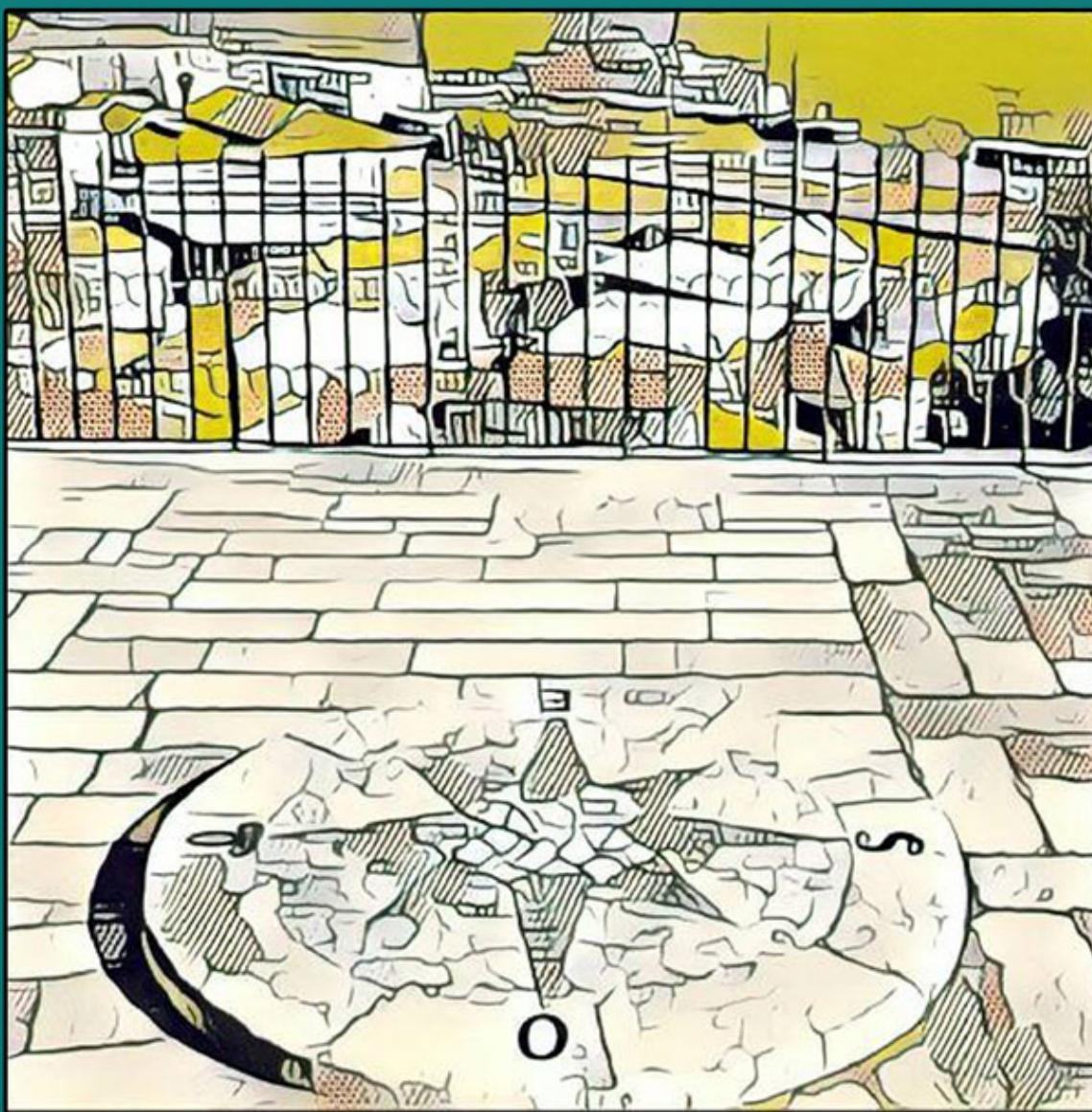


III CURSO DE FORMAÇÃO ESPECÍFICO PARA O EXERCÍCIO DAS FUNÇÕES DE JUIZ
PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE COMARCA, JUIZ PRESIDENTE EM TRIBUNAL
ADMINISTRATIVO DE CÍRCULO, MAGISTRADO DO MINISTÉRIO PÚBLICO
COORDENADOR E ADMINISTRADOR JUDICIÁRIO

JUIZ PRESIDENTE DO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CÍRCULO



MARÇO 2022

CENTRO
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

Diretor do CEJ

João Manuel da Silva Miguel, Juiz Conselheiro

Diretores Adjuntos

Luís Manuel Cunha Silva Pereira, Procurador-Geral Adjunto

José Eduardo Sapateiro , Juiz Desembargador

Coordenadora do Departamento da Formação

Carla Câmara, Juíza Desembargadora

Coordenadora do Departamento de Relações Internacionais

Helena Leitão, Procuradora da República

Grafismo

Ana Caçapo - CEJ



O Centro de Estudos Judiciários realizou cursos de Direção de Comarcas, no âmbito dos quais os/as formandos/as elaboraram um trabalho escrito de reflexão sobre alguma das matérias incluídas no programa. Tais textos têm vindo a ser publicados, com o objetivo assinalado de permitir que as ideias, a análise, os comentários, as experiências e as visões neles expostas possam servir de massa crítica provocadora para quem se preocupa com o assunto, uma vez que a reforma da organização judiciária a que se procedeu nos últimos anos em Portugal muito assenta na forma como se estruturam (ou como se exercem) as funções do Juiz/a Presidente, do Magistrado/a do Ministério Público Coordenador/a e do/a Administrador/a Judiciário. (preâmbulo do e-book Direção de Comarcas – Juiz Presidente, janeiro 2019)

Nesta Coleção e no âmbito do último Curso realizado, publicaram-se textos coligidos no e-book *Comunicação e Confiança na Justiça e Ética judicial*, autonomizando-se a publicação dos trabalhos, por temáticas.

O e-book que agora se publica, agrupa textos relativos às funções do Juiz Presidente do Tribunal Administrativo de Círculo, que se junta à coletânea de textos sobre o Juiz Presidente do Tribunal de Comarca, o Magistrado do Ministério Público Coordenador e o Administrador Judiciário.

A publicação destes textos assume particular relevância, pela pertinência dos temas abordados e pela perspetiva da abordagem efetuada, servindo de mote para futuras reflexões que se pretendam fazer sobre a matéria.

(CC)

C E N T R O
D E ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

Ficha Técnica

Nome:

Direção de Comarcas – Juiz Presidente do Tribunal Administrativo de Círculo

Coleção:

Direção de Comarcas

Organização:

Carla Câmara – Juíza Desembargadora, Coordenadora do Departamento da Formação
Edgar Taborda Lopes – Juiz Desembargador*

Intervenientes:

Ana Celeste Catarrilhas da Silva Evans de Carvalho – Juíza Desembargadora
Ana Maria Marques Flórido Pinhol – Juíza Desembargadora
Ana Paula Rodrigues Coelho dos Santos – Juíza Desembargadora
Antero Pires Salvador – Juiz Desembargador
Bárbara de Aguiar Tavares Teles Themudo Santos – Juíza Desembargadora
Catarina de Moura Ferreira Ribeiro Gonçalves Jarmela – Juíza Desembargadora
Cristina Maria Santos da Nova – Juíza Desembargadora
Cristina Paula Travassos de Almeida de Jesus Bento Duarte – Juíza Desembargadora
Dora Sofia Lucas Neto Gomes – Juíza Desembargadora
Fernanda de Fátima Esteves – Juíza Desembargadora
Luís Cândido de Carvalho Monterroso Migueis Garcia – Juiz Desembargador
Maria Cristina Flora Santos – Juíza Desembargadora
Maria Helena Barbosa Ferreira Canelas – Juíza Desembargadora
Nuno Maria Sousa Coutinho – Juiz Desembargador
Sofia Ilda Moura de Mesquita da Cruz David – Juíza Desembargadora

Revisão final:

Carla Câmara
Lucília do Carmo – Departamento da Formação do CEJ
Ana Caçapo – Departamento da Formação do CEJ

Notas:

Para a visualização correta dos e-books recomenda-se o seu descarregamento e a utilização de um leitor de PDF.

Foi respeitada a opção dos autores na utilização ou não do novo Acordo Ortográfico.

Os conteúdos e textos constantes desta obra, bem como as opiniões pessoais aqui expressas, são da exclusiva responsabilidade dos/as seus/suas Autores/as não vinculando nem necessariamente correspondendo à posição do Centro de Estudos Judiciários relativamente às temáticas abordadas.

A reprodução total ou parcial dos seus conteúdos e textos está autorizada sempre que seja devidamente citada a respetiva origem.

* Coordenador do Departamento da Formação do CEJ até 31/07/2021.

Forma de citação de um livro eletrónico (NP405-4):

AUTOR(ES) – Título [Em linha]. a ed. Edição. Local de edição: Editor, ano de edição.
[Consult. Data de consulta]. Disponível na internet: <URL:>. ISBN.

Exemplo:

Direito Bancário [Em linha]. Lisboa: Centro de Estudos Judiciários, 2015.
[Consult. 12 mar. 2015].
Disponível na
internet: <URL: http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/civil/Direito_Bancario.pdf>.
ISBN 978-972-9122-98-9.

Registo das revisões efetuadas ao e-book

Identificação da versão	Data de atualização
1.ª edição –11/03/2022	

Direção de Comarcas
– Juiz Presidente do Tribunal Administrativo de Círculo –

Índice

1. Um código de conduta para os juízes? Uma resposta (necessariamente) à luz da Constituição e da Lei de comarca <i>Ana Celeste Catarrilhas da Silva Evans de Carvalho</i>	9
2. A inteligência artificial e a justiça. Encontros e desencontros <i>Ana Isabel Alves da Cunha Morgado Cardoso Peres</i>	39
3. O Juiz Presidente do tribunal e a liderança humanizada <i>Ana Paula Rodrigues Coelho dos Santos</i>	57
4. Gestão dos tribunais. Gestão processual <i>Antero Pires Salvador</i>	81
5. Boas Práticas de Gestão Processual nos TAF <i>Bárbara de Aguiar Tavares Teles Themudo Santos</i>	95
6. Segurança e saúde no trabalho no âmbito da administração pública <i>Catarina de Moura Ferreira Ribeiro Gonçalves Jarmela</i>	115
7. A fronteira entre a liberdade cidadã e o exercício funcional do magistrado do ministério público. Breve reflexão <i>Cristina Maria Santos da Nova</i>	141
8. O juiz presidente, a gestão do tribunal e a confiança dos cidadãos. A importância decisiva de uma “helicopter view” <i>Cristina Paula Travassos de Almeida de Jesus Bento Duarte</i>	157
9. Sobre o modelo e o modo de exercício das presidências dos TAF de 1.^a instância. Ensaio <i>Dora Sofia Lucas Neto Gomes</i>	175
10. O Juiz Presidente dos Tribunais Administrativos e Fiscais no actual modelo organizatório <i>Fernanda de Fátima Esteves</i>	207
11. Gestão e administração do Tribunal. Gestão processual, simplificação e agilização processual e de procedimento <i>Luís Cândido de Carvalho Monterroso Migueis Garcia</i>	229

12. Liderança, motivação e gestão processual nos tribunais administrativos de círculo e tribunais tributários	253
Maria Cristina Flora Santos	
13. Breve incursão sobre as funções e competências dos órgãos de gestão dos tribunais administrativos de círculo e dos tribunais tributários – o caso particular do juiz presidente	271
Maria Helena Barbosa Ferreira Canelas	
14. Justiça, Ética e Responsabilidade	299
Nuno Maria Sousa Coutinho	
15. Os poderes de gestão processual do juiz presidente dos Tribunais Administrativos e Fiscais	315
Sofia Ilda Moura de Mesquita da Cruz David	

1. Um código de conduta para os juízes? Uma resposta (necessariamente) à luz da Constituição e da Lei de Comarca

Ana Celeste Catarrilhas da Silva Evans de Carvalho



DIREÇÃO DE COMARCAS

CENTRO
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

C E N T R O
D E ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

1. UM CÓDIGO DE CONDUTA PARA OS JUÍZES? UMA RESPOSTA (*NECESSARIAMENTE*) À LUZ DA CONSTITUIÇÃO E DA LEI

Ana Celeste Catarrilhas da Silva Evans de Carvalho*

- 1. Enquadramento**
- 2. O estatuto constitucional e legal do juiz**
- 3. A responsabilidade pessoal do juiz**
- 4. Os Códigos de Conduta dos juízes no direito comparado**
- 5. A distinção entre normas jurídicas e normas éticas**
- 6. A ética e moral do juiz: um Código de Conduta para os juízes**

1. Enquadramento

No atual contexto, em que, pela primeira vez, em Portugal, foi apresentado um projeto de Código de Conduta para os magistrados judiciais, depois de vários juízes terem sido sancionados disciplinarmente por má conduta profissional, assolam-nos várias questões acerca da pertinência de um código de conduta, sobre a sua necessária adequação ao estatuto constitucional e legal do juiz e ainda a relação entre normas éticas e a responsabilidade disciplinar.

Compreender a articulação da aprovação de um código de conduta com o quadro normativo do estatuto do juiz, decalcado da Constituição e do Estatuto dos Magistrados Judiciais (EMJ)¹, perante um princípio de responsabilização *civil* do juiz que se encontra pejado de limitações², mas em que é ampla a possibilidade de responsabilização *disciplinar*, para além da responsabilidade *criminal*, constitui um desafio da atual modernidade.

Tendo presente a iniciativa adotada pelo Conselho Superior da Magistratura (CSM), para os tribunais judiciais, considerando a aprovação de outros Códigos de Conduta de outras funções ou profissões reguladas³, assim como a emanação de uma opinião, mais ou menos comum e generalizada, da necessidade do estabelecimento de um conjunto de *regras* ou, pelo menos, de *orientações* ou *recomendações*, em matéria de conduta, especificamente, no caso dos juízes, colocam-se várias questões, de entre as quais, a da natureza jurídica do instrumento a

* Juíza Desembargadora.

¹ Aprovado pela Lei n.º 21/85, de 30 de julho, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 67/2019, de 27 de agosto.

² Justificando o título, “*Responsabilidade Civil por Erro Judiciário. Uma realidade ou um princípio por concretizar?*”, ANA CELESTE CARVALHO, Almedina, 2012.

³ Entre outros, vejam-se o “Código de boas práticas administrativas”, da CMVM, in <http://www.cmvm.pt/pt/CMVM/Apresentacao/C%C3%B3digo-de-Boas-Pr%C3%A1ticas-Administrativas/Pages/Codigo-boas-praticas-administrativas.aspx>. Também o disposto no artigo 5.º, n.os 1 e 2 do Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro, que aprova o Código de Procedimento Administrativo (CPA), prevê que o Governo aprove, por Resolução do Conselho de Ministros, um «*Guia de boas práticas administrativas*», que tem “caráter orientador e enuncia padrões de conduta a assumir pela Administração Pública”. No âmbito do Tribunal Arbitral do Desporto, o Conselho de Arbitragem Desportiva aprovou em 7 de outubro de 2020 o «*Estatuto Deontológico do Árbitro do TAD*», a entrar em vigor em 16 de novembro de 2020 (artigo 17.º), o que permitirá analisar as exigências éticas e deontológicas colocadas ao árbitro e a sua comparação com as que se colocam ao juiz, in <https://www.tribunalarbitraldesporto.pt/files/TAD-Estatuto Deontologico Arbitros-2020-11-16.pdf>.

aprovar, relacionado com a sua força jurídica, em face do disposto no artigo 215.º, n.º 1 da CRP, que determina que os juízes se regem por um só estatuto.

O Regime do Exercício de Funções por Titulares de Cargos Políticos e Altos Cargos Públicos (REFCPP)⁴ veio submeter os juízes, pela primeira vez, à obrigação de apresentação das declarações de rendimentos, património, interesses, incompatibilidades e impedimentos (artigos 5.º, n.º 1 e 13.º), ditando a premência da aprovação de Códigos de Conduta, “*para desenvolvimento, entre outras, das matérias relativas a ofertas institucionais e hospitalidade*”, segundo o seu artigo 19.º, n.º 1.

No caso do poder judicial, é atribuída a competência aos Conselhos Superiores da Magistratura, dos Tribunais Administrativos e Fiscais e do Ministério Público, para a análise, fiscalização e aplicação do regime sancionatório em relação à matéria das obrigações declarativas, nos termos dos estatutos das magistraturas (artigo 5.º, n.º 2 do REFCP), assim como, “*com independência e autonomia, e no respeito pelos seus estatutos*”, aprovar os códigos de conduta aplicáveis aos respetivos magistrados, nos termos do artigo 19.º, n.º 3 do REFCP.

A dimensão ética do exercício da função judicial exige uma abordagem que atenda à sua respetiva especificidade, em relação a qualquer outra função do Estado⁵.

Pela natureza e relevância, pelos efeitos que produz e acarreta sobre os outros cidadãos, influindo diretamente sobre a vida, a liberdade e o património, o exercício da função judicial reclama do juiz um comportamento ético que se distinga dos demais, colocando importantes exigências em matéria de deveres funcionais e deontológicos.

A função judicial relaciona e associa intrinsecamente a dimensão profissional à dimensão pessoal do juiz, ou seja, entre o que constitui o estrito cumprimento dos deveres legais estatutários e os respetivos imperativos éticos e morais.

Daí que a finalidade subjacente à aprovação de um código de conduta não respeite *tout court* exclusivamente à matéria atinente ao exercício da profissão, mas também a atuações pessoais ou da vida privada do juiz que se projetem externamente sobre a função, embora com exclusão do que se refira estritamente ao foro íntimo, em respeito ao direito de reserva à intimidade da vida privada (artigo 26.º, n.º 2 da CRP).

Não só o recrutamento do juiz, como o exercício da função e, por isso, a sua permanência como titular do poder judicial, exigem e têm como pressuposto a competência técnico-jurídica de quem tem por principal função a aplicação da lei, ou seja, a sua qualidade profissional, como também a sua honorabilidade e qualidades pessoais⁶, que se constituem como uma

⁴ Aprovado pela Lei n.º 52/2019, de 31 de julho.

⁵ Destacando que a justiça é uma instituição que cumpre uma função ética e um serviço que se distingue dos demais, por ter a responsabilidade de salvaguardar o Estado de direito e de manter os seus valores, NOÉMIA ANACLETO, “Legitimação do Poder Judicial”, *Julgars* n.º 8, maio-agosto 2009, pp. 148.

⁶ Sobre o papel das virtudes no ato de julgar, LAWRENCE B. SOLUM, “As virtudes e os defeitos de um juiz: um guia aristotélico para o recrutamento de juízes”, *Julgars* n.º 7, janeiro-abril 2009, pp. 11-31.

garantia da realização do Estado de direito democrático, no respeito pelas garantias e dos deveres consagrados na Constituição e na lei.

O que determina que seja vasto o núcleo essencial dos *deveres* de quem tem por missão a função de julgar, muito superior àqueles que recaem sobre os titulares das demais funções do Estado⁷.

Tal acarreta também que o cargo ou a função se tenda a confundir com o respetivo titular, por a conduta pessoal ou privada do juiz não se repercutir exclusivamente na sua esfera individual, mas, simultaneamente, produzir consequências externas, sobre a imagem da justiça, no que releva para a confiança e credibilidade gerada nos cidadãos.

Por isso, o juiz não é apenas um cidadão, nem um cidadão como qualquer outro, mas aquele que, atenta a sua posição e função que exerce, se encontra submetido a um conjunto alargado de deveres, consagrados no seu respetivo estatuto, sendo igualmente desejável que adote um comportamento ético irrepreensível e livre de qualquer suspeita.

Não só no passado se assumiu a relevância da esfera pessoal do juiz no exercício da função, inclusivamente para efeitos disciplinares, como as maiores exigências colocadas pela sociedade moderna, de isenção, independência, transparência, imparcialidade, retidão de conduta pessoal e de respeito por um conjunto de valores éticos, quando existe maior *visibilidade dos comportamentos*, vieram recentrar a importância de debater a existência de um código de conduta para os titulares do poder judicial.

2. O estatuto constitucional e legal do juiz

Não sendo específico propósito analisar o estatuto constitucional e legal do juiz, por ser matéria recorrentemente tratada pela doutrina, quer no âmbito do direito constitucional, quer no âmbito dos estudos sobre o poder judicial, estando em causa matéria pautada por um quadro legal preciso e vinculativo, na Constituição e na lei, antes interessa precisar as fronteiras da margem de liberdade de regulação que assiste, quer ao legislador ordinário, quer aos próprios órgãos de gestão e disciplina dos juízes, no estabelecimento de normas éticas e de imputação de responsabilidade pessoal do juiz.

Sendo consagrado no n.º 2 do artigo 216.º da CRP, o princípio da *irresponsabilidade* do juiz, o mesmo tem o seu domínio aplicativo confinado à responsabilização pelas decisões judiciais, de forma a garantir e a assegurar a liberdade decisória, que emana do princípio da independência, previsto no artigo 203.º da CRP, estando vedadas pela Constituição quaisquer restrições ilegítimas ao poder de julgar.

⁷ Segundo o disposto no artigo 216.º, n.ºs 3 e 5 da CRP, os juízes em exercício não podem desempenhar qualquer outra função pública ou privada, salvo as funções docentes ou de investigação científica de natureza jurídica, podendo a lei estabelecer outras incompatibilidades com o exercício da função de juiz. Nos termos do disposto nos artigos 6.º-A, 6.º-C, 7.º, 7.º-A, 7.º-B, 7.º-C, 7.º-D, 7.º-E, 8.º e 8.º-A, do EMJ, prevê-se a proibição de atividade política, o dever de imparcialidade, diversos tipos de impedimentos, o dever de cooperação, deveres de sigilo e de reserva, o dever de diligência, o dever de urbanidade, o dever de declaração, o domicílio necessário e um conjunto muito vasto de incompatibilidades.

No entanto, fora deste específico domínio da irresponsabilidade decisória, corolário da independência judicial, o juiz é *responsável*, respondendo nos termos da lei, pelos seus atos e omissões ilícitas.

Por isso, em matéria de responsabilidade do juiz por má conduta profissional, não releva o disposto no artigo 216.º, n.º 2 da CRP, antes o quadro constitucional e legal, em que assenta o princípio da responsabilidade, enquanto emanação do princípio do Estado de direito democrático, que envolve a responsabilidade não apenas do Estado, mas também dos titulares de cargos públicos, nos termos dos artigos 2.º e 22.º, da CRP.

Sem prejuízo da irresponsabilidade decisória, qualquer iniciativa legislativa ou regulamentar em matéria de estatuto dos juízes, como a que incidirá sobre a responsabilidade pessoal do juiz, terá de considerar o imperativo emanado da lei fundamental do país, de os juízes formarem um corpo único e se regerem por um só estatuto, segundo o disposto no n.º 1 do artigo 215.º da CRP.

Não podem existir dúvidas de que as normas constitucionais respeitantes à matéria dos deveres dos juízes e às suas garantias, incluindo o *regime disciplinar* e o *sistema remuneratório*⁸, integram o *estatuto dos Juízes*.

Essa matéria, com a mesma epígrafe “*Estatuto dos Juízes*”, encabeça o Capítulo III, do Título V, “*Tribunais*”, tendo as matérias nelas disciplinadas natureza estatutária.

Sendo opção do legislador constituinte consagrar *num só estatuto* o conjunto das normas estatutárias dos juízes, a Constituição reserva para si a definição dos aspectos *essenciais* do referido estatuto, relegando para a lei – o EMJ –, toda a sua concretização.

Podendo considerar-se que a Constituição é *sumária*⁹ ou *deficitária* e *lacunosa*¹⁰ quanto ao regime estatutário dos juízes, não deixou, em poucas normas, de estabelecer os princípios vinculantes para os demais poderes do Estado, definindo o quadro normativo do estatuto dos juízes que, por todos, tem de ser respeitado.

O estatuto do juiz é, por isso, antes de mais, constitucional.

As normas dos artigos 215.º, n.ºs 2 e 4 e 216.º, n.ºs 1, 2, 3 e 5, assim como o disposto no artigo 217.º, n.ºs 1, 2 e 3, todos da CRP, consagram uma habilitação da Constituição ao legislador ordinário para a concretização do respetivo regime estatutário.

⁸ Pronunciando-se que tais componentes, disciplinar e remuneratória, pertencem “indiscutivelmente ao conceito constitucional de «estatuto dos juízes», sendo “os pontos nodais desse conceito”, PAULO RANGEL, “*Repensar o Poder Judicial. Fundamentos e Fragmentos*”, Publicações Universidade Católica, Porto, 2001, pp. 217.

⁹ Designação de J. J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, “*CRP – Constituição da República Portuguesa Anotada*”, Volume II, 4.ª edição revista, Coimbra Editora, pp. 581.

¹⁰ Referido por JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS, “*Constituição da República Portuguesa Anotada*”, Tomo III, Coimbra Editora, 2007, pp. 164.

De forma que, quando a lei define as matérias sobre o estatuto do juiz está a dar cumprimento ao mandado constitucional que lhe foi conferido, em obediência ao que a própria Constituição já estabeleceu¹¹.

A competência legal para a definição do estatuto dos juízes pertence à Assembleia da República, embora não seja claro se está em causa uma reserva *absoluta* de competência, nos termos do disposto no artigo 164.º, m) da CRP ou antes uma competência a título de reserva *relativa*, segundo o artigo 165.º, n.º 1, p) da CRP¹².

PAULO RANGEL entende que a matéria do estatuto dos juízes “de reserva absoluta parlamentar configura também e ainda uma verdadeira «reserva global» ou até «reserva integral» de lei, sem deixar espaço para «densificação regulamentar»”¹³.

Por isso, o Estatuto dos Magistrados Judiciais reveste a forma de *lei*, nela se concentrando a globalidade do regime estatutário dos juízes.

Neste sentido, qualquer normatividade respeitante ao estatuto dos juízes que não revista a forma de ato legislativo, incorre em violação da lei constitucional.

O que tem por consequência que qualquer órgão, no exercício da função administrativa, não pode emanar regulação em matéria do estatuto dos juízes.

O entendimento do que signifique a prescrição constitucional, prevista no artigo 215.º, n.º 1 da CRP, de os juízes se regerem por *um só estatuto*, ao mesmo tempo que oferece a simplicidade e clareza próprias do seu enunciado linguístico, de ter o sentido de o conjunto de normas estatutárias do juiz se concentrar num único estatuto, que se aplica indistintamente a todos os juízes, também oferece a discordância e a resistência de um setor da doutrina, que nega que a Constituição preveja a ideia de um “estatuto unificado e específico dos juízes (...) e, muito menos, (...) um direito subjetivo dos juízes a um estatuto único e específico, sendo discutível a invocação de um princípio de unidade e especificidade estatutária dos juízes dos tribunais judiciais”¹⁴.

Essa doutrina põe em causa o significado do enunciado no artigo 215.º, n.º 1 da CRP, de os juízes se regerem por um só estatuto, recusando que esteja em causa a consagração de um estatuto único e diferenciado, mas sim de o estatuto ser único, no sentido de ser aplicável a todos os juízes, sem ter de estar concentrado num único regime.

Tal posição além de não ir ao encontro do elemento literal da norma, também não fornece quaisquer razões ou elementos interpretativos histórico ou teleológico que a justifique, traduzindo-se numa posição de princípio, não sustentada.

¹¹ MANUEL AFONSO VAZ refere-se ao estatuto dos juízes como sendo matéria de “reserva de constituição”, assumindo que a “liberdade de conformação” do legislador é aí muito circunscrita, “Lei e Reserva da Lei”, Porto, 1992.

¹² Neste sentido, J. J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *op. cit.*, pp. 581.

¹³ *Op. cit.*, pp. 218.

¹⁴ *Idem*, pp. 582.

Esse entendimento enfrenta a oposição de outro setor da doutrina, que assume que o princípio da unidade da magistratura implica, não apenas uma *unidade orgânica*, como uma *unidade estatutária*, estando todos os juízes sujeitos ao mesmo estatuto¹⁵.

Sobre o artigo 215.º, n.º 1 da CRP, o Tribunal Constitucional, no Acórdão n.º 620/07, Processo n.º 1130/2007, datado de 20/12/2007, assumiu o seguinte:

"O Estatuto dos Magistrados Judiciais dá concretização prática ao princípio da unidade da magistratura judicial, nas suas vertentes de unidade orgânica e estatutária, que decorre directamente do disposto no artigo 215º, n.º 1, da Constituição (e a que o artigo 1º do Estatuto também alude), e que pressupõe que a estrutura judiciária se encontre autonomizada do ponto de vista organizativo (corpo único) e funcional (um só estatuto). A unidade orgânica e estatutária, encontrando-se circunscrita, nos termos da referida disposição constitucional, aos juízes dos tribunais judiciais, quer significar não apenas a separação orgânica e funcional entre as diversas magistraturas judiciais e entre estas e a magistratura do Ministério Público, mas também a existência de uma especificidade estatutária em relação aos titulares de outros órgãos de soberania, aos juízes das restantes ordens de jurisdição, aos magistrados do Ministério Público e aos demais trabalhadores do Estado (...).".

Acolhe, por isso, o Tribunal Constitucional, enquanto guardião da interpretação do texto constitucional, o entendimento que a norma do artigo 215.º, n.º 1 consagra a existência de um único regime estatutário dos juízes.

Adotando este entendimento, outra doutrina defende que a matéria do estatuto dos juízes não permite “abrir «margem» para considerações de ordem, digamos assim, discricionária. Uma simples digressão pelos diferentes preceitos constitucionais não dá azo a qualquer tergiversação.”¹⁶.

Neste sentido, em concretização do comando constitucional, o ordenamento jurídico conta com uma lei que define a globalidade das normas estatutárias dos juízes, quer no respeitante aos seus direitos, quer aos seus deveres e incompatibilidades, incluindo o “*Regime disciplinar*”, previsto no Capítulo VIII, do EMJ, nos artigos 81.º a 135.º.

3. A responsabilidade pessoal do juiz

As matérias da responsabilidade disciplinar, civil e criminal do juiz não são inovatórias no ordenamento jurídico, há muito se encontrando consagradas, inclusivamente com menção no EMJ (artigo 5.º, n.º 2).

Não obstante, continuam tais dimensões da responsabilidade pessoal do juiz a ser algo incompreendidas, grande parte em consequência do que se encontra previsto no disposto nos artigos 216.º, n.º 2 da CRP e 3.º, n.º 2 do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais

¹⁵ JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS, *op. cit.*, pp. 164.

¹⁶ PAULO RANGEL, *op.cit.*, pp. 218.

(ETAF)¹⁷ e 5.º, n.º 1 do EMJ, de os juízes não poderem ser responsabilizados pelas suas decisões, salvas as exceções consignadas na lei.

Convive a ordem jurídica com o princípio de que o juiz, porque aplica as prescrições contidas na lei, é *irresponsável*, mas porque, (i) no desempenho da função judicial exerce os seus poderes não apenas como uma *longa manus* do poder legislativo, não se limitando à mera aplicação geral e abstrata da lei, (ii) a atividade decisória não se reduz à simples aplicação de preceitos legais, atenta a função criadora ou constitutiva da jurisprudência, (iii) ser ampla a intervenção na resolução dos fenómenos sociais, eles próprios crescentemente politizados, e ainda (iv) administrar a justiça em nome do povo (artigo 202.º, n.º 1 da CRP e artigo 1.º do ETAF), o juiz não poder deixar de ser *responsável* perante a comunidade política e social em que se insere¹⁸.

Não são apenas os titulares de cargos *políticos*, mas, em geral, os titulares de cargos *públicos* que devem ser responsabilizados, atento o reconhecimento constitucional da natureza das funções prestadas, correspondentes a uma parte da soberania do Estado.

Neste sentido, “a responsabilidade dos juízes pressupõe o reconhecimento, por um lado, de que lhes cabe uma medida *de poder e do poder* e, pelo outro, de que estão vinculados na sua decisão, a um qualquer padrão heterônomo, pelo qual se aferirá essa responsabilidade”¹⁹.

Ao exercer poder, o juiz é responsável, numa proporção que é assegurada nos sistemas judiciais dos Estados democráticos.

Como antes por nós defendido, “A responsabilidade do poder judicial parece-nos uma evidência própria de sociedades evoluídas e capacitadas, que devem criar as condições para a abertura das magistraturas ao escrutínio da sociedade civil, quer quanto ao modo da sua organização e funcionamento, quer quanto ao conteúdo da decisão judicial, num quadro de separação e interdependência de poderes. As magistraturas devem adaptar-se a um contexto de maior exposição, crítica e escrutínio públicos próprios de uma sociedade de informação, que exige e reclama cada vez mais a transparência de atuação e de procedimentos, assim como a celeridade e eficácia da resposta do sistema de justiça.”²⁰.

O que acarreta que “nenhuma instituição pode funcionar sem ser responsável perante a sociedade, a independência judiciária não pode ser conservada sem responsabilidade judiciária para a hipótese de erros ou de má conduta por parte dos titulares do poder judicial.”²¹.

Não existe, por isso, qualquer imunidade dos juízes.

¹⁷ Aprovado pela Lei n.º 13/2002, de 19 de fevereiro, com a redação dada pela Lei n.º 114/2019, de 12 de setembro.

¹⁸ Vide PAULO RANGEL, *op. cit.*, pp. 25 e segs..

¹⁹ *Idem*, pp. 96.

²⁰ ANA CELESTE CARVALHO, “Responsabilidade civil extracontratual por morosidade da justiça e por erro judiciário”, Ordem dos Advogados, in <http://ordemdosadvogados.impresa.pt/oa-07/destaque---opiniao-ana-celeste-carvalho>.

²¹ *Idem*.

Assim, independentemente do sistema judicial, sob a matriz do modelo de direito europeu continental ou do modelo anglo-saxónico, embora sob regimes algo diferenciados, não deixa de ser uma realidade a construção de mecanismos que visam assegurar a responsabilidade do titular da função judicial.

Para que exista a imputação de responsabilidade, é exigível²²:

- (i) uma liberdade de decisão (capacidade de decisão própria);
- (ii) uma vinculação funcional à observância de deveres jurídicos;
- (iii) a previsão de sanções jurídicas em caso de desrespeito de tais deveres.

Para além da vertente do *controlo interno*, decorrente da possibilidade de recurso jurisdicional²³ e do consequente reexame ou revisão da decisão judicial, mas incidente apenas sobre o caso e com natureza essencialmente jurídica²⁴, encontram-se previstas diversas vias de *controlo externo*, com repercussões diretas sobre a pessoa do juiz e com natureza não estritamente jurídica, i.e., com repercussões sociais, quer em decorrência das formas de auto-governo, exercidas pelos Conselhos Superiores²⁵, quer no quadro legal dos regimes da responsabilidade civil e criminal ou, ainda, da opinião pública.

No *primeiro* caso o controlo é exclusivamente exercido dentro da organização judicial, incidente sobre atos e com efeitos unicamente no processo; no *segundo* caso o controlo projeta os seus efeitos para o exterior, i.e. para a sociedade civil e política em que o juiz se insere e incide sobre sujeitos, com repercussões não apenas na pessoa do juiz, mas também para a própria organização jurisdicional e para a imagem da justiça.

Assim, ao passo que a via de controlo *interno* ocorre no âmbito da revisibilidade dos atos judiciais, com projeção sobre os limites do caso julgado, o controlo *externo* repercute-se na posição institucional e profissional do juiz²⁶.

²² J.J. GOMES CANOTILHO, “Direito Constitucional e Teoria da Constituição”, 4.ª ed., Coimbra, 2000, pp. 530 e 539-540.

²³ Esta matéria assume relevância, seja porque dá expressão ao exercício da função jurisdicional e concretização ao direito fundamental de acesso à justiça, na vertente do direito ao recurso jurisdicional, sob a égide do processo equitativo, segundo o artigo 20.º da CRP, seja porque contribui para o reforço da confiança no sistema judicial, decorrente do funcionamento das instituições judiciárias, para além do efeito persuasivo das decisões dos tribunais superiores sobre a atuação dos demais juízes.

²⁴ Não obstante a independência e a liberdade decisória que assistem ao juiz, no quadro do cumprimento do dever de fundamentação de facto e de direito, norteado por preocupações de realização da justiça no caso concreto e de prolação de uma decisão judicial materialmente justa e correta, perante o desconforto de uma reiterada revogação das suas sentenças, o juiz tenderá a adequar o seu critério decisório ao dos tribunais superiores. Tal constitui o aspeto mais visível e factual do *controlo interno* da atuação do juiz, tanto mais perante a institucionalização no artigo 40.º, n.º 1 do ETAF, da competência singular do juiz administrativo em 1.ª instância.

²⁵ No quadro dos poderes da apreciação do mérito profissional do juiz, assente em avaliações periódicas e decorrente do exercício da ação disciplinar sobre o juiz, nos termos do artigo 218.º da CRP e, especificamente, no que concerne ao CSTAF, dos artigos 74.º e seguintes do ETAF, enquanto órgão de gestão e disciplina dos juízes da jurisdição administrativa e fiscal – *vide* artigo 74.º, n.º 2, a) e c) do ETAF.

²⁶ *Vide* PAULO RANGEL, *op. cit.*, pp. 79.

Donde, em rigor, apenas no controlo externo se estar perante uma via de responsabilização do juiz, por no controlo interno vigorar o princípio da irresponsabilidade judiciária. No entanto, este controlo não deixa também de poder produzir consequências negativas sobre o juiz, decorrente da revogação ou anulação da sua decisão²⁷.

Na fronteira situam-se os casos em que além da *patologia da decisão judicial*, existe uma *patologia da conduta do juiz*, que poderão justificar, em simultâneo, todos os tipos de controlo do juiz e da sua responsabilidade pessoal.

Por isso, as diversas formas de controlo, servindo diferentes funções, contribuem elas próprias decisivamente para a autoridade, confiança e credibilidade do poder judicial e, consequentemente, para a sua legitimidade no quadro constitucional dos poderes soberanos do Estado e do princípio da separação de poderes.

Sob outro ponto de vista, não é sempre de associar o controlo da revisibilidade da decisão judicial ao exercício dos mecanismos de responsabilidade pessoal do juiz, como acontecerá nos casos em que a sua má conduta, com reflexo disciplinar, apenas se traduzir num ato estranho ao exercício das funções.

Neste caso, a responsabilidade disciplinar ou criminal do juiz não se conexiona com o proferimento da decisão judicial, sendo independente do controlo interno.

Em casos opostos, a concreta decisão judicial proferida pelo juiz poderá servir mesmo de suporte à instrução do processo que vise apurar a sua responsabilidade pessoal.

²⁷ No atual regime previsto na Constituição e no EMJ, o mecanismo decorrente do exercício do direito ao recurso jurisdicional, podendo conduzir à sistemática revogação ou, até mesmo, à anulação da decisão judicial de um juiz que seja tecnicamente incompetente ou arbitrário, não deverá, por si só, permitir o exercício da ação disciplinar e sustentar a aplicação de qualquer sanção disciplinar, como a sua demissão e consequente desligamento da função jurisdicional (artigos 216.º, n.º 2 da CRP e 5.º, n.º 1 do EMJ). A função de controlo interno decorre das formas correntes de revisibilidade da correção jurídica da decisão judicial, não podendo acarretar, em princípio, qualquer tipo de responsabilização para o juiz. Está-se perante o *espaço próprio de decisão*, de liberdade na interpretação e aplicação do direito, segundo o princípio da independência (artigos 203.º da CRP e 4.º do EMJ) e da autonomia do juiz. Sendo esta uma questão nevrágica do poder judicial, só recentemente foi colocada na sociedade portuguesa, no contexto da forte crítica dirigida contra várias decisões judiciais proferidas por um certo juiz, mas sem merecer um debate aprofundado da comunidade jurídica. Motivou, no entanto, de forma algo inédita, no âmbito da organização judiciária, uma transferência do juiz para uma outra secção do mesmo tribunal, com a sua consequente perda do poder jurisdicional nas matérias em que vinha decidindo. O que legitima que se questione se tal exercício de poderes de gestão judiciária, afetou os *princípios da inamovibilidade e da independência* do juiz, previstos nos artigos 216.º, n.º 1 e 203.º da CRP e nos artigos 6.º e 4.º, n.º 3 do EMJ, consagrados universalmente em todos os sistemas democráticos, com a finalidade de assegurar as exigências inerentes à função da magistratura, como são a independência, a irresponsabilidade, a imparcialidade e a isenção, determinando que os juízes não possam ser transferidos, suspensos, aposentados ou demitidos senão nos casos previstos na lei, decidindo segundo a Constituição e a lei. Das particularidades do caso resulta ter estado em causa o exercício do *controlo interno*, reclamado pelas condicionantes sociológicas, culturais e políticas do momento, decorrência da assimilação dos valores dominantes da sociedade, como via para o restabelecimento da paz social, do prestígio da função jurisdicional e da legitimação social dos juízes.

Abstraindo da situação particular em que a revisibilidade da decisão judicial ocorra no âmbito do recurso de revisão, tendo por fundamento sentença transitada em julgado que tenha dado como provado que a decisão resulta de crime praticado pelo juiz no exercício das suas funções, nos termos do disposto no artigo 696.º, a) do CPC, por a essa a lei conferir um tratamento próprio, é de questionar qual o grau de gravidade da incorreção da decisão judicial, aferida em recurso jurisdicional, que pode determinar o exercício da ação disciplinar.

Se por um lado o juiz é irresponsável pelas suas decisões, não podendo ser responsabilizado, enquanto garantia do exercício do poder judicial, por outro lado, terá de ser tida em conta a gravidade ou amplitude da incorreção cometida, designadamente, se o juiz violou algum dos seus deveres estatutários, atentando dolosamente contra os direitos constitucionais de algum cidadão ou se deixando corromper²⁸.

A fronteira do que integre a irresponsabilidade decisória enquanto garantia constitucional da independência judicial e o que integre a responsabilidade disciplinar, civil e criminal do juiz, poderá nem sempre ser fácil de identificar.

Trata-se de traçar o limite entre a irresponsabilidade pela decisão judicial e a relevância da incorreção ou da má conduta em sede de responsabilidade, cuja resposta apenas poderá ser dada em função da concreta casuística, decorrente da gravidade dos atos ou omissões e das suas respetivas repercussões²⁹.

O que nos habilita a recusar uma total irresponsabilidade do juiz pelas suas decisões, pois sendo a irresponsabilidade decisória uma das garantias estruturantes do poder judicial, ela não é estabelecida unicamente no interesse dos juízes.

Quer a independência, quer a irresponsabilidade decisória, não são apenas garantias para o juiz, também implicando uma responsabilidade pelo exercício de uma função, enquanto *poder-dever* de decidir, em todos os casos, com correção e em respeito dos parâmetros que assegurem o proferimento de uma decisão judicial válida.

Assim sendo, por outro lado, não pode a extensão da responsabilização do juiz servir para a eliminação dos princípios fundamentais em que se alicerça o poder judicial ou originar uma “responsabilização ilimitada”³⁰, sob pena de ser posta em causa a própria organização política do Estado.

²⁸ Os exemplos são dados por JOHN MERRYMAN, “Judicial Responsibility in The United States”, in *L’Educazione Giuridica*, vol. III, Perugia, 1978, pág. 275, apud PAULO RANGEL, *op. cit.*, pp. 79.

²⁹ Entre outros exemplos, a preterição da inquirição de uma testemunha e o cometimento de nulidades processuais, não podem ser considerados, por si só, atuações relevantes para a responsabilização pessoal do juiz. Com CHAÏM PERELMAN, “O exercício de um poder, em direito, supõe sempre a possibilidade de uma escolha razoável entre várias soluções. É normal que toda a instância que dispõe de certos poderes, os exerce de acordo com o seu melhor discernimento, mas na condição de não os exercer de uma maneira irrazoável, e portanto inaceitável. Há limites a não ultrapassar: nesse caso, haveria abuso ou usurpação de poder”, “Ética e Direito”, Coleção Direito e Direitos do Homem, n.º 18, Instituto Piaget, 2002, pp. 507.

³⁰ A expressão é usada por PAULO RANGEL, *op. cit.*, pp. 102.

No que concerne às várias possibilidades de responsabilização, a responsabilidade *criminal* assume-se, sempre como uma responsabilidade pessoal, fundada na culpa, pelo que não tem como destinatário o Estado ou uma instituição, nem visa a imputação objetiva de um qualquer comportamento, antes visando o apuramento e, sendo caso disso, o respetivo sancionamento, da conduta ilícita e culposa do juiz.

Por isso, sendo a responsabilidade criminal eminentemente pessoal, ela é intransmissível, não se podendo transmitir a ninguém (artigo 30.º, n.º 3 da CRP).

Não sendo comum a imputação de um ilícito penal a um juiz, o ordenamento jurídico prevê essa possibilidade, como se extrai da 1.ª parte, do n.º 1, do artigo 14.º do Regime da Responsabilidade Civil do Estado e demais Pessoas Coletivas Públicas³¹ (RRCEE) e do disposto nos artigos 5.º, n.º 2, 19.º, n.º 2 e 20.º, do EMJ, ao referirem-se à responsabilidade criminal do juiz, como ocorrerá no caso de o juiz se deixar corromper.

No que respeita à responsabilidade *civil* do juiz, importa atender ao princípio de responsabilidade das entidades públicas que vigora no artigo 22.º da CRP, segundo o qual o Estado e as demais entidades públicas são civilmente responsáveis, em forma solidária com os titulares dos seus órgãos, funcionários e agentes, por ações e omissões praticadas no exercício das suas funções e por causa desse exercício, de que resulte a violação dos direitos, liberdades e garantias ou prejuízo para outrem.

A concretização deste regime é feita nos artigos 13.º e 14.º do RRCEE, ao prever a responsabilidade por erro judiciário e a responsabilidade pessoal dos magistrados.

Assim, a responsabilidade civil do juiz ocorre no quadro legal definido pela Constituição e pelo RRCEE.

Trata-se de uma normação vinculativa, composta por normas e princípios jurídicos, cuja aplicação pode ser objeto de impugnação judicial por parte do juiz visado, no âmbito da concreta ação judicial que tenha sido instaurada, respeitada a regra, prevista nos artigos 14.º, n.º 1 do RRCEE e 5.º, n.º 3 do EMJ, de o juiz não poder ser diretamente demandado na ação de responsabilidade civil pelos danos decorrentes dos atos que pratique no exercício das suas funções, mas apenas mediante o exercício do direito de regresso pelo respetivo Conselho Superior, em caso de dolo ou culpa grave.

De modo que, à semelhança das regras aplicáveis aos trabalhadores em funções públicas³², o juiz não responde civilmente pelos atos e omissões com culpa leve.

No caso de agir com dolo ou culpa grave, o juiz pode ser demandado através da ação de indemnização, prevista nos artigos 967.º e segs. do CPC, enquanto *ação de regresso* proposta

³¹ Aprovado em anexo pela Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro.

³² Segundo o artigo 8.º, n.º 1 do RRCEE, a responsabilidade solidária do Estado e dos titulares de órgãos, funcionários e agentes apenas existe no caso de dolo ou culpa grave, pelo que a responsabilidade destes não se verifica sempre que ocorram danos decorrentes das ações e omissões adotadas no exercício das funções e por causa desse exercício (artigos 1.º, n.ºs 3 e 4 e 6.º do RRCEE).

na circunscrição judicial a que pertença o tribunal em que o magistrado exercia funções ao tempo em que ocorreu o facto que serve de fundamento ao pedido.

Por isso, no caso da responsabilidade civil ou criminal do juiz, a sua imputação ocorre no processo judicial que seja instaurado para esse efeito, dependendo de uma decisão judicial condenatória.

A responsabilidade *disciplinar* está prevista e regulada nos artigos 81.º a 135.º do EMJ, tendo aplicação subsidiária aos juízes da Jurisdição Administrativa e Fiscal, por falta de regulação própria, nos termos dos artigos 7.º e 57.º, do ETAF.

Nos termos do disposto no artigo 217.º, n.ºs 1 e 2 da CRP, a competência para o exercício da ação disciplinar está cometida aos órgãos de gestão e disciplina, o CSTAF no caso dos juízes integrados nesta jurisdição, segundo o artigo 74.º, n.ºs 1 e 2, a), do ETAF, e o CSM, no caso dos juízes dos tribunais judiciais, nos termos dos artigos 136.º e 149.º, n.º 1, a), do EMJ.

No que às formas de impugnação da responsabilidade disciplinar respeita, além da *impugnação administrativa* junto do respetivo Conselho Superior³³, nos termos do disposto no artigo 167.º, n.ºs 1 e 2, a) do EMJ, cabe a respetiva *impugnação jurisdicional* do ato administrativo de aplicação da sanção disciplinar nos tribunais administrativos ou nos tribunais judiciais, consoante o caso, segundo os artigos 169.º e seguintes do EMJ.

Assim o estabelece o artigo 4.º, n.º 4, c) do ETAF, subtraindo do âmbito da Jurisdição Administrativa e Fiscal a competência para a impugnação dos atos materialmente administrativos praticados pelo CSM e pelo seu Presidente, enquanto desvio à reserva de competência dos tribunais administrativos para o julgamento dos litígios emergentes de relações jurídico-administrativas (artigo 212.º, n.º 3 da CRP), pertencendo-lhe apenas a competência para a impugnação dos atos praticados pelo CSTAF e do seu Presidente (artigo 4.º, n.º 1, c) do ETAF).

A par da responsabilização disciplinar, civil e criminal do juiz, previstas no quadro institucional vigente e, independentemente da existência de um código de conduta, opera ainda a sua responsabilização *social*³⁴, como poder soberano, associada ao respeito pelos princípios ou valores éticos, perante a comunidade de cidadãos.

³³ Vide MARIA DOS PRAZERES BELEZA, “Duas questões sobre a impugnação das deliberações do CSM para o STJ: inadmissibilidade do recurso e controlo do erro de facto” e JOÃO PAULO VASCONCELOS RAPOSO, “Ainda o ferreiro e o espeto de pau (a propósito do estatuto disciplinar dos juízes): comentário ao acórdão do TEDH de 21/06/2016”, in *Julgars* n.º 30, 2016, pp. 13-20 e 21-41.

³⁴ Daí a importância da *publicidade* do processo e da própria decisão judicial (artigos 163.º e seguintes do CPC e artigo 30.º do CPTA) e da *fundamentação* da decisão (artigos 205.º, n.º 1 da CRP e 154.º do CPC). Afirmando a “*Responsabilidade agravada pelo facto de a sentença ser, não uma decisão casuística ou intuitiva, mas racional ou objetivamente fundamentada em face da Lei. A responsabilidade própria do julgador, nos sistemas judiciais europeus de tipo continental, é especialmente agravada (...) pelo carácter normativo do nosso sistema legislativo e pela necessidade processual da motivação da sentença.*”, ANTUNES VARELA, “A responsabilidade pessoal dos juízes”, *Revista de Legislação e Jurisprudência*, 129.º e 130.º Anos, 1997, n.ºs 3873 a 3876, pp. 356-359, 9-11 e 34-35.

Já é de recusar que possa existir qualquer forma de responsabilidade *política* do juiz, por a função judicial não se traduzir no exercício da função política, nem ser acometido ao juiz o poder de fazer política por meio da decisão judicial³⁵.

Sem prejuízo, não pode ser olvidada a responsabilidade política dos órgãos de autogoverno da justiça, com poderes de auto regulação e de gestão e disciplina dos juízes, colocando a questão do seu controlo sócio-político e da responsabilidade política dos seus titulares, permitindo distinguir a responsabilidade pessoal dos juízes, da responsabilidade do poder judicial³⁶.

Assim, a realidade oferece a existência de diferentes graus de responsabilização do juiz, embora *dispersa* nas fontes e nos modos de imputação.

A existência de diferentes planos de responsabilização do juiz reclama as suas devidas distinções, assim como a compreensão da razão ou finalidade da aprovação de um Código de Conduta dos juízes.

4. Os Códigos de Conduta dos juízes no direito comparado

A contextualização da aprovação de Códigos de Conduta no direito comparado, nas realidades jurídicas mais próximas, quer no sistema de direito europeu continental, quer no sistema anglo-saxónico, releva, sobremaneira, para a compreensão das finalidades que lhe estão subjacentes.

Sendo a existência de Códigos de Conduta uma realidade comum nos *sistemas anglo-saxónicos*, em que não existe o modelo do juiz integrado numa carreira, funcionalizado ou sob a dependência organizatória, funcional e financeira do poder executivo, em que o juiz é objeto de uma escolha e nomeação políticas, sem se encontrar sujeito a um estatuto e, em muitos casos, nem a um regime disciplinar, é controvertida a necessidade da aprovação de um Código de Conduta nos *sistemas de direito europeu continental*, em que vigora a vinculação do juiz à lei, sob o princípio da legalidade, estando submetido a um quadro normativo preciso, que consagra um conjunto de direitos e de deveres jurídicos e em que a violação destes é cominada com a aplicação de sanções.

É nos ordenamentos jurídicos que não contam com um conjunto ordenador de normas jurídicas que consagrem um regime estatutário de direitos e deveres, nem o seu respetivo regime disciplinar, como nos sistemas anglo-saxónicos, que se faz sentir a necessidade de

³⁵ Sem prejuízo de se reconhecer a forte *politiciade* do juiz administrativo, atento o tipo de matérias que decide, atinentes à execução das mais variadas políticas públicas, interferindo no modo como, em concreto, essa política deve ser executada, designadamente, em face das pronúncias condenatórias (artigos 66.º e segs e 72.º e segs, do CPTA).

³⁶ Neste sentido, WLADIMIR BRITO, “O Poder Judicial”, *Boletim da Faculdade de Direito*, Vol. LXXX, Universidade de Coimbra, Coimbra, 2004, pp. 254-256. Ao defender a natureza política do Poder Judicial, afirma o seu controlo sócio-político como órgão de soberania através do órgão de autogoverno, o qual “protege e assegura a independência dos Juízes e a actividade jurisdicional e, com ela, os Tribunais, do impacto da natural e legítima acção política – de controlo e de crítica – directa e imediata sobre o Poder Judicial, servindo-lhes de escudo transparente”, *op. cit.*, pp. 258-259.

aprovação de normas éticas, pelas quais se paute a atuação funcional e pessoal do juiz, no contexto de uma responsabilidade difusa e de natureza mais informal.

Assim, é nos sistemas que não contam com a *hard* responsabilização do juiz, assente no seu respetivo regime estatutário, incluindo o disciplinar, que existem códigos de conduta, enquanto forma para uma *soft* responsabilização do juiz.

Por isso, nestes casos, a regulação ocorre num quadro que se situa, tendencialmente, apenas no plano das *orientações* ou das *recomendações* de conduta, sem a necessária força jurídica para a imputação de um qualquer ilícito disciplinar.

Mesmo nos casos em que assim não ocorre e existe responsabilidade disciplinar, o respetivo regime caracteriza-se pela vaguidade das suas normas na tipificação das condutas prescritas ou proibidas e dos respetivos deveres³⁷.

Tal diferenciação, embora seja hoje mais atenuada por força da aproximação recíproca dos vários sistemas de direito, ainda persiste, devendo conduzir ao esforço de compreensão das respetivas realidades subjacentes, sob o espírito de que qualquer “moda do estrangeiro” não pode ser acriticamente importada.

Neste sentido, a imputação ao juiz de qualquer falta ético-deontológica ou mesmo de um verdadeiro ilícito disciplinar nos sistemas anglo-saxónicos europeu e americano, materializada na aprovação de códigos deontológicos ou de conduta, destinando-se a servir à criação de uma base para a responsabilização do juiz, não deixa de ser muito mais discreta quando comparada com a responsabilização disciplinar já vigente em muitos ordenamentos europeus continentais, como o português.

Naqueles casos a aprovação de Códigos de Conduta visou instituir a primeira via de responsabilização do juiz³⁸, por, até esse momento, nenhuma outra existir, o que não é comparável ao regime instituído em sistemas em que o poder judicial se encontra atribuído a juízes de carreira, sob um regime estatutário que contempla a tipificação de um conjunto expressivo de deveres profissionais e a previsão de um denso regime disciplinar.

