SESSÃO ORDINÁRIA DE 09/09/2014
PONTO 2 DA TABELA
Relatora: Juíza de Direito Cristina Bento Duarte
Assunto: Lugares de quadro dos juízes nos Tribunais de 1ª Instância

PROPOSTA

1 - O Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, aprovado pela Lei n.º 13/2002, de 19 de Fevereiro, veio dar um novo enquadramento à justiça administrativa e tributária[1], estabelecendo os fundamentos da sua nova organização, concretizando-se esta, desde logo, no plano da definição da sede e área de jurisdição dos novos tribunais administrativos e tributários de 1ª instância, bem como na organização e funcionamento destes[2].

De forma a dotar os, então, novos 16 tribunais de 1ª instância da jurisdição administrativa e fiscal de um quadro de Magistrados, foi publicada a Portaria nº 2-A/2004, de 5 de Janeiro, que comportava, em 13 dos Tribunais, 115 lugares de juízes na área Administrativa, 42 lugares de juízes na área Tributária, e, nos 3 Tribunais com áreas agregadas, 5 lugares de juiz. De acordo com a Portaria n.º 2-B/2004 de 5 de Janeiro, desse quadro de juízes foram preenchidos 83 lugares de juiz na área Administrativa e 35 lugares de juiz na área Tributária, mantendo-se os 5 lugares em Tribunais com áreas agregadas.

Cedo se veio a revelar insuficiente o número de juízes afectos, em virtude da elevada pendência processual na área tributária. Para colmatar tal situação, com o Decreto-Lei n.º 182/2007, de 9 de Maio, procedeu-se à criação de um tribunal administrativo de círculo e tribunal tributário em Aveiro, e de novos juízos liquidatários[3], (*tendo sido instalados cinco dos juízos: Lisboa, Porto, Coimbra, Leiria e Sintra*[4] *especialmente vocacionados para a recuperação dos processos na área tributária*[5]) e à fusão do Tribunal Administrativo e Fiscal de Loures com o Tribunal Administrativo e Fiscal de Lisboa, desagregando-se este, posteriormente, em Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa e Tribunal Tributário de Lisboa.

---

[1] Com a Lei n.º 15/2001, de 5 de Junho, tinha sido determinada a transferência para o Ministério da Justiça das competências do Estado no domínio da organização administrativa dos tribunais tributários de 1ª Instância.
[2] Decreto-Lei n.º 325/2003, de 29 de Dezembro.
[3] Por um período de dois anos, e cujos quadros de juízes dos juízos liquidatários foram aprovados pela Portaria n.º 1634/2007, de 31 de Dezembro. Pela Portaria n.º 816/2010 foram extintos os juízes liquidatários do TT de Lisboa e do AF de Leiria e prorrogados os restantes por mais um ano, tendo estes sido extintos pela Portaria n.º 320/2011, de 31.12, com produção de efeitos a 1.09 desse ano.
[4] Pela Portaria n.º 874/2008, de 14 de Agosto.

Pela Portaria nº 874/2008, de 14 de Agosto, pretendeu-se ainda redimensionar os quadros dos tribunais administrativos e fiscais, fixar os quadros do Tribunal Administrativo e Fiscal de Aveiro e, em consequência, reajustar os quadros de magistrados dos tribunais já existentes, tendo permanecido inalterados até à presente data (Anexo I)

Ainda em 2008, e continuando a ter por objectivo fazer face às insuficiências existentes na área tributária, foi aberto um concurso excepcional de recrutamento de juízes[6] para os tribunais administrativos e fiscais.

Todavia, como resulta da análise das estatísticas processuais existentes (Anexo II), apesar do reforço dos juízes, as pendências dos Tribunais Administrativos e Fiscais não recuaram, tendo mesmo levado à abertura de dois novos concursos, nos anos de 2009 e 2010, para ingresso de cerca de 70 juízes para esta jurisdição.

