



Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais

ASSUNTO:

Parecer relativo aos Projetos de Lei n.ºs 04/XV/1.^a (BE); 53/XV/1.^a (PSD) e 87/XV/1.^a (PAN), relativos, respetivamente, à eliminação dos vistos gold (8.^a alteração ao Regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional); à criação do Tribunal Central Administrativo Centro, procedendo à décima terceira alteração ao Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, aprovado em anexo à Lei n.º 13/2002, de 19 de fevereiro, à décima primeira alteração à Lei da Organização do Sistema Judiciário, aprovada pela Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto, e à quarta alteração ao Decreto-Lei n.º 325/2003, de 29 de dezembro, que define a sede, a Organização e a Área de Jurisdição dos Tribunais Administrativos e Fiscais, concretizando o respetivo Estatuto; e à adoção de medidas de otimização do desempenho dos tribunais superiores da jurisdição administrativa e fiscal, alterando o Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais.

1. Objeto:

Pelo Excelentíssimo Presidente da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, foram remetidos ao Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais (CSTAF) os Projetos de Lei n.ºs 04/XV/1 (BE); 53/XV/1 (PSD) e 87/XV/1 (PAN), *supra* identificados, para efeitos de emissão de parecer escrito.

2. Apreciação:

Como se enuncia, em análise encontram-se três Projetos de Lei, que visam a alteração da redação de diferentes diplomas:



Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais

1. Projeto de Lei n.º 04/XV/1 (BE) - elimina os vistos gold (8.ª alteração ao Regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional);
2. Projeto de Lei n.º 53/XV/1 (PSD) - cria o Tribunal Central Administrativo Centro, procedendo à décima terceira alteração ao Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, aprovado em anexo à Lei n.º 13/2002, de 19 de fevereiro, à décima primeira alteração à Lei da Organização do Sistema Judiciário, aprovada pela Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto, e à quarta alteração ao Decreto-Lei n.º 325/2003, de 29 de dezembro, que define a sede, a Organização e a Área de Jurisdição dos Tribunais Administrativos e Fiscais, concretizando o respetivo Estatuto;
3. Projeto de Lei n.º 87/XV/1 (PAN) - adota medidas de otimização do desempenho dos tribunais superiores da jurisdição administrativa e fiscal, alterando o Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais.

Relativamente ao Projeto de Lei n.º 04/XV/1ª (BE), em virtude de consubstanciar uma opção de política legislativa, afigura-se-nos não dever, nesta matéria, o Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais tomar posição.

O mesmo já não sucede relativamente aos Projetos de Lei n.ºs 53/XV/1ª (PSD) e 87/XV/1ª (PAN), os quais têm reflexo direto nesta jurisdição.

Começando pelo Projeto de Lei n.º 53/XV/1ª (PSD), as razões que fundamentam as suas propostas estão explicitadas na *exposição de motivos*:

É do conhecimento público que a jurisdição administrativa e fiscal padece de um sério problema de pendências e moras processuais, situação que tem gerado atrasos de décadas na tramitação e decisão dos processos intentados nesta jurisdição.



Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais

A situação é dramática e coloca em causa o Estado de Direito, bem como o próprio prestígio e dignidade do Estado, sendo imperioso introduzir medidas que contribuam para a alteração efetiva deste status quo.

Considera o PSD que uma dessas medidas passa pela criação de um novo Tribunal Central Administrativo, que, por um lado, permita o descongestionamento dos atuais Tribunais Centrais Administrativos Norte e Sul, cuja pendência mais do que duplicou nos últimos 16 anos, e, por outro lado, assegure uma maior proximidade dos cidadãos à justiça.

(...)

É entendimento do PSD que a resolução deste problema passa pela criação de um novo Tribunal Central Administrativo Centro, com sede em Coimbra e com um quadro de magistrados próprio, sendo este o objetivo principal da apresentação da presente iniciativa legislativa.

Paralelamente, e porque o PSD concorda que a especialização implementada nos tribunais administrativos e fiscais deve ser estendida aos Tribunais Centrais Administrativos (TCA), consubstanciando esta uma medida adequada a potenciar a administração de uma justiça administrativa e fiscal mais eficaz e eficiente, propõe-se ainda, na linha do sugerido no referido relatório intercalar, que possam ser criadas nos TCA subseções especializadas em função da matéria.