O que acarreta serem substancialmente diferentes as razões que levaram à criação de Códigos de Conduta dos juízes nos sistemas de direito anglo-saxónico, em que o poder judicial não pertence a juízes de carreira, por nestes, tal instrumento constituir a primeira e única via de responsabilização do juiz.

³⁷ ANTOINE GARAPON, refere-se à dificuldade do jurista francês “em compreender os famosos códigos de boa conduta anglo-saxónicos”, considerando as regras tão imprecisas, geradoras de desconfiança, “*O Guardador de Promessas*”, Instituto Piaget, pp. 268.

³⁸ Sendo parcas as possibilidades de controlo e de responsabilização do juiz, uma delas era a manipulação do mecanismo processual de distribuição dos processos pela autoridade judicial competente, geralmente pelo presidente do tribunal, o que, entre nós, seria todo inadmissível à luz dos artigos 203.º e seguintes do CPC e 26.º do CPTA, *vide* PAULO RANGEL, *op. cit.*, pp. 76.

Já nos sistemas de direito europeu continental, maioritariamente, não existem Códigos de Conduta, reservando-se a tipificação das condutas prescritas e das condutas proibidas e do seu respetivo sancionamento para o regime estatutário do juiz.

Sob a referência de que “o exercício da magistratura é socialmente considerado como uma profissão de alto prestígio e é visto pelo conjunto das restantes profissões jurídicas como o corolário de uma «brilhante carreira jurídica»”,³⁹ o respetivo estatuto tem de acompanhar as respetivas exigências colocadas à função judicial⁴⁰, com ou sem a aprovação de um código de conduta.

Pelo que, sem que, até ao momento, tenha sido aprovado, em Portugal, qualquer código de conduta aplicável aos juízes da magistratura judicial e da Jurisdição Administrativa e Fiscal, não deixam os mesmos de estar submetidos a um conjunto de normas éticas da função, imanentes e conaturais ao seu exercício, de observância espontânea e voluntária.

Tal opção tem sido seguida na maioria dos demais sistemas judiciais europeus continentais, não obstante alguns contarem com instrumentos emanados das próprias associações de juízes, como em Itália (*Código Ético dos Magistrados*), Espanha (*Carta de Direitos dos Cidadãos Perante a Justiça*), Inglaterra (*Guia para a Conduta Judicial*) e, entre nós, o *Compromisso Ético dos Juízes Portugueses – Princípios para a Qualidade e Responsabilidade*⁴¹, aprovado pela Associação Sindical dos Juízes Portugueses.

Por isso, importa realçar que a aprovação de códigos de conduta dos juízes tem por base realidades de estruturação do poder judicial muito diferentes.

5. A distinção entre normas jurídicas e normas éticas

Não sendo nosso propósito perscrutar o regime disciplinar aplicável aos juízes, interessa a dimensão da fronteira entre o que se situa no plano disciplinar e no plano deontológico, entre o que são *normas jurídicas* e são *normas éticas*⁴² e as possibilidades que se oferecem para a sua respetiva regulação.

O conteúdo prescritivo do artigo 215.º, n.º 1 da CRP releva determinantemente para a questão de saber da possibilidade, constitucionalmente conferida ou não, de prever fora do quadro do Estatuto dos Magistrados Judiciais, um conjunto de deveres do juiz, ou melhor, de estabelecer

³⁹ LUÍS MARIA DÍES-PICAZO, “Notas de Derecho Comparado sobre la Independencia Judicial”, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 35, 1992, apud PAULO RANGEL, *op. cit.*, pp. 62.

⁴⁰ A recente alteração introduzida ao EMJ, pela Lei n.º 67/2019, de 27 de agosto, depois de um longo processo de análise e discussão que perpassou várias legislaturas, procedeu ao alargamento substancial dos deveres e incompatibilidades dos juízes, previstos na Secção I, do Capítulo II, nos artigos 6.º-C a 8.º-A, mas também, nas disposições gerais, nos artigos 6.º-A e 6.º-B.

⁴¹ Aprovado em 2008, in <http://www.asjp.pt/wp-content/uploads/2010/04/1-Vers%C3%A3o-em-portugu%C3%AAs-COMPROMISSO-%C3%89TICO-DOS-JU%C3%8DZES-PORTUGUESES.pdf>.

⁴² Incluindo “a «ética» no conceito de «norma», tal como este é definido pelas ciências sociais” ou como regras do comportamento humano, JEROME H. BARKOW, “Regras de Conduta e Conduta da Evolução”, *Fundamentos Naturais da Ética*, Direção JEAN-PIERRE CHANGEUX, Instituto Piaget, pp. 84.

num Código Deontológico, sob essa ou outra designação, normas jurídicas que consagrem deveres para o juiz.

Para a análise do problema releva a distinção que tem de ser introduzida entre *normas jurídicas*, por definição, produtoras de efeitos jurídicos, e *normas éticas*, por natureza, sem a aptidão para a produção desses efeitos.

As confusões por vezes cometidas decorrem da inexistência, não apenas entre nós, mas nos demais sistemas democráticos, de uma teoria agregadora e coerente da responsabilidade do juiz⁴³.

Tanto mais por se aceitar, em geral, que a consagração de um regime de responsabilidade poder ser limitativo da independência, mesmo para os que entendem que a maior independência judiciária constitui uma exigência de maior responsabilização⁴⁴.

A matéria da ética ou moral do juiz prende-se diretamente com o foro da deontologia profissional do juiz, a qual tendo grandes afinidades com a disciplina, com a mesma não se confunde.

A *deontologia* pode ser entendida como o “código dos deveres”⁴⁵ ou “ciência dos deveres”⁴⁶ éticos ou morais no exercício de uma dada profissão ou função, ou seja, a concretização dos valores num plano específico que é o da moral.

Trata-se de um exercício de identificação das condutas *boas* e *máis*, como é próprio das normas morais, motivo pelo qual a deontologia é uma ética concretizada ou aplicada no específico domínio do exercício funcional, traduzindo o seu respetivo conjunto de valores morais ou éticos.

A compilação do núcleo essencial desses valores, traduzidos em *máximas de comportamento*, justifica o aparecimento dos códigos deontológicos ou de conduta.

Assim, a deontologia, por se situar no plano da moral e da ética de uma dada função ou profissão, consagra modelos *ideais* de atuação, livre de qualquer má conduta.

O que implica que as normas da deontologia, sendo máximas éticas ou morais, se situem no plano, não dos comportamentos exigíveis, mas dos comportamentos *desejáveis* ou que se *idealizam*.

⁴³ Sem prejuízo dos inúmeros textos sobre os vários aspectos parcelares em que se decompõe a responsabilidade do juiz, incapazes de servir à finalidade de teorização global da responsabilidade judicial.

⁴⁴ JOHN MERRYMAN, “Judicial Responsibility in The United States”, in *L’Educazione Giuridica*, vol. III, Perugia, 1978.

⁴⁵ ÁLVARO REIS FIGUEIRA, “Ser, dever ser e parecer. Notas sobre a deontologia dos juízes: da disciplina ao aparecimento de códigos de conduta”, *Ética e Deontologia Judiciária. Coletânea de Textos*, Tomo II, CEJ, pp. 14.

⁴⁶ PHILIPPE ABRAVANEL, “A Deontologia do Juiz”, *Ética e Deontologia Judiciária. Coletânea de Textos*, Tomo II, CEJ, pp. 95.

Tal conduz a que a deontologia, acolhendo o conjunto das máximas de otimização do comportamento dos respetivos titulares, não se situe no plano do direito, isto é, da *regra*, da *norma* ou do *princípio* jurídicos, que podem ser exigidos e cuja inobservância pode ser sancionada.

Assim, traduzindo a deontologia o conjunto dos comportamentos ideais ou desejáveis dos titulares de uma dada função ou profissão, os mesmos apenas são *indicativos* ou *recomendáveis*, servindo de *orientação*, não sendo vinculativos ou imperativos, razão por que não podem ser impostos ou exigidos.

Neste sentido, “A existência de códigos éticos ou de deontologia não garante que os comportamentos recomendados sejam sempre por todos obedecidos.”⁴⁷.

As condutas descritas não integram qualquer *dever jurídico* de acatamento, antes um *dever moral*, pelo que, só nessa medida se pode falar em dever de observância⁴⁸.

Não será, por isso, difícil aceitar que o que pertence ao foro da moral ou da ética não se pode impor “por decreto”, por estar fora do mundo do direito.

Como lapidarmente afirma CHAÏM PERELMAN, “É claro que o direito não é a moral; (...) quando se prevê uma escolha moral, têm que se apresentar razões suficientemente persuasivas para serem admitidas pelo auditório universal.”⁴⁹.

Essa a razão porque as normas deontológicas não integram o elenco dos deveres e obrigações previstas no regime estatutário dos juízes, antes emanando do elevado sentido ético ou moral individual⁵⁰.

Neste sentido, a deontologia vai *para além* do que se encontra consagrado no respetivo estatuto profissional, constituindo um *plus* em relação ao que se encontra consagrado na lei, num campo em que *manda a vontade* orientada pela ética e moral.

A conceção das normas deontológicas como normas éticas e morais da função, cujo acatamento e respeito é assumidamente *desejável*, mas sem que pertençam ao mundo do

⁴⁷ ÁLVARO REIS FIGUEIRA, *op. cit.*, pp. 15.

⁴⁸ Referindo-se às normas *obrigatórias* e *facultativas*, que “muitas das normas facultativas dizem respeito à conservação da honra, da identidade social e da adesão ao grupo” e associando a ética à “gestão da imagem”, ligada “aos esforços que fazemos para influenciar a percepção que os outros têm de nós” e à *adesão* manifestada pelo comportamento, como forma de comunicar a identidade social ou pertença a uma categoria particular de estatuto, JEROME H. BARKOW, *op. cit.*, pp. 90-92.

⁴⁹ “*Ética e Direito*”, Coleção Direito e Direitos do Homem, n.º 18, Instituto Piaget, 2002, p. 8.

⁵⁰ No sentido de o comportamento ético estar “ligado a uma motivação específica, a da «superação de si mesmo»” e, por isso, como uma *necessidade do homem* e da representação global da sua existência e do ideal por si perseguido, RENÉ SÈVE, “A Ética como Necessidade”, *Fundamentos Naturais da Ética*, Direção JEAN-PIERRE CHANGEUX, Instituto Piaget, pp. 99-101. O que nos remete para a “*Ética*” de ESPINOSA, no seu sentido clássico, mas que se mantém para além da Antiguidade, como *conhecimento do bem* e na distinção do *bem* e do *mal*, que nos pode motivar a agir moralmente e a alcançar uma melhor vida.

direito⁵¹, não produzindo quaisquer efeitos jurídicos, não sendo, por isso, exigíveis, implica que o seu desrespeito não pode produzir qualquer tipo de sancionamento jurídico.

Por conseguinte, situando-se a deontologia no plano do ideal e do que é desejável e não no plano do que constitui um dever e é exigível, a sua força não vai além da *recomendação* ou de servir de *orientação* de conduta, determinando que o desrespeito da máxima moral e ética profissional, como constitui a deontologia, não pode constituir um *ilícito*, mas apenas uma *falta*, sem consequências jurídicas.

Será, por isso, um equívoco associar e, por isso, conferir o mesmo tratamento às *normas éticas* e *morais*, próprias do foro da *deontologia*, do domínio do bem e do mal e que identificam as condutas desejáveis e ideais e os comportamentos indesejáveis, de uma dada função ou profissão, como se tais normas fossem *normas jurídicas*, por apenas estas consagrarem *deveres jurídicos*, cuja violação integra um ilícito (civil, criminal ou disciplinar), passível de ser sancionado.

A única censura que o desrespeito da norma moral ou ética consente é o do juízo da *falta de ética* ou da *moral*, a formular por uma entidade⁵² a quem se encarregue essa particular missão ou, difusamente, a qualquer cidadão, mas sem produzir qualquer consequência jurídica para o seu autor, designadamente, para efeitos disciplinares.

O projeto apresentado pelo CSM prevê a criação de um *Conselho de Ética*⁵³, com natureza exclusivamente consultiva, com a competência para emitir pareceres sobre a compatibilidade de determinados comportamentos dos juízes com o Código de Conduta e para formular *opiniões* ou *recomendações* sobre questões relacionadas com a aplicação do Código de Conduta ou a sua atualização, o que se harmoniza com a natureza conferida às normas éticas ou morais da função, de servirem de *orientação* de conduta.

Assim, considerando a multiplicidade de situações que podem ser enquadradas na matéria da deontologia própria da função judicial e a pertinência da existência de um *padrão comum*⁵⁴ de atuação dos juízes, que assegure, tanto quanto possível, a uniformidade das suas condutas pessoais com reflexo sobre a função, para além do que já se encontra previsto nas respetivas normas estatutárias, vê-se como pertinente a criação de um órgão consultivo, com tal finalidade, na égide dos Conselhos Superiores.

Será essa uma via de assegurar a maior efetividade da ética judicial, realçando quer a sua natureza meramente recomendativa, quer o seu respetivo acatamento voluntário.

⁵¹ Veja-se “*Direito e Moral*”, JÜRGEN HABERMAS, Instituto Piaget.

⁵² Muitas instituições, de variados setores, de natureza pública e privada, com e sem fins lucrativos, integram nas suas estruturas orgânicas, sob diversas designações, um Conselho/Comissão/Comité de Ética, com a missão de apreciar e de se pronunciar, a pedido ou não do interessado, a conduta dos que estão nela integrados, cujos pareceres, não sendo vinculativos, têm a aptidão de influenciar o sentido da sua atuação. Por isso, já não é só *toda a atividade pública* que está hoje a ser questionada nos seus aspectos éticos.

⁵³ Encontram-se vantagens da sua criação, ao invés de ser por regulamento, pela lei.

⁵⁴ No sentido de a ética se manifestar em *bases* ou *elementos comuns*, RENÉ SÈVE, *op. cit.*, pp. 99.

Tanto mais que, a ser de outro modo, não se instituiria um órgão com competência para emitir parecer ou se pronunciar, a título de juízo opinativo ou mera orientação ou recomendação, mas com competência em matéria disciplinar.

O que significa que o acompanhamento da observância do Código de Conduta não tem por finalidade a identificação de condutas para efeitos disciplinares, nem para o seu respetivo sancionamento, antes criar as condições para que a ética judiciária se *efetive* e se *realize* no panorama judiciário.

Salvo no tocante às *obrigações declarativas*, com o sentido e alcance que *infra* se delineará, cuja obrigação e respetivo regime de incumprimento é, pela primeira vez, consagrado na lei e, por isso, é de fonte legal, não pode deixar de ser esta a opção do Código de Conduta a aprovar, ao enunciar o conjunto dos princípios éticos do juiz.

Se assim não for e se o Código de Conduta pretender consagrar novos deveres jurídicos e lhes associar qualquer sanção pela sua inobservância, estar-se-á a incorrer na violação da Constituição e da lei.

Apenas as normas jurídicas são produtoras de efeitos jurídicos e, entre estas, só as que consagrem deveres jurídicos relativos a uma conduta prescrita ou proibida, prevendo uma sanção para o seu incumprimento, é que legitimam a responsabilização do seu autor e a aplicação de uma sanção, e não o desrespeito de qualquer norma do foro da deontologia profissional.

Donde, apenas no plano dos deveres jurídicos, por estar em causa o padrão de conduta que é exigível, tal desrespeito poder ser gerador da aplicação de sanções, através dos mecanismos da responsabilidade disciplinar.

O que funda a necessária distinção entre *deontologia* e *disciplina*, por cada uma se situar em planos diferenciados de modelos de comportamento do juiz:

- (i) no foro da deontologia a conduta situa-se no plano da ética da profissão, não é exigível, senão no plano da moral, sendo meramente desejável ou recomendável e, por isso, o seu desrespeito não é sancionável;
- (ii) no plano da disciplina a conduta situa-se no plano dos deveres da profissão, por ser prescrita ou se encontrar proibida, é exigível no plano do direito e, consequentemente, o seu incumprimento é sancionável.

Essa a diferença entre o cometimento de uma *falta ética* e a prática de um *ilícito disciplinar*.

O que acarreta que esteja vedado sancionar a violação de normas éticas ou morais, próprias do específico foro da deontologia profissional, como se da violação de deveres jurídicos, previstos em normas jurídicas, se tratasse, pois, uma coisa são as *faltas* decorrentes da violação de normas éticas ou morais e outra coisa são as *infrações* decorrentes da violação de normas jurídicas.

No primeiro caso situamo-nos no plano da *deontologia*, no segundo caso no plano da *disciplina*.

Este o motivo porque a responsabilização disciplinar do juiz deva ser tida como uma forma forte ou *hard* de responsabilização pessoal do juiz, ao passo que o cometimento da falta ética constitui uma forma fraca ou *soft* de imputação pessoal, não obstante a submissão a um código de ética profissional se situar num plano *mais alargado* de imputação das condutas desejavelmente a adotar pelo juiz e que vai *para além* dos deveres jurídico-funcionais a que se encontra sujeito.

Neste sentido, a deontologia, enquanto conjunto de máximas da moral ou da ética da função, aspira a que o juiz não seja apenas um homem, mas, ilustradamente, um “anjo” ou um “santo”, elevando-se no mais alto patamar de exigência moral e ética.

Porém, porque o juiz não perde a sua condição humana, não poderá ser sancionado quando não acatar os padrões decorrentes das normas da ética e moral da função, mas apenas quando violar os deveres jurídicos a que se encontra sujeito, como tal consagrados no seu respetivo estatuto profissional, nos termos da Constituição e da lei.

A conduta ética ou moral constitui, por isso, uma mera aspiração, não se exige, enquanto a conduta prevista na disciplina, por invocar normas prescritivas e proibitivas e deveres positivos e negativos, mediante previsão de condutas que têm de ser adotadas e de condutas que não podem ser praticadas, é passível de ser sancionada.

É, por isso, possível compreender que as normas éticas ou morais não se colocam no plano do direito, por a norma ética ou da moral não ser uma norma jurídica.

O problema coloca-se quando o código deontológico for mais longe na sua previsão e, para além da identificação das condutas boas e más, passa também, através da emanação de normas gerais e abstratas, a *prescrever* as condutas boas e a *proibir* as condutas más e a associar algum tipo de *sanção* para o seu respetivo desrespeito.

Nesse caso, as normas que convocam valorações ou princípios éticos ou morais deixam de pertencer ao estrito plano da moral ou da ética da função, como é próprio da deontologia profissional e passam a assumir a natureza de normas jurídicas, no plano dos deveres e da disciplina profissional.

O que implica que a norma ética deixa de constituir uma mera orientação ou recomendação, antes consagrando um dever, sendo, por isso, exigível e, como tal, uma norma jurídica, não obstante imbuída de valorações do foro ético ou moral da função.

Em suma, a deontologia profissional do juiz, enquanto conjunto de normas éticas ou morais de quem exerce a função judicial, distingue-se da sua responsabilidade criminal, civil e disciplinar, pois embora todas as dimensões da responsabilidade visem a imputação de certos comportamentos ou condutas ao juiz, por ação ou por omissão, o desrespeito das normas

éticas ou morais não tem por consequência a prática de um ilícito, por o plano da moral se situar no plano do *bem/mal* e não no plano da ilicitude.

6. A ética e moral do juiz: um Código de Conduta para os juízes

O que seja a ética e a moral do juiz não é, nem deve ser configurado como algo inatingível ou inacessível.

Não correspondendo a ética e a moral que integram a deontologia profissional do juiz ao conjunto dos deveres jurídico-funcionais do juiz, indo *para além* do que consagra o seu regime estatutário, por isso, num plano de *maior exigência*, que *transcende* o plano do direito, não deixa de assumir a essencialidade de contribuir para a autoridade, confiança e dignidade da ordem judicial e, com isso, para a garantia do respeito dos princípios fundamentais que enformam o poder judicial.

“É justamente desta dialéctica do juiz enquanto homem, do julgador permanentemente julgado pela comunidade de que faz parte, que emergem os tais valores éticos e os tais deveres deontológicos”⁵⁵.

A justiça para ser acatada, respeitada e prestigiada carece que os titulares do poder judicial não se limitem a respeitar o conjunto dos deveres funcionais a que se encontram sujeitos, já de si muito vastos, mas também, ainda que sejam respeitados um conjunto de valores ou máximas de ética da função, eles próprios *valores da sociedade*, em evolução⁵⁶.

Como muito poucas outras funções, a justiça empresta grande valor não apenas ao respeito das regras e dos princípios, mas à *aparência* desse acatamento.

Neste sentido, pode afirmar-se que “nenhum outro poder do Estado é tão sensível à sua própria imagem como o poder judicial, por isso que, para nenhum outro, a «imagem exterior» – por exemplo, de independência, de imparcialidade, de isenção – influi tão decisivamente na sua prestação ou desempenho.”⁵⁷.

Por isso, a própria aparência constitui um *valor intrínseco* ao exercício da função judicial e uma *condição* para a garantia da ordem e paz social, contribuindo decisivamente, para a sua autoridade e prestígio, seja na sua vertente institucional, representada pelos Tribunais, seja na consideração individual dos seus respectivos titulares.

Tendo o Plenário do Conselho Superior do Ministério Público aprovado, em 10 de março de 2020, o «Regulamento sobre a Declaração de Rendimentos, Património, Interesses,

⁵⁵ J. F. MOREIRA DAS NEVES e RUI SILVA REIS, “Do Dever de Reserva dos Juízes – Breves Considerações”, *Julgars*, n.º 7, janeiro-abril 2009, pp. 80.

⁵⁶ JULIE ALLARD e ANTOINE GARAPON destacam os novos papéis conferidos ao juiz num tempo de mudanças da sociedade e de globalização, “Os Juízes na Mundialização”, Instituto Piaget.

⁵⁷ PAULO RANGEL, *op. cit.*, pp. 159-160.

Incompatibilidades e Impedimentos dos Magistrados do Ministério Público»⁵⁸, o Plenário Geral do Tribunal de Contas, em 20 de maio de 2020, aprovado o «Código de Conduta dos Juízes Conselheiros do Tribunal de Contas»⁵⁹ e o Plenário do CSM, aprovado em 23 de junho de 2020, um «Projeto de Código de Conduta»⁶⁰, tendo como destinatários os juízes da magistratura judicial, é expectável que também o CSTAF venha a aprovar um instrumento que vise dar cumprimento ao disposto no Regime do Exercício de Funções por Titulares de Cargos Políticos e Altos Cargos Públicos (REFCPP).

Sob a designação ou não de Código de Conduta e sob a forma jurídica de regulamento administrativo ou de mera recomendação, oferecem-se aos respetivos Conselhos Superiores várias opções quanto aos termos de regulação das matérias abrangidas pelo REFCPP.

Nesta dilucidação, é necessário traçar a delimitação aplicativa do REFCPP:

- (i) aos juízes, quanto a saber sobre que matérias são consagradas obrigações e
- (ii) aos Conselhos Superiores, no tocante ao âmbito do poder de regulação que lhes compete.

Quanto aos juízes, os mesmos não integrando o elenco do artigo 2.º, respeitante aos titulares de “cargos políticos”, nem do artigo 3.º, quanto aos titulares de “altos cargos públicos”, ficam abrangidos pelo âmbito subjetivo do REFCPP como um *tertium genus*, especificamente para as obrigações declarativas, segundo os artigos 4.º⁶¹ e 5.º⁶².

Por sua vez, o que consistam as “obrigações declarativas” a que ficam sujeitos, previstas nos artigos 4.º e 5.º, integra o *Capítulo III* do REFCPP, abrangendo toda a matéria prevista nos artigos 13.º a 21.º, neles se prevendo, respetivamente, a obrigação de apresentação de declaração única de rendimentos, património, interesses, incompatibilidades e impedimentos, assim como a atualização da declaração, o registo de interesses, o regime conferido às ofertas institucionais e hospitalidades, o regime do acesso e publicidade da declaração única, a matéria do incumprimento das obrigações declarativas, o Código de Conduta, a fiscalização e o dever de colaboração.

Significa que, submetidos às obrigações declarativas, nos termos o artigo 5.º, n.º 1 do REFCPP, os juízes estão *legalmente* vinculados a dar cumprimento a tal *conjunto* de prescrições normativas, sendo um equívoco pensar que tais obrigações se reconduzem à estrita matéria da obrigação da apresentação da declaração única ou da sua atualização.

No entanto, *não são* aplicáveis aos juízes as normas que integram o *Capítulo II* do REFCPP, sob os artigos 6.º a 12.º.

⁵⁸ Regulamento n.º 805/2020, publicado no Diário da República, 2.ª Série, n.º 187, de 24 de setembro.

⁵⁹ In https://www.tcontas.pt/pt-pt/Transparencia/codigo-conduta-juizes/Documents/codigo_conduta_juizes.pdf.

⁶⁰ <https://www.csm.org.pt/wp-content/uploads/2020/07/DELIBERA%C3%87%C3%95ES-TOMADAS-NO-PLEN%C3%81RIO-DE-23-06-2020.pdf>.

⁶¹ Aplicável aos Juízes do Tribunal Constitucional e do Tribunal de Contas, Provedor de Justiça e membros dos Conselhos Superiores.

⁶² Aplicável aos magistrados judiciais e magistrados do Ministério Público.

No que concerne aos *Conselhos Superiores*, são-lhes atribuídas competências para: (a.) a análise, fiscalização e aplicação do respetivo regime sancionatório, nos termos do EMJ, em relação às declarações prestadas pelos juízes, sob o regime das obrigações declarativas, nos termos do disposto no artigo 5.º, n.º 2 do REFCPP e (b.) aprovar o Código de Conduta para desenvolvimento, entre outras, das matérias relativas a ofertas institucionais e hospitalidades, nos termos do artigo 19.º, n.os 1 e 3 do REFCPP.

Como expressamente previsto nos n.os 3, 4 e 5 do artigo 19.º do REFCPP, a competência conferida aos Conselhos Superiores para concretizar nos Códigos de Conduta o respetivo regime, adaptado à natureza de cada entidade, é exercida *no respeito* pelos estatutos dos magistrados, não podendo nenhuma disposição do código de conduta *restringir* as normas constitucionais e *derrogar* as normas legais atinentes aos estatutos próprios dos titulares de cargos públicos ou equiparados ou *condicionar* as condições de exercício do respetivo cargo ou função.

Ressalva-se a matéria das ofertas e hospitalidades, prevista no artigo 16.º do REFCPP, que é diretamente aplicável às entidades abrangidas pela lei (artigo 19.º, n.º 4).

Tal regime, assim delineado, acarreta que, para além do que se encontra consagrado na Constituição e no EMJ, os juízes estão vinculados ao regime previsto no Capítulo III do REFCPP, respeitante às obrigações declarativas, dispondo os Conselhos Superiores das legais competências para assegurar o cumprimento e o sancionamento pelo incumprimento dessas obrigações, assim como da aprovação do Código de Conduta.

Porém, em face do disposto no artigo 215.º, n.º 1 da CRP, não poderão os Conselhos Superiores servir-se da aprovação do Código de Conduta para, no exercício da *função administrativa*, prever, em norma geral e abstrata, certos comportamentos, mais ou menos concretizados, nem sujeitar os juízes a sanções, num alargamento da sua responsabilidade disciplinar, indo para além do EMJ ou do REFCPP, por a matéria do código de conduta se limitar ao exclusivo domínio da ética da função judicial e do respetivo cometimento de faltas éticas ou deontológicas, e não no plano da responsabilidade disciplinar, própria do regime estatutário⁶³.

Como antes assumido, será um equívoco associar a norma deontológica, própria da ética ou da moral da função, à norma jurídica, confundindo as dimensões da imputação do ilícito disciplinar com a mera falta deontológica.

Assim deve ser entendido, por à tipificação de certas condutas prescritas como devidas ou como proibidas, se poder associar uma sanção disciplinar pelo seu incumprimento, mas na exclusiva esfera da responsabilidade disciplinar.

Podendo entender-se que à elaboração do Código de Conduta perpassa a intencionalidade, mais ou menos velada, do alargamento do regime dos deveres e obrigações do juiz e, consequentemente, de uma alteração do seu regime estatutário, quer no respeitante aos

⁶³ J. J. GOMES CANOTILHO, “O autogoverno das magistraturas como questão politicamente incorrecta”, in *Ab Unum ad Omnes – Nos Setenta e Cinco Anos da Coimbra Editora*, Coimbra, 1997.

deveres e incompatibilidades, quer no respeitante ao regime disciplinar, num acolhimento de máximas éticas e da moral nas respetivas normas dos deveres e obrigações, o que de *per si*, não enfrenta qualquer obstáculo, no específico caso da função judicial esbarra com a impossibilidade decorrente do disposto no artigo 215.º, n.º 1 da CRP, de os juízes se regerem por *um só estatuto* e de o mesmo ter de revestir a forma legal.

O regime constitucional não confere a habilitação aos Conselhos Superiores, nem mesmo ao legislador ordinário, de regular as matérias que integram o regime estatutário dos juízes em instrumentos dispersos, por prever *um só estatuto* e, nem ainda, que possa adotar qualquer forma, por ter de adotar a forma *legal*, ou seja, constituir um ato normativo (artigo 112.º da CRP), da competência da Assembleia da República [artigos 164.º, m] ou 165.º, n.º 1, p, da CRP]. Por isso, nem a Constituição, nem a lei, conferem a competência aos Conselhos Superiores para regular, seja por que forma for, a matéria estatutária dos juízes.

Neste sentido, qualquer regulação que venha a existir por parte dos Conselhos Superiores deverá revestir a natureza jurídica de mera *Recomendação*, sem força vinculativa, de forma a se conformar com a Constituição e com a lei, que estabelecem que os juízes se regem por um só estatuto e que a matéria estatutária do poder judicial, que integra a consagração de deveres e obrigações e o seu respetivo regime sancionatório, é do foro legislativo, da competência da Assembleia da República.

Não obstante o CSM ser um órgão constitucional (artigo 218.º da CRP), não dispõe de competência legislativa, carecendo da competência legal para regular sobre a matéria estatutária dos juízes, ainda que sob a forma de *regulamento administrativo*, como é próprio do exercício da *função administrativa*.

Por isso, não poderão os Conselhos Superiores aprovar qualquer instrumento que vise produzir efeitos jurídicos na matéria que integra o núcleo dos deveres e obrigações dos juízes, nem do seu respetivo sancionamento, por essa matéria ao respeitar ao seu respetivo regime estatutário, não só ser da competência da Assembleia da República, no exercício da função legislativa, como ter de constar da lei que aprova o respetivo estatuto dos juízes.

Por conseguinte, o que cabe aos Conselhos Superiores, é a aprovação, não de normas administrativas, por definição, produtoras de efeitos jurídicos externos (artigo 135.º do CPA) em matéria de deveres e obrigações estatutárias, mas sim de orientações ou recomendações em matéria da deontologia da função judicial, do foro da ética profissional.

O que constituam os deveres e obrigações dos juízes e o seu respetivo regime disciplinar, integrando o estatuto dos juízes, é matéria de *reserva de lei*, pelo que não pode ser regulada, sob qualquer denominação, através de regulamento administrativo.

Assim, considerando a noção legal de regulamento administrativo (artigo 135.º do CPA), como normas jurídicas gerais e abstratas que, no exercício de poderes jurídico-administrativos, visem produzir efeitos jurídicos externos, não só não pode ser aprovado um regulamento que incida sobre o regime estatutário dos juízes (deveres e obrigações), por este ter de revestir a forma de lei, como não pode ser aprovado um regulamento que preveja normas deontológicas

da função (ética profissional), sob a designação de código de conduta ou qualquer outra, por as normas éticas, por natureza, não terem a aptidão de produzir efeitos jurídicos.

Neste sentido, reafirma-se não se poder assimilar normas deontológicas, do foro da ética profissional, com as normas jurídicas, do foro dos deveres e da disciplina, sob pena de os Conselhos Superiores exercerem a sua competência regulamentar, não só em matéria excluída da sua competência, por integrar o regime estatutário dos juízes, como em falta de forma legal.

É a própria Constituição ao estabelecer que o regime estatutário dos juízes é da competência da Assembleia da República e ao consagrar que os juízes se regem por um só estatuto, que veda certo tipo de iniciativas.

Impõe a Constituição que as normas estatutárias, como as que respeitam aos deveres e obrigações do juiz e ao regime disciplinar, constem de um único estatuto e sejam aprovadas pela Assembleia da República, concede aos Conselhos Superiores, enquanto órgãos de gestão e de disciplina dos juízes, as seguintes opções:

- (i) solicitar à Assembleia da República, diretamente ou através do Ministério da Justiça, a iniciativa legislativa de alteração do EMJ, de forma a alterar o regime dos deveres e incompatibilidades dos juízes e do seu respetivo regime disciplinar, procedendo ao seu alargamento, prevendo mais deveres e obrigações, ou
- (ii) adotar um Código de Conduta dos juízes, no exercício da sua competência administrativa, com a natureza de mera Recomendação, nele enunciando as máximas da ética profissional do juiz, tipificando as condutas desejavelmente a adotar e a não adotar, cujo desrespeito constitui uma mera falta ética ou deontológica, sem quaisquer repercussões disciplinares.

Se assim não for, se nenhuma destas opções for prosseguida e a iniciativa dos Conselhos Superiores adotar forma ou conteúdo diferente, estaremos perante um regulamento administrativo não apenas ilegal, mas inconstitucional.

Illegal, com o duplo fundamento:

- (a.) de ser emanado por quem não dispõe da competência legal, incorrendo não apenas no vício de incompetência relativa, por incompetência do órgão, mas de incompetência absoluta, por falta de atribuições e, por isso, enfermado de nulidade, nos termos do disposto no artigo 161.º, n.os 1 e 2, a) e b) do CPA e
- (b.) por falta de forma, ao emanar um regulamento administrativo em matéria que tem de revestir a forma de lei.

Inconstitucional, por violação do disposto no artigo 215.º, n.º 1 da CRP, ao prever num regulamento administrativo matéria de deveres e obrigações e seu regime disciplinar, que integra o regime estatutário dos juízes.

Considerando a recente revisão do EMJ, ocorrida em 2019, que operou o alargamento dos deveres e obrigações do juiz, a melhor opção no atual contexto será a enunciada em *(ii)*, de aprovar um *Código de Conduta dos Juízes*, sob a natureza jurídica de *Recomendação*, que sirva de padrão orientador da conduta desejavelmente a adotar pelos juízes, de cumprimento espontâneo e voluntário, decorrente da elevada ética profissional que preside aos titulares do poder judicial e cuja inobservância origina o cometimento de uma falta ética, do foro da deontologia profissional e não do regime do ilícito disciplinar.

Mediante um quadro legal que consagra amplamente os deveres e obrigações dos juízes, que assegura a sua responsabilização pessoal, a título de responsabilidade criminal, civil e disciplinar, está o ordenamento suficientemente apetrechado dos mecanismos legais que assegurem a sua condenação por má conduta profissional, seja no estrito exercício da função, seja no foro privado, mas com repercussões externas para a classe da magistratura e para a credibilidade, prestígio e confiança no poder judicial.

Apenas resta explicitar as condutas a adotar e a não adotar pelos juízes no específico domínio da deontologia profissional, por essas, sendo do plano na ética e da moral da função, se assumirem também relevantes para o funcionamento e credibilização da justiça e para a imagem que os cidadãos projetam do poder judicial e dos seus titulares.

Neste sentido, existem vantagens na aprovação de um código de conduta dos juízes, como forma de revelar, não só *aos próprios*, como *aos cidadãos* em geral, as suas respetivas máximas de conduta pessoal e profissional, reconhecendo que “Não é de modo nenhum indiferente que se defina a justiça, o bem, a virtude, a realidade, desta ou daquela maneira, pois, com isso, determina-se o sentido atribuído a valores reconhecidos, aceites, a instrumentos muito úteis na acção que constituem verdadeiras forças sociais.”⁶⁴.

Aceitar a determinação do sentido da ação, do que se valoriza e do que se rejeita, não constitui um ato indiferente, antes implica conferir uma certa *significação*, permitindo ao código de conduta dos juízes servir a finalidade de reconhecer o *acordo* acerca dos valores próprios da função e, por isso, a sua respetiva *aceitação*, numa manifestação em prol da elevação do prestígio, autoridade e dignidade da ordem judicial.

Constituirá esta também uma via para a afirmação que a matéria respeitante ao estatuto do juiz é de reserva constitucional e que o juiz seja definitivamente assumido e se assuma, como titular de um órgão de soberania.

Será ainda uma oportunidade para dar o golpe final na conceção do juiz-funcionário, oriunda da desconfiança herdada da Revolução Francesa e da influência de Montesquieu, que conduziram à “secundarização do Poder Judicial”⁶⁵, reforçando a autoridade social e política dos juízes e a confiança geral no poder judicial.

Ao princípio da *polaridade individual* do poder judicial de que fala GOMES CANOTILHO, de acordo com o qual cada juiz é visto como o titular de um órgão de soberania, independente de

⁶⁴ CHAÏM PERELMAN, *op. cit.*, pp. 15.

⁶⁵ WLADIMIR BRITO, *op. cit.*, pp. 244.

todos os seus homólogos⁶⁶, alia-se uma espécie de *continuum* do poder judicial, que vê os tribunais, individualmente, todos e cada um⁶⁷, como órgãos de soberania integrados na organização do Estado.

Donde, além da responsabilização pessoal do juiz, existir uma *relação especial de poder*⁶⁸ ou, recorrendo à terminologia alemã, uma *relação de serviço* ou *relação fundamental (Grundverhältnis)*⁶⁹, que o juiz estabelece com o Estado, em que, além das prerrogativas e garantias inerentes ao exercício da função, está sujeito às mais intensas limitações decorrentes dos deveres, incompatibilidades e obrigações, para além da autolimitação ética, própria da deontologia judicial.

Trata-se de conjugar a independência e responsabilidade, num sistema que apela a “*freios e contrapesos*”⁷⁰, que são geradores de sentimentos de confiança e de credibilização do exercício da função judicial, decisivos para a realização da democracia e para uma ética de responsabilidade democrática.

Em suma, por o correto exercício da função judicial não se limitar à obediência à lei, é desejável a aprovação de um *código de conduta ao serviço da ética judicial*, que vise a sua concretização prática⁷¹, mediante a adoção de *máximas de conduta universais*, por isso, *aceites*, que assegurem, simultaneamente, uma conduta eticamente irrepreensível e o exercício de uma cidadania em plenitude⁷².

Em poucas palavras, uma responsabilidade ética do poder judicial perante o Estado de direito democrático.

⁶⁶ “*Direito Constitucional e Teoria da Constituição*”, 4.ª ed., Coimbra, 2000.

⁶⁷ Vide o Acórdão do Tribunal Constitucional, n.º 81/86, Diário da República, I Série, de 22/04/1986, segundo o qual: «Os tribunais não constituem um órgão de soberania “colectivo ou múltiplo”. Não existe um órgão de soberania integrado por todos os tribunais; todos e cada um dos tribunais são órgãos de soberania. (...) os tribunais são um complexo de órgãos de soberania.». Assumindo entendimento diferente, de que “é o conjunto dos Tribunais, enquanto unidades orgânicas do Poder Judicial, que forma esse Poder e que deve ser exclusivamente através dele que os Tribunais devem ser integrados nos órgãos de soberania.”, WLADIMIR BRITO, *op. cit.*, pp. 258.

⁶⁸ Na referência de ROGÉRIO SOARES, “*Direito Administrativo*”, Lições ao Curso Complementar de Ciências Jurídico-Políticas da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, policopiado, Coimbra, 1978 e de VIEIRA DE ANDRADE, “*Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*”, Coimbra, 1983.

⁶⁹ PAULO RANGEL, *op. cit.*, pp. 213.

⁷⁰ A expressão é de NARCISO CUNHA RODRIGUES, “*Independência do Poder Judicial e Modelos de Governo*”, *Independência e Unidade da Judicatura*, Alberto Campinho, Braga, 1994, pp. 28.

⁷¹ Segundo a ideia de que “a ética não se afere na generalidade da norma, mas no seu resultado”, CARLOS MANUEL FERREIRA DA SILVA, “*Processo e Ética*”, *Ética e Deontologia Judiciária*, Coletânea de Textos, CEJ, Tomo II, pp. 39.

⁷² PHILIPPE ABRAVANEL lembra que “o Juiz é um homem e um cidadão (...) não será necessário levar uma vida monacal (...) O Juiz diligente é chamado para comissões de estudos científicos, éticos, sindicais, e nada há a dizer disso, pois que tais actividades são da sua alçada e ninguém conseguiria substituí-lo com vantagem (...) ninguém pensa impedir um Juiz de ensinar uma disciplina de direito”, sob o princípio de que “o Juiz deve, em todas as situações, respeitar a dignidade do seu cargo”, *op. cit.*, pp. 97-101.

C E N T R O
D E ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

2. A inteligência artificial e a justiça. Encontros e desencontros

Ana Isabel Alves da Cunha Morgado Cardoso Peres



DIREÇÃO DE COMARCAS

CENTRO
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

C E N T R O
D E ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

2. A INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL E A JUSTIÇA ENCONTROS E DESENCONTROS

Ana Maria Marques Flórido Pinhol*

- 1. Introdução
- 2. Os encontros da Inteligência Artificial e a Justiça
- 3. Os desencontros da Inteligência Artificial e a Justiça
- 4. Conclusão
- 5. Bibliografia

1. Introdução

O presente trabalho tem por objectivo apresentar uma reflexão sobre o papel das tecnologias nos sistemas de justiça.

Nele serão abordadas as consequências da aplicação da inteligência artificial e do uso de ferramentas de *machine learning* (aprendizado de máquina) na gestão processual (micro e macro) e no acesso dos cidadãos à justiça.

As mudanças estão à vista para magistrados, funcionários e advogados, e o papel do Juiz Presidente na adopção de sistemas de gestão que agilize e simplifique o trabalho a todos os operadores judiciais é de cabal e primordial importância.

E, por último discorrer-se-á sobre o papel do juiz actual *versus* o *juiz - robô*, ciente de que novas tecnologias já foram testadas e validadas em vários países e que a Comissão Europeia lançou um conjunto de guias para ajudar os Estados-membros a criar sistemas autónomos “de confiança”.

2. Os encontros da Inteligência Artificial na Justiça

«Ciência e tecnologia revolucionam as nossas vidas, mas a memória, a tradição e o mito moldam as nossas respostas». Arthur Schlesinger

As mudanças verificadas na maneira como vivemos, trabalhamos e nos relacionamos uns com os outros decorre em boa medida da velocidade e da amplitude dos avanços tecnológicos ocorridos nas mais diferentes áreas do conhecimento.

E é certamente por isso, que começa a tornar-se cada vez mais frequente ouvir dizer-se que o mundo vive, ao dia de hoje, a *Quarta Revolução Industrial*¹ (correntemente também

* Juíza Desembargadora.

¹ Para mais desenvolvimentos sobre a matéria cfr. Klaus Schwab, «A Quarta Revolução Industrial». Disponível em:

designada por Indústria 4.0), que pode definir-se como um conjunto de tecnologias emergentes em si mesmas, mas como a transição em direcção a novos sistemas que foram construídos sobre a infra-estrutura da revolução digital, como esclarece Schwab, no seu livro intitulado "A Quarta Revolução Industrial".

As tecnologias que fazem parte do conjunto da Indústria 4.0 abrangem os universos da nanotecnologia, neurotecnologia, biotecnologia, robótica, inteligência artificial, armazenamento de energia, internet das coisas, veículos autónomos, impressão em 3D e digitalização.

A visão da Indústria 4.0 é a da produtividade, da eficiência nos processos de produção onde pessoas, máquinas, equipamentos, sistemas de logística e componentes em processo comunicam e cooperam entre si directamente.

Tal como o surgimento da escrita (codificação de sinais gráficos que permitem registrar a linguagem falada), ocorrido na Mesopotâmia, por volta de 3000 A.C., que é considerado o marco divisório entre a Pré-História e a História, também a Revolução Tecnológica, iniciada na segunda metade do século XX, à qual assistimos (e da qual fazemos parte), foi o começo de uma era, que gradativamente metamorfosea as instituições que conhecíamos, altera a forma como passamos a interpretar a realidade quotidiana e a tomar as nossas decisões, em suma: “revolucionou” o modo como o Homem interage em sociedade, mas também o torna cada vez mais dependente das máquinas que criou.

As extraordinárias inovações provocadas pela quarta revolução industrial, que no passado pertenciam somente ao mundo da ficção científica estão, a redefinir o que significa ser humano, e por isso é fundamental que o foco e o compromisso estejam concentrados em permanentes discussões éticas e morais.

E é, também por sermos o Homem, os animais sociais que dominaram todas as outras espécies e que conquistaram a Terra graças à capacidade de cooperação, que precisamos de reflectir individual e colectivamente sobre como responder a temas como o uso da Inteligência Artificial e a Computação Cognitiva na área da Justiça.

A Inteligência Artificial² (IA) é (diremos nós) a principal evolução tecnológica que suporta em boa medida os sistemas de análise de voz e de texto, processamento de imagens e de todos os tipos de sistemas de diagnóstico e reconhecimento.

Recentemente a Comissão Europeia publicou em 19 de Fevereiro de 2020, o «*Livro Branco sobre a inteligência artificial*», onde se apresenta, pela primeira vez, a definição de Inteligência

[«https://issuu.com/j00kun/docs/klaus_schwab - a quarta revolu_o_i»](https://issuu.com/j00kun/docs/klaus_schwab - a quarta revolu_o_i) (consultado em 29 de Outubro de 2020)

² O termo “inteligência artificial” foi criado por John McCarthy matemático, pesquisador da área de ciências da computação e co-fundador do Laboratório de Inteligência Artificial do MIT (Massachusetts Institute of Technology).

«De onde saiu o termo inteligência artificial» Disponível em:

[«https://epocanegocios.globo.com/Tecnologia/noticia/2019/03/leia-o-texto-do-convite-que-criou-o-termo-inteligencia-artificial.html»](https://epocanegocios.globo.com/Tecnologia/noticia/2019/03/leia-o-texto-do-convite-que-criou-o-termo-inteligencia-artificial.html) (consultado em 29 de Outubro de 2020).

Artificial (IA), declarando que: «*O conceito de inteligência artificial (IA) aplica-se a sistemas que apresentam um comportamento inteligente, analisando o seu ambiente e tomando medidas — com um determinado nível de autonomia — para atingir objetivos específicos.*

Os sistemas baseados em IA podem ser puramente confinados ao software, atuando no mundo virtual (por exemplo, assistentes de voz, programas de análise de imagens, motores de busca, sistemas de reconhecimento facial e de discurso), ou podem ser integrados em dispositivos físicos (por exemplo, robôs avançados, automóveis autónomos, veículos aéreos não tripulados ou aplicações da Internet das coisas).»³

Esta definição foi objecto de tratamento por parte do Grupo de Peritos de Alto Nível, passando a entender-se que: «*Os sistemas de inteligência artificial (IA) são sistemas de software (e eventualmente também de hardware) concebidos por seres humanos, que, tendo recebido um objetivo complexo, atuam na dimensão física ou digital percecionando o seu ambiente mediante a aquisição de dados, interpretando os dados estruturados ou não estruturados recolhidos, raciocinando sobre o conhecimento ou processando as informações resultantes desses dados e decidindo as melhores ações a adotar para atingir o objetivo estabelecido. Os sistemas de IA podem utilizar regras simbólicas ou aprender um modelo numérico, bem como adaptar o seu comportamento mediante uma análise do modo como o ambiente foi afetado pelas suas ações anteriores.»⁴*

Em termos simplistas pode afirmar-se que a IA é o conjunto de técnicas, métodos, ferramentas e metodologias que nos ajudam a construir sistemas que tomam decisões a partir das regras/dados definidas pelo criador.

A sociedade actual recorre cada vez mais aos sistemas inteligentes, em sectores que vão da saúde, transportes, a defesa, a indústria, etc... à justiça, daí que faça todo o sentido reflectir sobre o seu papel no âmbito do Sistema de Justiça. É o que nos propomos fazer, abordando o tema numa dupla vertente: os sistemas inteligentes como uma mera ferramenta de apoio ao exercício da função de julgar; ou um sistema em que os julgamentos são realizados por robots (juízes-robôs), dotados da mais avançada inteligência artificial, repletos dos mais complexos algoritmos, em que o processo jurídico pode ser encarado como uma comutação em que se insere a informação sobre as provas e a lei e o sistema gera a decisão.

Como se depreende do título que escolhemos para o nosso trabalho, logo se antevê que a relação entre os sistemas inteligentes e o Sistema de Justiça é feita de encontros e de desencontros.

³ Disponível em:

«https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/commission-white-paper-artificial-intelligence-feb2020_pt.pdf» (consultado em 29 de Outubro de 2020).

⁴ «*Livro Branco sobre a inteligência artificial*» Disponível em:

«https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/commission-white-paper-artificial-intelligence-feb2020_pt.pdf» (consultado em 29 de Outubro de 2020).

Ao longo desta reflexão coloca-se-nos recorrentemente uma questão que é saber se os sistemas de inteligência artificial, nomeadamente o "*machine learning*"⁵ podem vir a substituir os juízes no exercício das suas funções jurisdicionais.

À primeira vista, poderíamos ser tentados a responder pela afirmativa, pois bastaria que se inserisse no computador os elementos do processo e as normas legais e o sistema inteligente produziria uma decisão.

Mas uma análise mais cuidada à questão que nos colocamos conduz-nos a uma diferente conclusão.

E por assim ser, justifica-se que se explique as razões deste nosso entendimento.

Ante omnia, cabe recordar o texto ínsito no nº 4 do artigo 20.º, da Constituição da República Portuguesa que sob a epígrafe «Acesso ao Direito e tutela jurisdicional efetiva» consagra: «*Todos têm direito a que uma causa em que intervenham seja objeto de decisão em prazo razoável e mediante processo equitativo*».

Salientamos, também, que decorre, igualmente, da Convenção Europeia dos Direitos do Homem⁶ (aprovada para ratificação pela Lei n.º 65/78, de 13 de Novembro,) do seu nº 1 do artigo 6.º, que «[t]oda a pessoa tem direito a que a sua causa seja examinada equitativa e publicamente em prazo razoável por um tribunal independente e imparcial estabelecido por lei, o qual decidirá quer dos direitos dela e obrigações civis, quer sobre o fundamento de qualquer acusação em matéria penal dirigida contra ela.».

As normas supratranscritas consagram o direito a uma decisão em prazo razoável integrante do direito de acesso à justiça.⁷ Sabendo-se que, na apreciação razoabilidade da duração de um processo há que atender à complexidade jurídica do caso e às diligências cuja realização do mesmo reclama.⁸

⁵ É uma área da ciência da computação que significa "aprendizado da máquina".

⁶ Aprovada para ratificação pela Lei n.º 65/78, de 13 de Novembro, publicada em Diário da República I, n.º 236, de 13/10/1978 (retificação publicada no DR n.º 286, de 14/12/1978)

⁷ Para J.J. Gomes Canotilho «O direito de acesso ao direito e à tutela jurisdicional efetiva (...) é, ele mesmo, um direito fundamental constituindo uma garantia imprescindível da proteção de direitos fundamentais, sendo, por isso inerente à ideia de Estado de Direito»; reforça ainda “ninguém pode ser privado de levar a sua causa (...) à apreciação de um tribunal, pelo menos como último recurso. Por isso, o art. 20.º consagra um direito fundamental independentemente da sua recondução a direito, liberdade e garantia, ou direito análogo aos direitos liberdades e garantias.» - Constituição da República Portuguesa Anotada. Vol. 1. Coimbra Editora 2007-2010. págs. 408 e 409.

⁸ Neste sentido, entre muitos outros, veja-se: acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 21.05.2015, proferido no Processo n.º 072/14, ao referir que: « A apreciação da razoabilidade de duração dum processo terá de ser feita em concreto, apreciação essa em que importa atender, nomeadamente, à complexidade do processo, ao comportamento das partes, à atuação das autoridades competentes no processo e à natureza do litígio [assunto objeto de apreciação, tipo de consequências que dele resultam para a vida pessoal ou profissional das pessoas ou sujeitos envolvidos, mormente, a importância que a decisão tem para as partes - l' enjeu du litige]» disponível em:
<http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbff22e1bb1e680256f8e003ea931/eb4cc54491889e4580257e53004929d1?OpenDocument>

E como o Tribunal Constitucional tem repetidamente sublinhado, o direito de acesso aos tribunais é, entre o mais, o direito a uma solução jurídica dos conflitos a que se deve chegar em prazo razoável e com observância das garantias de imparcialidade e independência, mediante o correto funcionamento das regras do contraditório.⁹

É, pois, por referência ao direito ao acesso à justiça que se afigura curial considerar-se que a aplicação da nova dimensão tecnológica assume um especial contributo na optimização das tarefas diárias do juiz, com inegáveis reflexos positivos no sistema judicial.

Note-se, a propósito, que a prolação de uma decisão judicial em prazo razoável tem subjacente uma eficaz e eficiente gestão processual entendida como o conjunto das faculdades do juiz no sentido de decidir o modo de tramitar o processo, o que pedir às partes e quando, o que aceitar o que estas pedem, indeferir dos seus requerimentos, e praticar actos em concreto, por que ordem e com que função.¹⁰

Vale a pena sublinhar que o dever de gestão processual¹¹ está consagrado no artigo 6.º do Código Processo Civil, aplicável ao processo tributário por força do artigo 2.º, alínea e) do Código de Procedimento e Processo Tributário.

A propósito da gestão processual, acolhe-se o entendimento sufragado no acórdão do Tribunal de Relação de Lisboa de 05.07.2018, proferido no âmbito do processo nº 4508/10.1TBOER-B.L1-7, no qual se doutrina «*A gestão processual visa diminuir os custos, o tempo e a complexidade do procedimento, e pressupõe um juiz empenhado na resolução célere e justa da causa.*

A gestão processual comporta:

- *um aspecto substancial, que se expressa no dever de condução do processo que recai sobre o juiz, dever que é justificado pela necessidade de este providenciar pelo andamento célere do processo, devendo, para a obtenção desse fim, promover as diligências necessárias ao normal prosseguimento da ação e recusar o que for impertinente ou meramente dilatório (art. 6.º, n.º 1, do C.P.C.); pode, neste caso, pode falar-se de um poder de “direção do processo” e de um poder de “correção do processo”;*
- *um aspecto instrumental ou adequação formal, no âmbito do qual o dever de gestão processual procura ajudar a solucionar a “equação processual”, ou seja, uma decisão justa do processo com os menores custos, a maior celeridade e a menor complexidade que forem possíveis do caso concreto (art. 547.º, do C.P.C.)»¹²*

⁹ Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 350/2012, de 5 de julho de 2012. Disponível em:
[«https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20120350.html»](https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20120350.html)

¹⁰ «Justiça Económica em Portugal – Síntese e propostas», 2012, pág. 43. Disponível em:
[«https://www.ffms.pt/FileDownload/f7f733fb-1b07-4e10-8774-7068bd3354a1/justica-economica-em-portugal-sintese-e-propostas»](https://www.ffms.pt/FileDownload/f7f733fb-1b07-4e10-8774-7068bd3354a1/justica-economica-em-portugal-sintese-e-propostas) (consultado em 29 de Outubro de 2020).

¹¹ A figura da *gestão processual* atribuída ao juiz Presidente mostra-se consagrada na alínea c) do n.º 5 do artigo 94.º da Lei n.º 13/2002, de 19 de Fevereiro (Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (ETAF), na mais recente redacção dada pela Lei n.º 114/2019, de 12 de Setembro.

¹² Disponível em:

Sobre esta temática, afirma Nuno Coelho «[a]gestão processual consiste na intervenção conscienciosa dos actores jurisdicionais no tratamento dos casos ou processos, através da utilização de variadas técnicas com o propósito de dispor as tarefas processuais de um modo mais célere, equitativo e menos dispendioso.»¹³

É, por isso mesmo, que a gestão do processo cabe ao juiz no exercício de funções jurisdicionais enquanto “*dominus*” do processo.