Refira-se ainda que pela Portaria n.º 816/2010 foram extintos os juízes liquidatários do Tribunal Tributário de Lisboa e do Tribunal Administrativo e Fiscal de Leiria e prorrogados os restantes por mais um ano, tendo estes sido extintos pela Portaria n.º 320/2011, de 30 de Dezembro, com produção de efeitos a 1 de Setembro desse ano.

Em 28 de Novembro de 2011, foi pela Lei n.º 59/2011, considerando as medidas previstas no *Memorandum de Entendimento sobre as condicionalidades da política económica,* de 17 de Maio desse ano, criada uma equipa extraordinária de juízes para a resolução dos processos pendentes de valor superior a um milhão de euros.

Com o período de curso no CEJ e posterior estágio, apenas em Setembro de 2013 a jurisdição administrativa e tributária passou a dispor na sua totalidade dos juízes formados, pelos concursos de 2009 e 2010.

Apesar dos esforços referidos em dotar esta jurisdição de um número indispensável de juízes, a variação da pendência processual, no último triénio, na área administrativa teve um aumento de 8,3%, na área tributária de 1,8%, e nos tribunais com áreas agregadas de 8,0%.

2 - Considerando as estatísticas existentes, referentes ao último triénio - 2011, 2012, 2013 (Anexo III), só as Pendências Processuais, a 31 de Dezembro de 2013, eram na globalidade de 63323 processos, 42279 na área Tributária, e 18644 na área Administrativa e 2922 na área Agregada (Administrativa e Tributária).

Os tribunais administrativos e fiscais foram incapazes de dar resposta em tempo útil ao volume de serviço que lhes foi imposto, obtendo valores negativos na maior parte dos

---

[5] Os processos pendentes de decisão e entrados até 31 de Dezembro de 2005.

[6] Aprovado pela Lei n.º 1/2008, de 14 de Janeiro, para o preenchimento de 30 vagas de magistrados.

indicadores de referência adoptados nos estudos de contingentação processual. Assim, o índice de taxa de eficiência (racio entre o total dos processos findos num ano e a soma do total dos processos entrados com o total dos processos pendentes nesse mesmo ano) nos últimos 3 anos foi, em média, de 27%, na área Administrativa e de 35%, na área Tributária. O índice de taxa de congestão processual (obtida pela divisão do número de processos pendentes no início de cada ano pelo número de processos findos nesse mesmo ano), nos três últimos anos, foi em média, de 155% na área Administrativa e de 290% na área Tributária. O único índice positivo foi o da taxa de resolução processual (obtida pela divisão do total de processos findos num ano pelo total de processos entrados nesse ano). Efectivamente, a taxa de resolução processual na área Administrativa foi de 87% em 2011 e 2012, e de 93% em 2013. Enquanto na área Tributária tal índice se cifrou em 111% em 2011, 95% em 2012, e 97% em 2013.

Da comparação dos rácios apontados, decorre que o índice de taxa de congestão e de eficiência resulta, sobremaneira, do valor das pendências processuais existentes.

É assim de concluir que se mostra indispensável a ampliação do quadro dos lugares de juízes nos tribunais administrativos e fiscais, dado o actual quadro se encontrar totalmente desajustado para as carências desta jurisdição, sendo determinante que a oferta judiciária dos tribunais administrativos e fiscais permita concatenar o aumento da capacidade de cada magistrado, de forma a exercer com qualidade a sua função e, ao mesmo tempo, garantir uma resposta judiciária eficaz em matérias tão relevantes como o direito administrativo e direito tributário, cumprindo desta forma os princípios constitucionais da tutela jurisdicional efectiva e do acesso à justiça.