Para alcançar este desiderato, vêm propostas as seguintes alterações:

Os artigos 31.º e 32.º do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, aprovado em anexo à Lei n.º 13/2002, de 19 de fevereiro, retificada pelas Declarações de Retificação n.ºs 14/2002, de 20 de março, e 18/2002, de 12 de abril, e alterada pelas Leis n.ºs 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, de 28 de agosto, e 59/2008, de 11 de setembro, pelo Decreto-Lei n.º 166/2009, de 31 de julho, pela Lei n.º 55-A/2009, de 31 de dezembro, pela Lei n.º 20/2012, de 14 de maio, pelo



Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais

Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de outubro, e pela Lei n.º 114/2019, de 12 de setembro, passam a ter a seguinte redação:

«Artigo 31.º

[...]

1 – São tribunais centrais administrativos o Tribunal Central Administrativo Sul, com sede em Lisboa, o Tribunal Central Administrativo Norte, com sede no Porto, e o Tribunal Central Administrativo Centro, com sede em Coimbra.

2 – [...].

3 – [...].

4 – [...].

Artigo 32.º

[...]

1 – [...].

2 – [...].

3 – Por deliberação do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, podem ser criadas nos tribunais centrais administrativos subseções especializadas em razão da matéria.»

Artigo 3.º

Alteração à Lei da Organização do Sistema Judiciário

O artigo 147.º da Lei da Organização do Sistema Judiciário, aprovada pela Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto, alterada pelas Leis n.ºs 40-A/2016, de 22 de dezembro, e 94/2017, de 23 de agosto, pela Lei Orgânica n.º 4/2017, de 25 de agosto, pela Lei n.º 23/2018, de 5 de junho, pelo Decreto-Lei n.º 110/2018, de 10 de dezembro, e pelas Leis n.ºs 19/2019, de 19 de fevereiro, 27/2019, de 28 de março, 55/2019, de 5 de agosto, 107/2019, de 9 de setembro, e 77/2021, de 23 de novembro, passa a ter a seguinte redação:

«Artigo 147.º

[...]



Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais

1 – São tribunais centrais administrativos o Tribunal Central Administrativo Sul, com sede em Lisboa, o Tribunal Central Administrativo Norte, com sede no Porto, e o Tribunal Central Administrativo Centro, com sede em Coimbra.

2 – [...].

3 – [...].

4 – [...].»

Artigo 4.º

Alteração ao Decreto-Lei n.º 325/2003, de 29 de dezembro

O artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 325/2003, de 29 de dezembro, alterado pelos Decretos-Lei n.ºs 182/2007, de 9 de maio, e 190/2009, de 17 de agosto, e pela Lei n.º 118/2019, de 17 de setembro, passa a ter a seguinte redação:

«Artigo 2.º

[...]

*1 – A área de jurisdição do Tribunal Central Administrativo Norte abrange o conjunto das áreas de jurisdição atribuídas no mapa anexo aos Tribunais Administrativos de Círculo e Tributários de **Braga, Mirandela, Penafiel, Porto e Viseu.***

*2 – A área de jurisdição do Tribunal Central Administrativo Sul abrange o conjunto das áreas de jurisdição atribuídas no mapa anexo aos Tribunais Administrativos de Círculo e Tributários de **Almada, Beja, Funchal, Lisboa, Loulé, Ponta Delgada e Sintra.***

*3 – A área de jurisdição do Tribunal Central Administrativo Centro abrange o conjunto das áreas de jurisdição atribuídas no mapa anexo aos Tribunais Administrativos de Círculo e Tributários de **Aveiro, Castelo Branco, Coimbra e Leiria.***

4 – A organização e funcionamento do Tribunal Central Administrativo Norte, do Tribunal Central Administrativo Sul e do Tribunal Central Administrativo Centro são objeto de regulação em diploma próprio.»



S. R.

Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais

O Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais não pode deixar de registar e de enaltecer a preocupação subjacente às iniciativas legislativas apresentadas que visam otimizar o desempenho da jurisdição administrativa e fiscal.

Todavia, sendo o objetivo enunciado contribuir para a resolução dos *atrasos de décadas na tramitação e decisão dos processos intentados* na jurisdição administrativa e fiscal, é essencial avaliar e aprofundar o seu real impacto no desempenho e eficiência desta jurisdição, atendendo até ao reajustamento dos recursos humanos e materiais que a criação de um novo Tribunal Central Administrativo implicaria.