Não devemos descurar que para além dos mecanismos processuais conferidos pelo legislador, as ferramentas informáticas que o juiz tem ao seu dispor assumem um papel importante no exercício das suas funções.

Especificamente no âmbito da Jurisdição Administrativa e Fiscal a tramitação dos processos é efectuada eletronicamente através da plataforma - Sistema Informático de Suporte à Actividade dos Tribunais Administrativos e Fiscais - (SITAF).¹⁴

Esta funcionalidade instrumental veio contribuir para um claro aumento da eficiência na gestão dos processos, permitindo, desde logo, aceder ao histórico dos processos em virtude da conversão dos processos físicos para o meio digital, bem como à reprodução da prova gravada, o que facilita a agilização dos processos e contribui para a redução dos custos operacionais da máquina jurisdicional em áreas como a documentação e arquivo, os serviços de telecomunicações e postais.

Muito embora tenhamos assistido e continuamos a assistir à implementação de novas funcionalidades no SITAF, desde a sua entrada em funcionamento (Reforma do Contencioso Administrativo - 1 de Janeiro de 2004 -), o certo é que a plataforma apresenta ainda hoje fragilidades de, entre as quais, se assinala a distribuição de processos e na maioria dos casos a impossibilidade de conversão dos documentos em PDF para documentos do Word.

Não obstante o que se expressou, não será exagerado, em nosso entender, convocar e adaptar aqui a célebre frase de Neil Armstrong, assim, diremos, a implementação do SITAF nos Tribunais da Jurisdição Administrativa e Fiscal é “*Um pequeno passo*” tecnológico comparado com os sistemas informáticos da mais avançada inteligência artificial, repletos dos mais complexos algoritmos, programados para a produção de “*justiça*”, mas, ainda assim, é “*Um grande passo*” para os juízes desta Jurisdição, procuradores, funcionários judiciais, advogados, solicitadores, pois apetrecha estes operadores judiciais duma “*ferramenta*” indispensável para tornar a justiça administrativa e tributária mais eficiente, mais célere, mais próxima dos

<http://www.dgsi.pt/jtrl.nsf/33182fc732316039802565fa00497eec/42b93eb5b191765c8025832e0038b0e7?OpenDocument>

¹³ «Organização e Administração dos Tribunais». Primeiro Curso de Organização e Gestão dos Tribunais. 11 a 14 de Setembro, Coimbra: Associação Sindical dos Juízes Portugueses / Fundação Bissaya Barreto, 2007. Disponível em:

«<http://julgar.pt/wp-content/uploads/2015/10/123-137-Gest%C3%A3o-processual.pdf>» (consultado em 29 de Outubro de 2020).

¹⁴ A tramitação eletrónica dos processos administrativos e fiscais é efetuada no SITAF - endereço - <https://www.taf.mj.pt>.

cidadãos e mais justa dado que contribui para a emissão de uma decisão judicial em prazo razoável.

Em reforço do que se disse, cabe aqui relembrar que as medidas de confinamento impostas como resposta à actual situação pandémica (COVID 19) não fecharam os tribunais, não imobilizaram a justiça, já que os processos continuaram a ser tramitados por meio electrónico e os juízes a proferir decisões, com recurso às plataformas informáticas, no caso da Jurisdição Administrativa e Fiscal através do SITAF.

Este é um exemplo da contribuição das novas tecnologias no funcionamento da jurisdição administrativa e fiscal.

Estamos convictos que se seguirão muitos outros passos rumo à construção de sistemas inteligentes, programados para a aplicação da “justiça”.

Porém, no entretanto, isto é, até sermos confrontados com as novas contribuições da inteligência artificial no âmbito do Sistema de Justiça em Portugal olhemos para o que outros países já é uma realidade:

– No Brasil «(...) o projeto pioneiro de Inteligência Artificial Juriídica foi adotado no Tribunal de Justiça do Espírito Santo intitulado “Juiz Eletrônico”. Rosa (2013) destaca que o sistema de IA possui um banco de dados com informações jurídicas e combinações de sentenças em inúmeros casos. Ao inserir o nome das partes envolvidas, o problema apresentado e a defesa de cada um, o computador expede a decisão. Depois da formulação da sentença, o juiz pode complementá-la, corrigi-la ou mesmo substituí-la antes de assiná-la. O autor conclui que a adoção do sistema diminuiu em pelo menos 85 por cento o tempo da rotina judicial, no entanto ele prevê que naquela situação a máquina não substituirá o juiz apenas se limitará a fazer o trabalho lógico e mecânico.».¹⁵

Actualmente, o Projeto Victor¹⁶ que utiliza a IA, já está em funcionamento para aumentar a eficiência dos processos, sendo apontado como o mais relevante no âmbito académico brasileiro. Esta ferramenta é utilizada na execução da conversão de imagens em textos no processo digital, separação do começo e do fim de um documento, classificação de peças processuais.

– Nos Estados Unidos da América - estado de Wisconsin - os magistrados podem calcular a pena de prisão a aplicar a um arguido ou decidir sobre a liberdade condicional através de um sistema de pontos gerado por um algoritmo que, com respostas dadas pelo arguido, avalia a probabilidade de risco e de reincidência.¹⁷

¹⁵ *Inteligência Artificial Jurídica: reflexões das tradicionais carreiras do Direito*. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/338950426_Inteligencia_Artificial_Juridica_reflexoes_das_tradicionalis_carreiras_do_Direito» (consultado em 29 de Outubro de 2020).

¹⁶ Em homenagem ao ex-Ministro Victor Nunes Leal Ministro do Supremo Tribunal Federal de 1960 a 1969, principal responsável pela sistematização da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal em súmulas.

¹⁷ *A Inteligência Artificial ao serviço da Justiça. Pode haver um juiz- robô?* Disponível em:

- Na Estónia, a aposta é criar um "juiz-robô" que possa resolver litígios em que o valor da causa não excede sete mil euros.¹⁸
- A China já tem mais de 100 robôs em tribunais especializados.

Em Outubro de 2019, o Tribunal da Internet, definido como um “*centro de disputas online*”, foi apresentado em Pequim. Constituindo uma plataforma na qual as partes carregam os dados da questão em litígio e o sistema de inteligência artificial pesquisa jurisprudência, analisa o caso e decide.

- No Reino Unido o software judicial é usado para resolver casos contenciosos relativos a multas de estacionamento.

O denominador comum, a todos os cenários enunciados é a utilização da IA no combate aos atrasos na justiça.

Quanto a nós, não nos surgem dúvidas das vantagens da utilização da IA em determinadas matérias como a prescrição do procedimento de contra-ordenação, a prescrição das dívidas exequendas, a caducidade do direito de acção ou, ainda, a contabilização de juros (moratórios ou indemnizatórios) porque apreciados com base nos elementos objectivos careados para o processo e decididos segundo a legislação aplicável. Ainda assim, a proposta da “*decisão*” tomada pelo algoritmo inteligente teria de ser sempre validada pelo juiz titular do processo. A entender-se de forma diferente, estar-se-ia a atribuir a um algoritmo a autoridade para tomar decisões judiciais.

Mas, a utilização da IA será, porém, para o juiz presidente, no exercício da sua competência na área da gestão processual, um recurso a implementar de forma a auxiliar os operadores judiciários a desempenhar o papel que a cada um, e, em cada fase da marcha do processo lhes é conferidos por lei.

Veja-se, a título de exemplo, a criação de um sistema de gestão que, perante a imensa quantidade de dados disponíveis: nome das partes/ espécie processual/imposto/ano/natureza da correcção e base de dados; pareceres; ofícios circulados e legislação agrupada por temáticas, apetrecha os operadores da justiça de uma ferramenta que os apoie a obter vantagens valiosas para decidir com ganhos de tempo e fiabilidade de informação a apreciação e ponderação das questões que lhes são colocadas.

Os sistemas de IA, assim concebidos, irão contribuir para uma eficiente gestão (tomar conhecimento, designadamente do movimento processual do tribunal para que após ouvir todos os operadores judiciários informar e propor ao Conselho Superior da Magistratura dos Tribunais Administrativos e Fiscais medidas direcionadas para corrigir eventuais

¹⁸ <https://www.dn.pt/pais/a-inteligencia-artificial-ao-servico-da-justica-pode-haver-um-juiz-robot-11408704.html>» (consultado em 29 de Outubro de 2020).

¹⁸ Estónia prepara-se para criar um juiz robô. Disponível em:

<https://visao.sapo.pt/exameinformatica/noticias-ei/mercados/2019-04-01-estonia-prepara-se-para-criar-um-juiz-robot/>» (consultado em 29 de Outubro de 2020).

desequilíbrios sobre o volume processual afectado a cada juiz) das tarefas a cargo do juiz presidente¹⁹ e são um incentivo à utilização das novas tecnologias pelos operadores judiciários.

Não podemos deixar de realçar que a capacidade de ouvir os seus pares e os funcionários é de primordial importância para o desempenho das funções de juiz presidente, uma vez que só com esse comportamento pode estabelecer laços de união entre a equipa que lidera.

No fundo, a comunicação é o pilar da eficácia do exercício das competências que o legislador atribuiu ao juiz presidente, e a comunicação só se mantém se existir um clima de confiança suportando numa sólida e real ponte de diálogo entre todos os operadores judiciários.

Por último refira-se que a circunstância de a Lei atribuir ao juiz presidente a competência elencada nas alíneas c) e d) do n.º 5 do artigo 43.º, n.º 5 do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, não pode daí retirar-se que lhe permita interferir com a independência do juiz ou seja com o livre exercício da sua actividade de julgador.

Mas, retenha-se que a inteligência artificial não substitui a actividade do juiz na avaliação da prova, como adiante daremos nota.

3. Os desencontros da Inteligência Artificial e a Justiça

“O perigo do passado era que os homens se tornassem escravos. O perigo do futuro é que os homens se tornem autómatos.”

Erich Fromm

Os sistemas de inteligência artificial, por mais desenvolvido que seja o "machine learning" e suas redes neurais²⁰ colocam diversas questões, designadamente questões de ética e questões jurídicas ligadas à responsabilidade, quando estamos perante *decisões judiciais* tomadas por intermédio de "softwares".

Nessa perspetiva, nunca é demais relembrar que os romanos já haviam compreendido, perfeitamente, o perigo de uma "*justiça*" completamente previsível em aplicação automática, que eles expressaram no adágio *summus ius, summa iniuria*.

Pense-se no papel da jurisprudência enquanto criadora do direito num quadro de decisões judiciais automatizadas, num mundo legislativo em que cada vez mais nos deparamos com princípios²¹ e conceitos de grande indeterminação normativa²².

¹⁹ Vide nota de rodapé 11.

²⁰ Redes Neurais Artificiais são técnicas computacionais que apresentam um modelo matemático inspirado na estrutura neural de organismos inteligentes e que adquirem conhecimento através da experiência. Disponível em:

«<https://sites.icmc.usp.br/andre/research/neural/> » (consultado em 29 de Outubro de 2020).

²¹ A título de exemplificativo, o Princípio da Proporcionalidade.

Ou dito de outro modo, pense-se no que serão, decisões padronizadas e previsíveis, baseadas em decisões anteriores, o que em nosso entender levaria à cristalização da jurisprudência e deixaríamos de viver o Direito.

Uma outra perspectiva do *desencontro* que verificamos existir e correlacionada com o que acima afirmámos, diz respeito à actividade interpretativa da Lei, dado que a componente humana é essencial no processo judicial.

Como se sabe, na interpretação da lei, o seu aplicador não deve cingir-se à letra da mesma, sendo que o pensativo legislativo a que o intérprete chegue tem de conter um mínimo de correspondência verbal (artigo 9.º do Código Civil)²³.

Nas palavras de OLIVEIRA ASCENSÃO «[a] letra não é só o ponto de partida, é também um elemento irremovível de toda a interpretação. Quer dizer que o texto funciona também como limite de busca do espírito».²⁴

Reflectindo também acerca da actividade interpretativa escreve FRANCESCO FERRARA, «Entender uma lei, portanto, não é somente aferrar de modo mecânico o sentido aparente e imediato que resulta da conexão verbal; é indagar com profundezas o pensamento legislativo, descer da superfície verbal ao conceito íntimo que o texto encerra e desenvolvê-la em todas as suas direções possíveis (...) A missão do interprete é justamente descobrir o conteúdo real da norma jurídica, determinar em toda a plenitude o seu valor, penetrar o mais possível (como diz WINSDSCHEID) na alma do legislador, reconstruir o pensamento legislativo.²⁵»

Serve isto para dizer que o juiz não é um autómato, impondo muitas vezes o espírito da lei uma interpretação de natureza restritiva ou extensiva, tarefa que pressupõe, para além de conhecimentos extrajurídicos, a existência de um património intelectual e experiência prévia, seja profissional seja de vida.²⁶

²² A título exemplificativo, “Razões económicas válidas” e “inserção numa estratégia de redimensionamento e desenvolvimento empresarial de médio ou longo prazo, com efeitos positivos na estrutura produtiva”- Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 05.07.2006, proferido no processo n.º 142/06, disponível em texto integral em:

[«http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1b1e680256f8e003ea931/57a8fb9655d139ca802571a900521c24?OpenDocument&ExpandSection=1».](http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1b1e680256f8e003ea931/57a8fb9655d139ca802571a900521c24?OpenDocument&ExpandSection=1)

²³ Segundo o artigo 9.º do Código Civil «1. A interpretação não deve cingir-se à letra da lei, mas reconstituir a partir dos textos o pensamento legislativo, tendo sobretudo em conta a unidade do sistema jurídico, as circunstâncias em que a lei foi elaborada e as condições específicas do tempo em que é aplicada. 2. Não pode, porém, ser considerado pelo intérprete o pensamento legislativo que não tenha na letra da lei um mínimo de correspondência verbal, ainda que imperfeitamente expresso.3. Na fixação do sentido e alcance da lei, o intérprete presumirá que o legislador consagrou as soluções mais acertadas e soube exprimir o seu pensamento em termos adequados».

²⁴ «O Direito, Introdução e Teoria Geral», Lisboa, 1978, pág. 350.

²⁵ «Interpretação e Aplicação das Leis», tradução de Manuel de Andrade, 3^a edição, Coimbra, 1978, pág. 128.

²⁶ O SISTEMA JUDICIAL E OS DESAFIOS DA COMPLEXIDADE SOCIAL Novos caminhos para o recrutamento e formação de magistrados- Boaventura de Sousa Santos-

[«http://www.cej.mj.pt/cej/home/fich-pdf/outras_inform/2012/Estud_formacao_Magistra.pdf»](http://www.cej.mj.pt/cej/home/fich-pdf/outras_inform/2012/Estud_formacao_Magistra.pdf) (consultado em 29 de Outubro de 2020).

Há ainda outro desencontro, igualmente importante, na relação conjunta entre a IA e a Justiça, que se verifica no julgamento da matéria de facto.

Como é sabido, no nosso sistema legal vigora o princípio da livre apreciação da prova,²⁷ segundo o qual, o juiz aprecia a prova produzida não de acordo com regras legais pré-estabelecidas, mas sim segundo as regras da experiência comum e de acordo com a livre convicção do juiz.

Pode dizer-se que o juiz «[d]ecide com intermediação de elementos psicológicos inerentes à sua própria pessoa e que por isso não são racionalmente explicáveis e sindicáveis, embora a construção da sua convicção deva ser feita segundo padrões de racionalidade e com uma valoração subjetiva devidamente controlada, com substrato lógico e dominada pelas regras da experiência (...).»²⁸

E a convicção sobre um dado facto concreto da vida «[p]assa por uma vivência das realidades, carregada de experiência pessoal, de conhecimento psicológico das reações humanas, de capacidade de juízo e atenção, de sensibilidade para a recriação de motivos e para uma avaliação criteriosa dos meandros da própria ação». ²⁹

Tal equivale a dizer que, por mais avançada que seja a tecnologia de computação e, ainda que se antevêja uma sociedade global cada vez mais dependente das potencialidades da IA, não podemos configurar a utilização de algoritmos inteligentes no âmbito da apreciação da prova por, desde logo, se encontrar dependente da convicção do juiz que «[n]ão deverá ser puramente subjetiva, emocional e, portanto, imotivável, mas há-de ser sempre uma convicção pessoal, até porque nela desempenham um papel de relevo não só a actividade cognitiva, mas também elementos racionalmente não explicáveis.»³⁰

Por outro lado, também é sabido que, na motivação da decisão de facto, o juiz deve elencar as razões da valoração que efectuou, identificando a prova por declarações, testemunhal, pericial e documental que sustentou a formação da sua convicção, indicando os aspectos que conjugadamente o levaram a concluir no sentido de considerar demonstrada a factualidade que leva ao probatório (provada e não provada).

²⁷ Prevê o n.º 5 do artigo 607.º do Código de Processo Civil (CPC) que « [o] juiz aprecia livremente as provas segundo a sua prudente convicção acerca de cada facto; a livre apreciação não abrange os factos para cuja prova a lei exija formalidade especial, nem aqueles que só possam ser provados por documentos ou que estejam plenamente provados, quer por documentos, quer por acordo ou confissão das partes.» aplicável ex vi artigo 2.º alínea e) do Código do Processo e do Procedimento Tributário.

²⁸ Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul de 15.05.2014, proferido no processo n.º 7623/14, disponível em:

<http://www.dgsi.pt/jtca.nsf/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/8bbc1e5bfeac16f180257ce0003cb978?OpenDocument>

²⁹ Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 29.10.2008, proferido no processo n.º 7P4822, disponível em:

<http://www.dgsi.pt/jstj.nsf/954f0ce6ad9dd8b980256b5f003fa814/facfec6322002b0a8025751300545174?OpenDocument>

³⁰ Acórdão do Tribunal da Relação do Porto de 14.07.2004, proferido no processo n.º 0412950, disponível em: <http://www.dgsi.pt/itrp.nsf/0/e62792be84a9f39e80256f1c004e4ae5?OpenDocument>

Se os sistemas de IA, tal como os concebemos, só fornecem respostas às perguntas específicas para as quais foram programados e as “soluções” que emitem são sempre limitadas aos dados que foram introduzidos no sistema, não se nos afigura, pelo menos, num futuro próximo, que os sistemas de IA possam vir a reproduzir todas as capacidades humanas. Pois que será impossível, para já, replicar a inteligência, a capacidade moral, a lógica indutiva e dedutiva e consequentemente o raciocínio envolvido no raciocínio jurídico e, muito menos, o «senso de justiça».

Existe no ordenamento um espaço de discricionariedade judicial quanto aos factos que depende somente da convicção pessoal ou da idiossincrasia (personalidade) do juiz e, portanto (até pela sua descodificação ou invisibilidade), não é judicialmente controlável.

Na verdade, como bem refere o Senhor Juiz Desembargador do Tribunal da Relação do Porto, Dr. Jorge Langweg, «[a] justiça não pode resultar, exclusivamente, de sistemas de inteligência artificial», pois estes «[f]uncionam com base num algoritmo que estabelece conexões em bases de dados massivas sobre realidades pretéritas, não devendo decidir, diretamente, casos concretos». A utilização «[t]ornaria a justiça num 'pronto-a-vestir' extraordinariamente conservador, em vez de ser um 'fato à medida' ajustado às especificidades do caso concreto, ao tempo presente, às necessidades dos cidadãos e às exigências de uma justiça humanista, de equidade e com respeito pela legalidade das soluções dos casos concretos».³¹

Dito de outro modo, não é tolerável que a justiça seja mecanizada, isto é, que as decisões proferidas nos processos, que são sempre únicos sejam proferidas por intermédio de "softwares".

Ademais os sistemas (IA) têm falhas e são, recorrentemente, para não dizer, diariamente, alvo de ataques de informáticos.

Antecipando-se a todos estes riscos, um grupo de trabalho da Comissão Europeia para a Eficiência da Justiça (ou Commission Européenne pour l'Efficacité de la Justice, CEPEJ³² do Conselho da Europa adoptou o primeiro texto europeu que estabelece os princípios éticos relativos à utilização de inteligência artificial (IA) nos sistemas judiciais.³³

³¹ Entrevista de 2018, publicada no Jornal de Notícias. Disponível em:

<https://www.dn.pt/pais/a-inteligencia-artificial-ao-servico-da-justica-pode-haver-um-juiz-robo-11408704.html> (consultado em 29 de Outubro de 2020).

³² A CEPEJ é um órgão consultivo do Comité de Ministros do Conselho da Europa constituída em 2002 para promover o Estado de direito e os direitos fundamentais na Europa, melhorando a eficácia e o funcionamento da justiça nos Estados-membros do Conselho Europeu.

³³ Disponível em:

[«https://rm.coe.int/carta-etica-traduzida-para-portugues-revista/168093b7e0»](https://rm.coe.int/carta-etica-traduzida-para-portugues-revista/168093b7e0) (consultado em 29 de Outubro de 2020).

Para maiores desenvolvimentos ver: COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS REGIÕES -Aumentar a confiança numa inteligência artificial centrada no ser humano-
[«https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52017DC0295&from=PT»](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52017DC0295&from=PT)
(consultado em 29 de Outubro de 2020)

O seu objetivo é melhorar a eficácia do funcionamento da Justiça nos Estados- Membros e aplicar os instrumentos normativos adotados pelo Conselho tendo entre outras missões, a de continuar a reflexão contínua sobre o potencial que as novas tecnologias de informação (TI) oferecem para melhorar a eficiência da justiça.

No que diz respeito ao sistema judicial, os princípios descritos na *Carta Europeia para a Utilização da Inteligência Artificial nos Sistemas Judiciários e áreas afins de 4 de Dezembro de 2018*, são:

1. *Princípio do respeito pelos direitos fundamentais*: assegurar que a elaboração e a implementação de ferramentas e serviços de Inteligência Artificial sejam compatíveis com os direitos fundamentais.
2. *Princípio da não discriminação*: prevenir o desenvolvimento ou intensificação de qualquer discriminação entre indivíduos ou grupos de indivíduos.
3. *Princípio da qualidade e segurança*: no processamento de decisões e dados judiciais, utilizar fontes certificadas e dados intangíveis com modelos elaborados de forma multidisciplinar, num ambiente tecnológico seguro.
4. *Princípio da transparéncia, imparcialidade e justiça*: tornar os métodos de processamento de dados acessíveis e comprehensíveis, autorizar auditorias externas.
5. *Princípio “sob controle do usuário”*: impedir uma abordagem prescritiva e garantir que os usuários sejam informados e controlem suas escolhas.

Cumpre ainda referir uma outra questão com a qual fomos confrontados, qual seja, a linguagem dos programas dos computadores, que não é ainda de fácil acesso.

Ou seja, os programas de computador embora possam aparecer escritos em linguagem humana, não numa linguagem tradicional, português, inglês ou outra, surgem numa linguagem técnica e específica, uma linguagem de programação³⁴.

A abordagem que temos vindo a fazer tem subjacente o desafio comum de dotar um sistema de justiça eficaz, capaz de prevenir violações do direito a julgamento em um tempo razoável, como já se referiu, nunca perdendo de vista, que o objetivo de alcançar justiça de qualidade não deve ser confundido com o de alcançar justiça rápida.

O foco da questão é precisamente que as máquinas podem e servem a sociedade, mas embora capazes de grandes obras, ainda não têm consciência como retratou Rudyard Kipling no poema «*Segredos das Máquinas*», que aqui parcialmente se transcreve:³⁵

«Mas lembre-se, por favor, a Lei pela qual vivemos, Não fomos feitos para compreender uma mentira, Não podemos amar, ter pena, nem perdoar.»

³⁴ Para mais desenvolvimentos sobre esta temática, vide: Vieira, José Alberto «Notas gerais sobre a protecção de programas de computador em Portugal» - Direito da Sociedade de Informação- Vol I. Coimbra Editora, pág. 77.

³⁵ O poema foi escrito e publicado em 1911 em «*A School History of England* ».

«https://en.wikisource.org/wiki/A_School_History_of_England» (consulta em 29 de Outubro de 2020).

Ora, a justiça mais justa não é mera aplicação da lei e, por isso, a simples ideia de estarmos perante decisões emitidas por «Software» toca no nervo vital do exercício da função de judicial.

Apesar da capacidade de armazenamento de dados (big data) e velocidade do processamento da informação, não sofrer contestação, temos para nós – e repetimo-nos – as idiossincrasias do raciocínio jurídico que preside à tomada de uma decisão judicial, em qualquer processo, não pode ser garantida só com o recurso ao tratamento de dados.

Não se ignora que o Homem já foi superado pelas máquinas no xadrez desde a década de 1990, quando o computador Deep Blue, da IBM, venceu o campeão Garry Kasparov, e que, mais recentemente, em 2017, outro computador derrotou, pela segunda vez, o campeão chinês de Go, jogo de tabuleiro oriundo da China, num teste à capacidade de intuição da inteligência artificial. No entanto, não cremos, que os sistemas de IA sejam capazes de avaliar a credibilidade dos depoimentos das testemunhas, como o faz o juiz.

Eis alguns dos desencontros.

4. Conclusão

A introdução de ferramentas no sistema de justiça (*modus operandi*) vai contribuir para uma mais eficiente gestão dos tribunais (designadamente na gestão macro), mas a automação das decisões, desejada por alguns, em nome da necessidade de contenção de recursos, é um caminho que o Homem (*o criador da inteligência artificial*) terá de percorrer com prudência.

Vale aqui recordar, em jeito de nota de rodapé, a lei “Zero” de Isaac Asimov “*um robô não pode causar mal à humanidade ou, por omissão, permitir que a humanidade sofra algum mal*”.

Ao juiz presidente é exigida a capacidade de saber ouvir todos os que exercem funções no tribunal a que preside, não devendo descurar as ferramentas tecnológicas que estão ao seu dispor. Só dessa forma, se consegue alcançar uma gestão eficaz e eficiente, respeitando todos os intervenientes e de acordo com as especificidades do seu tribunal.

5. Bibliografia

.Documentação disponibilizada no endereço «<https://elearning.cej.mj.pt/my/>»

.Livros

- ASCENSÃO, José de Oliveira - *O Direito, Introdução e Teoria Geral*-, Lisboa, 1978, pág. 350.
CANOTILHO, J.J. Gomes e MOREIRA, Vital - *Constituição da República Portuguesa Anotada* -, Vol. 1. Coimbra Editora 2007-2010. págs. 408 e 409.
FERRERA, FRANCISCO - *Interpretação e Aplicação das Leis* - tradução de Manuel de Andrade, 3ª edição, Coimbra Editora, 1978, pág. 128.

VIEIRA, JOSÉ ALBERTO - *Notas gerais sobre a protecção de programas de computador em Portugal - Direito da Sociedade de Informação* - Vol I. Coimbra Editora, pág. 77.

ROCHA, MANUEL LOPES e PEREIRA, RUI SOARES - *Inteligência Artificial & Direito*, - Almedina, 2020.

. Artigos on-line:

A Quarta Revolução Industrial – Kaus Schward

«[https://issuu.com/j00kun/docs/klaus_schwab - a quarta revolu o i](https://issuu.com/j00kun/docs/klaus_schwab_-_a_quarta_revolu_o_i)»

De onde saiu o termo inteligência artificial?

«<https://epocanegocios.globo.com/Tecnologia/noticia/2019/03/leia-o-texto-do-convite-que-criou-o-termo-inteligencia-artificial.html>»

Livro Branco sobre a inteligência artificial

«https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/commission-white-paper-artificial-intelligence-feb2020_pt.pdf »

Justiça Económica em Portugal – Síntese e propostas, 2012, pág. 43.

«<https://www.ffms.pt/FileDownload/f7f733fb-1b07-4e10-8774-7068bd3354a1/justica-economica-em-portugal-sintese-e-propostas>»

«*Organização e Administração dos Tribunais*». Primeiro Curso de Organização e Gestão dos Tribunais. 11 a 14 de Setembro, Coimbra: Associação Sindical dos Juízes Portugueses / Fundação Bissaya Barreto, 2007.

«<http://julgar.pt/wp-content/uploads/2015/10/123-137-Gest%C3%A3o-processual.pdf>»

Inteligência Artificial Jurídica: reflexões das tradicionais carreiras do Direito

«https://www.researchgate.net/publication/338950426_Inteligencia_Artificial_Juridica_reflexoes_das_tradicionais_carreiras_do_Direito»

A Inteligência artificial vai agilizar a tramitação de processos no Supremo Tribunal Federal

«<https://stf.jusbrasil.com.br/noticias/584499448/inteligencia-artificial-vai-agilizar-a-tramitacao-de-processos-no-stf>»

A Inteligência Artificial ao serviço da Justiça. Pode haver um juiz- robô?

«<https://www.dn.pt/pais/a-inteligencia-artificial-ao-servico-da-justica-pode-haver-um-juiz-robo--11408704.html>»

Estónia prepara-se para criar um juiz robô.

«<https://visao.sapo.pt/exameinformatica/noticias-ei/mercados/2019-04-01-estonia-prepara-se-para-criar-um-juiz-robo/>»

Redes Neurais Artificiais são técnicas computacionais que apresentam um modelo matemático inspirado na estrutura neural de organismos inteligentes e que adquirem conhecimento através da experiência.

«<https://sites.icmc.usp.br/andre/research/neural/>»

O SISTEMA JUDICIAL E OS DESAFIOS DA COMPLEXIDADE SOCIAL

Novos caminhos para o recrutamento e formação de magistrados- Boaventura de Sousa Santos-

«https://opj.ces.uc.pt/pdf/Relatorio_Formacao_16Jun.pdf»

Entrevista de 2018, do Senhor Juiz Desembargador do Tribunal da Relação do Porto, Dr. Jorge Langweg, publicada no Jornal de Notícias.

«<https://www.dn.pt/pais/a-inteligencia-artificial-ao-servico-da-justica-pode-haver-um-juiz-robo--11408704.html>»

Carta Europeia de Ética sobre o Uso da Inteligência Artificial em Sistemas Judiciais e seu ambiente

«<https://rm.coe.int/carta-etica-traduzida-para-portugues-revista/168093b7e0>»

Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao conselho, ao comité económico e social europeu e ao comité das regiões

«https://eur-lex.europa.eu/legal_content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52017DC0295&from=PT

O segredo das máquinas

«https://en.wikisource.org/wiki/A_School_History_of_England»

Acessos em 29 de Outubro de 2020.

. Jurisprudência citada

Supremo Tribunal Administrativo de 21 de Maio de 2015, proferido no Processo n.º 072/14.

http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbff22e1bb1e680256f8e003ea931/eb4cc54491889e4580257e53_004929d1?OpenDocument

Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul de 15 de Maio de 2014, proferido no processo n.º 7633/14.

«http://www.dgsi.pt/itca.nsf/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/8bbc1e5bfeac16f180257ce_0003cb978?OpenDocument»

Tribunal Constitucional n.º 350/2012, de 5 de Julho de 2012

«<https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20120350.html>»

Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 29 de Outubro de 2008, proferido no processo n.º 7P4822.

«http://www.dgsi.pt/jstj.nsf/954f0ce6ad9dd8b980256b5f003fa814/facfec6322002b0a80257513_00545174?OpenDocument»

Acórdão do Tribunal da Relação do Porto de 14 de Julho de 2004, proferido no processo n.º 0412950.

«<http://www.dgsi.pt/jtrp.nsf/0/e62792be84a9f39e80256f1c004e4ae5?OpenDocument>»

3. O Juiz Presidente do tribunal e a liderança humanizada

Ana Paula Rodrigues Coelho dos Santos



DIREÇÃO DE COMARCAS

CENTRO
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

C E N T R O
D E ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

3. O JUIZ PRESIDENTE DO TRIBUNAL E A LIDERANÇA HUMANIZADA

Ana Paula Rodrigues Coelho dos Santos*

Introdução

A liderança humanizada como processo de relacionamento, de influência e de condução eficaz do coletivo humano judiciário

Competências sociais

Empatia

Capacidade de comunicar

Sentido de Justiça

Flexibilidade comportamental.

Competências de liderança pessoal

Temperança

Determinação, perseverança e tenacidade

Resiliência

Autocontrolo

Autoconfiança

Humildade

Autoconsciência

Bibliografia

Introdução

Ensaiar uma visão panorâmica das funções de gestão cometidas ao Juiz Presidente seria um exercício demasiado ambicioso, atenta a vastidão dos temas que se imporia aprofundar. Assim, assumindo a impossibilidade de uma análise exaustiva, a escolha do tema resulta de experiências vividas na primeira pessoa que proporcionaram quadros de pensamento com potencial de ação, no exercício de tais funções.

Queda, pois, confessada a “peregrinação interior” e a perspetiva deliberadamente parcial do objeto desta reflexão, qual seja a visão da gestão dos tribunais com um pendor humanista, materializando o que julgamos ser o “Homem ao serviço do Homem”.

Correndo o risco de ser classificada como uma visão *quasi* romântica da função, não é possível deixar de reafirmar que traduz o resultado das relações estabelecidas com líderes formais e informais ao longo de cerca de uma década e meia, das alegrias e dificuldades vividas na sequência das reformas e evolução contínua da jurisdição administrativa e fiscal, e a que não é totalmente alheia a experiência e o passado vivido em organizações empresariais e no Tribunal de Contas.

Na certeza de que o exercício de funções de liderança para além das competências técnicas (que permitem liderar coisas), requer competências sociais (que permitem liderar pessoas- capacidade de desenvolver os outros, empatia, comunicação sentido de justiça e de respeito, flexibilidade) e de liderança pessoal (que permitem liderar-se a si mesmo- autodisciplina,

* Juíza Desembargadora.

prudência, rigor, perseverança, resiliência energia, e tolerância ao stress, otimismo, humildade integridade, orientação para a aprendizagem, auto consciência, compromisso), percorrê-las-emos apontando a suas virtualidade e os riscos que transportam.

A liderança humanizada como processo de relacionamento, de influência e de condução eficaz do coletivo humano judiciário

No desenvolvimento da atividade de aplicação do direito e de realização da justiça, os tribunais têm de ser estruturados e organizados. Devem por essa razão ser analisados de acordo com os conceitos e modelos da teoria organizacional e ser redesenhados como verdadeiras organizações com as quais partilham determinadas características, e das quais se distinguem pelo seu papel político-social e pela sua singularidade estrutural e funcional. Os tribunais têm, pois, que ser geridos ou administrados segundo um determinado modelo organizativo conforme ao sistema judicial, podendo assumir um cariz mais *burocrático*, centrado em objetivos de gestão e administração, menos compenetrado com objetivos de administração da justiça, em que os papéis se centram em sujeitos que seguem o perfil administrativo, ou um cariz mais *profissional*, centrado em objetivos de administração da justiça, na qual se concede preponderância ou maior centralidade aos sujeitos que desenvolvem a função jurisdicional.

Nos vários sistemas judiciais, a escolha do modelo de administração e a consequente atribuição de competências ao juiz presidente de tribunal revela a opção entre duas linhas de pensamento, oscilando as conceções que sustentam as diversas opções de organização judiciária entre aquela que acolhe o juiz como “*primus inter pares*” e a que opta pelo juiz enquanto “*chefe de jurisdição*” (*de feição napoleónica ou prussiana*).

Assumida a adopção de um modelo de gestão dos juízes “enquanto profissionais que terão de corresponder a um sentido vocacional de serviço da justiça com independência e com autonomia”, o juiz presidente “assume o papel de interlocutor responsável e responsabilizável, enquanto líder da organização do tribunal” o que aponta necessariamente para uma gestão de pendor hierárquico ou assente numa verdadeira liderança. (Nuno Coelho, 2015).

Como refere Angel del Burgo “*as dificuldades destes cargos presidenciais são maiores que as que se imaginam, em razão de que os mesmos, mais do que responder a princípios de comando vertical e hierárquico, melhor correspondem a uma linha de horizontalidade, espécie de primus inter pares, o que lhes acrescenta a necessidade de que a autoridade do presidente tenha de estar baseada sobre uma certa respeitabilidade, proporcionada pelos seus anos de serviço, pela sua preparação geral e pela sua especial preparação para o cargo*” (Burgo e Marchan, Angel Martin del (2001) pp178.

Como resulta da leitura do artigo 4º3-A do Estatuto dos Tribunais Administrativo e Fiscais, as áreas de atuação do juiz presidente, abarcam os domínios da organização e administração do tribunal, sendo-lhe atribuídos poderes de representação, direção, administrativas e funcionais tão vastos quanto o exercício das competências funcionais, de gestão processual e

administrativas permitem alcançar (gestão de recursos humanos, de recursos orçamentais, de recursos patrimoniais e gestão processual, avaliação e planeamento, etc).

Sem olvidar os rigores orçamentais e contabilísticos que a lei impõe na gestão dos recursos financeiros e patrimoniais, sempre tão escassos, as contínuas solicitações ao nível da gestão processual, exigidas pelos objetivos de eficácia e eficiência, cremos que é ao nível da gestão dos recursos humanos que o múnus do juiz presidente assume primordial relevância.

Assim o afirmamos, pela convicção do efeito multiplicador que o capital humano tem quando bem gerido, orientado, dirigido e apoiado.

O juiz presidente pelos poderes competências que lhe estão atribuídas é sem margem para qualquer dúvida a figura de proa do tribunal.

Em linguagem das ciências das organizações, o presidente do tribunal é o seu efectivo líder. Como tal é na gestão do capital humano que, pela sua diversidade, complexidade, e contínua mutação, se reconhece o gestor, o líder efectivo.

Tendo por certo que liderar é mobilizar, inspirar, encorajar, comandar, controlar, responsabilizar e conduzir um coletivo humano com vista a um objetivo comum, a tarefa cometida ao juiz presidente de um tribunal revela-se com contornos *quasi* faraónicos.

No universo que representa o Tribunal, todos os que compõem o coletivo judiciário no tribunal participam na missão de administrar a justiça em nome do povo, com respeito pela constituição e a lei.

Pretendo a comunidade em que o tribunal se insere que os litígios sejam dirimidos com acerto, qualidade, equidade e imparcialidade, a condução dos atores judiciários norteada por critérios eficácia e eficiência é o caminho apontado e exigido.

A justiça não se concretiza apenas com sentenças e despachos corretos e de qualidade irrepreensível, pois esta só se concretiza se cada indivíduo que clame por uma decisão judicial a obtenha em tempo razoável.

Impende, assim, sobre o presidente do tribunal dirigir este coletivo de atores judiciárias (liderados) por veredas com as quais estes se identifiquem, com vista à alcançar objetivos de qualidade, eficácia e eficiência na administração da justiça., tendo por certo que “A liderança é a capacidade de um individuo para influenciar, motivar e habilitar outros a contribuírem para a eficácia e o sucesso das organizações de que são membros. (House et al.2004); “A liderança é um processo de influenciar outros a compreender e acordar acerca do que necessita de ser feito e como deve ser feito, e o processo de facilitar os esforços individuais e coletivos tendo em vista alcançar objetivos partilhados.” (Yukl, 2013. p. 23)

Sabendo que os juízes são absolutamente independentes no exercício da judicatura, resulta evidente que as competências do juiz presidente são dirigidas ao bom funcionamento da

unidade organizacional que representa o tribunal, todavia permanecendo inviolável o âmbito de atuação de cada juiz, em cada processo.

Tal como nos propusemos, a presente exposição traduz o “projecto de liderança” que se julga adequado ao exercício do cargo de juiz presidente do tribunal, tendo sempre presentes as experiências e saberes dos estudiosos das organizações, cujas linhas de orientação sufragamos.

Cada organização carece de um líder como elemento orientador e agregador., contudo, para que logre na sua missão, esta figura de topo tem que estar munida de características às quais os liderados adiram. As pessoas seguem um líder com base na confiança, credibilidade, competência e exemplo. Os líderes com visão são informados e comprometidos, servindo como catalisadores para transformar desafios em oportunidades e criar medidas eficazes para alcançar objetivos pré-determinados em prole do bem comum, quer da organização, quer da sociedade em que se integra.

O pensamento contemporâneo tem direcionado e reforçado, cada vez mais, a importância da liderança humanizada ou da gestão humanizada como meio para se atingir a eficiência e eficácia organizacional.

A gestão estratégica de pessoas sempre foi um tema estudado com particular ênfase na relação entre políticas e práticas de gestão e outras variáveis organizacionais.

É comumente aceite que nas organizações, os indivíduos constituem elementos vitais para os respetivos ganhos ou perdas, sucessos e insucessos.

São as pessoas que promovem o sucesso ou insucesso das estratégias de uma organização. O ser humano constitui, assim, um fator de vantagem e desenvolvimento, pois os seus talentos, intelectos e conhecimentos são fatores agregadores de valores das organizações.

Gerir pessoas implica determinar a estrutura, os objetivos, as políticas, as diretrizes das organizações.

Neste complexo processo de gestão, o foco principal é nortear as pessoas para a produtividade, eficiência e qualidade dirigidas à realização dos objetivos organizacionais, de forma a conciliar os anseios individuais de cada um, da organização e, in fine, os sociais.

O maior desafio está na integração dos valores organizacionais e na humanização das relações de trabalho.

Tendo presente os fatores que dificultam o exercício do cargo pelo juiz presidente, no tribunal, (a escassez de recursos humanos e materiais, a excessiva pendência, etc), temos por certo que só uma liderança saudável e eficaz pode remover as muitas fontes de inércia, de bloqueio e de erro, no sentido de uma mais célere e eficiente justiça.

Cabe, assim, ao juiz presidente assumir-se como catalisador da mudança, numa lógica de permanente aperfeiçoamento das pessoas e do modelo organizacional, liderando o processo de influência dirigido à melhoria da qualidade da justiça, definindo objetivos, escolhendo estratégias, determinando como os recursos devem ser alocados, estimulando os seus pares e funcionários para que estes realizem o seu trabalho com responsabilidade, autonomia e dedicação.

Conforme Hunter (2004), liderança é a habilidade de influenciar as pessoas a trabalharem entusiasmadas, visando atingir os objetivos identificados para o bem comum.

O líder é aquele que incentiva e conduz os liderados para alcançar seus objetivos.

Um verdadeiro líder leva os liderados consigo para o topo, sendo que promover o crescimento do outro é requisito fundamental para uma liderança eficaz.

O líder, na sua missão gestionária, tem por missão conduzir o grupo, e para tal deve transmitir e criar confiança entre ele e os demais, administrar bem as mudanças, mostrando novos caminhos, bem como inspirar e extrair o melhor de cada um, numa reiterada interação com as pessoas, tendo em vista conseguir que elas executem as suas tarefas com a melhor performance possível.

No exercício de uma verdadeira liderança, impõe-se que o juiz presidente estimule a capacidade de autossuperação das pessoas que estão sob a sua alcada, mobilizando todas as suas capacidades, competências e potencialidades, num clima organizacional pautado por um leque de valores positivos (dinamismo, motivação, resiliência, rigor, exigência, flexibilidade e tolerância, respeito, credibilidade, empatia no relacionamento interpessoal) dando o exemplo, atuando com sentido de justiça, e de forma imparcial, objetiva e transparente.

Ao juiz presidente impõe-se, ainda, promover uma cultura de serviço e autorresponsabilidade, apelando continuamente à autoanálise, sem descurar o olhar atento sobre o comportamento das pessoas que integram o coletivo humano, de molde a que possa, em tempo útil detetar situações anómalas ou patológicas que clamem uma intervenção imediata, ou enaltecer soluções ou iniciativas que se revelem profícias para o serviço.

Atenta a diversidade de atores judiciários e a natureza específica da sua função (juízes e funcionários, exercício da judicatura e funções administrativas), labora em manifesto equívoco quem pensa que o universo dos tribunais é composto, por um lado, por “ilhas”, cada uma delas habitada pelo juiz independente, solitário e autossuficiente e por , por outro , por um corpo de funcionários cuja atuação se cinge ao “atol” das secretarias e secções.

Juízes e funcionários judiciais agem em domínios distintos, contudo ligados por “vasos comunicantes” passíveis de se influenciarem mutuamente, quer negativa, quer positivamente.

Relembro aqui, as vezes em que na qualidade de titular do processo, conjuntamente com o funcionário que se encontrava adstrito ao meu serviço, se desbloquearam embaraços, se

evitaram contratemplos, se serenaram as partes e se granjeou a colaboração destas (expl: as dificuldades colocadas aquando da realização de uma diligência por uma septuagenária, única trabalhadora da devedora originária, que se recusava a entrar no tribunal, por convicção pessoal atenta a sua provecta idade e origem social; aquele outro caso de uma mãe que tendo a seu cargo um filho deficiente profundo, desacompanhada de mandatário, rogava a concessão de uma pequena dilação do prazo para a entrega de imóvel, no qual vivia de favor, a fim de poder promover as diligências necessárias à colocação do seu filho numa instituição, enquanto durasse a sua procura de uma nova habitação).

Sem as sinergias criadas entre magistrado e funcionário, sem o espírito de colaboração mútuo e sem uma postura de “membros de um corpo comum” o desenvolvimento da atividade de qualquer tribunal fica comprometido.

Como qualquer organização, os tribunais porque compostos por pessoas, são inelutavelmente espaços de forças e de fraquezas, de positividade e de negatividade, de felicidade e dor. Razão pela qual o Juiz presidente tem que reunir na sua pessoa uma panóplia de competências sociais, nomeadamente um profundo conhecimentos do comportamento humano e dos processos de grupo, sensibilidade social e capacidade de comunicação. Estas competências sociais têm expressão no estabelecimento de relacionamentos interpessoais frutuosos, quer com os seus pares, quer com os funcionários.

É imprescindível que saiba transmitir a mensagem, mas acima de tudo escutar. Tem que ter a capacidade de promover o desenvolvimento daqueles que no seu tribunal exercem funções e de as motivar para um exercício consciencioso das suas funções. Tem que ser sagaz na identificação das necessidades, firme e sensato na definição dos objetivos, sereno na compreensão das idiossincrasias de cada pessoa e no reconhecimento das forças e fraquezas de cada um.

Na comunicação ter de se munir de metodologias diferenciadas, capazes de serem adaptadas às características específicas de cada elemento por forma a promover o desenvolvimento do mérito de cada um e a mobilização de todos.

A liderança do juiz presidente requer, assim, quatro processos fundamentais, cada um envolvendo diferentes tipos de atividade; tomar decisões, influenciar, recolher e disseminar informação e construir relacionamentos.

No processo de construção de relacionamentos, cumpre ao líder apoiar, agir como mentor, gerir conflitos.

Na sua interação com os demais, impõe-se que o juiz presidente atue amistosamente, seja paciente, mostre empatia e apoio nos momentos críticos, ouça os lamentos e preocupações, revele consideração e respeito e assuma uma atitude proactiva no sentido de ir ao encontro às necessidades daqueles que o procuram.

Importa, contudo, notar que na sua capacidade de ouvir se impõe uma especial prudência, de molde a evitar ser alvo “atitudes tóxicas”, de manipulação de informação.

Cerçar e eliminar com firmeza comportamentos desviantes suscetíveis de “envenenar e minar” o ambiente de trabalho revela-se de primordial importância num corpo de profissionais cujo um desempenho de funções se quer feito de rigor, de cooperação mútua e num ambiente saudável.

Na certeza da relevância desta disponibilidade generosa para o bem-estar comum, não podemos deixar de alertar para os perigos do seu uso sem moderação, e equilíbrio. Uma disponibilidade permanente ou excessiva conduzirá inevitavelmente a uma gestão perdulária do tempo (hoje um bem raro e dispendioso), o que poderá eventualmente dificultar o cumprimento das suas próprias tarefas.

Não podemos olvidar que o juiz presidente, levará para o cargo toda a sua experiência e maturidade, pelo que entendemos que este pode e deve colocar ao serviço dos seus pares todo o conhecimento que a sua carreira lhe proporcionou, ajudando aqueles que dirige e o procuram, no desenvolvimento dos respetivos percursos profissionais, auxiliando na deteção de forças e fraquezas, promovendo a autoconfiança e autoestima, auxiliando-os nos respetivos processos de desenvolvimento e aprendizagem pessoal, incentivando a formação contínua, publicitando obras técnicas e iniciativas relevantes.

Lembramos, aqui, uma conversa havida entre colegas, em que se discutia se se deveriam candidatar a um determinado concurso. O grupo dividia-se entre aqueles que entendiam ser o momento oportuno e aqueles que, por excesso de pudor defendiam ainda ser cedo, receando que a sua candidatura fosse vista como um atrevimento arrogante, uma vez que os lugares a concurso eram exígues. O “processo decisório” termina com a intervenção da pessoa que na altura assumia a liderança do grupo e para quem o concurso era inócuo, a impulsionar os colegas a apresentarem-se a concurso, com o argumento que fulcral de que, no limite, uma vez que se certeza havia era a de ficar na cauda da lista de graduação, face à valia e antiguidade dos demais concorrentes, o enriquecimento pessoal com a experiência estava garantido. E assim foi. Guardo, ainda hoje, como linha norteadora de liderança o espírito de grupo de e de generosidade que aquele fim de dia revelou.

Na gestão de conflitos, domínio assaz ingrato e penoso, deve o juiz presidente promover a resolução construtiva de conflitos, procurando desfechos que satisfaçam os interesses das várias partes conflituantes, assumindo uma atitude pacificadora e conciliadora.

Munido de elevada sensibilidade e bom senso, deverá manter uma contínua vigilância sob os níveis de harmonia coletiva, atuando de imediato, com rigor, firmeza e equidade sempre que algum indicador de conflito seja detetado.

Neste conspecto, quanto mais cedo ocorrer a percepção de “mal-estar”, maior probabilidade de êxito terão as iniciativas adotadas com vista à resolução do problema.

Ignorar um conflito é potenciar o efeito de avalanche, ou de contágio, e permitir o engrossar das “hostes” desavindas.

Um conflito deixa sempre mágoas e orgulhos feridos, lesões que só o tempo curará. Porém, para que o processo de regeneração não fique comprometido, a atuação prudente do juiz presidente deverá apontar para soluções de compromisso, evitando o estigma de vencedor/vencido, de ganhador/perdedor.

Nada mais destrutivo e corrosivo num grupo de trabalho do que um elemento toldado pelo sentimento da humilhação e injustiça.

Apontar no sentido de concessões mútuas entre aqueles que “se desencontram”, acolhendo argumentos de ambas as partes, é pugnar por um desfecho ganhador/ganhador.

Não será fácil, mas cremos ser a direção certa.

No processo de recolha e disseminação de informação, cumpre ao juiz presidente informar, clarificar papéis e objetivos, sem descurara uma monitorização contínua do desempenho nas suas áreas de intervenção.

Na qualidade e densidade da informação prestada e recolhida reside muito do sucesso do exercício da função de um presidente do tribunal.

É na informação recolhida que se obtêm os *inputs* necessários para uma intervenção eficaz no sentido do melhoramento contínuo, quer com os meios existentes ao nível internos, quer com os recursos que advenham de estruturas externas.

A informação que permite, ainda, detetar más práticas, erros, ou falhas e superar problemas. Quanto maior o acervo dos elementos recolhidos, com maior eficácia se determinará o que é preciso fazer, quando se pode fazer e quem o irá fazer.

Detetada a falha, definida a área de atuação, é a na informação obtida que se sustentará, igualmente, a decisão sobre o quê, o quando, e quem (as diligências a adotar, o momento, e os executores).

Contudo, as visualidades da informação não se esgotam na monitorização do desenvolvimento da atividade, tendo em vista o apuramento contínuo das necessidades do tribunal. A informação deverá ser igualmente utilizada para evidenciar os pontos fortes, os êxitos, as melhorias alcançadas. A sua utilização deverá, também, ser instrumento de estímulo no sentido de melhoria do desempenho. Publicitar boas soluções, estimula a participação e tem um reconhecido efeito multiplicador.

Porém só o rigor e clareza na informação, quer interna, quer externa, potencia os resultados visados com a mensagem e credibiliza as instituições.

Competências sociais

Feita veste breve incursão sobre o que entendemos dever ser a função do juiz presidente e na esteira do propósito que norteia a escolha do tema do presente trabalho, iremos percorrer aquele que consideramos constituir o "núcleo duro" das competências necessárias para que este exerça uma liderança eficaz.

Como salientado supra, o juiz presidente deve congregar um elenco de qualidades que lhe permitam agregar todo o coletivo humano do tribunal, em prole de um objetivo comum, a uma administração da justiça cada vez mais eficaz, eficiente e, com qualidade.

Na panóplia das características que reputamos essenciais ao exercício do cargo, urge que nos debrucemos sobre aquelas que consideramos de importância vital, mas que pela sua natureza transportam em si" o gérmen da sua própria destruição", o que impõe uma acérrima vigilância e controlo no seu exercício.

Empatia

Empatia - «o “dom “ou a maldição de se colocar no lugar do outro, para compreender os seus motivos ou desejos» (Goodwin (2005, p 204).

A empatia é capacidade de psicológica de para se identificar com o “eu” do outro, conseguindo sentir o mesmo que este, nas situações e circunstâncias vivenciadas pelo outro. Como referem Rego e Cunha (2019) «Esta referencia ao “dom “e “maldição”, embora paradoxal, é crucial. A empatia é uma «maldição» porque pode gerar sofrimento no próprio. Pode ser fonte de exaustão emocional e conduzir à «fadiga da compaixão».

Na verdade, a empatia aproxima-nos daquele que está ao nosso lado, contagia-nos com o seu sofrimento, traz à tona toda a nossa humanidade, torna-nos solidários e compassivos.

A empatia é, assim, uma das forças motrizes para a compreensão daquele que está próximo. Esta é a aptidão que deixa marca indelével na nossa alma, que quebra barreiras, que gera fidelidades, estreita laços e aproxima. Se bem doseada e orientada, tem a virtualidade de criar sinergias sendo suscetível de criar um efeito multiplicador comportamental.

Ao longo da minha vida profissional, observei inúmeras vezes a ligação psicológica que um singelo gesto empático gerava, e os efeitos positivos e proactivos que daquela resultavam. Relembro situações de doença, perda, dramas pessoais de funcionários dedicados e empenhados, cujos rostos fechados apenas se abriam quando se lhes perguntava pelos seus, se lhes dirigia uma palavra de conforto ou alento e que, passada a tormenta, redobravam seus esforços no sentido de mostrar reconhecimento, e de recompensar aqueles que estiveram ao seu lado nas horas mais difíceis, confessando, anos mais tarde, que tais gestos jamais seriam esquecidos, pois sem eles teriam sucumbido.

Não posso, igualmente, esquecer aquele período de férias de Natal, em que, após sofrer várias perdas familiares, fazia um esforço adicional para recuperar serviço e o efeito propulsor que tiveram os telefonemas diários feitos pela colega (uma efectiva líder informal, por ser a mais antiga) para saber como decorria o trabalho, mostrar disponibilidade para auxiliar na procura de jurisprudência ou doutrina, a dar alento, manifestando a sua crença de seria capaz de levar a bom termo a tarefa a que me propusera. Sem dúvida que nesta competência se revela o melhor da natureza humana, contudo, se não for mitigada com outras competências que impeçam uma empatia em excesso, será inevitavelmente uma fonte de bloqueio, suscetível de condenar ao fracasso projetos ou iniciativas.

Sem um equilibrado esforço de autocontrolo e sentido de justiça, a empatia pode levar a que um juiz presidente menos resiliente se retrai ou sucumba perante as dificuldades que lhe são colocadas por aquele que sofre e resiste, impedindo-o, assim, de adotar medidas menos populares ou tomar decisões desagradáveis.

Ainda que esta competência, no seu exercício, envolva riscos, a empatia constitui um dom extraordinário, pois envolve a liderança em humanidade e cria terreno fértil para o desenvolvimento do coletivo.

Como refere Simon-Baron Cohen, professor na Universidade de Cambridge e autor de *"Grau zero da empatia: Uma nova teoria acerca da crueldade e da bondade humanas,* «a empatia é o recurso mais valioso no nosso mundo». Baron-Cohen (2011, p,107) .