3 - Será de considerar igual ou superior, em termos de complexidade processual, a jurisdição administrativa e fiscal comparada com a jurisdição comum. Relembre-se a deliberação de 25.03.2014 deste CSTAF, onde foi proposto à Senhora Ministra da Justiça a adopção de uma medida legislativa para que os quadros de juízes desembargadores dos Tribunais Centrais Administrativos fossem alterados: *"Tendo presente que a complexidade dos processos, quer do contencioso administrativo, quer do contencioso tributário, não é seguramente inferior à complexidade dos processos tramitados nos tribunais comuns, podendo até dizer-se sem qualquer risco de inexactidão, que salvo casos pontuais de manifesta simplicidade, a complexidade de cada um deles será, por regra superior à dificuldade que em regra apresentam os processos cíveis*[7]*. Na verdade, não só o espectro legal que hipoteticamente pode ser convocado nestes processos é manifestamente mais reduzido do que, por regra subjaz aos processos administrativos e tributários, como também a doutrina civil é quantitativamente mais*

[7] Importa não esquecer que quer no contencioso administrativo quer, máxime, no contencioso tributário, é muito forte e expressiva a componente das questões cíveis que se colocam nos processos

vasta do que a doutrina administrativa, o que frequentemente coloca o juiz administrativo e tributário perante especiais dificuldades na aplicação do direito, por falta do necessário apoio doutrinário.

Acresce que os processos administrativos e tributários com muita frequência atingem valores patrimoniais muitíssimo elevados - situação que só muito raramente se verifica nos processos cíveis – o que potencia uma defesa exaustiva e complexa das posições de cada uma das partes, que se reflecte na alegação da matéria de facto, na produção de prova, na densidade das peças processuais e na dificuldade dos julgamentos e das decisões.

E como se não bastasse, quer nos processos administrativos, quer nos processos tributários, são frequentemente equacionadas questões relacionadas com o exercício de direitos fundamentais, que impõem ao julgador uma especial atenção ao caso concreto e uma sensibilidade técnico-jurídica muito particular."

Todavia, em termos de organização[8], os tribunais judiciais de 1ª instância são diferentes dos tribunais administrativos e fiscais. Em regra, correspondem ao Distrito Administrativo ou à Região Autónoma, dividindo-se numa **Instância Central**, (com competência para toda a área geográfica correspondente ao Distrito Administrativo ou à Região Autónoma e desdobrada em várias secções de competência especializada, para causas superiores a 50.000 euros) e em **Instâncias Locais** (constituídas por secções de competência genérica, que se podem desdobrar em matéria cível e criminal com competência base geralmente circunscrita a um município, nas causas não atribuídas à Instância Central), sendo compostos por espécies processuais distintas das dos tribunais administrativos e fiscais.

Tal facto, não aconselha, assim, uma extrapolação directa dos diversos números apontados como Valor Processual de Referência – VPR (índice, a partir do qual se determinou o quadro de juízes para cada um dos Tribunais judiciais de 1ª Instância) –, para a jurisdição administrativa e fiscal.

4 - Necessário será determinar, nesta jurisdição, um Valor Processual de Referência – VPR, a partir do qual seja definido o novo quadro de juízes dos tribunais administrativos e fiscais.

Para tal efeito[9], começou por se efectuar uma análise à média do movimento processual relativo ao último triénio - 2011 a 2013, (processos findos) dividido pelo número de juízes, **em exercício de funções**, em cada área de contencioso (Administrativa, Fiscal e Administrativa e Fiscal), dos respectivos Tribunais.

O movimento, relativo a cada área, foi listado por ordem decrescente dos valores de processos findos por Tribunal, fazendo-se corresponder os respectivos VRP's, de cada área, aos valores registados pelo número do meio da respectiva lista.

---

[8] Criada pela reforma da organização judiciária através maioritariamente da Lei n.º 62/2013, de 26.08 e no Decreto-Lei n.º 49/2914, de 27.03, que regulamentou aquela Lei.

[9] Note-se que se seguiu o mesmo raciocínio usado na reforma da organização judiciária para apuramento do VPR.

Note-se que na Área Administrativa ainda se tiveram em conta as problemáticas levantadas no Parecer elaborado, por este CSTAF, sobre a Revisão do Código do Processo nos Tribunais Administrativos, quanto às questões por ele levantadas.

