 654.º do CPC, recomendar que seja o juiz do julgamento da matéria de facto a elaborar a respectiva sentença.

VII – Sendo apenas de sustentar que ao juiz que, segundo as regras da competência e organização judiciária, for concluso o processo ou que o receber na sequência de movimentação judicial ou distribuição interna, tem o dever de proferir sentença no prazo legalmente estatuído para o efeito (art.º 658.º do CPC).

O TCA Sul, ao ver-se confrontado com a necessidade de se pronunciar sobre esta questão, tomou posição em acórdão de 27/09/2011 (processo nº 02021/07), concluindo “que não ocorre nos autos a violação do princípio da plenitude da assistência dos Juízes, previsto no artº 654º do CPC improcedendo a arguição de tal nulidade” pelo facto de do juiz que proferiu a sentença não ser o mesmo que o que presidiu a diligencia de inquirição de testemunhas. E, na mesma senda, o TCA Norte, em acórdão de 08/06/2011 (processo n.º 00209/01) pronunciou-se no sentido de que a circunstância das diligências de prova não serem dirigidas pelo juiz que proferiu a sentença não constitui nulidade da sentença ou nulidade processual.

Com este pano de fundo, o STA apreciou a questão. A primeira ressalva que faz é a de que o princípio da plenitude da assistência dos juízes “se reporta, exclusivamente, aos juízes que assistiram e participaram na audiência final de julgamento e não àqueles juízes que porventura intervieram em atos de instrução do processo, como sejam a produção antecipada de prova ou a realização de prova pericial” (cf. acórdão de 12/12/2012 do Pleno da Secção do Contencioso Tributário, processo n.º 1152/11).

Numa segunda nota, salienta-se que no contencioso tributário “inexiste (...) norma que determine o julgamento da matéria de facto pelo mesmo juiz que presidiu à produção de prova”, não existindo “uma valoração do princípio da imediação e plenitude do Juiz nos exactos termos em que o Código de Processo Civil o prevê”. Mais se diz, “entende-se que o princípio que vimos analisando não é absoluto (Neste sentido o Ac do STJ de 31/05/2012 tirado no recurso nº 12/09.9T2AND.A.C1.S1), salientando que tal princípio “sempre sofreu algumas limitações mesmo no processo comum”.

E, acrescenta-se,

Tais limitações continuam a justificar-se, designadamente no processo tributário – processo de impugnação - quando temos de ponderar os inconvenientes de um “desaforamento” generalizado de processos ou a sua remessa para prolação de sentença a Magistrados entretanto destacados para equipas extraordinárias de recuperação de processos como as criadas pela Lei n.º 59/2011 de 28 de Novembro onde se prevê no seu artº 2º nº 1 — As equipas extraordinárias de juízes tributários são integradas por juízes exclusivamente afectos à área tributária e com a

missão de movimentarem os processos fiscais de valor superior a um milhão de euros pendentes nos respectivos tribunais. Concluindo que “mesmo com o registo magnético não se conseguem apreender determinadas realidades, que só a imediação entre o juiz e a testemunha permite, e que quando o juiz profere a decisão de acordo com a sua livre convicção, essa convicção foi formada não só com o que lhe foi dito mas também como foi dito, ainda assim o sistema de reapreciação da prova funciona nos Tribunais da Relação e com maior acuidade se impõe a relativização da referida imediação em processo tributário, numa operação de sopesagem das vantagens e inconvenientes, sempre por atenção ao quadro legal supra exposto, o qual, reitera-se, não encerra norma própria que imponha a aplicação do princípio em análise, na sua pureza intrínseca, e atendendo também à especialidade do processado da impugnação judicial que não tem uma fase autónoma de fixação dos factos provados e não provados somos levados a considerar, numa interpretação sistemática, também pautada por critérios de justiça e equidade, que se justificam as referidas limitações não se mostrando prejudicada a busca da verdade material atentos os amplos poderes que nesta matéria assistem ao Juiz Tributário”.

A discussão jurídica em torno desta questão e a existência de um largo número de processos nos quais se havia recorrido com aquele fundamento levou a que muitos processos, alguns que tinham andado de um juiz para o outro, ficassem a aguardar a prolação do acórdão por parte do STA.

Dos 6 mil processos de Viseu havia processo com produção de prova já feita. E, em obediência ao princípio do juiz natural, houve uma orientação do Conselho no sentido desses processos serem remetidos para o juiz que fez a produção de prova. Isto em 2010/2011. Entretanto, foi apresentado um pedido de esclarecimento relativamente a esta orientação ao STA e as novas ordens foram no sentido de que quem faz a sentença é quem tem o processo distribuído. Por isso, os processos, anos depois, regressaram todos (Ent. 78)

Durante esse período recebemos um provimento no sentido de aguardar decisão do STA. Os processos ficaram parados. Há um acórdão do pleno do STA que decide no sentido de que é o juiz titular do processo que tem que decidir. Em setembro de 2013 fizemos a remessa dos processos (Ent. 76).

Apesar do acórdão proferido pelo STA, os entrevistados referem a existência de uma orientação, não escrita, por parte do CSTAF no sentido de ser o juiz que produz a prova a proferir a decisão. Foram, igualmente, relatadas práticas nesse sentido, mas também em sentido inverso, tornando-se evidente mais uma disfuncionalidade

estrutural de funcionamento destes tribunais, não só porque estamos em face de procedimentos divergentes, mas também porque está a levar a mudanças nas estratégias de gestão processual: não marcação de diligências quando se tem a expectativa de a curto prazo mudar de tribunal.

Há um acórdão do STA (anterior a 2013) que vem dizer que não há violação desse princípio porque a prova está gravada. Se assim não fosse, as redistribuições seriam ainda mais complicadas (Ent. 178).

Há uma deliberação do Conselho no sentido de aproximar a jurisdição fiscal da administrativa. Eu também entendo que quem faz a prova deveria fazer a sentença. Essa deve ser a regra. Mas, sei que há muitas contingências que fazem com que essa nem sempre seja a regra, nomeadamente as redistribuições. Mas, em face da mudança quanto a esta questão eu não faço inquirições se não estiver em condições de fazer a sentença. Se sair do Tribunal não vou levar os processos atrás (Ent. 152).

No administrativo como há o princípio da plenitude da audiência e o juiz, quando sai do tribunal, leva o processo, as coisas estão mais em dia. No tributário isso não acontece. Os juízes que estão a fazer as decisões não fizeram a prova. Uma das medidas que eu tomei no ano passado foi adotar o princípio da plenitude da audiência também para o tributário. Se o juiz sair, leva os processos também. O que eu fiz foi ir contra o acórdão que saiu do STA, mas foi essa medida que fez com que houvesse uma diminuição das diligências. Porque não adianta estarem a fazer diligências de prova, inquirições de testemunhas, para depois não proferirem as sentenças dos processos que já lá têm como a prova feita há anos. Quando foi extinta a equipa extraordinária, os juízes levaram os processos que tinham feito diligências de prova. Fiz a mesma coisa com os juízes estagiários, em provimento (Ent. 4).

No tributário, neste momento, poucos julgamentos se fazem. Antigamente passavam o dia na sala e depois não faziam as sentenças. E se não tinham a ideia de fazer as sentenças, também não preparavam o julgamento. Deixavam o julgamento correr e não ligavam nenhuma. Depois quem viesse fazer a sentença não tinha nada de jeito com que decidir. Agora, quem faz a inquirição tem que fazer a sentença. Isto por determinação do CSTAF. Não há nenhuma deliberação escrita, mas fez-se passar a mensagem. Agora, diminuiu o número de julgamentos (Ent. 21).

Os excertos das entrevistas, que acima se transcreveram, evidenciam o dramatismo e a urgência de se encontrar uma resposta, quer à resolução do acumulado

de pendências, quer à definição de regras claras que potenciem a eficiência e a transparência na gestão processual.

- **Entre a sentença e a remessa ao órgão de execução fiscal**

A terceira avaliação das durações intermédias refere-se ao período de tempo que medeia entre a data da sentença, que não foi objeto de recurso, e a remessa do processo para o órgão de execução fiscal.

Quadro 35 - Peso relativo do tempo decorrido entre a sentença e a remessa ao órgão de execução fiscal, por classes (amostra)

Tribunal	até 3 meses	de 3 a 6 meses	mais de 6 meses	Total
Almada	63,6%	27,3%	9,1%	100,0%
Aveiro	46,5%	34,9%	18,6%	100,0%
Beja	20,0%	40,0%	40,0%	100,0%
Braga	61,5%	30,8%	7,7%	100,0%
Castelo Branco	41,2%	35,3%	23,5%	100,0%
Coimbra	73,9%	13,0%	13,0%	100,0%
Funchal	8,3%	25,0%	66,7%	100,0%
Leiria	44,6%	29,7%	25,7%	100,0%
Lisboa	11,0%	11,0%	78,1%	100,0%
Loulé	61,5%	30,8%	7,7%	100,0%
Mirandela	36,8%	31,6%	31,6%	100,0%
Penafiel	38,9%	36,1%	25,0%	100,0%
Ponta Delgada	36,4%	45,5%	18,2%	100,0%
Porto	26,7%	6,7%	66,7%	100,0%
Sintra	13,5%	27,0%	59,5%	100,0%
Viseu	20,8%	45,8%	33,3%	100,0%
Total	37,6%	27,6%	34,9%	100,0%

Fonte: OPJ

Cerca de 35% do total de processos da amostra, com decisão da qual não tenha havido recurso e cujo último ato tenha sido a remessa do processo ao órgão de execução fiscal, registou um período superior a seis meses entre cada um daqueles atos. Segundo alguns juizes entrevistados, a massa de processos existentes nos tribunais nos quais já foi proferida uma decisão é preocupante.

Ou seja, não entram para aquele número de 700/800 que dizemos ser o nosso acervo, nem para as 500 sentenças que dizemos ter fazer. Embora não consiga ter noção do número de processos que tenho neste estado (o sistema não me dá essa informação), acredito que sejam uns 200 (Ent. 161).

Numa determinada altura decidi fazer a contagem desses processos e tinha 180 processos nessa situação, ou seja, findos estatisticamente porque tinham sentença, mas que eu ainda tinha que tramitar. Estes podem estar em diferentes fases e podem exigir uma maior ou menor tramitação da nossa parte. No SITAF consigo contar apenas os processos findos estatisticamente. Estes processos aparecem como findos atribuídos aos juízes. Os processos que se encontram depois desta fase não sei quais são. E mesmo a informação sobre os findos estatisticamente não é confiável (Ent. 160).

Muitos destes processos podem ter demorado a ser enviados por mero atraso da secretaria. Mas, esta questão merece aqui ser referida por duas razões principais. A primeira para evidenciar que, pese embora o processo seja considerado estatisticamente findo, continua ainda a ocupar o tribunal. A segunda é que, num contexto de grande massa de processos pendentes, é fundamental que os processos que já têm decisão saiam rapidamente da esfera de ação do juiz de forma a facilitar a sua gestão processual.

3.2. Algumas especificidades das espécies processuais mais representativas

Como já referimos, as quatro espécies mais representativas no contencioso tributário, desconsiderando as ações de verificação e de graduação de créditos, são os processos de oposição e de impugnação, as reclamações de atos do órgão de execução fiscal e os recursos de contraordenação. Algumas destas espécies processuais apresentam especificidades que importam realçar e que corroboram algumas análises de que já demos conta.

- **Os processos de oposição**

Ao longo do período em análise, estes processos foram registando, progressivamente, médias de duração mais longas. Dos processos de oposição em que foi proferida sentença em 2016, 18,6% desses processos tiveram uma duração superior a 5 anos, sendo que cerca de 45% mais de 2 anos.

Quadro 36 - Duração dos processos de oposição com sentença, por classes (2004-2016)

Duração	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total
até 3 meses	68,2%	29,9%	20,1%	11,8%	10,4%	7,0%	14,1%	10,2%	26,7%	11,7%	14,9%	18,3%	7,8%	14,5%
de 3 a 6 meses	15,2%	13,9%	9,1%	6,9%	4,5%	7,7%	8,8%	7,7%	9,1%	7,0%	8,2%	18,4%	8,4%	9,4%
de 6 a 9 meses	12,1%	16,6%	10,3%	8,1%	4,7%	4,7%	5,7%	6,0%	6,7%	6,3%	7,6%	10,5%	8,4%	7,5%
de 9 a 12 meses	4,5%	17,4%	8,9%	10,1%	4,1%	5,0%	5,3%	6,5%	4,5%	5,1%	5,6%	7,2%	8,3%	6,5%
de 12 a 18 meses	0,0%	17,7%	17,8%	16,9%	11,9%	9,9%	7,6%	11,4%	8,4%	8,0%	7,6%	7,2%	12,9%	10,1%
de 18 meses a 2 anos	0,0%	4,5%	16,5%	13,2%	13,6%	8,7%	7,7%	9,1%	6,8%	8,9%	6,8%	4,8%	9,2%	8,5%
de 2 a 3 anos	0,0%	0,0%	17,2%	22,1%	20,2%	20,4%	8,8%	10,6%	11,7%	17,3%	12,4%	7,2%	11,2%	12,9%
de 3 a 5 anos	0,0%	0,0%	0,0%	10,9%	30,6%	30,1%	24,0%	20,7%	14,9%	20,2%	20,6%	14,5%	15,3%	18,2%
mais de 5 anos	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	6,4%	17,8%	17,7%	11,1%	15,5%	16,2%	11,9%	18,6%	12,3%
Total	100,0%													

Fonte: SITAF

À semelhança do quadro geral, também os escalões de duração mais baixos apresentam valores elevados, o que, em certa medida, também estará relacionado com o sentido das sentenças proferidas no âmbito desta espécie processual. Se se regista o aumento do peso relativo das improcedências face ao verificado para a totalidade da jurisdição - havendo, contudo, tribunais onde o peso das procedências é superior - regista-se, também, no entanto, um aumento do peso relativo das sentenças de forma proferidas em processos de oposição.

A resposta dos tribunais administrativos e fiscais

Quadro 37 - Fundamentos das decisões em processos de oposição (amostra)

Fundamentos da decisão	Almada	Aveiro	Beja	Braga	Castelo Branco	Coimbra	Funchal	Leiria	Lisboa	Loulé	Mirandela	Penafiel	Ponta Delgada	Porto	Sintra	Viseu	Total
apensação	0,0%	3,0%	0,0%	1,8%	0,0%	0,0%	0,0%	2,4%	0,0%	5,0%	0,0%	0,0%	12,5%	0,0%	0,0%	0,0%	1,2%
convolação	0,0%	0,0%	8,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	2,4%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	3,7%	0,0%	0,7%
extinção por inut superv da lide	16,7%	9,1%	8,3%	19,6%	23,1%	14,3%	6,3%	19,0%	21,4%	10,0%	11,1%	24,0%	12,5%	17,9%	22,2%	22,2%	17,5%
improcedência	38,9%	57,6%	66,7%	25,0%	69,2%	57,1%	37,5%	28,6%	52,9%	40,0%	44,4%	56,0%	62,5%	57,1%	51,9%	55,6%	47,2%
na	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	1,8%	0,0%	0,0%	0,2%
procedência	44,4%	30,3%	0,0%	53,6%	7,7%	28,6%	50,0%	47,6%	24,3%	45,0%	44,4%	20,0%	12,5%	23,2%	22,2%	22,2%	32,2%
redistribuição à EE	0,0%	0,0%	16,7%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,5%
redistribuição ao OEF	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	6,3%	0,0%	1,4%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,5%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: OPJ

Quadro 38 - Fundamentos das decisões de improcedência em processos de oposição (amostra)

Fundamentos da decisão de improcedência	Almada	Aveiro	Beja	Braga	Castelo Branco	Coimbra	Funchal	Leiria	Lisboa	Loulé	Mirandela	Penafiel	Ponta Delgada	Porto	Sintra	Viseu	Total
absolvição da instância	14,3%	21,1%	12,5%	42,9%	0,0%	12,5%	0,0%	41,7%	5,4%	12,5%	0,0%	28,6%	20,0%	28,1%	14,3%	40,0%	19,3%
absolvição do pedido	14,3%	5,3%	37,5%	21,4%	0,0%	12,5%	33,3%	16,7%	13,5%	37,5%	0,0%	21,4%	20,0%	25,0%	21,4%	0,0%	17,8%
caducidade do direito de ação	0,0%	5,3%	50,0%	0,0%	22,2%	0,0%	0,0%	0,0%	8,1%	0,0%	0,0%	7,1%	40,0%	9,4%	14,3%	0,0%	8,9%
coligação ilegal de oponentes	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	16,7%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	7,1%	20,0%	1,5%
cumulação ilegal de pedidos	0,0%	5,3%	0,0%	14,3%	22,2%	12,5%	0,0%	16,7%	8,1%	0,0%	0,0%	7,1%	0,0%	3,1%	0,0%	0,0%	6,4%
deserção da instância	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	12,5%	0,0%	0,0%	0,0%	12,5%	0,0%	0,0%	20,0%	0,0%	14,3%	0,0%	2,5%
desistência da instância	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	7,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,5%
desistência do pedido	0,0%	10,5%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	8,3%	2,7%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	2,0%
ilegitimidade	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	2,7%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,5%
inadequação do meio processual	28,6%	15,8%	0,0%	14,3%	33,3%	37,5%	16,7%	0,0%	27,0%	25,0%	50,0%	14,3%	0,0%	3,1%	7,1%	0,0%	15,8%
incompetência material	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	8,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,5%
incompetência territorial	28,6%	21,1%	0,0%	7,1%	0,0%	12,5%	16,7%	8,3%	27,0%	0,0%	0,0%	14,3%	0,0%	31,3%	14,3%	0,0%	16,8%
indeferimento liminar	14,3%	15,8%	0,0%	0,0%	22,2%	0,0%	0,0%	0,0%	5,4%	12,5%	25,0%	0,0%	0,0%	0,0%	7,1%	40,0%	6,4%
ineptidão da petição inicial	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	25,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,5%
litispendência	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	16,7%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,5%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: OPJ

A cumulação indevida de execuções ou a cumulação ilegal de pedidos

Uma questão que tem sido colocada frequentemente à apreciação dos tribunais superiores respeita à apensação de execuções. O artigo 179.º do CPPT, desde a sua versão originária, dispõe da seguinte forma:

- 1 - Correndo contra o mesmo executado várias execuções, nos *termos* deste Código, serão apensadas, oficiosamente ou a requerimento dele, quando se encontrarem na mesma fase.
- 2 - A apensação será feita à mais adiantada dessas execuções.
- 3 - A apensação não se fará quando possa prejudicar o cumprimento de formalidades especiais ou, por qualquer outro motivo, possa comprometer a eficácia da execução.
- 4 - Proceder-se-á à desapensação sempre que, em relação a qualquer das execuções apensadas, se verifiquem circunstâncias de que possa resultar prejuízo para o andamento das restantes.

A questão que se vem colocando, face a este normativo que permite a apensação de processos de execução, é a de saber se esta é possível deduzir uma única oposição a vários processo de execução fiscal. Sobre isto, é posição do STA que, tendo as execuções

(...) sido apensadas, a requerimento do executado e ao abrigo do disposto no artº 179º, nº 1 do CPPT, várias execuções que se encontrem na mesma fase, pode e deve, por razões de economia processual, ser apresentada uma única oposição, relativamente a todas as elas” (cfr. acórdão do STA de 17/06/2015, em que foi relator Pedro Delgado).

Questão diferente é a de saber se, não estando as execuções apensadas pelo órgão de execução fiscal, pode o juiz ordenar a sua apensação. Relativamente a esta questão tem o STA vindo a pronunciar-se no sentido de que a decisão de apensação inscreve-se na competência do órgão da execução fiscal e que, por conseguinte, a dedução de uma única oposição a diversas execuções fiscais que não estejam apensadas constitui exceção dilatória inominada que obsta ao conhecimento do seu mérito (art. 576º do novo CPC). Neste sentido, vai o acórdão do STA de 24/04/2016, em que é relator Francisco Rothes, que reproduzindo este entendimento dá conta de um vasto conjunto de acórdãos do STA que forma jurisprudência consolidada sobre esta questão.

A resposta dos tribunais administrativos e fiscais

A impossibilidade de fazer cumular, na mesma oposição, o ataque a duas citações diversas de dois processos de execução não apensados é realçada, pelos entrevistados, como ineficiente para o tribunal, que tem que julgar vários processos, e geradora de constrangimentos económicos, uma vez que obriga o requerente ao pagamento de várias taxas de justiça e outros encargos e, nessa medida, é limitadora do acesso ao direito e à justiça.

Mas, nas oposições, temos o mesmo problema, não podemos cumular execuções que não estejam apensadas no serviço de finanças. Se recebi quatro diferentes com a mesma matéria de direito e de facto, não posso cumular. É raríssima a inspeção em que se coloque em causa apenas um imposto. Tenho um cliente (num caso de gerente de facto) que recebeu doze citações de reversão: três ou quatro de IUC, três ou quatro de IVA e mais três ou quatro de IRC. Isto tudo tem que ser contestado (opor-se à execução) em separado. Como não há apensação, tenho que contestar doze vezes. Ou seja, vamos fazer doze julgamentos a repetir a mesma história. Só posso pedir a apensação se for o mesmo imposto, na mesma fase de processo.

Pelos custos, diretos e indiretos, quer para o sistema de justiça, quer para os cidadãos e empresas, e pela ineficiência que gera, este constrangimento processual deve ser ponderado e resolvido rapidamente pelo legislador.

A absolvição da instância

Como vimos, a absolvição da instância é o fundamento mais invocado nas sentenças de improcedência proferidas em processo de oposição. A absolvição da instância, nestes casos, relaciona-se com a omissão do pagamento de taxa de justiça inicial e, em menor grau, com a irregularidade de mandato. A percentagem elevada de processos em que tal circunstância ocorre é justificada pelos entrevistados pela falta de informação que lhes é fornecida.

Há muita falta de informação. Se as pessoas soubessem que tinham que pagar taxas de justiça nas oposições não davam entrada delas. Temos muitas oposições que recusamos depois de telefonar às partes para serem corrigidas. Muitas das partes não estavam acompanhadas por advogado. As pessoas não sabiam que tinham que pagar a taxa de justiça. As pessoas não sabiam os custos da oposição. Há muitos aspetos que poderiam ser melhorados, se houve mais diálogo entre os vários serviços. (Ent. 84).

Acontece também, por vezes, as partes não saberem que têm que pagar taxa de justiça ou pensarem que o processo ainda se encontra nas finanças.

Quando notificadas da necessidade de proceder a esse pagamento, cerca de 40% das partes paga e 60% desiste de encaminhar a ação para tribunal (Ent. 125).