Contudo, alertando para os perigos deste instrumento, Robert Goffe & Garret Jones (2000), não deixaram de realçar a natureza desta competência e de apontar o ponto de equilíbrio no seu uso, ao apelidar de «empatia dura» a capacidade de o líder se colocar na «pele» dos outros, mas sem se deixar manietar por sentimentalismos vãos ou anquilosantes. Como afirmam estes autores, para os líderes empáticos «é duro ser duro». Mas quando é necessário, este é o caminho.

Concluindo, ponderadas as virtualidades desta competência social e analisados os seus possíveis efeitos perniciosos, dúvidas não subsistem que, se usada com sensibilidade e moderação, constitui um instrumento valioso para aquele que dirige.

Capacidade de comunicar

Conforme escreve Chiavenato (2002), a comunicação é considerada a troca de informações entre indivíduos.

Comunicar, significa tornar comum uma mensagem ou informação.

Na atualidade, o processo da comunicação é essencial para a sobrevivência de uma organização. Para que o sucesso seja alcançado, a utilização da comunicação é algo substancial e determinante, seja ela formal ou informal (Caldas, 2010).

A comunicação constitui um fator crítico no funcionamento de qualquer organização, existindo uma forte relação entre esta e o desempenho organizacional, pois é necessário estabelecer um sistema de troca de informações, não só para a resolução de problemas, como para promover atuações conjuntas em que é importante a sintonia entre os seus vários intervenientes.

Assim, para o juiz presidente seja eficaz no desempenho das respetivas funções, precisa de comunicar com a garantia de que a sua mensagem é efetivamente apreendida pelos seus diversos destinatários.

Nesta tarefa, torna-se imperioso que quem emite uma mensagem tenha a capacidade de ajustar o *modus* aos diversos interlocutores e contextos. Por exemplo, se o discurso se encontra dirigido a promover ou potenciar a ação, é aconselhável que a exposição da proposta seja breve, que enfatize a praticabilidade da mesma e saliente critérios de eficiência ou eficácia. A mensagem a transmitir tem que ser enérgica, clara e concisa.

Esta flexibilidade que se traduz na adaptação do discurso ao interlocutor, só por si não bastam. O agente emissor tem que, não só transmitir a informação de modo claro e eficiente e sem tibiaiza, como tem que aliar à transmissão a sabedoria de escutar e compreender os impactos da sua mensagem. Só assim, manifesta e grangeia simultaneamente, a atenção e respeito pelos seus interlocutores.

Na transmissão de uma ideia, tem o interessado que possuir a capacidade de persuasão necessária para convencer os destinatários da sua mensagem, da valia dos seus argumentos ou propostas, usando uma linguagem viva, convincente de modo a estabelecer contacto emocional com os respetivos destinatários. Uma mensagem ilustrada com vivências pessoais, ou experiências conhecidas é mais apelativa e por essa razão melhor apreendida.

Urge, ainda, ser sensato na escolha do momento em que a mensagem é transmitida. A oportunidade é mestra da eficiência.

Sabendo que a comunicação pode ser feita de forma individual ou coletiva, de acordo com assunto que lhe subjaz, a prudência aconselha que quando se trata de dar um *feedback* negativo ou menos positivo a comunicação seja individualizada e num ambiente em que apenas o ou os estritamente visados estejam presentes.

São por demais conhecidos os efeitos nefastos da abordagem de falhas individuais perante o grupo. Uma imprudência deste tipo gera, inevitavelmente, sentimentos de vergonha ou ressentimento.

A humilhação pública é destrutiva, pois fere de morte a autoestima e incita ao desrespeito.

Por último, impõe-se que o juiz presidente seja assertivo na afirmação dos seus pontos de vista, contudo, sem ferir a dignidade dos interlocutores que manifestem menor adesão ao proposto, mantendo com estes uma relação dialogante, aberta e positiva.

Como demonstra a experiência, a assertividade assume diversos graus.

Um individuo com baixa assertividade usualmente faz facilmente concessões e revela indecisão, o que redunda muitas vezes numa imagem de pessoa influenciável, frágil ou passiva que conduz a que, na maior parte das vezes, não logre afirmar devidamente as suas orientações, os seus planos. Contudo, se dotadas de uma assertividade excessiva são usualmente vistas como hostis, autoritárias, agressivas ou abrasivas, o que dificulta a adesão dos interlocutores à sua mensagem e, ainda que obtenham resultados de curto prazo, fazem-no a expensas do relacionamento, condicionando a cooperação destes, no futuro.

Um juiz presidente moderadamente assertivo será ouvido com respeito e espírito aberto, conseguirá fazer vingar os seus planos, decisões e orientações, o que fará sem beliscar o relacionamento com os seus interlocutores. A sua mensagem será recebida sem qualquer constrangimento, garantindo, assim, a adesão dos respetivos receptores e a obtenção de melhores resultados, deixando um sinal positivo potenciador de cooperação nas iniciativas futuras.

Sentido de Justiça

Na “casa da justiça”, não podíamos deixar de salientar a relevância desta competência para uma boa gestão do desempenho.

O sentido de justiça, ao impor que se tratem as pessoas com equidade, imparcialidade e justeza, constitui um fator estimulante do espírito de corpo, de pertença a um todo e é, simultaneamente, legitimador do exercício da autoridade.

O exercício de funções de gestão de recursos humanos com justiça gera confiança, cria pontes de diálogo e de troca, reforça compromissos.

Contrariamente, a injustiça “mina” o empenhamento, a lealdade, a confiança, condiciona o desempenho e destrói a segurança psicológica.

O sentido de justiça do presidente do tribunal terá que impregnar todos os seus actos, mas mostra-se de particular relevância no exercício dos poderes disciplinares, no âmbito da sua audição em sede inspetiva, ou aquando da realização de sindicâncias aos serviços ou processos de avaliação do desempenho (cfr artigos 43º-A nº 2. al . e) e f), nº 3, al.d) e f) do ETAF).

É sabido o quanto perniciosa é a falta de objetividade, a preferência pessoal por este ou por aquele. Basta recordar os efeitos devastadores de uma excessiva tolerância ao erro ou falhas e um determinado elemento, relativamente aos demais. O tratamento desigual

transformar-se-á facilmente num instrumento de desânimo e num convite ao "laissez faire laissez passer", pois de que valerá o esforço acrescido se ou outro, sem nada fazer, obtém o mesmo resultado?

Um juiz presidente com sentido de justiça atua com equidade, adota procedimentos decisórios corretos, transparentes e éticos, explica com clareza a razão de ser das suas decisões e manifesta igual respeito por cada um dos seus pares, ou funcionários.

Um líder justo inspira, gera confiança e segurança.

Flexibilidade comportamental

Um Tribunal é uma realidade viva, mutante e complexa.

Exige-se, assim, que o presidente do tribunal seja flexível, e esteja preparado para agir na diversidade, o que requer ousadia e inteligência emocional.

A flexibilidade comportamental traduz-se na capacidade e vontade de ajustar comportamentos, orientações, objetivos a cada situação. Representa a versatilidade necessária para, perante realidades distintas, adotar soluções distintas, tendo em consideração as particularidades que se apresentam.

Esta competência representa o que Rego e & cunha 2019 apelidam de "sabedoria prática", que permite agir em contextos distintos, ajustando a sua conduta às particularidades da nova área de atuação.

Esta qualidade "camaleónica" não pode ser confundida com um comportamento errático, deambulante e incerto. Ser flexível não significa "não ter espinha dorsal", e agir "ao sabor das vozes ou dos ventos". Muito pelo contrário.

Ter flexibilidade comportamental, é ter elasticidade. Esta competência traduz a aptidão de, perante uma nova solicitação, um novo desafio, reformular a solução, dando uma resposta adequada às novas circunstâncias, mas sempre em coerência com aquela que é a sua linha de atuação.

Um juiz presidente dotado de flexibilidade comportamental, é criativo e estimula atitudes proativas e inovadoras.

Competências de liderança pessoal

Ressalta do exposto, que as competências apontadas, atenta a sua natureza social, caracterizam-se pelo facto de se dirigirem ao outro, ao coletivo humano envolvente.

Todavia, não menos importantes para o exercício do cargo de presidente se manifestam as competências de liderança pessoal, ou seja, aquelas características que se dirigem e controlam o “eu”.

Cremos não exagerar ao afirmar que o exercício da função de presidente de um tribunal exige força, tenacidade, resiliência, determinação e perseverança, autocontrolo, humildade e temperança.

Parece ambicioso, mas cremos que o seja, pois acreditamos que basta ser dotado de humanidade. Iremos, mais uma vez, na sendo da abordagem feita, analisar as aptidões de liderança pessoal que entendemos essenciais para o exercício do cargo.

Temperança

A temperança é porventura a competência de liderança pessoal, que granjeia maior relevância numa gestão que se pretenda humanizada, mas quiçá, aquele cujo exercício exige mais esforço.

A temperança é a virtude de quem é moderado e sóbrio. Traduz a capacidade que cada ser humano tem de moderar as suas vontades ou paixões., os seus ódios e amores, os seus sentimentos ou ressentimentos.

Sabendo que aquele que dirige um coletivo humano tem que ter autoconfiança, tolerância ao stress, determinação e perseverança, sem as quais o exercício do poder será dificultado, estas competências têm que ser mitigadas pela temperança sob pena de um exercício de autoridade verdadeiramente destruidor.

O excesso de algo bom, usualmente redonda em algo mau e pernicioso. Para tanto, basta recordar os efeitos de decisões tomadas com excesso de autoconfiança ou de otimismo, em que foram desvalorizados os riscos e não ponderados os eventuais efeitos negativos. A falta de confiança instala-se e germinam as resistências internas à implementação futura de novas medidas.

Uma competência pode, assim, transformar-se em perigosa fragilidade, se não for “lida, vigiada e controlada à luz da moderação. «(..) uma força, se for excessiva, pode transformar-se numa fraqueza. Ademais os efeitos positivos de uma força (i.e. de uma capacidade de liderança pessoal) dependem da posse de outras capacidades. Por exemplo, a determinação e a perseverança de um líder são cruciais para que este seja bem-sucedido. Todavia, se não forem combinadas com integridade, prudência e humildade, essas

qualidades podem ser colocadas ao serviço de objetivos pouco sensatos ou censuráveis.(...) Rego & Cunha (2019).

Como ilustram estes autores “Dominique Strauss-Kahn e Carlos Ghosn eram determinados, - é essa é uma virtude potencial. Mas sem a companhia da temperança, a virtude transformou-se em vício.»

Relembramos aqui o exemplo já apontado dos efeitos redutores do excesso de empatia, da “maldição” de sentir a dor do semelhante e das dificuldades que a falta de moderação no seu exercício cria na implementação de medidas e concretização de objetivos.

Nesta aptidão, assume particular relevância o brocado “*in medio stat virtus*”, porquanto a temperança é sinal de equilíbrio, sobriedade e bom senso.

Determinação, perseverança e tenacidade

Como já fomos aflorando supra, o sucesso no exercício da função de juiz presidente de um tribunal exige determinação, perseverança e tenacidade.

Temos por certo que apenas uma pessoa dotada de força e firmeza emocional poderá desempenhar de forma eficaz as vastíssimas e exigentes funções atribuídas ao cargo de presidente do tribunal.

Ser-lhe-á exigido um labor incessante, continuado, persistente, perseverante e resiliente. O cargo impõrá um trabalho árduo, empenhado e focado no coletivo. Com o exemplo dado de coragem e persistência, logrará o juiz presidente galvanizar as energias do coletivo judiciário em prole daquele que é o desiderato comum.

Prosseguir objetivos ambiciosos exige fazer o que se impõe, reclama tenacidade para ultrapassar os escolhos que tantas vezes surgem sem anúncio prévio e requer capacidade de refazer caminho, por vias alternativas às previamente delineadas, usando engenho, arte e capacidade de adaptação.

A força e firmeza que subjaz às competências em apreço, só por si não garante o sucesso no desempenho das funções que estão cometidas ao juiz presidente. Impõe-se que a determinação, a tenacidade e perseverança sejam acompanhadas das demais aptidões (empatia, comunicação, integridade, etc.) sob pena dessa capacidade de ação, dessa energia se esfumar numa sombra solitária e estéril ou transmutar-se num tornado que tudo arranca e destrói em seu redor. Para ilustrar estes perigos, bastará recordar os efeitos devastadores de uma liderança autoritária.

São inúmeros os exemplos de líderes cuja obstinação cega condenou projetos ao fracasso, cuja teimosia fez persistir no erro, cuja dureza afastou colaboradores e levantou barreiras. Perseguir objetivos, desafiar resistências, superar dificuldades, impõrá sempre sentir o coletivo de atores judiciários. Sem este, de nada valerá a determinação e o esforço, pelo que é

necessário granjear o seu apoio, fazendo-o almejar alcançar os fins escolhidos, condição necessária para o todo esteja disponível para executar as tarefas que se imponham.

Resulta, assim, manifesto que as competências de liderança pessoal exigem e serão sempre potenciadas pelas competências de liderança social (capacidade de ouvir, de compreender, de inspirar o todo).

Resiliência

Qualquer caminhada profissional faz-se por caminhos de oportunidade ou veredas pejadas de escolhos e dificuldades.

Se certezas se podem ter no exercício do cargo de juiz presidente é que os obstáculos serão imensos, desde logo, criados pela permanente escassez de Recursos humanos e materiais. Razão pela qual vaticinamos que a determinação, o sonho e a ambição se confrontarão, inevitavelmente, com o desencanto, a insatisfação e com o insucesso.

Todavia, a solução não passa por desistir, mas por resistir e refazer caminho, repensando estratégias e redesenhando soluções.

É nesta competência que se revelam as capacidades de resistência à adversidade, de desenvolvimento pessoal, de auto reinvenção e acima de tudo, auto motivação.

Porém, nunca é demais insistir que esta competência desacompanhada das demais aptidões (empatia, realismo, capacidade de comunicar, flexibilidade, etc) de pouco servirá àquele que administra, dirige e representa o tribunal.

Permanecer firme perante a adversidade não será tarefa fácil. Manter a criatividade e vontade de recomeçar, refazer, repensar estratégias, metodologias, soluções ou metas impõem uma força interior que, não raras vezes, o próprio desconhece e que se pensa ser sobre-humana.

Recordo aqui uma líder desta jurisdição que tenho o privilégio de conhecer que, depois de reuniões prolongadas, viagens cansativas de e para Lisboa, fins de semana da refazer “papeis”, redesenhar soluções e estratégias, partilhando as angústias dos colegas pelas mudanças que se avizinhavam, apresentava-se no tribunal com um rosto que não escondia o cansaço e as noites mal dormidas mas, ainda assim, não deixava de ir aos respetivos gabinetes, dando-lhes alento, afastando receios e entusiasmado-os com o futuro que se perspetivava para a jurisdição, partilhando a crença que mantinha no contributos dos seus pares.

Na sua resiliência os colegas encontraram sempre a inspiração, nas suas palavras encontraram a força que afastou medos, na sua empatia reforçaram lealdades, na sua tolerância e, acima de tudo, na sua lucidez firme e exigente identificaram forças e fraquezas e na sua determinação beberam o estímulo para a superação.

Sem resiliência o líder claudica e arrasta o coletivo para o fracasso.

Autocontrolo

O autocontrolo emocional constitui uma das principais expressões da estabilidade emocional. Traduz a capacidade de domínar e regular a manifestação de emoções, em situação emocionalmente exigentes, intensas ou de crise.

Esta competência revela-se igualmente imprescindível para manter o controlo emocional dos liderados.

Quando o coletivo é confrontado com uma situação crítica impõe-se que o líder não revele os seus receios, os seus medos ou tensão.

Sabemos por experiência própria como, em momentos de conflito, ou de profunda mudança é importante que a figura de proa da instituição revele tranquilidade e esperança num desfecho positivo.

Se o líder desvanece, lança o desânimo sobre os liderados, porém, se resiste à adversidade e transparece serenidade, esta transmitir-se-á aos demais agentes judiciários.

O efeito de “contágio” que referimos não se revela tão somente nos momentos críticos, pelo que o autocontrolo deve existir também nos momentos de vitória, em que as emoções estão igualmente ao rubro. Pois se num momento de tristeza, de revolta, de fracasso se impõe não alimentar o desânimo, naquele outro de êxito e de conquista, é mais prudente celebrar sem euforia excessiva, sob pena de se “descansar” à sombra de uma conquista passada, ou embarcar em excessos de confiança e optimismo.

Do exposto não se se retire que fazemos apelo a um presidente do tribunal seráfico ou amorfo, mas tão somente a um exercício da liderança com serenidade, sobriedade e equilíbrio.

Autoconfiança

A autoconfiança é a característica que traduz a convicção de que somos capazes de alcançar os nossos objetivos.

De uma forma singela, traduz o “eu quero, eu consigo”.

Um indivíduo com maior sentido de “autoeficácia” acredita nas suas capacidades, e, por essa razão cria objetivos ambiciosos e desafiantes, desenvolve uma elevada motivação, multiplica-se em esforços para alcançar as metas a que se propõe e persevera perante as dificuldades ou obstáculos.

Segundo Bandura (2000) a autoconfiança torna as pessoas mais criativas, mais empenhadas e mais produtivas.

Os líderes mais autoconfiantes são mais eficazes, pois são mais proactivos no exercício do poder de influenciar os que o rodeiam.

Na sua luta para alcançar os objetivos fixados, um gestor de recursos humanos, um líder autoconfiante projeta um maior nível de expectativas de desempenho dos membros do coletivo, o que incrementa a própria autoconfiança destes e potencia melhores resultados. Porém, um juiz presidente quer-se saudavelmente autoconfiante.

Mais uma vez, não podemos deixar de alertar para os perigos que uma excessiva autoconfiança poderá apresentar.

Um líder excessivamente confiante inibe, tolhe, veda a troca de conhecimento, espalha a lei do medo (medo de ser ridicularizado, de ser visto como um ignorante). Ninguém se atreverá a afrontar, a contrariar ou a discordar do “arauto da sabedoria” na sua presença, sob pena de ser diminuído, repreendido ou desconsiderado perante os demais.

A autoconfiança moderada pela humildade constitui receita ganhadora, pois constitui um poderoso instrumento edificador da segurança psicológica do coletivo, e como tal transforma-se num convite à partilha, alimenta a criatividade e cria um terreno fértil para pontos de vista alternativos e soluções mais ricas e eficazes.

Um juiz presidente autoconfiante para potenciar esta competência, tem que a aliar à prudência, ao controlo emocional e à temperança.

Humildade

Abordar a humildade como competência depois de para de enaltecer e fazer o apelo à autoconfiança, afigura-se paradoxal, mas não é.

A humildade a que fazemos apelo não se traduz em auto apoucamento, falta de autoestima, ou ausência de confiança em si mesmo.

Focamo-nos na humildade como instrumento de desenvolvimento pessoal e crescimento, como aptidão para cada ser humano compreender as suas falhas e limitações e a capacidade de reconhecer o erro e aprender com ele.

Todavia, esta competência não se esgota na esfera pessoal de cada um, ela importa, igualmente, a capacidade de olhar para o próximo e reconhecer nele as forças ou engenho que pode colmatar as suas próprias fraquezas.

Quantos líderes vimos, rodearem-se de liderados com melhores competências nestas e naquela área específicas, nos quais delegaram os seus poderes em momento decisivos e cujas capacidades se apresentavam vitais para o sucesso de um projeto ou iniciativa.

Esta competência de liderança pessoal permite recolher nos outros o que de melhor têm e coloca-lo ao serviço do coletivo, mas acima de tudo, do próprio. Esta aptidão tem também a virtude de prevenir posturas e comportamentos eivados de arrogância ou soberba. Um presidente humilde ausculta opiniões, solicita contributos, cria vasos comunicantes com o coletivo humano que administra, enriquecendo assim, as suas decisões, prevenindo dificuldades, eliminando obstáculos.

Recordamos alguns provimentos ou ordens de serviço que se revelaram ineficazes, e cujo desaire deixou um lastro de insatisfação, porque distantes das dificuldades sentidas no dia a dia pelos operadores no terreno. Quantas vezes ouvimos o desabafo “se nos tivesse auscultado”, “se visse como fazemos e em que condições”, “bastava-lhe ter tentado fazer o mesmo”.

A humildade a que nos reportamos, não se confunde com a “falsa humildade” que descredibiliza e gera desconfiança. A estratégia do “faz de conta de que sou humilde”, como por exemplo daquele que colhe contributos para os ignorar *in totum*, no momento da tomada de decisão, é um prenúncio de desaire.

Esta característica para ser profícua no exercício da função de juiz presidente tem que ser genuína, exercida com clareza, honestidade e verdade.

Se se ausculta o coletivo antes da tomada de decisão, é para ponderar a sua posição ou opinião. Porém, ouvir o coletivo não implica seguir no sentido manifestado ou pretendido por este. Ainda que a decisão final vá no sentido oposto ao manifestado pelos inquiridos, o decisor terá instrumentos para uma melhor defesa da sua solução, rebatendo inclusivamente os argumentos que pugnam por diferente solução. Só com humildade o juiz presidente revelará respeito pelos atores judiciais e manterá vivos os veículos de diálogo e partilha.

Autoconsciência

A autoconsciência traduz a capacidade de cada ser humano reconhecer as suas virtudes e os seus defeitos, as suas forças e fraquezas, as suas emoções, os seus sentimentos e valores.

Esta competência como motor de desenvolvimento pessoal, constitui não só um instrumento essencial quer para interpretarmos o impacto que as nossas ações ou omissões têm naqueles com quem trabalhamos, como permite compreender o que cada um pode melhorar em si mesmo. Esta aptidão permite vislumbrar que características próprias necessitam de ser mais trabalhadas ou aprimoradas.

Como diz o vulgo, “ninguém é bom juiz em causa própria”.

Ainda que esta seja uma competência de difícil aquisição, revela-se primordial para que cada um se conheça intimamente e, assim, por um lado, identifique as forças que lhe permitem abraçar um projecto ou função e, por outro, identifique as características pessoais que careçam de melhoria (fraquezas, inibições, sentimentos menores).

Salientamos, novamente, que esta capacidade isolada não tem as virtualidades que permitam um saudável e lúcido autoconhecimento. Sem a humildade para escutar aqueles que trabalham em nosso redor, ou a curiosidade de saber a imagem que transmitimos para o exterior, a autoanálise correrá sérios risco de se apresentar distorcida, no mínimo incompleta.

Monitorizar o impacto das nossas ações no nosso centro de atuação manifesta-se, essencial para o autoconhecimento, e autodesenvolvimento.

A autoconsciência e acima de tudo um instrumento de autovigilância. A nossa natureza humana impõe reconhecer que existem aspectos do foro íntimo, sobretudo de natureza emocional que são de mais fácil acesso ao próprio do que a terceiros.

O nosso “radar emocional” (Rego e Cunha, 2019) assinalará com maior rigor as nossas preferências, angústias, ressentimentos, frustrações ou fraquezas do que o daqueles que partilham o nosso local de trabalho. Porém os nossos gestos, as nossas palavras, os nossos silêncios, os nossos olhares são percecionados por aqueles que gerimos e consequentemente produzem efeitos mais ou menos visíveis. Torna-se assim necessário estar simultaneamente atento ao que sentimos e às repercussões (efeitos positivos ou negativos) do nosso agir. Esta “caminhada interior” acompanhada de uma leitura atenta do “rastro “que deixamos nos profissionais com quem coabitamos é uma das chaves para uma gestão mais eficaz.

Quantas vezes, como liderados, vimos aqueles sobre quem impedia a obrigação de administrar, alhearem-se dos efeitos das suas atuações, nomeadamente ao agirem sem noção do mal-estar criado pela forma ou momento em que as suas iniciativas eram comunicadas, reiterando no tempo os mesmos comportamentos negativos.

Este instrumento de gestão é dinâmico e tem que ser uma constante na gestão dos recursos humanos. Uma análise pormenorizada das semelhanças e diferenças da nossa “fotografia” daquela que os outros têm de nós abre caminhos para relações interpessoais saudáveis e profícias

Em síntese, o juiz presidente terá tanto mais sucesso no exercício do cargo quanto mais cultor for de práticas organizacionais positivas e de pendor humanizado.

Práticas de gestão e liderança sem orientação humanizada, são potencialmente geradores de espaços organizacionais cínicos, pouco cooperativos, e pouco resilientes para enfrentar oportunidades, desafios e crises, o que, inevitavelmente, se repercutirá negativamente no desempenho.

Segundo Cameron, Mora, Leutsher & Calarco , 2011, as práticas positivas reconduzem-se ao zelo e cuidado (as pessoas cuidam umas das outras e actuam com amizade); apoio compassivo (as pessoas apoiam-se mutuamente, sendo gentis e compassivas com aquelas que enfrentam problemas e dificuldades, mas sem pieguice); perdão (as pessoas perdoam os erros, evitam culpabilizar os outro, mas aprendem com os erros); inspiração (as pessoas

entusiasma-se e inspiram-se umas às outras no trabalho); *Respeito, integridade e gratidão* (as pessoas tratam-se mutuamente com respeito e apreciação mútua, confiam umas nas outras e actuam com integridade).

Na convicção profunda de que o conceito de gestão humanizada se aplica a todas as categorias profissionais (todo o líder é um gestor de pessoas, independente da área de formação e atuação) reiteramos que o juiz presidente do tribunal tem que reunir um vasto leque de competências que lhe permitam um eficaz exercício da liderança, norteada pela valoração do indivíduo, ou seja, por uma liderança humanizada.

Somos em crer que, face às competências sociais e de liderança pessoal que apontamos, a clarividência de um juiz presidente dependerá da sua humanidade, da sua sensibilidade, bom senso. Parafraseando “Ciuratti”, advogado italiano, e fazendo a adaptação necessária ao cargo que subjaz a esta breve exposição, terminamos com as seguintes palavras,

Dai a um Homem todos os dotes de espirito, que tudo tenha vivido, ouvido e aprendido e tereis um juiz presidente do tribunal completo.

Bibliografia

António Pedro Barbas Homem. 2014. e-book CEJ, *O juiz Presidente e a Gestão Processual*

Arménio Rego e Miguel Pina e Cunha, (2019), *Que Líder sou eu?, 3ª edição revista e actualizada, Edições Silabo*

Bandura, A (2000), *Cultivate self-efficacyfor personal and organizational effectiveness In E.A. Locke (Ed., Handbook of principles of organizativo behavior).*

Baron-Cohen , S. (2011), *Zero degrees of empath: A new theory of cruelty and kindness*

Burgo e Marchan, Angel Martin del (2001) pp 178.

Cameron, K.S., Mora, C, Leutsher,T. & Calarco M, 2011, *Effects of positive practices on organizational effectiveness. Journal of AppliedBehavioral Science*

CALDAS, P. *Comunicação formal e informal. 2010.*

Chiavenato, I (2002), Recursos Humanos. 7. Ed. compacta São Paulo: Atlas, 2002.

HUNTER, J. C. *O Monge e o executivo: Uma história sobre a essência da Lideranç, Sextante, 2004.*

Mario Belo Morgado, e-book CEJ, *O juiz Presidente e a Gestão Processual*

Nuno Coelho, 2015. e-book CEJ, *Gestão dos Tribunais e Gestão Processual*

Goodwin,D.K. (2005), *Team of Rivals: The political geniousof Abraham Lincoln*, NY, Simon & Shuster

Goffe, R Jones, G (2000), Why should anyone be led by you. Harvard Business Review, Sptember – October ,

4. Gestão dos tribunais. Gestão processual.

Antero Pires Salvador



DIREÇÃO DE COMARCAS

CENTRO
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

C E N T R O
D E ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

4. GESTÃO DOS TRIBUNAIS. GESTÃO PROCESSUAL

Antero Pires Salvador*

1. A independência dos tribunais, enquanto órgãos de soberania, dos quais os juízes são os únicos titulares.
2. A necessária coabitação pacífica da gestão processual, nas suas várias valências, entre o juiz presidente e os juízes dos tribunais.
3. Como a relação de proximidade pode contribuir, entre outras, para o descongestionamento dos tribunais, em especial, contribuição para a resolução das elevadas pendências, de centenas de processos com demasiados atrasos¹.

1 . A independência dos tribunais, enquanto órgãos de soberania, dos quais os juízes são os únicos titulares

A independência dos tribunais, *maxime* dos juízes, enquanto únicos titulares do órgão de soberania TRIBUNAL constitui a última garantia do Estado de direito, conjugada com os poderes de gestão atribuídos, por lei, aos Conselhos, em conjugação com os juízes presidentes dos tribunais.

Temos por presentes os arts. 202.º, 203.º, 216.º, todos da Constituição da República Portuguesa (CRP), os arts. 3.º a 7.º e 7.º C, todos do Estatuto dos Magistrados Judiciais – EMJ – Lei 21/85, de 30 de Julho, com as alterações recentemente introduzidas pela Lei n.º 67/2019, de 27 de Agosto, cuja transcrição não se torna possível, conforme tentamos justificar na NOTA PRÉVIA, infra, ponto 1.

A independência dos tribunais é um princípio essencial da organização política dos estados modernos e, como tal, universalmente aceite.

Contudo, não se pode ignorar, nos tempos hodiernos e com grande preocupação, o que se passa em alguns países europeus, como sejam os caso da Polónia e Hungria e, mais a leste, da Turquia.

Na verdade, a independência é o valor central da justiça e dos tribunais que – convenhamos – não pode ser nunca posta em causa.

A par da independência, a separação de poderes tem por base o facto do poder dever estar dividido tripartidamente, cada um constituindo o travão dos demais, representando como que um sistemas de freios e contrapesos; o denominado sistema de "*checks and balances*".

A independência externa, ou institucional é essencialmente assegurada pelo Conselho – órgão constitucional e legalmente instituído como auto governo do poder judicial –, coadjuvado na sua gestão, quanto aos tribunais de 1.ª instância, pelos presidentes.

* Juiz Desembargador.

¹ NOTA PRÉVIA – 1. Por razões de limite de páginas – 30 -- cfr. Art.º 9.0 do Plano de Estudos, aprovado pelo Despacho de 24/7/2020, do Ex.º Sr. Director do CEJ -- em vez de transcrição de normas legais – como se importa, em melhor rigor expositivo –, optei por apenas indicar essas normas, sem transcrição.

Por sua vez, a independência interna, ou funcional, manifesta-se na nobre função de julgar e na efectiva direcção exclusiva do processo, tendo como escopo final a decisão do processo, a sentença.

Confesso que, na minha prática como presidente de diversos tribunais, sempre tive como muito caro este princípio, não só praticando-o, no dia a dia, a todos os níveis, como incentivando os juízes a tê-lo sempre presente em todos os aspectos, pois que o cidadão espera do tribunal uma decisão justa e independente de todos os factores possivelmente perturbadores, sem olvidar a decisão em prazo razoável, sendo que esta, infelizmente, em muitos casos, se mostra muito longe dos parâmetros aceitáveis.

A independência e a imparcialidade (o ADN da função jurisdicional) na resolução/decisão dos litígios submetidos ao tribunal são uma componente indispensável, primordial num Estado de direito; só através da independência dos tribunais se pode gerar a confiança dos cidadãos na JUSTIÇA, onde sabem que obterão uma decisão, ainda que, muitas vezes, desfavorável, mas justa, por imparcial e independente, indutora, no final, da desejada paz social.

A actuação do juiz presidente deve pautar-se sempre pela salvaguarda e preservação da independência da função jurisdicional, que o juiz presidente, porque juiz, tem de ter sempre como inabalável, inquestionável.

Essa independência e imparcialidade que os cidadãos mais almejam passa, desde logo, pela pré-determinação legal do tribunal e juiz competente (o designado princípio do juiz natural), através da aleatória e imparcial distribuição processual, a qual deve passar por critérios objectivos predeterminados e não critérios subjectivos e de momento.

O acto de distribuição processual deve fazer-se segundo as regras legais de competência que garanta a aleatoriedade na determinação do juiz do processo competente, bem como a repartição igualitária do serviço pelos diferentes juízes.

Os motivos ou as razões para alguma derrogação nas regras de mecanismo da distribuição aleatória e equitativa entre os vários juízes devem ser sempre registados, de modo, por um lado, a garantir a igualdade de tratamento entre os juízes e, por outro, não menos essencial, evidenciar a independência e imparcialidade nas decisões que, em primeira linha, passam por uma correcta, aleatória e equitativa distribuição, sempre em prol do princípio do juiz natural.

Deve sempre ter-se presente a percepção pública da independência e imparcialidade da distribuição, sendo que a imparcialidade do juiz passa também pela utilização, quando for o caso, dos mecanismos processuais tipificados na lei, seja o impedimento, a escusa, recusa ou suspeição do juiz.

A distribuição automática, pelo SITAF, *a priori*, preserva esses princípios.

Digo, *a priori*, porque o sistema não é perfeito e gera algumas dissincronias, que, por vezes, importa intervenção do juiz presidente de modo a repor o equilíbrio na distribuição – n.º 4, al.

e) do art.º 43.ºA do ETAF (norma atinente à "Competência do presidente do tribunal", em termos de gestão processual). Porém, este não é o meio adequado e próprio para esta questionação.

2. A necessária coabitacção pacífica da gestão processual, nas suas várias valências, entre o juiz presidente e os juízes dos tribunais

Atentemos, agora, no juiz presidente, em matéria de gestão processual, entendida esta como actividade dirigida à tramitação mais célere, simples e racional dos processos.

Temos, por um lado, a gestão do processo – de cada processo –, o exercício da *jurisdicção* e, por outro, a gestão do conjunto dos processos afectos a um determinado juiz e, por fim, de todo o tribunal.

Melhor dizendo, a gestão processual, entendida como exigência de processo equitativo e justo, decidido em prazo razoável, previsível e com eficiência, convoca duas grandes áreas de densificação do dever de gestão processual – a gestão de cada processo (*case management*), atribuível a cada juiz e, por outro lado, a gestão de todos os processos (*court management*).

A validade da justiça, dos tribunais, na óptica do cidadão, passa, na lógica aristotélica, pela qualidade do desempenho de todos os que neles trabalham, sejam magistrados, sejam oficiais de justiça.

Como conclui, acerca da gestão de cada processo por parte de cada juiz, Ana de Azeredo Coelho, no Texto "**O Juiz Presidente e a Gestão Processual**"², "... os juízes servem para repor a justiça do caso concreto num processo em si mesmo justo, equitativo, acessível a todos, mediante prolação de decisão de qualidade, em prazo previsível e razoável, com utilização de todos os recursos disponíveis, é nesta sede que se cumpre a gestão processual."

Quanto à gestão de cada processo, não podemos ignorar os comandos legais que se objectivam nos arts. 6.º e 7.º do Código de Processo Civil (CPC), acerca do "**Dever de Gestão processual**" e do "**Princípio da cooperação**", que, pelas razões evidenciadas na NOTA PRÉVIA supra, não transcrevemos.

*

Revertendo agora para o papel do juiz presidente, no que concerne aos poderes de gestão e liderança.

Assim, devemos falar de uma liderança, não no topo da pirâmide, mas antes no "centro do círculo", procurando promover uma cultura de maior cooperação, um exercício de "*soft power*", incentivando uma cultura de maior cooperação e interacção entre os juízes.

São muitas as possibilidades dogmáticas e práticas de liderança, geralmente aceites pelos estudiosos nestas matérias, mas a mais realçante é a liderança denominada "Task-Oriented

² Cfr. Colecção Direcção de Comarcas – CEJ, Novembro de 2014, pag.51.

"Leadership", liderança focada nos objectivos, embora esquecendo, por vezes (mas mal, digo eu) o bem estar das pessoas, criando uma situação de alguma desumanização.

Contudo, a liderança que eu tenho por mais relevante será a liderança integração/cooperação, onde se denota uma preocupação com os outros, procurando assertividade e colaboração entre as partes, ou seja, troca de informação de uma maneira aberta, com vista à obtenção de um acordo aceitável entre todos.

Esta liderança será muitas vezes uma janela de oportunidades, de clarificação de problemas, ouvindo-se todas as partes abertamente, de molde a obterem-se os melhores desideratos quanto à resolução de conflitos.

Neste sentido e, como disse Mahatma Gandhi, "*Honest disagreement is a good sign of progress*".

Na verdade, o conflito, não raras vezes, é motor de desenvolvimento social e os seus efeitos serão positivos se soubermos geri-los adequadamente, procurando uma solução integrada em benefício de todas as partes discordantes.

Gerir é chegar aos juízes, entusiasmá-los, fazê-los acreditar, dar-lhes confiança.

Habitualmente, em situações de maior desânimo, perante a ineficiência do sistema, sempre realço o trabalho individual, o bom trabalho de cada um; se cada um fizer bem a sua função, o seu múnus como juiz, temos de olvidar, no possível, os problemas da generalidade; digo no possível, porque, nem sempre é fácil ficarmos à margem das manifestas faltas sistemáticas de respostas ao cidadão que procura uma decisão justa e ponderada, mas também em tempo razoável, com um mínimo de celeridade, sendo, obviamente, muitas as causas.

Porém, se cada um fizer a sua parte com responsabilidade e em tempo, a justiça no seu conjunto, mais tarde ou mais cedo desaguará em bom porto.

Para tanto, temos de dar o exemplo, demonstrando coragem e dignidade.

Quantas vezes, ouvimos dizer "*mesmo que eu me esforce, isto não vai melhorar, pelo que nem vale a pena tanto esforço*".

Ora esta dinâmica derrotista, vencida, tem de ser diariamente combatida; repito, se eu fizer o meu melhor, não tenho de me lamentar tanto com a postura dos demais e sua ineficiência, eu tenho de continuar a lutar – e acreditar – em melhores dias...

Porque para mim é muito constrangedor o estado das longas pendências nos tribunais da nossa jurisdição, anos e anos de atrasos --- quantos processos nos tribunais administrativos contra o Estado por atraso na Justiça, em violação clara e flagrante de tratados internacionais (v.g., CEDH) e normas constitucionais e legais !!!! ---, sempre tentei dar exemplo de cumprimento rigoroso de prazos e daquilo que, como juiz presidente, me compete.

Eficácia e eficiência são sinónimos de qualidade e justiça, pois que a justiça se impõe sem delongas; quem reclama justiça, deseja-a eficaz e eficiente.

Sempre fiz questão de ter sempre preparados os despachos e distribuição processual aquando da movimentação de juízes; o facto de não terem de estar dias ou semanas à espera dos "seus" processos após a tomada de posse é o primeiro passo para, com exemplo, incutir, desde logo, nos juízes, a responsabilidade individual pelo desempenho atempado das respectivas funções.

Trata-se, por exemplo, de assegurar um planeamento atempado da distribuição, com prévia projecção, em termos de perfeita igualdade e aleatoriedade, ouvindo sempre os destinatários, se possível antes e se tal não for possível no próprio dia, ainda que sempre demonstrando total abertura para obtenção de melhores soluções. Inflectir a nossa perspectiva, se necessário e se se demonstrar melhor para a Justiça, não é perder, é antes assumir os erros, melhorar os caminhos para se obterem os melhores resultados; é contribuir para uma melhor SOLUÇÃO, consensualizada, partilhada e assim melhor assumida por todos.

Sendo o juiz presidente um juiz de carreira, com longa experiência e não um gestor exterior (outsider), tem de, com o exemplo, desde logo motivar os seus pares.

Deve usar de muita clareza, muita flexibilidade, compreensão e sentido de justiça, catapultando essas características para o desempenho dos juízes no exercício das suas funções jurisdicionais.

Exercer uma "magistratura de influência", nas palavras de Mário Belo Morgado³, junto dos respectivos juízes, desenvolvendo uma gestão responsabilizante e mobilizadora de smergias dos envolvidos, motivando-os e comprometendo-os no seu empenho jurisdicional.

Como também refere o Sr. Juiz Presidente da Comarca de Braga, Dr. Dionísio Oliveirain vídeo "Funções e Poderes do juiz presidente ", Módulo .., a liderança judicial passa mais pelas competências humanas que pelas competências técnicas; por uma gestão inclusiva.

Deve promover canais de comunicação interna, entre todos os juízes do tribunal, promovendo a inteligência emocional, preocupando-se com as pessoas, no fundo, preocupando-se genuinamente com as pessoas.

Repto, esta vertente é muito importante. Conhecer cada juiz.

Uma característica que tenho por muito importante, em termos de gestão, a todos os níveis (sejam quanto aos juízes, quanto às Unidades Orgânicas, aos oficiais de justiça) é o reconhecimento do trabalho e esforço desenvolvidos.

Perante um bom ou exemplar desempenho é curial uma palavra de apreço, de elogio, de reconhecimento, por vezes apenas e só "O meu muito obrigado, porque, infelizmente, o nosso

³ In Colecção Direcção de Comarcas – CEJ – Nov. 2014, O Juiz Presidente e a Gestão Processual, pág. 18.

sistema não permite outras soluções, salvo em situações especiais e ainda que o n.º 6 do art.º 90.º da LOSJ – Lei 62/2013, de 26 de Agosto, com as alterações previstas, entre outras, na mais recente (11.ª) – Lei 107/2019, de 9/9 –, permita a criação, por decreto-lei, de um sistema de incentivos para quem ultrapasse significativamente os valores de referência processual estabelecidos.

Esta palavra de apreço e reconhecimento, sempre que possível, além de transmitida ao juiz ou funcionário, endereçada ao Conselho ou Direcção Geral.

Outra dimensão que tenho por muito importante é a PRESENÇA, um efectivo trabalho de proximidade. O estar presente. O saber as coisas previamente. Não nos podemos bastar com os e-mails... com os telefonemas a saber se está tudo bem, a partir de um gabinete central, sede da Zona Geográfica.

Importa estar presente ... o mais possível.

"Saber estar e estar para saber"⁴

Sempre foi esta a minha postura desde os primeiros dias.

A proximidade, conhecimento pessoal e o exemplo são os melhores indicadores para o juiz presidente⁵.

Mesmo nestes dias, meses de pandemia, nunca deixei de me deslocar aos tribunais, abdicando da cómoda posição de "saber" das coisas, dos problemas pelo telefone. Creio que o estar, nesta altura, com os oficiais de justiça⁶ em cada tribunal, motivando-os, "mantendo os alertas em alta" contribuiu para que nenhuma situação complicada aparecesse nos tribunais, mesmo em grandes tribunais, que sempre mantiveram, a par de alguns oficiais de justiça em teletrabalho, um trabalho diário e afincado nas respectivas UO's.

A par da proximidade e presença – só com estas se toma possível –, mostra-se muito importante o Diálogo, a procura conjunta das melhores soluções, da adopção dos melhores métodos e procedimentos, obtendo a adesão das pessoas.

O juiz presidente dever ser manifestamente um "congregador de vontades", nas palavras do Juiz Desembargador, Igreja de Matos, fonte de motivação de desempenho, promovendo um diálogo aberto franco e transparente.

*

Dando nota desta panóplia de postura, saber estar, congregar esforços, vontades, mesmo sabendo que são, por vezes, muitas as diferenças de entendimento entre os diversos

⁴ Cfr. Colecção Direcção de Comarcas – Direcção de Comarcas – Juiz Presidente, CEJ, Janeiro de 2019, pág. 76.

⁵ Neste sentido, cfr. Vídeo "Gestão e administração do Tribunal, Dr. João Rato, Director do DIAP do Porto, Módulo 4.

⁶ Os juízes em regra trabalharam em casa, seguindo, aliás, as orientações do Conselho.

interlocutores, em especial, quando se fala de juízes, imbuídos da sua independência e imparcialidade – adjetivos imprescindíveis, como vimos, a um bom juiz –, entendo realçar o trabalho que se conseguiu empreender no TAC de Lisboa, quando me deparei com o facto de ter muitos processos relativos à Deliberação do Conselho de Administração do Banco de Portugal, de 3 de Agosto de 2014, que aplicou a medida de resolução ao Banco Espírito Santo, S.A, os, denominados **Processos do BES**, onde se reclamava uma decisão célere, por razões que, pela sua objectividade/notoriedade, nos dispensamos de escalpelizar.

Assim, depois de muita análise do conjunto desses processos, depois de várias reuniões com todos os 27 juízes, na altura, do TAC de Lisboa – o que, como se pode imaginar não é fácil – decidi aplicar o mecanismo processual previsto no art.º 48.º do CPTA – "**Processos em massa**" – elegendo 2 processos (e não apenas 1 por razões de maior abrangência na análise das múltiplas invalidades suscitadas em todos os processos que questionavam a referida Deliberação do Banco de Portugal), proferindo o Despacho que se junta, de 19/11/2018⁷ – Doc. n.º 1.

Depois de muito trabalho conjunto, em especial, com o Sr. Juiz de direito que assumiu o difícil "papel" de relator dos processos piloto, muitas reuniões com todos os Srs. Juízes, após conhecimento do projecto inicial de acórdão, onde foram muitos os contributos individuais de vários juízes, foi possível, em sessão a que presidi formalmente no dia 12 de Março de 2019, obter-se um acórdão assinado pelos então 20 juízes do TAC de Lisboa⁸, sem qualquer voto de discordância, o que apenas quer significar que foi possível, ainda que difícil, chegar a um consenso sobre as múltiplas questões de constitucionalidade e ilegalidade suscitadas.

Este trabalho CONJUNTO de todos os juízes do TAC de Lisboa, apenas aconteceu por confiar no espírito de equipa em que se poderia aglutinar, partilhar esforços, contribuir para a resolução de um "problema" do TAC de Lisboa, ainda que, quando perspectivei esse trabalho, muitas tivessem sido as vozes de incredulidade na obtenção de um bom resultado, mas que, depois de muitas hesitações e "trabalho de casa", prévio a essa decisão, entendi tomar.

Dou ainda nota que este processo se encontra em recurso "per saltum" no STA, tendo porém, em 12 de Fevereiro de 2020, sido decidido pelo STA o reenvio prejudicial para o Tribunal de Justiça da União Europeia, onde se encontra pendente.

Importante, ainda, o facto de, neste momento, existirem no TAC de Lisboa 118 processos em que é demandado o Banco de Portugal, sendo que a quase totalidade tem a ver com outras decisões secundárias do Banco de Portugal, onde a maior parte das questões são similares às que vieram a ser decididas pelo Acórdão deste TAC, de 12/3/2019, pelo que muitos desses processos aguardam, em regime de suspensão, a decisão final dos processos pilotos, enquanto outros, sempre poderão "beneficiar" da jurisprudência que venha a ser superiormente decidida quanto à bondade do Acórdão de 12/3/2019.

⁷ Apesar de algumas dúvidas (porque não dizê-lo), entendi juntá-lo a este trabalho, na sua originalidade – ainda que assim não obedeça ao espaçamento entre linhas previsto nas orientações do CEJ, cuja relevância se espera –, pese embora ciente de que contribui para o limite do número de páginas deste trabalho.

⁸ Apenas 20, por, entretanto, alguns juízes terem sido promovidos/movimentados.

Aliás, foi também o "aproveitamento" que possa advir para aquele largo conjunto de processos que me motivou a decidir pela aplicação do mecanismo previsto no art.º 48.º do CPTA.

*

Voltemos, ainda e um pouco atrás para referir que ao juiz presidente, no exercício das usas prerrogativas processuais gestionárias, cabe implementar métodos de trabalho objectivos e mensuráveis, ainda que compita ao Conselho – órgão superior de gestão dos tribunais – a fixação de indicadores de volume mensuráveis, ou seja, os referidos VRP.

A gestão processual pode ser definida como a intervenção conscientiosa dos actores jurisdicionais no tratamento dos casos ou processos, através da utilização de variadas técnicas com o propósito de dispor as tarefas processuais de um modo mais célere, equitativo e menos dispendioso⁹.

São vários os valores, princípios ou ideias que moldam a actividade judicial e a tarefa da gestão processual, a saber¹⁰:

- celeridade, eficácia, qualidade, equidade, justeza, simplicidade, economia processual, racionalidade, organização, gestão, desburocratização, desmaterialização, acessibilidade, transparência e instrumentalidade.

Se não compete ao juiz presidente a gestão individual de cada processo ("case management") e, em certa parte, do conjunto dos processos de um determinado juiz, sempre pode o seu poder de magistratura de influência, numa gestão macro, contribuir para urna justiça mais eficaz e eficiente, mais célere, seja, através de estímulo a resolução dos processos mais antigos, seja através de apresentação de propostas ao Conselho para debelar situações mais complexas, não através de recurso ao quadro complementar que, infelizmente, não existe na jurisdição administrativa e fiscal, mas de acumulação de funções de juízes que, por um lado, sendo *conditio sine qua non*, mostrem essa disponibilidade e ainda pelo conhecimento que o juiz presidente tem dos juízes que trabalham nas respectivas zonas geográficas, possam perspectivar urna verdadeira ajuda nas deficiências que, muitas vezes se verificam.

Até, porque é nosso arreigado entendimento que acumulação de funções não significa substituição de trabalho e daí, conhecendo o trabalho de cada juiz, o juiz presidente pode saber quem é que, com esforço acrescido, salienta-se, pode auxiliar em situação pontuais de manifesta falta de resposta aos volumes processuais existentes.

Esta situação tem-se verificado, nos tribunais a que tenho presidido, especialmente, em razão de ausências prolongadas de juízas por virtude de maternidade, onde a situação concreta do tribunal em si, não permite a solução dentro do próprio tribunal¹¹.

⁹ Cfr. "Gestão dos tribunais e Gestão Processual" , Colecção Direcção de Comarcas, CEJ, Março de 2015, pág. 138.

¹⁰ Cfr. "Gestão dos tribunais e Gestão Processual" , idem, pág. 142.

¹¹ Esta situação já se verificou, várias vezes, onde, simultaneamente, duas juízas estiveram de licença de maternidade; 2 vezes, em tempos diferentes no TAF de Castelo Branco e no TAF de Leiria.

Esse contributo, colaboração, disponibilidade, muito prestimosa, de alguns juízes tem sido patente, mesmo em tempos passados, onde, legalmente, se não possibilitou o pagamento de remuneração por acumulação de funções.¹²

Este empenho e colaboração resulta no fundo da existência de muitos juízes empenhados e motivados, correspondendo a uma gestão responsabilizante e mobilizadora das sinergias das pessoas mais capazes, do conhecimento dos juízes presidentes.

Naturalmente que esta situação importa sempre a anuênciam expressa dos juízes envolvidos, sob pena de se poder pôr em causa o princípio da inamovibilidade, pois que só com o seu consentimento se garante esse princípio constitucional, trave mestra da independência judicial, conjugado com o princípio do juiz natural.

Para que não restem dúvidas, fazendo apelo à minha experiência como juiz presidente, nas várias propostas que apresentei ao CSTAF – aliás, sempre aceites, convenhamos – a proposta foi sempre acompanhada de Declaração do próprio juiz a declarar a sua aceitação¹³, estando sempre imanente uma perspectiva de adequação pessoal e motivação do juiz em causa.

Esta solução, pela falta de um quadro complementar de juízes --- falta que urge resolver, ainda que ciente da dificuldade dado o ainda diminuto número de juízes da jurisdição -- foi a única solução possível em muitas situações, em especial, ausências prolongadas de juízas, em virtude de maternidade, como supra já referi.

Importa dizer que esta medida gestionária, além de redundar em benefício do destinatário da Justiça da imagem social desta, contribui ainda para um maior conforto do juiz que regressa de uma situação prolongada de ausência.

Quem não se recorda de, em tempos passados, após uma ausência temporária e prolongada (por doença ou maternidade, esta, a maior parte das vezes), chegar ao gabinete e não ter espaço para nada, tal a acumulação de processos. O desânimo apoderava-se de cada um.

3. Como a relação de proximidade pode contribuir, entre outras, para o descongestionamento dos tribunais, em especial, contribuição para a resolução das elevadas pendências, de centenas de processos com demasiados atrasos.

O juiz presidente – um *primus inter pares*, sem qualquer subordinação hierárquica ou funcional,¹⁴ não um juiz "chefe de jurisdição", de cariz napoleónico, prussiano (expressões

¹² Com a aprovação da Lei 67/2019, de 27 de Agosto – alterações ao EMJ de 1985 (Lei 21/85, de 30/7), foi possibilitado o pagamento de remuneração para situações de acumulação de funções.

¹³ Embora, convenhamos, condicionada ao pagamento de ajudas de custo e pagamento de despesas de transporte (utilização de viatura própria, a autorizar pelo CSTAF), caso se verifiquem os requisitos ou pressupostos legais, sendo certo que o pagamento de retribuição por acumulação apenas foi legalmente possibilitado a partir de 111/2020, no novo EMJ – cfr. art.º 29.º do novo EMJ

¹⁴ Contrariamente a muitos outros modelos de gestão, a gestão dos tribunais, por via dos respectivos presidentes, exige que seja um juiz e não um gestor, único aceitável com legitimação como líder, ciente sinalagmaticamente das fronteiras entre presidente e juiz, atento o sempre presente e inolvidável

correntemente utilizadas nos textos disponibilizados pelo CEJ para este Curso) –, deve ser um mobilizador de energias, fazendo uma gestão de proximidade, através do exemplo de trabalho tempestivo e assertivo, especialmente, quando o desenvolvimento dos trabalhos dos juízes depende de trabalho anterior do juiz presidente. Refiro-me, especialmente, a situações de alteração de quadro, mudança de juízes e recolocação de juízes.

Repto, dar o exemplo é o melhor sinal de eficiência e eficácia.

Tudo isto passa pelo rigor, exigência, pelo sentido de justiça a todos os níveis, de permanente imparcialidade, objectividade e transparência, conjugados com uma atitude de serviço e de autorresponsabilidade, orientada através de persuasão e diálogo permanentes com os outros juízes, numa lógica de cooperação integrada, como refere José Igreja de Matos, in "O Juiz Presidente e a Gestão Processual"¹⁵.

Se cada um, seja o juiz presidente, seja o juiz, seja o oficial de justiça e mesmo o funcionário judicial, desempenhar com empenho e eficiência o seu trabalho --- ignorando as muitas deficiências sistémicas e de outros elementos --- os resultados a obter serão manifestamente melhores e motivantes.

O exemplo de racionalização, seja através de atitudes de desburocratização, simplificação e eliminação de formalismos necessários e de actos inúteis é o melhor caminho para a obtenção de melhores resultados.

Pelos seus resultados práticos, entendo destacar – pelos resultados e congregação de esforços de oficiais de justiça e entidades externas (DGAI) – apenas possível pela gestão de proximidade e conhecimento directo e pessoal dos juízes e oficiais de justiça – a decisão de, na sequência da criação das Equipas de Recuperação de Pendências na jurisdição administrativa e fiscal e congestionamento que se verificava na Secretaria judicial do TAC de Lisboa, criar uma nova UO – a 6.ª UO¹⁶.

Esta decisão hoje em dia é entendida como tendo, por um lado, descongestionado as demais UO's do Tribunal --- atento o facto de a nova UO passar a tramitar todo os 1601 processos que transitaram para a Equipa de Recuperação --- e, por outro, permitir um trabalho muito mais profícuo e eficiente dos 6 juízes da Equipa de Recuperação¹⁷.

princípio da imparcialidade, como acontece em múltiplos sectores e com bons índices de resultados, onde o líder é um técnico de gestão exterior. Inexistindo qualquer dependência hierárquica, não podia ser senão um juiz a presidir a um tribunal, porque só com um juiz se pode ter a confiança, a certeza, de que com ele não serão postos em causa os poderes jurisdicionais, exclusivos dos juízes de cada tribunal.

¹⁵ Cfr. Colecção Direcção de Comarcas, ob. já cit – Nov. de 2014. pág. 77.

¹⁶ Cfr., para melhor apreensão o Despacho em anexo, justificativo de tal decisão – DOC 2.

¹⁷ O Mapa sumula junto – Doc n.º 3 – evidencia a diminuição das pendências iniciais, apenas não mais diminuta, em virtude da pandemia derivada da COVID 19, que acabou por, de certo modo, diminuir o resultado do trabalho, salientando-se que essa Equipa, conjugada com o trabalho eficiente e coordenado dos Juízes da Equipa, logrou efectivar 177 diligências, valor mesmo assim menor, em virtude da diminuição de julgamentos, em virtude do surto pandémico.