O VPR, para as diferentes áreas, corresponderá, assim, à carga de processos que poderá ser distribuída a cada juiz para que este, no mesmo período de um ano, tenha a possibilidade de os concluir, sem que aumente o número dos processos pendentes.

Teremos assim um VPR final de:

Área Administrativa: VPR-130[10] *(Anexo IV)*

Área Tributária: VPR-225[11] (*Anexo V*)

Área Administrativa e Tributária: 200[12] (*Anexo VI*)

Ao VPR obtido, e com vista à definição do quadro de juízes para cada Tribunal, em concreto, foi tida em conta a média da procura por Tribunal nos anos 2011, 2012 e 2013. Procedeu-se, assim, à ponderação (abstracta) do volume de processos entrados naquele período, e assim expectáveis avaliado subsequentemente por recurso ao conceito operativo de Valor de Referência Processual (VRP), enquanto indicativo do número de processos entrados, durante um ano, e que um juiz teria capacidade para tramitar e decidir, em relação a cada uma das áreas, com excepção dos tribunais que funcionam com áreas agregadas, onde o apuramento não foi feito por áreas, mas sim pela média do número global dos processos.

Quando o rácio determina um valor diferente da unidade, o arredondamento é sempre feito por excesso. *(Anexo VII)*

Ao valor apurado, para a área Administrativa, acresceu-se 25% das entradas, de forma a antecipar (dado que os elementos disponíveis são, por demais, escassos), as implicações resultantes do alargamento das competências dos Tribunais Administrativos, proposto na revisão que decorre do Código de Processo nos Tribunais Administrativos e Fiscais, e ainda do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais de que, só com o decorrer do tempo, será possível determinar com exactidão o seu impacto nesta jurisdição: Desde logo, a extensão do âmbito da jurisdição administrativa e fiscal a acções de condenação à remoção de situações constituídas pela Administração em via de facto, sem título que as legitime, de condenação ao pagamento de indemnizações decorrentes da imposição e sacrifícios por razões de interesse público, de fixação da justa indemnização devida por expropriações, servidões e outras restrições de utilidade pública. Apesar da informação estatística disponível apenas abarcar os processos entrados relativos a expropriações, sempre se pode concluir que, quanto a estes, a média nacional de entradas, no triénio 2011-2013, foi de 1070 processos, por ano *(Anexo VIII)* Acresce dizer que a extensão de competências abrange ainda a impugnação de decisões que apliquem coimas no âmbito do ilícito de mera ordenação

[10] A média apurada no triénio foi de 161 processos em 2011, 189 em 2012 e 140 em 2013.
[11] A média apurada no triénio foi de 324 processos em 2011, 194 em 2012 e 158 em 2013.
[12] A média apurada no triénio foi de 371 processos em 2011, 232 em 2012 e 153 em 2013.

social, por violação do território, urbanismo, património cultural e bens do Estado. Dos elementos já existentes, facultados pela Procuradoria-Geral da República, infere-se que em 2013, existiriam, aproximadamente, o seguinte número de impugnações acima referidas, repartidas por 4 Procuradorias Distritais[13]: Procuradoria Distrital de Évora: 216; Procuradoria Distrital de Coimbra: 259; Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa: 548. Na área da Procuradoria Distrital do Porto cerca de 700, sendo que quanto a este número não foi possível saber quantos são referentes a impugnações de decisões que apliquem coimas, atrás referidas. *(Anexo IX)*

Estará, assim apurado **o número mínimo** do quadro de juízes de cada Tribunal Administrativo e Fiscal, necessário à movimentação processual, não podendo ser fixado em número inferior ao que adiante se indica, sob pena de se colocar em causa a eficácia da justiça, o seu prestígio em geral, e da jurisdição administrativa e fiscal, em particular, bem como o princípio da tutela jurisdicional efectiva e os direitos legítimos dos cidadãos que recorrem aos Tribunais Administrativos e Fiscais, para obterem a tutela dos seus direitos e interesses protegidos.