Muitas pessoas estão mal informadas. Nem sabem que por terem reagido, nos serviços de finanças, o processo vem para os tribunais. Quando os notificamos para pagar a taxa de justiça é que ficam a saber que o processo está aqui (Ent. 170).

Sim, há contribuintes que pagam. Ou porque não sabem que pode reagir ou porque, ponderados os custos da defesa, acabam por pagar. Na verdade, se não pagarem têm que prestar caução para evitarem a penhora (Ent. 160).

Como já referimos, a falta de articulação entre os tribunais e os serviços de finanças pode ter dois efeitos perversos imediatos: i) é geradora de bloqueios no acesso à justiça e aos tribunais por parte dos cidadãos; ii) cria ineficiências no sistema de justiça. Devem, por isso, ser protocolizadas práticas que evitem estas situações e disseminadas e seguidas por todos os serviços de finanças.

- **Os processos de impugnação**

Confirmando as perceções dos atores judiciais, os processos de impugnação são a espécie de processo que apresenta um peso relativo mais elevado nas classes de duração mais altas. Este peso tem vindo a aumentar ao longo dos anos, denunciando o volume destes processos nas pendências do tribunal. 37% das sentenças em processos de impugnação proferidas em 2016 foram-no em processos com duração superior a 5 anos; e 18,2% com uma duração entre 3 e 5 anos. Sendo que a grande maioria (cerca de 70%) demora mais de 2 anos a obter uma decisão em primeira instância. É, assim, neste tipo de processos, que residem as maiores dilações.

A resposta dos tribunais administrativos e fiscais

Quadro 39 - Duração dos processos de impugnação com sentença, por classes (2004-2016)

Duração	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total
até 3 meses	73,2%	35,5%	16,4%	12,8%	11,2%	7,5%	8,3%	4,4%	6,2%	5,4%	5,8%	6,3%	2,2%	7,5%
de 3 a 6 meses	11,6%	8,3%	7,3%	6,8%	5,1%	3,8%	4,7%	3,5%	3,8%	3,7%	3,5%	5,7%	2,4%	4,3%
de 6 a 9 meses	11,0%	9,8%	9,5%	10,6%	5,9%	6,0%	5,8%	4,5%	4,7%	4,4%	5,7%	7,1%	4,1%	5,9%
de 9 a 12 meses	4,3%	12,1%	7,2%	8,7%	7,4%	5,2%	6,4%	4,3%	4,8%	4,1%	4,7%	4,2%	3,5%	5,1%
de 12 a 18 meses	0,0%	29,2%	20,2%	17,6%	13,8%	12,2%	10,8%	6,2%	7,0%	7,9%	7,4%	8,8%	9,3%	10,1%
de 18 meses a 2 anos	0,0%	5,1%	20,6%	13,4%	13,0%	11,0%	7,8%	7,9%	5,9%	8,3%	5,7%	8,1%	8,3%	8,7%
de 2 a 3 anos	0,0%	0,0%	18,7%	22,1%	19,2%	21,3%	12,8%	14,8%	11,7%	17,1%	12,6%	11,0%	15,0%	14,9%
de 3 a 5 anos	0,0%	0,0%	0,0%	8,0%	24,4%	27,5%	21,3%	22,8%	29,2%	22,6%	22,9%	18,0%	18,2%	20,4%
mais de 5 anos	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	5,6%	22,1%	31,6%	26,8%	26,6%	31,8%	30,8%	37,0%	23,1%
Total	100,0%													

Fonte: SITAF

Acresce que, apesar dessa dilação, não deixa, no entanto, de ser relevante o facto de também nesta forma de processo existir uma elevada percentagem de processos que terminam com uma decisão de forma.

Quadro 40 - Fundamentos das decisões em processos de impugnação (amostra)

Fundamentos da decisão	Almada	Aveiro	Beja	Braga	Castelo Branco	Coimbra	Funchal	Leiria	Lisboa	Loulé	Mirandela	Penafiel	Ponta Delgada	Porto	Sintra	Viseu	Total
apensação	0,0%	0,0%	0,0%	4,8%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	7,4%	0,0%	0,0%	9,1%	0,0%	0,0%	0,0%	1,9%
convolação	0,0%	0,0%	0,0%	4,8%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,5%
duplicação de processos	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	2,2%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,5%
extinção por inut superv da lide	14,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	30,0%	0,0%	0,0%	17,8%	0,0%	0,0%	6,3%	9,1%	15,8%	7,1%	0,0%	8,5%
improcedência	71,4%	62,5%	40,0%	61,9%	100,0%	50,0%	0,0%	71,4%	40,0%	44,4%	16,7%	81,3%	54,5%	52,6%	64,3%	75,0%	53,1%
procedência	0,0%	37,5%	50,0%	28,6%	0,0%	20,0%	100,0%	28,6%	33,3%	48,1%	50,0%	12,5%	27,3%	26,3%	21,4%	25,0%	31,5%
remessa à EE	14,3%	0,0%	10,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	33,3%	0,0%	0,0%	0,0%	7,1%	0,0%	2,3%
remessa a outro trib na sequência da extinção da EE	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	6,7%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	5,3%	0,0%	0,0%	1,9%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: OPJ

Quadro 41 - Fundamentos das decisões de improcedência em processos de impugnação (amostra)

Fundamentos da decisão de improcedência	Almada	Aveiro	Beja	Braga	Castelo Branco	Coimbra	Funchal	Leiria	Lisboa	Loulé	Mirandela	Penafiel	Ponta Delgada	Porto	Sintra	Viseu	Total
absolvição da instância	0,0%	0,0%	25,0%	7,7%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	10,0%	0,0%	33,3%	4,4%
absolvição do pedido	60,0%	60,0%	25,0%	61,5%	100,0%	40,0%	0,0%	20,0%	44,4%	83,3%	100,0%	76,9%	50,0%	30,0%	33,3%	16,7%	51,3%
caducidade do direito de ação	0,0%	20,0%	0,0%	0,0%	0,0%	20,0%	0,0%	20,0%	0,0%	0,0%	0,0%	7,7%	0,0%	10,0%	33,3%	0,0%	7,1%
deserção da instância	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	5,6%	8,3%	0,0%	7,7%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	2,7%
desistência da instância	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	5,6%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,9%
desistência do pedido	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	40,0%	5,6%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	11,1%	16,7%	4,4%
inadequação do meio processual	0,0%	20,0%	25,0%	15,4%	0,0%	20,0%	0,0%	20,0%	16,7%	0,0%	0,0%	0,0%	16,7%	20,0%	22,2%	33,3%	14,2%
incompetência material	0,0%	0,0%	0,0%	7,7%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,9%
incompetência territorial	20,0%	0,0%	25,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	11,1%	0,0%	0,0%	7,7%	0,0%	10,0%	0,0%	0,0%	5,3%
indeferimento liminar	20,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	20,0%	0,0%	0,0%	5,6%	8,3%	0,0%	0,0%	33,3%	10,0%	0,0%	0,0%	6,2%
ineptidão da petição inicial	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	5,6%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	10,0%	0,0%	0,0%	1,8%
litispendência	0,0%	0,0%	0,0%	7,7%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,9%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: OPJ

A cumulação indevida de impugnações

A questão da (im)possibilidade de cumulação, na mesma impugnação, de vários pedidos relativamente a diferentes impostos foi suscitada por vários entrevistados ao longo do trabalho de campo realizado.

O artigo 104.º do CPPT, desde a sua versão originária, dispõe que:

Na impugnação judicial podem, nos termos legais, cumular-se pedidos e coligar-se os autores em caso de identidade da natureza dos tributos, dos fundamentos de facto e de direito invocados e do tribunal competente para a decisão.

Resulta, assim, da letra da lei que aquela cumulação pode ocorrer relativamente a mais do que um ato tributário, mas apenas quando esteja em causa um mesmo tributo, sejam idênticos os fundamentos de facto e de direito, e, ainda, seja o mesmo tribunal competente para a decisão. Verificando-se uma situação de cumulação ilegal de impugnações, é dada, nos termos da lei, a possibilidade aos impugnantes de deduzir novas impugnações, no prazo de um mês, a contar do trânsito em julgado da decisão, considerando-se as respetivas petições apresentadas na data de entrada da primeira.

A exigência legal da idêntica natureza dos tributos tem vindo a ser apreciada pelos tribunais superiores e, como se dá nota no acórdão do STA de 27 de novembro de 2014, em que é relator Pedro Marchão Marques, se é verdade que

(...) era entendimento jurisprudencial que no processo de impugnação judicial, esta cumulação de pedidos relativa a mais que um acto só podia suceder quando estes se reportassem a um mesmo tributo, fossem idênticos os fundamentos de facto e de direito e o mesmo o tribunal competente para a decisão (cfr., entre muitos, os ac. do STA de 10.03.2004, proc. n.º 1911/03, e o ac. deste TCAS de 16.10.2012, proc. n.º 5626/12).

Também não é menos verdade que, entretanto, temos assistindo a uma

(...) evolução jurisprudencial nesta matéria, concretamente a partir da prolação do acórdão do STA de 24.10.2012, proc. n.º 747/12, no qual, aliás, se dá precisamente nota da revisão da posição anteriormente assumida quanto à possibilidade de cumulação de impugnações (cfr., no apontado

sentido, posteriormente, os acórdãos do STA de 6.03.2013, proc. n.º 1327/12 e de 5.11.2014, proc. n.º 1015/14, este recentíssimo).

De facto, analisados aqueles acórdãos, conclui-se que é hoje jurisprudência firme do STA – o que ainda não acontece relativamente aos TCA – o entendimento sobre o sentido interpretativo do artigo 104.º do CPPT. Assim, entende a jurisprudência do STA que desde que estejam em causa “*tributos com a natureza de impostos*” verifica-se o requisito legal de “*identidade da natureza dos tributos*”. Neste sentido, pode ler-se naquele acórdão:

É esta, segundo nos parece, a interpretação do artigo 104.º do CPPT que, cabendo na letra da lei, obsta a que a especialidade criada pelo CPPT quanto à cumulação de impugnações (afastando-a do regime do processo administrativo a que antes deste diploma a cumulação de pedidos e de impugnações se sujeitava – cfr. o artigo 38.º n.ºs 1 e 3 da LPTA e afastando-a da hoje consagrada nos artigos 4.º, n.º 5 e 47.º, n.º 4 do CPTA), restrinja de forma injustificada, e sem que para tal houvesse habilitação na respectiva lei de autorização legislativa (Lei n.º 87-B/98, de 31 de Dezembro), a possibilidade de deduzir cumulativamente impugnações de actos tributários respeitantes a impostos diversos mas assentes em idênticos fundamentos fácticos e jurídicos, a aconselhar, por isso, em prol da racionalidade de meios, da celeridade da decisão e do são objectivo de evitar decisões contraditórias, a sua apreciação na mesma acção.

Concluindo-se, ainda,

Ao contrário do que se estabelece no n.º 2 do artigo 71.º do CPPT para a cumulação de pedidos de reclamação administrativa, o legislador não exige no artigo 104.º a «*identidade do tributo*», exige apenas a identidade «*da natureza*» destes, o que remeterá para a classificação de tributos, atenta a sua diversa natureza, estabelecida nos números 1 e 2 do artigo 4.º da Lei Geral Tributária.

Esta não tem sido, no entanto, a orientação seguida por vários tribunais, com prejuízo, como é evidenciado por vários entrevistados, quer para a eficiência do sistema de justiça, quer para o contribuinte que se vê obrigado a pagar várias taxas de justiça para deduzir várias impugnações. Por vezes, apenas se permite o aproveitamento da

prova produzida num processo relativamente a outro. Verificando-se aqui uma situação semelhante à acima referida no caso das oposições que deve, também, ser clarificada pela lei. Os depoimentos que se seguem dão bem conta desta situação:

Uma inspeção dos serviços de finanças a uma empresa, normalmente, pode originar várias correções: IRC, IVA, IS, IMT. Mas, por regra, envolve, pelo menos, IVA e IRC. E o que se tem vindo a constatar é que se exige ao contribuinte, por efeito do 104.º do CPPT, que ainda que relativamente aos mesmos factos que deram origem a liquidações de IVA e IRCT, apresente duas impugnações. A AT só notifica de um relatório, mas faz uma liquidação para cada imposto, IVA e IRC, uma por cada período. Posso receber, na sequência de um relatório de inspeção que respeite a um ano, 12 liquidações de IVA, uma de IRC, mais outras tantas de juros compensatórios (juros vêm em liquidações à parte). (...) O contribuinte que recebe aquelas liquidações e que as quer impugnar, de acordo com a interpretação estrita da lei, deve apresentar uma impugnação por imposto, podendo acumular as várias liquidações, mas por imposto. E paga as várias taxas. Se estiver em causa IS, é mais uma impugnação e mais uma taxa. Estes processos são distribuídos a juízes diferentes. Podem até ter decisões distintas. Já me aconteceu. O contribuinte tem sempre interesse em que haja o menor número de processos, seja por uma questão de custos, seja por uma questão de tramitação. A prova é a mesma, os factos são os mesmos. Mas, o legislador não permite cumular o mesmo imposto numa única impugnação. O STA, através de uma interpretação bondosa e apelando ao princípio da celeridade e da contenção de custos, tem vindo a decidir no sentido de que nos casos em que a factualidade que está na base das correções é a mesma é possível apresentar apenas uma impugnação. Mas, há tribunais que aceitam esta jurisprudência e outros não. Na primeira instância depende dos tribunais. (Ent. 163).

Mas, nos TCA, não há esse entendimento. O que é facto é que poucos são os processos que chegam ao STA. A verdade é que este efeito mantém-se E já me aconteceu que uma impugnação fosse aceite na primeira instância e no TCA, sem que se tenha colocado a questão, oficiosamente o tribunal tenha mandado descer o processo, dando-me prazo de 30 dias para apresentar duas impugnações, uma por cada imposto. Isto passados 7 anos do processo ter dado entrada em primeira instância. O processo começou com os pedidos cumulados de liquidações de dois impostos distintos. Na primeira instância não houve problema nenhum. O processo andou, demorou uma série de anos e as liquidações foram anuladas. A Fazenda Pública recorreu. O TCA, passados 7 anos da propositura da ação, mandou anular tudo, dizendo que a cumulação era ilegal e que tinha que propor duas impugnações. E a Fazenda Pública nem sequer tinha recorrido com base neste fundamento. O TCA é que veio dizer que era uma exceção de conhecimento oficioso. Como é que uma pessoa explica isto a um cliente?

Que passados 7 anos se tem que começar tudo de novo, propondo novas ações? (Ent. 164).

As atuais normas de apensação obriga a que o imposto seja o mesmo e que os factos sejam os mesmos. Ora, quando há uma inspeção de carácter geral a uma empresa essa inspeção pode abranger todos os impostos da empresa ou do contribuinte. Mas, para impugnar as liquidações tenho de o fazer em separado porque a norma do CCPT assim obriga. Tenho que fazer uma impugnação por imposto. Isto para os tribunais é caótico e gera decisões contraditórias, por exemplo, tenho casos em que ganhei no IVA e perdi no IRC. Sendo que a matéria de facto é a mesma. Alguns juízes fazem aproveitamento de prova, porque têm alguma proatividade, mas isso faz perder o imediatismo da prova porque o juiz não está a ouvir na altura e causa um atraso imenso. E, só algum juízes fazem isso. Devia haver um único processo, mesmo estando em causa vários impostos, desde que a matéria de facto seja a mesma. Acontece-me com muita frequência. Normalmente, veem tudo. O IVA e o IRC normalmente andam de mão dada nas inspeções. Mesmo para a Fazenda Pública, é muito repetitivo (Ent. 177).

- **As reclamações de atos do órgão de execução fiscal**

As reclamações de atos do órgão de execução fiscal são a espécie de processo que, de forma mais consistente, apresenta durações mais baixas entre a data de entrada e a data de sentença, o que é facilmente atribuível ao seu carácter urgente, nos termos do artigo 278.º, n.º 6, do CPPT.

Quadro 42 - Duração dos processos de reclamação de atos do órgão de execução fiscal com sentença, por classes (2004-2016)

Durações	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total
até 3 meses	69,2%	63,7%	64,5%	60,1%	59,2%	63,7%	61,3%	55,2%	57,0%	50,3%	53,0%	54,7%	52,7%	56,2%
de 3 a 6 meses	27,7%	20,4%	24,1%	27,9%	22,7%	26,0%	23,7%	24,2%	28,1%	34,8%	32,4%	32,0%	33,1%	29,1%
de 6 a 9 meses	3,1%	8,9%	5,9%	8,1%	7,8%	5,2%	7,2%	8,7%	6,1%	9,3%	7,2%	7,0%	7,6%	7,4%
de 9 a 12 meses	0,0%	1,9%	2,0%	1,5%	4,0%	2,6%	3,2%	3,9%	2,6%	2,6%	3,4%	2,0%	3,1%	2,8%
de 12 a 18 meses	0,0%	5,1%	2,3%	1,2%	2,0%	0,9%	3,0%	4,3%	3,5%	1,5%	2,7%	2,2%	2,0%	2,4%
de 18 meses a 2 anos	0,0%	0,0%	0,7%	0,2%	2,1%	0,4%	0,8%	2,0%	1,3%	0,7%	0,4%	1,3%	0,8%	1,0%
de 2 a 3 anos	0,0%	0,0%	0,7%	1,0%	1,5%	0,9%	0,3%	1,3%	0,9%	0,4%	0,4%	0,5%	0,3%	0,7%
de 3 a 5 anos	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,6%	0,3%	0,4%	0,3%	0,5%	0,3%	0,4%	0,3%	0,1%	0,3%
mais de 5 anos	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,2%	0,0%
Total	100,0%													

Fonte: SITAF

A resposta dos tribunais administrativos e fiscais

Quadro 43 - Fundamentos das decisões em reclamações de atos do órgão de execução fiscal (amostra)

Fundamentos da decisão	Almada	Aveiro	Beja	Braga	Castelo Branco	Coimbra	Funchal	Leiria	Lisboa	Loulé	Mirandela	Penafiel	Ponta Delgada	Porto	Sintra	Viseu	Total
apensação	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	8,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,6%
convolação	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	4,2%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	2,8%	0,0%	0,0%	1,1%
extinção por inuti superveniente	8,3%	0,0%	0,0%	4,8%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	13,9%	6,3%	0,0%	4,5%
improcedência	50,0%	66,7%	83,3%	61,9%	100,0%	42,9%	71,4%	33,3%	70,8%	50,0%	71,4%	83,3%	66,7%	52,8%	68,8%	60,0%	61,0%
procedência	41,7%	33,3%	16,7%	28,6%	0,0%	57,1%	28,6%	50,0%	25,0%	50,0%	28,6%	16,7%	33,3%	30,6%	25,0%	40,0%	31,6%
redistribuição ao OEF	0,0%	0,0%	0,0%	4,8%	0,0%	0,0%	0,0%	8,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	1,1%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: OPJ

Quadro 44 - Fundamentos das decisões de improcedência em reclamações de atos do órgão de execução fiscal (amostra)

Fundamentos da decisão de improcedência	Almada	Aveiro	Beja	Braga	Castelo Branco	Coimbra	Funchal	Leiria	Lisboa	Loulé	Mirandela	Penafiel	Ponta Delgada	Porto	Sintra	Viseu	Total
absolvição da instância	0,0%	25,0%	0,0%	15,4%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	5,9%	0,0%	60,0%	40,0%	0,0%	21,1%	9,1%	0,0%	13,9%
absolvição do pedido	66,7%	62,5%	80,0%	53,8%	100,0%	100,0%	40,0%	100,0%	64,7%	100,0%	20,0%	40,0%	50,0%	68,4%	45,5%	100,0%	62,0%
caducidade do direito de ação	0,0%	12,5%	20,0%	23,1%	0,0%	0,0%	20,0%	0,0%	11,8%	0,0%	20,0%	20,0%	50,0%	5,3%	0,0%	0,0%	11,1%
desistência do pedido	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	9,1%	0,0%	0,9%
desistência da instância	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	9,1%	0,0%	0,9%
ilegitimidade	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	20,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,9%
inadeq do meio processual	0,0%	0,0%	0,0%	7,7%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	5,3%	9,1%	0,0%	2,8%
indeferimento liminar	33,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	20,0%	0,0%	5,9%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	9,1%	0,0%	4,6%
ineptidão da petição inicial	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	5,9%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	9,1%	0,0%	1,9%
litispêndência	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	5,9%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,9%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: OPJ

Não obstante a sua maior celeridade, esta também é a espécie de processo que regista uma maior percentagem de sentenças de mérito.

- **Os recursos de contraordenação**

Os dados relativos aos recursos de contraordenação, como se referiu, são influenciados pela entrada abrupta, essencialmente em 2014 e 2015, dos processos por ausência ou viciação do pagamento de taxas de portagem. Desprezando esses anos excecionais, a evolução das durações nos recursos de contraordenação, apresenta similitudes com a registada para o total de todas as espécies: um grupo de processos com durações mais baixas, mas também um grupo significativo com durações elevadas. O que também indicia uma tramitação e tratamento dos processos a duas velocidades, com processos a serem resolvidos com grande rapidez e outros com durações elevadas. Quanto ao sentido das sentenças, da amostra de processos analisada verificou-se a maior percentagem de processos com sentença de procedência.