Acontece que se desconhece a fundamentação subjacente ao Projeto de Lei em termos da relação custos/benefícios para a administração da justiça e para a diminuição das demoras e pendências na jurisdição administrativa e fiscal, por tal Projeto de Lei não ter sido acompanhado de um estudo fundamentado, apoiando-se numa proposta prevista no relatório intercalar do Grupo de Trabalho do Ministério da Justiça para a Justiça Administrativa e Fiscal¹.

Por sua vez, o Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais encontra-se impossibilitado de, neste curto período de tempo que mediou entre o pedido de parecer e o agendamento da discussão em Plenário na Assembleia da República, levar a cabo um estudo aprofundado das movimentações processuais nos tribunais em apreço, nomeadamente do número de processos/recursos entrados anualmente nos TCA's provenientes dos Tribunais abrangidos pela área de jurisdição prevista para o TCA Centro, bem como das respetivas pendências processuais, que

¹É de notar que o 2.º relatório intercalar do Grupo de Trabalho dos Tribunais Administrativos e Fiscais propõe tal medida “em última análise”, sugerindo que *«verificando-se que a necessidade de aumento dos quadros de juízes não é transitória – e caso se conclua que, por razões de ordem gestonária, a finalidade pretendida atingir com tal medida (incremento da eficácia e da eficiência dos TCA) apenas dessa forma pode ser alcançada -, sugere-se que se reequacione a rede dos TCA, incluindo a possibilidade de criação de outros tribunais»*.

Como medidas prioritárias vem proposto o reforço do quadro de juízes dos tribunais centrais administrativos e a implementação da assessoria judiciária nos tribunais superiores. Cfr. GRUPO DE



Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais

Ihe permita concluir que a reorganização agora proposta das áreas de jurisdição de cada um destes Tribunais é a que mais se justifica/adequa face às necessidades existentes. Na verdade, o Projeto de Lei não inclui o Tribunal Administrativo e Fiscal de Viseu na área de jurisdição do Tribunal Central Administrativo Centro, suscitando dúvidas a sua não inclusão na área de jurisdição do Tribunal Central Administrativo Centro.

Esta impossibilidade de emissão de um parecer fundamentado por este Conselho Superior prende-se não apenas com o reduzido prazo concedido para a análise destas propostas (este estudo teria de ter em conta não só os acervos processuais de cada tribunal, mas também, e essencialmente, uma adequada gestão dos recursos humanos e materiais, que são, como sobejamente conhecido, escassos), mas sobretudo com o facto de este Conselho Superior continuar a aguardar, desde 1 de janeiro de 2004, pelo diploma complementar previsto no n.º 1 do artigo 79.º do ETAF de 2002, isto é, pelo diploma que defina a sua estrutura orgânica e que fixe o quadro e regime de provimento do pessoal necessário ao desenvolvimento da sua atividade, continuando a operar unicamente com o apoio de alguns funcionários do STA e com o auxílio, quando possível, de membros do gabinete da presidência do STA.

Pelo que acaba de ser exposto, não se encontra este Conselho Superior em condições para emitir uma pronúncia fundamentada sobre a matéria, entendendo-se que a adoção de tais medidas deve ser precedida de um estudo cuidado e detalhado, que manifestamente ainda não existe. Acresce que o 2.º relatório intercalar do Grupo de Trabalho para a Justiça Administrativa e Fiscal aponta, ainda, para outras soluções relativamente aos TCA.



S. R.

Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais

No que se prende com o Projeto de Lei n.º 87/XV/1 (PAN), a sua *exposição de motivos* refere que pretende concretizar no Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais «*duas propostas tendentes a assegurar a otimização do desempenho dos tribunais superiores da jurisdição administrativa e fiscal apresentadas, em fevereiro de 2022, constantes no relatório intercalar do Grupo de Trabalho para a Justiça Administrativa e Fiscal*».

Continuando no seguinte sentido:

«Assim, por um lado, propomos que se assegure uma maior especialização nos tribunais centrais administrativos, por via do aditamento de uma nova norma (n.º 3) ao artigo 32.º do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, no sentido de assegurar que, por deliberação do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, sejam criadas nos Tribunais Centrais Administrativos subsecções especializadas em função da matéria. Esta parece-nos ser a forma de assegurar uma resposta não só ao congestionamento da justiça administrativa, mas, principalmente, à sua crescente complexificação, nomeadamente nas áreas da contratação pública ou do direito do desporto. Respostas como esta que ora se propõe têm-se revelado eficaz noutros países da União Europeia e nos tribunais administrativos de primeira instância.

