asjp

associação sindical
dos juízes portugueses

PARECER

PACOTE LEGISLATIVO PARA A REFORMA DA JURISDIÇÃO ADMINISTRATIVA E FISCAL

Coordenação e coautoria: FILIPE DUARTE NEVES

Coautoria: TERESA COSTA ALEMÃO / NUNO ROCHA / FILIPE VERÍSSIMO DUARTE

GABINETE DE ESTUDOS E OBSERVATÓRIO DOS TRIBUNAIS

MAIO DE 2018

1. Introdução

Através de ofício de 14.03.2018, o Ministério da Justiça remeteu à Associação Sindical dos Juízes Portugueses (ASJP), no âmbito do respetivo processo de audições, os vários anteprojetos de diplomas que constituem o pacote legislativo para a reforma da jurisdição administrativa e fiscal, tendo sido solicitado o envio do respetivo parecer até ao dia 02.04.2018.

Considerando que a atual Direção Nacional (DN) da ASJP tomou posse apenas em 06.04.2018, foi solicitado oportunamente pela anterior DN ao Ministério da Justiça o alargamento do prazo para a emissão do sobredito parecer. Contudo, até à data não foi obtida qualquer resposta por parte do Ministério da Justiça (MJ) relativamente àquele pedido.

De qualquer forma, a verdade é que a ASJP está empenhada em intervir de forma ativa, cooperante e responsável na concretização do desiderato de realização da reforma da jurisdição administrativa e fiscal, pelo que a elaboração do presente parecer mais não é do que a concretização deste papel que entendemos ser de iniludível relevo na construção de um serviço público de justiça que satisfaça de modo mais efetivo as necessidades e expectativas dos cidadãos (e dos juízes).

2. Pacote legislativo para a reforma da jurisdição administrativa e fiscal: balanço geral, oportunidades e desafios

Importa, em primeiro lugar, começar por afirmar que o pacote legislativo objeto da presente consulta revela-se, em geral, positivo, sendo de destacar a vontade de tornar os tribunais mais eficientes através da sua especialização, o ataque aos atrasos endémicos nos processos que aguardam decisão há mais anos por via da criação de equipas de recuperação de pendências e a introdução de alterações à lei processual tributária visando,

sobretudo, a sua adequação às posições jurisprudenciais dominantes e a flexibilização, ainda que em alguns casos de forma bastante tímida, da tramitação processual.

Entendemos, pois, que este pacote legislativo tem o mérito assinalável de traduzir o reconhecimento da necessidade de mudança na jurisdição administrativa e fiscal e de apontar possíveis caminhos para solucionar as questões mais prementes, que, sendo consensualmente apontadas por todos os agentes judiciários, persistem praticamente desde o início da sua criação, e que se prendem, sobretudo, com os atrasos que se verificam na decisão dos processos pendentes. A resolução deste foco de descrédito e de descrença quanto ao funcionamento dos tribunais administrativos e fiscais permitirá, sem dúvida, reforçar a confiança dos cidadãos na justiça, constituindo uma marca indelével de eficiência e de demonstração de empenho da política e dos políticos em tornar verdadeiramente operacionais os tribunais que têm como missão dirimir os conflitos entre os administrados e o Estado.

É, assim, neste contexto, em que se equaciona a arquitetura da jurisdição administrativa e fiscal e as possíveis soluções para os problemas diagnosticados, que entendemos que devem ser tomadas medidas mais estruturais, para não só ultrapassar a atual situação de congestionamento nos tribunais, como também lançar as bases para que no futuro funcionem de modo eficiente. E dizemos isto porque nos últimos 20 anos foram inúmeras as alterações legislativas e as iniciativas tomadas, que incluíram, além de outras, a introdução de novas leis processuais administrativas e fiscais e a realização de inúmeras e sucessivas modificações às mesmas, a constituição de equipas liquidatárias em alguns tribunais e a composição de equipas para decidir os processos de valor superior a € 1.000.000. Contudo, estas iniciativas, como se constata, não tiveram o resultado desejado, porquanto se regista um número elevadíssimo de processos a aguardar decisão nos tribunais da jurisdição administrativa e fiscal sem que se possa avançar, com algum grau de certeza, com um prazo para que os mesmos sejam finalizados.

É com base neste balanço que efetuamos das iniciativas tomadas anteriormente no domínio da jurisdição administrativa e fiscal que acreditamos que a resolução da situação insustentável que hoje se verifica reclama soluções diferentes daquelas que foram tomadas nos últimos 20 anos, que sejam mais estruturais e que ataquem de forma frontal os problemas que já se encontram perfeitamente identificados.

Estamos, portanto, em nossa opinião, perante uma grande oportunidade: já sabemos qual o caminho a seguir. Com efeito, sabendo hoje que as reformas legislativas e as medidas de gestão tomadas de forma pontual não são *per se* suficientes para resolver os problemas que grassam na jurisdição administrativa e fiscal no tocante às pendências processuais, podemos, por maioria de razão, concluir que o caminho a seguir passa, necessariamente, pela implementação de soluções verdadeiramente atuantes e pragmáticas, mais relacionadas com a organização e a gestão do serviço do que propriamente com a engenharia legística ou com remédios pontuais, sem efeito real e duradouro. De resto, cremos que o pacote legislativo vai precisamente nesse sentido, ao formalizar a criação equipas de recuperação de pendências, de juízos de competência especializada e de um gabinete de assessoria.

E aqui chegados, perguntamos: o pacote legislativo é suficiente para atingir os objetivos pretendidos em matéria de recuperação de pendências processuais e de criação das condições para que no futuro os processos sejam decididos em prazo verdadeiramente razoável?

Entendemos que não.

Reconhecemos que é um verdadeiro desafio encontrar e desenhar soluções para um problema da magnitude das pendências existentes nos tribunais da jurisdição administrativa e fiscal. No entanto, e apesar do esforço que foi feito – que louvamos –, consideramos que o pacote legislativo em apreço não vai suficientemente ao fundo do problema. Em primeiro lugar, porque sendo sobejamente conhecido o défice de juízes existente, não se vê que possam ser afetos meios humanos às equipas de recuperação de

pendências sem que ocorra grave e inaceitável prejuízo para o serviço nos seus lugares de origem. Em segundo lugar, porque nada refere quanto à necessidade de realizar um planeamento estruturado de juízes para os próximos anos que permita manter um *work-flow* funcional e que assegure que os processos são decididos no prazo verdadeiramente razoável que há muito o legislador fixou. Em terceiro lugar, o pacote legislativo não contém nenhuma indicação quanto às medidas que devem ser tomadas para prevenir que esta situação de congestionamento processual possa voltar a ocorrer no futuro, admitindo que as equipas de recuperação de pendências são bem-sucedidas. Depois, porque não aborda o problema de forma integrada, deixando de fora os Tribunais Superiores (em especial, os Tribunais Centrais, que atualmente enfrentam atrasos muito significativos que urge também combater). Em último lugar, porque cremos que o alargamento de competências dos tribunais tributários deve ter uma contrapartida que permita a operacionalização do seu funcionamento, como por exemplo agilizar e flexibilizar a tramitação processual e a estrutura da sentença.

É verdadeiramente desafiante ousar ir mais além, mas apenas com soluções mais sistémicas e ainda mais inovadoras podem ser resolvidos os problemas que teimam em persistir ao longo dos anos, e que, tal como resulta do pacote legislativo em referência, estão devidamente identificados. Mas é este o tempo de ir ao fundo da questão, pois já nada justifica que não se implemente um plano que, de forma progressiva, permita mudar o contexto dos tribunais da jurisdição administrativa e fiscal.

3. Propostas estruturais no âmbito da reforma da jurisdição administrativa e fiscal

Em consonância com a apreciação que fazemos do pacote objeto da presente consulta e das conclusões que retirámos acima, identificamos duas áreas centrais que carecem de intervenção mais estrutural, e que são as seguintes:

- ✓ recuperação de pendências processuais; e,

✓ adequação do modelo de trabalho para prevenir a morosidade dos processos.

Vejamos, então, as nossas principais propostas para cada uma destas áreas.

3.1 Recuperação de pendências processuais

Tal como já deixámos frisado anteriormente, as soluções que neste âmbito constam do pacote legislativo em referência, apresentando-se de um modo geral positivas, não são, em nossa opinião, suficientes para debelar aquele que reputamos como o principal problema dos tribunais da jurisdição administrativa e fiscal: o elevado número de pendências processuais e a consequente morosidade na prolação de decisões que ponham termo aos processos.

Assim sendo, complementarmente às medidas já previstas para esta área no pacote legislativo em apreço, é, em nossa opinião, imperioso:

✓ estimar o número de juízes que será necessário integrar nos tribunais de 1.ª instância e nos Tribunais Superiores, em especial nos Tribunais Centrais Administrativos, ao longo dos próximos 5 anos, de modo a identificar e, numa fase posterior, recrutar os meios humanos necessários para, de forma permanente e consistente, dar resposta aos processos pendentes e aos que vão dando entrada, assim como constituir com a dimensão adequada as equipas de recuperação de pendências. Com base nos registos estatísticos e nas listas de antiguidade dos juízes é possível estimar, com o necessário grau de certeza, o número aproximado de magistrados que é indispensável recrutar para estar em condições de proferir decisões em prazo verdadeiramente razoável, assim como afetar às equipas de recuperação de pendências. Sem este trabalho de planeamento do recrutamento de juízes a 5 anos e a articulação do número de juízes necessário nas várias instâncias, a solução preconizada de criação de equipas extraordinárias de recuperação de pendências pode não ser mais do que um paliativo, sem um efeito prático, concreto e duradouro, estando,

como tantas outras iniciativas, votada ao insucesso desde a sua criação, pois tal como já referido dificilmente estas equipas poderão funcionar sem provocar um grave prejuízo para o restante serviço, considerando a exiguidade de meios humanos que se verifica nos tribunais administrativos e fiscais;