Quadro 45 - Duração dos recursos de contraordenação com sentença, por classes (2004-2016)

Duração	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total
até 3 meses	59,1%	32,5%	22,3%	14,2%	30,7%	18,2%	22,8%	18,0%	36,9%	19,1%	25,4%	29,3%	17,4%	23,0%
de 3 a 6 meses	21,8%	21,0%	25,4%	9,9%	11,6%	6,8%	9,6%	6,9%	9,9%	10,6%	16,2%	20,1%	15,3%	14,2%
de 6 a 9 meses	17,3%	20,0%	18,8%	11,3%	9,8%	7,6%	3,0%	6,1%	5,5%	8,7%	9,1%	20,8%	11,9%	11,8%
de 9 a 12 meses	1,8%	16,0%	10,2%	12,4%	6,7%	6,5%	3,5%	4,8%	5,4%	7,0%	6,0%	14,0%	15,6%	10,6%
de 12 a 18 meses	0,0%	8,5%	9,8%	15,8%	10,0%	10,2%	6,8%	8,5%	5,8%	10,6%	9,3%	6,1%	23,8%	12,9%
de 18 meses a 2 anos	0,0%	2,0%	8,6%	12,2%	8,1%	5,8%	6,1%	8,8%	5,5%	9,7%	7,2%	2,8%	8,7%	7,0%
de 2 a 3 anos	0,0%	0,0%	4,9%	18,2%	13,7%	15,4%	13,1%	14,6%	9,8%	12,6%	8,9%	2,6%	3,3%	7,8%
de 3 a 5 anos	0,0%	0,0%	0,0%	5,9%	9,4%	26,9%	23,7%	25,0%	15,1%	14,7%	10,6%	2,9%	2,5%	9,3%
mais de 5 anos	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	2,6%	11,5%	7,4%	6,2%	7,0%	7,3%	1,4%	1,5%	3,3%
Total	100,0%													

Fonte: SITAF

A resposta dos tribunais administrativos e fiscais

Quadro 46 - Fundamentos das decisões em recursos de contraordenação (amostra)

Fundamentos da decisão	Almada	Aveiro	Beja	Braga	Castelo Branco	Coimbra	Funchal	Leiria	Lisboa	Loulé	Mirandela	Penafiel	Ponta Delgada	Porto	Sintra	Viseu	Total
apensação	0,0%	0,0%	0,0%	39,5%	0,0%	18,2%	100,0%	0,0%	0,0%	10,0%	0,0%	76,3%	0,0%	0,0%	0,0%	33,3%	18,4%
extinção por inut superv da lide	8,1%	20,0%	0,0%	0,0%	0,0%	18,2%	0,0%	27,8%	10,2%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	7,1%	6,1%	13,3%	7,1%
improcedência	8,1%	0,0%	25,0%	9,3%	66,7%	9,1%	0,0%	5,6%	6,1%	10,0%	16,7%	5,3%	50,0%	17,9%	45,5%	40,0%	15,2%
na	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	2,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,3%
procedência	83,8%	80,0%	75,0%	48,8%	33,3%	54,5%	0,0%	66,7%	81,6%	80,0%	83,3%	18,4%	50,0%	75,0%	48,5%	13,3%	58,6%
remessa à AT	0,0%	0,0%	0,0%	2,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,3%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: OPJ

4. A Área Administrativa

À semelhança do que percurso analítico percorrido quanto às especificidades da área fiscal, procurámos, quanto à área administrativa, identificar quais os fundamentos das primeiras decisões proferidas em primeira instância, qual a duração desses processos e quais os principais fatores identificados como potenciadores de complexidade na gestão de uma adequada resposta dos tribunais administrativos à procura que lhe é dirigida. A análise aqui apresentada resulta do constante diálogo entre os diversos elementos empíricos que foram sendo recolhidos ao longo do trabalho de campo, analisando de forma cruzada os resultados que cada ferramenta nos foi fornecendo.

54,8% do total de sentenças proferidas entre 2004 e 2016 na área administrativa reportavam-se a ações administrativas, o que é consonante com a preponderância do peso relativo dos processos entrados desta espécie. Com exceção do primeiro e segundo anos em que o novo modelo do contencioso administrativo esteve em vigor, em todos os anos considerados as ações administrativas representam mais de 50% dos processos em que houve sentença. No primeiro e segundo anos, compreensivelmente, registou-se uma expressão mais acentuada das sentenças proferidas em processos de intimação para a prestação de informações e para a passagem de certidões e em processos cautelares.

A resposta dos tribunais administrativos e fiscais

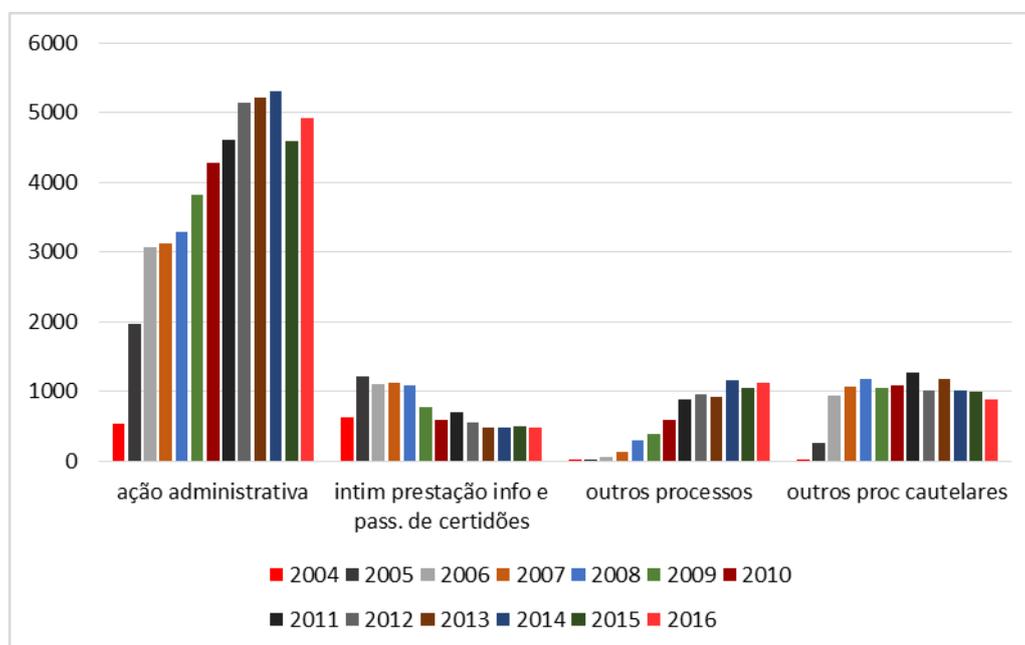
Quadro 47 - Peso relativo das sentenças proferidas por espécie (2004-2016)

Espécies	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total
ação administrativa	27,6%	42,0%	53,0%	50,7%	51,1%	57,0%	58,3%	55,3%	59,3%	56,9%	57,2%	56,6%	58,4%	54,8%
cartas prec., rog. ou notif. avulsas	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
execuções	1,4%	2,4%	1,3%	2,4%	2,7%	3,5%	2,9%	3,0%	3,8%	5,9%	5,6%	3,4%	3,5%	3,5%
intim. para a defesa de DLG	1,8%	1,0%	0,9%	1,2%	0,5%	0,7%	1,5%	0,8%	1,6%	2,9%	1,3%	1,1%	1,1%	1,3%
intim. prest. info. e passagem certidões	32,5%	26,0%	19,2%	18,3%	17,0%	11,6%	8,0%	8,5%	6,5%	5,2%	5,1%	6,1%	5,7%	10,7%
outros processos	0,6%	0,5%	0,9%	2,3%	4,7%	5,7%	8,1%	10,6%	11,2%	10,0%	12,4%	13,0%	13,4%	8,4%
outros processos cautelares	1,1%	5,8%	16,3%	17,5%	18,3%	15,7%	14,9%	15,2%	11,7%	12,9%	10,9%	12,3%	10,5%	13,2%
outros processos urgentes	3,0%	3,0%	1,7%	2,5%	1,5%	1,1%	1,1%	1,2%	2,0%	2,0%	1,7%	2,0%	3,6%	2,0%
procedimentos de massa	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
proc de contencioso eleitoral	0,3%	0,3%	0,2%	0,4%	0,2%	0,4%	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%	0,2%	0,1%	0,2%
processos cautelares	28,6%	14,6%	1,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	1,5%
proc de contenc pré-contratual	3,1%	3,8%	3,4%	2,7%	2,5%	2,7%	3,2%	3,3%	2,6%	2,4%	3,4%	3,3%	3,0%	3,0%
Prov relat procedim formação contratos	0,2%	0,7%	1,9%	1,8%	1,3%	1,5%	1,8%	1,9%	1,4%	1,5%	2,1%	1,8%	0,5%	1,5%
recurso de contraordenação	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,2%	0,0%
Total	100,0%													

Fonte: SITAF

O comportamento da evolução do número de sentenças proferidas nas quatro espécies de processos mais representativas é semelhante ao verificado quanto à evolução do número de processos entrados nessa mesma espécie. Não obstante, ao passo que nas intimações para a prestação de informações e passagem de certidões, nos outros processos e nos outros processos cautelares o número de sentenças proferidas, embora não ultrapasse, é bastante próximo do número de processos dessa espécie entrados, nas ações administrativas a distância entre o número de ações entradas e o número de ações com sentença é bastante superior.

Gráfico 30 - Evolução das sentenças nas 4 espécies mais representativas (2004-2016)



Fonte: SITAF

Este elemento já indicia o que será corroborado adiante por outros elementos empíricos: que, tendencialmente, a maior morosidade nos processos administrativos é identificada nas ações administrativas.

4.1. O fundamento das decisões proferidas

Na amostra de processos administrativos selecionada, analisámos 2018 processos de diferentes espécies, oriundos dos diversos tribunais de primeira instância, de acordo com a sua representatividade de volume processual, entrados entre 2010 e

A resposta dos tribunais administrativos e fiscais

2015. A recolha quanto à tramitação processual foi realizada tendo data limite, como referimos nas notas metodológicas, o dia 31 de julho de 2016. Assim, daqueles 2.018 processos administrativos analisados, a 31 de julho de 2016, 74,5% já possuíam uma decisão proferida.

Quadro 48 - Peso relativo dos processos administrativos com decisão (amostra)

Tribunal	% processos com decisão
Almada	72,92%
Aveiro	65,71%
Beja	70,00%
Braga	69,54%
Castelo Branco	75,81%
Coimbra	71,95%
Funchal	72,00%
Leiria	62,89%
Lisboa	74,53%
Loulé	81,69%
Mirandela	82,00%
Penafiel	81,54%
Ponta Delgada	80,00%
Porto	80,33%
Sintra	75,97%
Viseu	76,00%
Total	74,49%

Fonte: OPJ

Os fundamentos das decisões proferidas são díspares. A percentagem de processos que terminam por apensação, que corresponde a 0,5% dos processos com decisão da amostra, é significativamente mais baixa do que a verificada para a área fiscal. No entanto, abrindo-se o campo de litígios relativos a direitos disponíveis, surgem, ainda assim com pouco significado, 4,9% de processos que terminam por transação.

Os dois sentidos das decisões com maior peso relativo são a improcedência (47,5%) e a procedência (31,9%).

Quadro 49 - Fundamentos da decisão em processos administrativos (amostra)

Fundamento da decisão	Almada	Aveiro	Beja	Braga	Castelo Branco	Coimbra	Funchal	Leiria	Lisboa	Loulé	Mirandela	Penafiel	Ponta Delgada	Porto	Sintra	Viseu	Total
apensação	2,9%	2,2%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	2,8%	0,0%	0,0%	1,7%	2,4%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	2,6%	0,5%
duplicação de processos	0,0%	2,2%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,2%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%
extinção por inut superv da lide	12,9%	19,6%	22,9%	9,5%	6,4%	6,8%	22,2%	16,4%	16,7%	17,2%	26,8%	15,1%	30,0%	14,3%	10,2%	7,9%	15,1%
improcedência	44,3%	47,8%	45,7%	58,4%	51,1%	49,2%	33,3%	52,5%	41,5%	43,1%	36,6%	49,1%	27,5%	53,6%	66,3%	47,4%	47,5%
procedência	32,9%	23,9%	28,6%	24,8%	34,0%	42,4%	33,3%	23,0%	39,4%	34,5%	29,3%	28,3%	37,5%	24,5%	18,4%	39,5%	31,9%
transação	7,1%	4,3%	2,9%	7,3%	8,5%	1,7%	8,3%	8,2%	2,3%	3,4%	4,9%	7,5%	5,0%	7,7%	5,1%	2,6%	4,9%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Quadro 50 - Fundamentos da decisão de improcedência (amostra)

Fundamentos da decisão de improcedência	Almada	Aveiro	Beja	Braga	Castelo Branco	Coimbra	Funchal	Leiria	Lisboa	Loulé	Mirandela	Penafiel	Ponta Delgada	Porto	Sintra	Viseu	Total
absolvição da instância	0,0%	0,0%	6,3%	1,3%	0,0%	3,4%	0,0%	0,0%	1,5%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	2,9%	0,0%	0,0%	1,3%
absolvição do pedido	67,7%	50,0%	43,8%	60,0%	58,3%	72,4%	66,7%	46,9%	53,8%	52,0%	46,7%	61,5%	36,4%	55,2%	55,4%	66,7%	56,1%
caducidade direito de ação	3,2%	13,6%	0,0%	7,5%	4,2%	6,9%	0,0%	15,6%	6,5%	8,0%	13,3%	3,8%	0,0%	6,7%	1,5%	5,6%	6,3%
deserção da instância	0,0%	9,1%	0,0%	3,8%	4,2%	0,0%	0,0%	0,0%	0,5%	0,0%	0,0%	0,0%	9,1%	0,0%	1,5%	0,0%	1,3%
desistência da instância	6,5%	0,0%	0,0%	2,5%	8,3%	0,0%	8,3%	0,0%	1,0%	0,0%	6,7%	7,7%	9,1%	1,0%	1,5%	5,6%	2,3%
desistência do pedido	0,0%	0,0%	0,0%	2,5%	4,2%	0,0%	8,3%	3,1%	4,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	7,6%	4,6%	0,0%	3,4%
falta de interesse em agir	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	1,5%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	1,0%	6,2%	0,0%	1,1%
falta de personalidade judiciária	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	3,1%	0,0%	0,0%	6,7%	0,0%	0,0%	0,0%	3,1%	0,0%	0,6%
ilegitimidade ativa	3,2%	0,0%	0,0%	1,3%	0,0%	0,0%	8,3%	0,0%	0,5%	0,0%	6,7%	3,8%	0,0%	0,0%	4,6%	0,0%	1,3%
ilegitimidade passiva	0,0%	0,0%	6,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	3,1%	0,0%	4,0%	0,0%	0,0%	0,0%	1,0%	0,0%	0,0%	0,6%
inadequação do meio processual	0,0%	9,1%	18,8%	1,3%	0,0%	0,0%	0,0%	3,1%	3,0%	8,0%	0,0%	3,8%	18,2%	1,0%	0,0%	0,0%	2,7%
incompetência material	6,5%	9,1%	6,3%	8,8%	8,3%	0,0%	8,3%	9,4%	4,5%	4,0%	6,7%	11,5%	27,3%	3,8%	7,7%	11,1%	6,5%
incompetência territorial	12,9%	9,1%	18,8%	10,0%	12,5%	13,8%	0,0%	9,4%	21,6%	12,0%	0,0%	7,7%	0,0%	14,3%	13,8%	11,1%	14,2%
ineptidão da petição inicial	0,0%	0,0%	0,0%	1,3%	0,0%	3,4%	0,0%	3,1%	1,5%	12,0%	13,3%	0,0%	0,0%	5,7%	0,0%	0,0%	2,4%
litispendência	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	3,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: OPJ

A resposta dos tribunais administrativos e fiscais

Apesar de com um peso relativo menor ao verificado para a área fiscal, as sentenças de improcedência baseadas na mera forma assumem uma expressão evidente. Das sentenças de improcedência proferidas, apenas 56,1% se pronunciou sobre o mérito da ação, absolvendo o réu do pedido. As restantes basearam-se em motivos de forma que podem ou não dar origem ao encerramento do litígio. Assim, se, por exemplo, a caducidade do direito de ação, que corresponde ao fundamento da sentença em 6,3% das sentenças de improcedência, põe termo ao litígio, as sentenças que julgam o tribunal territorialmente incompetente (14,2% do total de sentenças de improcedência) apenas fazem terminar o processo no tribunal em que a sentença é proferida, sendo transferido para outro e aí aguardando a sua sentença.

4.2. A duração dos processos com sentença

Na análise da evolução da duração dos processos com sentença entre 2004 e 2016, registamos um fenómeno idêntico ao referido quanto à área fiscal: a progressiva concentração, embora menos acentuada, nos extremos das classes de duração (até 6 meses e mais de 3 anos). O crescimento do peso relativo dos processos com durações superiores a 3 anos indicia a criação do efeito de acumulação do número de processos pendentes ao longo dos anos.

Quadro 51 - Duração dos processos com sentença, por classes (2004-2016)

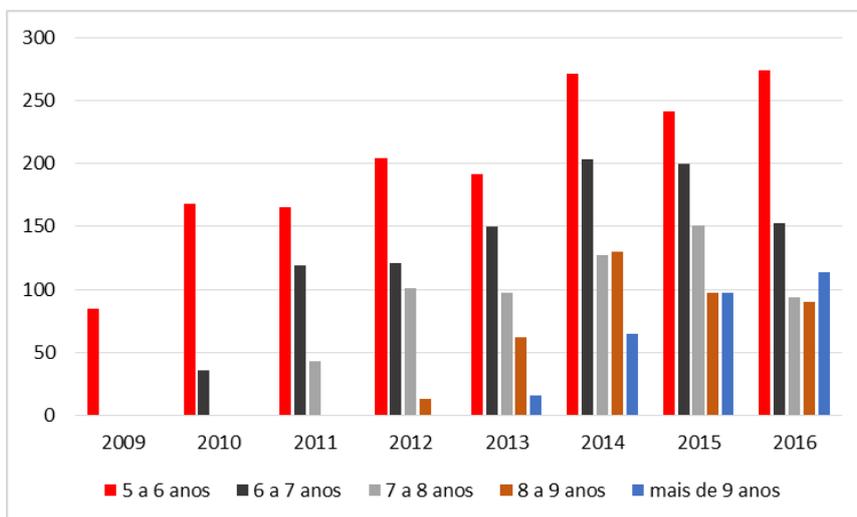
Duração	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total
até 3 meses	70,6%	48,8%	41,0%	42,0%	37,2%	30,7%	30,8%	31,4%	27,6%	27,7%	25,7%	26,1%	25,7%	32,4%
de 3 a 6 meses	18,7%	16,6%	15,7%	14,5%	14,8%	13,6%	14,3%	15,9%	15,3%	16,2%	12,5%	13,0%	12,0%	14,5%
de 6 a 9 meses	8,7%	11,8%	9,7%	8,7%	7,7%	9,3%	8,9%	9,9%	10,0%	10,2%	8,6%	7,5%	6,9%	9,0%
de 9 a 12 meses	2,0%	12,4%	7,0%	5,7%	5,5%	7,1%	6,9%	7,3%	8,2%	6,7%	7,3%	5,9%	6,2%	6,9%
de 12 a 18 meses	0,0%	8,7%	12,2%	9,2%	8,2%	9,9%	9,3%	8,2%	9,4%	10,7%	10,4%	9,9%	9,3%	9,4%
de 18 meses a 2 anos	0,0%	1,7%	10,0%	7,1%	6,4%	8,0%	5,8%	5,4%	6,3%	7,0%	7,0%	6,9%	8,7%	6,7%
de 2 a 3 anos	0,0%	0,0%	4,5%	9,8%	9,8%	9,9%	10,7%	8,2%	8,1%	8,6%	10,3%	9,9%	11,0%	8,6%
de 3 a 5 anos	0,0%	0,0%	0,0%	3,1%	10,4%	10,3%	10,4%	9,7%	10,0%	7,3%	9,7%	11,1%	11,6%	8,2%
mais de 5 anos	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	1,3%	2,8%	4,0%	5,1%	5,6%	8,6%	9,7%	8,6%	4,3%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: SITAF

Esse efeito é particularmente visível ao decompor a classe de duração superior a 5 anos. Em 2010, 6 anos após a entrada em vigor da reforma, surgem os primeiros processos com duração entre 6 e 7 anos; em 2011, os com durações entre os 7 e 8 anos; em 2012, os com durações entre 8 e 9 anos; e em 2013, os com durações

superiores a 9 anos. A partir de 2013, os processos com durações superiores a 9 anos foram progressivamente aumentando.

Gráfico 31 - Duração dos processos com sentença, com duração superior a 5 anos (2009-2016)



Fonte: SITAF

Note-se que este efeito de acumulação, ao contrário do verificado na área fiscal que sofreu influência da existência de um acumulado anterior a 2004, é originado totalmente durante o período posterior à reforma do contencioso administrativo. Na verdade, como se referiu em parte anterior, os tribunais administrativos começaram, com a reforma de 2004, sem processos antigos, pelo que as pendências que se foram gerando não foram influenciadas pela existência de processos entrados em datas anteriores. Apesar de, como já referimos, se registar um nível de pendências inferior ao da área fiscal, a área administrativa acusa o crescimento do número de processos pendentes, verificando-se uma grande disparidade entre tribunais e, dentro do mesmo tribunal, entre juízes.

Na área administrativa está a começar a deparar-se com algumas dificuldades, dada a elevada pendência de processos. Há, neste momento, uma Senhora Juiz que tem atribuídos cerca de 400 processos (Ent. 1).

No administrativo a pendencia é menor. Temos cerca de 250 processos e não temos processos anteriores a 2004. Eu tenho processos que entraram a partir de 2010 (Ent. 82).

A resposta dos tribunais administrativos e fiscais

Eu a partir de 2009 (Ent. 81).

Eu ainda tenho de 2008 mas são residuais (Ent. 80).

Tenho cerca de 160 processos (Ent. 157).

A pendência dos juizes é bastante diferente: alguns têm entre 300-400, outros cerca de 500, sendo que as pendências mais elevadas andam à volta dos 800 processos. No total a pendência gira à volta dos 8.000 processos. Há meses em que as sentenças finalizadas também são bastante díspares entre os juizes, o que se justifica pois existem níveis de produtividade muito diferentes. Há um juiz com pendência muito baixa, mas que vive para o trabalho. Está sempre no tribunal (inclusive fins-de-semana e feriados) e coloca sentenças no SITAF, às vezes, de madrugada. Não é casado... (Ent. 91)

O acumulado de processos concentra-se, essencialmente, em duas fases: na fase do despacho saneador e na prolação da sentença – os dois momentos considerados como os que exigem maior trabalho por parte do juiz.

Talvez tenhamos mais processos para saneador do que para sentença (Ent. 81).

O facto de a unidade orgânica funcionar muito bem, em termos de celeridade, também contribui para que se acumulem rapidamente processos para sentença. Tenho alguns processos, ainda que pontuais, de 2004 porque baixaram entretanto e tenho processos de 2006 e 2007, que são muito complexos. A maioria dos processos é de 2011 em diante. (...) A maioria dos meus processos estão para sentença, mas também tenho alguns para despacho saneador e marcação de diligências (Ent. 108).

Tenho cerca de 348 processos pendentes, estando um número com o juiz que se encontra em acumulação de funções (deve ter cerca de 30 processos). A maioria dos meus processos está para saneamento e não para sentença. Os processos para sentença são quase todos a partir de 2010 e para saneamento a partir de 2012. O processo mais antigo que tenho é de 2004. Estava no STA e baixou (Ent. 109).

O processo mais antigo que tenho é de 2009. E quando cheguei em setembro tinha nas mãos 100 processos para sentença. Quando se chega e se recebem 100 processos para sentença é impossível ter o trabalho em dia (Ent. 146).

No administrativo até temos bons números, mas o problema é a grande percentagem de processos que está para sentença (Ent. 157).