O juiz presidente é ainda, além de um agente de coordenação, um agente representativo da governação mais central e institucionalizada dos tribunais junto do Conselho.

Pena existe, no meu modesto entender, que essa ligação, interligação não seja mais efectiva, mais próxima, ouvindo o Conselho directamente o juiz presidente, em especial, em situações mais importantes, como sejam a redistribuição e colocação efectiva dos juízes nos diversos tribunais. Tal, corno efectivamente, aconteceu na reunião extraordinária do CSTAF, de 20/10/2020, preparando o próximo movimento judicial.

Cabe um papel fundamental ao Conselho, quer como órgão constitucional e legalmente competente para liderar a gestão dos tribunais sob a sua jurisdição, como para fonnular recomendações ou directrizes em matérias processuais de maior sensibilidade ou impacto, as denominadas "boas práticas", as denominadas recomendáveis *guidelines*, ainda que formalmente desprovidas de estrita obrigatoriedade (*soft law*).

Realçando agora mais o tema da gestão processual com a duração excessiva de alguns processos e com a cultura de responsabilidade – o exemplo.

Temos presente o que disciplina o art.º 20.º, "*Acesso ao direito e tutela jurisdicional efectiva*" da Constituição da República Portuguesa, a Lei Orgânica do Sistema Judiciário – art.º 26.º, com o título "*Acesso ao direito e tutela jurisdicional efectiva*", e ainda os arts. 6.º do Código de Processo Civil, em termos de celeridade e obtenção de uma decisão célere, "*Dever de gestão processual*", bem como o art.º 7.º, "*Princípio da cooperação*" e a nível internacional, os arts. 6.º, sob a epígrafe "*Direito a um processo equitativo*", e 47.º, com o título "*Direito à acção e a um tribunal imparcial*" da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia – que igualmente não se transcrevem, pelas razões expostas na NOTA PRÉVIA.

Como referem Boaventura de Sousa Santos e Conceição Gomes¹⁸ "... se é certo que a qualidade de resposta ao sistema de justiça não pode ser medida apenas pelo volume de processos pendentes, a celeridade de resposta da justiça à procura social que lhe é dirigida é uma componente essencial na sua qualidade...".

*

Entendo agora e a finalizar dar relevo ao Valor de referência processual --- VRP --- que constitui um pressuposto essencial para a obtenção de resultados mais eficazes e eficientes - objectivos concretos para o bom desempenho da função, índices que, em cada tribunal, permitam avaliar o grau de resposta dos recursos existentes e daí dos objectivos a alcançar.

Estes objectivos processuais, porém, não podem impor, limitar ou mesmo condicionar as decisões a prolatar nos processos, em concreto, quer, obviamente, quanto ao mérito da decisão, quer mesmo, quanto à opção pela fo1ma processual, a entendida como mais adequada, como agora resulta expressamente da LOSJ (art.º 91.º, n.º 4).

¹⁸ In "Geografia e democracia para uma nova justiça, na Revista Julgar, n.º 2, 2007, pág. 114.

Para, no final de cada ano, por exemplo, se permitir, se necessário, uma redefinição da estrutura orgânica do sistema e no redimensionamento de quadros, seja a nível de magistrados judiciais, seja a nível de unidades orgânicas, dos respectivos oficiais de justiça, em estrita colaboração com o Conselho, no primeiro caso e, também do secretário de justiça no segundo caso, mas sempre com a auscultação, audição activa dos juízes e dos escrivães de direito, enquanto chefias muito importante dentro de cada UO, de cada tribunal.

A definição de índices de produtividade para os juízes constitui um elemento estruturante na adequada gestão dos tribunais, visando uma resposta célere e eficaz e mesmo de qualidade do sistema de justiça.

Não ignoramos, porém, muitas vezes, os problemas que essa fixação pode potenciar. Os tribunais são diferentes.

É consabido e sem necessidade de grandes estudos ou elaboração estatística --- e que o meu conhecimento actual dos tribunais tem como imbatível --- que é possível, com o mesmo esforço e trabalho, produzir mais decisões num grande tribunal, caso, por exemplo, no TAC de Lisboa, em comparação com um tribunal de menores dimensões.

O número de processos mais similares, certo tipo de processos objectivamente mais fáceis, seja pela sua simplicidade intrínseca, seja pela similitude de questões a elucidar (caso de processos de nacionalidades, de asilos) é mais frequente, senão exclusivos, de grandes tribunais, como o TAC de Lisboa.

Daí haver necessidade de um cuidado acrescido na fixação concreta dos VRP's para cada tribunal, área de jurisdição e área de especialização.

Aliás, o art.º 90.º n.º 5 da LOSJ, expressamente admite que possam ser estabelecidos indicadores diferentes, de acordo com as especificidades das diferentes comarcas, no nosso, caso dos TAF's, que não de forma única para todo o território nacional.

Trata-se, como refere Paulo Brandão, fazendo, por sua vez, referência a trabalhos do Gabinete de Apoio ao CSM, no Texto "*O juiz Presidente e a Gestão Processual*"¹⁹, os valores processuais não podem "...ser assumidos num contexto nacional sem uma devida e cuidada gestão de proximidade, de tal modo que, a nosso ver, melhor seria que, a cada comarca, coubesse a indicação desses valores segundo as especificidades locais, perante as evidentes assimetrias entre litoral e interior ou entre a Grande Lisboa e o Grande Porto e as restantes regiões": é aqui, julgo eu, que a actuação do juiz presidente assume um papel de relevo".

Mesmo com este III Curso de Formação Específica, tão *on line* (!!!), muito aprendi e também sedimentei os meus conhecimentos e minhas práticas.

O meu muito obrigado!

¹⁹ Cfr. Colecção Direcção de Comarcas - CEJ, Novembro de 2014, pág. 41.

5. Boas Práticas de Gestão Processual nos TAF

Bárbara de Aguiar Tavares Teles Themudo Santos



DIREÇÃO DE COMARCAS

CENTRO
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

C E N T R O
D E ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

5. BOAS PRÁTICAS DE GESTÃO PROCESSUAL NOS TAF

Bárbara Tavares Teles*

- I. Introdução
- II. Boas Práticas de Gestão Processual nos TAF
- II. 2. Organização e funcionamento dos tribunais administrativos e fiscais
 - 2.1 Na perspetiva do Juiz
 - 2.2 Na perspetiva do Juiz Presidente
 - 2.2.1 A Comunicação entre os vários intervenientes:
 - 2.2.2 Organização do Serviço:
- II. 3. Funcionamento das secções e agilização do trabalho dos juízes
 - 3.1 Na perspetiva do Juiz
 - 3.2 Na perspetiva do Juiz Presidente
- II. 4. Distribuição, sistema informático e base de jurisprudência da 1.ª instância
 - 4.1 Na perspetiva do Juiz
 - 4.2 Na perspetiva do Juiz Presidente
- II. 5. Especialização e assessoria dos juízes
 - 5.1 Na perspetiva do Juiz
 - 5.2 Na perspetiva do Juiz Presidente
 - 5.2.1 Assessoria
 - 5.2.2 Especialização
- II. 6. “Boas práticas” na elaboração das peças processuais
 - 6.1 Na perspetiva do Juiz
 - 6.2 Na perspetiva do Juiz Presidente

I. Introdução

Em 2013 fui convidada pela Associação Sindical de Juízes Portugueses, no âmbito do Gabinete de Estudos e Observatório dos Tribunais, para integrar um grupo de trabalho e reflexão constituído por juízes dos Tribunais Administrativos e Fiscais de 1.ª instância, dos Tribunais Centrais Administrativos e do Supremo Tribunal Administrativo (incluindo juízes jubilados) – que procurou identificar pontos de bloqueio no processo administrativo e no processo tributário, cuja alteração pudesse ser ponderada numa futura reforma. O objetivo foi o de elencar um conjunto de perplexidades que se deparam aos juízes no dia a dia dos tribunais e que, da nossa perspetiva, oneram extraordinariamente a já de si difícil tarefa de julgar.

O resultado foi publicado num pequeno livro que sou coautora, “*Mudar a Justiça Administrativa e Fiscal, Almedina, agosto 2013*”, e que resultou essencialmente na apresentação de propostas que incidem essencialmente sobre questões relativas ao processo administrativo e ao processo tributário e resultam de preocupações e experiências em boa parte comuns. No entanto, foram ainda feitas algumas sugestões quanto à organização e funcionamento dos tribunais administrativos e fiscais, e é com esse pano de fundo que me proponho a elaborar o presente trabalho.

Trata-se pois de um trabalho dedicado às “Boas Práticas de Gestão Processual” mas tendo como ponto de partida a visão do Juiz de 1.ª Instância e como ponto de chegada a figura e os poderes do Juiz Presidente, sendo certo que esta última perspetiva será sempre baseada na lei

* Juíza Desembargadora.

que define os poderes do presidente, na autoformação do presente curso e na experiência profissional enquanto juiz dos TAF.

Considerando que as propostas que foram feitas em 2013 a nível da organização e funcionamento dos tribunais administrativos e fiscais mantêm-se atuais pois na sua grande maioria não se concretizaram.

Considerando que apesar do trabalho refletir a perspetiva do Juiz, e não a do Juiz Presidente em concreto, uma e outra não podem estar totalmente dissociadas e de certa forma interagem.

Considerando que estive largos anos no TAF do Porto, que é um tribunal de referência na Jurisdição Administrativa e Fiscal e senti de perto as dificuldades e os problemas do trabalho do Juiz e do Juiz Presidente, face a elevado número de pendencia processual, de poucos recursos humanos e escassez de meios.

E considerando que acredito no trabalho que foi desenvolvido pelo grupo de reflexão e gostaria que o mesmo fosse aproveitado a outro nível,

Entendi desenvolver um trabalho sobre as Boas Práticas de Gestão Processual nos Tribunais Administrativos e Fiscais tendo por base o estudo supra referido que me pareceu adequado. Como disse um dia um grande estadista “*As grandes mudanças são feitas de pequenas coisas*”, ora as Boas Práticas são essas pequenas coisas que levam a bom porto o trabalho diário, como um conjunto das técnicas, processos, procedimentos e atividades identificados, utilizados, comprovados e reconhecidos por diversas organizações, em determinada área do saber, como sendo os melhores quanto ao mérito, eficácia e sucesso alcançados pela sua aplicação na realização de uma tarefa.

Não há uma boa gestão processual, ou um bom modelo de organização dos tribunais, sem uma boa racionalização das tarefas.

No geral as Boas Práticas têm como objetivo eliminar tempo e esforço na realização das tarefas, na tentativa de que existam poucas repetições das mesmas atividades, que o fluxo do trabalho seja organizado, que haja uma boa transmissão de informações, e uma boa organização dos equipamentos, dos gabinetes, das secretárias, e principalmente dos processos.

A abordagem do presente trabalho será tópica e eminentemente prática. Sem preocupações de enquadramento dogmático, procuraram-se respostas diretas para dificuldades concretas, detetadas na vivência diária dos tribunais.

II. Boas Práticas de Gestão Processual nos TAF

II. 2. Organização e funcionamento dos tribunais administrativos e fiscais

2.1 Na perspetiva do Juiz

Para uma boa gestão processual e para que as tarefas sejam desenvolvidas com a organização e com o funcionamento devido, foi sugerido referido pelo grupo de trabalho as propostas que a seguir destacamos por ainda se mostrarem atuais no contexto de 2020:

PROPOSTAS:

- Desenvolver, sob a égide do CSTAF, estudos de contingência processual, na 1.ª e na 2.ª instância, para o contencioso administrativo e para o contencioso tributário;
- Reavaliar os quadros dos TAF, atendendo ao número de processos pendentes, ao volume anual de entradas registado e expectável e aos “valores de referência processual” apurados através dos citados estudos de contingência processual;
- Criar uma bolsa de juízes para fazer face a situações de ausência temporária por doença, licença de maternidade e outras;
- Dotar os TAF de um número adequado de funcionários, que deverão ter formação adequada para esta jurisdição, quer a nível processual quer a nível informático;

Foram os seguintes os argumentos por nós desenvolvidos à data:

“Apesar (...) da reforma de 2004 nunca foi integralmente concretizada no que respeita aos meios humanos necessários ao cabal funcionamento dos tribunais administrativos e fiscais e, por outro, incorreu em erros de previsão quanto à pendência expectável nos vários tribunais, verificando-se uma consequente má distribuição dos meios humanos que, apesar dos ajustamentos, entretanto efetuados, não parece completamente resolvida.

Certo é que continua a verificar-se um défice do número de juízes necessários para dar resposta à pendência processual, assim se explicando a acumulação de processos pendentes que se vem sistematicamente verificando, quer no contencioso administrativo, quer no tributário. O número de processos entrados, quer nos tribunais administrativos e fiscais (TAF), quer nos Tribunais Centrais Administrativos (TCA), tem sido significativamente superior ao número de processos findos no mesmo período, verificando-se também uma tendência consistente para o aumento da pendência processual.

Além disso, e contrariamente ao que ocorre na jurisdição comum, a jurisdição administrativa e tributária não dispõe de uma bolsa de juízes, que permita dar resposta a situações de licenças de maternidade, doença ou outras, o que origina a paragem total dos processos (não urgentes) até ao regresso do respetivo titular.

Certas medidas de curto prazo podem diminuir as identificadas insuficiências, eventualmente através de uma melhor redistribuição dos meios humanos disponíveis e também da abertura anual do Curso de Formação de Juízes para os Tribunais Administrativos e Fiscais.

No entanto, em termos estruturais, afigura-se necessário proceder a um rigoroso levantamento das necessidades dos tribunais administrativos e fiscais, o qual não pode prescindir de estudos de “contingentação” processual, na 1.ª e 2.ª instâncias, através dos quais se poderão aferir os “valores de referência processual” para o contencioso administrativo e para o contencioso tributário. Os estudos de contingentação são essenciais para determinar os recursos humanos necessários, bem como para a própria avaliação do funcionamento dos tribunais.

Os tribunais administrativos e fiscais de 1.ª instância carecem, ainda, de um urgente reforço do número de funcionários judiciais. Presentemente, o rácio de funcionários judiciais por juiz é, nos tribunais administrativos e fiscais de 1.ª instância, de cerca de 1,5 (1,0 ou menos, em alguns casos), enquanto nos tribunais judiciais a média nacional anda entre 4 e 5. Sendo certo que, comparativamente com os tribunais judiciais, é menor o número de audiências e diligências externas nos tribunais administrativos e fiscais, ainda assim o apontado número de funcionários por juiz se apresenta manifestamente insuficiente. A prová-lo estão os verificados atrasos na tramitação dos processos e no cumprimento dos despachos judiciais.”

2.2 Na perspetiva do Juiz Presidente

Antes de mais vejamos a este respeito quais os poderes do Presidente dos Tribunais Administrativos e Fiscais previstos no artigo 43º -A nº 2, 3 e 4 do ETAF:

“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) Promover a realização de reuniões de planeamento e de avaliação dos resultados do tribunal, com a participação dos juízes e funcionários;
- d) Adotar ou propor às entidades competentes medidas, nomeadamente, de desburocratização, simplificação de procedimentos, utilização das tecnologias de informação e transparência do sistema de justiça;
- 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) Elaborar, para apresentação ao Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, um relatório semestral sobre o estado dos serviços e a qualidade da resposta, dando conhecimento do mesmo à Procuradoria-Geral da República e à Direção-Geral da Administração da Justiça (DG AJ).

3 - O presidente do tribunal possui as seguintes competências funcionais:

- a) Dar posse aos juízes e ao administrador judiciário;

- b) *Elaborar os mapas e turnos de férias dos juízes e submetê-los a aprovação do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais;*
- c) *Autorizar o gozo de férias dos funcionários e aprovar os respetivos mapas anuais;*
- d) *Exercer a ação disciplinar sobre os trabalhadores 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) *Nomear um juiz substituto, em caso de impedimento do substituto legal;*
- 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 - O presidente do tribunal possui as seguintes competências de gestão processual:

- a) *Implementar métodos de trabalho e objetivos mensuráveis para cada unidade orgânica, sem prejuízo das competências e atribuições nessa matéria por parte do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, designadamente na fixação dos indicadores do volume processual adequado;*
- b) *Acompanhar e avaliar a atividade dos tribunais situados na zona geográfica da respetiva 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;*
- d) *Promover a aplicação de medidas de simplificação e agilização processuais, designadamente determinando os casos em que, para uniformização de jurisprudência, devem intervir no julgamento todos os juízes do tribunal, presidindo às respetivas sessões e votando as decisões em caso de empate;*
- e) *Propor ao Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais a criação de juízos administrativos e tributários de competência especializada, e a criação de vagas mistas nos mesmos, respeitado o princípio da especialização dos magistrados, ponderadas as necessidades dos serviços e o volume processual existente;*
- f) *Propor ao Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais a reafetação dos juízes, tendo em vista uma distribuição racional e eficiente do serviço;*
- g) *Proceder à reafetação de funcionários, dentro dos limites legalmente definidos;*
- h) *Solicitar o suprimento de necessidades de resposta adicional, nomeadamente através do recurso ao quadro complementar de juízes.”*

Tendo como pano de fundo estes poderes, o Juiz Presidente dos Tribunais Administrativos e Fiscais, tendo em vista uma boa organização e funcionamento dos Tribunais a que preside, deverá criar as condições para que se concretizem as propostas supra referidas nos seguintes termos:

2.2.1 A Comunicação entre os vários intervenientes:

- Deve ouvir sempre os colegas, os funcionários, os interessados antes de tomar uma medida ou implementar uma ideia, utilizando preferencialmente as reuniões presenciais caso seja possível ou os meios eletrónicos, evitando o papel.
- Deve manter uma saudável comunicação com o exterior, imprensa ou comunicação social se for o caso, emitindo comunicados caso seja necessário.

2.2.2 Organização do Serviço:

- Tentar adequar o número de funcionários com o número de juízes e com o processos que cada um tenha pendentes e promover sempre pelo aumento de funcionários para ir de encontro à proposta de “Dotar os TAF de um número adequado de funcionários, que deverão ter formação adequada para esta jurisdição, quer a nível processual quer a nível informático”
- Sendo certo que os funcionários são poucos, saber quais os juízes com maior pendência (em regra será o juiz do tributário em face das entradas) e canalizar o trabalho dos funcionários para o cumprimento dos despachos nesses processos.

Ainda relativamente aos funcionários, devem ser criadas as condições ideais, dentro das possibilidades do tribunal, para:

- Organização dos processos que estão a aguardar prazos, criar capas diferentes por espécie e urgência do processo, processos organizados por anos, por juiz e por espécie processual.
- Dotar as secções de material informático atualizado com fácil acesso para todos os funcionários.
- Criar condições para a deslocação de funcionários conforme as necessidades do momento, sendo que uma das regras gerais das Boas Práticas, é que ninguém deve ser insubstituível na realização das tarefas.

Não existindo uma bolsa de juízes, deverá o Juiz Presidente, além de promover junto do CSTAF a criação dessa bolsa,

- Criar um documento genérico sobre a substituição dos juízes em situações de faltas e de impedimentos, com regras definidas, para que todos os operadores judiciais possam saber como funcionam as regras e as exceções em caso de substituição.

E ainda,

- Separar as tarefas de atendimento ao público (com funcionários que prefiram e estejam preparados para o atendimento) e a tramitação dos processos (para que estes funcionários não sejam constantemente interrompidos).
- Reavaliar os quadros dos TAF e fazer um levantamento regular das necessidades do tribunal.

- Estabelecer complexidades dos processos e caso seja necessário distribuir por complexidade, valor elevado, etc.
- Criar uma secção da conta.

II. 3. Funcionamento das secções e agilização do trabalho dos juízes

3.1 Na perspetiva do Juiz

A este propósito foram feitas, na obra referida, as seguintes propostas,

PROPOSTAS:

- Repensar o modo de funcionamento “clássico” das secções e do relacionamento funcional entre juízes e funcionários, no sentido de alargar os poderes do juiz em matéria de gestão processual;
- Tornar mais eficiente o trabalho que envolva o juiz e a secretaria, permitindo, sempre que possível, que o mesmo funcionário trabalhe com o mesmo juiz, sem prejuízo do estabelecimento de alguma rotatividade periódica;
- Difundir, sob a égide do CSTAF e do COJ, regras de boas práticas que permitam tornar mais eficiente e rigoroso o trabalho das unidades orgânicas, nomeadamente, com vista a evitar a entrada de documentos que, nos termos da lei processual, deviam ser recusados pela secretaria;
- Criar em cada tribunal uma secção de atendimento ao público (*front office*), separando as tarefas de atendimento das necessárias à tramitação dos processos.

É necessário repensar o modelo tradicional de funcionamento e articulação entre o juiz e a secretaria, nomeadamente, com vista a reduzir a carga de tarefas mais burocráticas do juiz, libertando-o para a atividade de julgar.

No caso dos TAF, a organização das respetivas secções de processo conjuga a tradicional divisão das funções entre os funcionários (de acordo com as suas categorias profissionais, figurando no vértice o escrivão) com a particularidade de o mesmo escrivão (ou o mesmo funcionário) trabalhar sempre com vários juízes. Tal deve-se ao número insuficiente de funcionários, mas também à própria orientação legislativa subjacente à Reforma de 2004, que terá pretendido organizar os TAF em unidades orgânicas, sem que os juízes estivessem adstritos a uma delas. Na prática, pelo menos nos tribunais de maior dimensão, essa relação entre juiz-unidades orgânicas acabou por ser feita, sob pena de quase inoperatividade do tribunal.

Este simples facto de um mesmo escrivão trabalhar com vários juízes complica desnecessariamente as relações entre o juiz e a unidade orgânica e coloca o juiz na total dependência do que é determinado pelo escrivão de direito que, por sua vez, tem que organizar o expediente processual de vários magistrados. É também muito difícil ao juiz avaliar a qualidade ou a quantidade de trabalho do funcionário, num cenário de elevada pendência,

escassez de meios humanos e partilha de funcionários entre os vários juízes. Este é um sistema manifestamente ineficiente.

O desejável é exatamente o oposto, ou seja, que o juiz trabalhe com o mesmo funcionário, pois só assim é possível estabelecer um método de trabalho mais racional e coordenado e que permita atingir resultados mais satisfatórios. A solidão típica do trabalho do juiz só se justifica no ato de julgar e decidir, mas não tem qualquer razão de ser nas inúmeras tarefas burocráticas que o juiz é chamado a desempenhar. Num quadro, como é dos tribunais administrativos e fiscais, de elevada pendência processual, é determinante agilizar procedimentos e racionalizar a gestão processual.

O funcionamento das secções judiciais pode ser otimizado através da separação entre as tarefas de atendimento ao público e a tramitação dos processos. As primeiras devem caber a uma secção de atendimento ao público (front - office), integrada por funcionários com preparação para o relacionamento com o público, permitindo que os funcionários encarregues da tramitação dos processos desenvolvam o seu trabalho sem constantes interrupções.

O trabalho rigoroso das unidades orgânicas e, concretamente, da secção central, é também indispensável para evitar a entrada de requerimentos e articulados que não preenchem os necessários requisitos legais e que, não sendo recusados à entrada, obrigam à prática de um conjunto de atos (despachos de aperfeiçoamento/correção oficiosa, notificações da secretaria) que facilmente podiam ser evitados.

3.2 Na perspetiva do Juiz Presidente

O funcionamento das secções e a agilização do trabalho dos juízes deverá ser, na nossa perspetiva, um dos mais importantes objetivos do trabalho do Juiz Presidente.

Se a secção de processos funciona, mas o juiz não consegue agilizar o seu trabalho os processos param, no caso param no gabinete dos juízes. Se pelo contrário o juiz consegue com os meios de que dispõem trabalhar agilmente, mas a secção de processos não funciona, os processos também param, mas desta vez param nas secções.

Terá de existir um equilíbrio entre ambos para que tudo funcione.

Claro que a parte mais importante terá de ser feita pelos respetivos intervenientes, pois se o funcionário em questão não é expediente, ou teve problemas pessoais ou profissionais, etc., difícil será fazer com que a gestão resulte. Se o Juiz em causa tem as mesmas características a conclusão será a mesma. No entanto, poderá o Presidente, com os seus poderes de gestão processual adotar práticas que, por um lado facilitem o trabalho nas secções, e por outros agilizem o trabalho do magistrado.

Para tal importa,

- Dar poderes de gestão processual aos juízes, no âmbito estrito dos seus processos, de forma a que se estes estabeleçam um bom relacionamento entre o seu trabalho e o do funcionário, ou funcionários, com quem trabalha diariamente.
- Promover para que cada juiz tenha, dentro do possível, a sua “equipa” composta por um escrivão de direito e escrivão adjunto ou auxiliar.
- Promover para que o juiz esteja livre de qualquer tarefa burocrática que deverá pertencer exclusivamente à secção de processos.
- Formar e instruir as secções centrais para que filtrem de forma eficiente todo o expediente que entra no tribunal de forma a evitar mais acumulação de trabalho desnecessário do juiz e das secções.

II. 4. Distribuição, sistema informático e base de jurisprudência da 1.ª instância

4.1 Na perspetiva do Juiz

As propostas apresentadas em 2013 na obra citada, relativas ao sistema informático, e que continuam atualizadas, são as seguintes:

PROPOSTAS:

- Ponderar a uniformização dos sistemas informáticos (um sistema único para todos os tribunais de ambas as jurisdições);
- Assumir que o suporte físico (papel) não pode ser eliminado (exceto em processos muito simples), e que tem que coexistir com o suporte informático. O que significa que o processo deverá tramitar em papel (independentemente de um registo informático em simultâneo) e as partes devem estar obrigadas a entregar o suporte em papel dos documentos;
- Adotar no curto prazo e independentemente das alterações ao sistema informático as seguintes medidas:
 - a) Criação de uma base eletrónica de despachos e decisões da 1.ª e 2.ª instâncias, que permita a respetiva consulta, cópia e tratamento informático;
 - b) Instituir a obrigatoriedade de as peças e documentos juntos aos processos serem, sempre que possível, disponibilizadas em suporte informático que permita tratamento de texto
- Caso se mantenha o atual sistema informático, propõem-se as seguintes alterações e correções ao SITAF:
 - i) Corrigir o sistema informático no sentido de poder assegurar uma distribuição de processos equitativa e igualitária ou, caso esta correção seja inviável, determinar que a distribuição se faça manualmente, sempre que tal se mostre necessário para assegurar o cumprimento dos critérios legais que presidem à distribuição;
 - ii) Introduzir um motor de busca, que permita ao juiz identificar processos idênticos e conhecer a jurisprudência dos tribunais de primeira instância. Ou, em alternativa, associar ao SITAF uma base de jurisprudência da primeira instância, que permita a consulta de processos e respetivas decisões por temas ou matérias;
 - iii) Introduzir mecanismo para agrupar e filtrar processos com questões repetidas ou relativas à mesma parte;

- iv) Introduzir ferramentas estatísticas adequadas, que permitam fazer automaticamente listagens de processos, por período de tempo, por espécie, por estado do processo;
- v) Introduzir mecanismos de notificação entre mandatários (que já existem no CITIUS) e de citação informática das entidades públicas;
- vi) Possibilitar, através do SITAF, a gestão da agenda de diligências (inquirições e julgamentos) com a correspondente gestão das salas a nível de todo o Tribunal;
- vii) Permitir a consulta de notas de honorários e estabelecer uma ligação entre o SITAF e o programa das custas (à semelhança do que já acontece com o CITIUS);
- viii) Integrar o sistema informático dos TAF com os sistemas informáticos da Administração Pública, designadamente da Administração Tributária;
- ix) Permitir aos tribunais superiores o acesso às peças do processo apresentadas na 1^a instância (articulados, despachos, sentenças/acórdãos), com vista a facilitar a elaboração dos acórdãos na parte em que estes carecem de transpor tais peças;
- x) Melhorar o serviço de *helpdesk*, assegurando a presença de meios humanos do ITIJ nos tribunais, para apoio aos juízes e funcionários.

“O SITAF apresenta várias falhas como ferramenta auxiliar do trabalho dos magistrados e dos funcionários. A principal delas talvez seja o falhanço deste sistema como “facilitador” do trabalho nos tribunais. Pelo contrário, o SITAF constitui uma causa de dispêndio de tempo sem que haja retorno do tempo perdido na utilização do sistema. Em termos muito sintéticos, destacam-se as seguintes insuficiências:

- a) Não constitui uma ferramenta ágil para a prática dos atos dos funcionários;
- b) Não oferece qualquer auxílio na prática dos atos do juiz, antes acrescentando morosidade à prática dos atos, mesmo dos mais elementares despachos de expediente;
- c) Constitui um repositório de peças processuais, mas, por falta de motor de busca adequado, dificilmente permite encontrar o que ali se encontra arquivado;
- d) Não oferece dados estatísticos fiáveis, obrigando a contagens manuais de processos; Independentemente das melhorias que podem ser introduzidas no sistema informático, o certo é que o processo digital não é o suporte adequado para a tramitação da generalidade dos processos administrativos e tributários (com exceção dos muito simples, como os processos de intimação à prestação de informações). Esta realidade incontornável deve ser assumida, encarando-se o sistema informático como um auxiliar de trabalho e não, como até aqui vem acontecendo, como uma imposição que contribui para a morosidade da tramitação dos processos.(...)

Designadamente, a criação de uma base eletrónica de registo de decisões proferidas em 1.^a instância (bases instrutórias, saneadores, sentenças, acórdãos) que permita a sua consulta e transcrição informática, nomeadamente, pelos tribunais de recurso. No mesmo sentido, constituiria uma poupança significativa de tempo uma orientação genérica no sentido de as peças juntas aos processos judiciais deverem ser disponibilizadas em formato que permita o tratamento informático do texto. Numa jurisdição em que a matéria de facto é em grande medida documental e não existindo qualquer apoio aos juízes (quer na 1.^a instância, quer nos Tribunais Centrais Administrativos) para a digitalização e transcrição de textos, é muito significativo o tempo despendido com tais tarefas, que podiam ser abreviadas pelas alterações referidas.”

4.2 Na perspetiva do Juiz Presidente

O sistema informático e a base de dados jurisprudencial do tribunal são ferramentas que não podem ser ignoradas pelo Juiz Presidente nos tempos atuais.

Começando pela comunicação com o exterior, no sentido da representação do Tribunal apesar da existência do SITAF que é uma ferramenta para uso interno, o Juiz Presidente deverá promover para a criação de uma “página do Tribunal” à semelhança como se passa com algumas comarcas de maior dimensão.

- A criação de uma página na web, “TAF da Zona Norte” p ex., será da maior utilidade sobretudo porque o SITAF, como vimos, não cumpre determinadas funções.

A referida página poderia ter os seguintes conteúdos: - Apresentação com mensagem do Presidente, a composição dos tribunais, os instrumentos de gestão como, regulamentos, relatórios de atividades, orçamento, deliberações, estatísticas, notícias e finalmente de maior importância, os comunicados à imprensa e as bases de dados com sentenças, despachos, saneadores.

Quanto ao funcionamento do SITAF, apesar de ser uma ferramenta utilizada essencialmente pelo Juízes e pelos funcionários do Tribunal, o Juiz Presidente tem acesso ao SITAF e deverá promover para que o seu funcionamento seja eficaz e produtivo.

Assim deverá o Juiz Presidente,

- Ouvir os juízes e os funcionários regularmente para que lhe sejam apresentadas as falhas do sistema e uma vez ciente das mesmas, reunir regularmente com os informáticos responsáveis pelo SITAF com vista a conseguir um funcionamento cada vez melhor e mais adequado da ferramenta informática.
- Promover ainda que o tribunal esteja dotado dos equipamentos necessários para que o juízes e funcionários possam aproveitar o SITAF sem perda de tempo e esforço o que só acontecerá se o equipamento não for obsoleto.
- Promover para que sejam efetuadas audição de testemunhas, diligências através da via eletrónica para evitar deslocações desnecessárias e gastos financeiros de todas as partes.

II. 5. Especialização e assessoria dos juízes

5.1 Na perspetiva do Juiz

As propostas apresentadas e relevantes foram as seguintes:

PROPOSTAS:

- Dar cumprimento ao disposto nos artigos 56.º/4 e 56.º-A do ETAF, através da criação de assessoria e gabinetes de apoio nos tribunais administrativos e fiscais (em todas as instâncias);
- Alargar o acesso dos juízes a bases de dados de jurisprudência, legislação e doutrina e facultar o acesso expedito a bibliotecas jurídicas de referência (através de protocolos que, nomeadamente, garantam o envio dos textos por email);
- Dar cumprimento ao disposto no artigo 59.º/1 do ETAF e 21.º do EMJ, no que respeita ao acesso, dos juízes, ao serviço por assinatura do DRE eletrónico;

“Continuam por implementar o corpo de assessores e os gabinetes de apoio previstos nos artigos 56.º/4 e 56.º-A do ETAF para os tribunais da jurisdição administrativa e fiscal. A assessoria e o apoio aos juízes administrativos e aos juízes tributários são essenciais, nomeadamente, para que os tribunais possam dar uma resposta adequada e atempada a processos de elevada complexidade. O reconhecimento da complexidade das questões que são presentes aos tribunais administrativos e tributários, bem como o elevado valor dos processos, tem conduzido a uma crescente especialização dos advogados que litigam na jurisdição administrativa, muitas vezes trabalhando em equipa e apoiados por técnicos especialistas, enquanto os tribunais permanecem num modelo organizativo anacrónico e indiferente a esta evolução. Os custos financeiros desta medida não devem constituir razão imediata para o seu afastamento, sem antes se ponderar os resultados da sua concretização em termos de rentabilidade do trabalho do juiz e sendo certo que um tal apoio/assessoria poderia ser partilhado por grupos de juízes em número adequado. (...)”

Nas atuais circunstâncias, em que o juiz trabalha completamente isolado, sem qualquer apoio administrativo ou de assessoria, é considerável o tempo despendido pelos juízes na pesquisa de legislação, jurisprudência e doutrina, necessárias à decisão, tarefas que são agravadas pela ausência de meios eficazes para a obtenção dos elementos relevantes. É, por isso, fulcral, alargar e melhorar o acesso dos juízes a bases de dados e bibliotecas de referência, e permitir que os elementos necessários lhes sejam enviados de forma expedita e célere. Da mesma forma, continua por cumprir a previsão legal que determina a atribuição de um código pessoal a cada juiz para acesso ao serviço por assinatura do DRE eletrónico (área que permite pesquisas mais detalhadas e acesso à jurisprudência do STA, publicada em anexo ao DR).

5.2 Na perspetiva do Juiz Presidente

5.2.1 Assessoria

A assessoria aos juízes é essencial para o bom funcionamento do tribunal, pelo que o Juiz Presidente não pode ignorar que apesar das várias promessas nesse sentido nada foi feito, e que a 1^a instância continua desprovida de qualquer quer tido de ajuda a esse nível. Se esse apoio é importante no Contencioso Administrativo, afigura-se que no tributário é verdadeiramente crucial.

Para além dos problemas específicos do Direito Tributário: altamente técnico e hermético, com mudanças vertiginosas da legislação, importa recordar que o mesmo pressupõe conhecimentos transversais de direito em geral. Um juiz para além do direito fiscal em todos os seus domínios, tem de saber direito civil (reais, família, sucessões), comercial, penal, administrativo, direito contabilístico, finanças públicas, etc. Julgar na Justiça Tributária pressupõe um saber encyclopédico que no momento atual não é humanamente exigível, atento o volume de serviço e a velocidade de alteração das leis. Enquanto os escritórios apostam na especialização, nas várias áreas do direito fiscal: património; rendimento; IVA; no direito fiscal comunitário e internacional; etc., os juízes têm de ser especialistas em tudo, o que é impossível sobretudo na primeira instância. É neste sentido que se faz sentir especialmente aqui o apoio de assessorias especializadas, sobretudo nas áreas da contabilidade/economia e gestão (gabinetes de apoio previstos no artigo 56º-A do ETAF).

Pelo que compete ao Juiz Presidente,

- Promover e aconselhar os órgãos decisórios no sentido da contratação de assessores ou funcionários especializados. O funcionário especializado, há semelhança do que existe junto da 2^a instância, poderá auxiliar na digitalização de peças processuais, fazer os relatórios em processos urgentes e/ou complexos, formatar as decisões ou os despachos. Os assessores seriam indispensáveis na pesquisa de doutrina e de jurisprudência e a assessoria especializadas muito pertinente no contencioso tributário, sobretudo nas áreas da contabilidade, economia e gestão
- Zelar e criar uma biblioteca atualizada e de referência;
- Estabelecer protocolos com universidades, autores e publicações de referência nas áreas administrativas e tributárias.

5.2.2 Especialização

Das propostas apresentadas em 2013 apenas se concretizou (ao longo destes 7 anos) a criação de subsecções especializadas nos tribunais administrativos e fiscais de maior dimensão.

A Lei 114/2019 veio aditar ao ETAF no artigo 44º A e 49- A, veio criar juízos de competência especializada nas seguintes áreas,

"a) Ao juízo administrativo comum conhecer de todos os processos do âmbito da jurisdição administrativa e fiscal que incidam sobre matéria administrativa e cuja competência não esteja atribuída a outros juízos de competência especializada, bem como exercer as demais competências atribuídas aos tribunais administrativos de círculo;

b) Ao juízo administrativo social, conhecer de todos os processos relativos a litígios emergentes do vínculo de trabalho em funções públicas e da sua formação, ou relacionados com formas públicas ou privadas de proteção social, incluindo os relativos ao pagamento de créditos laborais por parte do Fundo de Garantia Salarial, e das demais matérias que lhe sejam deferidas por lei;

c) Ao juízo de contratos públicos, conhecer de todos os processos relativos à validade de atos pré-contratuais e interpretação, à validade e execução de contratos administrativos ou de quaisquer outros contratos celebrados nos termos da legislação sobre contratação pública, por pessoas coletivas de direito público ou outras entidades adjudicantes, e à sua formação, incluindo a efetivação de responsabilidade civil pré-contratual e contratual, e das demais matérias que lhe sejam deferidas por lei;

d) Ao juízo de urbanismo, ambiente e ordenamento do território, conhecer de todos os processos relativos a litígios em matéria de urbanismo, ambiente e ordenamento do território sujeitos à competência dos tribunais administrativos, e das demais matérias que lhe sejam deferidas por lei.

a) Ao juízo tributário comum, conhecer de todos os processos que incidam sobre matéria tributária e cuja competência não esteja atribuída ao juízo de execução fiscal e de recursos contraordenacionais, bem como exercer as demais competências atribuídas aos tribunais tributários;

b) Ao juízo de execução fiscal e de recursos contraordenacionais, conhecer de todos os processos relativos a litígios emergentes de execuções fiscais e de contraordenações tributárias"

A especialização é uma tendência atual nas organizações judiciais e responde às exigências da vida económica e social elevando a qualidade e permitindo responder também de forma mais célere e eficaz. Resta, pois, aplaudir esta medida legislativa que entrou em vigor em 2020 junto dos tribunais administrativos e fiscais de 1º instância. Esta especialização é um desafio para o Juiz Presidente que tem a tarefa de gerir estas equipas especializadas e fazê-las chegar a bom porto. Sem estarem criadas as condições e os meios necessários à implementação da referida, com meios humanos e técnicos, esta estará condenada ao insucesso. Para isso o Juiz Presidente deverá:

- Agrupar os juízes especializados com funcionários a eles adstritos de forma a que essa especialização seja conjunta;
- Criar as condições para que a distribuição de processos seja efetuada de forma igualitária entre os juízes das mesmas áreas de especialização;
- Criar junto das secções de processos zonas próprias para cada especialização de forma a ser mais fácil a tramitação;
- Atender à questão da substituição de juízes especializados em casos de faltas e de impedimentos.

II. 6. “Boas práticas” na elaboração das peças processuais

6.1 Na perspetiva do Juiz

As propostas apresentadas no trabalho, que se mantém pertinentes, foram as seguintes:

PROPOSTAS:

- Criar um “código de boas práticas” para a elaboração dos articulados que, ainda que de forma indicativa, possa contribuir para a uniformização, simplificação e clareza das peças processuais apresentadas pelas partes;

A especialização da jurisdição administrativa e fiscal e a natureza dos litígios em causa dita a obrigatoriedade de constituição de advogado para esta litigância. Num número muito significativo de processos administrativos e fiscais o litígio que opõe particular e a Administração não passa por divergências quanto à matéria de facto, antes dependendo quase exclusivamente da solução a dar à questão jurídica colocada. Talvez por causa da importância que, em detrimento da questão de facto, assume a “questão de direito” no contencioso administrativo e tributário, revela-se difícil seguir a forma tradicional de redação dos articulados, há muito apurada no processo civil e que, na sua melhor formulação, deve limitar-se a expor com enorme síntese e clareza os factos e as razões de direito que servem de fundamento à ação. Esta dificuldade conduz, em demasiados casos, a dois tipos opostos de articulados, ambos sujeitos a reparos: ou os articulados são demasiado extensos (em regra com centenas de artigos e, nalguns casos, ultrapassando o milhar, chegando ao ponto de serem apresentados com índice); ou são alegações desorganizadas, sem estrutura articulada, que só uma segunda ou terceira leitura permitem identificar elementos tão básicos como o ato impugnado ou os vícios/ilegalidades invocados. É manifesto o dispêndio de tempo causado por esta situação, bem como o risco inerente a eventuais omissões de pronúncia ou erradas interpretações das pretensões das partes. Tudo aconselha, por isso, que se desenvolva uma prática judiciária específica para o contencioso administrativo e tributário, que, nomeadamente, poderia passar pela elaboração de “códigos de boas práticas” que constituíssem guias orientadores das regras de elaboração e apresentação dos articulados, com vista à sua padronização, organização e concisão. (...)

Acresce que, em certos casos, nomeadamente nos processos mais simples (como a intimação para prestação de informações) ou naqueles em que os pressupostos da ação são mais rígidos e obedecem a um iter específico (como acontece com as providências cautelares) pode ser adequado pensar em formulários indicativos para a elaboração dos articulados.

Soluções próximas destas estão, aliás, em vigor, por exemplo, na solução vigente nalguns dos processos tramitados no TJUE (V., por ex., para o Tribunal da Função Pública da União Europeia, as “Check-lists” para a petição e a contestação, bem como as “Instruções práticas às partes” existentes para o Tribunal de Justiça da União Europeia, para o Tribunal Geral e para o Tribunal da Função Pública da UE (todos os documentos acessíveis em www.curia.europa.eu).

6.2 Na perspetiva do Juiz Presidente

Num tribunal administrativo e fiscal de 1^a instância os intervenientes não são apenas os juízes e os funcionários judiciais. Também trabalham no tribunal os Magistrados do Ministério Público, e os advogados assim como os representantes da Fazenda Pública.

O Ministério Público é representado por procuradores-gerais-adjuntos e procuradores da República, sendo que o ETAF prevê ainda a figura do Magistrado do Ministério Público coordenador.

Ao Juiz Presidente deverá sempre e em quaisquer circunstâncias, atender à boa cooperação institucional entre os vários intervenientes processuais e ouvir o magistrado do Ministério Público Coordenador sempre que:

- Elaborar regulamentos internos;
- Fizer alterações na atribuição de gabinetes ou salas de audiência;
- Propor as alterações orçamentais consideradas adequadas,
- Reafectar espaços comuns do tribunal, como sendo garagem ou salas comuns;
- Publicação das atividades do Ministério Público na Página do Tribunal

Quanto à relação com os advogados e com a Representação da Fazenda Pública, o Juiz Presidente, alem de atender à boa cooperação institucional entre todos, deverá de acordo com o que foi proposto pelo grupo de trabalho, e que se mantém atual,

- Criar um “manual de boas práticas” na elaboração dos articulados e de tramitação processual.

A cooperação com os advogados e representantes da fazenda pública destina-se a dar conta de procedimentos que os mesmos podem observar e que potenciam a celeridade e a eficiência de tramitação processual para evitar procedimentos menos corretos. Não se trata de impor práticas, mas orientar a sua atividade ao abrigo do princípio da cooperação processual. Trata-se de algo semelhança do que existe em outros Tribunais, como por ex. no Tribunal Judicial da Comarca de Lisboa, publicado na página:

<https://comarcas.tribunais.org.pt/comarcas/comarca.php?com=lisboa>

3. Notas Finais

Apesar da jurisdição administrativa e fiscal ter uma importância cada vez maior no contexto atual atendendo à sua relevância económica e social e ao seu papel fundamental para a cidadania e para defesa dos direitos fundamentais, a verdade é que continua desde sempre com graves problemas de elevadas pendencias e de falta de meios. Os atrasos constantes estão sempre na ordem do dia, no entanto nada é feito a nível político e legislativo. O papel do Juiz Presidente face a este arrastar de situações tem de ser entendida, em conjugação com as competências dos juízes que exercem funções jurisdicionais.

A gestão processual do tribunal cometida ao Juiz Presidente antes pressupõe a ligação entre as tarefas a realizar e os recursos a alocar, o conhecimento da capacidade de trabalho de cada unidade face ao volume existente, o equilíbrio das unidades orgânicas e a definição de prioridades e objetivos à luz de concretas dimensões de qualidade do judiciário: independência, imparcialidade, igualdade de tratamento.

Este trabalho serviu para criar, tanto quanto possível, dentro “micro gestão” processual exercida pelo Juiz por um lado, e da “macro gestão” processual exercida pelo Juiz Presidente por outro, uma sintonia que favoreça as Boas Práticas e cujo objetivo é ultrapassar as dificuldades constantes da jurisdição administrativa e fiscal.

Resta por fim dizer que o presente trabalho tem como referencias, além da obra citada, os vários links de auto-formação do presente curso e a experiencia profissional da autora.

C E N T R O
D E ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

6. Segurança e saúde no trabalho no âmbito da administração pública

Catarina de Moura Ferreira Ribeiro Gonçalves Jarmela



DIREÇÃO DE COMARCAS

**CENTRO
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS**

C E N T R O
D E ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

6. SEGURANÇA E SAÚDE NO TRABALHO NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Catarina de Moura Ferreira Ribeiro Gonçalves Jarmela*

1. Introdução
2. Enquadramento internacional, europeu e nacional da segurança e saúde no trabalho
 - 2.1. O Plano do Direito Internacional e Europeu
 - 2.2. O Plano do Direito Nacional
3. Regime geral da segurança e saúde no trabalho na Administração Pública
 - 3.1. Obrigações do empregador público
 - 3.2. A organização do serviço de segurança e saúde no trabalho
 - 3.3. Direitos e obrigações do trabalhador
4. Breve referência às consequências decorrentes da violação de normas em matéria de segurança e saúde no trabalho

1. Introdução

No presente trabalho será feito o enquadramento jurídico no plano internacional, europeu e nacional da matéria da segurança e saúde no trabalho, com especial enfoque no sector público, após será analisado o regime geral da segurança e saúde no trabalho na Administração Pública, concretamente as obrigações do empregador público, a organização do serviço de segurança e saúde no trabalho e os direitos e obrigações do trabalhador, e finalizar-se-á o mesmo com uma breve referência às consequências decorrentes da violação de normas em matéria de segurança e saúde no trabalho.

Cabe esclarecer que as referências que constarão dos pontos 3. e 4., deste trabalho, ao empregador, deverão considerar-se como sendo feitas ao empregador público.

Antes de se avançar na referida análise, é de todo a conveniência proceder à delimitação de conceitos e sublinhar a importância desta temática.

A segurança no trabalho visa a concepção e a implementação de metodologias adequadas a prevenir a ocorrência de acidentes de trabalho, tendo como principal campo de incidência a avaliação e o controlo dos riscos associados aos componentes materiais do trabalho¹.

A higiene no trabalho corresponde ao conjunto de medidas não médicas necessárias à prevenção de doenças profissionais, tendo como principal campo de incidência o controlo da exposição aos agentes físicos, químicos e biológicos presentes nos componentes materiais do trabalho, abordagem que assenta sobretudo em técnicas e medidas que incidem sobre o ambiente de trabalho².

* Juíza Desembargadora.

¹ Neste sentido, Manuel M. Roxo, *Segurança e Saúde do Trabalho: Avaliação e Controlo de Riscos*, 2004, 2^a Edição, pág. 102, nota de rodapé n.º 21, e Fernando A. Cabral e Manuel M. Roxo, *Segurança e Saúde do Trabalho, Legislação Anotada*, 2004, 3^a Edição, pág. 51.

² Neste sentido, Manuel M. Roxo, *cit.*, pág. 102, nota de rodapé n.º 22, e Fernando A. Cabral e Manuel M. Roxo, *cit.*, pág. 51.

A saúde no trabalho é a abordagem que inclui a vigilância médica visando não apenas a ausência de doença nos trabalhadores, mas também a promoção e a manutenção do mais alto grau de bem-estar físico, mental e social dos trabalhadores³.

No título atribuído ao presente trabalho não consta o termo *higiene*, dado que a doutrina maioritária mais recente passou a usar o binómio “segurança e saúde”, deixando de aplicar o trinómio “segurança, higiene e saúde”, explicando a este propósito Bernardo da Gama Lobo Xavier que “Tradicionalmente referia-se nesta sede a segurança e saúde conjuntamente com a *higiene* no trabalho (a que aliás alude muita legislação e a própria Const.). As normas mais recentes deixaram de especificar a *higiene*⁴, certamente por esta se integrar na saúde e na segurança do trabalho”⁵⁶.

Todos os anos 2,78 milhões de trabalhadores morrem devido a acidentes de trabalho e doenças profissionais (2,4 milhões dos quais devido a doenças) e 374 milhões de trabalhadores são vítimas de acidentes de trabalho não fatais⁷. Em Portugal, em 2017, ocorreram 209 390 acidentes de trabalho, dos quais 135 348 tiveram consequências graves e 140 consequências mortais⁸ e confirmaram-se 3641 casos de doenças profissionais⁹.

³ Neste sentido, Manuel M. Roxo, *cit.*, págs. 102 e 103, nota de rodapé n.º 23, e Fernando A. Cabral e Manuel M. Roxo, *cit.*, pág. 51, os quais apelam ao conceito de saúde no trabalho constante da alínea e) do art. 3º, da Convenção n.º 155, da Organização Internacional do Trabalho (doravante OIT), sobre a segurança, a saúde dos trabalhadores e o ambiente de trabalho [na qual se dispõe que, para efeitos desta Convenção, “O termo «saúde», em relação com o trabalho, não visa apenas a ausência de doença ou de enfermidade; inclui também os elementos físicos e mentais que afectam a saúde directamente relacionados com a segurança e a higiene no trabalho.”], bem como ao definido pelo Comité Misto da Organização Mundial da Saúde e da OIT, o qual “compreende a promoção e a manutenção do mais alto grau de bem-estar físico, mental e social dos trabalhadores em todas as profissões e, não apenas, a ausência de enfermidade ou doença.”.

⁴ O actual Código do Trabalho - aprovado pela Lei 7/2009, de 12/2 -, a Lei 102/2009, de 10/9 – a qual estabeleceu o regime jurídico da promoção da segurança e saúde no trabalho - e a Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (doravante LTFP) - aprovada pela Lei 35/2014, de 20/6 - espelham tal tendência.

⁵ Bernardo da Gama Lobo Xavier, *Manual de Direito do Trabalho*, 2018, 3ª Edição, pág. 1027.

⁶ Também neste sentido, Pedro Romano Martinez, *Código do Trabalho Anotado*, Pedro Romano Martinez e outros, 2020, 12ª Edição, pág. 666, o qual, em anotação ao art. 281, refere que “O preceito enuncia só, de modo perfunctório, os princípios gerais em matéria de segurança e saúde no trabalho; deixando de se aludir à higiene no seguimento de diretrizes do direito europeu, por não se justificar a autonomização com respeito à segurança e saúde”.

⁷ Neste sentido, relatório da OIT de Abril de 2019, “Segurança e Saúde no Centro do Futuro do Trabalho, Tirando partido de 100 anos de experiência” [em linha], consultado em 11.10.2020, disponível em https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-/---europe/-/ro-geneva/-/ilo-lisbon/documents/publication/wcms_6901_42.pdf, no qual se alerta que o sub-registo de dados no domínio da segurança e saúde no trabalho compromete a sua fiabilidade e se salienta que, “Mesmos nos países que possuem sistemas de recolha de dados mais antigos e consolidados, é comum verificar-se um sub-registo, sobretudo de acidentes de trabalho não mortais e, especialmente de doenças profissionais”.

⁸ Neste sentido, Relatório de 2018 sobre a Actividade de Inspecção do Trabalho, da autoria da Autoridade para as Condições do Trabalho (doravante ACT), [em linha], consultado em 12.10.2020, disponível em [https://www.act.gov.pt/\(pt-PT\)/SobreACT/DocumentosOrientadores/RelatorioActividades/Documents/Relatorio_AI_018_FINAL.pdf](https://www.act.gov.pt/(pt-PT)/SobreACT/DocumentosOrientadores/RelatorioActividades/Documents/Relatorio_AI_018_FINAL.pdf)

⁹ Neste sentido, Relatório de 2017 sobre a Actividade de Inspecção do Trabalho, da autoria da ACT, [em linha], consultado em 12.10.2020, disponível em [https://www.act.gov.pt/\(pt-PT\)/crc/PublicacoesElectronicas/InspeccaoDoTrabalho/Documents/Relatorio_AI_2017.pdf](https://www.act.gov.pt/(pt-PT)/crc/PublicacoesElectronicas/InspeccaoDoTrabalho/Documents/Relatorio_AI_2017.pdf).

A promoção da segurança e saúde no trabalho assume, assim, um papel fundamental, pois “constitui o melhor caminho – senão o único – para se obter uma redução progressiva, sustentada e significativa do número de acidentes e doenças profissionais”¹⁰, sendo certo que a ocorrência de acidentes de trabalho e de doenças profissionais [e de doenças relacionadas com o trabalho (doenças que, não resultando exclusivamente de factores laborais, pois são causadas por vários factores, distribuem-se com predilecção especial entre os trabalhadores, como é o caso do cancro, do aborto, das doenças cardiovasculares e das artroses¹¹)] tem elevados custos sociais (para o acidentado e para o doente gera sofrimento físico e psicológico e para a família sofrimento e preocupações) e económicos directos (montante de indemnizações e pensões pagas) e indirectos (interrupção da produção após o acidente pelo sinistrado e pelos colegas que lhe prestam auxílio, tempo despendido com a investigação do acidente e a preparação da documentação subsequente, custos de recrutamento e formação dos trabalhadores substitutos, redução da produtividade dos trabalhadores vítimas da contingência profissional ou decorrente do ajustamento de horários, danos nos equipamentos e materiais, perda de reputação, etc.), estimando-se que estes últimos sejam quatro vezes superiores aos custos directos e que os dias de trabalho perdidos representam quase 4% do PIB mundial, atingindo os 6%, ou mais, em alguns países¹².

Para finalizar esta parte introdutória, cumpre consignar que, por opção da signatária, o presente texto não obedece às regras do novo acordo ortográfico, salvo quanto às transcrições, as quais mantêm a ortografia de origem.

2. Enquadramento internacional, europeu e nacional da segurança e saúde no trabalho

No presente ponto será feito o enquadramento jurídico no plano internacional, europeu e nacional da matéria da segurança e saúde no trabalho, com especial enfoque no sector público.

2.1. O Plano do Direito Internacional e Europeu

Entre os diversos instrumentos jurídicos internacionais que vinculam o ordenamento jurídico nacional em matéria de segurança e saúde no trabalho destaca-se a Convenção n.º 155 da OIT, adoptada em 22.6.1981, sobre a segurança, a saúde dos trabalhadores e o ambiente de

¹⁰ Nuno Biscaya, *O Papel dos parceiros sociais na prevenção e promoção da segurança e saúde no trabalho*, in Saúde, Doença e Discriminação no Local de Trabalho, [em linha], Lisboa: Centro de Estudos Judiciários, 2016, pág. 90, [consultado em 11.10.2020], disponível em http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/outros/e_book_SaudeDoencaDiscriminacao.pdf.