Movimentação Processual

Quadro Juízes

Tribunal/Área	Administrativa	Tributária
Almada	5 juízes	4 juízes
Aveiro	4 juízes	4 juízes
Beja	4 juízes	1 juiz
Braga	9 juízes	7 juízes
Castelo Branco	4 juízes	2 juízes
Coimbra	5 juízes	3 juízes
Leiria	5 juízes	6 juízes
Lisboa	38 juízes	17 juízes
Loulé	5 juízes	3 juízes
Penafiel	4 juízes	3 juízes
Porto	16 juízes	12 juízes
Sintra	8 juízes	5 juízes
Viseu	5 juízes	2 juízes

Tribunal /Área	Administrativa e Tributária
Funchal	2 juízes
Mirandela	3 juízes
Ponta Delgada	2 juízes

[13] Informação facultada pela Procuradoria-Geral da República, com a colaboração das Procuradorias Distritais.

5 - Feito o apuramento do quadro de juízes, ponderadas as entradas expectáveis, ou seja, a movimentação processual, necessário será considerar, ainda, as pendências em atraso, para o apuramento do quadro total dos juízes dos Tribunais Administrativos e Fiscais.

Como referido supra, as pendências processuais nos Tribunais Administrativos e Fiscais são em número elevadíssimo - em 31.12.2013 cifravam-se, **globalmente, em 63323 processos: 18122 na área Administrativa, 42279 na área Tributária, e 2922 na área Agregada (Administrativa e Tributária).**

Para determinação do quadro de juízes necessários à recuperação de pendências, e na esteira do materializado na reforma da organização judiciária, foi determinado o número de processos que se encontravam pendentes, em média, no último triénio, e dividido este número pelo VRP acima apurado (*lembre-se: área Administrativa – 130, área Tributária – 225 e área Administrativa e Tributária – 200*), para efeitos da determinação do quadro de juízes necessários à movimentação processual de cada área/tribunal. O valor assim obtido representaria o número de juízes necessários para ser possível concluir os processos pendentes.

Considerando, porém, que os processos em causa já tiveram uma tramitação superior a um ano, sendo, assim, expectável, que se encontrem na fase final, aquele valor foi dividido por 2, assim se encontrando o número mínimo de juízes que seria necessário afectar ao tratamento desses processos, por forma a assegurar o seu andamento e previsível conclusão *(Anexo X)*.

Todavia, o resultado obtido (da aplicação do VPR, acima utilizado, ao total de pendência processual por Tribunal/Área), levar-nos–ia, sem margem para dúvida, a um número excepcional (178) de juízes, alocados à resolução das pendências processuais, como resulta do seguinte quadro:

Recuperação de Pendências

Quadro de Juízes

Tribunal/Área	Administrativa	Tributária
Almada	3 juízes	6 juízes
Aveiro	2 juízes	7 juízes
Beja	3 juízes	2 juízes
Braga	7 juízes	6 juízes
Castelo Branco	2 juízes	4 juízes
Coimbra	2 juízes	4 juízes
Leiria	5 juízes	9 juízes
Lisboa	24 juízes	23 juízes
Loulé	2 juízes	2 juízes
Penafiel	3 juízes	2 juízes
Porto	8 juízes	21 juízes
Sintra	5 juízes	9 juízes
Viseu	3 juízes	6 juízes

Tribunal /Área	Administrativa e Tributária
Funchal	3 juízes
Mirandela	3 juízes
Ponta Delgada	2 juízes

Porém, face à situação actual do País, este elevado número de juízes não seria exequível.

Haverá, por conseguinte, de se encontrar uma solução que não negligencie a existência das pendências processuais, mas que tente resolvê-las da melhor forma possível, dentro dos constrangimentos nacionais existentes.

Tendo presente que os processos pendentes não deixam de ser processos que, por terem tido uma tramitação processual superior a um ano, possa ser expectável, que se encontrem numa fase processual adiantada, a solução razoável, em face do exposto, passará por criar um diferente VPR do acima adoptado, que continue a permitir alocar um juiz a um número determinado de processos pendentes, por Tribunal, consoante a Área.