✓ constituir equipas de recuperação de pendências nos Tribunais Centrais, uma vez que os processos com maior antiguidade decididos em 1.ª instância devem ser decididos tão rápido quanto possível por aqueles tribunais, tendo em conta a data em que deram entrada na 1.ª instância. De outra forma, os processos julgados em 1.ª instância ficarão a aguardar decisão por tempo indeterminado nos Tribunais Centrais, não se resolvendo o problema, mas antes mudado apenas o local em que os processos ficam a aguardar a prolação de decisão que efetivamente lhes ponha termo;

✓ adotar soluções (que podem ou não ser excecionais) de tramitação processual e de estrutura da sentença para processos de valor inferior a determinado limite quantitativo, designadamente para as situações em que foram alargadas as competências dos tribunais tributários (como por exemplo, as taxas de portagem). Sob nenhum ponto de vista se justifica que os juízes dos tribunais tributários sejam chamados a despender muitas horas de trabalho em verdadeiras bagatelas judiciais, em nome do cumprimento da tramitação processual a que corresponde a forma de processo utilizada, porquanto, em regra, estaremos perante litígios de valor muito reduzido e, tendencialmente, de maior simplicidade. Não prejudicando os direitos e interesses das partes, impõe-se flexibilizar a resolução destes litígios, tornando a justiça fiscal mais rápida e gerindo melhor o erário público. No fundo, seria o contrapeso da aceitação do constante alargamento de competências dos tribunais tributários, que em muito tem contribuído para o agravamento do congestionamento processual. Esta medida permitiria ainda libertar os juízes para a execução do serviço que reclama de forma mais premente a sua intervenção;

✓ redefinir o que o se considera como "*processo antigo*", uma vez que considerar como "*processos antigos*" os processos anteriores a 31.12.2012 significa aceitar que um

processo com 5 anos ainda não é "*antigo*", o que manifestamente não pode suceder, pelo que se impõe elevar a fasquia da antiguidade de forma significativa. Trata-se tão-somente de fixar um objetivo mais ambicioso que faça com que o *timing* das decisões proferidas na jurisdição administrativa e fiscal se aproxime mais do pulsar da realidade diária dos Administrados e da Administração, definindo, claramente, que o objetivo a atingir é tornar as decisões destes tribunais tão contemporâneas da realidade quanto possível.

3.2 Adequação do modelo de trabalho para prevenir a morosidade dos processos

É sabido que a preocupação com a taxa de resolução processual tem sido uma constante no âmbito da jurisdição administrativa e fiscal, constituindo um dos baluartes da avaliação do desempenho dos juízes e da jurisdição.

Contudo, apesar de todo o empenho depositado na monitorização e promoção da produtividade dos tribunais desta jurisdição, a verdade é que, também aqui, os resultados têm ficado aquém do desejado. E quanto a esta problemática o pacote legislativo nada diz.

Ora, em nossa opinião, é fundamental definir um modelo de trabalho a implementar nos tribunais das três instâncias da jurisdição para prevenir que a decisão dos processos mais antigos seja postergada, não pondo em causa a independência dos juízes, mas que funcione como um referencial na execução do serviço. O elevado volume processual existente reclama, pois, a implementação de uma nova lógica de execução de serviço, que garanta uma cadência certeira e harmonizada nas três instâncias da jurisdição, de modo a que todas funcionem de forma coordenada e em sintonia.

Para este efeito, na esteira, aliás, das recomendações do CSTAF já existentes a respeito desta temática, poder-se-ia, por exemplo, seguir o denominado critério *first in, first out* (FIFO), temperado, designadamente, com a prolação de decisões de forma nos processos que vão sendo conclusos e que não se justifica que não sejam, desde logo, finalizados, assim como nos processos urgentes e prioritários e, bem assim, naqueles em que já há

jurisprudência pacífica e reiterada. Deste modo, os tribunais saberiam a todo o momento qual a ordem de execução do serviço, lançando-se as bases para, no futuro, e de forma faseada, romper de vez com a persistência de processos antigos a aguardar decisão de mérito. Por outro lado, os juízes ficariam mais salvaguardados no que se refere à avaliação do seu desempenho, uma vez que passaria a ser muito mais objetiva a ponderação em sede de inspeção relativa ao acerto da gestão processual realizada.

Reafirmamos que a implementação transversal de um modelo de trabalho que não perca de vista o combate às pendências teria a virtualidade de criar uma metodologia uniforme de execução do serviço nas várias instâncias, atendendo à antiguidade dos processos, impedindo, por um lado, que os mais antigos não sejam, por razões de diversa natureza, decididos com a prioridade que, reconheçamos, lhes deve ser concedida, e, por outro, que a avaliação da execução do serviço realizada pelos juízes seja mais objetiva. Deste modo, os tribunais das três instâncias funcionariam à mesma velocidade, contribuindo para melhorar a rapidez da decisão final dos processos e a imagem do sistema público de justiça.

Contudo, a adoção de um novo modelo de trabalho deve necessariamente ser acompanhada da adequação em conformidade do sistema de governo dos tribunais e dos juízes, de modo a salvaguardar não só o bom funcionamento do serviço público de justiça, como também a adequada avaliação do seu desempenho.

Desde logo, impõe-se a redefinição dos valores processuais de referência, de modo a que sejam consentâneos com o esforço acrescido que acarreta a execução do serviço em moldes distintos dos atuais e que traduzam a capacidade média estimada de produção, desconsiderando fatores pontuais que contribuem para um significativo aumento da taxa de resolução processual e que introduzem indesejáveis desvios numa ponderação desta natureza. Aliás, permitimo-nos a este respeito acrescentar que o valor processual de referência não pode ser visto como um fim em si mesmo, mas antes como um mero indicador de natureza administrativa que deve ser conjugado com uma análise fina e

detalhada ao serviço realizado em cada tribunal, pois apenas assim se obtém uma panorâmica real e certeira do que se pretende apreender e avaliar.

Depois, um novo modelo de trabalho reclama, também, que seja consagrada de forma clara e inequívoca no regulamento de inspeções a metodologia de execução do serviço que vier a ser delineada, de modo a que fique cabalmente explicitado o que é esperado do magistrado a este nível, tornando, como referido acima, muito mais objetiva a avaliação da gestão processual.

Em suma, cremos que a adaptação do modelo de execução do serviço às necessidades e exigências atuais constitui, necessariamente, um dos vetores fundamentais da reforma da jurisdição administrativa e fiscal, pois apenas assim poderão ser dados passos seguros para prevenir que no futuro não se registe uma tão grande morosidade na decisão de alguns processos.

4. Análise na especialidade do pacote legislativo de reforma da jurisdição administrativa e fiscal

4.1 Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (ETAF)

Comentário ao artigo 3.º:

Ainda que não tenha sido proposta qualquer alteração ao artigo 3.º, relativo às garantias de independência dos juízes, entendemos que deve ser consagrado expressamente que os juízes da jurisdição administrativa e fiscal beneficiam das garantias de independência e dos demais direitos consagrados no estatuto dos magistrados judiciais, estando também sujeitos aos deveres e obrigações cominados neste diploma que sejam aplicáveis face às especificidades concretas da organização da jurisdição.

Artigo 9.º

[...]

4 – Os tribunais administrativos de círculo, ainda que funcionem de modo agregado, podem ser desdobrados por decreto-lei, quando o volume ou a complexidade do serviço o justifiquem, em juízos de competência especializada, e estes podem funcionar em local diferente da sede, dentro da respetiva área de jurisdição.

5 – Podem ser criados os seguintes juízos de competência especializada administrativa:

a) Juízo administrativo comum;

b) Juízo administrativo social;

c) Juízo de contratos públicos;

d) Juízo de urbanismo, ambiente e ordenamento do território.

6 – Aos juízos de competência especializada administrativa pode ser atribuída, por decreto-lei,

jurisdição alargada em função da complexidade e do volume de serviço.

7 – [Revogado].

Comentário*:*

N.º 4: A possibilidade de os juízos de competência especializada poderem funcionar em local diferente da sede do tribunal, ainda que dentro da respetiva área de jurisdição, é particularmente ponderoso, considerando que os tribunais de primeira instância desta jurisdição abrangem áreas em vários casos correspondentes a mais do que dois distritos. Assim, no caso de a implementação desta medida implicar a colocação em juízos de competência especializada de juízes que, em sede de movimento, concorreram para a sede do tribunal, cumpre assegurar o pagamento das correspondentes ajudas de custo.

Por outro lado, devem ser densificados os conceitos de "*volume ou a complexidade do serviço*", pois de outra forma não se sabe a partir de que momento é que se justifica esse desdobramento.

Artigo 9.º-A

[...]

1 – Os tribunais tributários, ainda que funcionem de modo agregado, podem ser desdobrados, por decreto-lei, quando o volume ou a complexidade do serviço o justifiquem, em juízos de competência especializada, e estes podem funcionar em local diferente da sede, dentro da respetiva área de jurisdição.

2 – Podem ser criados os seguintes juízos de competência especializada tributária:

a) Juízo tributário comum;

b) Juízo de execução fiscal e de recursos contraordenacionais.

3 – [...].

4 – [Revogado].

5 – [Revogado].

Comentário*:*

N.º 4: A possibilidade de os juízos de competência especializada poderem funcionar em local diferente da sede do tribunal, ainda que dentro da respetiva área de jurisdição, é particularmente ponderoso, considerando que os tribunais de primeira instância desta jurisdição abrangem áreas em vários casos correspondentes a mais do que dois distritos. Assim, no caso de a implementação desta medida implicar a colocação em juízos de competência especializada de juízes que, em sede de movimento, concorreram para a sede do tribunal, cumpre assegurar o pagamento das correspondentes ajudas de custo.

Por outro lado, devem ser densificados os conceitos de "*volume ou a complexidade do serviço*", pois de outra forma não se sabe a partir de que momento é que se justifica esse desdobramento.