¹¹ Neste sentido, Salvador Massano Cardoso, *A importância da Medicina no Trabalho*, in Saúde, Doença e Discriminação no Local de Trabalho, [em linha], Lisboa: Centro de Estudos Judiciários, 2016, pág. 61, [consultado em 11.10.2020], disponível em http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/outros/e_book_SaudeDoencaDiscriminacao.pdf.

¹² Neste sentido, relatório da OIT de Abril de 2019, “Segurança e Saúde no Centro do Futuro do Trabalho, Tirando partido de 100 anos de experiência” [em linha], consultado em 11.10.2020, disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-/-europe/-/-ro-geneva/-/-ilo-lisbon/documents/publication/wcms_690142.pdf

trabalho – ratificada por Portugal através do Decreto do Governo n.º 1/85, de 16/1¹³ –, a qual fixou os requisitos essenciais para a melhoria da promoção da segurança e saúde no trabalho a nível nacional, compreendendo no seu âmbito todos os ramos de actividade económica (cfr. o respectivo art. 1º n.º 1), estando abrangidos pela mesma os trabalhadores da Administração Pública (cfr. os seus arts. 2º n.º 1 e 3º, als. a) e b)).

No âmbito da OIT deve também chamar-se a atenção para a Convenção n.º 187, adoptada em 15.6.2006¹⁴, sobre o quadro promocional para a segurança e a saúde no trabalho – aprovada pela Resolução da Assembleia da República n.º 215/2017, de 24/8, e ratificada pelo Decreto do Presidente da República n.º 78/2017, de 24/8 –, a qual implica que os Estados-Membros introduzam um quadro que promova a melhoria contínua da segurança e saúde no trabalho e ajude a prevenir lesões, doenças e mortes relacionadas com o trabalho, através do desenvolvimento de política, de sistema e de programa nacionais, consultando as principais organizações de representantes dos empregadores e trabalhadores.

Cumpre ainda evidenciar no âmbito da OIT a Convenção n.º 81, adoptada em 11.7.1947¹⁵, sobre a inspecção do trabalho – aprovada pelo DL 44 148, de 6.1.1962 –, que instituiu a obrigatoriedade de criação de um serviço de inspecção do trabalho.

O direito à segurança e saúde no trabalho encontra-se igualmente consagrado no art. 23º n.º 1, da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, e nos arts. 7º, al. b), e 12º n.os 1 e 2, als. b) e c), do Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais de 1966.

No plano regional cabe salientar a Carta Social Europeia, do Conselho da Europa, assinada em 18.10.1961 e revista em 1996 (a Carta Social Europeia Revista foi aprovada pela Resolução da Assembleia da República n.º 64-A/2001, de 17/10, e ratificada pelo Decreto do Presidente da República n.º 54-A/2001, de 17/10), em especial a Parte I, § 3 – de acordo com o qual as partes contratantes têm que garantir aos trabalhadores o direito à segurança e à higiene no trabalho –, e a Parte II, arts. 2º, § 4 – nos termos do qual os Estados-Membros devem eliminar os riscos inerentes às ocupações perigosas ou insalubres e, quando esses riscos ainda não tenham podido ser eliminados ou suficientemente reduzidos, assegurar aos trabalhadores que realizam essas ocupações quer uma redução da duração do trabalho quer férias

¹³ A mesma foi complementada pela Recomendação n.º 164 do ano de 1981, sobre a segurança e a saúde dos trabalhadores, e pelo Protocolo de 2002, adoptado em 20.6.2002 (aprovado pela Resolução da Assembleia da República n.º 112/2010, de 25/10, e ratificado pelo Decreto do Presidente da República n.º 104/2010, de 25/10), destinado especificamente a reforçar os procedimentos de registo e comunicação de acidentes de trabalho e doenças profissionais.

¹⁴ A mesma foi complementada pela Recomendação n.º 197 do mesmo ano, sobre o quadro promocional para a segurança e saúde no trabalho.

¹⁵ A mesma foi complementada pela Recomendação n.º 5 do mesmo ano.

suplementares pagas¹⁶ –, e 3º – no qual se consagra o direito de todos os trabalhadores à prestação de trabalho em condições de segurança e saúde¹⁷.

No contexto da União Europeia merece destaque a Directiva do Conselho n.º 89/391/CEE, de 12 de Junho de 1989¹⁸¹⁹, conhecida pela designação de Directiva-Quadro²⁰, relativa à aplicação de medidas destinadas a promover a melhoria da segurança e da saúde dos trabalhadores no trabalho, a qual faz impender sobre os empregadores o dever de controlo do risco profissional, dever assente num acervo de princípios de prevenção que enuncia, onera os trabalhadores com um conjunto de obrigações concebidas como coadjuvantes da acção do empregador e prevê um sistema de participação dos trabalhadores baseado na formação, informação, consulta e co-gestão da actividade preventiva. Esta Directiva-Quadro aplica-se a todos os sectores de actividade, privado e público, somente excepcionando as hipóteses em “que se lhe oponham de forma vinculativa determinadas particularidades inerentes a certas actividades específicas da função pública” (cfr. art. 2º n.os 1 e 2, 1º parágrafo), derrogação que é aplicável apenas em situações concretas e absolutamente excepcionais, a organismos como as forças armadas, a polícia ou a protecção civil²¹ e, mesmo quanto a estas actividades, com a

¹⁶ Nas Conclusões de 2014 do Comité Europeu dos Direitos Sociais refere-se que a legislação portuguesa não se encontra em conformidade com este dispositivo, dado que os trabalhadores expostos àqueles riscos particulares não têm direito a medidas compensatórias adequadas, como a redução de tempo de trabalho ou dias de férias adicionais. Este documento encontra-se disponível para consulta em [https://hudoc.esc.coe.int/eng#\[%22sort%22:\[%22ESCPublicationDate%20Descending%22\],%22ESCDcIdentifier%22:\[%222014/def/PRT/2/4/FR%22\]}](https://hudoc.esc.coe.int/eng#[%22sort%22:[%22ESCPublicationDate%20Descending%22],%22ESCDcIdentifier%22:[%222014/def/PRT/2/4/FR%22]}.).

¹⁷ Nas Conclusões de 2017 do Comité Europeu dos Direitos Sociais – concretamente na pág. 14 - refere-se que a situação em Portugal não está em conformidade com o art. 3º, § 3, pelas seguintes razões: as medidas tomadas para reduzir o número de acidentes de trabalho são insuficientes e o sistema de inspecção do trabalho não tem recursos humanos suficientes para monitorizar adequadamente o cumprimento da legislação da saúde e segurança no trabalho. Este documento encontra-se disponível para consulta em [https://hudoc.esc.coe.int/eng#\[%22sort%22:\[%22ESCPublicationDate%20Descending%22\],%22ESCDcType%22:\[%22Conclusion%22\],%22ESCStateParty%22:\[%22PRT%22\],%22ESCDcIdentifier%22:\[%222017/def/PRT/3/3/EN%22\]}](https://hudoc.esc.coe.int/eng#[%22sort%22:[%22ESCPublicationDate%20Descending%22],%22ESCDcType%22:[%22Conclusion%22],%22ESCStateParty%22:[%22PRT%22],%22ESCDcIdentifier%22:[%222017/def/PRT/3/3/EN%22]}.).

¹⁸ A qual foi alterada pelo Regulamento (CE) n.º 1882/2003, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de Setembro de 2003, pela Directiva 2007/30/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de Junho de 2007, e pelo Regulamento (CE) n.º 1137/2008, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de Outubro de 2008.

¹⁹ A emissão desta directiva foi facilitada pelo aditamento ao Tratado CEE - através do Acto Único Europeu de 1986 – do art. 118º-A, nos termos do qual foi estabelecido o objectivo da “melhoria, nomeadamente, das condições de trabalho para protegerem a segurança e a saúde dos trabalhadores”, através da adopção de directivas segundo a regra da maioria qualificada (de acordo com o art. 100º-A n.º 2, conjugado com o art. 100º, do Tratado CEE, a matéria relativa aos direitos e interesses dos trabalhadores assalariados estava submetida à regra da aprovação por unanimidade).

²⁰ Dado que estabelece o regime jurídico que serve de base às directivas especiais (cfr. considerando 7 e art. 16º, da Directiva n.º 89/391/CEE).

²¹ O Tribunal de Justiça (doravante TJ) tem entendido de forma constante que as excepções ao âmbito de aplicação da Directiva-Quadro devem ser interpretadas de forma restritiva - cfr. Acs. de 3.10.2000, proc. C-303/98 [no qual se decidiu que, em condições normais, uma actividade como a dos médicos das equipas de urgência encontra-se compreendida no âmbito de aplicação da Directiva-Quadro], 5.10.2004, procs. apensos C-397/01 e C-403/01 [onde se concluiu que a actividade dos assistentes de emergência médica, exercida no âmbito de um serviço de emergência médica, encontra-se compreendida no âmbito da Directiva-Quadro, aí se tendo explicitando que “a exclusão constante do artigo 2.º, n.º 2, primeiro parágrafo, da Directiva 89/391 foi adoptada com o único propósito de garantir o bom funcionamento dos serviços indispensáveis à protecção da segurança, da saúde e da ordem públicas em circunstâncias de gravidade e amplitude excepcionais, por exemplo uma catástrofe, que se

garantia de que na medida do possível os princípios de segurança e saúde dos trabalhadores se lhes aplicam (cfr. art. 2º n.º 2, 2º parágrafo).

Em sede de União Europeia também reveste pertinência a Carta dos Direitos Fundamentais, em especial o seu art. 31º n.º 1, de acordo com o qual os trabalhadores “têm direito a condições de trabalho saudáveis, seguras e dignas”.

Merecem ainda destaque três entidades que revelam a preocupação da União Europeia com as condições em que os trabalhadores prestam a sua actividade:

- a Agência Europeia para a Segurança e a Saúde no Trabalho (EU-OSHA) – criada pelo Regulamento (CE) n.º 2062/94, do Conselho, de 18 de Julho de 1994, o qual foi revogado pelo Regulamento (UE) 2019/126, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de Janeiro de 2019, que actualmente regula esta Agência – que tem por objectivo fornecer às instituições e organismos da União Europeia, aos Estados-Membros, aos parceiros sociais e outros intervenientes na área da saúde e da segurança no trabalho informações técnicas, científicas, jurídicas e económicas e conhecimentos especializados neste domínio, a fim de melhorar as condições de trabalho no que respeita à protecção da segurança e da saúde dos trabalhadores;
- a Fundação Europeia para a Melhoria das Condições de Vida e de Trabalho (Eurofund) – criada pelo Regulamento (CEE) n.º 1365/75, do Conselho, de 26 de Maio de 1975, o qual foi revogado pelo Regulamento (UE) 2019/127, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de Janeiro de 2019, que actualmente regula esta Fundação –, a qual tem por objectivo a prestação de apoio à Comissão Europeia, a outras instituições, órgãos e organismos da União Europeia, aos Estados-Membros e aos parceiros sociais, tanto na elaboração e implementação de políticas destinadas a melhorar as condições de vida e de trabalho, como na criação das políticas de emprego e na promoção do diálogo entre os parceiros sociais;

caracterizam por não se prestarem, por natureza, a uma planificação do tempo de trabalho das equipas de intervenção e socorro.” (parágrafo 55)], e 12.1.2006, proc. C-132/04, e despachos de 3.7.2001, proc. C-241/99 [no qual se decidiu que uma actividade como a do pessoal médico e de enfermagem que exerce a sua actividade nos serviços de urgência, nas equipas de cuidados primários e outros serviços, não releva do âmbito de aplicação das excepções ou exclusões referidas no art. 2º, da Directiva-Quadro], e 14.7.2005, proc. C-52/04 [onde se concluiu que as actividades exercidas pelas forças de intervenção de um serviço público de sapadores-bombeiros estão, em princípio, abrangidas pela Directiva-Quadro, aí se esclarecendo que “as actividades exercidas nas condições normais nas forças de segurança e de emergência (...) estão abrangidas no âmbito de aplicação da Directiva 89/391” e que “Só pode haver excepção a esta interpretação (...) no caso de acontecimentos excepcionais em que a boa aplicação de medidas destinadas a assegurar a protecção da população em situações de risco colectivo grave exige que o pessoal que tenha de fazer face a um acontecimento deste tipo atribua prioridade absoluta ao objectivo prosseguido por estas medidas a fim de que possa ser alcançado./ É o que acontece no caso de catástrofes naturais ou tecnológicas, de atentados, de acidentes com maior gravidade ou outros acontecimentos do mesmo género, cuja gravidade e amplitude exigem a adopção de medidas indispensáveis à protecção da vida, da saúde, bem como da segurança da colectividade e cuja correcta execução ficaria comprometida se todas as regras enunciadas pela Directiva 89/391 (...) tivessem que ser observadas.” (parágrafos 51, 53 e 54)], disponíveis em curia.europa.eu.

– o Comité Consultivo para a Segurança e a Saúde no Local de Trabalho – criado pela Decisão n.º 2003/C218/01, do Conselho, de 22 de Julho de 2003²² – que tem por missão apoiar a Comissão Europeia na preparação e execução de decisões tomadas nos domínios da segurança e da saúde no local de trabalho e facilitar a cooperação entre as administrações nacionais e as organizações de trabalhadores e de empregadores.

Por outro lado, e como salienta Milena Silva Rouxinol, “A acção comunitária no domínio em análise não se tem saldado, porém, apenas em actos normativos. Vários projectos se têm desenvolvido, no sentido de, efectivamente, fazer chegar à prática empresarial os desígnios que subjazem àquela ampla produção normativa”²³. Assim, é de assinalar o relevo das estratégias implementadas pela União Europeia no âmbito da segurança e saúde no trabalho, sendo que o último quadro estratégico definido nesta área respeita ao período de 2014-2020²⁴ – publicado pela Comissão Europeia em 6.6.2014 (COM (2014) 332 final) –, no qual, e após se afirmar que “O investimento em matéria de saúde e segurança no trabalho contribui para o bem-estar dos trabalhadores e revela-se rentável. De acordo com estimativas recentes, os investimentos neste domínio podem produzir rácios elevados de rentabilidade de 2,2, em média, situando-se no intervalo entre 1,29 e 2,89”, foram enunciados três desafios [primeiro desafio: “melhorar o nível de implementação dos Estados-Membros, em especial através do reforço da capacidade das microempresas e pequenas empresas para implementarem medidas eficazes e eficientes de prevenção de riscos”; segundo desafio: “melhorar a prevenção de doenças relacionadas com o trabalho, eliminando os riscos atuais, os novos e os emergentes”; terceiro desafio: “dar resposta às mudanças demográficas”], os quais implicam a implementação ou desenvolvimento de um conjunto de acções agrupadas em sete objectivos estratégicos principais:

1. “Consolidar mais as estratégias nacionais”;
2. “Facilitar o cumprimento da legislação em matéria de saúde e segurança no trabalho, nomeadamente pelas microempresas e pequenas empresas”;
3. “Melhor controlo do cumprimento da legislação em matéria de saúde e segurança no trabalho pelos Estados-Membros”;
4. “Simplificar a legislação em vigor”;
5. “Combater o envelhecimento da mão de obra e os novos riscos emergentes, prevenir as doenças relacionadas com o trabalho e as doenças profissionais”;
6. “Melhorar a recolha de dados estatísticos e desenvolver a base de informações”;
7. “Coordenar melhor os esforços da UE e internacionais para abordar a temática da saúde e segurança no trabalho e colaborar com as organizações internacionais”].

²² Com o objectivo de proceder à fusão do Comité Consultivo para a Segurança, Higiene e Protecção da Saúde no Local de Trabalho e do Órgão Permanente para a Segurança e a Salubridade nas Minas de Hulha e Outras Indústrias Extractivas.

²³ Milena Silva Rouxinol, *A Obrigação de Segurança e Saúde do Empregador*, 2008, pág. 77.

²⁴ Anteriormente foram elaborados quatro Programas de Acção entre 1978 e 2000 e dois Quadros Estratégicos relativos aos períodos de 2002-2006 e 2007-2012.

2.2. O Plano do Direito Nacional

De acordo com o art. 59º n.º 1, al. c), da Constituição da República Portuguesa (doravante CRP), todos os trabalhadores têm direito à “prestaçāo do trabalho em condições de higiene, segurança e saúde”, sendo certo que esta protecção constitucional abrange os trabalhadores da Administração Pública, como foi sustentado no Ac. do Tribunal Constitucional n.º 474/02, disponível em www.tribunalconstitucional.pt²⁵.

De acordo com o estatuído no art. 4º n.º 1, al. j), da LTFP, é aplicável ao vínculo de emprego público, em matéria de promoção da segurança e saúde no trabalho, incluindo a prevenção, e sem prejuízo do disposto nessa lei e com as necessárias adaptações, o disposto no Código do Trabalho e respectiva legislação complementar²⁶.

As normas da LTFP que regulam a matéria da promoção da segurança e saúde no trabalho são genéricas e em número diminuto²⁷, pelo que é aplicável ao vínculo de emprego público, no essencial, o regime do sector privado, ou seja, o previsto sobre a promoção da segurança e saúde no trabalho no Código do Trabalho, aprovado pela Lei 7/2009, de 12/2 – o qual tem um

²⁵ No ponto 4., parte final, deste acórdão escreveu-se a este propósito o seguinte: «Finalmente, assinale-se que o artigo 59º da Constituição tem como destinatários todos os trabalhadores, abrangendo também, obviamente, os trabalhadores da Administração Pública – designação expressamente usada no artigo 269º da Lei Fundamental. Aliás neste sentido se pronunciam Gomes Canotilho e Vital Moreira (*Constituição...*, citada, nota III ao artigo 53º, 286), como resulta do passo onde indicam que os *"direitos previstos neste capítulo (bem como no artigo 59º) são direitos específicos dos trabalhadores, e só a eles são constitucionalmente reconhecidos e garantidos. Saber qual é a noção constitucional de trabalhador é, por isso, de importância primordial. Não contendo a Constituição nenhuma definição expressa, o conceito há-de ser definido a partir do conceito jurídico comum, sem prejuízo das qualificações que a Constituição exigir. Haverá por isso de considerar-se trabalhador para efeitos constitucionais o trabalhador subordinado, ou seja, aquele que trabalha ou presta serviços por conta e sob direcção e autoridade de outrem, independentemente da categoria deste (entidade privada ou pública) e da natureza jurídica do vínculo (contrato de trabalho privado, função pública etc.). Estão assim seguramente abrangidos pelo conceito os funcionários públicos («trabalhadores da Administração Pública», é a expressão utilizada no art. 269º)"*».

²⁶ Idêntica previsão consta do art. 4º n.º 1, al. k), da LTFP, relativamente aos representantes dos trabalhadores em matéria de segurança e saúde no trabalho.

²⁷ Cfr. *maxime* os respectivos arts. 4º n.os 3 [o qual atribui à ACT a competência para a promoção de políticas de prevenção dos riscos profissionais, a melhoria das condições de trabalho e a fiscalização do cumprimento da legislação relativa à segurança e saúde no trabalho], 4 [nos termos do qual, e para efeitos da aplicação do regime previsto no Código do Trabalho ao vínculo de emprego público, as referências a empregador e empresa ou estabelecimento, consideram-se feitas a empregador público e órgão ou serviço, respectivamente] e 6 [de acordo com o qual, para efeitos de fiscalização do cumprimento da legislação relativa à segurança e saúde no trabalho, é aplicável o regime das contrarordenações laborais previsto no Código do Trabalho e legislação complementar], 71º n.º 1, als. c), g), h) e i) [onde se prevê que o empregador público deve proporcionar boas condições de trabalho, tanto do ponto de vista físico como moral, prevenir riscos e doenças profissionais, tendo em conta a protecção da segurança e saúde do trabalhador, adoptar, no que se refere à segurança e saúde no trabalho, as medidas que decorram, para o órgão ou serviço ou para a actividade, da aplicação das prescrições legais e convencionais vigentes e fornecer ao trabalhador a informação e a formação adequadas à prevenção de riscos de acidente e doença], e 82º n.º 2 [de acordo com o qual as condições de prestação de trabalho devem assegurar o respeito das normas aplicáveis em matéria de segurança e saúde no trabalho].

número reduzido de normas sobre esta matéria²⁸ –, e na respectiva legislação complementar, isto é, na Lei 102/2009, de 10/9.

Com efeito, a Lei 102/2009, de 10/9, transpôs para o ordenamento nacional nomeadamente a Directiva-Quadro (Directiva n.º 89/391/CEE)²⁹, instituindo o regime jurídico aplicável à promoção da segurança e saúde no trabalho, limitado, no entanto, pelo respectivo art. 3º n.º 1, al. a), aos sectores privado, cooperativo e social. De todo o modo, e como acima referido, por força do art. 4º n.º 1, al. j), da LTFP, esta Lei 102/2009 é igualmente aplicável ao vínculo de emprego público^{30 31}.

Eventuais dúvidas que pudessem existir quanto à aplicação da Lei 102/2009 ao vínculo de emprego público foram dissipadas com o aditamento à LTFP do art. 16º-A, pela Lei 79/2019, de 2/9³², normativo no qual se estatui o seguinte: “Para efeitos do disposto na alínea j) do n.º 1 do artigo 4.º da presente lei, o regime jurídico da promoção da segurança e saúde no trabalho, constante da Lei n.º 102/2009, de 10 de setembro, é aplicável aos empregadores públicos com as especificidades previstas no presente título.”.

²⁸ Cfr. *maxime* os respectivos arts. 128º n.º 1, al. e) [nos termos do qual o trabalhador deve cumprir as ordens e instruções do empregador respeitantes à segurança e saúde no trabalho], 281º [o qual define os princípios gerais em matéria de segurança e saúde no trabalho], 282º [respeitante à informação, consulta e formação dos trabalhadores em matéria de segurança e saúde no trabalho], 284º [que determina que a matéria de prevenção dos acidentes de trabalho e doenças profissionais é regulada em legislação específica] e 404º, al. c) [nos termos do qual os trabalhadores podem constituir, para defesa e prossecução colectivas dos seus direitos e interesses, representantes para a segurança e saúde no trabalho].

²⁹ A transposição da Directiva-Quadro para a ordem interna foi feita pela primeira vez pelo DL 441/91, de 14/11, o qual foi expressamente revogado pelo art. 120º, da Lei 102/2009, de 10/9.

³⁰ O elemento histórico também aponta neste preciso sentido, pois no sumário executivo relativo ao anteprojecto da LTFP – o qual se encontra disponível para consulta em https://www.icjp.pt/sites/default/files/cursos/documentacao/apresentacao_anteprojecto_de_lei_geral_do_trabalho_em_funcoes_publicas_2.pdf - refere-se o seguinte: “Quanto ao diploma da segurança e saúde no trabalho, o regime geral deverá aplicar-se diretamente à Administração Pública com a revogação do RCTFP. De resto, também não se encontra incluída no Código do Trabalho.” (cfr. pág. 4, parte final). Acresce que uma interpretação conforme com a CRP (art. 59º n.º 1, al. c)), bem como com a Directiva-Quadro (art. 2º n.os 1 e 2) e a Convenção n.º 155º da OIT (art. 3º, als. a) e b)) impõe tal entendimento.

³¹ Neste sentido, Milena Rouxinol, *A promoção da segurança e saúde no trabalho no âmbito da Administração Pública à luz da legislação nacional, comunitária e internacional*, in *Direito do Trabalho na Administração Pública*, I, [em linha], Lisboa: Centro de Estudos Judiciários, 2017, pág. 95, [consultado em 19.10.2020], disponível em

http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/Administrativo_fiscal/eb_Direito_do_Trabalho_na_Administracao_Publica_I.pdf, Ana Cristina Ribeiro Costa, *Segurança e saúde no trabalho na Administração Pública: uma análise dos riscos psicossociais*, *Estudos de Direito do Trabalho, em Homenagem ao Professor António Monteiro Fernandes*, Parte 1, 2017, págs. 117 e 118, e Diana Pires Esteves, *Prevenção, Segurança e Saúde no Trabalho*, in *Direito das Relações Laborais na Administração Pública*, [em linha], Lisboa: Centro de Estudos Judiciários, 2018, pág. 742, [consultado em 20.10.2020], disponível em http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/Administrativo_fiscal/eb_DRLAP_2018.pdf.

³² Diploma que, de acordo com o respectivo art. 1º, “estabelece as formas de aplicação do regime da promoção da segurança e saúde no trabalho previsto no Código do Trabalho e legislação complementar, incluindo a respectiva responsabilidade contraordenacional, aos órgãos e serviços da Administração Pública, alterando a Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas”.

A citada Lei 79/2019, de 2/9, também aditou à LTFP mais algumas normas em matéria de segurança e saúde no trabalho³³ e determinou – através do respectivo art. 5º – a necessidade de implementação de serviços de promoção de segurança e saúde no trabalho por parte dos empregadores públicos até ao final de 2020³⁴.

No plano nacional cabe ainda salientar que, na sequência do último quadro estratégico europeu (2014-2020), ao qual acima se aludiu, Portugal adoptou, através da Resolução do Conselho de Ministros 77/2015, de 18/9, a Estratégia Nacional para a Saúde e Segurança no Trabalho para o período de 2015-2020 (“Por um trabalho seguro, saudável e produtivo”), a qual visa três objectivos estratégicos [“Promover a qualidade de vida no trabalho e a competitividade das empresas”, “Diminuir o número de acidentes de trabalho em 30% e a taxa de incidência de acidentes de trabalho em 30%” e “Diminuir os fatores de risco associados às doenças profissionais”] e desenvolve-se em torno de seis objectivos específicos:

- 1 “Desenvolver e implementar políticas públicas de segurança e saúde no trabalho”;
- 2 “Melhorar a prevenção das doenças profissionais e dos acidentes no trabalho”;
- 3 “Apoiar as empresas na implementação da segurança e saúde no trabalho, designadamente as micro, pequenas e médias empresas”;
- 4 “Promover a informação, formação, participação e cooperação nos locais de trabalho”;
- 5 “Promover o cumprimento da legislação em matéria de segurança e saúde no trabalho”;
- 6 “Reforçar a cooperação internacional em matéria de segurança e saúde no trabalho”.

Além disso, pela Resolução do Conselho de Ministros 28/2019, de 13/2, foi nomeadamente aprovado o Plano de Ação para a Segurança e Saúde no Trabalho na Administração Pública (Plano-SST-AP) – do qual constam 7 medidas³⁵ – e determinado que esse plano “tem como

³³ Concretamente os arts. 16º-B [o qual esclarece que, em matéria de segurança e saúde no trabalho, entende-se por «trabalhador» a pessoa singular que, mediante remuneração, se obriga a prestar trabalho em funções públicas a um empregador público (al. a)] e que, não sendo titular de um vínculo de emprego público, esteja inserida em ambiente de trabalho do empregador público, nomeadamente o estagiário, o bolseiro e o prestador de serviços (al. b)], 16º-C [sobre informação a prestar pelo empregador público ao serviço de segurança e saúde no trabalho], 16º-D [relativo aos serviços comuns] e 16º-E a 16º-G [os quais adaptam o regime das contra-ordenações laborais ao empregador público].

³⁴ De acordo com o disposto no art. 50º n.º 3, do DL 503/99, de 20/11, “O dirigente máximo do serviço ou organismo onde ainda não tenham sido implementados serviços de segurança e saúde no trabalho deve assegurar o cumprimento do disposto nos números anteriores.”, ou seja, o cumprimento das actividades que incumbem aos serviços de segurança e saúde no trabalho.

³⁵ As medidas são as seguintes: Medida 1 – “Serviços de segurança e saúde no trabalho (SST) 1.1 - Criar ou reforçar serviços SST em todas as áreas governativas. 1.2 - Realizar um diagnóstico que permita identificar o nível de organização e funcionamento dos serviços de SST, incluindo as actividades já desenvolvidas. 1.3 — Avaliar o modelo mais adequado a cada área e estimular a adopção de serviços comuns. 1.4 - Implementar projectos piloto que testem soluções para criar serviços de SST de referência na Administração Pública (AP)”; Medida 2 – “Capacitação de dirigentes e trabalhadores 2.1 - Capacitar a AP em matéria de SST, através de acções de formação, informação e sensibilização que incorporem formação geral para dirigentes, representantes dos trabalhadores e trabalhadores e formação específica para responsáveis pelos serviços de SST. 2.2 - Disponibilizar conteúdos específicos para a acção operacional, incluindo guias e partilha de informação pelos membros da rede colaborativa (Rede) com formação especializada.”; Medida 3 – “Planos de segurança e saúde ocupacionais. Elaborar planos de segurança e saúde ocupacionais de geometria variável consoante a realidade de cada área governativa,

objectivo geral operacionalizar o regime legal de Segurança e Saúde no Trabalho (SST) na Administração Pública (AP) até final de 2020 e os seguintes objectivos específicos:

- a) Implementar serviços de SST de referência em toda a AP, de forma colaborativa;
- b) Capacitar os serviços públicos para a implementação e funcionamento de serviços SST;
- c) Executar planos de segurança e saúde ocupacionais para a AP nas diferentes áreas governativas;
- d) Desenvolver, testar e replicar medidas inovadoras no domínio da SST”.

3. Regime geral da segurança e saúde no trabalho na Administração Pública

No presente ponto será analisado o regime geral da segurança e saúde no trabalho na Administração Pública – concretamente as obrigações do empregador público, a organização do serviço de segurança e saúde no trabalho e os direitos e obrigações do trabalhador –, o qual, no essencial, assenta no regime estabelecido na Lei 102/2009, *ex vi* arts. 4º n.º 1, al. j), e 16º-A, da LTFP, ou seja, o mesmo é muito semelhante ao aplicável no sector privado.

3.1. Obrigações do empregador público

O art. 15º, da Lei 102/2009, estabelece as obrigações gerais do empregador em matéria de segurança e saúde no trabalho.

Do n.º 1 deste art. 15º resulta que é incumbência do empregador assegurar ao trabalhador condições de segurança e saúde em todos os aspectos do seu trabalho.

que contemplem medidas preventivas e de gestão nomeadamente em matéria de: I. Segurança da vida humana (ex.: realização de simulacros de emergência, formação em primeiros socorros); II. Segurança no trabalho (ex.: avaliação dos riscos profissionais, de natureza física, química, biológica, psicossocial e biomecânica, que variam consoante a especificidade do serviço e os determinantes de saúde da população trabalhadora, que podem requerer a adopção de medidas de prevenção ajustadas); III. Condições físicas dos locais e postos de trabalho (ex.: avaliação da ergonomia, iluminação, temperatura, qualidade do ar, ruído, realização de visitas de diagnóstico às instalações e postos de trabalho); IV. Saúde preventiva (ex.: realização de avaliações clínicas adaptadas às condições de saúde de cada trabalhador e ao risco existente no local de trabalho, campanhas de vacinação para grupos de risco e disponibilização de espaços adequados a esta tipologia de serviços); V. Promoção da saúde e gestão dos riscos psicossociais (ex.: promoção da alimentação saudável e de actividade física, programas para combate às dependências e comportamentos aditivos, monitorização do serviço de fornecimento de refeições e de distribuição automática de produtos alimentares, cumprindo com as orientações técnicas da Direção-Geral da Saúde (DGS), prevenção do assédio em contexto laboral); VI. Envolvimento e valorização dos trabalhadores (ex.: adopção de metodologias de motivação de equipas, de medidas de reconhecimento de trabalhadores e de envolvimento dos trabalhadores na actividade dos serviços, incentivo à utilização de horários e modalidades de organização do trabalho que, sem compromisso da actividade e qualidade do serviço, facilitem a conciliação da vida profissional, pessoal e familiar”); Medida 4 – “Sistemas de gestão de acidentes de trabalho e doenças profissionais”; Medida 5 - “Práticas de enquadramento organizacional”; Medida 6 – “Regime de ausência por doença de curta duração”; Medida 7 – “Controlo das ausências por doença e acidente de trabalho”.

A concretização desta obrigação genérica de segurança e saúde é feita nas várias alíneas do n.º 2 do referido art. 15º, onde se determina que o empregador deve evitar os riscos profissionais³⁶ e, caso não possam ser evitados, proceder à sua avaliação. Mais aí se determina que essa avaliação visa a eliminação dos riscos (previsíveis) e, caso tal não seja possível, reduzi-los, trazendo-os para um nível aceitável, através da aplicação de uma metodologia suportada na hierarquia dos seguintes princípios gerais de prevenção:

- planificar a prevenção como um sistema coerente que integre a evolução técnica, a organização do trabalho, as condições de trabalho, as relações sociais e a influência dos factores ambientais;
- combater os riscos na origem, pois este procedimento “é sempre mais eficaz, na medida em que se evita a sua propagação ou se reduz a sua extensão – os danos e as vítimas potenciais (p. ex., não será de aplicar uma sinalização de piso escorregadio quando é possível a sua substituição ou reparação ...)”³⁷;
- adaptar o trabalho ao homem, especialmente no que se refere à concepção dos postos de trabalho, bem como à escolha de equipamentos de trabalho e aos métodos de trabalho e produção, tendo em vista, nomeadamente, atenuar o trabalho monótono e o trabalho repetitivo e reduzir os riscos psicossociais;
- ter em conta o estado de evolução da técnica;
- substituir o que é perigoso pelo que é isento de perigo ou menos perigoso (como exemplifica Manuel M. Roxo, “não usando ou não armazenando para além do necessário uma determinada substância perigosa, se ela não é essencial ao desenvolvimento da actividade”³⁸);
- dar prioridade à adopção de medidas de protecção colectiva em relação às medidas de protecção individual (por exemplo, numa obra, dar preferência à colocação de guardacorpos relativamente ao uso do arnês), dado que, tendencialmente, a protecção individual implica, para os utilizadores, um incômodo, para a tarefa, um inconveniente e, normalmente, um distanciamento considerável face à fonte de risco³⁹, ou seja, as medidas de protecção colectiva revelam maior eficácia “por se inserirem no sistema produtivo, por se enquadrarem mais eficazmente nos papéis desempenhados pelo pessoal de enquadramento, por não dependerem tanto da iniciativa do trabalhador e por apresentarem, em geral, menos constrangimentos na execução do trabalho”⁴⁰.

³⁶ Os quais podem ser categorizados do seguinte modo: físicos (ruído, vibrações, luz, temperatura, humidade e radiações), químicos (poeiras, fumos, vapores tóxicos, gases tóxicos e mistura de substâncias incompatíveis), biológicos (vírus, bactérias, protozoários, fungos e bacilos), ergonómicos (esforço físico, levantamento e/ou transporte manual de cargas, postura inadequada, ritmos elevados de trabalho e monotonia e repetição de funções), do posto e local de trabalho (quedas, escorregadelas, tropeções, pancadas, iluminação deficiente e incêndio), de origem natural (sismos, terramotos, maremotos, inundações, erupções vulcânicas, raios, ciclones, tornados e desabamento de terras), etc..

³⁷ Manuel M. Roxo, *cit.*, pág. 115.

³⁸ Manuel M. Roxo, *cit.*, pág. 116.

³⁹ Neste sentido, Manuel M. Roxo, *cit.*, pág. 117.

⁴⁰ Fernando António Rodrigues da Silva Cabral, *A Segurança e Saúde do Trabalho e o Desenvolvimento do Direito do Trabalho*, 2012, pág. 57, [em linha], consultado em 18.10.2020, disponível em https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/5187/1/1.%20Disserta%C3%A7%C3%A3o_Fernando%20Cabral.pdf.

Para além desta obrigação de avaliação e controlo dos riscos profissionais, o empregador tem também o dever de adoptar medidas e dar instruções que permitam ao trabalhador, em caso de perigo grave e iminente que não possa ser tecnicamente evitado, cessar a sua actividade ou afastar-se imediatamente do local de trabalho, bem como de estabelecer em matéria de primeiros socorros, de combate a incêndios e de evacuação as medidas que devem ser adoptadas, identificar os trabalhadores responsáveis pela sua aplicação – constituindo para o efeito uma estrutura interna – e assegurar os contactos necessários com as entidades externas competentes para realizar aquelas operações e as de emergência médica (cfr. arts. 15º n.os 6 e 9 e 75º n.º 1, da Lei 102/2009, e art. 10º n.os 1 e 2, do DL 503/99, de 20/11)⁴¹.

Conforme imposto pelo n.º 1 do art. 18º, da Lei 102/2009, o empregador, previamente ou em tempo útil, tem o dever de proceder, pelo menos uma vez por ano, à consulta dos representantes dos trabalhadores em matéria de segurança e saúde no trabalho (tendo conhecimento da sua existência, pois os resultados da sua eleição são-lhe remetidos – cfr. art. 39º n.º 1, parte final, da Lei 102/2009) ou, na sua falta, aos próprios trabalhadores sobre a referida avaliação e controlo dos riscos, bem como sobre designadamente o programa e a organização da formação no domínio da segurança e saúde no trabalho, a designação de trabalhadores responsáveis pela aplicação das medidas em matéria de primeiros socorros, de combate a incêndios e de evacuação e a modalidade de organização do serviço de segurança e saúde a adoptar.

Feita a avaliação e o controlo dos riscos pelo empregador, recai ainda sobre este a obrigação de os comunicar, devendo para o efeito fornecer ao trabalhador informação (a qual também deverá ser facultada aos seus representantes para a segurança e para a saúde) e formação necessárias ao desenvolvimento da actividade em condições de segurança e de saúde, bem como sobre as medidas a adoptar em caso de perigo grave e iminente e em matéria de emergência e primeiros socorros, de evacuação de trabalhadores e de combate a incêndios (cfr. arts. 15º n.os 2, al. I), 4 e 5, 19º n.º 1 e 20º n.os 1 e 3, da Lei 102/2009).

Além disso, o empregador tem igualmente o dever de assegurar aos representantes dos trabalhadores para a segurança e a saúde no trabalho formação permanente para o exercício das suas funções (cfr. art. 22º n.os 1 e 3, da Lei 102/2009).

Neste domínio das obrigações gerais do empregador, cumpre chamar a atenção para o estatuído no art. 16º, da Lei 102/2009, onde nomeadamente se regula a hipótese de várias empresas, estabelecimentos ou serviços desenvolverem, simultaneamente, actividades com os seus trabalhadores no mesmo local de trabalho.

⁴¹ A consagração na lei desta obrigação de designação dos trabalhadores responsáveis por primeiros socorros, combate a incêndios e evacuação dos trabalhadores visou a transposição do art. 8º n.º 2, primeiro parágrafo, da Directiva-Quadro (Directiva n.º 89/391/CEE). A este propósito cabe referir que o TJ, no Ac. de 6.4.2006, proc. C-428/04, disponível em curia.europa.eu, concluiu no sentido do incumprimento do referido art. 8º n.º 2, primeiro parágrafo, quando se isenta a empresa com menos de 5 trabalhadores da obrigação de designar um trabalhador responsável por primeiros socorros, combate a incêndios e evacuação dos trabalhadores, pois as tarefas que estes trabalhadores estão encarregados de assegurar relacionam-se com os sinistros que podem ocorrer nos locais de trabalho, independentemente da dimensão da empresa e/ou do estabelecimento.

Ora, esta é precisamente a situação que se verifica nos tribunais de 1^a instância – tribunais judiciais de 1^a instância, tribunais administrativos de círculo e tribunais tributários ⁴² –, nos quais exercem funções juízes dos tribunais judiciais [cuja gestão e disciplina compete ao Conselho Superior da Magistratura (doravante CSM) – cfr. art. 217º n.º 1, da CRP, art. 136º n.º 1, do Estatuto dos Magistrados Judiciais (doravante EMJ), e arts. 6º n.º 1 e 153º, da Lei da Organização do Sistema Judiciário (doravante LOSJ)], juízes da jurisdição administrativa e fiscal [cuja gestão e disciplina compete ao Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais (doravante CSTAF) – cfr. art. 217º n.º 2, da CRP, art. 74º n.º 1, do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (doravante ETAF), e arts. 6º n.º 2 e 160º, da LOSJ], magistrados do Ministério Público [cuja gestão e disciplina compete à Procuradoria-Geral da República (PGR), através do Conselho Superior do Ministério Público – cfr. art. 219º n.º 5, da CRP, arts. 16º, al. b), e 21º n.º 1, do Estatuto do Ministério Público (doravante EMP), e arts. 11º n.º 2 e 164º, da LOSJ] e trabalhadores dos tribunais (oficiais de justiça e trabalhadores do regime geral) [cuja gestão e administração compete à Direcção-Geral da Administração da Justiça (doravante DGAJ) – cfr. art. 2º n.º 2, al. d), do DL 165/2012, de 31/7, art. 4º, als. a) e c), da Portaria 67/2017, de 15/2, e art. 20º, da LOSJ].

Nesta situação, e conforme determina o art. 16º n.os 1 e 2, al. d), da Lei 102/2009 – também aplicável aos juízes dos tribunais judiciais, aos juízes da jurisdição administrativa e fiscal e aos magistrados do Ministério Público por força dos arts. 188º, do EMJ, 57º, do ETAF, e 283º, do EMP –, conjugado com o disposto no art. 2º n.º 1, do DL 165/2012, de 31/7, a DGAJ é a entidade responsável por assegurar a segurança e a saúde quanto aos juízes dos tribunais judiciais, aos juízes da jurisdição administrativa e fiscal, aos magistrados do Ministério Público e aos trabalhadores dos tribunais que exercem funções nos tribunais de 1^a instância, coordenando-se para o efeito com o CSM, o CSTAF e a PGR, os quais devem cooperar com aquela no sentido da protecção da segurança e da saúde [neste sentido, ponto 3.2., al. g), do Despacho 3317/2019, publicado no DR, 2^a Série, de 26.3.2019, nos termos do qual compete à Divisão de Administração de Recursos Humanos, da Direcção de Serviços de Recursos Humanos, da DGAJ, “Assegurar, em articulação com outros organismos, a implementação dos Serviços de Segurança e Saúde no Trabalho (...) nos tribunais”].

Para finalizar esta análise das obrigações gerais do empregador, cumpre evidenciar uma obrigação que é fundamental para o funcionamento do sistema de segurança e saúde no trabalho.

Efectivamente, para avaliar os riscos e implementar as medidas de prevenção, informar e formar os trabalhadores no domínio da segurança e saúde no trabalho e informar e consultar os representantes dos trabalhadores para a segurança e saúde no trabalho ou, na sua falta, os próprios trabalhadores, é necessária a organização do serviço de segurança e saúde no trabalho – cujo regime será de seguida analisado –, recaindo sobre o empregador a obrigação de proceder a tal organização e de suportar integralmente os encargos com a organização deste serviço e o seu funcionamento (cfr. arts. 15º n.os 10 e 12, 73º n.º 1 e 73º-A, als. a) a c),

⁴² Realidade à qual se vai atender, dado que o presente trabalho é apresentado no âmbito de Curso de Formação Específico para o exercício de funções de Juiz Presidente do Tribunal de Comarca, de Juiz Presidente em Tribunais Administrativos de Círculo e Tribunais Tributários, de Magistrado do Ministério Público Coordenador e de Administrador Judiciário.

da Lei 102/2009). A única excepção à obrigação de organização desse serviço (excepção que apenas se aplica às actividades de segurança e não também às de saúde) encontra-se prevista no art. 81º, da Lei 102/2009, nos termos do qual, no órgão, serviço ou conjunto de serviços distanciados até 50 km do de maior dimensão que empregue no máximo até nove trabalhadores e cuja actividade não seja de risco elevado (no art. 79º, da Lei 102/2009, são definidas as actividades ou trabalhos de risco elevado), as actividades de segurança no trabalho podem ser exercidas directamente pelo próprio empregador – ou por um ou mais trabalhadores por aquele designados –, se possuir formação adequada (isto é, um curso de formação ministrado por uma entidade formadora), permanecer habitualmente no serviço – ou, em caso de designação de um ou mais trabalhadores, disponham do tempo e dos meios necessários – e tenha autorização da ACT, a qual se considera tacitamente deferida na ausência de decisão expressa no prazo de 45 dias.

3.2. A organização do serviço de segurança e saúde no trabalho

O serviço de segurança e saúde no trabalho que o empregador se encontra obrigado a organizar – e cujas principais actividades se encontram detalhadas nas várias alíneas dos n.ºs 1 e 2 do art. 73º-B, da Lei 102/2009, e dos n.ºs 1 e 2 do art. 50º, do DL 503/99, de 20/11 – pode revestir uma das seguintes modalidades (cfr. art. 74º n.º 1, da Lei 102/2009):

- serviço interno [o qual é assegurado pelos trabalhadores contratados pelo empregador ao abrigo de um contrato de trabalho para o exercício das actividades de segurança (técnicos superiores e técnicos de segurança no trabalho) e saúde (médico do trabalho e, eventualmente, enfermeiro do trabalho) no trabalho⁴³, sem prejuízo da sua autonomia técnica, abrangendo apenas os trabalhadores por cuja segurança e saúde o empregador é responsável – cfr. art. 78º n.ºs 1 e 2, da Lei 102/2009];
- serviço comum [no caso da Administração Pública há que atender ao estatuído no art. 16º-D, da LTFP, no qual se determina que, “Sem prejuízo do disposto no artigo 82.º da Lei n.º 102/2009, de 10 de setembro⁴⁴, o empregador público pode recorrer a serviços comuns de segurança e saúde no trabalho partilhados entre os organismos integrantes de um ou vários ministérios com vista à otimização dos recursos, sendo aplicável o disposto no artigo 8.º da Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro”];
- serviço externo [corresponde àquele que é desenvolvido por entidade (associação, cooperativa, privado – sociedade ou pessoa singular – ou entidade da administração

⁴³ Neste sentido, Diogo Vaz Marrecos, *Lei 102/2009, Regime Jurídico da Promoção da Segurança e Saúde no Trabalho, Anotado*, 2016, pág. 195, onde se afirma o seguinte: “Dito isto, a conclusão que emerge da interpretação conjunta da redacção do n.º 2 deste artigo 78.º da Lei n.º 102/2009, com o artigo 11.º do Código do Trabalho, é que os técnicos que asseguram o serviço interno, fazem-no ao abrigo de um contrato de trabalho. Aqui chegados, urge saber quem são os técnicos que terão de ser contratados pelo empregador em regime de contrato de trabalho. Os técnicos superiores e técnicos de segurança no trabalho, o médico do trabalho (...) e o enfermeiro do trabalho (...), quando este último tenha de existir (...).”

⁴⁴ Normativo legal que regula o serviço comum, e onde se determina que o serviço comum é instituído por acordo que deve ser celebrado por escrito (e comunicado à ACT ou à Direcção-Geral da Saúde, consoante diga respeito à área da segurança no trabalho ou da saúde no trabalho) e apenas abrange os trabalhadores por cuja segurança e saúde são responsáveis os organismos que o celebram.

pública)⁴⁵ que, mediante acordo com o empregador, presta serviço de segurança e/ou saúde no trabalho, desde que não seja serviço comum – cfr. art. 83º n.os 1 e 2, als. a) a d), da Lei 102/2009]⁴⁶.

De acordo com o estatuído no art. 74º n.º 2, da Lei 102/2009, o empregador deverá, em regra, organizar o serviço de segurança e saúde no trabalho na modalidade de serviço interno, só podendo recorrer ao serviço comum ou externo no caso de insuficiência de meios internos⁴⁷. Este art. 74º n.º 2 visou a transposição do art. 7º n.os 1 e 3, da Directiva-Quadro (Directiva n.º 89/391/CEE), do qual decorre, de acordo com o entendimento do TJ constante dos Acs. de 15.11.2001, proc. C-49/00, 22.5.2003, proc. C-441/01, e 6.4.2006, proc. C-428/04, disponíveis em curia.europa.eu, que a regra será, relativamente à organização do serviço de segurança e saúde no trabalho, o recurso à modalidade de serviço interno, sendo a utilização do serviço externo condicionada à insuficiência dos meios internos, salientando o TJ a este propósito que, “tendo a directiva por objectivo favorecer a participação equilibrada das entidades patronais e dos trabalhadores nas actividades de protecção e de prevenção dos riscos profissionais, é ao privilegiar a organização destas actividades na empresa que o efeito útil da directiva pode ser assegurado o melhor possível”, bem como que deixar “à entidade patronal a escolha entre a organização destas actividades na empresa ou o recurso a entidades exteriores a esta não contribui para assegurar este efeito útil da directiva, constituindo antes um incumprimento do dever de garantir a plena aplicação da mesma”.

Cumpre destacar que nos casos previstos na als. a) a c) [a) o serviço que tenha pelo menos 400 trabalhadores; b) o conjunto de serviços distanciados até 50 km daquele que ocupa maior número de trabalhadores e que, com este, tenham pelo menos 400 trabalhadores; c) o serviço ou conjunto de serviços que desenvolvam actividades de risco elevado (definidas no art. 79º), a que estejam expostos pelo menos 30 trabalhadores] do n.º 3 do art. 78º, da Lei 102/2009, é obrigatório para o empregador organizar o serviço de segurança e saúde no trabalho como serviço interno, sem prejuízo de poder obter dispensa de serviço interno relativamente às situações abrangidas pelas referidas als. a) e b), desde que preenchidos os requisitos previstos no n.º 1 do art. 80º, da Lei 102/2009⁴⁸.

⁴⁵ As associações, as cooperativas, as sociedades e as pessoas singulares só podem prestar serviços de segurança no trabalho e de saúde no trabalho mediante autorização da ACT e da Direcção-Geral da Saúde, respectivamente, a qual se considera tacitamente concedida caso o pedido não seja decidido no prazo de 90 dias (cfr. arts. 84º n.os 1, 2, 3, als. a) e b), e 93º n.os 1, 5 e 6, da Lei 102/2009). A Portaria 255/2010, de 5/5, aprovou nomeadamente o modelo do requerimento de autorização de serviço externo de segurança e saúde no trabalho, bem como os termos em que o requerimento deve ser instruído.

⁴⁶ Na Informação Técnica n.º 13/2015, da Direcção-Geral da Saúde, [em linha], consultada em 26.10.2020, disponível em <https://www.dgs.pt/saude-ocupacional/referenciais-tecnicos-e-normativos/informacoes-tecnicas/informacao-tecnica-n-132015-pdf.aspx>, são evidenciadas as especificações técnicas mais relevantes que devem constar num caderno de encargos que vise a contratualização de serviços externos de saúde e segurança no trabalho por parte de empregadores públicos.

⁴⁷ Neste sentido, Paula Quintas, *Manual de Direito da Segurança e Saúde no Trabalho*, 2016, 4ª Edição, pág. 52.

⁴⁸ A Portaria 255/2010, de 5/5, aprovou nomeadamente o modelo do requerimento de dispensa de serviço interno de segurança e saúde no trabalho, bem como os termos em que o requerimento deve ser instruído.

Quando o serviço de segurança e saúde no trabalho assuma a modalidade de serviço comum ou serviço externo, o empregador deve designar – em cada serviço ou conjunto de serviços distanciados até 50 Km daquele que ocupa maior número de trabalhadores e com limite total de 400 trabalhadores – um trabalhador com formação adequada que o represente para acompanhar e coadjuvar a execução das actividades de prevenção (cfr. art. 77º n.º 1, da Lei 102/2009), dado que a utilização de serviço comum ou serviço externo não substitui o empregador, o qual se mantém responsável pela garantia da prevenção dos riscos profissionais, cabendo-lhe, por um lado, disponibilizar as condições para que tal serviço possa operar e, por outro lado, acompanhar a sua actividade, apetrechando-se do manancial de informação necessário à adopção das medidas preventivas que só ele pode levar a cabo, quanto às que pressupõem a titularidade de supremacia sobre os trabalhadores (cfr. art. 74º n.os 5 e 6, da Lei 102/2009).

De acordo com o disposto no n.º 4 do art. 74º, da Lei 102/2009, as actividades de segurança podem ser organizadas separadamente das da saúde.

A afectação mínima de recursos humanos é a seguinte:

- no serviço de segurança no trabalho, as actividades técnicas de segurança são asseguradas regularmente no próprio organismo durante o tempo necessário por técnicos superiores ou técnicos de segurança no trabalho⁴⁹, nos seguintes termos: em organismo até 50 trabalhadores, um técnico e, acima de 50, dois técnicos – sendo pelo menos um deles técnico superior de segurança no trabalho –, por cada 1500 (em organismo industrial) ou 3000 (em organismos que não sejam industriais) trabalhadores abrangidos ou fracção (cfr. arts. 74º-A n.º 1, 100º n.º 1 e 101º n.os 1 e 2, da Lei 102/2009);
- no serviço de saúde no trabalho:
 - médico do trabalho⁵⁰, o qual deve prestar actividade durante o número de horas necessário à realização dos actos médicos, de rotina ou de emergência e outros trabalhos que deva coordenar, bem como deve conhecer os componentes materiais do trabalho com influência sobre a saúde dos trabalhadores, desenvolvendo para este efeito a actividade no organismo (nos seguintes termos: em organismo industrial ou organismo de outra natureza com risco elevado, pelo menos uma hora por mês por cada grupo de 10 trabalhadores ou fracção e, nos restantes organismos, pelo menos uma hora por mês por cada grupo de 20 trabalhadores ou fracção) – cfr. arts. 74º-A n.º 1 e 105º n.os 1 e 2, da Lei 102/2009;

⁴⁹ Prescreve a al. d) do art. 2º, da Lei 42/2012, de 28/8 (a qual estabelece os regimes de acesso e de exercício das profissões de técnico superior de segurança no trabalho e de técnico de segurança no trabalho, bem como as normas de emissão dos respectivos títulos profissionais e de acesso e exercício da actividade de formação profissional desses técnicos), que o técnico superior de segurança do trabalho é “o profissional que organiza, desenvolve, coordena e controla as atividades de prevenção e de proteção contra riscos profissionais” e estatui a al. c), do referido art. 2º, que o técnico de segurança do trabalho é “o profissional que desenvolve atividades de prevenção e de proteção contra riscos profissionais”.

⁵⁰ O art. 103º, da Lei 102/2009, define o conceito de médico do trabalho.

– enfermeiro do trabalho, com função de coadjuvação do médico do trabalho, apenas no caso de organismo com mais de 250 trabalhadores (cfr. art. 104º n.º 1, da Lei 102/2009).

Anualmente, o empregador encontra-se obrigado a prestar informação sobre a actividade dos serviços de segurança e de saúde no trabalho (cfr. art. 112º, da Lei 102/2009, e art. 32º n.º 1, da Lei 105/2009, de 14/9).

3.3. Direitos e obrigações do trabalhador

O trabalhador, de acordo com o prescrito no art. 5º n.º 1, da Lei 102/2009, tem direito à prestação de trabalho em condições que respeitem a sua segurança e a sua saúde, asseguradas pelo empregador ou, nas situações identificadas na lei, pela pessoa que detenha a gestão das instalações em que a actividade é desenvolvida (o que sucede na situação prevista no n.º 2 do art. 16º, à qual *supra* se aludiu). Este art. 5º n.º 1 traduz a consagração legal do direito previsto no art. 59º n.º 1, al. c), da CRP, o qual é de qualificar como “um direito subjectivo propriamente dito”⁵¹, recaindo o respectivo dever jurídico sobre o empregador, conforme *supra* analisado (no ponto 3.1.). Dito por outras palavras, os “direitos dos trabalhadores emanam da própria norma⁵² que atribui ao empregador deveres essenciais gerais para o recebimento da prestação de trabalho”⁵³.

O trabalhador tem também o direito de eleger e ser eleito para representante dos trabalhadores para a segurança e a saúde no trabalho, cujo mandato é de três anos, dispondo, para o exercício das suas funções, de um crédito de cinco horas por mês (cfr. art. 21º n.os 1, 6 e 8, da Lei 102/2009).

Cumpre ainda evidenciar que o trabalhador e os seus representantes para a segurança e a saúde podem, a todo o tempo, apresentar propostas de modo a minimizar qualquer risco profissional (cfr. art. 18º n.º 7, da Lei 102/2009).