Apesar de os entrevistados referirem que alguns processos se encontram na fase de marcação de julgamento, a verdade é que, da amostra de processos consultada, apenas 5,8% do total de processos em matéria administrativa consultados e nos quais já havia decisão tinham tido julgamento.

Quadro 52 - Peso relativo dos processos com decisão, com e sem julgamento (amostra)

Tribunal	com julgamento	sem julgamento
Almada	7,1%	92,9%
Aveiro	6,5%	93,5%
Beja	0,0%	100,0%
Braga	3,6%	96,4%
Castelo Branco	2,1%	97,9%
Coimbra	1,7%	98,3%
Funchal	8,3%	91,7%
Leiria	8,2%	91,8%
Lisboa	3,8%	96,3%
Loulé	6,9%	93,1%
Mirandela	7,3%	92,7%
Penafiel	13,2%	86,8%
Ponta Delgada	0,0%	100,0%
Porto	10,2%	89,8%
Sintra	3,1%	96,9%
Viseu	21,1%	78,9%
Total	5,8%	94,2%

Fonte: OPJ

Os dados retirados do SITAF demonstram que as maiores durações de processos ocorrem nas ações administrativas, corroborando o que foi transmitido pelos atores ao longo do trabalho de campo.

Tenho sobretudo as antigas ações administrativas especiais e as antigas ações comuns de responsabilidade. A maioria dos processos pendentes está para sentença, uma vez que a tramitação no administrativo faz com que, muitas vezes, os processos fiquem rapidamente prontos para decisão e tenham que permanecer a aguardar sentença. Esta situação acaba por ter pontos positivos, pois permite que não perca tempo a lidar com o expediente, mas também tem pontos negativos, dado que se acumula um número grande de processos prontos para sentença (Ent. 107).

Quadro 53 - Duração dos processos administrativos com sentença, por classes; 4 espécies mais representativas (2004-2016)

Durações	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total
AÇÕES ADMINISTRATIVAS														
até 3 meses	38,1%	12,1%	12,7%	13,0%	11,1%	9,8%	12,9%	17,3%	14,0%	11,3%	9,3%	11,2%	10,1%	12,3%
de 3 a 6 meses	28,5%	17,8%	13,9%	12,1%	10,4%	10,3%	8,9%	10,7%	11,5%	11,9%	7,6%	6,7%	7,4%	10,4%
de 6 a 9 meses	26,9%	21,2%	14,1%	11,8%	9,0%	9,9%	9,4%	8,6%	9,1%	9,4%	8,6%	6,9%	6,4%	9,8%
de 9 a 12 meses	6,5%	26,4%	11,8%	9,0%	7,0%	8,5%	8,7%	8,6%	9,1%	8,6%	7,5%	6,7%	7,0%	9,0%
de 12 a 18 meses	0,0%	18,9%	20,9%	16,3%	13,0%	13,7%	12,8%	10,7%	11,7%	14,8%	12,8%	12,6%	11,7%	13,5%
de 18 meses a 2	0,0%	3,6%	18,3%	13,4%	11,4%	12,4%	8,6%	7,7%	8,6%	9,6%	9,6%	8,5%	11,8%	10,1%
de 2 a 3 anos	0,0%	0,0%	8,2%	18,5%	18,3%	15,8%	17,0%	13,1%	12,1%	13,0%	14,9%	14,1%	15,3%	13,8%
de 3 a 5 anos	0,0%	0,0%	0,0%	6,0%	19,8%	17,5%	17,1%	16,2%	15,4%	11,7%	15,1%	16,9%	16,5%	13,6%
mais de 5 anos	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	2,2%	4,7%	7,1%	8,4%	9,6%	14,5%	16,4%	13,8%	7,5%
Total	100,0%													
INTIMAÇÕES PARA A PRESTAÇÃO DE INFORMAÇÃO E PARA A PASSAGEM DE CERTIDÕES														
até 3 meses	95,5%	92,9%	91,9%	91,8%	91,3%	89,9%	92,3%	89,5%	90,0%	89,8%	87,0%	86,4%	86,3%	90,9%
de 3 a 6 meses	4,2%	6,0%	6,9%	6,9%	7,9%	9,2%	6,0%	8,6%	8,2%	8,8%	10,5%	10,9%	11,3%	7,7%
de 6 a 9 meses	0,2%	0,6%	0,8%	0,9%	0,3%	0,6%	0,7%	1,0%	1,6%	0,4%	1,5%	1,6%	0,8%	0,8%
de 9 a 12 meses	0,2%	0,2%	0,4%	0,1%	0,3%	0,3%	0,3%	0,4%	0,0%	0,8%	1,0%	0,6%	0,8%	0,4%
de 12 a 18 meses	0,0%	0,2%	0,0%	0,2%	0,0%	0,0%	0,3%	0,1%	0,0%	0,2%	0,0%	0,0%	0,4%	0,1%
de 18 meses a 2	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,2%	0,0%	0,0%
de 2 a 3 anos	0,0%	0,0%	0,1%	0,2%	0,2%	0,0%	0,2%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,2%	0,2%	0,1%
de 3 a 5 anos	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%	0,2%	0,1%	0,2%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
mais de 5 anos	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Total	100,0%													
OUTROS PROCESSOS														
até 3 meses	60,0%	50,0%	63,5%	48,2%	15,0%	12,4%	13,9%	4,4%	4,9%	9,7%	14,9%	10,5%	15,8%	12,2%
de 3 a 6 meses	20,0%	9,1%	21,2%	21,2%	27,6%	11,7%	27,7%	26,2%	20,8%	18,1%	10,8%	18,1%	15,1%	18,7%
de 6 a 9 meses	20,0%	18,2%	5,8%	23,4%	24,3%	20,2%	19,3%	27,8%	25,0%	19,6%	12,2%	11,6%	11,6%	18,0%
de 9 a 12 meses	0,0%	4,5%	0,0%	1,5%	15,9%	16,8%	11,7%	14,2%	15,8%	9,8%	15,5%	9,2%	7,3%	12,0%
de 12 a 18 meses	0,0%	9,1%	5,8%	3,6%	14,6%	18,7%	11,2%	12,6%	15,3%	15,0%	16,1%	14,9%	12,8%	14,2%
de 18 meses a 2	0,0%	9,1%	3,8%	2,2%	2,7%	11,4%	6,6%	6,1%	7,6%	13,4%	8,7%	12,1%	10,5%	9,1%
de 2 a 3 anos	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	8,5%	6,6%	5,4%	5,7%	9,0%	13,2%	10,7%	11,9%	8,6%
de 3 a 5 anos	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,3%	2,9%	3,1%	4,6%	4,4%	7,1%	10,7%	11,4%	6,0%
mais de 5 anos	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,2%	0,2%	0,4%	1,0%	1,4%	2,2%	3,7%	1,3%
Total	100,0%													
OUTROS PROCESSOS CAUTELARES														
até 3 meses	65,0%	78,8%	66,5%	67,1%	62,4%	64,5%	64,8%	62,1%	67,6%	69,5%	71,9%	63,3%	66,5%	66,2%
de 3 a 6 meses	30,0%	17,1%	26,7%	21,8%	26,5%	23,6%	25,2%	24,9%	19,9%	20,6%	19,8%	26,2%	21,6%	23,2%
de 6 a 9 meses	5,0%	3,0%	5,3%	6,3%	6,6%	6,8%	6,0%	5,3%	6,0%	6,0%	4,6%	5,4%	5,2%	5,7%
de 9 a 12 meses	0,0%	0,7%	0,6%	2,5%	2,3%	2,8%	1,7%	2,3%	2,4%	1,8%	2,1%	2,8%	2,5%	2,1%
de 12 a 18 meses	0,0%	0,4%	0,9%	1,6%	0,9%	1,4%	1,8%	1,8%	2,4%	1,4%	1,0%	1,2%	1,8%	1,4%
de 18 meses a 2	0,0%	0,0%	0,0%	0,5%	0,8%	0,3%	0,3%	1,1%	1,0%	0,5%	0,3%	0,4%	1,1%	0,6%
de 2 a 3 anos	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,6%	0,5%	0,1%	1,4%	0,4%	0,3%	0,2%	0,6%	0,6%	0,4%
de 3 a 5 anos	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,1%	1,0%	0,4%	0,0%	0,1%	0,0%	0,7%	0,2%
mais de 5 anos	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,1%	0,0%
Total	100,0%													

Fonte: SITAF

A concentração das durações dos processos nos extremos das classes de duração reforça a ideia de existência, novamente, de uma justiça a duas velocidades, em que há processos de resolução rápida e outros, mais complexos, que vão ficando por resolver.

Tenho alguns processos de 2008. Mas também estou a dar sentenças em processos de 2016. Eu é que faço a minha gestão (Ent. 148).

O progressivo aumento do tempo necessário para que o cidadão ou a entidade que recorre a tribunal obtenha uma sentença, principalmente nas ações administrativas (as mais frequentes), gerou uma reação por parte dos advogados das partes, que

assumem novos mecanismos de, processualmente, tentar obter uma decisão de forma mais célere.

Ter uma estratégia não é fácil. Às vezes entro com um requerimento com base no artigo 6.º da Convenção dos Direitos do Homem, alegando o princípio da justiça em prazo razoável, a tutela jurisdicional efetiva. Às vezes aquilo faz mexer o processo. Também levanto a questão de que esta situação pode gerar pedidos de indemnização contra o Estado. Não há mecanismos de aceleração processual, não existe na lei. Isso só existe no penal. Não tenho ferramentas (Ent. 164).

Temos advogados que fazem requerimentos a dizer que o CPTA agora diz que o prazo razoável são 3 meses e que consultado o SITAF o processo está concluso ao juiz para sentença desde a data y... É uma questão de aguardarmos pela litigação de responsabilidade civil contra o Estado que aí vem. Já tive um caso em que o requerimento a pedir certidão que ateste a data de entrada da ação e a data desde a qual o processo está concluso ao juiz veio dirigida ao juiz com aviso de receção, para que a juíza assinasse o AR e não pudesse depois vir dizer que não tinha conhecimento (Ent. 14).

4.3. Fatores de complexidade e simplificação na gestão da resposta dos tribunais administrativos

Ao longo do estudo identificámos já um conjunto de fatores que influenciou o aumento progressivo das pendências dos processos em matéria administrativa, fossem eles comuns à área administrativa e à área fiscal, fossem os mesmos resultado da contaminação da situação verificada na área fiscal. No presente ponto, pretendemos suscitar algumas questões que emergiram como específicas da área administrativa e que correspondem quer a fatores que induzem complexidade na gestão da resposta dos tribunais administrativos quer à perspetiva assumida pelos atores entrevistados face a elementos que poderiam induzir simplicidade ou celeridade à tramitação. No primeiro grupo de questões identificámos as seguintes: a) a pressão exercida pelos processos cautelares e urgentes que condicionam a resposta a ações mais complexas; e b) a existência de perícias que, em regra, dilatam a duração do processo. No segundo grupo de questões inserem-se as seguintes: a) a perspetiva assumida pelos atores face à

audiência prévia; e b) a perspectiva assumida perante os mecanismos existentes de agilização de processos.

- **A pressão dos processos urgentes**

Nos termos do artigo 36.º do CPTA, têm carácter urgente, sem prejuízo de outros casos previstos na lei, os processos relativos a: a) contencioso eleitoral; b) procedimentos de massa; c) contencioso pré-contratual; d) intimação para prestação de informações, consulta de documentos ou passagem de certidões; e) intimação para defesa de direitos, liberdades e garantias; g) providências cautelares.

A esmagadora maioria dos juízes entrevistados referiu que um dos maiores condicionantes à resolução prioritária dos processos mais antigos é a existência de um número crescente de processos urgentes, a que, por força da lei, têm de dar prioridade.

Houve um aumento do número de processos administrativos urgentes, por causa dos processos cautelares com inversão do contencioso, com o alívio dos requisitos do 121.º do CPTA. É uma estratégia dos advogados para anteciparem a decisão na causa principal (Ent. 21).

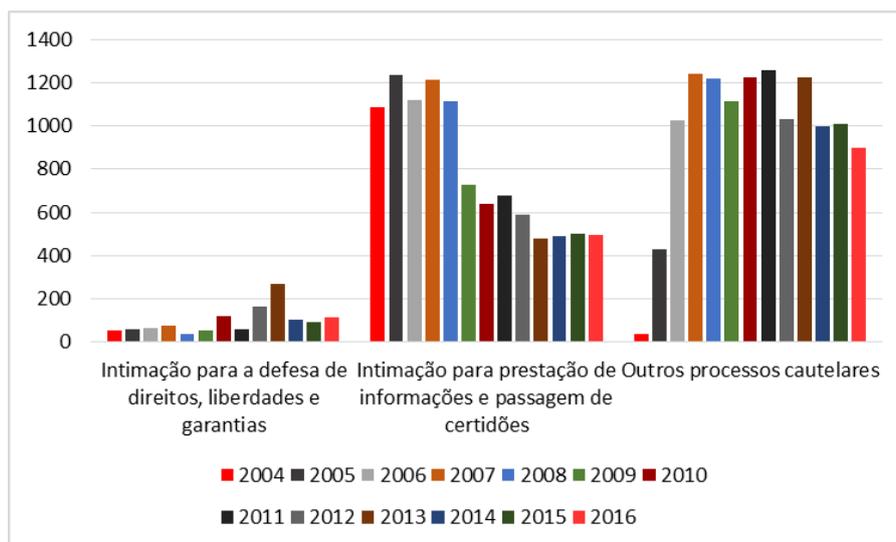
Noto um aumento das providências cautelares, mas noto sobretudo um aumento dos pré-contratuais. Acho que se deve ao efeito do incidente de suspensão automática. Este ano recebi o dobro. (Ent. 58)

E depois está na moda o processo urgente. Há cautelares para tudo (Ent. 82).

Do ponto de vista da morosidade, a melhoria que destaco é nos processos urgentes, naqueles que a lei classifica como urgentes. É verdade que continuam a não cumprir os prazos, mesmo nos processos urgentes, mas houve uma melhoria nestes processos, pelo menos esses deixaram de ficar parados durante anos, atrasam-se durante alguns meses. Não há uma regra mas, por exemplo, nos processos urgentes é comum ter a decisão em quatro ou cinco meses, quando, de acordo com a lei, deveria ser em dois ou três meses. O estranho é que ao juiz, o trabalho que implica dar a decisão num processo cautelar não é diferente do trabalho que implica dar a decisão no processo principal (Ent. 176).

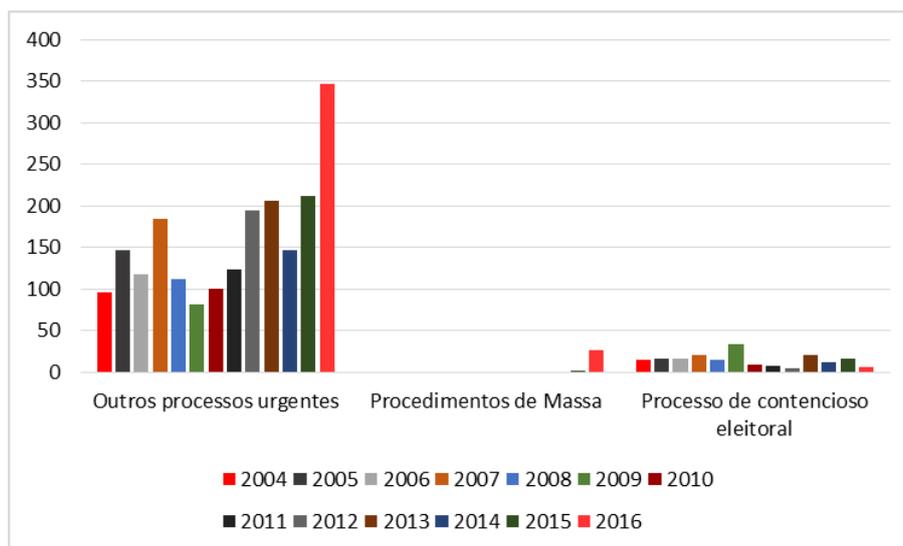
Os Gráfico 32, Gráfico 33 e Gráfico 34 apresentam a evolução do número de processos entrados entre 2004 e 2016 relativos às espécies processuais com natureza urgente.

Gráfico 32 - Evolução do número de intimações para a defesa de direitos, liberdades e garantias, intimações para a prestação de informações e passagem de certidões e de outros processos cautelares (2004-2016)



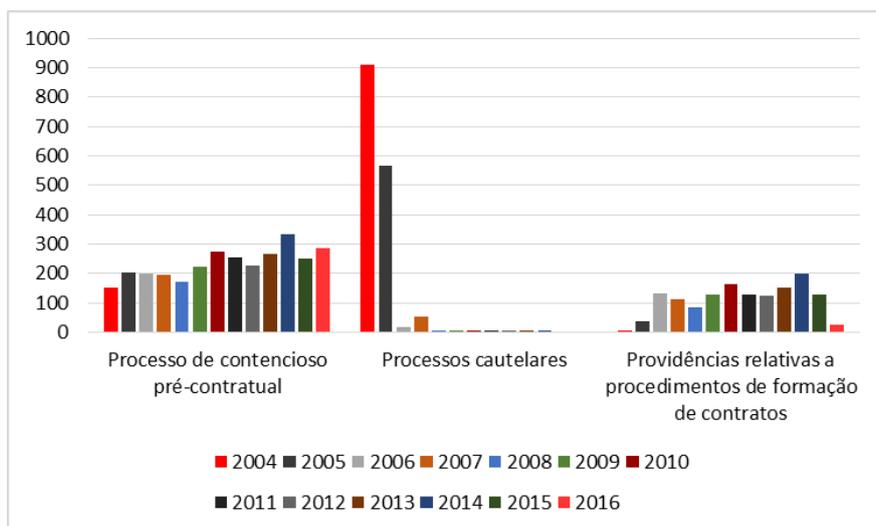
Fonte: SITAF

Gráfico 33 - Evolução do número de outros processos urgentes, procedimentos de massa e processos de contencioso eleitoral (2004-2016)



Fonte: SITAF

Gráfico 34 - Evolução do número de processos de contencioso pré-contratual, processos cautelares e providências relativas a procedimentos de formação de contratos (2004-2016)



Fonte: SITAF

Ao contrário do afirmado pelos entrevistados, com exceção da categoria “outros processos urgentes”, que se reflete essencialmente em Lisboa com os pedidos de asilo, e do recém-criado procedimento de massa, as restantes espécies processuais que encerram um carácter urgente não assistiu, no último ano, a um crescimento do seu número. Não obstante, são os próprios advogados a referir que alguns procedimentos cautelares apenas são propostos por força da demora na resolução da ação principal.

No administrativo não tenho essa visão. As coisas foram sempre piorando. Os tribunais estão cheios de providências cautelares. Como os processos demoram muito tempo, quase toda a ação tem uma providência cautelar acoplada. A reforma de 2015 amplia o leque de medidas suscetíveis de providências cautelares. É uma alteração bem intencionada. Mas, está a ter efeitos perversos porque cada ação tem uma cautelar. Isso resulta do facto das ações principais demorarem tanto tempo a ser resolvidas. As providências cautelares são instrumentais, levando a esta duplicação de processos. Eu só faço cautelares, em muitos casos, porque a ação demora muito tempo a ser resolvida. Um processo em média demora uns 5 anos. Isto em primeira instância. Se tivesse uma decisão no prazo de um ano não sentia necessidade de propor três quartos das providências cautelares. A morosidade faz aumentar o número de processos nos tribunais. É a morosidade a gerar morosidade. A consequência desta situação é a priorização dos urgentes. Estamos na fase dos urgentes dos urgentes. Agora já tenho que pensar como conseguir passar à frente dos urgentes. Uma providência cautelar que demora mais de 3 a 4 meses para ser decidida não é uma providência cautelar. Perde a sua natureza. E como tutelar estes direitos? Que expedientes usar para acautelar direitos urgentes? Se não

consgo uma decisão num espaço curto, expetável em 3 a 4 meses, não temos tutela de direitos cautelares. Como consequência temos muitas vezes as insolvências. Hoje, as providências cautelares, em primeira instância, estão a demorar um tempo irrazoável, que é de cerca de 1 ano (Ent. 164).

Os entrevistados referem ainda a baixa possibilidade de procedência de dois pedidos passíveis de serem realizados no âmbito dos procedimentos cautelares: o decretamento provisório e a inversão do contencioso. Em ambos os casos os entrevistados referem ser mecanismos que os tribunais indeferem.

As alterações introduzidas no CPTA, com a possibilidade de antecipação da decisão principal, podem fazer alterar as coisas. Ainda não dá bem para ver o que vai acontecer, sobretudo com as providências antecipatórias (Ent. 80).

Todas as providências cautelares que dão entrada no tribunal vêm com pedido de decretamento provisório. Logo esse despacho demora muito tempo a ser elaborado (Ent. 109).

Em regra, este decretamento provisório é indeferido, sendo usado como um mecanismo para criar pressão (Ent. 111).

A inversão do contencioso obriga a que haja sempre a ação principal. Isso inunda o sistema e obriga ao pagamento de duas taxas. E a cultura judiciária é avessa a fazer a inversão do contencioso. Ainda não absorveram, não interiorizaram. Têm algum receio. Existe já a possibilidade de pedir o decretamento provisório da medida cautelar. Em sede de procedimento cautelar podemos enxertar um pedido de decretamento provisório da medida cautelar. O grande problema aqui, mais uma vez, é que a cultura judiciária também é avessa a estes pedidos. Eu não tenho um caso em que tenha sido deferido e já pedi em 12 decretamentos provisórios. E justifica-se (Ent. 164).

Um entrevistado, realçando as melhorias no tratamento dos processos urgentes, sugere uma alteração radical na forma de tramitação dos procedimentos cautelares:

Eu defendo que isto devia acabar, a não ser em casos pontuais, no administrativo, devia haver apenas um processo que englobasse o processo principal e o processo cautelar. Portanto, o que deveria ser feito era fundir a ação cautelar com a ação principal. Teríamos uma única petição e uma única ação e, na mesma ação, discutia-se a providência cautelar e a ação em si mesma. Desta forma, tudo seria mais rápido, haveria menos papel, menos

taxas de justiça, menos diligências e os custos para os nossos clientes seriam menores. É claro que se quando o juiz decidisse o pedido cautelar, já tivesse todos os elementos que lhe permitisse decidir a ação principal, seria decidida. Estar a fazer um processo cautelar é igual a fazer um processo principal. E isso serve para muito pouco. O problema é que os códigos são feitos e revistos por pessoas que não compreendem os efeitos práticos das normas para os tribunais e para as pessoas (Ent. 176).

- **As perícias**

Um dos fatores identificados como potenciadores de morosidade na tramitação dos processos foi a existência de prova pericial. Alguns entrevistados referiram que a realização de perícias induz uma dilação substancial na duração do processo em tribunal.