Artigo 26.º

[...]:

a) [...];

b) Dos recursos interpostos de decisões de mérito dos tribunais tributários, com exclusivo fundamento em matéria de direito;

(...)

g) [Revogado];

Comentário:

Revelando-se, segundo cremos, positiva esta alteração, a mesma implica, necessariamente, que os Tribunais Centrais Administrativos (TCA) tenham um aumento das pendências, situação que deve ser acautelada através do reforço de juízes nestes tribunais, sob pena de se prejudicar a sua operacionalidade.

Artigo 29.º

[...]

1 - Compete ao Plenário do Supremo Tribunal Administrativo conhecer dos recursos para uniformização de jurisprudência, quando exista contradição entre acórdãos de ambas as Secções do Supremo Tribunal Administrativo.

2 - O recurso para uniformização de jurisprudência, quando exista contradição sobre a mesma questão fundamental de direito entre acórdãos de ambas as Secções do Supremo Tribunal Administrativo, segue a tramitação prevista para o recurso de uniformização de jurisprudência previsto na lei processual administrativa, com as devidas adaptações, e as seguintes especificidades:

a) A legitimidade ativa cabe apenas ao representante do Ministério Público junto do Supremo Tribunal Administrativo, que deve interpor o recurso no prazo de 30 dias contado do

trânsito em julgado do acórdão em oposição, identificando a contradição nas decisões relativas à mesma questão fundamental de direito e os acórdãos em oposição;

b) A decisão emitida nos termos da presente disposição não afeta as decisões constantes dos acórdãos em oposição ou qualquer decisão judicial anterior, nem as situações jurídicas ao seu abrigo constituídas, destinando-se unicamente à emissão de acórdão de uniformização sobre o conflito de jurisprudência.

Comentário*:*

N.º 2: Discorda-se com a limitação consubstanciada na impossibilidade de as partes lançarem mão deste recurso, com as necessárias consequências na decisão recorrida, devendo ser um meio também ao alcance das partes.

Não se vê, pois, justificação para a adoção desta medida, no plano da tutela dos direitos e interesses dos cidadãos, assim como no que respeita à realização da Justiça.

Artigo 39.º

[...]

2 – O número de magistrados em cada tribunal administrativo de círculo é fixado por portaria dos membros do governo responsáveis pelas áreas das finanças e da justiça.

3 – [...].

4 – Para efeitos de presidência e administração dos tribunais administrativos de círculo, o território nacional divide-se em zonas geográficas, sendo a gestão dos tribunais situados em cada zona geográfica centralizada na sede da mesma.

5 – A definição das zonas geográficas, bem como a sede e a área territorial correspondentes a cada uma daquelas, é efetuada por portaria dos membros do governo responsáveis pelas áreas das finanças e da justiça.

Comentário:

N.º 2: À semelhança do que sucede com a bolsa de juízes, o quadro de inspetores e o quadro de juízes nos tribunais superiores, a fixação do número de magistrados deve ser precedida de proposta do CSTAF. Assim, é de aditar "*sob proposta do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais*".

Por outro lado, e sem prejuízo da articulação do Ministério da Justiça com o Ministério das Finanças, a consagração expressa da intervenção de ambos os Ministérios poderá, na prática, consistir numa entropia à atualização do número de magistrados em cada tribunal. Entendemos, por isso, que esta competência deve ser apenas do Ministério da Justiça.

N.º 5: Sem prejuízo da articulação do Ministério da Justiça com o Ministério das Finanças, não se vê razão para o Ministério das Finanças ter qualquer intervenção em concreto nesta área. Entendemos, por isso, que esta competência deve ser apenas do Ministério da Justiça.

Artigo 41.º

[...]

1 – [...].

2 – O procedimento previsto no número anterior tem lugar quando esteja em causa uma situação de seleção de processos com andamento prioritário, nos termos previstos na lei de processo.

Comentário:

N.º 2: Não é claro em que se consubstancia a seleção de processos com andamento prioritário, devendo ser clarificada a redação, por forma a tornar mais evidente tal conceito.

Artigo 43.º

[...]

1 – Em cada zona geográfica existe um presidente, nomeado pelo Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais para um mandato de três anos, com poderes relativamente a todos os tribunais administrativos de círculo e tribunais tributários aí situados.

2 – O mandato pode ser renovado por uma vez, por igual período, mediante avaliação favorável do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, ponderando o exercício dos poderes de gestão e os resultados obtidos.

3 – A nomeação do juiz presidente, e a renovação do respetivo mandato, são obrigatoriamente precedidas da audição dos juízes que exercem as suas funções nos tribunais da respetiva zona geográfica.

4 – Os presidentes são nomeados em comissão de serviço, que não dá lugar à abertura de vaga, de entre juízes que:

a) [...];

b) [...].

5 – A nomeação para o exercício das funções de presidente pressupõe a habilitação prévia com curso de formação próprio, o qual inclui as seguintes áreas de competências:

Comentário*:*

N.ºs 1 a 3: Propomos que seja alterado o modelo de nomeação de presidente.

O presidente deve ser eleito de entre os juízes do tribunal a presidir, tal como sucede nos TCA e no STA, tendo uma significativa redução de serviço, de modo a que continue ligado à execução do serviço.

O mandato não seria renovável, promovendo a rotatividade na função.

Artigo 43.º - A

[...]

1 – Sem prejuízo da autonomia do Ministério Público e do poder de delegação, o presidente possui poderes de representação e direção, de gestão processual, administrativas e funcionais.

2 – O presidente possui os seguintes poderes de representação e direção:

a) Representar e dirigir os tribunais situados na zona geográfica da respetiva presidência;

b) Acompanhar a realização dos objetivos fixados para os serviços dos tribunais situados na zona geográfica da respetiva presidência por parte dos funcionários;

c) [...];

d) [...];

e) Ser ouvido pelo Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, sempre que seja ponderada a realização de sindicâncias relativamente a qualquer dos tribunais situados na zona geográfica da respetiva presidência;

f) Ser ouvido pelo Conselho dos Oficiais de Justiça, sempre que seja ponderada a realização de inspeções extraordinárias quanto aos funcionários de qualquer dos tribunais situados na zona geográfica da respetiva presidência ou de sindicâncias relativamente às respetivas secretarias;

g) [...].

3 – [...]:

a) Dar posse aos juízes e ao administrador judiciário;

b) [...];

c) [...];

d) Exercer a ação disciplinar sobre os funcionários em serviço nos tribunais situados na zona geográfica da respetiva presidência, relativamente a pena de gravidade inferior à de multa e,

nos restantes casos, instaurar processo disciplinar, se a infração ocorrer num dos referidos tribunais;

e) [...];

f) Participar no processo de avaliação dos oficiais de justiça, nos termos da legislação específica aplicável, com exceção daqueles em funções nos serviços do Ministério Público, sendo-lhe dado conhecimento dos relatórios das inspeções aos serviços e das avaliações, respeitando a proteção dos dados pessoais.

4 – [...]:

a) [...];

b) Acompanhar e avaliar a atividade dos tribunais situados na zona geográfica da respectiva presidência, nomeadamente a qualidade do serviço de justiça prestado aos cidadãos;

c) Acompanhar o movimento processual dos tribunais situados na zona geográfica da respetiva presidência, designadamente assegurando uma equitativa distribuição de processos pelos juízes e identificando os processos pendentes por tempo considerado excessivo ou que não são resolvidos em prazo considerado razoável, e informar o Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, propondo as medidas que se justifiquem, designadamente o suprimento de necessidades de resposta adicional através do recurso à bolsa de juízes;

(...)

5 – [...]:

a) Elaborar o projeto de orçamento para os tribunais da zona geográfica da respetiva presidência, ouvido o magistrado do Ministério Público coordenador e o administrador judiciário;

b) [...];

c) Elaborar os regulamentos internos dos serviços judiciais, ouvido o magistrado do Ministério Público coordenador e o administrador judiciário;

d) Propor as alterações orçamentais consideradas adequadas, ouvido o magistrado do

Ministério Público coordenador e o administrador judiciário;

e) [...];

f) [...].

6 – O Presidente exerce ainda as competências que resultem da aplicação subsidiária das competências previstas para o Presidente do tribunal de comarca, nos termos da Lei da Organização do Sistema Judiciário, com as necessárias adaptações, e as que lhe forem delegadas pelo Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais.

7 – As competências referidas no n.º 5 podem ser delegadas no administrador, sem prejuízo do poder de avocação e de recurso.

8 – Dos atos e regulamentos administrativos emitidos pelo presidente do tribunal cabe recurso necessário, sem efeito suspensivo dos atos, no prazo de 30 dias, para o Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais.

9 – [...].

Comentário:

A terminologia utilizada em todo o artigo no que se refere à direção dos tribunais e avaliação do serviço e das suas necessidades é vaga, não estando minimamente concretizados os parâmetros de atuação do presidente nesses domínios. Por exemplo, a expressão "*identificando os processos pendentes por tempo considerado excessivo ou que não resolvidos em prazo razoável*" tem um alcance imprevisível, tendo em conta as pendências existentes em diversos TAF e para as quais não foi (ainda) adotada uma metodologia efetiva de combate. Impõe-se, pois, concretizar devidamente os parâmetros de atuação do presidente, tendo em conta, além do mais, o princípio da independência dos juízes.

Artigo 45.º

[...]

1 – [...].

2 – O número de magistrados em cada tribunal tributário é fixado por portaria dos membros do governo responsáveis pelas áreas das finanças e da justiça.

3 – É aplicável aos tribunais tributários o disposto no presente Estatuto relativamente aos tribunais administrativos de círculo, quanto à presidência, administração, definição das zonas geográficas, instalação, bem como a sede e a área territorial correspondentes a cada uma daquelas.

Comentário*:*

N.º 2: À semelhança do que sucede com a bolsa de juízes, o quadro de inspetores e o quadro de juízes nos tribunais superiores, deve ser precedida tal alteração de proposta do CSTAF. Assim, é de aditar "*sob proposta do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais*".

Sem prejuízo da articulação do Ministério da Justiça com o Ministério das Finanças, a consagração expressa da intervenção de ambos os Ministérios poderá, na prática, consistir numa entropia à atualização do número de magistrados em cada tribunal. Entendemos, por isso, que esta competência deve ser apenas do Ministério da Justiça.