Por outro lado, propomos o alargamento do prazo de validade dos concursos de acesso à carreira de juiz do supremo tribunal administrativo e dos tribunais centrais administrativos, por via de uma alteração do n.º 7 do artigo 66.º e do n.º 6 do artigo 69.º do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, no sentido de se prever que os concursos de acesso, respetivamente, ao cargo de juiz do Supremo Tribunal Administrativo e dos Tribunais Centrais Administrativos, têm a validade de dois anos, prorrogável por seis meses. Esta alteração revela-se necessária porque, atualmente, prevê-se que os concursos de acesso à carreira de juiz do Supremo Tribunal Administrativo e dos Tribunais Centrais Administrativos, respetivamente, têm a validade de um ano, prorrogável até seis meses, prazo que se afigura exíguo em face da complexidade e da duração do processo de avaliação curricular dos candidatos a estes tribunais superiores.».

Com estes intuitos, propõem-se as seguintes redações:

Artigo 2.º



Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais

Alteração ao Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais

Os artigos 32.º, 66.º e 69.º do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, na sua redação atual, passam a ter a seguinte redação:

«Artigo 32.º

[...]

1 - [...].

2 - [...].

3- Por deliberação do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais podem ser criadas nos Tribunais Centrais Administrativos subsecções especializadas em função da matéria.

Artigo 66.º

[...]

1 - [...].

2- [...].

2- [...].

4 - [...].

5 - [...].

6 - [...].

7 - O concurso é aberto para cada uma das secções e tem a validade de dois anos, prorrogável até seis meses.

Artigo 69.º

[...]

1- [...].

2- [...].

3- [...].

5 - [...].

6 - O concurso é aberto para cada uma das secções e tem a validade de dois anos, prorrogável até seis meses.»



Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais

Este Conselho Superior nada tem a opor às medidas em apreço, decorrendo, aliás, as mesmas do que vem proposto pelo Grupo de Trabalho para a Justiça Administrativa e Fiscal (*Medida 25: aditar uma nova norma (n.º 3) ao artigo 32.º do ETAF que estatua que, por deliberação do CSTAF, podem ser criadas nos TCA subsecções especializadas em função da matéria; Medida 29: alterar o n.º 7 do artigo 66.º e o n.º 6 do artigo 69.º do ETAF, no sentido de se prever que os concursos de acesso, respetivamente, ao cargo de juiz do STA e dos TCA têm a validade de dois anos, prorrogável por seis meses.*).

Contudo, entende o CSTAF que estas medidas deverão ser incluídas numa reforma mais alargada/aprofundada do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, que contemple mais medidas, algumas das quais já contidas nos relatórios daquele Grupo de Trabalho e que se mostram igualmente pertinentes, não se justificando, assim, no entender deste Conselho, a adoção apenas destas medidas de forma individualizada.

É convicção deste Conselho Superior que a necessária reforma do ETAF não pode nem deve ser substituída por medidas avulsas e parcelares, que, embora podendo aperfeiçoar aspetos isolados do sistema de justiça administrativa português, não resolvem os problemas de fundo.

Desta forma, no que respeita à esfera das atribuições cometidas ao Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, pelas implicações que estas alterações têm na jurisdição administrativa e fiscal, considera-se, por um lado e quanto às propostas previstas no Projeto de Lei n.º 53/XV/1, que se impõe a realização de um estudo aprofundado que comprove que a criação de um novo TCA e a respetiva definição da área de jurisdição representa a melhor solução para a resolução de pendências existentes na jurisdição administrativa e fiscal, atendendo aos escassos recursos humanos e materiais desta jurisdição; por outro lado, relativamente ao Projeto de Lei n.º 87/XV/1 (PAN), entende-se que as medidas em



Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais

causa não deverão ser adotadas de forma isolada, devendo ao invés ser adotadas no âmbito de uma reforma mais abrangente do ETAF, sendo que algumas delas foram já gizadas nos referidos Relatórios Intercalares.

3. Conclusão:

No contexto das competências do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, assinalam-se as posições, questões e sugestões *supra* referidas quanto aos Projetos de Leis n.ºs 04/XV/1ª (BE), 53/XV/1ª (PSD) e 87/XV/1ª (PAN).