Tenho um processo de 2004 e um de 2005, sendo que este último se encontra atrasado por manifesta culpa das partes. Trata-se de um processo que exigiu uma perícia meteorológica. Inicialmente, as partes pretendiam um parecer técnico estrangeiro. Mas verifiquei que não se tratava de um parecer, mas antes uma perícia. Nesse momento surgiram problemas em consequência dos custos – as partes não queriam pagar a perícia. De seguida, chegou-se à conclusão de que apenas a única entidade que poderia fazer uma perícia daquele tipo era uma das partes. Face a isto, determinei a elaboração de um relatório colegial. Os peritos tiveram uma grande dificuldade de contacto para elaborar o relatório, tendo eu própria que andar a dar resposta às comunicações que se fizeram todas via processo. Por exemplo, um perito para ter o contato de email de um outro perito pedia ao processo que o mesmo lhe fosse facultado (Ent. 109).

As perícias costumam ser problemáticas, quando existem. Normalmente demoram mais de 1 ano a enviar os relatórios. Já lhe disseram, inclusive, quando questiona peritos sobre o estado da perícia, que nos próximos 6 meses não poderiam proceder à sua realização das mesmas (Ent. 111).

As perícias médicas são bastante demoradas (Ent. 108).

O custo pode constranger as partes de recorrer a perícias, mas não as eventuais demoras (Ent. 107).

Da mesma forma que o fizemos para os processos consultados em matéria fiscal, na amostra de processos em matéria administrativa procurámos identificar os processos em que havia sido determinada a realização de prova pericial.

Quadro 54 - Peso relativo dos processos com decisão, com e sem perícia (amostra)

Tribunal	com perícia	sem perícia
Almada	1,4%	98,6%
Aveiro	2,2%	97,8%
Beja	0,0%	100,0%
Braga	2,2%	97,8%
Castelo Branco	0,0%	100,0%
Coimbra	1,7%	98,3%
Funchal	0,0%	100,0%
Leiria	0,0%	100,0%
Lisboa	0,0%	100,0%
Loulé	0,0%	100,0%
Mirandela	0,0%	100,0%
Penafiel	1,9%	98,1%
Ponta Delgada	0,0%	100,0%
Porto	0,0%	100,0%
Sintra	0,0%	100,0%
Viseu	0,0%	100,0%
Total	0,5%	99,5%

Fonte: OPJ

Do total de processos com decisão da amostra, apenas 0,5% continham prova pericial, o que, mais uma vez, demonstra a sua utilização marginal. É, no entanto, de relembrar que a contabilização em causa se reporta a processos entrados entre 2010 e 2015 e que a 31 de julho de 2016 já haviam sido objeto de decisão em primeira instância. Trata-se, assim, de um universo limitado, sendo possível que os processos com prova pericial ultrapassem o horizonte temporal selecionado para que o processo consiga obter uma sentença.

- **A audiência prévia como momento privilegiado de composição do litígio e organização do processo ou como momento indiciador de mais morosidade**

Nos termos do artigo 87.º-A¹⁵⁵ do CPTA, aditado pelo Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de outubro, a audiência prévia passou a constituir a regra na generalidade

¹⁵⁵ O artigo 87.º-A dispõe do seguinte modo: "1. Concluídas as diligências resultantes do preceituado no artigo anterior, se a elas houver lugar, e sem prejuízo do disposto no artigo seguinte, é convocada audiência prévia, a realizar num dos 30 dias subsequentes, destinada a algum ou alguns dos fins seguintes: a) Realizar tentativa de conciliação, nos termos do artigo 87.º-C; b) Facultar às partes a discussão de facto e de direito, quando o juiz tencione conhecer imediatamente, no todo ou em parte, do mérito da causa; c) Discutir as posições das partes, com vista à delimitação dos termos do litígio, e suprir as insuficiências ou imprecisões na exposição da matéria de facto que ainda subsistam ou se tornem patentes na sequência do debate; d) Proferir despacho saneador, nos termos do n.º 1 do artigo 88.º; e) Determinar, após debate, a adequação formal, a simplificação ou a agilização do processo; f) Proferir, após debate, despacho destinado a identificar o objeto do litígio e enunciar os temas da prova, e decidir as reclamações deduzidas pelas partes; g) Programar, após audição dos mandatários, os atos a

dos processos, apenas podendo ser dispensada nos casos referidos no aditado artigo 87.º-B, do CPTA¹⁵⁶. O novo regime instituído pela reforma de 2015 suscita duas posições por parte dos entrevistados. Alguns referem que se trata de uma inovação particularmente importante da lei, uma vez que permite programar toda a tramitação e o desenvolvimento do processo juntamente com os mandatários das partes, assim agilizando e solidificando a fase de produção de prova e de prolação de decisão.

Eu acho que a introdução da obrigatoriedade da audiência prévia foi uma coisa positiva da reforma do contencioso administrativo. Eu faço logo tudo. Marco logo a audiência e nas audiências prévias que realizo os advogados estão preparados. Uso esse momento processual para solidificar todo o processo, nomeadamente para proferir despacho saneador, marcar audiência final, ouvir reclamações, procurar a transação das partes. E também acho que a introdução do despacho pré-saneador foi muito importante e utilizo com muita frequência. Tenho muitos processos que terminam com transação (Ent. 38).

Da minha parte também funciona. Os advogados também já sabem como é que o juiz trabalha e vêm preparados (Ent. 36).

Para outros, no entanto, esta alteração constitui mais um fator de morosidade, principalmente quando se entende não ser necessária produção de prova além da documental já junta aos autos.

realizar na audiência final, estabelecer o número de sessões e a sua duração, e designar as respetivas datas. 2 - Para efeitos do disposto na alínea e) do número anterior, o juiz pode determinar a adoção da tramitação processual adequada às especificidades da causa e adaptar o conteúdo e a forma dos atos processuais ao fim que visam atingir, assegurando um processo equitativo. 3 - O despacho que marque a audiência prévia indica o seu objeto e finalidade, mas não constitui caso julgado sobre a possibilidade de apreciação imediata do mérito da causa. 4 - Não constitui motivo de adiamento a falta das partes ou dos seus mandatários. 5 - A audiência prévia é, sempre que possível, gravada, aplicando-se, com as necessárias adaptações, o disposto sobre a matéria na lei processual civil. 6 - Os requerimentos probatórios podem ser alterados na audiência prévia.

¹⁵⁶ Segundo o disposto no artigo 87.º-B do CPTA, “1 - A audiência prévia não se realiza quando seja claro que o processo deve findar no despacho saneador pela procedência de exceção dilatória. 2 - Nas ações que hajam de prosseguir, o juiz pode dispensar a realização da audiência prévia quando esta se destine apenas aos fins previstos nas alíneas d), e) e f) do n.º 1 do artigo anterior, proferindo, nesse caso, despacho para os fins indicados, nos 20 dias subsequentes ao termo dos articulados. 3 - Notificadas as partes, se alguma delas pretender reclamar dos despachos proferidos para os fins previstos nas alíneas e), f) e g) do n.º 1 do artigo anterior, pode requerer, em 10 dias, a realização de audiência prévia, que, neste caso, deve realizar-se num dos 20 dias seguintes e destinar-se a apreciar as questões suscitadas e, acessoriamente, a fazer uso do disposto na alínea c) do n.º 1 do artigo anterior, podendo haver alteração dos requerimentos probatórios”.

Mas também acho que esta “transposição” do CPC para o administrativo não é a melhor opção pois não me parece bem a parte poder exigir a realização da audiência prévia quando a prova documental é suficiente. Nestes casos acaba por ser um expediente dilatatório, que nada acrescenta à decisão da causa (Ent. 111).

O novo CPTA fez com que a demarche processual ficasse mais lenta com a obrigatoriedade de gravação da audiência prévia (porque ocupo os dias de sala com as mesmas e fico sem dias para a realização dos julgamentos) (Ent. 22).

Outros juízes referiram, ainda, as implicações práticas na rotina dos tribunais desta alteração legislativa, realçando a ausência de condições materiais para a sua correta execução.

A reforma de 2015 tem algumas incoerências de articulação com o CPC. Mas eu sou favorável à reforma. Tornou as coisas mais simples. A questão é que nos exige um maior trabalho com as audiências prévias. Passo a ter dois momentos com as partes, o que exige trabalho redobrado. Isto conduz a um outro problema. Aqui temos apenas 3 salas e durante muito tempo uma das salas este impedida (estava a ser usada para inspeções). Depois também não temos funcionários para a sala. Na unidade apenas temos 3 funcionários. A secção só não se afunda por completo porque são excelentes funcionários. Mas, como disse, a solução não é só recrutar. Se o poder político tiver uma outra solução para as pendencias... (Ent. 58)

- **Os mecanismos de agilização de processos**

Desde a entrada em vigor em 2004 da reforma do contencioso administrativo que a lei oferecia alguns mecanismos processuais criados com o objetivo de agilizar os processos. Identificamos os seguintes: a) a apensação de processos prevista no artigo 28.º do CPTA¹⁵⁷; b) o reenvio prejudicial para o Supremo Tribunal Administrativo, nos termos do artigo 25.º, n.º 2, do ETAF e 93.º do CPTA¹⁵⁸; c) o julgamento em formação

¹⁵⁷ Nos termos do artigo 28.º do CPTA, sempre que se verificarem os pressupostos da coligação e cumulação de pedidos, as ações propostas separadamente podem ser reunidas num único processo, fazendo-se a apensação ao processo que tiver sido intentado em primeiro lugar ou, se pedidos forem dependentes, na ordem da dependência. Os processos apensados passam a ter uma tramitação e decisão em conjunto, mas mantêm a sua autonomia, dando origem a um saneador único que aborda questões de cada processo; a uma única audiência, mas abordando questões de todos os processos, e a uma sentença que é formalmente única, mas decide questões comuns e próprias de cada processo.

¹⁵⁸ A lei permite que um tribunal administrativo solicite pronúncia vinculativa ao STA sobre uma determinada questão do processo, a título prejudicial (cf. artigo 25.º, n.º 2 do ETAF e 93.º do CPTA), desde que, não se trata de um processo urgente e esteja em causa uma questão de direito nova; uma

alargada, previsto nos artigos 93.º do CPTA e 43.º, n.º 4, alínea d), do ETAF, com a participação de todos os juizes do tribunal, convocados pelo presidente, por proposta do juiz da causa; d) a extensão de efeitos de uma sentença, nos termos do artigo 161.º do CPTA, desde que se esteja perante casos “perfeitamente idênticos”, existam cinco acórdãos de tribunais superiores transitados em julgado no mesmo sentido ou 3 casos em processos em massa; e) a decisão sumária ou sentença por remissão, nos termos dos artigos 27.º, n.º 1, alínea i), e 94.º, n.º 5, do CPTA, quando a questão a resolver seja simples ou a pretensão seja infundada.

A reforma de 2015 disponibilizou, ainda, dois outros mecanismos: a) um renovado – a possibilidade de seleção de processos com andamento prioritário; b) um transfigurado – o procedimento de massa urgente. No primeiro caso, previsto no artigo 48.º do CPTA¹⁵⁹, a identificação de um processo como de andamento prioritário compete ao presidente do tribunal, verificados que estejam os seguintes requisitos: (1) existência de mais de 10 processos (anteriormente exigia-se mais de 20); (2) reportados a diferentes pronúncias da mesma entidade administrativa; (3) respeitantes à mesma relação material ou respeitantes a diferentes relações materiais suscetíveis de ser decididas com base na aplicação das mesmas normas a idênticas situações.

Nestes casos, o poder do juiz presidente passa a ser vinculado¹⁶⁰, devendo para tanto ouvir as partes. Uma outra novidade relativamente ao regime anterior é que este

questão que suscite dificuldades sérias; ou uma questão possa ser colocada em novos litígios. O reenvio faz-se por solicitação do presidente do tribunal, mediante proposta do juiz da causa. Permite a lei que esta solicitação seja liminarmente recusada, a título definitivo, quando uma formação constituída por três juizes de entre os mais antigos da secção de contencioso administrativo do Supremo Tribunal Administrativo considere que não se encontram preenchidos os respetivos pressupostos ou que a escassa relevância da questão não justifica a emissão de uma pronúncia. Sendo a solicitação aceite, o STA deve pronunciar-se no prazo de 3 meses, sendo essa pronúncia vinculativa no processo. Todavia, essa pronúncia, não vincula o STA relativamente a novas pronúncias, que, em sede de consulta ou em via de recurso, venha a emitir no futuro, sobre a mesma matéria, fora do âmbito do mesmo processo.

¹⁵⁹ Esta redação resulta do Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de outubro que, entre outros, altera o CPTA. No preambulo deste diploma legal pode ler-se, relativamente a esta alteração, que o objetivo, é, por um lado, “proceder à clarificação de determinados aspetos de regime” e, por outro, promover a “flexibilização e ampliação do respetivo âmbito de aplicação”. Isto porque esta não é efetivamente uma novidade, sendo uma resposta que, ainda que com uma outra roupagem, já vinha da redação dada pela Lei n.º 15/2002, de 22 de fevereiro. Trata-se de um mecanismo de agilização processual, inspirado, à data, na Lei de jurisdição contencioso-administrativa Espanhola de 1998 e que já visava dar resposta ao fenómeno da massificação processual.

¹⁶⁰ Na redação anterior, tratava-se de um poder discricionário.

mecanismo pode agora ser usado relativamente a processos a correr em tribunais diferentes, cabendo, nesses casos, ao Presidente do STA decidir quais ficam suspensos e quais avançam.

Aplicando-se este mecanismo, segue o processo piloto e suspende-se a tramitação dos demais, sendo o mesmo tramitado em regime de urgência. Há uma intervenção de formação alargada dos juízes do tribunal. Em matéria de custas, dispensa-se o pagamento da segunda prestação da taxa de justiça (artigo 14.º-A, alínea f) do RCP). Depois de proferido o acórdão, a decisão é notificada às partes, quer no processo piloto, quer nos demais processos que se encontram suspensos. As partes podem, no prazo de 30 dias, desistir ou recorrer, sendo que o recurso apenas produz efeitos na esfera do recorrente.

O segundo mecanismo alvo da atenção da reforma de 2015 foi o procedimento de massa, previsto no artigo 99.º do CPTA¹⁶¹, segundo o qual, uma vez intentada a primeira ação, os restantes interessados estão obrigados a apresentar os seus pedidos perante o mesmo tribunal, que apensa os processos. Aqui, contrariamente à solução prevista no artigo 48.º do CPPT, está em causa um meio processual principal e não um mecanismo que vem possibilitar juntar processos. Esta solução é, assim, pensada para litígios que, à partida, se sabe que poderão ser “de massa” e que a lei identifica como sendo os seguintes: (1) concursos de pessoal com mais de 50 participantes; (2) procedimentos de realização de provas com mais de 50 participantes; (3) procedimentos de recrutamento com mais de 50 envolvidos. Os interessados devem reagir no prazo de um mês propondo uma ação no tribunal da sede da entidade demandada, sob pena de perderem o direito de ação, sendo os processos apensados quando se verificarem os pressupostos da cumulação ou coligação.

¹⁶¹ Esta é a redação que resulta, mais uma vez, das alterações introduzidas pelo DL n.º 214-G/2015, de 02/10. Mas aqui as alterações são maiores uma vez que se trata, como resulta do preâmbulo, da “previsão de uma nova forma de processo urgente, dirigida a dar resposta célere e integrada aos litígios respeitantes a procedimentos de massa, em domínios como os dos concursos na Administração Pública e da realização de exames, com um elevado número de participantes”. Diz-se ainda que este “novo regime dos procedimentos de massa visa assegurar a concentração num único processo, a correr num único tribunal, das múltiplas pretensões que os participantes nestes procedimentos pretendam deduzir no contencioso administrativo”.

O curto período de tempo decorrido sobre a reforma de 2015 não permite, no entanto, ainda, recolher as perceções solidificadas dos entrevistados sobre a eficácia deste mecanismo. Na verdade, a generalidade dos entrevistados realça as possibilidades que os mecanismos oferecem, mas não demonstram nenhuma experiência prática de utilização do mecanismo.

A possibilidade de tramitação de processos em massa é um mecanismo vantajoso, uma vez que contribui para a celeridade processual, o que decorre muito dos próprios prazos que são mais curtos. Para além disso, contribui para baixar a pendência dos processos e permite a extensão dos efeitos, duas consequências muito proveitosas (Ent. 38).

Numa situação concreta já equacionamos aplicar o novo mecanismo do CPTA. Mas não o chegamos a fazer. Havendo vários processos em que estão em causa os mesmos factos, podem os mesmos ser apensados. A secretaria poderá fazer este trabalho (de identificação desses processos). E o presidente pode reunir o tribunal nos casos similares para que haja um único sentido da decisão do tribunal (Ent. 58)

Apenas utilizamos o mecanismo do processo em massa como estava estabelecido na reforma antiga, e consideram que não compensou. Dizem que é difícil encontrar um caso em que a matéria de facto seja exatamente igual (Ent. 107).

Alguns entrevistados referiram, no entanto, duas questões: a dificuldade de uma tramitação coerente entre os procedimentos em massa, que são urgentes, e providências cautelares que lhe sejam apensas; e a não aplicação do instituto relativamente aos contratos.

Agora temos os procedimentos em massa para tutela urgente de concursos da função pública (p. ex. concursos de professores, embaixadas), tendo em conta que a regra da territorialidade é a da entidade demandada (os Ministérios). Por outro lado, nestes procedimentos, ainda é possível acumular providências cautelares, sendo ambos os mecanismos urgentes. Não faz sentido nenhum. Deveria existir um meio processual intermédio, que não a providência cautelar, que permitisse assegurar estas situações nos casos de procedimentos em massa. Por um exemplo, um decretamento provisório dentro do procedimento de massa (Ent. 100).

Ainda a propósito dos processos de massa: há aqui uma divergência doutrinal. Este processo aplica-se aos contratos? Ele está desenhado para os atos administrativos. Essa circunstância fez com que não tivéssemos sido

nós a lançar mão do processo em massa. Há uma divergência jurisprudencial quanto a esta matéria. Existe ainda uma outra ferramenta prevista no artigo 48.º do CPTA. Não precisávamos de ir com um processo de massa. Precisávamos apenas que o processo fosse classificado como prioritário pelo próprio tribunal. Era competência do Juiz Presidente. Podia fazê-lo mas não o faz. Nunca aconteceu em nenhum dos meus processos (Ent. 164).

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES



Conclusões e recomendações gerais

Este relatório condensa os principais resultados do estudo que tinha como objetivo central caracterizar o tipo de litigação que tem mobilizado os tribunais administrativos e fiscais de primeira instância, bem como o seu desempenho funcional na resposta a essa mobilização. Dentro desse objetivo geral incluem-se alguns objetivos específicos a que o trabalho deu atenção, como a análise do funcionamento das secretarias, a identificação de eventuais áreas de especialização e, caso se justificasse, de medidas de simplificação do processo tributário e a avaliação da evolução dos processos de oposição à aquisição da nacionalidade.

A relevância dos estudos

A informação produzida pelos estudos de diagnóstico é crucial, tanto para a tomada de opções de política pública, para o acompanhamento das reformas estruturantes, como para a definição de programas e de medidas de gestão de recursos humanos, materiais e de gestão processual. No caso da justiça administrativa e fiscal, a monitorização da reforma que entrou em vigor em 2004 ainda se evidenciava mais premente, dado que aquela reforma pretendia introduzir mudanças muito significativas no paradigma da organização e funcionamento dos seus tribunais. Ora, apesar da relevância social crescente dos tribunais administrativos e fiscais, e ao contrário do que se passou na jurisdição comum, não foram desenvolvidos, no período pós-reforma, estudos empíricos abrangentes que, com recurso a metodologias adequadas, pudessem produzir diagnósticos consistentes sobre a evolução da procura e o desempenho funcional desta justiça. As avaliações e reflexões conhecidas, produzidas sobretudo pelos órgãos com competência de administração e gestão destes tribunais, são parcelares e, acima de tudo, não podem ser confrontadas com indicadores estatísticos fiáveis e detalhados. Daí a importância atribuída, por parte das instituições do setor, a uma avaliação mais sistemática e abrangente.

Num contexto de escassez de estudos, este trabalho, ao procurar desenvolver um primeiro diagnóstico sistematizado sobre a mobilização e sobre o desempenho

Conclusões e recomendações

funcional da justiça administrativa e fiscal de primeira instância, constitui um elemento importante de informação do debate e das políticas públicas a desenvolver neste setor da justiça, e, ainda, um referencial seguro para outros estudos de aprofundamento de determinadas dimensões e ou de *follow-up*. Os indicadores produzidos e analisados poderão igualmente ajudar à tomada de decisões dos órgãos com competências gestonária sobre os tribunais administrativos e fiscais.

Considerando os objetivos do estudo foram recolhidos e analisados um conjunto vasto de indicadores que permitem, desde o início da reforma, isto é, desde 2004, e por áreas (administrativa e fiscal), para os tribunais administrativos e fiscais de primeira instância, caracterizar: a) a evolução do número de processos entrados, pendentes e com sentença; b) a estrutura dos litígios (espécie de processos, tipo de litígios, valor das ações, imposto prevalecente); c) o tipo de litigantes, como autores e como réus; d) os vários tempos dos processos; e) o tipo de decisões; f) identificar os principais bloqueios a uma tramitação processual mais célere e eficiente em primeira instância; e g) analisar as principais questões inerentes à organização, funcionamento e recursos humanos destes tribunais.

Os dados recolhidos possibilitam, ainda, traçar o perfil geográfico da litigação, dos mobilizadores e do desempenho funcional de cada tribunal. Estes dados, por tribunal, são apresentados nos Anexos A e B.

São duas as principais conclusões gerais deste estudo:

1) A justiça administrativa e fiscal de primeira instância é uma justiça há vários anos congestionada e, em geral, lenta;

2) É uma justiça ainda em consolidação, no que respeita à organização e funcionamento dos seus tribunais de primeira instância.

Estas conclusões gerais, com muita probabilidade reconhecidas pela maioria dos atores judiciais, têm como inovação, não tanto a conclusão em si, mas a sua sustentação em dados empíricos, sistematizados a nível nacional e por tribunal, que permitem fundamentar outras conclusões parcelares e as recomendações

apresentadas nas várias partes que compõem este relatório e que aqui condensamos. Consideramos que elas podem desempenhar um papel relevante na mudança do desempenho funcional dos tribunais administrativos e fiscais de primeira instância.