Artigo 51.º

[...]

1 – Compete ao Ministério Público representar o Estado, defender a legalidade democrática e promover a realização do interesse público, exercendo, para o efeito, os poderes que a lei lhe confere.

2 – O Ministério Público exerce as suas competências nos tribunais da jurisdição administrativa e fiscal, e nos tribunais arbitrais que incidam sobre matéria da competência dos tribunais administrativos e fiscais.

Comentário:

N.º 2: Os tribunais arbitrais não integram a jurisdição administrativa e fiscal, nos termos do disposto no art.º 1.º, n.º 1, do ETAF. Existindo um regime próprio para os mesmos (Regime Jurídico da Arbitragem Tributária – DL n.º 10/2011, de 20 de janeiro), a segunda parte do n.º 2 devia constar de tal diploma e não do ETAF.

Por outro lado, não se vê razão para o Estado estar também representado nos processos arbitrais através do Ministério Público (MP), porquanto a sua representação já está assegurada pela Fazenda Pública. Havendo necessidade de racionalizar os recursos disponíveis no MP, não se vislumbra razão com força suficiente para esta alteração.

Artigo 52.º

[...]

1 - O Ministério Público é representado:

a) No Supremo Tribunal Administrativo, pelo Procurador-Geral da República e por procuradores-gerais-adjuntos;

(...)

d) Nos tribunais arbitrais que incidam sobre matéria da competência dos tribunais administrativos e fiscais, por procuradores da República e por procuradores-adjuntos.

2 - [...].

3 - A nomeação, a colocação, a transferência, a promoção, a exoneração, a apreciação do mérito profissional, o exercício da ação disciplinar e, em geral, a prática de todos os atos de idêntica natureza respeitantes aos magistrados do Ministério Público, segue os termos previstos no Estatuto do Ministério Público.

Comentário:

N.º 1, al. d): Os tribunais arbitrais não integram a jurisdição administrativa e fiscal, nos termos do disposto no art.º 1.º, n.º 1, do ETAF. Existindo um regime próprio para os mesmos (Regime Jurídico da Arbitragem Tributária – DL n.º 10/2011, de 20 de janeiro), a alínea d) do n.º 1 devia constar de tal diploma e não do ETAF.

Não se vê razão para o Estado estar também representado nos processos arbitrais através do Ministério Público (MP), porquanto a sua representação já está assegurada pela Fazenda Pública. Havendo necessidade de racionalizar os recursos disponíveis no MP, não se vislumbra razão com força suficiente para esta alteração.

Artigo 56.º-A

[...]

2 – Os tribunais administrativos de círculo e os tribunais tributários, bem como os tribunais centrais administrativos podem ser dotados de gabinetes de apoio destinados a assegurar assessoria e consultadoria técnica aos juízes, ao presidente do respetivo tribunal, e aos magistrados do Ministério Público, nos termos definidos para os gabinetes de apoio dos tribunais judiciais, com as necessárias adaptações.

3 – Aos especialistas dos gabinetes de apoio é aplicável o regime de impedimentos estabelecido na lei do processo civil para os juízes, com as necessárias adaptações.

4 – [Revogado].

5 – [Revogado].

6 – [Revogado].

Comentário:

N.º 2: Impõe-se concretizar a dotação financeira para a criação dos gabinetes de apoio, bem como definir um *time plan* para a sua implementação, dado que estes gabinetes seriam muito revelantes para melhorar os tempos de execução do serviço.

Artigo 66.º

[...]

1 – [...]:

a) [...];

b) [Revogado]

c) Procuradores-gerais-adjuntos com 5 anos de serviço nessa categoria, desde que tenham exercido funções durante 10 anos na jurisdição administrativa e fiscal, no Conselho Consultivo da Procuradoria -Geral da República ou como auditores jurídicos;

d) Juristas com pelo menos 20 anos de comprovada experiência profissional, na área do direito público, nomeadamente através do exercício de funções públicas, da advocacia, da docência no ensino superior ou da investigação, ou ao serviço da Administração Pública.

Comentário:

N.º 1, al. d): À semelhança do que sucedeu com a proposta de EMJ aumenta-se o tempo exigido para juristas de mérito poderem concorrer ao Supremo Tribunal Administrativo. Não se compreende, porém, a diferença quanto ao período de tempo exigido em ambas as propostas – 30 anos na Proposta de EMJ e 55 anos de idade, vs. 20 anos, na Proposta de alteração ao ETAF ora em apreciação. Impõe-se uniformizar o critério.

4.2 Equipas de recuperação de pendências

Artigo 1.º

Objeto

A presente lei procede à criação de equipas de magistrados que têm por missão proceder à recuperação de pendências na jurisdição administrativa e tributária.

Comentário:

Nos pontos 2. e 3. do presente parecer enunciámos às nossas principais propostas estruturais em matéria de recuperação de pendências dos tribunais da jurisdição administrativa e fiscal, pelo que, por economia e conveniência de exposição, aqui remetemos para as considerações ali tecidas.

Reforçamos apenas que tão ou mais importante do que a criação destas equipas é a definição de um modelo de gestão processual e o planeamento adequado do recrutamento de juízes para as várias instâncias que permita, de forma sustentada, assegurar a decisão dos processos em prazo verdadeiramente razoável. Com efeito, esta medida assume caráter excecional, sendo transitória por natureza, pelo que não se pode dar por adquirido que a resolução do problema endémico dos atrasos na prolação de decisões passa unicamente pela criação destas equipas.

É, pois, fundamental e indispensável conjugar a adoção desta medida com um planeamento, plurianual, do recrutamento de juízes para a jurisdição. E apenas é possível estimar o número aproximado de juízes que são necessários após se ter definido um modelo de gestão processual adequado para fazer face ao imperativo de decidir os processos em prazo razoável, obedecendo a elevados padrões qualitativos. No fundo, defendemos uma solução integrada que ataque as várias dimensões do problema, e não a adoção de meros remédios paliativos, que não têm efeitos práticos visíveis quer na resolução das pendências, quer na melhoria da imagem da justiça fiscal e administrativa.

Apenas assim poderão ser criadas bases sólidas e consistentes para que a jurisdição possa responder de forma eficiente à procura dos cidadãos, posicionando verdadeiramente os tribunais administrativos e fiscais para ultrapassar as dificuldades que têm sentido no passado no que se refere à resolução de pendências processuais.

Artigo 2.º

Competência

1 - Cabe às equipas de recuperação de pendências a tramitação dos processos pendentes de decisão final, ainda que tenham sido realizadas diligências de prova, e que tenham dado entrada até 31 de dezembro de 2012, nos seguintes termos:

a) À equipa de Recuperação de Pendências da Zona Centro, processos dos tribunais administrativos e fiscais de Aveiro, Castelo Branco, Coimbra, Leiria e Viseu;

b) À equipa de Recuperação de Pendências da Zona de Lisboa e Ilhas, processos do Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa, do Tribunal Tributário de Lisboa e dos tribunais administrativos e fiscais do Funchal e Ponta Delgada;

c) À equipa de Recuperação de Pendências da Zona Norte, processos dos tribunais administrativos e fiscais de Braga, Mirandela, Penafiel e Porto;

d) À equipa de Recuperação de Pendências da Zona Sul, processos dos tribunais administrativos e fiscais de Almada, Beja, Loulé e Sintra.

2 – O Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais estabelece os critérios que devem presidir à distribuição dos processos pelas equipas de recuperação de pendências, no respeito pelo princípio do juiz natural, cabendo aos respetivos juízes presidentes assegurar a distribuição equitativa de processos pelos juízes.

Comentário:

N.º 1: Trata-se de opção que atenta contra o princípio da plenitude da assistência dos juízes, e que, por isso, deve ser reavaliada.

Não se sabe porque foi escolhida a data 31/12/2012 e não outra, não sendo, por isso, possível dizer se, por exemplo, em 2013 existe um significativo número de processos que deveria ser abrangido por esta medida. De qualquer forma, e tal como referido no ponto 3.1 do presente parecer, entendemos que deve ser fixado um objetivo mais ambicioso, que dê um verdadeiro sinal da intenção de aproximar o tempo de decisão dos tribunais da realidade dos cidadãos e das empresas.

Por outro lado, não se sabe quais serão os recursos afetos a estas equipas, porquanto há vários TAF a denotar manifesta e significativa carência de juízes.

Por outro lado ainda, considerando os atrasos que também se verificam ao nível dos TCA, consideramos que deve também estar prevista a possibilidade de criação destas equipas nos tribunais de 2.ª instância.

Artigo 3.º

Objetivos

1 - O trabalho das equipas de recuperação de pendências está sujeito a objetivos gerais mensuráveis.

2 - Os juízes que as integrem estão sujeitos a objetivos individuais mensuráveis.

3 - Os objetivos referidos nos números anteriores são fixados pelo Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, ouvido o juiz presidente da respetiva zona geográfica.

Comentário:

Compreendendo a necessidade de definir objetivos, a verdade é que não há uma experiência relevante nesta área que permita, com o necessário rigor, proceder à sua definição.

Acresce que a definição de objetivos mensuráveis cria uma pressão em termos estatísticos sobre os futuros elementos da equipa que poderá redundar num eventual efeito negativo, de se sacrificar em demasia a qualidade da decisão. E este risco é tanto mais elevado se não forem afetos a este serviço juízes que já tenham revelado as características adequadas à execução de serviço desta natureza e se não forem definidos objetivos razoáveis.

Artigo 4.º

Monitorização

1 - As equipas de recuperação de pendências são acompanhadas e coordenadas pelo juiz presidente da respetiva zona geográfica, que apresenta os resultados obtidos ao Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais através de relatórios trimestrais, propondo as medidas que se mostrem necessárias.

2 – O Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais dá conhecimento ao Ministério da Justiça das conclusões dos relatórios referidos no número anterior.

Comentário:

N.º 1: Não existe relação de hierarquia entre juízes presidentes e os juízes dos tribunais das respetivas zonas geográficas.