Os principais deveres gerais que recaem sobre o trabalhador em matéria de segurança e saúde no trabalho – incorrendo em responsabilidade disciplinar o trabalhador que os viole culposamente (cfr. art. 17º n.º 5, da Lei 102/2009) – são os seguintes:

- cumprir as prescrições de segurança e saúde no trabalho provenientes de disposições legais e de instrumentos de regulamentação colectiva de trabalho, bem como as instruções determinadas com esse fim pelo seu empregador;
- zelar pela sua segurança e saúde, bem como a de outras pessoas que possam ser afectadas pelas suas acções ou omissões no trabalho, sobretudo quando exerça funções de chefia ou coordenação, relativamente aos serviços sob o seu enquadramento hierárquico e técnico;

⁵¹ Céline Rosa Pimpão, *A Tutela do Trabalhador em Matéria de Segurança, (Higiene) e Saúde no Trabalho*, 2011, pág. 86.

⁵² Art. 15º, da Lei 102/2009.

⁵³ Paula Quintas, *cit.*, pág. 74.

- cooperar activamente para a melhoria do sistema de segurança e de saúde no trabalho, tomando conhecimento da informação prestada pelo empregador e comparecendo às consultas e aos exames determinados pelo médico do trabalho;
- em caso de perigo grave e iminente, adoptar as instruções e medidas previamente estabelecidas para tal situação (cfr. art. 17º n.º 1, als. a), b), d) e f), da Lei 102/2009).

Estes deveres que recaem sobre o trabalhador evidenciam “uma ideia de prevenção que não tenda a *situar* o trabalhador apenas como seu destinatário, mas igualmente como seu responsável”⁵⁴, ou seja, “a nova abordagem da prevenção supõe que os trabalhadores não são meros destinatários da acção de prevenção, devendo ser considerados como seus actores principais”⁵⁵.

Dito por outras palavras, o trabalhador é co-responsável pela segurança e saúde no trabalho, devendo cooperar com o empregador, a fim de que a actividade preventiva por ele desenvolvida não se frustrre.

Especificamente quanto à obrigação do trabalhador realizar exames de saúde⁵⁶ – os quais têm de ser estritamente necessários, adequados e proporcionais ao fim prosseguido –, cabe salientar que esta obrigatoriedade de sujeição aos exames de saúde tem suporte constitucional, concretamente nos arts. 59º n.º⁵ 1, al. c), e 2, al. c), e 64º n.º 1, da CRP, conforme se sustentou no Ac. do Tribunal Constitucional n.º 368/02, disponível em www.tribunalconstitucional.pt.

Com efeito, afirmou-se neste Ac. do Tribunal Constitucional – após se assinalar “que a previsão legal do dever de sujeição à realização de testes ou exames médicos se não traduz na submissão fisicamente forçada à realização de testes ou exames médicos” – designadamente o seguinte:

⁵⁴ Céline Rosa Pimpão, *cit.*, pág. 43.

⁵⁵ Fernando A. Cabral e Manuel M. Roxo, *cit.*, pág. 87.

⁵⁶ Os exames de saúde, e de acordo com o disposto no art. 108º n.º 3, als. a) a c), do DL 102/2009, e no art. 1º n.º 2, do DL 242/2009, de 16/9, revestem três modalidades: exames de admissão (a realizar antes do início da prestação de trabalho ou, se a urgência da admissão o justificar, nos 15 dias seguintes, os quais podem ser dispensados nos casos previstos nas als. a) e b) do n.º 6 do citado art. 108º), exames periódicos (anuais para os trabalhadores com idade superior a 50 anos e de 2 em 2 anos para os restantes trabalhadores) e exames ocasionais (sempre que haja alterações substanciais nos componentes materiais de trabalho que possam ter repercussão nociva na saúde do trabalhador, bem como no caso de regresso ao trabalho depois de uma ausência superior a 30 dias por motivo de doença ou acidente - cfr. ainda art. 20º n.º 4, do DL 503/99, de 20/11). O médico do trabalho, face ao estado de saúde do trabalhador e aos resultados da prevenção dos riscos profissionais, pode aumentar ou reduzir a periodicidade dos exames de saúde – art. 108º n.º 4, da Lei 102/2009. Na sequência da realização dos exames de admissão, periódicos ou ocasionais, o médico do trabalho deve preencher uma ficha de aptidão de acordo com o resultado desses exames (“Apto”, “Apto condicionalmente”, “Inapt temporariamente” ou “Inapt definitivamente” e, nesta última hipótese, indicar, se tal for possível, outras funções que o trabalhador possa desempenhar) - cfr. art. 110º n.ºs 1 e 2, da Lei 102/2009, e arts. 1º n.º 1 e 2º n.º 1, da Portaria 71/2015, de 10/3 (a qual aprova o modelo de ficha de aptidão para o trabalho).

- «(...) a verdade é que a respectiva realização constitui, em certos casos, um ónus relativamente à obtenção do emprego e, noutros casos, um verdadeiro dever jurídico de que pode depender a própria manutenção da relação laboral.»;
- «(...) no âmbito das relações laborais, tem-se por certo que o direito à protecção da saúde, a todos reconhecido no artigo 64º nº 1 da Constituição, bem como o dever de defender e promover a saúde, consignado no mesmo preceito constitucional, não podem deixar de credenciar suficientemente a obrigação para o trabalhador de se sujeitar, desde logo, aos exames médicos necessários e adequados para assegurar – tendo em conta a natureza e o modo de prestação do trabalho e sempre dentro de critérios de razoabilidade – que ele não representa um risco para terceiros: por exemplo, para minimizar os riscos de acidentes de trabalho de que outros trabalhadores ou o público possam vir a ser vítimas, em função de deficiente prestação por motivo de doença no exercício de uma actividade perigosa; ou para evitar situações de contágio para os restantes trabalhadores ou para terceiros, propiciadas pelo exercício da actividade profissional do trabalhador.» (sublinhados e sombreados nossos);
- «Impõe-se é que a obrigatoriedade dessa sujeição se não revele, pela natureza e finalidade do exame de saúde, como abusiva, discriminatória ou arbitrária.»;
- «(...) deve-se ter presente que, nos termos da lei, o exame de saúde se destina exclusivamente a "verificar a aptidão física e psíquica do trabalhador para o exercício da sua profissão, bem como a repercussão do trabalho e das suas condições na saúde do trabalhador" (...)»;
- «(...) o médico do trabalho está vinculado, nos exames a que procede ou manda proceder, ao aludido objectivo legal, o que implica, necessariamente, que ele se confine a um exame limitado e perfeitamente balizado por aquele objectivo, devendo ater-se ao estritamente necessário, adequado e proporcionado à verificação de alterações na saúde do trabalhador causadas pelo exercício da sua actividade profissional e à determinação da aptidão ou inaptidão física ou psíquica do trabalhador para o exercício das funções correspondentes à respectiva categoria profissional, bem como ao seu estado de saúde presente (...)»;
- «Resta, porém, saber se (...) a obrigação do Estado de legislar no sentido de que a saúde dos trabalhadores seja devidamente protegida pode ir ao ponto de obrigar esses trabalhadores a exames médicos para defesa da sua própria saúde, mesmo quando eles o não pretendam – isto é, quando não estão já primacialmente em causa interesses públicos relevantes ou direitos fundamentais de terceiros.» (sublinhado nosso);
- «(...) recorrendo ao preceituado nas disposições combinadas dos já mencionados artigos 59º nº 1, alínea c) e 64º, nº 1, da Constituição, e ainda do artigo 59º nº 2, alínea c), da mesma Lei Fundamental, se deverá ainda admitir que a obrigatoriedade de sujeição a exame médico possa radicar na própria necessidade de verificar – no caso de trabalhadores mais débeis, designadamente as "*mulheres durante a gravidez e após o parto*", bem como os "*menores*", os "*diminuídos*" e os que "*desempenhem actividades particularmente violentas ou em condições insalubres, tóxicas ou perigosas*" – que a prestação de trabalho decorra sem risco para o próprio trabalhador, tendo em consideração que a protecção do trabalhador e a eliminação das nocivas sequelas sociais da sua desprotecção constituem historicamente o próprio cerne da razão de ser da existência de uma legislação do trabalho baseada em disposições imperativas que conferem aos trabalhadores direitos e regalias a que eles não podem renunciar.

Mas, tendo em conta as indiscutíveis e significativas repercussões sociais das doenças profissionais e dos acidentes de trabalho – podendo estes ser inclusivamente provocados pela inadequação ao posto de trabalho, em função do estado de saúde do trabalhador – não repugna igualmente admitir que o legislador, tendo em conta as mesmas disposições constitucionais dos artigos 59º nº 1 alínea c) e 64º nº 1, imponha a realização de um exame de saúde com carácter periódico. E isto até porque, devendo a entidade patronal propiciar ao trabalhador a efectivação de um tal exame, se o trabalhador pudesse livremente a ele se eximir, não ficaria assegurado que uma tal renúncia se não ficasse a dever a sugestão, influência ou pressão da própria entidade patronal, ou seja, situações análogas àquelas a que precisamente se pretende obviar com as disposições imperativas no domínio da legislação do trabalho.

Agora o que, também nesta perspectiva, inequivocamente se exige é que esse exame se contenha no estritamente necessário, adequado e proporcionado à verificação de alterações na saúde do trabalhador causadas pelo exercício da sua actividade profissional e à determinação da aptidão ou inaptidão física ou psíquica do trabalhador para o exercício das funções à correspondente categoria profissional, para defesa da sua própria saúde. Ou seja, é constitucionalmente imposto que o exame de saúde obrigatório se adeque, com precisão, ao fim prosseguido.» (sublinhados e sombreados nossos).

De todo o modo, e como acima referido, o DL 102/2009 transpôs para o ordenamento nacional nomeadamente a Directiva-Quadro (Directiva n.º 89/391/CEE), a qual não aponta no sentido de ser obrigatória a realização dos exames de saúde, bem pelo contrário, pois a mesma deixa antever um princípio de voluntariedade na submissão dos trabalhadores a tais exames.

Efectivamente, dispõe o art. 14º, dessa Directiva, o seguinte:

- “1. Serão tomadas medidas destinadas a assegurar a vigilância adequada da saúde dos trabalhadores em função dos riscos para a sua segurança e saúde no local de trabalho, de acordo com as legislações e / ou práticas nacionais.
 2. As medidas referidas no número anterior serão de molde a permitir que, caso o deseje, cada trabalhador possa submeter-se a um controlo de saúde a intervalos regulares.
- (...).” (sublinhado nosso).

Assim, é legítima a dúvida sobre se o DL 102/2009, ao impor a obrigatoriedade de o trabalhador realizar exames de saúde, não obstante a sua conformidade constitucional, cumpre com o que determina o art. 14º n.º 2, da Directiva-Quadro⁵⁷.

⁵⁷ Paula Quintas, *cit.*, pág. 73, refere a este propósito que a “imperatividade prevista na lei nacional parece apontar para um excesso de zelo transpositivo”.

4. Breve referência às consequências decorrentes da violação de normas em matéria de segurança e saúde no trabalho

O trabalhador que exerce funções públicas, encontrando-se ao serviço de um empregador público e sendo vítima de acidente em serviço ou de doença profissional, tem direito à reparação (de alguns) dos danos daí decorrentes, de acordo com o regime de reparação previsto no DL 503/99, de 20/11 (tendo presente o respectivo âmbito de aplicação definido no seu art. 2º, conjugado com o art. 4º n.º 5, da LTFP).

De todo o modo, tendo o empregador violado a respectiva obrigação de segurança e saúde, causando danos ao trabalhador – não só os indemnizáveis segundo o regime do DL 503/99, mas outros –, deverá fazer-se apelo às regras gerais da responsabilidade civil extracontratual do Estado e pessoas colectivas de direito público, previstas na Lei 67/2007, de 31/12, o que se traduz, por um lado, na necessidade de fazer prova dos respectivos pressupostos de actuação e, por outro, na possibilidade de reparação de um círculo de danos mais amplo do que os passíveis de reparação segundo o regime do DL 503/99, solução para que aponta o art. 15º n.º 15, da Lei 102/2009⁵⁸, e que tem sido seguida pela jurisprudência – neste sentido, Ac. do TCA Sul de 15.12.2016, proc. n.º 9594/13⁵⁹, e Acs. do TCA Norte de 21.4.2016, proc. n.º 366/12.0 BEMD⁶⁰, e 28.4.2017, proc. n.º 423/06.1 BEVIS, disponíveis em www.dgsi.pt.

Além disso, a violação das disposições da Lei 102/2009 é punida como contra-ordenação, a qual, quando praticada por empregador público, e de acordo com o disposto no art. 4º n.º 6, da LTFP, rege-se pelo regime das contra-ordenações laborais previsto no Código do Trabalho – ou seja, nos seus arts. 548º a 566º [sendo de destacar a este propósito o estatuído no art. 559

⁵⁸ No qual se prescreve o seguinte: “(...) o empregador cuja conduta tiver contribuído para originar uma situação de perigo incorre em responsabilidade civil.”

⁵⁹ Em cujo sumário consta nomeadamente o seguinte: “I - a responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais pessoas colectivas públicas por actos de gestão pública assenta nos pressupostos de idêntica responsabilidade prevista na lei civil – artigos 483º a 510º e 562º a 572º, do Código Civil – com as especialidades resultantes das normas próprias relativas à responsabilização de entes públicos previstas actualmente na Lei n.º 67/2007, de 31 de Dezembro, com a redacção que lhe foi dada pela Lei n.º 31/2008, de 17 de Julho (anteriormente no Decreto-Lei n.º 480/51). (...) III- A movimentação manual de cargas é uma tarefa que, como facilmente se percebe, sujeita o trabalhador a uma diversidade de riscos, adjacentes ao esforço físico despendido pelo trabalhador para movimentar as cargas. IV- A conduta dos serviços da R. é de qualificar, no mínimo, como de negligência grosseira, por ordenar à Autora, para a deslocação pretendida, a colocação de um tapete debaixo de uma estante (um móvel em metal, com cerca de 1,60 - 1,80 cm, com 4-5 prateleiras e completamente cheio de livros) que um outro funcionário mantinha em suspenso, exponenciando o risco que a execução da tarefa em si mesma já envolvia, tanto mais que havia sido alertado pela Autora para a necessidade de se retirar todos os livros da estante, por forma a aliviar o peso da estrutura. V- A obrigação de indemnizar importa a reparação de todos os danos sofridos e a reconstituição, na medida do possível, da situação que existiria se aquela actuação não tivesse lugar e não sendo possível a reconstituição natural - como acontece no caso - a indemnização será fixada em dinheiro e tem como medida a diferença entre a situação patrimonial do lesado, na data mais recente que puder ser atendida pelo tribunal, e a que teria nessa data, se não existissem os danos (v. artigo 566.º, n.º 1, do C. Civil).”.

⁶⁰ Em cujo sumário consta o seguinte: “O Estado (e não a CGA) tem legitimidade para ser demandado numa ação de indemnização emergente de acidente em serviço (militar), quando nessa ação o autor não invoca o âmbito da proteção do Decreto-Lei n.º 503/99, nem visa obter uma pensão ou outra prestação aí contemplada para os casos de incapacidade permanente, mas antes alega uma causa de pedir fundada nos pressupostos da responsabilidade civil extracontratual por ato ilícito e pede uma indemnização para resarcimento de um conjunto de danos, que vão para além daquela incapacidade”.

n.º 2, relativo à determinação da medida da pena, nos termos do qual, “No caso de violação de normas de segurança e saúde no trabalho, são também atendíveis os princípios gerais de prevenção a que devem obedecer as medidas de protecção, bem como a permanência ou transitoriedade da infracção, o número de trabalhadores potencialmente afectados e as medidas e instruções adoptadas pelo empregador para prevenir os riscos.”] –, com as adaptações constantes dos arts. 16º-E a 16º-G, da LTFP, bem como pelo estatuído na Lei 107/2009, de 14/9, a qual aprovou nomeadamente o regime processual aplicável às contra-ordenações laborais.

Por outro lado, a violação de regras de segurança é punida como crime (de perigo concreto), nos termos dos arts. 152º-B e 277º n.ºs 1, als. a) e b), 2 e 3 (o qual pode ser agravado pelo resultado nos termos do art. 285º), do Código Penal.

Finalmente, cumpre salientar que, de acordo com o estatuído no art. 307º n.º 2, al. d), da LTFP, o comportamento do empregador que se traduza na falta culposa de condições de segurança e saúde no trabalho constitui justa causa de extinção do vínculo de emprego público pelo trabalhador.

C E N T R O
D E ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

7. A fronteira entre a liberdade cidadã e o exercício funcional do magistrado do ministério público. Breve reflexão

Cristina Maria Santos da Nova



DIREÇÃO DE COMARCAS

**CENTRO
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS**

C E N T R O
D E ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

7. A FRONTEIRA ENTRE A LIBERDADE CIDADÃ E O EXERCÍCIO FUNCIONAL DO MAGISTRADO DO MINISTÉRIO PÚBLICO. BREVE REFLEXÃO

Cristina Maria Santos da Nova*

- 1. Porque me candidato**
- 2. Como entendo as funções do presidente do (s) TAF**
- 3. Vetores principais que nortearão a minha atividade**
 - 1.º vetor – o primado da lei e da justiça, com os interesses do cidadão e o seu direito de acesso à justiça no centro do sistema
 - 2.º vetor – respeito pelo trabalho desenvolvido por todos os operadores judiciários
 - 3.º vetor – criação de mecanismos institucionais para a auscultação periódica das opiniões de todos os interessados na concretização do poder judicial
 - 4.º vetor – melhoria da eficiência do(s) TAF em termos de:
 - A) *clearance rate* (taxa de resolução processual)
 - B) *disposition time* (tempos de decisão processual)
 - C) n.º de casos resolvidos/1000 habitantes;
 - D) n.º de casos pendentes /1000 habitantes
 - 5.º vetor – estabelecimento de mecanismos de gestão processual, transparentes e equitativos, e garantia de supervisão;
 - 6.º vetor – prestação de contas pelos resultados da atividade desenvolvida, com a elaboração de relatórios periódicos.
- 4. Conclusões**
- 5. Notas finais**

*Por onde sai a palavra também sai a alma
(Provérbio romeno)*

1. PORQUE ME CANDIDATO

Iniciei a minha carreira na Magistratura no final dos anos 80, o que me permite ter uma visão alargada das várias alterações à organização judiciária.

À data, o “Juiz Presidente” era, naturalmente, o mais antigo do Tribunal e a quem incumbia presidir às distribuições e resolver todas as questões com ela relacionadas. Não havia a função de gestão dos tribunais.

Eram magistrados com longa experiência, em regra figuras incontestadas e respeitadas por todos os operadores judiciários, pelos princípios e ética que emprestavam ao exercício da judicatura. E, neste aspeto, tive o privilégio de trabalhar com magistrados tão ímpares quanto brilhantes, cujo legado ainda hoje faz parte do meu “património” enquanto magistrada judicial.

Em tempos de constantes alterações legislativas e modificações de paradigma, importa trazer aos tribunais, e aos que neles trabalham, estabilidade, confiança e respeito.

Respeito pelo cidadão que somos todos nós e cada um em particular. Cidadania no exercício profissional; interiorização e exteriorização do serviço público que se presta, diariamente, e que se quer de qualidade, mas humanizado.

* Juíza Desembargadora.

Pesem embora as maiores discussões e dúvidas em volta deste cargo, quanto à sua legitimidade teórica no quadro dos princípios constitucionais da função judicial, o Presidente pode ser um agente facilitador do diálogo entre quem trabalha diariamente, sente as dificuldades e se confronta com as adversidades, e aqueles a quem cabe disponibilizar os meios para que o sistema de justiça cumpra a sua missão.

Acredito numa justiça prestigiada, focada na defesa dos interesses/direitos legítimos dos cidadãos e por estes reconhecida/aceite como base estruturante da estabilidade e confiança da sociedade no sistema judiciário.

Não há pior do que as pessoas, num mundo tão globalizante e assimétrico, sentirem que não há justiça e que os seus problemas não foram atentamente ponderados, mas esmagados pela pressão da resposta, senão para ontem, para hoje, em gabinetes forrados de processos, que farão as estatísticas dos resultados finais dos litígios.

Estou convicta de que hoje a figura do Juiz Presidente faz sentido se conformar a sua atuação à humanização, compaginando-a com a eficiência, centrada na prestação de serviço público e privilegiando a realidade do processo.

Acredito ser possível aos juízes fazerem justiça, em cada caso concreto, sem autoritarismos, já que cada processo deverá ser um trabalho de colaboração de todos os intervenientes, eivado de respeito mútuo e com total independência.

Face à minha experiência na judicatura e ao modo como vejo a Presidência dos tribunais, estou convicta de que poderei dar um contributo qualitativo à justiça, enquanto elemento fundamental para a vida democrática.

2. COMO ENTENDO AS FUNÇÕES DE PRESIDENTE

As razões porque me candidato são elas também a antecâmara do que entendo ser o papel do Presidente, no quadro legal definido pela Lei n.º 62/2013, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 107/2019, de 09/09 [Lei da Organização do Sistema Judiciário] e a Lei n.º 13/2002, de 19/02, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 114/2019, de 12/09 [Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais].

As funções do Presidente não são um fim em si mesmo, mas o meio, um caminho, para ajudar a alcançar o que é, para mim, inalienável no quadro de um Estado de Direito e Democrático, o Poder Judicial enquanto garante da independência, imparcialidade, legalidade, justiça, senão, primacialmente, prossecução de uma justiça efetiva, material.

No exercício da função de administração da justiça, importa não olvidar que os juízes estão vinculados à lei, não estando sujeitos a qualquer ordem, instrução ou pressão hierárquica e apenas governados por uma entidade independente, os Conselhos Superiores, no quadro dos deveres, obrigações e direitos dos juízes consagrados no *Estatuto dos Magistrados*.

Judiciais, enquanto emanação dos princípios e normas constitucionais [arts. 205.º, 215.º a 218.º da C.R.P.].

Impõe-se, assim, que as competências atribuídas ao Presidente sejam usadas com bom senso e moderação e que o quadro legal que as define seja interpretado à luz das normas constitucionais.

A gestão dos tribunais tem de apoiar-se, solidamente, na confiança dos juízes, sendo essencial que todos os procedimentos sejam transparentes e guiados por critérios racionais e objetivos que os juízes percebam e aceitem.

As normas que regem sobre a intervenção do presidente do tribunal, nas múltiplas funções e competências [cf. arts. 87.º, 89.º a 91.º e 94.º da Lei n.º 62/2013, de 26/08] deverão ser compreendidas e aplicadas numa rigorosa adequação ao princípio da inamovibilidade do juiz, segundo o qual os juízes são apenas movimentados por meio de concurso e nomeação definitiva para o cargo. Apenas em casos excepcionais e transitoriamente, de forma transparente e publicitada e com a anuência do juiz, poderá haver reafetação de juízes a outro tribunal ou juízo, ponderados e equacionados que sejam os direitos e interesses em confronto, para além das situações já previamente previstas na lei; o mesmo princípio é elegível para a afetação de processos [art. 94.º da Lei de Organização do Sistema Judiciário].

Aliás, o que disse está em sintonia com o princípio constitucional nuclear de que os juízes dos tribunais formam um corpo único e se regem por um só estatuto, independentemente da instância ou do tribunal onde judicam, ou seja, há uma uniformidade estatutária obrigatória para todos os juízes das várias jurisdições, quer a constitucional, comum, ou a administrativa e tributária.

O respeito pelo juiz natural, com consagração constitucional, e que se afirma perante os tribunais, mas também perante todos os órgãos da Administração Pública, em especial o Governo, bem como perante os órgãos do poder legislativo [art. 32.º, n.º 9, da CRP], que consiste essencialmente na predeterminação do tribunal competente para julgamento, proibindo a criação de tribunais *ad hoc* ou a atribuição da competência a um tribunal diferente do que era legalmente competente deve resultar de critérios objetivos predeterminados e não de critérios subjetivos.

Juiz legal é não apenas o juiz da sentença em 1.ª instância, mas todos os juízes chamados a participar numa decisão. O princípio do juiz legal comporta várias dimensões fundamentais: exigência de determinabilidade [que o juiz chamado a proferir decisões num caso concreto esteja previamente individualizado através de leis gerais, de forma inequívoca]; garantia de uma justiça material assegurada pela neutralidade e independência do juiz [distanciamento do juiz em relação à causa, contraditório]; princípio da fixação da competência [obrigando à observância das competências decisórias legalmente atribuídas ao juiz e à aplicação dos preceitos decisivos para a determinação do juiz da causa]; observação das determinações de procedimento referentes à divisão funcional interna de distribuição de processos [o que pressupõe a existência de um regulamento interno ou norma de distribuição de processos], sendo que, embora esta

distribuição seja uma atividade materialmente administrativa, ela está intimamente ligada ao princípio da administração judicial. (neste sentido Joaquim Gomes Canotilho e Vital Moreira, em anotação à CRP, “O princípio do juiz legal”, Coimbra editora, 1.ª edição Vol. I).

Assim,

Vejo o Presidente como o rosto mais facilmente visível do tribunal, facilitando a compreensão do que se passa intramuros, sendo um elo unificador, estabilizador e de confiança.

Age interpares, afirma-se no âmbito de uma gestão partilhada, inclusiva e participada, em que todas as opiniões são respeitadas e todos os contributos acolhidos e avaliados, dando primazia a uma gestão de proximidade que respeite a ponderação das especificidades de cada tribunal.

A justiça depende da sua capacidade de se questionar, pelo que o Presidente deve aplicar na sua atuação uma cultura de dúvida metodológica, de reflexão coletiva e de avaliação das práticas, aceitando as críticas e o contraditório, do exterior e do interior, promovendo, do mesmo passo, esta mesma cultura para todos os agentes do tribunal.

A atividade do Juiz Presidente deverá ser agregadora, de serviço aos cidadãos e permitindo que a justiça se faça com todos e para todos.

Nesta matéria, apresenta-se com acuidade, no âmbito da gestão dos tribunais e do acesso à justiça, o pronúncio dos tribunais *online*, ou seja, dos tribunais “não físicos”, em que tudo se processa e comunica através de plataformas nas quais os juízes entregam as decisões.

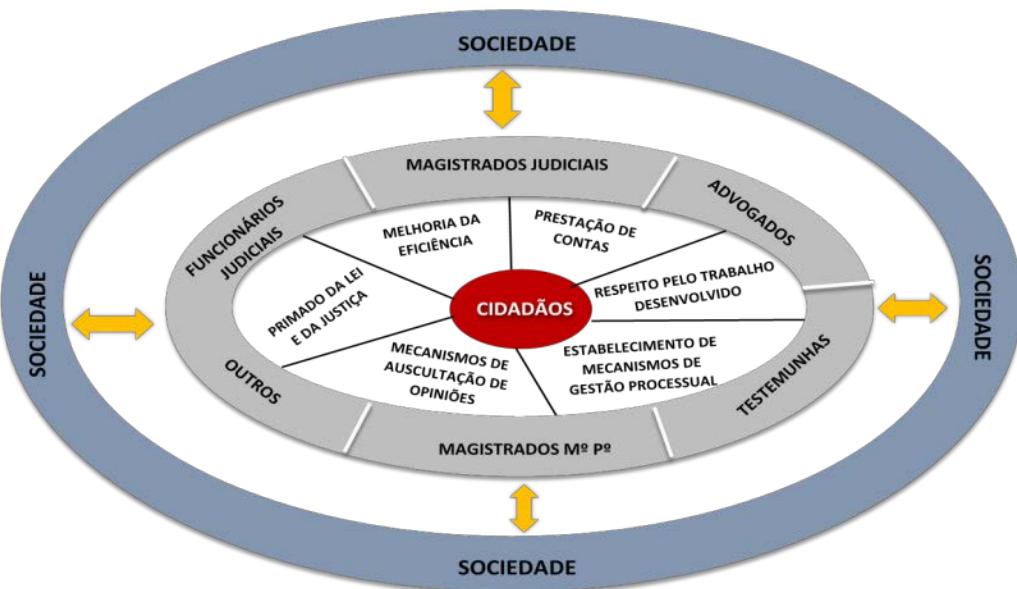
Tal como Richard SussKind antevê, o litígio será transformado pela tecnologia, a qual se propõe consubstanciar uma nova solução para o problema global do acesso à justiça. [*Online courts and the future of justice*, traduzido para espanhol *Tribunales online y la justicia del futuro*].

Trata-se de uma perspetiva que certamente num futuro próximo terá de ser abordada.

3. VETORES PRINCIPAIS QUE NORTEARÃO A MINHA ATIVIDADE

Apresento, de seguida, os vetores estratégicos que me proponho concretizar na minha atividade enquanto Presidente do(s) TAF e que irão consubstanciar os *drivers* concretos da minha *praxis* futura.

Para cada deles elencarei, de uma forma assaz sucinta, as características genéricas que os enformam.



Assim:

1.º VETOR – O PRIMADO DA LEI E DA JUSTIÇA E OS INTERESSES DO CIDADÃO, O SEU DIREITO DE ACESSO À JUSTIÇA NO CENTRO DO SISTEMA.

Os tribunais são a casa da justiça, e a justiça existe para o cidadão. Os tribunais justificam-se na medida em que cumprem essa afetação natural.

Importa, por isso, assegurar condições razoáveis de acesso ao direito e aos tribunais, tornando-os acessíveis a todo e qualquer cidadão, independentemente das suas condições económicas ou de ordem cultural. Para o efeito, devem ser proporcionados aos tribunais os necessários meios materiais e humanos.

Até lá chegarmos, os tribunais administrativos e fiscais e os seus agentes devem procurar concretizar as boas práticas judiciais, num atendimento mais atento e humanizado, e resolver os problemas dos cidadãos, quer através de contactos presenciais, quer à distância.

Procurarei, outrossim, criar empatia com os cidadãos que procuram a “casa da justiça”, fazendo-lhes sentir que estamos lá para os servir o melhor que somos capazes.

No âmbito do serviço público a prestar, promoverei, sempre que possível, a cidadania, ajudando a encontrar o caminho para a resolução dos problemas dos cidadãos. Quem entra no tribunal tem de sair com o sentimento de que tudo foi feito para dar a resposta necessária e possível para o seu problema ou questão, ainda que a mesma não seja a querida ou desejada.

É mister reforçar a dimensão comunicacional, interna e externa, no “espaço” do tribunal, bem como o diálogo e formas cordiais de interagir, sem nunca perder de vista que, na génesis do tribunal, está a autoridade. As decisões dos tribunais são fundamentadas e são

obrigatórias para todas as entidades públicas e privadas e prevalecem sobre as de quaisquer outras autoridades [art. 205.º da CRP]

O tribunal sempre que possível deverá dar informação detalhada e documentada, em particular a quem tem mais dificuldade em entender os procedimentos e termos jurídicos.

Em suma, o tribunal, na área administrativa *tout court*, deverá ser o palco aonde se encenam e materializam os princípios gerais da atividade administrativa [arts. 3.º a 19.º do CPA, concretizações legais dos preceitos constitucionais dos artigos 266.º, 13.º, 268.º, n.º^s 1 a 3, 267.º, n.º 5, 52.º e 264.º, n.º 4, 84.º].

A este propósito tomei boa nota, e relevamos as ações empreendidas no âmbito da organização da justiça, ao nível macro, com o programa da “JUSTIÇA+ PRÓXIMA 20/23”, com os vetores da EFICIÊNCIA, INOVAÇÃO, PROXIMIDADE E HUMANIZAÇÃO, no âmbito do qual se promovem as equipas multidisciplinares, Prémio de Boas Práticas na Justiça, ao nível da gestão, inovação e sustentabilidade, melhor acolhimento nos espaços públicos, Wi-Fi gratuito.

Propugnarei, igualmente, para que o espaço do tribunal seja apelativo e de confiança, de comprometimento de todos em vista da satisfação profissional dos que lá trabalham e do resultado obtido pelos cidadãos que a ele acedem.

2.º VETOR – RESPEITO PELO TRABALHO DESENVOLVIDO POR TODOS OS OPERADORES JUDICIÁRIOS.

O tribunal, enquanto organização, é constituído pelas suas instalações, aptas ao trabalho judicial, as unidades operativas com os funcionários da(s) unidade(s) orgânica(s) com a respetiva hierarquia funcional, os juízes, a quem cabe julgar e decidir, os detentores do processo judicial, as empresas, as organizações e demais órgãos e instituições da administração pública.

Ao lado desta organização encontra-se a estrutura do M.º P.º, com função autónoma e independente, às vezes complementar, os advogados – *atores ativos no processo em que a interação é contínua com o tribunal através do processo, máxime com o juiz*, – os solicitadores e técnicos especializados de apoio e as testemunhas.

Ligados a estes agentes estão os cidadãos, que são os sujeitos das decisões do tribunal, são a razão de todo o sistema.

Nesta organização, compreendem-se tarefas eminentemente jurisdicionais, da esfera estritamente da ação do juiz, na prolação de decisões, na tramitação processual, diligências e julgamentos, as tarefas dos funcionários das unidades orgânicas adstritas ao cumprimento dos atos ordenados pelo juiz no processo, além das demais tarefas administrativas e de gestão da unidade orgânica.

Todo o trabalho que é desenvolvido por cada um dos agentes de justiça é importante, tanto mais se realizado com empenho. Não se pode assim, neste contexto, hierarquizá-lo pelo que, numa organização, todos são importantes e todos são imprescindíveis do ponto de vista dos resultados.

O respeito pelo trabalho de cada um e a sua repercussão no conjunto é, pois, a base para o bom funcionamento da organização/tribunal e para comprometer positivamente cada agente nos resultados e no valor qualitativo do seu trabalho que se repercutem no cidadão. E esse é um dos objetivos a que me proponho!...

Neste contexto, parece-me importante propiciar um ambiente equilibrado, convergente na prossecução da melhor qualidade do resultado final, que é sempre de todos.

Para tanto, penso que é da maior oportunidade haver balanços bianuais com vista à identificação quer dos problemas quer e, sobretudo, da valorização do que de bom foi realizado.

Ou seja, importa estabelecer que o trabalho é da equipa, em que cada um tem a sua quota de responsabilidade e uma função específica para o resultado e que este deverá ser partilhado por todos.

3.º VETOR – CRIAÇÃO DE MECANISMOS INSTITUCIONAIS PARA AUSCULTAÇÃO DAS OPINIÕES DE TODOS OS INTERESSADOS NA CONCRETIZAÇÃO DO PODER JUDICIAL INDEPENDENTE E RESPONSÁVEL

Com uma periodicidade trimestral, providenciarei a realização de reuniões com representantes¹ dos agentes judiciários mais relevantes no funcionamento dos tribunais [magistrados judiciais, do ministério público, funcionários judiciais e advogados], de molde a que, de uma forma aberta e estruturada, se possa debater o funcionamento do tribunal, os seus pontos fortes e os carecedores de melhoria, criando-se desta maneira um espaço favorável à construção de soluções de melhoria e, bem assim, um espaço de diálogo sempre positivo em Organizações deste jaez.

Do mesmo modo procederei à elaboração e tratamento de questionários escritos², anónimos, de satisfação da forma como foram atendidos no tribunal quer presencial quer virtualmente, e do modo como o processo dos inquiridos está a decorrer.

Criarei condições para que, dentro da área da intervenção do Presidente, se proceda à recolha e tratamento de reclamações, sugestões/opiniões dos vários intervenientes processuais e agentes da justiça.

¹ A forma de designação destes representantes irá ser feita em consonância com as organizações de classe profissionais.

² A realização destes inquéritos é extremamente importante para conhecer a verdadeira opinião dos avaliados. Só que tal, nos nossos dias, deverá ser objeto de um trabalho profissional, especializado e, como tal, recomenda-se que esta tarefa seja cometida/encomendada a uma empresa especializada.

Procurarei, igualmente, dar resposta às questões ou dúvidas suscitadas pelos cidadãos com litígios no tribunal no prazo máximo de 30 dias.

Providenciarei a elaboração e tratamento de questionários bianuais sobre a satisfação interna dos agentes do tribunal, o ambiente de trabalho, chefias, volume de trabalho, dificuldades e recolha de propostas de melhorias a levar a cabo, desejavelmente.

Reportarei, sempre que necessário, as questões suscitadas e propostas ao CSTAF.

4.º VETOR – MELHORIA DA EFICIÊNCIA

Em Portugal, a prossecução da eficiência das organizações integradas no setor público tem raiz constitucional [art. 81.º al. c) da CRP] e deve ser vista como um imperativo inerente à gestão de dinheiros públicos e, no caso dos Tribunais Portugueses, uma componente essencial na criação de condições objetivas para a garantia de uma melhor justiça para os nossos concidadãos, atenta que seja, nomeadamente, a finitude dos recursos alocados a este importante setor da organização democrática do Estado Português.

Não obstante, a ponderação desta dimensão nos Tribunais Portugueses continua a ser muito incipiente e bastante desvalorizada face a outros aspectos, essenciais como o são o acesso à justiça, a transparência e a confiança de quantos a ela recorrem, sendo certo que a centralidade destes valores não pode ser vista como conflituante com as exigências de uma boa prática gestionária do sistema judiciário.

Se bem que os KPI's³ [*ratios/indicadores de desempenho*] de índole qualitativa a utilizar neste domínio estejam ainda longe de merecer uma razoável consensualização, já os de cariz quantitativo vêm, desde há já alguns anos, a ser utilizados quer em organizações de abrangência nacional, quer em relatórios dimanados de organizações internacionais, nomeadamente, europeias. A utilização de indicadores deste cariz é, a nosso ver, essencial, para a melhoria do funcionamento dos Tribunais já que, como ensina Robert Waller, “*What you cannot measure you cannot manage*” [*o que não se pode mensurar não se pode gerir*].

Nesta conformidade, proponho-me proceder a avaliação quantitativa da eficiência dos Tribunais para cuja Presidência seja designada, utilizando, para o efeito, os indicadores utilizados pelo European Judicial Systems – CEPEJ (Comissão Europeia para a Eficiência da Justiça) Evaluation Report, publicado anualmente pelo Conselho da Europa, por os mesmos serem dimanados por uma Entidade acima de qualquer suspeita em termos de credibilidade e fiabilidade e por permitirem uma avaliação plurianual e com outros Países da EU.

Com esta metodologia, asseguraria a comparação da *performance* do (s) TAF com o todo da realidade portuguesa, ao mesmo tempo que procederia ao *benchmarking* [*comparação*]

³ Abreviatura de *Key Performance Indicators*.

com o que se passa nos outros países da realidade político-económico-social em que estamos inseridos.

Os Indicadores de avaliação da eficiência que me proponho utilizar, com estreita colaboração dos respetivos juízes e restantes agentes das unidades orgânicas, serão os seguintes:

- i) CR = Taxa de Resolução Processual (*Clearance Rate*), com a qual pretendemos medir a *ratio* entre os processos findos num ano e os processos iniciados nesse mesmo ano.

$$CR = N.\text{o} \text{ de casos resolvidos no ano} / N.\text{o} \text{ de casos entrados} \times 100 \text{ (percentagem)}$$

- ii) DT = Tempo de decisão processual (*Disposition Time*), que representa o tempo teoricamente necessário para que um caso pendente seja resolvido.

$$DT = N.\text{o} \text{ de casos pendentes} / N.\text{o} \text{ de casos resolvidos durante um ano} \times 365$$

- iii) IC = N.^o de casos entrados (*Income cases*) / 100 habitantes, com o qual pretendemos expressar o n.^o de casos entrados durante um determinado período (v.g. *um ano*) por cada 100 habitantes.

- iv) RC = N.^o de casos resolvidos (*Resolved cases*) / 100 habitantes, com o qual pretendemos expressar o n.^o de casos resolvidos durante um determinado período (v.g.: *um ano*) por cada 100 habitantes.

- v) PC = N.^o de casos pendentes (*Pending cases*) / 100 habitantes, com o qual pretendemos expressar o n.^o de casos pendentes num determinado dia do ano (v.g.: *dia 1 de janeiro*).

O cálculo destes indicadores será efetuado para cada um dos tribunais que integram a área geográfica da competência do Presidente e, como atrás foi referido, feita a avaliação da sua variação ao longo dos anos e efetuada a sua comparação com os demais Tribunais Portugueses e os congéneres Europeus.

Adicionalmente introduzirei um indicador atinente ao “*grau de satisfação da decisão final*”, obtido quer com base na auscultação periódica à satisfação em geral das decisões do tribunal já atrás referida, quer através de outros fatores como sejam o facto de não ser interposto recurso, embora admissível.

Dado que só pessoas informadas podem ser motivadas, importa que esta informação seja presente a todos os agentes, *maxime* juízes, já que o seu envolvimento é condição *sine qua non* para a melhoria da qualidade do sistema e dos seus resultados.

De referir, ainda e a este propósito, que os tribunais administrativos e fiscais necessitam de um quadro de juízes estável, implicando a sua ampliação, sem o qual não pode haver a pretensão de resolver as pendências crónicas e avassaladoras.

Nem se diga que este aumento dos quadros dos tribunais redundaria, no futuro, em excesso de juízes, pois que há que contar sempre com as promoções e jubilações.

Não é com recurso a juízes auxiliares, dado o caráter de provisoriação do lugar, que se obtém o necessário estímulo e “empenhamento” na afetação a toda a dinâmica do tribunal e do processo, pois que estão alocados essencialmente à prolação de decisões nos processos.

Os tribunais precisam de quadro de juízes e funcionários em número suficiente e estável.

5.º VETOR – ESTABELECIMENTO DE MECANISMOS DE GESTÃO PROCESSUAL, TRANSPARENTES E EQUITATIVOS, E GARANTIA DE SUPERVISÃO

Com a participação ativa dos juízes, criar procedimentos-tipo e consensuais para agilizar o cumprimento dos atos ordenados pelo juiz nos processos. Implementar uma cultura de flexibilização e de compreensão relativamente aos constrangimentos dos vários intervenientes processuais, onde se incluem testemunhas, peritos e técnicos ou mandatários.

Sempre que se mostrar necessário, fazer um levantamento das causas da morosidade dos tempos de duração do processo, atendendo-se ao número de pendências, aos anos dos respetivos processos e ao contexto em que se verificam, para, juntamente com os juízes e/ou os funcionários judiciais, encontrar formas equilibradas, equitativas e transparentes deresolver tais constrangimentos.

Neste contexto, será da maior importância sinalizar as situações mais frequentes e usuais e, previamente, com os respetivos titulares dos processos, definir regras de atuação e resolução.

No âmbito dos denominados processos complexos, quer pela magnitude das matérias quer pelo número de intervenientes, quer pela diversidade das questões jurídico-processuais quer, ainda, pela dificuldade substantiva, procurarei realizar sessões em que se debatam tais problemas, buscando soluções que ajudem a resolver e a fixar jurisprudência do tribunal.

Nos processos em massa, eleger critérios para a sua resolução com eficácia, quer quanto ao tempo de duração quer quanto à sua decisão propriamente dita.

Sempre que o corpo de juízes do tribunal assim o entender, realizaremos reuniões para análise ou discussão de temas emergentes em determinado contexto temporal e local, relacionados com os processos pendentes ou prestes a entrar no tribunal.

No que respeita à direção do processo, as normas de atuação em geral aceites e que permitam acrescentar produtividade e eficácia devem ser prioritariamente modeladas com os juízes dos tribunais.

Neste contexto será, também oportuno, numa dinâmica de recursos disponíveis, de gestão de recursos humanos e com a anuência do Conselho Superior, abrir estágios, entre outros, aos licenciados em direito, informática, economia, gestão e contabilidade, quer no âmbito do contencioso tributário e administrativo, quer no quadro das assessorias, quer ainda na concretização das variadas tarefas que envolve o trabalho judicial – *nomeadamente, no âmbito da tecnologia da informação e tratamento de variados atos acessórios ou complementares ao procedimento jurídico-processual* – permitindo trazer eficiência quantitativa e qualitativa ao tribunal.

6.º VETOR – PRESTAÇÃO DE CONTAS PELOS RESULTADOS DA ATIVIDADE DESENVOLVIDA, COM A ELABORAÇÃO DE RELATÓRIOS PERIÓDICOS

Dificilmente se encontrará uma outra organização ou atividade a quem a sociedade exija mais, em termos de responsabilidade e ética, do que a que deve ser apanágio dos Tribunais. Acontece que desde há muito que, como muito bem refere o Juiz desembargador Carlos Manuel Ferreira da Silva no texto intitulado “Processo e Ética”, publicado na Revista da Ordem dos Advogados, em 1999, se ultrapassou a fase em que se “via o processo como um agregado de formas de carácter eticamente neutro” e em que “a ética diria apenas respeito ao direito de fundo a aplicar e não às próprias regras processuais”.

Atualmente, as preocupações éticas alargam-se à “generalidade dos temas em que hoje se centra a ciência processual, p. exemplo:

- o acesso à justiça;
- o combate à morosidade;
- a tutela dos interesses difusos e coletivos;
- o recrutamento e formação dos protagonistas processuais: juízes e advogados”,

relativamente aos quais é mister que sejam prestadas contas, não só aos agentes judiciários envolvidos, mas, também, a toda a Comunidade da área de influência do Tribunais Administrativos e Fiscais.

Este “prestar de contas”, para além de ter de estar presente nos reportes de informação aos órgãos que superintendem os tribunais, Conselhos Superiores, legalmente exigíveis, deverá, igualmente, estar plasmado nos Relatórios Periódicos, com uma periodicidade no mínimo anual, na qual a Presidência dos Tribunais Administrativos e Fiscais informará em geral a Comunidade local da forma como o cumprimento destas normas está a ser levado a cabo e, bem assim, os indicadores de desempenho delas decorrentes.

A avaliação da qualidade da justiça dos tribunais é um elemento fundamental para a vida democrática e para a prossecução da sua melhoria contínua.

4. CONCLUSÕES

As medidas de eficácia, eficiência e produtividade não podem ser apenas perspetivadas sob uma análise meramente numérica ou estatística pura devendo antes, constituir valores de referência das funções que terão de estar presentes na determinação da qualidade da justiça.

Este tipo de indicadores, para além de nos reportarem a avaliação da *performance* interna do Tribunal, têm de/devem ser analisados em correlação forte com os fatores exógenos da realidade sócio-económica onde o mesmo se encontra inserido, o que permitirá enquadrar os resultados obtidos de uma forma mais abrangente e mais adequada

No entanto, a avaliação do sistema de justiça e, bem assim, dos tribunais, não pode estar, apenas, reduzida a fatores de índole quantitativa, quer os mesmos respeitem à função de produção, a análises do tipo custo-benefício ou a *ratios* dos meios orçamentais alocados.

Assim, e adicionalmente, deverão ser introduzidos indicadores de qualidade e de gestão processual, que dimanem do sentimento dos cidadãos, dos profissionais e/ou das organizações que os representam, na avaliação das decisões e que, de algum modo, ajudem a contribuir para uma maior coerência, estabilidade e previsibilidade das decisões, fatores que, só por si, são indutores de confiança e suscetíveis de transmitir convencimento, certeza e segurança das relações.

Por conseguinte, na gestão do tribunal importa, também, atender à qualidade processual e substancial que marcará a eficácia da decisão e assim o prestígio e a confiança dos cidadãos na justiça, na sua globalidade, bem como o tempo das decisões e a maior ou menor utilidade que ela tem para os destinatários.

A produtividade dos juízes desligada dos contextos não pode constituir critério de medição.

Por isso se tem afirmado que a justiça precisa de tempo, não podendo a celeridade ser o motor da justiça, das decisões, sob pena de atropelos nos direitos dos cidadãos.

“A qualidade da justiça é um fator de construção da confiança, mas a confiança é também imprescindível à afirmação da qualidade e eficácia do sistema de justiça.

A eficácia do sistema supõe respostas de qualidade - processual, substancial e de razoabilidade dos tempos da decisão.”⁴

Sem prejuízo da sua independência, os juízes e o poder judicial, através do Presidente, devem manter uma excelente articulação com as instituições e autoridades públicas na gestão e administração dos tribunais, bem como os demais profissionais cujas tarefas se relacionem com eles.

⁴ Conselheiro António Henriques Gaspar, “TEMPO JUDICIÁRIO E A QUALIDADE DA DECISÃO. EFICIÊNCIA DO SISTEMA EFICÁCIA DA DECISÃO” in Revista Julgar n.º 05.

Cabe ao juiz Presidente pugnar pela confiança na Justiça, pelo respeito da independência do poder judicial e pelo prestígio dos tribunais junto da comunidade.

5. NOTAS FINAIS

Não me era possível – *nem era esse o objetivo!*... – incorporar nesta Breve Reflexão, de uma forma exaustiva, todas as iniciativas que me proponho levar a cabo caso me venha a ser cometida a Presidência do (s) TAF, nem tão pouco arrolar os planos de contingência a serem utilizados em caso de dificuldades e/ou de incumprimento das metas/dos objetivos pretendidos.

Pretendo, antes e tão-somente, elaborar um documento do qual constem as *guidelines* que permitam/facilitem a consecução do desiderato que me norteará na prossecução da minha AMBIÇÃO de prestigiar os TAF e a administração da Justiça que nele (s) tenha lugar.

Tenho, no entanto, a plena convicção de que a assunção desta AMBIÇÃO só será possível com o envolvimento e o empenho profundo de todos quantos interagem na consecução das decisões judiciais.

E é porque estou convicta de que sou capaz de abarcar o desafio a que me proponho que apresento esta minha candidatura a Presidente dos TAF, que ora formalizo.

Referências Bibliográficas

Leituras preferenciais*

JUIZ PRESIDENTE, COLEÇÃO, DIREÇÃO DE COMARCAS, CEJ, JANEIRO, 2019

GESTÃO DOS TRIBUNAIS E GESTÃO PROCESSUAL, CEJ, MARÇO DE 2015

O JUIZ PRESIDENTE E A GESTÃO PROCESSUAL, CEJ, NOVEMBRO DE 2014

ÉTICA E DEONTOLOGIA JUDICIÁRIA, COLETÂNEA DE TEXTOS, CEJ, TOMO II

O PODER JUDICIAL NUMA DEMOCRACIA DESCONTENTE – IMPASSES, DESAFIOS E MODERNIZAÇÃO DA JUSTIÇA, REVISTA JULGAR, 8.º CONGRESSO DOS JUÍZES PORTUGUESES;

PODER JUDICIAL NA VIRAGEM DO SÉCULO VOLUME I E II, V CONGRESSO DOS JUÍZES PORTUGUESES

PODER JUDICIAL NA TRANSIÇÃO, LABORINHO LÚCIO, CEJ 1989/90;

A TEIA, A. LABORINHO LÚCIO, CEJ;

CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA DE PORTUGAL,

“A INDEPENDÊNCIA DO PODER JUDICIAL, RELACIONAMENTO COM OUTROS PODERES DO ESTADO E RECRUTAMENTO DE JUÍZES”, 1999.

REVISTA JULGAR, N.º 30:

A REFORMA DO ESTATUTO DO JUIZ, DIMENSÕES ESSENCIAIS;

O ESTATUTO DO JUIZ E A EUROPA: A NECESSIDADE DE REGRAS MÍNIMAS COMUNS,

JUSTIÇA E OPINIÃO PÚBLICA, ASJP, “**JUSTIÇA COMO VALOR DE CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO.**

REVISTA JULGAR, N.ºS 2 E 5:

FUNÇÃO JURISDICIONAL E SISTEMA JUDICIAL,

OS PODERES DO JUIZ-PRESIDENTE, O FUTURO FACE AO LIMITE CONSTITUCIONAL DO JUIZ NATURAL

A QUALIDADE DA DECISÃO JUDICIAL

O TEMPO JUDICIÁRIO E A QUALIDADE DA DECISÃO, EFICIÊNCIA DO SISTEMA E EFICÁCIA DA DECISÃO.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA, ANOTADA DE J. J. CANOTILHO E VITAL MOREIRA, VOL. I, COIMBRA EDITORA.

EUROPEAN JUDICIAL SYSTEMS – CEPEJ EVALUATION REPORT, PART 1 E 2, DO CONSELHO DA EUROPA

CONTRIBUTO PARA A AVALIAÇÃO DOS TRIBUNAIS, DE RAQUEL PRATA PINHEIRO DA CUNHA, ISCTE-BUSINESS SCHOOL. INSTITUTO UNIVERSITÁRIO DE LISBOA, 2015

***LEITURAS QUE FORAM ELEGÍVEIS COMO ESSENCIAIS PARA O TRABALHO.**

8. O juiz presidente, a gestão do tribunal e a confiança dos cidadãos. A importância decisiva de uma "helicopter view"

Cristina Paula Travassos de Almeida de Jesus Bento Duarte



DIREÇÃO DE COMARCAS

C E N T R O
D E ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

8. O JUIZ PRESIDENTE, A GESTÃO DO TRIBUNAL E A CONFIANÇA DOS CIDADÃOS. A IMPORTÂNCIA DECISIVA DE UMA “HELICOPTER VIEW”

Cristina Paula Travassos de Almeida de Jesus Bento Duarte*

INTRODUÇÃO
NOTAS FINAIS
BIBLIOGRAFIA
ANEXO 1

ABREVIATURAS, ACRÓNIMOS E SIGLAS

CEJ	Centro de Estudos Judiciários
CEPEJ	Comissão Europeia para a Eficiência da Justiça, do Conselho da Europa
CFEEFPPTMMPC	Curso de Formação Específica para o Exercício das funções de Juiz Presidente de Tribunal de Comarca, Juiz Presidente em Tribunal Administrativo de Círculo, Magistrado do Ministério Público Coordenador e Administrador Judiciário
Cit.	Citada(o)
Conf.	Conferência
CPA	Código do Procedimento Administrativo
CPC	Código de Processo Civil
CPTA	Código de Processo nos Tribunais Administrativos
CRP	Constituição da República Portuguesa
CSM	Conselho Superior da Magistratura
CSTAF	Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais
ETAF	Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais
LOSJ	Lei da Organização do Sistema Judiciário

* Juíza Desembargadora.

INTRODUÇÃO

No presente trabalho, elaborado no âmbito do CFEEFPTMMPC, propomo-nos apresentar sinteticamente e de forma pragmática, a importância que tem, e o desafio que é, o desempenho das funções do presidente em tribunal administrativo de círculo, no contexto do atual modelo de gestão dos mesmos.

Não olvidaremos as fontes normativas das competências do juiz presidente, mas, e sobretudo, daremos destaque às inúmeras implicações que se nos afiguram ter as competências do juiz presidente. Implicações na atividade do tribunal, enquanto organização; no poder do juiz do processo enquanto titular da função jurisdicional; e, finalmente¹ na confiança dos cidadãos, como principais destinatários da organização “tribunal”, cujo fim último é a resolução de litígios administrativo/tributários, decorrente da tutela jurisdiconal efetiva que àqueles é reconhecida constitucionalmente.

I. Com cerca de uma década de avanço sobre a Lei 62/2013, de 26 de Agosto (LOSJ), o novo ETAF², de 2002, criava a figura do presidente dos tribunais administrativos de círculo e dos tribunais tributários, com mais de três juízes, e fixava as respetivas competências nos artigos 43º e 48º, respetivamente.

Os artigos 43º e 48º, ambos do ETAF, sob a epígrafe “Presidente do Tribunal” determinavam que o juiz presidente era nomeado pelo CSTAF, de entre juízes com a categoria de conselheiro ou de desembargador, elencando quais as suas competências.

Pelo Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 02/10 os artigos 43º e 48º do ETAF³, foram alterados, e de acordo com a nova redacção do artigo 43º, o presidente do tribunal passava a ser nomeado de entre os juízes que exercessem funções efetivas como juízes desembargadores e possuíssem classificação não inferior a Bom com distinção, ou, exercessem funções efetivas como juízes de Direito e possuíssem 10 anos de serviço efetivo nos tribunais administrativos de círculo e tributários com a classificação não inferior a Bom com distinção.

Por outro lado, a nomeação para o exercício das funções de presidente em tribunais administrativos de círculo com mais de três juízes passava a pressupor a habilitação prévia com curso de formação próprio, onde se incluíam várias áreas de competências, ali definidas.