As conclusões que, à luz dos dados recolhidos e da análise desenvolvida, avançamos impõem a tomada de dois tipos de medidas: conjunturais e estruturais. Sendo que as primeiras devem naturalmente preceder as segundas. Isto é, só devem ser tomadas medidas estruturais, na sequência do desenvolvimento de soluções conjunturais.

I. A justiça administrativa e fiscal é uma justiça há vários anos congestionada e lenta

A reforma da justiça administrativa e fiscal de 2004 tinha dois propósitos fundamentais: ampliar a tutela jurisdicional efetiva e responder, com qualidade e eficiência, aos litígios administrativos e fiscais. Por força das várias alterações legais, designadamente com a transferência para esta jurisdição de litígios tradicionalmente na esfera da jurisdição comum, mas também de mudanças decorrentes da crise económica e financeira que, por exemplo, vieram contrariar direitos sociais, em menos de duas décadas, esta jurisdição tornou-se, não só na arena judicial em que a fronteira entre os poderes político e judicial mais se discute, sobretudo por via das ações que pretendem contestar determinadas políticas públicas, mas também no campo judicial privilegiado para fazer valer importantes direitos dos cidadãos e das empresas, colocados em causa, por ação ou omissão do Estado ou de entidades para quem o Estado transferiu o exercício de importantes funções públicas. Contudo, a amplitude e os objetivos reformistas estão longe de terem sido alcançados, essencialmente pela ineficiência dos tribunais administrativos e fiscais.

Os indicadores apresentados neste relatório confirmam, não só as perceções dos atores judiciários, como também a perceção pública, quanto aos elevados níveis de pendências e de morosidade destes tribunais. Em todos os tribunais onde se desenvolveu trabalho de campo, foram vários os relatos da pressão e, até mesmo desespero, de cidadãos que esperam longos anos para obterem uma decisão judicial, e que se dirigem aos tribunais e a outras entidades, como ao Conselho Superior dos

Conclusões e recomendações

Tribunais Administrativos e Fiscais (CSTAF) e à Provedoria de Justiça, na tentativa de fazer acelerar a resolução do seu caso. E podem estar nesta situação, de desalento ou mesmo desespero, cidadãos e empresas que têm contas bancárias e bens penhorados, porque não conseguiram, nem pagar os impostos que contestam, nem prestar garantia, ou, prestando-a, estão a pagar elevados encargos, ou que se confrontam com contratos que não se concretizam; funcionários públicos que esperam uma decisão para a sua situação laboral; pensionistas; cidadãos vítimas de um acidente de viação e ou de uma negligência médica, entre muitas outras situações.

A situação a que se chegou, com gabinetes de juízes apinhados de processos prontos para decisão, exige uma intervenção, concertada e imediata, do poder político e do poder judicial, na medida das suas respetivas competências.

Apresentamos, no relatório, um conjunto muito vasto de indicadores, quer a nível nacional, quer para cada tribunal, que confirmam as perceções dos atores judiciais e dos cidadãos. Esses indicadores, que não vamos aqui repetir, podem ser consultados nas partes II e III deste relatório e nos anexos A e B. Sintetizamos aqui, em conclusão, apenas os seguintes.

Tribunais com elevado volume de pendências

O volume das pendências em todos os tribunais tem-se mantido, nos últimos anos, sempre muito elevado, com ligeira tendência de crescimento. A 31 de dezembro de 2015, de acordo com os dados publicados pela DGPJ, encontravam-se pendentes 21.862 processos na área administrativa e 53.510 processos na área fiscal. Segundo dados do CSTAF, em 31 de dezembro de 2014, ainda havia 173 processos administrativos pendentes e 850 processos fiscais que tinham entrado nos tribunais de primeira instância antes de 2004. Não foi possível apurar o atual número exato destes processos. Contudo, como se dá conta na Parte III deste relatório, ainda existem pendentes nos tribunais portugueses, em primeira instância, um número significativo de processos anteriores a 2004 sem sentença final, isto é, processos que entraram nos tribunais seguramente há mais de 13 anos.

Uma percentagem muito significativa de processos leva vários anos para obter sentença

Os atrasos na jurisdição administrativa e fiscal não ocorrem nos últimos anos. Como se evidencia na Parte III deste relatório, a justiça fiscal já “nasceu” congestionada. Na verdade, a reforma de 2004, no que respeita aos processos que já tramitavam nos então tribunais administrativos e tribunais fiscais tomou opções diferentes quanto aos processos tributários e quanto aos processos administrativos. Quanto aos primeiros, transitaram, na sua totalidade, para os novos tribunais; para os segundos, foram criados juízos afetos à sua tramitação. Com um elevado número de processos pendentes e, com poucos recursos, a justiça fiscal rapidamente ficou congestionada. É sintomático que, contabilizando apenas os processos entrados a partir de 1 de janeiro de 2004, em 2009, ao fim de seis anos da entrada em vigor da reforma, 20% dos processos em que foi proferida sentença tivessem entrado no tribunal há mais de 3 anos (entre 3 e 5 anos). A partir do ano seguinte – 2010 – o peso relativo dos processos com sentença que tiveram uma duração superior a 5 anos ultrapassou os 10%. A partir de 2013, aumenta o peso das sentenças proferidas nos processos instaurados há mais de 5 anos. O decurso do tempo, aliado à morosidade dos tribunais, faz aumentar o número de processos nestas condições. Em 2016, cerca de 16% dos processos em que foi proferida sentença tinham entrado nos tribunais há mais de 5 anos.

Na justiça administrativa a situação não é muito diferente, embora aqui, pelas razões já evidenciadas, o efeito dos processos acumulados (em valor absoluto) seja menor, dado que o volume dos processos pendentes foi gerado no período posterior à reforma. Contudo, também nesta área se regista um crescimento do peso relativo dos processos em que é proferida sentença com durações mais longas. A partir de 2013, os processos com sentença que já tinham entrado há vários anos no sistema de justiça foi progressivamente aumentando.

Estes indicadores, além de evidenciarem a dimensão do problema, também indiciam alguma pró-atividade dos tribunais que, seguindo orientações dos órgãos de gestão, vão proferindo sentenças, embora de forma lenta, nos processos mais antigos.

Conclusões e recomendações

Uma justiça a duas velocidades

Mas, os indicadores de duração dos processos, quer para a justiça fiscal, quer para a justiça administrativa, também evidenciam uma outra realidade, confirmando as perceções dos atores judiciais entrevistados: uma justiça a duas velocidades, que pode ser muito rápida (um número muito significativo de processos obtém uma decisão até 6 meses) ou muito lenta. Isto é, o volume elevado de produção de sentenças não faz baixar significativamente as pendências do *stock* (antigo ou mais complexo), apesar das orientações do CSTAF no sentido de que devem ser decididos prioritariamente, entre outras prioridades, os processos com data de entrada há mais tempo.

Como é demonstrado no relatório, contribui para o volume dos processos, com baixas durações, as decisões nos processos urgentes e a expressividade do número de decisões de forma, com maior incidência na área fiscal. Mas, também, a perceção prevalecente entre os juízes que devem proferir um certo número de sentenças por mês para que, quando inspecionados, o seu desempenho seja valorizado. Mais do que as prioridades estabelecidas pelo CSTAF, a avaliação das inspeções, ou as perceções criadas pelos juízes sobre o que é valorizado nas inspeções, surgem, em regra, como determinantes para a organização das prioridades e da gestão do acervo processual por parte de cada juiz. Nesse confronto, os processos mais antigos acabam por ser prejudicados.

É mais longo o tempo dos processos pendentes

São os processos mais complexos e os entrados há mais tempo no tribunal – muitos deles que já se encontravam pendentes no tribunal quando o magistrado atualmente titular aí assumiu funções – que tendem a ficar para trás. Os seguintes indicadores elucidam sobre esta situação: em 31 de dezembro de 2016, na área fiscal, cerca de 26,3% dos processos ativos sem sentença em primeira instância, tinham dado entrada no tribunal há mais de cinco anos e, cerca de 5,8%, há mais de 8 anos; e, na área administrativa, 16,5% tinham dado entrada no tribunal há mais de cinco anos e 4,2% há mais de 8 anos (nos anexos A e B é possível avaliar esta situação por espécie de processo para cada tribunal).

O volume dos processos entrados evidencia uma tendência de estabilização

Para o desenvolvimento de medidas assertivas de resposta ao problema do congestionamento e da morosidade dos tribunais administrativos e fiscais é crucial compreender as suas causas. Em primeiro lugar, é fundamental averiguar se esse congestionamento decorreu ou não de uma explosão da procura.

Os indicadores relativos ao volume da procura, quer da justiça fiscal, quer da justiça administrativa evidenciam as seguintes características: **a)** o volume de processos entrados é mais acentuado na justiça fiscal do que na justiça administrativa, embora haja tribunais em que os processos administrativos têm um peso relativo superior; **b)** o comportamento da procura, em ambas as áreas, registou uma tendência de aumento desde 2004, mas que se mantém com tendência de estabilização e, nalguns tribunais, diminui mesmo nos últimos anos. O aumento explosivo só se registou em 2014 e 2015 na justiça fiscal, mas este crescimento deveu-se a um evento extraordinário, já ajustado em 2016, induzido pelo impressionante aumento do número de recursos de contraordenação, sobretudo por falta de pagamento de taxas de portagem.

O comportamento da evolução da procura em ambas as áreas, se retirados os fenómenos assinalados na Parte II do relatório, mostra um crescimento gradativo e uma certa estabilização nos últimos anos, em regra, abaixo dos 10.000 processos/ano, para a área administrativa, e abaixo dos 15.000 processos/ano, para a área fiscal. O número de processos entrados fica próximo do número de processos com sentença por ano, o que indicia uma taxa de resolução elevada se considerarmos a *ratio* processos findos e entrados. O que é mais um indicador a evidenciar que há um problema de *stock* (de processos antigos e de outros mais recentes, mas mais complexos), que se vai acumulando por muitos anos, criando, como acima já referimos, uma justiça a duas velocidades. A quase totalidade dos juizes entrevistados assumiu que a maioria dos processos pendentes, que constitui o seu acervo está com conclusão aberta para sentença (o que pode significar várias centenas de processos, podendo atingir, em alguns casos 100 para a área administrativa e 400 para a área fiscal) e muitos deles entraram há vários anos no tribunal (como consta do relatório muitos magistrados

Conclusões e recomendações

assumem estarem agora dar sentenças em processos entrados em 2010 e, menor número, em anos anteriores).

Os fatores da morosidade

Não tendo havido uma explosão da procura, a questão central a colocar é, pois, a de saber porque demora tanto tempo um volume significativo de processos a obter uma decisão em primeira instância da justiça administrativa e fiscal. É que não podemos perder de vista que se trata apenas da primeira instância. Muitos desses processos ainda poderão subir em recurso, podendo demorar vários anos nos tribunais superiores.

Identificámos vários fatores no lastro da morosidade processual, mais detalhados nas várias partes do relatório, que aqui sintetizamos:

1. Défice de condições necessárias para a entrada em vigor da reforma, em 2004, no que respeita ao número e formação de recursos humanos, aos recursos materiais e, ainda, à organização e gestão. É consensual entre os atores judiciais que a reforma, sobretudo no que respeita à área tributária, não tinha condições que permitisse a sua entrada em vigor. São salientados, como fatores que inquinaram o início da reforma, entre outros: **a)** o desconhecimento do número de processos existente nos tribunais tributários e a conseqüente desadequação dos quadros; **b)** a preparação de juízes para a área administrativa, que foram, posteriormente, afetos à área fiscal; **c)** a preparação prática de juízes ao abrigo de legislação processual anterior àquela que os mesmos iriam aplicar quando em exercício de funções.
2. A transferência massiva de processos fiscais para os novos tribunais. Essa transferência levou a que os novos tribunais "nascessem" já congestionados, condição que a entrada de novos processos e a inexperiência dos juízes (tratava-se de uma jurisdição com uma reconfiguração nova e com muitos dos magistrados acabados de formar) viria a agravar.
3. Uma reforma pensada, sobretudo, para a justiça administrativa. A transferência de juízes para colmatar lacunas da área tributária viria também a afetar a área administrativa.

4. Ausência de funcionamento eficiente do sistema informático de apoio aos tribunais administrativos e fiscais (SITAF).

Com as condições de que dispunha a reforma não deveria ter entrado em vigor. Ao longo dos anos, as tentativas para atenuar o problema foram, como se evidenciou no relatório, casuísticas, desenvolvidas num quadro deficitário (de recursos humanos e materiais, de infraestruturas e de sistema informático de auxílio aos tribunais), com soluções, como as sucessivas redistribuições de processos ou a acumulação de funções de alguns juízes nas duas áreas, em si mesmo, geradoras de ineficiência.

Além dos desequilíbrios originários, outros foram-se sucedendo ao longo dos anos, como: **a)** o subdimensionamento, em 2008, do quadro de recursos humanos, pelo menos, em alguns tribunais; **b)** a ausência de formação contínua, principalmente para os funcionários judiciais; **c)** a adoção de algumas soluções para o recrutamento e formação dos juízes; **d)** as sucessivas redistribuições de processos, em si mesmo geradoras de ineficiência; **e)** a perceção dos juízes sobre os critérios de avaliação; **f)** o controlo da gestão do volume processual de cada tribunal pouco consequente.

A perceção generalizada dos entrevistados é, assim, que a situação atual da jurisdição administrativa e fiscal é resultado de má preparação da reforma, de acompanhamento inconsequente e sem investimento e com falhas na administração, organização e gestão processual.

Recomendações

Justiça Fiscal

Sendo a situação mais grave, pelo volume de processos pendentes, na justiça fiscal, propõe-se recomendações extraordinárias para esta justiça. As características do volume dos processos pendentes (processos antigos, mais complexos, muitos deles com prova produzida perante outros juízes) levam-nos a fazer as seguintes recomendações:

- Deve ser feito um levantamento rigoroso, em cada tribunal, por juiz, de todos os processos pendentes, por espécie de processo e por ano de entrada. Muitos juízes

Conclusões e recomendações

assumiram que, perante as várias centenas de processos que têm nos seus gabinetes, não sabem exatamente qual a sua distribuição por espécie de processo e ano de entrada. Esse levantamento não pode ser feito apenas através do SITAF, dados os vários erros que foram detetados no sistema. Deve ser feito manualmente e os juízes devem ser ajudados nessa tarefa. É fundamental que cada tribunal conheça, com rigor, qual o *stock* que tem, por espécie de processo, e por ano de entrada. Esta é uma tarefa para a qual poderão existir resistências, até porque os funcionários já foram chamados a outros levantamentos, designadamente, para identificar o valor dos processos. Por isso, é que este tipo de tarefas só deve ser solicitado se efetivamente for consequente e os seus objetivos devidamente explicados. Se os atores judiciais as perceberem como relevantes para a tomada de decisões que irão trazer mudanças positivas no sistema de justiça aceitam nelas colaborar ativamente.

Os juízes presidentes, em estreita colaboração com a DGAJ e o CSTAF, devem ter um papel central no acompanhamento desta tarefa. Dado que esse levantamento deve ser consequente pode não ser realizado em simultâneo em todos os tribunais. Nalguns tribunais, os funcionários de justiça podem não poder executar essas tarefas sem ajuda. Os tribunais devem poder recorrer, com mais frequência, a formas de contratação mais flexíveis para a execução de tarefas pontuais.

Sempre que o levantamento evidencie divergências com a informação constante do sistema informático devem ser efetuadas as necessárias correções naquela base de dados.

- Depois de realizado esse levantamento, e deve iniciar-se nos tribunais onde o problema das pendências é mais grave, devem ser criadas equipas de 2 magistrados (que podem ser constituídas pelos juízes estagiários que a breve prazo irão exercer funções) apenas dedicadas a proferir sentenças em processos que tenham entrado no tribunal antes de 2012 (em função da situação concreta de cada tribunal o ano pode ser outro). Estes magistrados não podem receber novos processos e não tramitam processos. Apenas proferem sentenças nos processos conclusos para tal. É fundamental que haja rapidamente resultados desta ação.

- Devem ser retirados ao acervo de cada magistrado desses tribunais todos os processos entrados no tribunal antes do ano definido (com exceção daqueles a cuja prova presidiu) e todos os processos, independentemente do ano de entrada, com audiência de testemunhas e a cuja audiência o magistrado não presidiu (como se pode ver na parte III do relatório é baixa a percentagem dos processos em que houve prova testemunhal). Resultou do trabalho de campo que há uma forte resistência de muitos magistrados em elaborar as sentenças desses processos (nos casos em que tenha havido audiência de testemunhas) porque os obriga a ouvir toda a prova.

Compreende-se que, em alguns casos, esta solução possa ser entendida como “prémio” indevido. Mas, os cidadãos e as empresas não podem ser penalizados por dinâmicas do funcionamento interno dos tribunais. Naturalmente, que a ação de cada magistrado, relativamente aos processos de que é titular, deve ser avaliada pelos órgãos de gestão e disciplina. Mas, essa é uma questão interna do sistema. E, a turbulência a que esta jurisdição tem estado sujeita, deve levar à tomada de decisões excecionais que permitam atenuar um problema grave.

A solução que se propõe tem dois principais efeitos positivos: a) permite proferir sentenças, em primeira instância, mais celeremente em processos entrados nos tribunais há muitos anos (admite-se que, em alguns deles, o próprio autor já tenha perdido o interesse na decisão) e b) torna mais transparente e, por isso, mais fácil de avaliar, o acervo de cada juiz. E não se deve perder de vista que o modelo que tem sido seguido de redistribuição de parte do acervo de processos, por novos juízes colocados no tribunal, não levou a um abaixamento substancial das pendências de processos mais antigos. Caso se persista nesse modelo com a colocação de novos juízes não haverá, a curto prazo, alteração substancial do *stock* de processos mais antigos. É previsível que juízes apenas dedicados a proferir sentenças, com novas dinâmicas de trabalho, consigam, com alguma rapidez, fazer baixar significativamente o volume desses processos.

A criação destas equipas deve obedecer a um conjunto de **requisitos**, já assinalados na parte I do relatório e que aqui se resumem, de modo a não se repetirem erros do passado de soluções similares: **1) definição de objetivos concretos e realistas,**

Conclusões e recomendações

isto é, objetivos dimensionados às equipas e ao período de tempo fixado, cujo horizonte deve ser definido em função dos objetivos a atingir; **2) consensualização dos objetivos e procedimentos** com os elementos que constituem as equipas; **3) 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; **4) apresentação, por essa estrutura, de um plano de acompanhamento**, previamente conhecido e consensualizado com todos os envolvidos nessas equipas e que deve incluir, entre outras vertentes, o período temporal de funcionamento das equipas e as regras claras de acompanhamento – estas regras não podem exigir trabalho burocrático aos magistrados e também não podem transformar-se em relatórios burocráticos de números sem consequências; **5) acompanhamento próximo e efetivo**, por parte dessa estrutura, do desenvolvimento do trabalho; **6) apresentação periódica de resultados**, publicamente acessíveis, da monitorização desenvolvida; **7) 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; **8) 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.

É importante ter-se presente que não se pode criar equipas para a resolução de um determinado problema que, ou vão muito para lá do tempo fixado, transformando o provisório em quase definitivo, ou são extintas sem que tenham resolvido o problema para o qual foram criadas. Esta cultura deve terminar. Mas, para tal, é necessário que sejam preenchidas as condições acima enunciadas. Sem essa verificação, as soluções pontuais, para a resolução de problemas conjunturais, não serão eficazes e, muitas vezes, têm efeitos perversos agravando, em vez de solucionar, os problemas.

- **As equipas devem ser extintas com a conclusão das tarefas, nos prazos previstos.** Havendo recurso nesses processos e, em caso de baixa para novo

juízo, os processos devem ser integrados no acervo do magistrado que era o titular, caso permaneça colocado no tribunal.

- Esta solução, dependendo do número de recursos disponíveis, pode ocorrer, em simultâneo, ou sucessivamente em vários tribunais. Mas, deve ser claramente explicado o seu âmbito, e definidos, à partida, os tribunais onde irão intervir, de modo a evitar efeitos perversos, quer nos tribunais onde irão intervir, quer nos outros, que não devem criar a expectativa nesse sentido.
- Pelo menos alguns desses juízes, findas aquelas tarefas, poderiam integrar uma **bolsa de juízes**, que deve ser criada.

Justiça Administrativa

A situação das pendências na justiça administrativa é, em termos de volume, menos grave. Há, contudo, tribunais onde o número de processos pendentes há vários anos é significativo. Por outro lado, em resultado da aplicação de regras diferentes, a uma e outra área, como explicamos na Parte III do relatório, não há processos em que outro juiz tenha presidido à audição de prova e que não elabore a sentença.

Os tribunais onde o peso dos processos mais antigos for elevado devem ser reforçados com mais um juiz. Mas, esse reforço, só deve permitir redistribuições cirúrgicas de processos mais antigos. O equilíbrio das cargas de trabalho que, conseqüentemente pode induzir uma maior celeridade, deve ser feito através do mecanismo da distribuição. Por exemplo, o juiz que chega entra mais vezes na distribuição durante um determinado período de tempo.

Recomendações para a gestão e acompanhamento do volume processual

- Além da monitorização das equipas dedicadas a proferir sentenças em processos anteriores a determinado ano deve ser feito um acompanhamento próximo da situação de cada tribunal. Devem ser criadas ou operacionalizadas ferramentas no SITAF que permitam conhecer, com regularidade, o acervo de cada juiz, por espécie processual e por data de entrada. O Juiz Presidente deve, pelo menos

Conclusões e recomendações

semestralmente, juntamente com os juízes do tribunal avaliar a situação. Esta avaliação, quando revelar situações injustificadas, deve ser comunicada ao CSTAF, que deve desencadear as diligências que se revelarem necessárias.

- Deve acabar-se com o procedimento de envio de relatórios mensais, pouco consequentes, sobre o número de decisões. Em primeiro lugar, os relatórios devem indicar sempre a pendência processual de cada juiz (que deve estar sempre atualizada) por espécie de processo, e o número de decisões, mas também por espécie de processos. Como detalhamos no relatório, de pouco serve o envio regular de relatórios com número de decisões. O número, em si, pode ser pouco relevante, se também não revelar, pelo menos, as espécies de processo. Aquela prática, como explicitámos, tem efeitos perversos. Representa um acréscimo de burocracia e não resolve problemas. Em segundo lugar, não faz sentido que a avaliação e, eventuais consequências, decorrentes de comportamentos desadequados de juízes com impacto na eficiência da tramitação processual (por exemplo, tendendo a deixar pendentes processos com determinadas características) só tenha consequências internas, e seja avaliada, em regra, anos mais tarde, em sede de inspeção. O sistema de justiça tem que distinguir duas vertentes: uma, interna, em que deve avaliar a ação dos seus membros e, se for o caso, tomar as providências que se revelem necessárias; e, outra, externa, de responsabilidade para com os cidadãos, no que respeita à eficiência e à celeridade da justiça.