Logo, é absolutamente incompreensível que o juiz presidente tenha poderes de coordenação sobre as equipas, o que é poder próprio de relação hierárquica, inaceitável para efeitos de garantia da independência dos juízes.

Artigo 7.º

Lugares

1 - Cabe ao Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais:

a) Fixar o número de lugares de juízes nas equipas de recuperação de pendências e os tribunais onde os mesmos se inserem;

b) Indicar a área, administrativa ou tributária, a que corresponde cada lugar;

c) Extinguir os lugares, ou alterar as respetivas áreas;

d) Preencher os lugares nas equipas de recuperação de pendências através de movimento judicial ordinário ou extraordinário.

2 - Pode candidatar-se para destacamento nos lugares das equipas de recuperação de pendências qualquer juiz de direito da jurisdição administrativa e fiscal.

3 – Têm preferência no preenchimento dos lugares os juízes que exerçam funções na área a que se refere o lugar.

4 – Os juízes que exerçam funções em vagas mistas têm preferência em ambas as áreas.

5 – Sem prejuízo da preferência referida nos n.ºs 3 e 4, a graduação efetua-se de acordo com a classificação de serviço e, em caso de igualdade, segundo a antiguidade.

6 – Os juízes são destacados por períodos de um ano, prorrogável por iguais períodos, mantendo o lugar de origem.

7 – O destacamento pode cessar a pedido do juiz, ou por deliberação fundamentada do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, precedida de audiência prévia do juiz.

8 – Quando o destacamento do juiz cessar, a sua substituição será feita por convite aos juízes da lista resultante do movimento previsto na alínea d) do n.º1 que não tenham sido destacados, de acordo com a ordem de graduação do movimento.

9 – Caso não seja possível a substituição do juiz nos termos do número anterior, o Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais abre novo movimento judicial extraordinário.

Comentário:

N.º 5: Considerando a especificidade da função destas equipas e o seu caráter temporário, deve ser avaliada a exequibilidade da adoção de um outro critério para efeitos de graduação dos candidatos.

4.3 Decreto-Lei Juízos de competência especializada

Comentário geral:

Esta proposta de Decreto-Lei surge num momento em que a preconizada especialização e os moldes em que a mesma se prevê vir a ser realizada já se encontra apresentada publicamente, sendo, por isso, um dado adquirido e, de alguma forma, pacificado. Com efeito, parece atualmente aceite a ideia que a especialização proposta pode vir a ser um fator importante e determinante no sentido de ser conferida uma maior eficiência e eficácia à jurisdição administrativa e fiscal, pelo que não nos parece, neste momento, relevante apresentar críticas ou objeções à solução que se visa implantar.

Deste modo, o regime previsto não se nos oferece qualquer dúvida em termos de instituição normativa, até pela simplicidade que o mesmo reveste.

Não obstante, a dúvida que se nos suscita refere-se ao necessário e concomitante ajustamento dos quadros de juízes do Tribunal Administrativo de Círculo (TAC) de Lisboa e do TAF do Porto, na medida em que os juízos de contratos públicos a criar em cada um desses tribunais absorverão os processos respeitantes a contratos públicos de outras áreas de jurisdição. Assim, no caso do TAC de Lisboa, o juízo especializado de contratos públicos abrangerá, também, os processos das áreas de jurisdição dos TAF de Almada e de Sintra. No caso do TAF do Porto, o juízo especializado de contratos públicos abrangerá, também, os processos das áreas de jurisdição dos TAF de Aveiro, Braga e Penafiel. Uma vez que neste diploma nada consta quanto à reformulação dos quadros destes dois tribunais, fica a

dúvida quanto a saber se foi levado em consideração o seu necessário redimensionamento, uma vez que a necessária e consequente reafetação adicional de processos àqueles dois tribunais implicará um importante incremento das pendências em ambos, com a concomitante diminuição nos TAF que libertam esses processos.

4.4 Portaria Gabinete de apoio CSTAF

Artigo 2.º

Composição do gabinete de apoio

1 - O gabinete de apoio aos magistrados judiciais da jurisdição administrativa e fiscal é composto por 20 especialistas com formação académica de nível não inferior a licenciatura e experiência profissional adequada nas áreas previstas no n.º 1 do artigo 28.º do Decreto-Lei n.º 49/2014, de 27 de Março.

Comentário:

À semelhança do que decorre designadamente da Lei n.º 2/2008, de 14 de Janeiro (cf. art.ºs 5.º e 111.º), atualmente justifica-se a exigência da titularidade de grau de mestre, exceto se se tratar de titulares do grau de licenciado em Direito conferido ao abrigo de organização de estudos anterior ao estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 74/2006, de 24 de março, ou equivalente legal. Assim, é de propor a alteração da redação prevista para a norma para o seguinte:

"*1 - O gabinete de apoio aos magistrados judiciais da jurisdição administrativa e fiscal é composto por 20 especialistas com formação académica de nível não inferior a licenciatura, ou, no caso de licenciados em Direito, de nível equivalente ao grau de mestre quando o grau de licenciatura tenha sido conferido ao abrigo do regime estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 74/2006, de 24 de março, e experiência profissional adequada nas áreas previstas no n.º 1 do artigo 28.º do Decreto-Lei n.º 49/2014, de 27 de Março.*"

4.5 Proposta de Lei orgânica do CSTAF

Artigo 10.º

Gabinete de apoio aos magistrados da jurisdição administrativa e fiscal

1 – O gabinete de apoio aos magistrados judiciais da jurisdição administrativa e fiscal é dirigido pelo Presidente do CSTAF, com faculdade de delegação desta competência, nomeadamente, no Juiz Secretário, regendo-se nos termos previstos no Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, e no termos definidos para os gabinetes de apoio aos tribunais judiciais, com as necessárias adaptações, competindo-lhe ainda exercer as demais funções que lhe sejam deferidas por lei ou regulamento interno.

2 – O presidente do CSTAF pode, ainda, recorrer a contratos de prestação de serviços, na modalidade de tarefa, para contratar especialistas para assegurarem assessoria e consultoria técnica de carácter específico e de natureza excecional aos magistrados judiciais.

Comentário:

N.º 1: Não se vê razão para ser o Presidente do CSTAF a dirigir o gabinete de apoio aos magistrados judiciais, podendo essa função ser desde logo atribuída ao Juiz Secretário.

Importa especificar em que termos vão ser criados estes gabinetes de apoio. À partida há uma divergência na designação já que o ETAF, no art. 56.º-A, prevê a dotação dos tribunais administrativos de círculo, os tribunais tributários e os tribunais centrais administrativos de gabinetes de apoio e tanto este diploma, como a Portaria do Gabinete de Apoio CSTAF fala apenas em "gabinete de apoio" (no singular).

Se for esta última solução (apenas um gabinete de apoio) a preconizada, teme-se, com este "*formato*", que se torne muito pouco prática a utilização de tais serviços, implicando pedidos e autorizações formais, e distanciando no tempo e no espaço uma "ajuda" que se queria mais pronta, ágil e facilitada. Sendo impraticável haver técnicos em todos os tribunais, tal-

vez a solução da distribuição dos técnicos deste gabinete, pelo menos, em cada área das presidências dos TAF seja uma solução que aproxime e agilize mais o apoio aos magistrados.

De notar que os gabinetes de apoio aos tribunais judiciais estão previstos para cada comarca e são dirigidos pelos respetivos presidentes (art. 28.º e ss. do Decreto-Lei n.º 49/2014, de 27-03), pelo que se poderia adotar uma solução semelhante para os TAF.

4.6 Execução fiscal de custas judiciais

Comentário geral:

Esta proposta, na sua globalidade, é contrária aos objetivos assumidos com este pacote legislativo, de combater "*o preocupante fenómeno de estrangulamento registado nos tribunais administrativos e fiscais, cuja capacidade de resposta não tem conseguido acompanhar o crescimento dos litígios verificados nesta área*", ao defender que se torna "*pois, crítico, aumentar a eficiência, a celeridade e a capacidade de resposta da jurisdição administrativa e fiscal, para reduzir as dificuldades resultantes do funcionamento do sistema de Justiça que consubstanciam um entrave à tutela jurisdicional efetiva, e ao desenvolvimento económico e social*".

Na verdade, ao atribuir competência à Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) para cobrança, em sede de execução fiscal, de custas, multas e outras quantias cobradas em processos judiciais, está-se, ao invés, a aumentar o contencioso tributário que daí resultará (já que são os TAF quem tem competência para conhecer dos incidentes, em sentido amplo, associados à execução fiscal), não estando previstas quaisquer medidas para compensar tal aumento (o que já tinha acontecido anteriormente, aquando da transferência para a AT da cobrança das taxas de portagem e da aplicação e cobrança das coimas associadas à falta de pagamento).

Notamos, ainda, que não foram incluídas (pelo menos de forma expressa) as situações de coimas aplicadas em processos de contraordenação em que não foi apresentado recurso judicial, cuja execução, nos termos do RGCO, continuará a ser feita nos tribunais.

Neste contexto, temos os seguintes comentários em concreto quanto às disposições do diploma:

Artigo 2.º

Alteração ao Código de Procedimento e de Processo Tributário

O artigo 148.º do Código de Procedimento e de Processo Tributário, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 433/99, de 26 de outubro, passa a ter a seguinte redação:

«Artigo 148.º

[...]

1 – [...]:

a) [...];

b) [...];

c) [...].

2 – [...]:

a) [...];

b) [...];

c) Custas, multas e outras quantias cobradas em processos judiciais, incluindo coimas e outras sanções pecuniárias fixadas em decisões, sentenças ou acórdãos relativos a contraordenações.»

Comentário:

Ao passar a prever a cobrança de todas as coimas, fixadas por entidades administrativas e judiciais, sendo que as primeiras são cobradas atualmente através dos tribunais judiciais, nos termos do RGCO, prevê-se um aumento substancial do contencioso associado à execução fiscal, o que vai contra os princípios norteadores deste pacote legislativo.