Para isso quatro pressupostos são de considerar, para a determinação do almejado quadro:

-Apuramento da média de pendências do último triénio.

-Exclusividade na tarefa, por forma a assegurar a sua conclusão.

-Indefinição de um limite temporal.

-Utilização do VPR anteriormente aplicado para a obtenção do quadro de juízes no âmbito da movimentação processual, multiplicado por 5.

Partindo da última premissa, acima referida (VPRx5), o VPR a aplicar, neste caso, passará a ser fixado em 650 processos, por juiz, na Área Administrativa, 1125 na Área Tributária e 1000 nas Áreas Agregadas.

A aplicação do novo Valor Processual de Referência (VPR) aos processos pendentes totais por Tribunal /Área, terá como consequência, desde logo, que nos tribunais onde tal número de pendências for inferior, não será alocado qualquer juiz.

Assim, dividindo o número de processos pendentes totais, por Tribunal/Área, pelo VPR agora obtido (*Anexo XI*) passaremos a ter, como indispensável, para a resolução de pendências, um total de 56 juízes, conforme o seguinte quadro:

Recuperação de Pendências

Quadro de Juízes

Tribunal/Área	Administrativa	Tributária
Almada	1 juiz	2 juízes
Aveiro	-	2 juízes
Beja	1 juiz	-
Braga	3 juízes	2 juízes
Castelo Branco	-	1 juiz
Coimbra	-	1 juiz
Leiria	2 juízes	3 juízes
Lisboa	10 juízes	9 juízes
Loulé	-	-
Penafiel	-	-
Porto	3 juízes	8 juízes
Sintra	2 juízes	3 juízes
Viseu	-	1 juiz

Tribunal /Área	Administrativa e Tributária
Funchal	1 juiz
Mirandela	1 juiz
Ponta Delgada	-

Concatenando todo o exposto, quer quanto à determinação do número de juízes indispensável à movimentação processual, quer quanto à determinação do número de juízes indispensável à resolução de pendências, justifica-se propor à Senhora Ministra da Justiça, ao abrigo do disposto no artigo 74°, nº 2 alínea j), do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, que seja adoptada a providência legislativa adequada para que os lugares do quadro de juízes dos Tribunais Administrativos e Fiscais sejam alterados e o quadro respectivo seja fixado nos seguintes termos:

	Quadro actual	**Proposta**	Quadro actual	**Proposta**
Tribunal /Área	Administrativa	**Administrativa**	Tributária	**Tributária**
Almada	4	6 juízes	4	6 juízes
Aveiro	2	4 juízes	3	6 juízes
Beja	1	5 juízes	1	1 juízes
Braga	6	12 juízes	5	9 juízes
Castelo Branco	4	4 juízes	2	3 juízes
Coimbra	4	5 juízes	3	4 juízes
Leiria	4	7 juízes	4	9 juízes
Lisboa	24	48 juízes	11	26 juízes
Loulé	2	5 juízes	2	3 juízes
Penafiel	2	4 juízes	2	3 juízes
Porto	11	19 juízes	9	22 juízes
Sintra	8	10 juízes	4	8 juízes
Viseu	2	5 juízes	2	3 juízes

	Quadro Actual	**Proposta**
Tribunal /Área	Administrativo e Fiscal	**Administrativo e Fiscal**
Funchal	2	3 juízes
Mirandela	2	4 juízes
Ponta Delgada	2	2 juízes

Face a todo o exposto o Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais delibera:

a) Dar conhecimento aos Senhores Presidentes dos Tribunais Administrativos e Fiscais de 1.ª instância do conteúdo da presente proposta.
b) Aguardar por 15 (quinze) dias a recepção de eventuais comentários ou sugestões que entendam dever fazer.

Comunicações necessárias.

A Relatora

Cristina Bento Duarte