É importante que se tenha em consideração que as questões aqui levantadas não têm conexão com a decisão em si mesma. Estamos sempre no campo da eficiência da tramitação processual.

Um exemplo negativo de gestão processual: a ação dos tribunais quanto aos recursos de contraordenação

É sintoma da ineficiência de gestão do volume processual, mas também da heterogeneidade de procedimentos, algo surpreendente numa jurisdição composta por apenas 17 tribunais, o comportamento muito diferente de uns e outros tribunais quando existiam vários processos contraordenacionais contra a mesma pessoa, por

vezes, quanto a eventos ocorridos no mesmo dia e no mesmo percurso. Em face da ação de AT, que para cada evento do contribuinte instaurou um processo de contraordenação, o procedimento adotado pelos tribunais não foi uniforme quanto à apensação ou não de tais recursos, tanto por parte do Ministério Público que introduzia as ações em juízo, como por parte dos juízes que, sabendo pela consulta ao sistema informático da existência de vários processos quanto à mesma pessoa, ordenavam ou não a sua apensação. Facilmente se compreende que o comportamento diferenciado dos tribunais teve consequências no desempenho funcional muito díspares: enquanto que, em alguns tribunais, os juízes se ocuparam com aqueles processos (fazendo número de sentenças); em outros tribunais os juízes puderam dedicar o seu tempo a outros processos.

A chegada em massa aos tribunais deste tipo de recurso teve outras divergências de procedimento significativas na ação dos tribunais, incluindo na ação do respetivo Juiz Presidente, detalhadas na parte II do relatório, com consequências no desempenho funcional do tribunal como um todo. Este é um exemplo paradigmático em que uma ação orientada, quer da hierarquia do Ministério Público, quer do Juiz Presidente em face de uma litigação de massa, pode redundar ou não em tribunais entupidos com casos inúteis.

Há, entre nós, uma grande relutância em admitir a ação gestonária em questões de natureza procedimental, designadamente em processos de massa. No ponto 2 do Parte I, chamamos a atenção para a importância da discussão entre nós sobre qual deve ser o núcleo duro da concretização do princípio da autonomia e da independência do juiz. Mas, certamente, que esse princípio não pode impedir a gestão eficiente deste tipo de litígios, com qualidade, com menos custos para os cidadãos e para o sistema de justiça. Pouco serve a introdução na lei de procedimentos de massa, como ocorre em outras áreas, se depois, na prática, não são seguidos. Faz sentido a previsão legal, se se entender que é necessário a força de lei, mas com a introdução simultânea de mecanismos que permitam a sua concretização prática. O que ocorreu com os recursos de contraordenação deve ser objeto de reflexão interna, quer no âmbito do MP, quer do CSTAF, para que seja evitado futuramente. É preciso compreender que este tipo de situações já não ocorre em muitos países europeus em que os princípios do Estado de

Conclusões e recomendações

direito também orientam, de forma consolidada, a ação das instituições e onde a justiça é mais eficiente sem colocar em causa os princípios da autonomia e da independência judicial.

- Deve abandonar-se a prática de redistribuição de processos. Detalhamos no relatório, as razões desta prática e as ineficiências que provoca na tramitação dos processos, assumidas pelos próprios juízes. Aquando da colocação de um juiz em vaga aberta em determinado tribunal, o juiz que a vier ocupar deve assumir a titularidade em todos os processos que constituem o acervo do juiz substituído. Outras redistribuições, como as que acima se refere, só podem ser muito excecionais.

Os ajustamentos a cargas de trabalho, por exemplo, em resultado de um juiz ter na sua titularidade determinados processos especialmente complexos, ou por outras razões devidamente fundamentadas devem ser feitos através do mecanismo de distribuição. A interpretação prevalente entre nós sobre o princípio do juiz natural não limita a ação de gestão do volume processual, dado que não é de escolha de processos a atribuir a determinado juiz que se trata, mas sim de definição de orientações gerais prévias à distribuição.

- Os princípios e mecanismos que se considere possíveis de aplicar à gestão do volume processual devem ser aplicados, como modelo, a todos os tribunais e não devem estar dependentes da perceção de cada Juiz Presidente, nem do consenso dos magistrados aí colocados. Isso não quer dizer que o modelo não deva, por vezes, ter que ser ajustado à realidade de cada tribunal. Mas, esse ajustamento deve ser fundamentado. O Presidente do CSTAF e o próprio órgão devem ter um papel importante, como entidades, não só promotoras da definição desses princípios e mecanismos, mas também da articulação entre os Juízes Presidentes no sentido da uniformização de procedimentos;
- Uma parte da litigação, na justiça fiscal, ocorre induzida pelo próprio comportamento da administração que, como é referido pelos entrevistados,

mantém uma determinada atuação, mesmo quando os tribunais decidem, de forma firme, em contrário. É sabido que entre o momento da prática dos factos pela administração, mormente pela administração tributária, e o momento em que a jurisprudência se consolida ocorrem, por vezes, vários anos, o que impossibilita que a administração rapidamente se adeque às orientações jurisprudenciais. No entanto, uma maior eficiência e celeridade por parte da justiça fiscal, que se pretende, encurtará, grandemente, aquele período. Por outro lado, alguns exemplos referidos ao longo do relatório, como é o caso das reversões fiscais contra responsáveis subsidiários, ocorrem mesmo depois de vários anos de jurisprudência consolidada. Entendemos, assim, que a própria administração tem um caminho a percorrer: a) adequando-se, de forma mais célere, às orientações jurisprudenciais; b) apreciando, em sede graciosa ou antes da ação ser enviada para tribunal, sobre o merecimento da exposição do contribuinte, fazendo uma leitura da sua pretensão à luz das decisões jurisprudenciais anteriores.

Recomendações quanto à especialização

Justiça fiscal

Ao longo do período analisado, os processos de oposição e de impugnação dominam os litígios fiscais em todos os tribunais, seguidos dos recursos de contraordenação e das reclamações de atos do órgão de execução fiscal. Em conjunto, estes processos correspondem a cerca de 83% dos processos entrados na área fiscal. Com exceção da explosão, em 2015, dos recursos de contraordenação, pelas razões conhecidas, e de um aumento também relevante dos processos de oposição que consideramos por eles induzidos, há uma relativa estabilidade na estrutura da litigação, quer considerando o volume, quer as formas de processo ao longo do período analisado.

Em termos de modelo, considerando a estrutura da litigação fiscal e a experiência comparada, não seria aconselhável ter juízes dedicados apenas a determinado tipo de processos: as questões relacionadas com os mesmos impostos podem levantar-se em vários tipos de processo; há processos, cuja matéria de facto se relaciona com vários tipos de impostos; não há escala, na maioria dos tribunais, que

Conclusões e recomendações

possibilite a concentração de processos por espécie; a reorganização das pendências, que acima se propõe, irá diminuir essa escala. A ausência de escala, como condicionante da especialização, é também enfatizada pela maioria dos entrevistados.

Contudo, atendendo à situação de caos das pendências em alguns tribunais, consideramos, como medida de eficiência e de transparência, nos tribunais de maior volume processual, como Lisboa e Porto, que a distribuição de processos de oposição e de recurso de contraordenação seja feita por 1 ou 2 juízes. Esta medida só deve valer para os novos processos entrados não devendo ocorrer, pelas razões já aduzidas, redistribuição de processos. E, só deve ser implementada, depois das medidas de exceção para a resolução dos processos pendentes antigos acima referida.

Deve, ainda, ser implementada apenas em um tribunal e monitorizada. Só, depois de avaliada, é que deve ser estendida a outros tribunais. Voltamos a enfatizar que as medidas de gestão do volume processual devem ser endogeneizadas, nunca como "prémios" de atrasos, mas em benefício dos cidadãos e das empresa e não poderão incentivar comportamentos inadequados. O que obriga a que haja uma gestão do volume processual de proximidade, como acima e em várias secções do relatório já referimos.

Justiça Administrativa

O efeito escala na área administrativa ainda é menos acomodável. Como resulta dos indicadores apresentados, com exceção do contencioso de nacionalidade em Lisboa e, em bastante menor grau, das questões relacionadas com o trabalho em funções públicas, o objeto de litígio nas ações em matéria administrativa é muito disperso, o que, em si, é fator de complexidade. Como se detalha na parte II do relatório e se evidencie no quadro que representa o peso relativo dos objetos de ação por tribunal, apenas as questões relacionadas com o trabalho em funções públicas têm um peso mais relevante.

A distribuição desses processos, em tribunais de maior volume processual, como o Tribunal do Porto, juntamente com as questões relacionadas com previdência e aposentação, à semelhança do que ocorre em outros países, poderão ser

concentradas em 2 juízes dos aí já colocados (apenas as novas distribuições). Estes juízes entrariam menos vezes na distribuição dos outros processos. Esta medida deve ser igualmente monitorizada e, só depois de avaliada, é que poderá ser estendida a outros tribunais.

Pode, ainda, ocorrer que a especialização de determinado juiz em determinada matéria, por exemplo, urbanismo, aconselhe que a ele sejam distribuídos esses processos, tal como ocorre em outros países com a figura do juiz especialista. Como medida de gestão e de qualidade deve impor-se. E, essa solução, não colide com o princípio do juiz natural, porque se trata de critérios previamente determinados, antes das ações darem entrada, e não de uma escolha de processos à *posteriori*.

Devem as ações de oposição à nacionalidade ter tratamento especializado?

A análise dos processos de oposição à aquisição de nacionalidade por efeito da vontade é feita na Parte II do relatório. Considerando o enquadramento jurídico, os acórdãos de uniformização de jurisprudência e o trabalho de campo realizado, são duas as principais conclusões. A primeira, a montante do judiciário, vai no sentido da necessidade de uma reflexão sobre se o regime jurídico que enquadra esta matéria permite que a CRC exija ou não, com o requerimento/declaração para aquisição de nacionalidade, elementos que comprovem a ligação efetiva à comunidade portuguesa. Se se considerar que a CRC o pode exigir, esse requisito deve ser clarificado no impresso disponibilizado para o efeito. Se se entender que não, o legislador deve também clarificar em que condições o requerente se deve pronunciar sobre “a existência de ligação efetiva à comunidade nacional” ou se, de todo, não se tem que pronunciar. É que faz muito pouco sentido não se exigir, no requerimento inicial, qualquer elemento de prova, para depois se vir exigir, se o mesmo não for junto. Tal circunstância, apenas redundante em confusão e em perda de tempo.

A segunda conclusão diz respeito à ação do judiciário. Clarificada pela jurisprudência, o que já resultaria da lei, sobre quem impende o ónus da prova da inexistência de ligação efetiva à comunidade nacional, o MP, caso não tenha elementos no processo, ou não os consiga obter antes do decurso do prazo de caducidade da ação, não deve propor a ação de oposição. Acredita-se, por isso, que os acórdãos de

Conclusões e recomendações

uniformização de jurisprudência irão determinar novas orientações, quer no âmbito da Conservatória dos Registos Centrais, quer no âmbito do Ministério Público. E, caso haja ações de oposição, propostas nos mesmos termos, o tribunal de primeira instância irá seguir a jurisprudência do acórdão de uniformização. O que leva a prever que o número de ações de oposição à nacionalidade irá diminuir significativamente nos próximos anos.

Recomendação

Pelo que, nesta matéria, a nossa recomendação é que deve refletir-se sobre a necessidade de alterar ou não a lei, quanto à clarificação acima referida, e, no campo judiciário, dada a previsibilidade de uma diminuição acentuada do número de ações, de um acompanhamento muito próximo da evolução da situação.

Questões de natureza processual no campo da justiça fiscal

Como é demonstrado neste relatório, a situação de elevadas pendências não decorre, em primeira linha, da lei processual: o problema reside no elevado número de processos com conclusão aberta para que seja proferida sentença. Foram, contudo, evidenciadas duas questões que, pela ineficiência e pelos custos desnecessários para o sistema de justiça, devem ser corrigidos pela lei. Em síntese são as seguintes as situações:

Processos de Oposição

Deve ser alterada a lei no sentido de possibilitar a cumulação, na mesma oposição, do ataque a citações diversas de dois ou mais processos de execução não apensados pela Autoridade Tributária. Esta impossibilidade foi amplamente realçada, pelos entrevistados, como ineficiente para o tribunal, que tem que julgar vários processos, e geradora de constrangimentos económicos, uma vez que obriga o requerente ao pagamento de várias taxas de justiça e outros encargos e, nessa medida, é limitadora do acesso ao direito e à justiça.

Processos de Impugnação

A interpretação prevalente na maioria dos tribunais de primeira instância é de que a lei permite que haja cumulação de pedidos, relativamente a mais do que um ato tributário, mas apenas quando esteja em causa um mesmo tributo, sejam idênticos os fundamentos de facto e de direito, e, ainda, seja o mesmo tribunal competente para a decisão. Isto é, o contribuinte não pode, na mesma impugnação, cumular vários pedidos relativamente a diferentes impostos, embora, em muitos casos, a situação de facto e o relatório da Autoridade Tributária diga respeito a vários impostos. A orientação que está a ser seguida por vários juízes, quer da primeira instância, quer dos tribunais superiores, traz prejuízo, como é evidenciado por vários entrevistados, quer para a eficiência do sistema de justiça, quer para o contribuinte que se vê obrigado a pagar várias taxas de justiça para deduzir várias impugnações. Verificando-se aqui uma situação semelhante à acima referida no caso das oposições que deve, também, ser clarificada pela lei.

Pelos custos, diretos e indiretos, quer para o sistema de justiça, quer para os cidadãos e empresas, e pela ineficiência que gera, aqueles constrangimentos processuais devem ser ponderados e resolvidos rapidamente pelo legislador.

II. A justiça administrativa e fiscal é uma justiça ainda em consolidação, no que respeita à organização e funcionamento dos seus tribunais de primeira instância.

Recursos humanos

Dimensionamento dos quadros

Tal como ocorre em outras áreas da justiça, também para a maioria dos atores entrevistados no âmbito deste trabalho (juízes e funcionários judiciais), a escassez de recursos humanos é uma das causas principais da congestão e da morosidade dos tribunais administrativos e fiscais. As perceções dos atores judiciais assentam na correlação estreita que fazem entre o volume processual e o número de juízes e de funcionários em exercício de funções, considerando que foi muito deficitário, aquando

Conclusões e recomendações

da entrada em vigor da reforma, o dimensionamento dos quadros destes profissionais, problema que não foi corrigido em 2008 e é agravado, em alguns tribunais, pelo não preenchimento total dos lugares de quadro.

Os indicadores que apresentamos no relatório, quanto aos quadros de pessoal, permitem tirar as seguintes conclusões principais. Em primeiro lugar, tendo como ano base o início da reforma, isto é, o ano de 2004, os gráficos evidenciam uma tendência de aumento do número de todos os profissionais. No caso dos juízes, considerando o total de juízes em primeira instância (incluindo os juízes estagiários) de acordo com a lista de antiguidade, o número aumentou 54% (se considerarmos apenas os que estão atualmente em exercício de funções e os estagiários, esse aumento é de 43%). Os magistrados do MP (tendo como referência o ano de 2015) aumentaram 37%. Os escrivães (considerando o ano de 2015) aumentaram 73% (se considerarmos apenas os que estão em exercício de funções, em 2016, o aumento é de 55%). Em segundo lugar, é sobretudo de assinalar, ao longo do período analisado, a instabilidade no quadro de juízes, que teve repercussões nefastas na gestão dos processos. Considerando o atual quadro de juízes, os juízes estagiários e os auditores em formação, a partir de janeiro de 2019, o número de juízes em primeira instância, caso não sejam abertos concursos para os tribunais superiores, poderá ascender a cerca de 230. Em terceiro lugar, na maioria dos tribunais, o número de juízes em efetividade de funções é igual ou superior ao quadro legal. As divergências para menos verificam-se apenas na área administrativa, nos tribunais de Coimbra, Leiria, Sintra e Almada. Em todos os tribunais em que há divergência negativa há magistrados em regime de estágio. O quadro efetivo de escrivães adjuntos é aquele que regista divergências mais negativas face ao quadro legal (em 10 tribunais). E, em três desses tribunais, o saldo é igualmente negativo no número de escrivães auxiliares. O que significa que, mantendo-se o atual modelo de organização e funcionamento das secretarias, os quadros desses tribunais deveriam ser preenchidos, até porque, em alguns tribunais em que tal ocorre, o volume de processos entrados é significativo.

Recomendações quanto ao dimensionamento dos quadros

Os quadros de funcionários dos tribunais em que o déficit é maior e que apresentam um elevado número de processos devem ser preenchidos. É o caso, por exemplo, do Tribunal de Leiria. Além dessas medidas muito pontuais, os quadros não devem ser alterados, sem que o volume de processos pendentes, nos termos acima referidos, seja estabilizado.

O volume processual é um indicador central para definir os quadros de pessoal. Mas, na situação atual, essa definição não pode ter como referência o total de processos pendentes, mas sim os processos entrados e tendo como referência uma série longa. A definição e preenchimento dos quadros dos tribunais é uma medida estrutural que não deve ter em conta fenómenos conjunturais. Facilmente se compreende que, numa perspetiva racional, fará pouco sentido dimensionar quadros para um problema que deve ser resolvido com medidas excecionais. Por exemplo, no caso das equipas de juízes dedicadas aos processos pendentes, como acima referido, o apoio imediato que essas equipas necessitam das unidades orgânicas é, sobretudo, para enviar as notificações das sentenças. Portanto, esse volume de processos não deve contar para a definição do quadro de pessoal das secretarias.

O redimensionamento dos quadros legais, em especial dos funcionários, só deve ocorrer depois de estabilizado o sistema informático de apoio à atividade dos tribunais. Foram vários os atores que salientaram que se o SITAF ou outro sistema informático funcionasse eficazmente, o número de recursos humanos, em especial, de funcionários, seria menos exigente. Facilmente se compreende que os automatismos, a comunicação dentro do tribunal por fluxos informáticos, os motores de pesquisa, as bases de dados, etc. permitem executar as mesmas tarefas com menos recursos humanos e com ganhos de produtividade reconhecidos.

No caso dos funcionários judiciais, deve ser lançado o debate para que, sem perda de direitos, se reflita sobre a adequação às atuais necessidades dos tribunais de uma carreira estruturada há mais de 17 anos num contexto social de ação dos tribunais muito diferenciado.

Conclusões e recomendações

No caso dos juízes, o dimensionamento do quadro legal exige uma prévia reflexão, assente em estudos adequados, sobre as cargas de trabalho dos juízes. Esta reflexão não pode deixar de ter em conta que a complexidade dos litígios é muito diferenciada, podendo exigir dos juízes tempos de dedicação muito desiguais. Mas, esse estudo também não deve ser feito num momento em que a jurisdição se confronta com dois problemas conjunturais graves: elevado nível de pendências e um sistema informático ineficiente. A definição das cargas de trabalho desejáveis (contingentação processual) deve ser levada a cabo num quadro de estabilidade.

Pelas razões que explicámos, ficou fora da nossa análise o desempenho funcional do Ministério Público. Contudo, o papel do Ministério Público, no âmbito da área fiscal, foi uma questão amplamente levantada pelos atores entrevistados. Consideramos importante que haja uma reflexão sobre o papel e as funções do Ministério Público no âmbito da justiça fiscal, quer no que respeita ao número de recursos humanos, quer, sobretudo, à densificação prática do exercício efetivo das suas funções no controlo da legalidade que está obrigado a efetuar no âmbito do parecer pré-sentencial.

Recomendações quanto às assessorias nos tribunais administrativos e fiscais de primeira instância

O ETAF prevê, por um lado, a possibilidade de existência de assessores que coadjuvem os magistrados judiciais e, por outro, a criação de um “gabinete de apoio destinado a assegurar assessoria e consultadoria técnica aos magistrados e ao presidente do tribunal, nos termos definidos para os gabinetes de apoio aos tribunais das comarcas judiciais”, que podem integrar especialistas em várias áreas, designadamente ciências jurídicas, economia, gestão, contabilidade e finanças.

A questão das assessorias é uma questão recorrente no debate sobre a justiça, não só entre nós, mas em muitos outros países, muito associada às soluções de descongestionamento dos tribunais e à pressão para o cumprimento de determinados objetivos, por parte dos juízes, concretizáveis na resolução de determinado número de processos. As principais dimensões do debate que enquadra esta questão estão tratadas na parte I do relatório. Deve distinguir-se assessores jurídicos de assessorias

técnicas multidisciplinares. Muitos dos juízes entrevistados no decurso do trabalho de campo, embora não sendo esta uma matéria consensual, também defenderam a importância de existirem assessores no âmbito desta jurisdição.

Os assessores podem efetivamente contribuir, não só para a eficiência dos tribunais, mas também para a qualidade da justiça. Mas, o debate sobre esta questão não pode perder de vista o que se passa em outras experiências, designadamente quanto aos efeitos perversos na qualidade das decisões, que podem ocorrer quando o assessor pratica atos no processo ou elabora o projeto de decisão. Há o perigo real de o juiz poder decidir com base na *visão* do assessor, seja na visão jurídica, seja na seleção da matéria de facto que considera mais relevante. Este perigo é considerado maior no caso dos tribunais de primeira instância, não só porque é a primeira instância que lida, pela primeira vez, com os factos, e a maioria dos processos não sobem em recurso, mas também porque aqui os magistrados são menos experientes. O exercício da atividade de assessor não deve passar pela preparação de qualquer ato a praticar pelos magistrados no processo.

Quanto aos assessores técnicos, os tribunais, em geral, lidam com muitos processos, cuja maior complexidade não é jurídica, mas decorre dos factos em causa que são chamados a julgar. Com frequência, a interpretação cabal da matéria de facto exige especiais conhecimentos técnicos que os magistrados não têm.

Recomendamos que sejam criados gabinetes de apoio (para vários tribunais, seguindo a agregação de tribunais que é feita para a definição das competências dos juízes presidentes) e não a um juiz em concreto. Estes gabinetes podem ser compostos por assessores com formação jurídica e por técnicos em áreas que se considerem mais relevantes na ação dos tribunais. Os assessores com formação jurídica podem constituir um importante auxiliar do juiz, quer na identificação de legislação aplicável a determinadas matérias - tanto mais que, no caso dos tribunais administrativos e fiscais, os magistrados, em consequência da morosidade judicial, têm, com frequência, de decidir casos ocorridos no âmbito de legislação antiga -, de jurisprudência e de doutrina. Este trabalho deve ser colocado em plataforma informática acessível a todos

os magistrados. Os assessores em áreas técnicas podem não desempenhar funções a tempo inteiro.