Além disso, entende-se que deve ficar definido com precisão que apenas as multas processuais, e já não as aplicadas em processo penal, ficarão abrangidas por este preceito legal, assim se evitando possíveis situações de incompetência material dos tribunais tributários (por exemplo, nos casos de extinção da responsabilidade penal ou contraordenacional por prescrição, a qual é fundamento de oposição à execução fiscal).

Artigo 3.º

Alteração ao Regulamento das Custas Processuais

O artigo 35.º do Regulamento das Custas Processuais, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 34/2008, de 26 de fevereiro, passa a ter a seguinte redação:

«Artigo 35.º

[...]

1 – Compete à administração tributária, nos termos do Código de Procedimento e de Processo Tributário, promover a cobrança coerciva das custas, multas, coimas ou de outras quantias cobradas de acordo com os artigos anteriores, e dos juros de mora devidos.

2 – Compete ao Ministério Público, sem prejuízo de delegação em oficial de justiça, promover por transmissão eletrónica de dados a entrega à administração tributária da certidão de liquidação, juntamente com a sentença transitada em julgado que constitui título executivo quanto à totalidade das quantias aí discriminadas.

3 – Compete ainda ao Ministério Público promover a execução por custas face a devedores sediados no estrangeiro, nos termos das disposições aplicáveis de direito europeu, mediante a obtenção de título executivo europeu.

4 – A execução por custas de parte processa-se nos termos previstos nos números anteriores quando a parte vencedora seja a Administração Pública, ou quando lhe tiver sido concedida apoio judiciário na modalidade de dispensa de taxa de justiça e demais encargos com o processo.

5 – A execução por custas de parte rege-se pelas disposições previstas no artigo 626.º do Código de Processo Civil.»

Comentário:

N.º 1: Notamos que a expressão "*administração tributária*" não é a mais adequada, uma vez que integram a administração tributária várias entidades para além da autoridade tributária e aduaneira, que, supõe-se, seja a entidade que passará a ser competente para a execução (por exemplo os serviços de execução fiscal das câmaras municipais, entre outros)

No RCP não está prevista a cobrança de coimas. Assim sendo, esta matéria deveria constar do RGCO e não deste diploma, devendo esta expressão ser eliminada.

Deverá ainda ser tido em conta o que acima se disse quanto à execução das penas de multa (que parece ficar abrangida pela execução fiscal)

N.º 4: Apesar de haver quem defenda não fazer sentido a distinção quanto à execução por custas de parte consoante a parte vencedora seja a Administração Pública ou quando tenha sido atribuído apoio judiciário na modalidade de dispensa de taxa de justiça, entende-se que tal distinção se deve manter, já que não faz sentido o uso do processo de execução fiscal para cobrança de uma dívida cujo credor é uma entidade particular. Ou seja, o processo de execução fiscal só deve ser utilizado quando o credor seja uma entidade administrativa pública (ou, pelo menos, concessionária de um serviço público).

4.7 Alterações ao CPPT

Artigo 20.º

[...]

1 - Os prazos do procedimento tributário e de impugnação judicial contam-se nos termos do artigo 279.º do Código Civil, transferindo-se o seu termo, quando os prazos terminarem em dia em que os serviços ou os tribunais estiverem encerrados, para o 1.º dia útil seguinte.

2 – [...].

Comentário:

Há outros prazos no CPPT que se contam nos termos do Código Civil (CC), para além da impugnação judicial, nomeadamente, o recurso previsto no artigo 146.º-B, devendo aproveitar-se a clarificação para os incluir.

Artigo 97.º

[...]

1 - [...]:

p) A ação administrativa, para a impugnação de atos administrativos de indeferimento total ou parcial ou da revogação de isenções ou outros benefícios fiscais, quando dependentes de reconhecimento da administração tributária, bem como de outros atos administrativos relativos a questões tributárias que não comportem apreciação da legalidade do ato de liquidação, e para a impugnação de normas administrativas em matéria fiscal.

2 – A ação administrativa para a impugnação de atos administrativos em matéria tributária que não comportem a apreciação da legalidade do ato de liquidação, da autoria da administração tributária, compreendendo o governo central, os governos regionais e os seus membros, mesmo quando praticados por delegação, e para a impugnação de normas administrativas em matéria fiscal, é regulada pelas normas sobre processo nos tribunais administrativos.

3 – São também regulados pelas normas sobre processo nos tribunais administrativos:

a) As providências cautelares de natureza judicial a favor do contribuinte ou demais obrigados tributários, sem prejuízo do efeito suspensivo de atos de liquidação só poder ser obtido mediante prestação de garantia ou concessão da sua dispensa nos termos previstos nas normas tributárias;

b) Os conflitos de competência entre tribunais tributários e tribunais administrativos e entre órgãos da administração tributária do governo central, dos governos regionais e das autarquias locais.

4 – [...].

Comentário*:*

N.º 1, alínea p): Saúda-se a atualização do texto em termos de prever ação administrativa e não recurso contencioso de anulação. No entanto, não está prevista tal atualização terminológica noutras disposições legais, concretamente no art.º 97.º-A, n.º 1, al. d) (cuja redação, aliás, se encontra extremamente deficitária em matéria de ações administrativas).

Além disso, deveria prever-se, de acordo com o novo contencioso administrativo, em vez da estrita anulação do ato, o pedido de condenação à prática de ato administrativo legalmente devido.

N.º 2: Entendemos que não deve estar restringido a atos da "*autoria da administração tributária*", já que há outras entidades com competência para praticar atos tributários desta natureza.

Artigo 104.º

[...]

1 - Na impugnação judicial é admitida a cumulação de pedidos, ainda que relativos a diferentes atos, e a coligação de autores, desde que, cumulativamente:

a) Aos pedidos corresponda a mesma forma processual;

b) Os pedidos sejam tempestivos;

c) A sua apreciação tenha por base as mesmas circunstâncias de facto ou o mesmo relatório de inspeção tributária.

d) O tribunal competente para a decisão seja o mesmo;

2 - Não obsta à cumulação ou à coligação referida no número anterior a circunstância de os pedidos se reportarem a diferentes tributos, desde que todos se reconduzam à mesma natureza à luz da classificação prevista do n.º 2 do artigo 3.º da Lei Geral Tributária.

Comentário*:*

N.º1, al. c): Parece-nos que a cumulação de pedidos e a coligação de autores apenas deve ser permitida no caso de estar em causa a mesma factualidade e sejam arguidos os mesmos vícios, e não o mesmo relatório de inspeção, sob pena de o processo poder assumir uma complexidade e uma "dimensão" que prejudica o seu andamento e decisão.

Nem o critério da tempestividade nem o da competência do Tribunal têm que ver com os critérios de admissibilidade da cumulação de pedidos e coligação de autores, podendo provocar dificuldades processuais quanto ao alcance e momento em que é proferida a decisão, por exemplo, de não apensação com fundamento em intempestividade da petição.

Quanto à competência, se for territorial, pode até admitir-se a cumulação ou coligação de autores em termos semelhantes aos previstos no CPTA (cf. art. 16.º n.º 2 e 21.º).

Artigo 110.º

[...]

1 – Recebida a petição, o juiz ordena a notificação do representante da Fazenda Pública para, no prazo de três meses, contestar e solicitar a produção de prova adicional, sem prejuízo do disposto na parte final do n.º 5 do artigo 112.º.

2 - [...].

3 - [...].

4 – Com a contestação, o representante da Fazenda Pública remete ao tribunal, por via eletrónica, o processo administrativo que lhe tenha sido enviado pelos serviços, para todos os efeitos legais.

5 – O juiz pode, a todo o tempo, ordenar ao serviço periférico local a remessa, por via eletrónica, do processo administrativo, mesmo na falta de contestação do representante da Fazenda Pública.

6 - [...].

7 - [...].

Comentário*:*

N.º 1: Não se vê que vantagem advém da alteração do prazo de 90 dias ora vigente para 3 meses, situação que suscita maiores dúvidas em termos de contagem de prazos do que o prazo fixado em dias.

N.º 4: Deve estar previsto que o processo administrativo deve ser organizado por ordem lógica e cronológica, sendo que essa verificação deve, antes de mais, ser efetuada pelo Representante da Fazenda Pública antes da sua junção aos autos.

Deve tornar-se obrigatório para o RFP, mesmo que não conteste, o envio do PA.

Quanto à remessa por via eletrónica, deveria prever-se uma solução semelhante à do CPTA (cf. art. 84.º), que acautela todas as possíveis situações:

"*1 - Com a contestação, ou dentro do respetivo prazo, a entidade demandada é obrigada a proceder, preferencialmente por via eletrónica, ao envio do processo administrativo, quando exista, assim como todos os demais documentos respeitantes à matéria do processo de que seja detentora, sendo que o sistema informático dos Tribunais Administrativos e Fiscais deve garantir a apensação dos mesmos aos autos.*

2 - Quando por razões técnicas ou por outros motivos justificados não for possível o envio eletrónico, nos termos do número anterior, a entidade demandada deve remeter ao Tribunal os originais do processo administrativo e dos demais documentos, que são apensados aos autos."

N.º 5: A remessa deve ser ordenada ao Representante da Fazenda Pública, pela simples razão de que existem variadíssimos processos administrativos que não se encontram no serviço de finanças local.

Artigo 120.º

[...]

1 - Quando tenha sido produzida prova que não conste do processo administrativo, ou quando o tribunal o entenda necessário, ordenar-se-á a notificação das partes para apresentarem alegações escritas por prazo simultâneo a fixar entre 10 a 30 dias.

2 - O disposto no número anterior não prejudica a faculdade de as partes prescindirem do prazo para alegações.

Comentário:

Sendo o objetivo desta norma flexibilizar a fase das alegações, e considerando a necessidade de tornar mais célere a tramitação processual em casos de menor complexidade probatória, cremos que esta norma deve ter uma redação mas ambiciosa, sem prejuízo dos interesses das partes e da realização da Justiça.

Assim,

N.º1: Para além da prova que não conste do processo administrativo, deve também ser referida a prova documental que não tenha sido apresentada pelo autor, uma vez que o réu, na contestação, tem oportunidade de se pronunciar quanto àquela que é apresentada.

N.º2: A possibilidade de dispensa de alegações deve ser permitida em qualquer caso e em qualquer fase processual.

Artigo 151.º

[...]

1 – Compete ao tribunal tributário de 1.ª instância da área do domicílio ou sede do devedor originário, depois de ouvido o Ministério Público nos termos do presente Código, decidir os incidentes, os embargos, a oposição, incluindo quando incida sobre os pressupostos da responsabilidade subsidiária, e a reclamação dos atos praticados pelos órgãos da execução fiscal.

2 – [...].

Comentário*:*

N.º1: Era conveniente neste artigo explicitar se o domicílio ou sede do devedor originário relevante é o da data da instauração do PEF, que é o que fixa a competência do órgão de execução fiscal, ou o da data de interposição da ação, sendo que se for o segundo, criar-se-ão situações em que o Autor, com uma simples alteração de domicílio fiscal, possa escolher o Tribunal onde pretende apresentar a ação.

Artigo 179.º

[...]

1 – [...].

2 – [...].

3 – A apensação não se fará quando a administração tributária considerar, fundamentadamente, que prejudica o cumprimento de formalidades especiais.

4 – Proceder-se-á à desapensação de qualquer das execuções apensadas, quando se considerar, fundamentadamente, que a manutenção da sua apensação pode prejudicar o andamento das restantes.

Comentário:

N.º 3: A supressão da expressão "*ou, por qualquer outro motivo, possa comprometer a eficácia da execução*" torna quase inexistentes os casos em que podem não ser apensadas as execuções, restringindo de forma desproporcionada o âmbito de apreciação do órgão de execução fiscal nesta matéria, sendo preferível e suficiente, como já está consagrado, "*obrigar*" a AT a fundamentar expressamente a decisão de não apensação e consagrar, expressamente, que os constrangimentos informáticos não podem ser motivo.

Acresce que o termo "*formalidades especiais*" também é muito vago, devendo ser de evitar.

Artigo 203.º

[...]

1 – [...]:

a) [...];

b) [...].

2 – [...].

3 – Na sequência de duas ou mais citações respeitantes a diferentes execuções pendentes contra o mesmo executado no mesmo órgão de execução fiscal, ainda que não apensadas, pode este deduzir uma única oposição, até ao termo do prazo que começou a correr em primeiro lugar.

4 – [anterior n.º 3].

5 – [anterior n.º 4].

6 – O órgão da execução fiscal comunicará o pagamento da dívida exequenda, por via eletrónica, ao tribunal tributário de 1.ª instância onde pender a oposição, para efeitos da sua eventual extinção.

Comentário:

N.º 3: A apresentação de uma única oposição apenas deve ser possível quando estejam reunidos os requisitos para a cumulação de pedidos previstos no artigo 104.º. Caso não se assegure a identidade da factualidade e da situação de direito, podemos estar perante situações muito distintas, dificultando o andamento do processo e a decisão da causa.

N.º6: Entendemos que a comunicação deve ser feita pelo órgão de execução fiscal no prazo de 30 dias após o pagamento.

Artigo 208.º

[...]

1 – Autuada a petição, o órgão da execução fiscal remeterá por via eletrónica, no prazo de 20 dias, o processo ao tribunal de 1.ª instância competente com as informações que reputar convenientes, incluindo as respeitantes à apensação de execuções.

2 – Quando for invocada, como fundamento da oposição à execução, a ilegitimidade da pessoa citada por não ter exercido funções de administração ou gestão em pessoas coletivas e entes fiscalmente equiparados, o órgão de execução fiscal identificará todos contra quem tenha sido revertida a execução, os que foram citados, os que deduziram oposição com idêntico fundamento e o estado em que se encontram as referidas oposições.

3 – [Anterior n.º 2]

Comentário:

N.º1: O órgão de execução fiscal deve remeter o processo de execução fiscal completo, organizado de forma lógica e cronológica.

N.º2: Para além do que aqui consta, deve o órgão de execução fiscal juntar e remeter ao Tribunal evidência das diligências instrutórias realizadas para comprovar o exercício da administração/gerência de facto.

N.º3: Deveria encontrar-se consagrada no n.º 3, anterior n.º 2, a imediata extinção da oposição e consequente desnecessidade de remessa do processo ao Tribunal, ouvido o Oponente, quando o órgão de execução fiscal revoga o ato.

Artigo 278.º

Regime da reclamação

1 – [...].

2 – [...].

3 – [...]:

a) [...];

b) [...];

c) [...];

d) [...];

e) [...];

f) Falta de fundamentação da decisão relativa à apensação;

4 – [...].

5 – Em caso de subida imediata, a administração tributária remete por via eletrónica a reclamação e o processo executivo que a acompanha.

6 – A reclamação referida no n.º 3 suspende os efeitos do ato reclamado e segue as regras dos processos urgentes.

7 – [...].

Comentário:

N.º3, alínea f): A apreciação da decisão de não apensação não deve estar restringida à falta de fundamentação mas a qualquer ilegalidade.

Artigo 282.º

Interposição de recurso

1 - O prazo para a interposição de recurso é de 30 dias e conta-se a partir da notificação da decisão recorrida.

2 - O recurso é interposto mediante requerimento dirigido ao tribunal que proferiu a decisão, que inclui ou junta a respetiva alegação e no qual são enunciados os vícios imputados à decisão e formuladas conclusões.

3 - Recebido o requerimento, a secretaria promove oficiosamente a notificação do recorrido e do Ministério Público para alegações no prazo de 30 dias.

4 - Se o recurso tiver por objeto a reapreciação da prova gravada, ao prazo de interposição e de resposta acrescem 10 dias.

5 - Findos os prazos concedidos às partes, o juiz ou relator aprecia os requerimentos apresentados e pronuncia-se sobre as nulidades arguidas e os pedidos de reforma, ordenando a subida do recurso se a tal nada obstar.

6 - Do despacho do juiz ou relator que não admita o recurso pode o recorrente reclamar, segundo o disposto na lei processual civil, para o tribunal que seria competente para dele conhecer.

7 - Do despacho do relator que não receba o recurso interposto de decisão da Secção de Contencioso Tributário do Supremo Tribunal Administrativo para o Pleno do mesmo Tribunal, ou o retenha, cabe reclamação para a conferência e da decisão desta não há recurso.

Comentário:

N.º4: Não se justifica a dilação de 10 dias para a interposição do recurso e de mais 10 dias para as contra-alegações, no caso de estar em causa a reapreciação da prova gravada, tendo em conta que o prazo para interposição de recurso é alargado para 30 dias.

De facto, os prazos de 30 dias para a interposição do recurso e para as contra-alegações afigura-se manifestamente suficiente para abarcar todas as situações, sendo que aquela dilação poderá conduzir a indesejáveis situações de aproveitamento das partes nos casos em que não cumpram o prazo de 30 dias, passando a invocar a norma prevista no n.º 4 apenas com o intuito de obter a dilação do prazo, mesmo que na realidade, não esteja em causa a reapreciação da prova gravada.

Nesta conformidade, propõe-se a eliminação deste nº 4.

N.º 5: Não obstante se reconhecer que se trata da transposição integral do artigo 641.º, n.º1 do CPC, a expressão "*aprecia os requerimentos*" pode suscitar dúvidas interpretativas quanto aos deveres do juiz. Assim sendo, é de propor a sua alteração para a seguinte redação:

"*5 - Findos os prazos concedidos às partes, o juiz ou relator profere despacho de admissão do recurso e pronuncia-se sobre as nulidades arguidas e os pedidos de reforma, ordenando a subida do recurso se a tal nada obstar.*"

Artigo 283.º

Prazo para interposição de recurso nos processos urgentes

Nos processos urgentes, os recursos são interpostos no prazo de 15 dias, mediante requerimento dirigido ao tribunal que proferiu a decisão, que inclui ou junta a respetiva alegação e no qual são enunciados os vícios imputados à decisão e formuladas conclusões.

Comentário:

Tendo o Tribunal que proferir sentença no prazo de 10 dias, não se entende este alargamento do prazo de recurso para 15 dias. A norma deve manter-se com a redação atual.

4.8 Alterações ao CPTA

No universo das alterações que se pretendem introduzir no CPTA avulta o proclamado intuito de desmaterialização dos processos, através de uma disciplina tão exaustiva quanto possível da tramitação eletrónica. É nesse contexto que se inserem as alterações introduzidas aos artigos:

i) 14.º, n.º 1, que passa a prever a remessa oficiosa e por via eletrónica (também nos termos do artigo 24.º, n.º 1, com a nova redação) dos processos instaurados perante tribunal administrativo incompetente para o tribunal administrativo ou tributário competente (daí a supressão à expressão «[...] se possível por via eletrónica [...]»);

ii) 24.º (que, não só proclama, como também passa a regular de forma mais assertiva e integral a tramitação eletrónica nos tribunais administrativos);

iii) 25.º, n.º 3;

iv) 79.º, 80.º, n.os 1, 3 e 4, e 83.º, n.º 6 (a propósito, respetivamente: da instrução da petição inicial por via eletrónica, primeiro; do controlo efetuado pela secretaria e pelo próprio sistema de informação de tramitação eletrónica de suporte à atividade dos tribunais administrativos, com possibilidade de recusa da petição, depois; e da contestação, por último);

v) 84.º (a remessa do «processo administrativo» pela entidade demandada passa a ser efetuada obrigatoriamente por via eletróncia, salvo impossibilidade devidamente fundamentada e comprovada);

vi) 85.º, n.º 1 (por força da tramitação eletrónica, deixa de ser fornecida cópia da petição inicial e dos documentos ao Ministério Público, mas a secretaria remete-as eletronica-

mente ao Digno Magistrado do Ministério Público, também nos termos do disposto no artigo 24.º, n.º 1);

vii) 92.º, n.º 2;

viii) 94.º, n.º 6;

ix) 148.º, n.º 3.