O modelo de administração e gestão dos tribunais e o seu impacto no processo de reforma

O modelo de competências repartidas entre o poder político e o poder judicial, no âmbito da administração e gestão dos tribunais, também se aplica à jurisdição administrativa e fiscal. A discussão sobre esta questão ganhou centralidade, no debate social e político, com a reforma do mapa judiciário. São múltiplas as vertentes desse debate. Na parte I do relatório enunciámos algumas que consideramos mais relevantes no caso desta jurisdição.

Essa repartição de competências de administração e gestão dos tribunais entre o poder judicial e o poder executivo tem necessariamente impacto na definição, preparação e execução das reformas da justiça. Recomendamos a criação de uma estrutura mista – composta por representantes ao alto nível do poder judicial e do poder executivo, isto é, com competências reais para influenciar a tomada de decisões – de coordenação e acompanhamento das reformas. Essa estrutura, que poderia agregar, para determinadas reformas, representantes de outras organizações externas ao poder judicial, cujo desempenho seja relevante para a eficiência da reforma em causa, como, por exemplo, no caso da justiça fiscal, de representantes da Autoridade Tributária e da Segurança Social, não exclui, naturalmente, quer o acompanhamento interno das estruturas do poder político e do poder judicial, quer, sobretudo para reformas mais estruturantes, a avaliação externa.

A fixação de objetivos para os tribunais

Como detalhamos na Parte I, há alguma indefinição em matéria de objetivos para os tribunais, desde logo, porque, ao contrário do que está previsto para a jurisdição comum, não existe uma previsão legal expressa quanto à definição de objetivos para o tribunal no seu todo, mas apenas para o trabalho a desenvolver pela secretaria, embora não sendo claro como eles são fixados. Mas, a fixação de objetivos para o trabalho da secretaria (por exemplo, tirar prazos em x tempo, cumprir os despachos em x dias, etc.) pode ter impacto reduzido na eficiência do tribunal. Os objetivos para cada corpo

profissional têm, por isso, que ser interligados com os objetivos para o tribunal no seu todo. A técnica legislativa nesta matéria, de conceitos muito abertos - que pode não ser a mais adequada - exige, por parte do poder judicial, em colaboração com o poder executivo, orientações claras, que permitam eficiência e transparência na sua implementação, e diminuam o campo de tensão.

Recomendamos que seja aprofundada a reflexão, no quadro do CSTAF e em articulação com o Ministério da Justiça (atento o modelo de repartição de competências gestonárias acima referido) sobre quem e quais os critérios que devem presidir à fixação de objetivos para cada tribunal e qual o papel do juiz presidente nessa matéria.

As competências e o papel do Juiz Presidente

A descentralização da gestão dos tribunais, com a criação, a nível local, de órgãos de gestão de proximidade, com competências próprias e competências delegadas, em que a figura do juiz presidente assume especial centralidade tem sido uma via seguida em vários países. Este é também o caminho para que aponta a reforma do mapa judiciário e a reforma dos tribunais administrativos e fiscais. No ponto 2.2 da Parte I do relatório, enquadrámos juridicamente e analisamos o exercício, na prática, das funções de juiz presidente dos tribunais administrativos e fiscais. Evidenciamos como esta figura pode ter um papel importante na coordenação da atividade dos tribunais e na gestão do volume processual, podendo, por esta via, dar-se passos importantes na direção de uma gestão integrada e de proximidade, que pode trazer eficiência ao sistema de justiça. Mas, o maior ou menor êxito da concretização dessa aposta, em si mesma complexa, como se evidenciou, depende da verificação de um conjunto de condições.

Recomendamos que seja feita uma aposta da política pública de justiça nas competências e no papel do juiz presidente, que deve passar pela adoção, entre outras mais explicitadas no relatório, das seguintes medidas: a) definição de orientações (se necessário na própria lei), que permitam clarificar as competências do juiz presidente; b) fixação, pelo CSTAF e pelo Ministério da Justiça, de objetivos para os tribunais; c) definição, pelo CSTAF, de critérios de recrutamento exigentes para o exercício de

Conclusões e recomendações

funções de juiz presidente; d) formação prévia adequada; e) criação de condições práticas para o exercício funcional, designadamente, prevendo um apoio administrativo mínimo; f) disponibilização de ferramentas eletrónicas de gestão processual.

Recomendações gerais no que respeita às inspeções

Não constituía objeto deste trabalho qualquer avaliação sobre o sistema de inspeções dos juízes. Incluímos, contudo, na nossa análise, alguma reflexão sobre esta questão, dado que emergiu por iniciativa dos atores judiciais e foi transversal a todas as entrevistas, quer de juízes, quer de funcionários e, sobretudo, porque muitos desses atores consideram o atual modelo inspetivo, ou a forma como é exercido, como fator de distorção da gestão do volume processual. A avaliação dos juízes não pode constituir fator de instrumentalização ou de distorção da resposta que os tribunais são constitucionalmente obrigados a dar aos cidadãos. Mas, os órgãos de gestão dos tribunais e das magistraturas têm também que compreender as legítimas expectativas de progressão na carreira destes profissionais. Recomendamos, por isso, que sejam criadas condições para que rapidamente seja estabilizado o sistema de inspeções e para que sejam densificados e uniformizados os critérios e os procedimentos de avaliação dos juízes.

Secretarias

O funcionamento dos tribunais, quer da jurisdição comum, quer da jurisdição administrativa e fiscal, tem nas secções de processo o principal *pivot* da tramitação processual. Dedicamos o ponto 3 da Parte I deste relatório à análise das questões que emergiram no trabalho de campo como mais relevantes da organização e funcionamento das secretarias. Salientamos aqui os seguintes:

Organização das secções de processo

Prevalece nesta jurisdição um modelo de organização atomística que, como explicámos, condiciona a tomada de medidas gestionárias. Na prática, as secções de processo são constituídas por várias unidades orgânicas. Esta divisão atomística traz várias dificuldades de gestão processual, tanto mais que não existe nenhuma divisão

equivalente para os juízes que são colocados no tribunal, na área administrativa ou fiscal, mas não em nenhuma unidade de processos específica. Ao que foi possível apurar a divisão em unidades orgânicas resultou do quadro de pessoal definido. Isto é, em cada tribunal, foram criadas tantas unidades orgânicas, quanto o número de escrivães de direito do quadro de tribunal, presumindo-se que cada escrivão de direito teria que ter uma unidade orgânica para chefiar. Esta organização interna, numa leitura rígida dos conteúdos funcionais dos funcionários judiciais, dificulta a gestão processual da secção, com impacto, tanto na eficiência do seu desempenho funcional, como na *ratio* de oficiais de justiça (das diferentes categorias) de acordo com o volume processual.

Recomendamos que, na lei e na prática, seja abandonado o modelo atomístico de organização das secções de processos, devendo caminhar-se para uma única secção de processos com uma divisão racional de tarefas, distinguindo-se, fundamentalmente, entre serviços comuns a todo o tribunal, que devem praticar tarefas sem especial complexidade e que poderão ser desempenhadas por funcionários administrativos, como a expedição de correspondência, o atendimento e serviços relacionados com o arquivo, e serviços de tramitação do processo e de apoio aos magistrados. Este modelo, que nos parece possível de executar sem alteração legal, deve ser ensaiado em duas experiências piloto de tribunais de média dimensão. Para que não haja perda de direitos, nem resistências, o modelo deve ser consensualizado com os escrivães e com os funcionários judiciais dos tribunais onde irão decorrer as experiências.

Métodos de trabalho

São vários os exemplos, apresentados no relatório, em que se evidencia a heterogeneidade de métodos de trabalho, induzida por vários fatores, mesmo dentro de um mesmo tribunal, com impacto no andamento dos processos. Do trabalho de campo realizado resulta que o desempenho funcional das secretarias assenta, em grande parte, em critérios casuísticos e na leitura e experiências pessoais. O exercício de qualquer tarefa é, em si mesmo, um campo de manifestação da subjetividade de quem a executa. Mas têm que existir critérios que, numa perspetiva gestionária, estejam voltados para a otimização e eficiência dos métodos de trabalho e, em

Conclusões e recomendações

consequência, da gestão processual. Estes critérios são fulcrais num sistema que necessariamente trabalha em rede.

Recomendamos que os Juízes Presidente desenvolvam e coloquem em debate orientações concretas sobre o funcionamento das secretarias, quer internamente, dentro da unidade, quer no apoio ao trabalho dos juízes, quer na comunicação dentro e fora do sistema judicial, sobre os procedimentos que devem ser padronizados para todos os tribunais e sobre quais os que poderão ser flexibilizados em função do contexto de cada tribunal.

Recomendamos, em especial, que todas as tarefas inerentes à tramitação de processos deverão ser executadas pelo mesmo funcionário, que trabalha em todos os processos de um ou mais juízes, consoante o volume de trabalho. Como é evidenciado no relatório, as experiências consideradas mais positivas são aquelas em que se verifica uma relação de trabalho consolidada entre o funcionário e o juiz. Este método de trabalho também ajuda na especialização dos funcionários em determinadas matérias. As recomendações que deixamos, quanto à reorganização do volume de processos pendentes e quanto à reorganização das secções de processos, são centrais para esta reorientação da unidade orgânica no que respeita à tramitação de processos.

Sistema de Informação dos Tribunais Administrativos e Fiscais (SITAF)

A perceção mais consensual dos atores entrevistados, sobre os problemas dos tribunais administrativos e fiscais, relaciona-se com as fragilidades do sistema informático SITAF e com o impacto que essas fragilidades têm na eficiência e eficácia do desempenho funcional dos tribunais. E, apesar de orientações do CSTAF no sentido de os juízes deverem trabalhar no SITAF e, em consequência, de que a tramitação dos processos decorra eletronicamente, como decorre da lei, a prática tem-se imposto a essas orientações induzida pelos constrangimentos e pela falta de confiança no sistema informático. O processo físico continua a existir em simultâneo com o processo eletrónico (sendo um, cópia do outro) e, para muitos juízes, ainda é aquele processo (físico) que prevalece. As deficiências do sistema informático têm impacto, quer no funcionamento interno do tribunal, quer na interação com outros atores externos.

Foram salientadas várias debilidades e disfuncionalidades deste sistema, como ferramenta de trabalho de juízes e de funcionários, de que demos conta no relatório, concretizadas na lentidão, falta de confiança, ausência de ferramentas básicas para a automatização de tarefas várias, dificuldades de comunicação via fluxos, entre outras. No que respeita à comunicação de e para o exterior, foram, sobretudo, salientadas as seguintes vertentes: a) necessidade de se otimizar o módulo dos advogados - apesar das melhorias recentes com a ativação automática de comprovativo de recebimento; b) importância de desenvolvimento de uma interação eficiente com a plataforma informática da Autoridade Tributária; c) e com as bases de dados e plataformas existentes no quadro das execuções. Dentro do sistema judicial, foram salientadas a não comunicação, via SITAF, quer com o Ministério Público, quer com os tribunais superiores.

Uma outra função essencial dos sistemas de informação é propiciar, a quem tenha competências de gestão, uma correta avaliação da situação da organização. Foi consensual, nas perceções dos atores judiciais, que o sistema informático não dispõe de ferramentas de gestão processual e de tratamento estatístico eficientes. Falha, desde logo, uma ferramenta que permita uma recolha eficiente de dados estatísticos. A recolha estatística é realizada, em alguns tribunais com base no SITAF, em outros, com recurso às listagens dos juízes e do livro de sentenças.

Sabemos que estão em desenvolvimento correções e novas funcionalidades (não foi possível no tempo deste trabalho conhecer a sua dimensão) com o objetivo de tornar o SITAF mais eficiente, quer como instrumento central do funcionamento interno do tribunal, permitindo uma eficaz tramitação eletrónica dos processos, quer como plataforma de comunicação dentro da jurisdição e para o exterior, designadamente com advogados e com outras entidades externas, como a Autoridade Tributária. Alguns dos problemas que foram evidenciados no decurso do trabalho de campo podem, assim, estar em vias de serem ultrapassados. Mas, dada a ênfase com que os mesmos emergiram, considerámos útil dedicar um ponto do relatório dando-os a conhecer, e que acima resumimos.

Conclusões e recomendações

Os sistemas informáticos de apoio aos tribunais são considerados como vias importante para a solução dos bloqueios do sistema de justiça, em especial os associados à sua morosidade e ineficiência, para a redução de custos e como importantes interfaces de acesso ao direito e à justiça. Como linhas orientadoras, consideramos que, as inovações nesta matéria devem ser preparadas por equipas multidisciplinares, constituídas por técnicos das áreas de gestão e de informática, mas também por atores judiciais. O diálogo entre competências é fundamental para que os sistemas sejam tecnicamente eficientes, mas que também possam corresponder às necessidades de quem os utiliza. Os sistemas têm obviamente que ser tecnicamente eficientes e seguros. A eficiência e a segurança dos sistemas informáticos são cruciais para a confiança dos utilizadores. Se o sistema falha frequentemente, se não transmite fiabilidade (como ocorre como o SITAF), a tendência é para o seu não uso ou para um uso muito seletivo. Mas, a adoção de novas tecnologias implica, ainda, refletir sobre outras dimensões, como a adaptação dos espaços físicos; a eventual adaptação do quadro de pessoal; a definição de um programa de acompanhamento; a formação dos funcionários, no sentido de adquirirem competências necessárias à utilização das novas ferramentas; e a adequação à reorganização das secretarias e à adoção de novos métodos de trabalho, pelo que as inovações a desenvolver nesta matéria devem ser partilhadas com as equipas que estejam a trabalhar na otimização do sistema informático.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Accenture. (2001a). *Análise detalhada da tramitação processual nos tribunais tributários*. Lisboa.
- Accenture. (2001b). *Dimensionamento dos Tribunais Tributários*. Lisboa.
- Accenture. (2001c). *Requisitos de instalação dos tribunais administrativos*. Lisboa.
- Almeida, M. A. de. (2004). *O Novo regime do Processo nos Tribunais Administrativos*. Coimbra: Almedina.
- Andersen Consulting. (2000). *Estudo de Organização e Funcionamento dos Tribunais Administrativos*. Lisboa.
- Andrade, J. C. V. de. (2003). *A Justiça Administrativa (Lições)* (Coimbra). Almedina.
- Beirão, A. M. (2016). *O conceito de ligação efectiva à comunidade nacional em sede de contencioso da nacionalidade*. Retrieved from https://www.verbojuridico.net/ficheiros/doutrina/administrativo/antoniobeirao_ligacaoefectiva_nacionalidade.pdf
- Canelas, M. H. B. F. (2012). A Organização Judiciária em tempo de crise – Em busca da racionalidade na utilização dos recursos disponíveis. In *2.ª Reunião da Justiça Administrativa (REAJA), realizada a 28 de setembro de 2012*.
- CEPEJ. (2014). *European judicial systems - Edition 2014 (2012 data)*. Strasbourg. Retrieved from http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2014/Rapport_2014_en.pdf
- Costa, P. M. (2016). Oposição à aquisição da nacionalidade: a inexistência de ligação efectiva à comunidade nacional. In *Contencioso da Nacionalidade* (pp. 27–51).

Referências bibliográficas

- Lisboa: Centro de Estudos Judiciários. Retrieved from http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/Administrativo_fiscal/eb_Contencioso_Nacionalidade.pdf?id=9&username=guest
- CSTAF. (2007). *Relatório do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais*. Lisboa.
- Gabinete de Estudos Judiciários. (2009). *Quem são os futuros magistrados - breve estudo de caracterização dos auditores de justiça do I curso de formação de magistrados para os tribunais administrativos e fiscais (2009-2011)*. Lisboa.
- Gabinete de Estudos Judiciários. (2010). *Quem são os futuros magistrados - estudo de caracterização sociográfica dos auditores de justiça do II curso de formação de magistrados para os tribunais administrativos e fiscais (2010-2012)*. Lisboa.
- Garcia, S. A., Garoupa, N., & Vilaça, G. V. (2008). *A Justiça Cível em Portugal: uma perspectiva quantitativa*. Lisboa: Fundação Luso-Americana/SEDES - Associação para o Desenvolvimento Económico e Social.
- Gil, A. R. (2016). Princípios de Direito da Nacionalidade - sua consagração no ordenamento português. In *Contencioso da Nacionalidade* (pp. 71–107). Lisboa: Centro de Estudos Judiciários. Retrieved from http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/Administrativo_fiscal/eb_Contencioso_Nacionalidade.pdf?id=9&username=guest
- Gomes, C. (2011). *Os atrasos da justiça* (Ensaio da). Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Gouveia, M. F., Garoupa, N., Magalhães, P., & Carvalho, J. M. de. (2013). *A Justiça Económica em Portugal: Resolução Alternativa de Litígios (Cadernos)*. Lisboa.
- Hespanha, A. M. (2012). A revolução neoliberal e a subversão do modelo jurídico. Crise, Direito e Argumentação Jurídica. *Revista Do Ministério Público*, 130, 9–80.
- Inspeção-Geral dos Serviços de Justiça. (2009). *Relatório final de auditoria - Secretarias Judiciais dos Tribunais Administrativos e Fiscais com maiores pendências*. Lisboa.

- Inspecção-Geral dos Serviços de Justiça. (2013). *Auditoria de acompanhamento - Secretarias Judiciais dos Tribunais Administrativos e Fiscais com maiores pendências*. Lisboa.
- IRN. (2016). *Relatório de Atividades 2015*. Lisboa. Retrieved from http://www.irn.mj.pt/IRN/sections/irn/organograma/docs-atividades/r-atividades/downloadFile/attachedFile_1_fo/Relatorio_Atividades_2015.pdf?nocache=1478712901.4
- Lopes, J. M., Michelini, G., & Cluny, A. (2015). *Judicial Governance in Europe*. Coimbra: Almedina.
- Lourenço, R. P., Fernando, P., & Gomes, C. (2017). From eJustice to Open justice an analysis of the Portuguese experience. In C. E. Jiménez & M. Gascó (Eds.), *Achieving Open Justice through Citizen Participation and Transparency*. New York: IGI Global.
- Matos, J. I., Lopes, J. M., Mendes, L. A., & Coelho, N. (2015). *Manual de Gestão Judicial*. Coimbra: Almedina.
- Mealha, E., & Maçãs, F. (coord) (2013). *Mudar a Justiça Administrativa e Fiscal*. Coimbra: Almedina.
- Moreira, V., & Castro, C. S. e. (2001). *A Justiça Administrativa em Portugal (1974-1999) – Relatório de um projecto de investigação*. Coimbra.
- Oliveira, A. C. (2011). A Organização Judiciária Administrativa e Fiscal. In V. P. da S. Silva (Ed.), *Temas e Problemas de Processo Administrativo. Intervenções do curso de Pós-graduação sobre o Contencioso Administrativo* (pp. 9–39). Lisboa: Instituto de Ciências Jurídico Políticas. Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.
- Santos, B. de S., & Gomes, C. (coord) (2001). *A administração e gestão da justiça – Análise comparada das tendências de reforma*. Coimbra: Observatório Permanente da Justiça Portuguesa/Centro de Estudos Sociais.
- Santos, B. de S., & Gomes, C. (coord) (2005). *Os actos e os tempos dos juizes:*

Referências bibliográficas

- contributos para a construção de indicadores de distribuição processual nos juízos cíveis*. Coimbra: Observatório Permanente da Justiça Portuguesa/Centro de Estudos Sociais.
- Santos, B. de S., & Gomes, C. (coord) (2006a). *A Geografia da Justiça - Para um novo mapa judiciário*. Coimbra: Observatório Permanente da Justiça Portuguesa/Centro de Estudos Sociais.
- Santos, B. de S., & Gomes, C. (coord) (2006b). *Como gerir os tribunais? Análise comparada de modelos de gestão e organização dos tribunais*. Coimbra: Observatório Permanente da Justiça Portuguesa/Centro de Estudos Sociais.
- Santos, B. de S., & Gomes, C. (2007). Geografia e Democracia para uma nova Justiça. *Julgar, Maio - Ago(2)*, 109–128.
- Santos, B. de S., & Gomes, C. (coord) (2008). *Para um Novo Judiciário: qualidade e eficiência na gestão dos processos cíveis*. Coimbra: Observatório Permanente da Justiça Portuguesa/Centro de Estudos Sociais.
- Santos, B. de S., & Gomes, C. (coord) (2009a). *A Justiça Penal: Uma reforma em avaliação*. Coimbra: Observatório Permanente da Justiça Portuguesa/Centro de Estudos Sociais.
- Santos, B. de S., & Gomes, C. (coord) (2009b). *Relatório Complementar*. Coimbra: Observatório Permanente da Justiça Portuguesa/Centro de Estudos Sociais.
- Santos, B. de S., & Gomes, C. (coord) (2010). *A gestão nos tribunais: um olhar sobre a experiência das comarcas piloto*. Coimbra: Observatório Permanente da Justiça Portuguesa/Centro de Estudos Sociais.
- Santos, B. de S., Marques, M. M. L., Pedroso, J., & Ferreira, P. L. (1996). *Os Tribunais nas Sociedades Contemporâneas: O Caso português*. Porto: Afrontamento.
- SEF. (2009). *Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo 2008*. Lisboa. Retrieved from http://sefstat.sef.pt/Docs/Rifa_2008.pdf

- SEF. (2010). *Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo 2009*. Lisboa. Retrieved from http://sefstat.sef.pt/Docs/Rifa_2009.pdf
- SEF. (2011). *Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo 2010*. Lisboa. Retrieved from http://sefstat.sef.pt/Docs/Rifa_2010.pdf
- SEF. (2012). *Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo 2011*. Lisboa. Retrieved from http://sefstat.sef.pt/Docs/Rifa_2011.pdf
- SEF. (2013). *Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo 2012*. Lisboa. Retrieved from http://sefstat.sef.pt/Docs/Rifa_2012.pdf
- SEF. (2014). *Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo 2013*. Lisboa. Retrieved from http://sefstat.sef.pt/Docs/Rifa_2013.pdf
- SEF. (2015). *Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo 2014*. Lisboa. Retrieved from http://sefstat.sef.pt/Docs/Rifa_2014.pdf
- SEF. (2016). *Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo 2015*. Lisboa. Retrieved from http://sefstat.sef.pt/Docs/Rifa_2015.pdf
- Silva, H. D. da. (2014). A Cidadania e a Quinta Alteração à Lei da Nacionalidade. *JURISMAT*, (4.º), 251–288.
- Silva, F. S. (2017). *Quem são os futuros magistrados - caracterização sociográfica dos auditores de justiça do 4.º curso de formação de magistrados para os tribunais administrativos e fiscais (2016-2018)*. Lisboa.
- Silveira, J. T. (2002). A reforma do contencioso administrativo. *Revista Jurídica*, (25), 441–468.