No geral, e na medida em que se inserem já num movimento de desmaterialização que vem sendo prosseguido e promovido há já algum tempo (sendo disso sintomática a recente edição, publicação e entrada em vigor da Portaria n.º 380/2017, de 19 de dezembro), nenhuma das alterações ora introduzidas com este desiderato merece aqui qualquer reparo ou observação adicional.

Há, no entanto, algumas pequenas observações que cumpre deixar consignadas nesta sede, em preceitos pontuais.

Artigo 24.º

Processo eletrónico

1 – O processo nos tribunais administrativos tem formato eletrónico, sendo os atos processuais, designadamente os atos das partes que devam ser praticados por escrito, e a tramitação do processo, incluindo a remessa do processo a magistrados ou a outro tribunal administrativo, bem como a apresentação do eventual processo instrutor, efetuados por via eletrónica, nos termos a definir por portaria do membro do Governo responsável pela área da justiça.

2 – A apresentação de documentos por via eletrónica dispensa a remessa ao tribunal do respetivo original, sem prejuízo de o juiz exigir a sua apresentação nos termos da lei do processo.

3 – A citação das entidades públicas ou dos órgãos nela indicados na petição inicial é sempre efetuada eletronicamente, e, quando não houver lugar a despacho liminar, de forma automática, nos termos definidos na portaria referida no n.º 1.

Comentário:

N.º3: A expressa remissão para portaria a emitir pelo Ministério da Justiça que venha a definir a forma de tramitação eletrónica (remissão efetuada, *v.gr.*, nos artigos 24.º, n.os 1 e 3, e 25.º, n.º 3) permite-nos perceber que não será obviamente no CPTA que esta tramitação eletrónica será exaustivamente regulada, o que é natural. Mas também nos permite desde já antever que não é também (e ainda) a Portaria n.º 380/2017, de 19 de dezembro, a disciplinar toda esta matéria. Na verdade, nesta portaria ainda não estão consagradas soluções definitivas que permitam ultrapassar alguns obstáculos à plena concretização da tramitação eletrónica.

Atualmente, só se divisa que essa exigência possa ser cabalmente observada nas ações em que se pretenda demandar o Estado em sede de responsabilidade civil extracontratual ou em sede de interpretação, modificação ou execução de contratos, porque o Estado será citado, nesses casos, na pessoa do Digno Magistrado do Ministério Público colocado no tribunal administrativo competente para apreciar o pleito, e o Ministério Público já está associado ao SITAF.

Ora, esta exigência, atento o universo de entidades públicas a demandar nos tribunais administrativos, nomeadamente tendo em atenção a sua extensão (designadamente ao nível das autarquias locais, empresas e institutos públicos, etc.) e permanente mutação (*v.gr.:* alteração da designação e até natureza jurídica de institutos públicos para empresas públicas e vice-versa; alterações sucessivas das leis orgânicas dos governos, com alteração de ministérios, etc.), permite-nos desde já antever impasses indesejáveis (e até aflitivos) na tramitação numa fase muito embrionária dos processos. É, pois, desejável que esta exigência seja acompanhada, não só de uma previsão específica e abrangente na aludida portaria, como sobretudo de uma funcionalidade capaz na própria plataforma do SITAF (porventura com disponibilização de listagem, a fornecer nomeadamente pela Secretaria de Estado de Modernização Administrativa), onde surjam identificadas todas as autoridades adminis-

trativas existentes, bem como os respetivos endereços físicos e eletrónicos, e com possibilidade de edição desses dados em caso de alteração verificada nas referidas autoridades.

Artigo 79.º

Instrução da petição

1 – O autor deve, na apresentação da petição inicial e nos termos previstos em portaria do membro do Governo responsável pela área da Justiça, comprovar o prévio pagamento da taxa de justiça devida, a concessão do benefício de apoio judiciário ou, ocorrendo razão de urgência, a apresentação do pedido de apoio judiciário requerido mas ainda não concedido.

2 – Quando a petição inicial seja apresentada por uma das vias previstas no n.º 7 do artigo 24.º, a comprovação dos factos referidos no número anterior é efetuada através da apresentação dos respetivos documentos comprovativos.

Comentário:

Percebe-se e aplaude-se a alteração efetuada nos n.os 1 e 2 do artigo 79.º, na exata medida em que vai ao encontro do intuito de desmaterialização dos processos.

No entanto, parece decorrer do texto da proposta que os n.os 3, 4 e 7 serão objeto de revogação (faz-se notar que do texto da proposta de alteração não constam sequer as reticências de edição relativas a estes números, à semelhança do efetuado, *v.gr.,* nas diversas alíneas do n.º 1 do artigo 80.º, ou no n.º 2 do mesmo). Se assim for, não podemos deixar de assinalar o desacerto da intenção. De facto, nas ações de pretensão conexa com atos administrativos, a prova do ato impugnado, nos termos enunciados atualmente no n.º 3 do artigo 79.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos, é essencial. E não é pelas circunstâncias de a petição inicial dever ser instruída eletronicamente, por um lado, e de a entidade demandada ter de remeter eletronicamente o processo administrativo a que aludem os artigos 1.º, n.º 2, do Código de Procedimento Administrativo e 84.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos, por outro lado, que o autor se deve considerar

eximido de comprovar a prática do ato que pretende impugnar. De resto, do artigo 24.º, n.º 2, do texto da proposta apenas resulta a dispensa para o autor de apresentar o original do documento, mas não de instruir a petição inicial com a remessa por via eletrónica.

Quanto aos demais preceitos *supra* assinalados subordinados a este desiderato de desmaterialização de processos, nada de relevante há a assinalar.

Artigo 93.º

[...]

1 – Quando à apreciação de um tribunal administrativo de círculo se coloque uma questão de direito nova que suscite dificuldades sérias e possa vir a ser suscitada noutros litígios, pode o respetivo presidente, oficiosamente ou por proposta do juiz da causa, adotar uma das seguintes providências:

a) Determinar que no julgamento, incluindo a eventual produção de prova necessária ao conhecimento daquela questão que seja necessário realizar, intervenham todos os juízes do tribunal, havendo lugar à aplicação do disposto no artigo anterior;

b) [...]

2 - Em tribunais onde o quadro de juízes seja superior a 15, a intervenção de todos os juízes prevista no número anterior é limitada a 2/3 do número de juízes, incluindo o juiz da causa, tendo o Presidente do Tribunal voto de desempate.

3 – A consulta prevista na alínea b) do n.º1 não pode ter lugar em processos urgentes e pode ser liminarmente recusada, a título definitivo, quando uma formação constituída por três juízes 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.

4 - [anterior n.º 3].

Comentário:

N.º 1: o aditamento do advérbio "*oficiosamente*" consagra uma ingerência do juiz presidente que interfere com a independência do juiz titular. Sem prejuízo de o juiz presidente poder identificar situações atinentes a novas questões, não lhe pode competir ordenar concretas diligências nos processos em concreto.

Artigo 99.º

[...]

7 – Fica excluída do regime regulado na presente secção a cumulação com pedido de condenação à reparação de danos.

Comentário:

A alteração introduzida, clarificando a inadmissibilidade de cumulação de pedidos indemnizatórios com os pedidos impugnatórios ou condenatórios de pretensão conexa com atos administrativos no âmbito de processos de contencioso de procedimentos de massa, é de louvar, atento o específico figurino deste meio processual.

Entendemos, porém, que seria porventura desejável que se fosse mais longe, consagrando de forma expressa a inadmissibilidade de alteração objetiva da instância prevista no artigo 45.º, transmutando o pedido impugnatório ou condenatório em pedido de arbitramento de indemnização por verificação de causa legítima de inexecução (sem prejuízo de se admitir a verificação dessa mesma causa legítima de inexecução em sede de execução do julgado anulatório, se a ele houvesse lugar).

Poderia ainda ser pertinente introduzir neste domínio outras alterações, legislativas e administrativas, tendo em vista a remoção de obstáculos práticos à plena concretização do desiderato que presidiu à sua consagração. Assinalam-se, a título meramente exemplificativo, algumas medidas úteis para a agilização definitiva deste meio processual:

i) a edição, publicação entrada em vigor da portaria prometida e consagrada no artigo 99.º, n.º 3;

ii) a consagração, nessa mesma portaria, de modelos de articulados simples, assertivos, não prolixos, com indicação clara, objetiva e direta dos fundamentos de ilegalidade, porventura com estabelecimento de limite de carateres;

iii) estabelecimento de um novo figurino processual que, sem prejuízo da possibilidade de impugnações administrativas e do efeito útil de que se revestem, acautelasse os proclamados escopos de celeridade e simplificação processual subjacentes a este meio processual, nomeadamente através de:

a. estabelecimento de um prazo unitário de impugnação ligeiramente mais alargado (2 meses), absolutamente imperativo e preclusivo, contado da publicação dos resultados do procedimento na página da autoridade administrativa (porque tal prazo já contempla e não prejudica a possibilidade de interposição e apreciação de impugnações administrativas, não colidindo portanto com o artigo 59.º, n.º 4, do Código de Processo nos Tribunais Administrativos);

b. estabelecimento de uma articulação próxima do tribunal (secretaria) e autoridade demandada numa fase inicial do processo, privilegiando, também ao abrigo do princípio da cooperação consagrado no artigo 8.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos:

- a notificação da apresentação da primeira ação à autoridade administrativa, a fim de ser tal objeto de publicitação nas respetivas páginas dos procedimentos;
- o esclarecimento ao tribunal, pela entidade demandada, acerca da interposição (e eventual apreciação e decisão) de impugnações administrativas por candidatos opositores ao procedimento;
- apresentação ao magistrado titular do processo instaurado cronologicamente em primeiro lugar logo após o decurso do prazo de 2 meses, a fim de ordenar obrigatoriamente a apensação, nos termos do artigo 99.º, n.º4, e tramitar unitariamente todos os proces-

sos, com citação da autoridade administrativa para contestar unitariamente todas as ações numa única peça processual, seguindo-se a normal tramitação daí em diante.