Com a nova redacção do artigo 43º-A, pelo Decreto-Lei de 2015 vindo de aludir, as competências do juiz presidente, foram densificadas, aproximando-se assim, as competências dos presidentes do tribunal administrativo de círculo e do tribunal tributário das competências fixadas para o juiz presidente do tribunal de comarca pela LOSJ, nomeadamente no seu artigo

¹ *Last but not Least*

² Aprovado pela Lei 13/2002, de 19 de fevereiro, alterado pela Lei n.º 4-A/2003, de 19/02 e pela Lei 107-D/2003, de 31 de dezembro, antes mesmo da sua entrada em vigor, a 1 de janeiro de 2004.

³ O nº 1 do artigo 48º passou a estabelecer que.” É aplicável, quanto à nomeação e competências dos presidentes dos tribunais tributários, o disposto no presente Estatuto para os presidentes dos tribunais administrativos de círculo.”

94º.

Pela Lei 114/2019, de 12 de Setembro,o ETAF foi de novo alterado, nesta matéria. Com alterações efetuadas ao artigo 43º-A, as competências do presidente do tribunal administrativo de circulo foram “reforçadas”, o que se traduz no acolhimento total das competências plasmadas ou subtendidas nos artigos ínsitos na LOSJ para o presidente do tribunal de comarca, que lhe são aplicáveis⁴. E foram reforçadas, nomeadamente, pela existência de um Conselho de Gestão, integrado pelo juiz presidente, que preside, o magistrado do Ministério Público coordenador e o administrador judiciário, e cujas competências se encontram vertidas no artigo 108º da LOSJ. E ainda, por um Conselho Consultivo, cuja composição, funcionamento e competências se encontram nos artigos 109º e 110º da LOSJ, a que também preside o presidente do tribunal.

Esta mesma lei, leia-se 114/2019, veio determinar, ainda, a institucionalização de zonas geográficas, no âmbito das quais os tribunais administrativos de círculo e os tribunais tributários funcionam em modelo agrupado, para efeitos de gestão e presidência.

Pela Portaria nº 366/2019, de 10 de Outubro, o seu número foi fixado em quatro.⁵

Estabilizadas as competências ou poderes do juiz presidente do tribunal administrativo de circulo verificamos que as mesmas se agrupam em cinco grandes grupos.

No primeiro, temos um conjunto de competências de “representação e direção”. As de representação, relativas ao relacionamento institucional com terceiros, sendo eles outros tribunais, ou outras instituições exteriores ao sistema judicial. As de direção que se traduzem em prover, promover e dirigir o funcionamento dos tribunais integrados na respetiva zona geográfica. – nº 2 do artigo 43º-A do ETAF.

Um segundo grande grupo, designado “competências funcionais”, são as constantes do nº 3 do artigo 43-A do ETAF. Delas constam, entre outras, o dar posse aos juízes e ao administrador judiciário; elaborar os mapas de férias e turnos de férias, etc.

Uma leitura comparativa com o mesmo tipo de competências plasmadas no nº 3 do artigo 94º da LOSJ, para o presidente do tribunal de comarca, alerta-nos para o facto de não estar previsto no regime legal previsto no ETAF a competência da alínea e) do artigo 94º da LOSJ, ou seja, assegurar a frequência quilibrada de acções de formação pelos juízes com respeito pelas necessidades de serviço e em articulação com o CSM. Na jurisdição administrativa e fiscal, essa competência pertence ao CSTAF.

O terceiro conjunto de competências são as referentes à “gestão processual”, encontrando-se estas enunciadas no nº 4 do artigo 43-A. Pretende-se com elas a implementação de uma

⁴ O nº 6 do artigo 43º-A do ETAF, passou a ter a seguinte redação: “O Presidente exerce ainda as 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”.

⁵ A Portaria nº 366/2019, de 10 de outubro, fixou em 4, as zonas geográficas a que se referem os nºs 4 e 5 do artigo 39 e o nº3 do artigo 45º do ETAF: Zona Centro, Zona de Lisboa e Ilhas, Zona Norte e Zona Sul.

eficácia e eficiência na gestão dos processos pendentes, com vista a almejar uma taxa de resolução positiva⁶, e o cumprimento de um prazo razoável na prolação da decisão a que se refere o nº 4 do artigo 20º da CRP.

Note-se que, nesta matéria, pelo CSTAF, até hoje, não foram fixados indicadores do volume processual adequado, a que se refere alínea a) do nº 4 do artigo 43º-A do ETAF. Apenas foram aprovadas deliberações a estabelecer prioridades de processos, (para além dos prioritários, por lei), como os processos mais antigos, os processos cujo valor era superior a um milhão de euros, e os processos em que seja pretendida uma indemnização por atraso na realização da justiça.

Por sua vez, no quarto grupo, encontramos as competências “administrativas”, plasmadas no nº 5 do artigo 43º-A do ETAF, de que destacaríamos a elaboração de planos anuais e plurianuais de atividades, e sobretudo a elaboração de um projeto de orçamento, ouvidos o magistrado do Ministério Público coordenador e o administrador. Norma inovadora, da Lei 114/2019, de 12 de Setembro, em comparação com o regime legal da LOSJ, que prevê que o projeto de orçamento dependerá da aprovação do Conselho de Gestão – alínea b) do nº 2 do artigo 108º.

O ETAF, prevê ainda que as competências administrativas do presidente do tribunal possam ser delegadas no administrador do tribunal, de acordo no o nº 7 do artigo 43º-A.

Finalmente, o ultimo conjunto de competências, são as que subsidiariamente estão fixadas para os presidentes dos tribunais de comarca, bem como, aquelas competências que lhe forem delegadas pelo CSTAF – cf.nº 6 do artigo 43º-A do ETAF.

Destacaríamos dentro das competências por aplicação subsidiária, as do artigos, 89º, 108º, 109º, da LOSJ e as constantes nos artigos 24º e 32º do Regime aplicável à organização e funcionamento dos tribunais judiciais, que regulamentou a LOSJ, ínsita no decreto-lei 49/2014, de 27 de Março.

Das decisões do presidente do tribunal haverá recurso necessário para o CSTAF – cf. artigo 43º-A, nº 8 do ETAF⁷

Saliente-se, ainda que a finalidade/alcance do modelo de presidências dos tribunais administrativos de circulo, vertidas no ETAF atual, se identifica com o regulado na LOSJ, ou seja, alcançar uma gestão por objetivos, tendo por finalidade potenciar uma maior agilização na distribuição e tramitação processual, bem como uma facilitação na afetação e na mobilidade dos recursos humanos.

Acresce também que o modelo de gestão do tribunal assente na figura do juiz presidente, se traduz numa gestão de proximidade, tornando-se o presidente do tribunal o elo de ligação com o CSTAF, na abordagem por nós efetuada.

⁶ Permitindo uma redução na elevada pendência de processos.

⁷ Aplicando-se-lhe o regime legal dos recursos especiais, ínsito no artigo 199º do CPA.

No seu relacionamento institucional com o CSTAF, salientaríamos as competências da alínea d), e) e g) do nº 2 do artigo 43º-A do ETAF, no âmbito dos seus poderes de direcção; os da alínea b), in fine, do nº 3, no âmbito das suas competências funcionais; os da alínea c), e), f) e h), no âmbito das suas competências de gestão.

O presidente do tribunal será, ainda, o elo de ligação entre o Tribunal e outras “organizações”, dentro ou fora do sistema judiciário, como também com a Comunidade, em si.

II. A gestão do Tribunal⁸, caracterizando-se este por uma estrutura e estatuto constitucionalmente reconhecidos, de administrar a justiça em nome do povo – artigo 202º da CRP, é entendida, hoje, como lapidarmente nos sintetiza Nuno Coelho^{9/10}, “(...) *No domínio dos tribunais a gestão (court management) compreende o alcance global das tarefas organizacionais e das atividades configuradas para desenvolver a quantidade e a qualidade na provisão dos serviços judiciarios.*” E continua, “(...) *Num sentido genérico a gestão processual (case management e caseflow management) pode ser vista – ou deve ser vista – como uma parcela (parte integrante) da gestão dos tribunais (court management) (...).*” Ou seja, hoje, quando falamos de gestão (court management), mesmo da processual (case management) enquanto parte de uma gestão mais abrangente, a “court management”, não estamos a falar do processo, nem das regras e princípios processuais ou dos mecanismos processuais de aplicação jurisdicional, e que servem para regular o exercício da função jurisdicional nos vários atos praticados no processo em causa, mas sim de técnicas, cuja génese se encontra em outros quadrantes do saber, nomeadamente na área da gestão de organizações privadas.

Será assim de entender que a gestão “court management” se concentra no controlo da atividade e dos comportamentos nas organizações, no caso, o “Tribunal”.

Como sintetizou José Igrejas Matos^{11/12}, “(...) *a gestão do tribunal já não vive tanto da sua conformidade com a lei, não se preocupa apenas com a qualidade das motivação das sentenças ou com a riqueza do debate contraditório; mal ou bem, cada vez mais os tribunais validam-se a partir da qualidade de desempenho daqueles que neles trabalham. Percebendo, depois, que a gestão dos tribunais é feita a partir de instrumentos como os que resultam do controlo de qualidade, da produtividade, da contingência, dos indicadores estatísticos, do controlo e potenciação gerados pela informática, da implementação de boas práticas (“benchmarking”) num contexto de progressiva industrialização da Justiça(...).*

A ser assim, como efetivamente é, pois tal se retira das competências legais atribuídas ao juiz presidente, nomeadamente do tribunal administrativo de círculo, haverá que indagar por quais

⁸ E intencionalmente nos referimos à gestão “do Tribunal” e não meramente à gestão processual, como se perceberá da exposição.

⁹ Juiz Desembargador.

¹⁰ In “Gestão dos Tribunais e Gestão Processual”, Lisboa, CEJ, março de 2015, disponível na internet em: http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/outros/Gestao_Tribunais_Gestao_Processual.pdf

¹¹ Juiz desembargador, presidente da Associação Europeia de juízes, e vice-presidente da União Internacional de Juízes.

¹² In “Modelos e Lideranças nos Tribunais”, abril de 2012, disponível na internet em:

https://www.csm.org.pt/ficheiros/eventos/encontroscsm/08eacsm/8encontrocsdm_igrejamatos.pdf

princípios e orientações deverá esta gestão (court management) se nortear, de modo a alcançar a eficiência da organização que sustém a administração da justiça.

Sublinharíamos, aqui, alguns. Desde logo, o princípio da gestão racionalizada de recursos, que se traduz numa gestão por objetivos; o princípio da organização, cuja transposição se refletirá, por exemplo, na implementação de métodos de trabalho, ou de controlo do tempo processual; o princípio da colaboração, que passará pelo acompanhamento da atividade do tribunal; o princípio da qualidade, que se traduz na simplificação e agilização processual; o princípio da transparência, determinante na informação aos cidadãos e no acompanhamento dos processos; e por último o princípio da “prestaçāo de contas”, ou “**accountability**” que presidirá a avaliação do serviço efetuado, na óptica da gestão da organização.

Afigura-se-nos, ainda, ser importante não ignorar as Resoluções do Conselho da Europa¹³ sobre esta matéria, bem como a atividade da CEPEJ, no que tange à eficiência dos sistemas judiciais, a sua qualidade e a sua independência.

Como se verteu na Introdução da Comunicação da Comissão¹⁴ sobre o Painel de Avaliação da Justiça¹⁵ na UE de 2019: “*A independência, a qualidade e a eficiência, enquanto elementos essenciais de sistemas judiciais eficazes, são cruciais para defender o Estado de direito e os valores em que assenta a UE. A existência de sistemas judiciais eficazes é essencial para a aplicação da legislação da UE. Os tribunais nacionais atuam como tribunais da UE quando aplicam o direito da UE. É aos tribunais nacionais que cabe em primeiro lugar velar pela aplicação efetiva dos direitos e obrigações previstos na legislação da UE(4). Como referido pelo Tribunal de Justiça da União Europeia, a própria existência de uma fiscalização jurisdicional efetiva por tribunais independentes constitui a essência do Estado de direito(5).*”(grifado nosso)

Mas, se de gestão falamos, com as características aludidas, necessário se torna a existência de um planeamento, de uma definição de objetivos. Outras medidas, não menos importante, serão a elaboração de um orçamento, a gestão dos recursos humanos, dos recursos materiais, e da comunicação do tribunal, quer interna quer externa.

Deixámos para o fim “a case management”, ou seja, a gestão processual, também parte, como

¹³ resolução nº 1/1996: prevenção e redução da sobrecarga de trabalho nos tribunais
recomendação nº R (81): simplificação das formas processuais, decisões rápidas e procedimentos especiais.

recomendação nº R (84): nove princípios para melhorar o funcionamento da justiça.

recomendação nº R (94): garantia da independência dos juízes.

recomendação (2001) 2: custo eficácia nos sistemas de justiça e sistemas de informação.

recomendação (2001) 3: uso das tecnologias nos tribunais, entre outras.

¹⁴ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Banco Central Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões - Painel de Avaliação da Justiça na UE de 2019, disponível na internet em:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:52019DC0198>

¹⁵ O Painel de Avaliação da Justiça na UE constitui um instrumento de informação comparativo de caráter anual, destinado a ajudar a UE e os Estados-Membros a tornarem os sistemas judiciais nacionais mais eficazes, apresentando dados objetivos, fiáveis e comparáveis sobre uma série de indicadores pertinentes para a avaliação da qualidade, da independência e da eficiência dos sistemas judiciais em todos os Estados-Membros – cf. Comunicação da Comissão cit.

8. O Juiz Presidente, a gestão do tribunal e a confiança dos cidadãos. A importância decisiva de uma “HELICOPTER VIEW”

acima referimos da gestão global “court management” do Tribunal, enquanto organização.

A gestão processual como princípio consta do CPC, no seu artigo 6º para a jurisdição comum, e no artigo 7º-A do CPTA, para a jurisdição administrativa e fiscal, onde se lê, neste último artigo:

” 1 – Cumpre ao juiz, sem prejuízo do ónus de impulso especialmente imposto pela lei às partes, dirigir ativamente o processo e providenciar pelo seu andamento célere, promovendo oficiosamente as diligências necessárias ao normal prosseguimento da ação, recusando o que for impertinente ou meramente dilatório e, ouvidas as partes, adotando mecanismos de simplificação e agilização processual que garantam a justa composição do litígio em prazo razoável.

2 – O juiz providencia oficiosamente pelo suprimento da falta de pressupostos processuais suscetíveis de sanação, determinando a realização dos atos necessários à regularização da instância ou, quando a sanação dependa de ato que deva ser praticado pelas partes, convidando-as a praticá-lo.

3 – Das decisões referidas no nº 1 não é admissível recurso, salvo se contenderem com os princípios da igualdade ou do contraditório, com a aquisição processual de factos ou com a admissibilidade de meios probatórios.”

Na perspetiva de gestão de que nos ocupamos, os conceitos relativos à gestão processual¹⁶, como sejam, o planeamento e calendarização das audiências, diligências, etc; a monotorização dos processos de modo a obviar a sua morosidade, a gestão dos fluxos processuais, a agilização, a simplificação processual, os prazos, a comunicação, terão, obviamente, de ser adaptados em função das competências que, nesse âmbito, o juiz presidente tem sobre tal matéria.

III. Chegados aqui, intui-se das implicações que o novo modelo de gestão judicial, tem ao nível do funcionamento do Tribunal, onde se cruzam *“quatro realidades profissionais que se interligam: juízes, procuradores, funcionários e advogados, cada um com a sua cultura própria, as suas estratégias instrumentais, com a sua estrutura, e estatutos próprio, e que se têm de se entender”*¹⁷.

O cerne da gestão do tribunal encontra-se na figura do juiz presidente, pelas suas competências, como vimos. Não nos esqueçamos, todavia, que várias destas competências implicam a audição do magistrado do Ministério Público coordenador e do administrador judiciário, como sejam as competências administrativas elencadas nas alíneas a), c), d) do nº 5) do artigo 43º-A do ETAF e que outras se traduzem em proposições ao Conselho, como sejam as vertidas nas alíneas g) do nº 2, b), do nº 3, c) in fine, e) e f) do nº 4 do artigo 43º.A do ETAF.

¹⁶ “agora configurada como um conjunto prático de regras e procedimentos que consolidam um “sistema de gestão” de processos que permite tornar rápido e eficiente no trabalho dos tribunais” – in Manual de Gestão Judicial, José Igrejas Matos, José Mouraz Lopes, Luis Azevedo Mendes e Nuno Coelho, Almedina, pág. 233.

¹⁷ Mouraz Lopes, conf. cit.

Mas a escolha legal de um juiz, como topo da gestão do tribunal, é nossa convicção, que decorre das características singulares da organização a gerir, o Tribunal. Não olvidemos que nos termos do n.º 2 do Art.º 202.º da CRP e, entre as finalidades da administração da justiça, se encontra a de assegurar a defesa dos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos. Ora, a decisão judicial, e a necessidade de essa decisão ser dada em prazo razoável, impõe que seja de entre os juízes, enquanto titulares do órgão de soberania, que seja escolhido o topo do modelo gestionário de tal órgão.

Nas palavras de Mouraz Lopes^{18/19} “*o juiz tem um papel central em termos legislativos, epistemológicos, normativos, dado que tudo gira em função da decisão judicial*”.

Acrescentaríamos nós, por outro lado, que o juiz presidente, terá assim sempre ferramentas para que a gestão do tribunal não seja exclusivamente uma gestão por estatísticas, porquanto pressuposto e princípio fundamental inerente às competências do juiz presidente é cuidar com extrema atenção pela independência dos tribunais e pelos princípios que a garantem.

E ser o cerne da gestão do tribunal não se traduz num poder autocrático do juiz presidente no exercício da sua função. Muito pelo contrário. Exigirá sim uma interação entre os operadores judiciários, que requererá a cooperação e o reconhecimento mútuo das competências de cada um²⁰. Daí que seja fundamental, para o exercício da gestão do tribunal pelo juiz presidente, um conjunto de qualidades, não só técnicas, como interpessoais, e conceptuais o que implicará uma capacidade de conhecer e compreender o tribunal como um todo. A chamada “helicopter view”²¹. O planeamento indispensável à gestão do tribunal dependerá de tal capacidade. A ultrapassagem de potenciais conflitos, dependerá, também, e sobretudo, dessa visão global, abrangente, diremos, tridimensional de cada tribunal da respetiva zona geográfica, principalmente dos seus operadores.

É certo que terá de se distanciar e usar ferramentas, em muitas situações, novas e estranhas ao funcionamento do tribunal enquanto poder jurisdicional, mas só a concatenação de todos os vetores expostos poderá levar “a bom porto” a gestão da organização “tribunal”.

Acresce que essa “helicopter view” é particularmente decisiva na implicação que este modelo de gestão poderá ter no exercício de funções dos juízes do tribunal.

Como por demais sabido, decorre da CRP, do seu artigo 203º que os tribunais são os órgãos de soberania com competência para administrar a justiça em nome do povo, e devem ser independentes e apenas sujeitos à lei. Tal princípio basilar decorre, ainda, do artigo 10º da Declaração Universal dos Direitos do Homem, do artigo 6º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem e, também, do artigo 47º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. E independência, significa, como definido de forma lapidar por Luís Fábrica^{22/23} que “(...) *todos os*

¹⁸ Juiz Conselheiro

¹⁹ In conf. proferida no CEJ em maio de 2017, com o título “Gestão e Administração do Tribunal – desafios, riscos, “sarilhos...e como lidar com eles”.

²⁰ Relembre-se, por exemplo, a nova ferramenta corporizada no conselho de gestão.

²¹ A expressão não é nossa. Apropriámo-nos da expressão utilizada pelo Juiz Conselheiro José Mouraz Lopes, ao se referir à monitorização do sistema de gestão do tribunal, na conf. cit.

²² Vogal do CSTAF, Professor de Direito da Universidade Católica Portuguesa.

tribunais, cada tribunal, enquanto órgão de soberania depende apenas da lei e não de qualquer outra autoridade de instância ou de poder, e manifesta-se, em primeira linha, em face dos restantes poderes do Estado e de outros poderes públicos, o que inclui a independência em face de outros tribunais, sem prejuízo das regras sobre recursos(...) e ainda em face dos poderes fácticos(...).

Ora, a independência do tribunal, como órgão de soberania, reforça as garantias de independência dos juízes enquanto titulares desse órgão. Como também ensina o Ilustre Professor, que acabámos de citar, “*a independência dos tribunais não existe sem independência dos juízes e sem a independência dos juízes não existe independência dos tribunais*”²⁴.

A independência do tribunal e dos juízes é, assim, o “múnus”, a essência do ato de julgar.

Façamos aqui, um breve parêntesis para relembrar que o CSTAF, na jurisdição administrativa e fiscal²⁵ é, também ele, garante dessa independência, dada a atribuição que lhe é feita pela CRP, de poderes exclusivos para a nomeação, a colocação, a transferência, e a promoção dos juízes, assim como para o exercício da acção disciplinar sobre aqueles.

Continuando,
o desafio que se nos afigura assaz primordial, complexo e delicado para o juiz presidente do tribunal administrativo e fiscal, será equilibrar o modelo atual de gestão do tribunal, com a independência que subjaz a esse mesmo tribunal, e aos juízes do mesmo.

É que como se retira de todo o exposto supra, a gestão do tribunal está imbuída de uma dinâmica economicista, de resultados que se refletem nas competências do presidente do tribunal. A gestão do tribunal, como acima salientámos, reproduzindo as palavras do Ilustre Desembargador Igrejas de Matos, já não vive tanto da sua conformidade com a lei, não se preocupa apenas com a qualidade da motivação das sentenças, e no privilégio do contraditório, mas sim na eficiência e produtividade.

É certo que neste modo de gestão, no que às competências do juiz presidente concerne, a redução das pendências, a capacidade de prevenir e resolver problemas precocemente, serão pontos positivos do modelo. Não se olvida que a resolução de conflitos pelos tribunais administrativos e fiscais, é, como se sabe, premente, em face dos números disponíveis do Relatório Anual do CSTAF²⁶ de que se junta um excerto, como Anexo 1. Da análise dos números aí vertidos conclui-se que a taxa de congestão processual que estabelece a razão entre o número de processos pendentes do período em análise (2018) e o número de processos findos nesse período se cifrou em 284,41% no contencioso tributário e em 229,84% no contencioso administrativo dos tribunais de 1ª instância.

²³ In “O CSTAF, o Juiz Presidente e a Independência dos Juízes”, conf. CEJ, no âmbito do presente CFEEFPTMMPC 2020

²⁴ idem

²⁵ o CSM na jurisdição comum.

²⁶ Apoiamo-nos no Relatório anual de 2018, por ser este o mais recente que se encontra disponível na página da internet do CSTAF.

Por sua vez a independência dos juízes funda-se, para além da sua inamovibilidade e irresponsabilidade²⁷, no respeito pelo princípio do juiz natural²⁸, que se traduz, de modo singelo, em o juiz da causa ser encontrado por aplicação de regras prévias, abstratas e objetivas, impedindo assim a indicação de um determinado juiz ad hoc para determinado processo.

Ora, contemplada no poder de gestão do juiz presidente está, por exemplo, a possibilidade de este propor ao CSTAF a reafetação de juízes, [alínea f) do nº do artigo 43º-A do ETAF], em face da distribuição racional e eficiente do serviço. O exercício de funções em mais do que um Tribunal (acumulação)[alínea f] do nº 4 do artigo 94º da LOSJ].

Afigura-se-nos que para a resolução das tensões provocadas pelas limitações que a independência dos juízes impõe à gestão do tribunal, enquanto organização, a pré-determinação das regras devem presidir à concretização das medidas de gestão. Para isso importa reter, por exemplo, as regras ínsitas no nº 6 do artigo 94º, da LOSJ, onde se lê:”6-A *reafetação de juízes ou a afetação de processos têm como finalidade responder a necessidades de serviço, pontuais e transitórias, e devem ser fundadas em critérios gerais, definidos pelo Conselho Superior da Magistratura, respeitando sempre princípios de proporcionalidade, equilíbrio de serviço e aleatoriedade na distribuição, não podendo implicar prejuízo pessoal sério para a vida pessoal ou familiar do juiz.*” [sublinhado nosso].

Retenha-se ainda, quanto ao limite imposto pela independência dos juízes, enquanto titulares de um órgão de soberania que aplica a justiça em nome do povo que não existe entre os juízes e o juiz presidente qualquer subordinação hierárquica, como já referido. Uma coisa será a avaliação do desempenho do tribunal, enquanto organização, outra será a avaliação do desempenho do juiz, competência exclusiva do CSTAF. Não é possível ao presidente do tribunal impor limites, influenciar ou condicionar a decisão do juiz do processo em concreto quer quanto ao mérito da questão, quer quanto à opção pela forma processual entendida como mais adequada pelo juiz.

Mas o que vimos de dizer não implica que a independência dos juízes não seja compatível com a gestão do Tribunal, nem mesmo que seja incompatível com o trabalho em equipa, e mesmo com a prestação de contas. Enquanto titular de um órgão de soberania, o juiz não deixa de integrar uma organização, o tribunal, e deverá de saber conviver com essa mesma organização e com os seus elementos.

Mas também aqui, a “helicopter view” de que o juiz presidente terá de se munir para aplicar as medidas de gestão, será determinante, de modo a promover o contraditório, a audição antes da tomada de decisões, e que estas sejam claras e entendidas por todos.

Será, assim, de expressar a nossa convicção de que gestão do juiz presidente do tribunal administrativo de círculo, se dotado de uma “helicopter view” não se irá revelar numa gestão baseada maioritariamente na força de técnicas estatísticas, numéricas e informáticas. Essa

²⁷ Cf. artigo 216º da CRP.

²⁸ Que tem a ver com a independência dos tribunais do poder político – vejam-se neste sentido os Acórdãos 393/89 e 614/2003 do Tribunal Constitucional

convicção resulta de que o juiz presidente do tribunal, tem de ser uma figura aglutinadora de todos os elementos diferenciadores que operam na organização a gerir, o tribunal. O que pressupõe uma interligação e cooperação entre todos, orientada por um grupo de normas e princípios, determinantes a essa mesma gestão. E será assim, porquanto a sua “helicopter view”, lhe permitirá um planeamento, uma definição de objetivos, o que fazer e como fazer, permitindo-lhe a anuência de toda a estrutura do tribunal.

IV. Por último, a visão abrangente e constante dos tribunais da respetiva zona geográfica, afigura-se-nos um imperativo do presidente do tribunal administrativo de círculo, com implicações na confiança dos cidadãos na justiça.

E a confiança nos tribunais, numa sociedade como a atual, onde existe um sentimento generalizado de anti-autoridade, será ainda mais pungente.

Passará sem dúvida, desde logo, pela coesão e confiança interna entre os diversos operadores judiciários, sem prejuízo das competências legais de cada um, tendo o presidente do tribunal um papel integrador, promovendo o encontro e não o desencontro.

Por outro lado, não podemos esquecer que vivemos na “sociedade da informação”. Nela, ter informação é ter poder. Ora, a confiança no tribunal também se conquista pela transparência e objetividade na linguagem usada.

O presidente do tribunal é o interlocutor por excelência de modo a harmonizar o âmbito processual e informativo dos eventuais “casos” processuais, de modo a obstar a um espectáculo da justiça, cada vez mais desejável pelos inúmeros “comentadores judiciários” dessa sociedade de informação.

A confiança externa obtém-se ainda pela “accountability”, ou seja, pela prestação de contas da atividade dos tribunais, expressa no relatório anual publicado pelo CSTAF.

E finalmente, e não menos importante, a sedimentação da confiança dos cidadãos dependerá da proximidade do tribunal àqueles. Tarefa que requer, para além do mais, a atenção a detalhes, que, apesar de qualificados como menores, farão a diferença. Como sejam: um atendimento afável e profissional ao balcão e no atendimento telefónico; a clareza e transparência na prestação de informações; a gestão do tempo de espera das testemunhas, que por vezes desesperam horas no tribunal, acabando por não ser inquiridas; o acesso às instalações do tribunal pelas pessoas com deficiência; a urbanidade no tratamento de quem recorre ao tribunal, sejam eles partes, testemunhas, peritos, etc.

E tantos outros pormenores que só podem ser efetivamente tratados e burilados se o presidente do tribunal tiver uma visão abrangente, tridimensional de toda a realidade da organização a que preside.

Por se nos afigurar particularmente expressiva, neste ponto tão importante como é a

confiança dos cidadãos no tribunal, terminamos com as palavras de Piero Calamandrei²⁹/³⁰: “tão elevada é, na nossa estima, a missão do juiz e tão necessária é a confiança nele depositada, que as debilidades humanas que não se notam ou que se perdoam noutra qualquer funcionário público, parecem inconcebíveis num magistrado. Os juízes são como os que pertencem a uma ordem religiosa. Cada um deles tem que ser um exemplo de virtude, se não quiserem que os crentes percam a fé”.

NOTAS FINAIS

As reflexões agora deixadas, apenas pretenderam aflorar uma dimensão dos diferentes tribunais agrupados nas diferentes zonas geográficas, a ter em conta pelo juiz presidente de um tribunal administrativo de circulo, que se nos afigura decisiva para melhor compreensão do que é gerir um tribunal.

Do que ficou exposto, o juiz presidente, será sem dúvida o principal impulsionador e, ao mesmo tempo, o principal crítico deste modelo de gestão, por não dever nunca deixar que a sua qualidade de juiz seja ultrapassada pela sua qualidade de gestor, em face da organização que irá gerir, o tribunal, pilar fundamental da democracia, estruturada numa rigorosa separação de poderes.

E o modo de conseguir esse equilíbrio entre as duas qualidades, que em si se concentram, será, sem dúvida, o privilegiar a visão tridimensional e contínua dos diferentes tribunais, por nós destacada. Tarefa árdua, exigente, trabalhosa, mas com toda a certeza, um respaldo seguro e determinante nos desafios que a gestão lhe coloca.

BIBLIOGRAFIA

Calamandrei, Pietro, Elogio de los jueces escrito por abogados, versão castelhana: Sentis Melendo, Medina Gaijo y C. Finzi, Buenos Aires: Ediciones Jurídicas Europa América, 1989, pp. 261-262

Coelho, Nuno (2015) “Gestão dos Tribunais e Gestão Processual”, Lisboa, Centro de Estudos Judiciários, março de 2015, disponível no endereço de internet:

http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/outros/Gestao_Tribunais_Gestao_Processual.pdf

Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, Comunicação ao Conselho, ao Banco Central Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões – Painel de Avaliação da Justiça na UE de 2019, disponível no endereço de internet: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:52019DC0198>

Conselho da Europa, Resoluções, disponível no endereço de internet:

²⁹ Jornalista, jurista, político e docente universitário italiano do início do século XX.

³⁰ Cf. Piero Calamandrei, Elogio de los jueces escrito por abogados, versão castelhana: Sentis Melendo, Medina Gaijo y C. Finzi, Buenos Aires: Ediciones Jurídicas Europa América, 1989, pp. 261-262

8. O Juiz Presidente, a gestão do tribunal e a confiança dos cidadãos. A importância decisiva de uma “HELICOPTER VIEW”

<https://www.coe.int/en/web/portal/home>

Conselho dos Tribunais Administrativos e Fiscais, 2018, Relatório Anual, disponível no endereço de internet:

http://www.cstaf.pt/documentos/Relat%C3%B3rio_CSTAF_2018.pdf

Debord, Guy, (2012), “a sociedade do espectáculo”, Antígona.

Fábrica, Luís, (2020), “O CSTAF, o Juiz Presidente e a Independência dos Juízes”, conferência CEJ.

Lopes, José Mouraz, (2017), “Gestão e Administração do Tribunal – desafios, riscos, “sarilhos...e como lidar com eles”, conferência CEJ.

Maia, António João, Almeida, Jorge Fonseca, Silva, Mário Tavares, Serra, Rute, (2020), “Ética e Integridade na Vida Pública”, Almedina.

Matos, José Igreja (2012) “Modelos e Lideranças nos Tribunais”, disponível no endereço de internet:

https://www.csm.org.pt/ficheiros/eventos/encontroscsm/08eacsm/8encontrocsm_igrejamatos.pdf

Matos, José Igreja, Lopes, José Mouraz, Mendes, Luís Azevedo, Coelho, Nuno, (2015), “Manual de Gestão Judicial”, Almedina

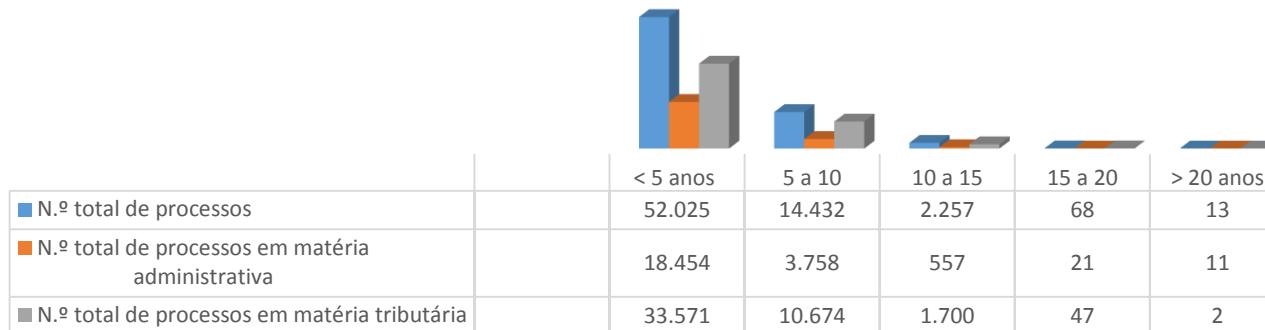
Nichols, Tom (2018), “A Morte da Competência, os perigos da campanha contra o conhecimento estabelecido”, Quetzal

ANEXO 1

Excerto do relatório anual de 2018 do CSTAF – páginas 51 e 52

A 31 de dezembro de 2018, dos processos pendentes no contencioso administrativo 81% tinham dado entrada há menos de 5 anos. Por seu turno, no contencioso tributário, entre os processos pendentes a 31 de dezembro de 2018, 73% encontravam-se pendentes há menos de 5 anos – cf. Gráfico 14²⁶.

Gráfico 14 – N.º de processos pendentes a 31.12.2018 por antiguidade



Nos tribunais administrativos e fiscais de primeira instância a duração média dos processos findos no contencioso administrativo, apurada a 31 de dezembro de 2018, foi de 25 meses. No contencioso tributário a duração média dos processos findos foi 37 meses. Por seu turno, a duração média dos processos pendentes, calculada até 31 de dezembro de 2018, foi de 37 meses no contencioso administrativo e de 44 meses no contencioso tributário²⁷.

²⁶ Dados não consolidados, calculados a partir dos registos do SITAF (DGPJ), consultados a 24/05/2019.

²⁷ Dados resultantes de um apuramento provisório e indicativo, com base nos registos do SITAF (DGPJ).

O cenário descrito reflete-se na **taxa de congestão processual** [(n.º processos pendentes em 31/12 do ano x-1/n.º processos findos no ano x) x 100] registada em 2018²⁸.

Em ambas as áreas de contencioso a taxa de congestão processual situou-se acima dos 200%. No contencioso tributário cifrou-se em 284,41% e no contencioso administrativo cifrou-se em 229,84%.

A inexistência de um recrutamento regular de juízes para os tribunais administrativos e fiscais, com a consequente diminuição do número de juízes em efetividade de funções, desacompanhada de outros meios que potenciassem um aumento da capacidade de resolução dos processos, tais como, assessoria ou outros mecanismos de agilização processual, foram algumas das causas que originaram as atuais pendências, muito elevadas, que a jurisdição enfrenta e que estiveram também na base das medidas previstas no Decreto-Lei n.º 81/2018, de 15 de outubro [criação de equipas de magistrados judiciais para proceder à recuperação de pendências na jurisdição].

²⁸ A taxa de congestão processual estabelece a razão entre o número de processos pendentes no início do período em análise e o número de processos findos nesse período. Este indicador mede a eficiência do sistema em dar resposta à pendência existente, sem considerar qualquer entrada de processos no ano em análise. Um sistema é tanto mais eficiente na gestão dos processos pendentes quanto mais baixo for o valor do indicador de congestão. Um valor igual a 100% significa que foi possível findar um número de processos igual àquele que estava pendente no início do período em análise. Um valor inferior a 100%, significa que foi possível findar um número de processos superior àquele que estava pendente no início do período em análise. Um valor superior a 100%, indica o contrário.

C E N T R O
D E ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

9. Sobre o modelo e o modo de exercício das presidências dos TAF de 1.^a instância. Ensaio

Dora Sofia Lucas Neto Gomes



DIREÇÃO DE COMARCAS

CENTRO
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

C E N T R O
D E ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

9. SOBRE O MODELO E O MODO DE EXERCÍCIO DAS PRESIDÊNCIAS DOS TAF DE 1.ª INSTÂNCIA. ENSAIO.

Dora Sofia Lucas Neto Gomes*

1. Siglas e Acrónimos
2. Introdução
3. Os modelos de gestão da justiça através dos Conselhos Judiciários na Europa Continental
4. O modelo de presidência dos TAF de 1.ª instância em Portugal
 - 4.1. Dos poderes de representação e direção, de gestão processual, administrativos e funcionais do presidente dos TAF – art. 43.º- A, do ETAF
 - 4.1.1. Dos poderes de representação e direção
 - 4.1.2. Das competências funcionais
 - 4.1.3. Das competências de gestão processual
 - 4.1.4. Das competências administrativas
 - 4.2. O “novo” modelo de gestão dos TAF – art. 56.º do ETAF
 - 4.2.1. O Conselho de Gestão
 - 4.2.2. O Conselho Consultivo
 - 4.3. Pensar “fora da caixa”. O presidente do tribunal como motor de uma melhor qualidade da justiça
5. Conclusão

1. Siglas e Acrónimos

Association of the Councils of State and Supreme Administrative Jurisdictions of the UE – ACA – Europe

Centro de Estudos Judiciários – CEJ

Código de Processo nos Tribunais Administrativos – CPTA

Commission for the Efficiency of Justice – CEPEJ

Consultative Council of European Judges – CCJE

Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais – CSTAF

Constituição da República Portuguesa – CRP

Direção-Geral da Administração da Justiça – DG AJ

Direção-Geral da Política de Justiça – DGPJ

Estatuto dos Magistrados Judiciais – EMJ

Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais – ETAF

Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça – IGFEJ

Lei da Organização do Sistema Judiciário – LOSJ

European Network of Councils for the Judiciary - ENCJ

Regulamento do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais – RCSTAF

Sistema Informático dos Tribunais Administrativos e Fiscais – SITAF

Sistema Informático dos Tribunais Judiciais – CITIUS

Supremo Tribunal Administrativo – STA

Tribunal Administrativo e Fiscal/Tribunais Administrativos e Fiscais de 1.ª instância – TAF

Tribunal Central Administrativo/Tribunais Centrais Administrativos – TCA

Tribunal Central Administrativo Norte – TCA Norte

Tribunal Central Administrativo Sul – TCA Sul

Tribunal Administrativo de Círculo – TAC

Tribunal Tributário – TT

* Juíza Desembargadora.

2. Introdução

O presente ensaio é uma pequena reflexão sobre o modelo e o modo de exercício das presidências dos tribunais administrativos e fiscais de 1.ª instância.

Neste pressuposto, não se pretende apresentar mais do que um breve excuso sobre o modelo vigente de presidências dos tribunais administrativos e fiscais de 1.ª instância, questionando-o e antecipando o seu modo de exercício, propondo algumas variantes.

O facto de termos chamado a este texto “ensaio” tem como justificação imediata o seu inevitável e necessário carácter sucinto, podendo ser alvo de desenvolvimento posterior e noutra sede, atento o imperativo limite de páginas imposto à redação do presente trabalho.

Espera a autora corresponder ao desafio a que se propôs, desafio esse que surge em paralelo ao que assumiu aquando a sua inscrição no curso de formação específico que a habilitará a exercer tais funções, conhecendo a importância que a base – os tribunais de 1.ª instância – representa para o sucesso, visto à luz dos critérios de eficácia e de eficiência, de toda a jurisdição administrativa e fiscal.

A busca de uma contínua e consistente prestação de um bom serviço público de justiça administrativa e fiscal em Portugal exige mudanças.

Neste ensaio debruçar-nos-emos apenas sobre aquelas que podem ser concretizadas internamente, através de uma estreita articulação entre o CSTAF e os juízes presidentes dos tribunais, bem como entre estes e os magistrados e os funcionários judiciais, cuja participação e mobilização entendemos ser insubstituível.

Aceitando que a justiça administrativa e fiscal, assim como todo o sistema judicial, carecem de ser geridos e que, por outro lado, é evidente que não se gere o que não se consegue medir¹ o presente texto vai debruçar-se também sobre alguns mecanismos de “medição” da qualidade da justiça.

¹ Expressão usada no texto *Os objetivos da Justiça. A Justiça como objetivo* por ANA DE AZEREDO COELHO, com quem a autora teve o gosto de partilhar a coordenação e publicação do n.º 20 da Revista JULGAR, 2013, no qual se insere o texto em apreço. Esta ideia de “medir” os sistemas de justiça tem, na Europa, no Conselho Europeu, através do CEPEJ, um dos principais e persistentes impulsionadores, em torno do conceito-chave de prazos ótimos e previsíveis, pois “estamos habituados a fazer referência ao conceito de tempo razoável, tal como previsto no n.º1 do artigo 6.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem. No entanto, este padrão é um limite inferior (que traça a linha de fronteira entre a violação e a não-violação da Convenção) e não deve ser considerado como um resultado adequado quando for alcançado”. Portanto, o objetivo deve ser a “oportunidade” dos processos judiciais, o que significa serem estes tramitados e findos em tempo útil, sem atrasos injustificados. Para isso, os tribunais e os decisores políticos precisam de ferramentas para medir se os casos são decididos em tempo oportuno, quantificar atrasos e avaliar se as políticas e práticas empreendidas são funcionais e coerentes com o objetivo geral de conclusão de processos – in CEPEJ (2006) 13 – *Compendium of “best practices” on time management of judicial proceedings*.

Recordemos, pois, a linha orientadora veiculada pela declaração da Assembleia Geral da ENCJ, intitulada “*The Lisbon Declaration on leading positive change*”, que teve lugar em Lisboa em 2018²:

«(...) Um judiciário que resista a mudanças e seja percebido como retrógrado acabará por perder a confiança das pessoas e tornar-se vulnerável a ataques externos em particular de outros poderes do Estado e dos meios de comunicação³. (...) Os conselhos judiciários devem iniciar e liderar um processo de mudança afirmativa com o objetivo de promover um poder judiciário independente, responsável e de alta qualidade, permitindo assim otimizar a administração oportuna, imparcial e eficaz da justiça para o benefício de todos. Há dois aspetos a considerar: primeiro, o interno, no sentido do envolvimento das partes interessadas; e em segundo lugar, o externo, no sentido do relacionamento do judiciário com outros poderes do Estado e o fortalecimento do papel do judiciário dentro do Estado. (...)»⁴.

Um dos propósitos deste trabalho é procurar demonstrar como os presidentes dos tribunais administrativos e fiscais de 1.ª instância podem e devem fazer parte dessa mudança.

3. Os modelos de gestão da justiça através dos Conselhos Judiciários na Europa Continental

Podemos agrupar os diversos órgãos encarregues da gestão dos juízes e do sistema de justiça, na Europa Continental, em dois modelos⁵. O *modelo do Sul da Europa* – que se filia na tradição francesa do *Conseil Supérieur de la Magistrature*, criado em 1946 – e o *modelo do Norte da Europa* – que se filia no *Domstolsverket*, instituído na Suécia em 1975, como um ente administrativo independente, dirigido por um diretor geral.

Na opinião de WIN VOERMANS, estes dois modelos distinguem-se, em termos gerais, pelo seguinte: No denominado «*modelo do Sul da Europa* (...) a existência do conselho encontra-se prevista na constituição e estão-lhe conferidas funções básicas de salvaguarda da independência do poder judicial. Estas funções incluem tipicamente a emissão de parecer sobre a nomeação e a promoção dos juízes, ou competência própria do conselho para estas matérias, a formação dos juízes e o exercício do poder disciplinar sobre os juízes. As atribuições e

² Subordinada ao tema *Liderar a Mudança Positiva*, e abrangendo questões como a independência e responsabilização (“accountability”) do Sistema Judicial, Qualidade da Justiça, Confiança dos Cidadãos e Imagem da Justiça.

³ Sobre a importância da confiança dos cidadãos na Justiça, v. recente artigo de opinião, António Barreto, *in Jornal Público*, de 27.09.2020, sob o título *Justiça e Corrupção*, link (para assinantes):

<https://www.publico.pt/2020/09/27/opiniao/opiniao/justica-corrupcao-1932915>

⁴ A versão em inglês encontra-se disponível em <https://www.enci.eu/node/478>; tradução livre.

⁵ Segundo WIM VOERMANS, professor de Direito Constitucional e de Direito Administrativo na Universidade de Leiden – Holanda.

O estudo aqui citado é “*Councils for the judiciary in Europe: trends and models*”, 2003, consultado no repositório de acesso aberto da Universidade de Leiden, no seguinte link:

https://openaccess.leidenuniv.nl/bitstream/handle/1887/3708/360_327.pdf?sequence=1.

A autora, enquanto juíza secretária do CSTAF, teve oportunidade de pensar e de se questionar, também por escrito, sobre algumas destas matérias, do que é exemplo um texto que escreveu em co-autoria com Maria Carolina Duarte, juíza de direito no TAC de Lisboa, e do qual se retiram alguns dos aspetos acabados de enunciar, texto esse publicado no n.º 36 da Revista JULGAR, 2018, sob o título: *A Gestão da Justiça Administrativa e Fiscal: não há soluções, há caminhos*.

competências dos conselhos judiciários estabelecidos de acordo com o modelo do sul da europa estão relacionados com a carreira individual dos juízes.»

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

De realçar que um dos aspetos que o autor destaca como distintivo de um e de outro modelo, para além das diferentes competências que lhes estão atribuídas, é o modo como em cada um é encarada a tarefa de desenvolver e melhorar a administração da justiça, afirmando, em suma, que

«(...) No modelo do Sul da Europa a contribuição do conselho judiciário para o aprofundamento da qualidade do sistema de administração da justiça tem lugar através de um sistema de responsabilidade centrado na pessoa do juiz e da sua carreira. O acento tónico, em países com a França ou Itália, é colocado no recrutamento, formação, avaliação, nomeação e promoção dos juízes. (...)»

No modelo do Norte da Europa a promoção e monitorização da qualidade da administração da justiça não se centra no controlo [avaliação] dos juízes, mas sim na gestão do sistema. Através dos conselhos judiciários a atenção é focada nas necessidades da organização judiciária. (...) [que] procuram alcançar um elevado patamar de qualidade do sistema de administração da justiça através de uma gestão eficiente.»

Neste pressuposto, o CSTAF aproxima-se, tradicionalmente, do modelo do Sul da Europa⁶, porém, mesmo em países que estão dentro de sistemas jurídicos e judiciais pertencente ao mesmo modelo, é possível identificar modos de administração e gestão dos tribunais e de gestão processual muito diferenciados⁷.

⁶ De acordo com dados do relatório anual do CSTAF, ano de 2018, disponível aqui www.cstaf.pt, as deliberações do CSTAF respeitantes ao exercício de funções dos magistrados da jurisdição administrativa e fiscal, designadamente, sobre inspeções judiciais ao serviço – 28% – disciplina, nomeações, colocações, transferências, promoções, comissões de serviço, acumulação de funções, autorizações e licenças especiais – 37% –, constituem uma fatia apreciável da sua atividade.

⁷ É de notar que o ETAF confere ao CSTAF importantes competências em matéria de gestão, que o aproximam, hoje, do modelo dos conselhos judiciários do Norte da Europa, porém, a nível central, mantém uma repartição bicéfala de competências característica dos modelos do Sul da Europa. Com efeito, entre o Ministério da Justiça e o CSTAF as competências encontram-se distribuídas através da previsão, na estrutura orgânica do Ministério da Justiça, de entidades da Administração indireta, responsáveis pela centralização da gestão financeira, do património e das tecnologias de informação dos tribunais (Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça – IGFEJ), assim como de entidades da Administração direta que centralizam competências de planeamento e de gestão estratégica da política da justiça (Direcção-Geral da Administração da Justiça – DG AJ – e Direcção-Geral da Política de

Essa diferença pode resultar de fatores diversos, como a maior ou menor concentração da gestão dos recursos humanos e materiais dos tribunais, as características da cultura judicial dominante e a interpretação constitucional prevalecente dos princípios do juiz natural e da independência do juiz⁸.

A interpretação que se faça sobre o cumprimento destes princípios terá impacto, quer ao nível de uma gestão macro – da distribuição de competências de administração e gestão da justiça entre o poder judicial e o poder executivo –, quer a nível de uma gestão micro – de gestão processual e do tribunal⁹.

Uma interpretação maximalista do princípio da independência dos juízes e do juiz natural levará a que se defenda que o órgão de gestão e disciplina dos juízes deve assumir uma postura de intervenção mínima na gestão dos acervos processuais, assim como os juízes presidentes, cabendo esta exclusivamente e/ou majoritariamente a cada juiz, pela qual responderá em sede de inspeção judicial, sujeitando-se depois ao respetivo impacto no desenvolvimento da sua carreira. Este será um exemplo de um sistema virado “para dentro”.

Diferentemente, uma interpretação mais consentânea, em nosso entender, com os poderes de gestão que estão, aliás, atribuídos ao CSTAF e com a conciliação, e permanente busca de concretização, com o princípio da tutela jurisdicional efetiva, permitirá que – à luz do princípio da proporcionalidade, enquanto critério aferidor da legitimidade constitucional daqueles poderes – se encontre um meio-termo de atuação gestionária que permita uma gestão macro da justiça administrativa e fiscal por parte do CSTAF, designadamente, através da definição de objetivos estratégicos¹⁰, que serão depois concretizados em objetivos processuais, para cada tribunal e/ou juiz – atendendo a critérios objetivos, como a área de contencioso, a espécie processual prevalecente ou com mais atrasos, o número de anos de serviço –, cuja execução e implementação no terreno caberá aos juízes presidentes.

Sobre este aspecto, MIGUEL NOGUEIRA DE BRITO¹¹ salienta que, tal como sucede com a garantia do juiz natural, também o princípio da tutela jurisdicional efetiva se apresenta como uma

Justiça – DGPJ) e de gestão de recursos humanos, designadamente, funcionários judiciais e técnicos superiores para os tribunais de 1.ª instância (DGAJ).

⁸ Para maiores desenvolvimentos, v. relatório *Justiça e Eficiência, o caso dos Tribunais Administrativos e Fiscais*, 2017, pgs. 65 e ss., disponível através do link *infra*, e doutrina ali citada:

http://opj.ces.uc.pt/site/novo/ficheiros/justica_adm/relatorio_justica_e_eficiencia_taf_23_05_2017.pdf

⁹ Sobre este aspecto, e perante a proliferação de plataformas informáticas na tramitação dos processos v. JOSÉ IGREJA MATOS, *A gestão processual numa dimensão constitucional*, in Revista do Centro de Estudos Judiciários, n.º 2, 2019, no qual o autor, concluindo, diz, com absoluto acerto e graça, que: «(...) A gestão processual, em particular na vertente da adequação formal, enquanto instrumento processual, destina-se a assegurar a finalidade essencial da prossecução de um processo concretamente equitativo; caso o esqueça, terá a rigidez do tijolo e perderá irremediavelmente a pretendida agilidade da chave de fendas.

¹⁰ De notar que, não obstante na LOSJ – art.s 90.º e 91.º – os procedimentos de definição de objetivos estratégicos e processuais terem sido previstos tendo em conta, apenas, a estrutura de gestão dos tribunais judiciais de comarca, tal não impede que, no âmbito das suas competências gerais enquanto órgão de gestão dos tribunais administrativos e fiscais, o CSTAF fixe também tais objetivos, para o que, se dirá, não está sequer limitado por aquele procedimento, sem prejuízo de tais poderes poderem vir a ser expressamente previstos no ETAF.

¹¹ *O princípio do juiz natural e a nova organização judiciária*, in Revista JULGAR, n.º 20, Coimbra editora, 2013, pg. 20.

determinação do “princípio do Estado de direito” no domínio da administração da justiça. E, na verdade, à medida que se acumulam os acervos processuais e a justiça administrativa e fiscal é chamada a “prestar contas”¹², fruto do relevantíssimo impacto dos litígios que decide na vida das pessoas, a gestão micro e macro da jurisdição tornou-se um imperativo, sem se descurar, sempre e naturalmente, as garantias de independência do juiz¹³.

4. O modelo de presidência dos TAF de 1.ª instância em Portugal

O art. 50.º do ETAF84 dispunha que uma das *competências administrativas* do presidente do tribunal administrativo de círculo era «[d]irigir o tribunal, superintender nos seus serviços e assegurar o seu funcionamento normal» – cujo exercício, na falta de designação pelo CSTAF, era assegurado pelo juiz com maior antiguidade no tribunal. Nestes termos, a referida competência era, simultaneamente, ampla e restrita, na medida em que se ancorava numa previsão normativa muito abrangente, pelo que, na prática, o modo como era exercida dependia da leitura e uso que da norma fosse feito pelo seu titular – o que, em rigor, sempre dependerá, atendendo à gestão de proximidade que se quer, embora com limites e fronteiras legais e constitucionais bem definidas.

Com o ETAF2002/2004¹⁴ as competências dos presidentes dos TAF, que passaram a ser sempre designados pelo CSTAF, entre juízes conselheiros ou juízes desembargadores, foram concretizadas passando a referir expressa e designadamente – cfr. art. 43.º, n.º 3, alíneas b), c), f), h) e i), do ETAF:

«i) emitir ordens de serviço;

¹² A Comissão Europeia, através do “2020 Rule of Law Report – Country Chapter on the rule of law situation in Portugal” –, de 30.09.2020, link disponível *infra*, refere expressamente que «*The Portuguese justice system continues to face challenges as regards its efficiency, in particular in administrative and tax courts.*» – https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/pt_rol_country_chapter.pdf; no mesmo sentido v. Special file – Report “European judicial systems – CEPEJ Evaluation report – 2020 Evaluation cycle (2018 data), de 22.10.2020, disponível aqui: <https://www.coe.int/en/web/cepej/special-file-publication-of-the-report-european-judicial-systems-cepej-evaluation-report-2020-evaluation-cycle-2018-data>

¹³ Sobre o conceito e sentido da “independência” do juiz, tem muito interesse o crivo do acórdão do Tribunal Constitucional n.º 186/98, publicado no Diário da República n.º 67/1998, Série I-A de 20.03.1998, no qual é dito o seguinte: «*Para que haja um julgamento independente e imparcial, necessário é o que o juiz que a ele proceda possa julgar com independência e imparcialidade. Ora, a independência do juiz “é, acima de tudo, um dever – um dever ético-social. A ‘independência vocacional’, ou seja, a decisão de cada juiz de, ao ‘dizer o direito’, o fazer sempre esforçando-se por se manter alheio – e acima – de influências exteriores é, assim, o seu punctum saliens. A independência, nessa perspectiva, é sobretudo uma responsabilidade que terá a ‘dimensão’ ou a ‘densidade’ da fortaleza de ânimo, do carácter e da personalidade moral de cada juiz (cf. Acórdão n.º 135/88 deste Tribunal, publicado no Diário da República, 2.ª série, de 8 de Setembro de 1988).*

» Dito isto, mas não sem acrescentar, também, o aresto acabado de citar: «*Com sublinhar estes pontos não pode, porém, esquecer-se a necessidade de existir um quadro legal que ‘promova’ e facilite aquela ‘independência vocacional’.* Assim, necessário é, inter alia, que o desempenho do cargo de juiz seja rodeado de cautelas legais destinadas a garantir a sua imparcialidade e a assegurar a confiança geral na objectividade da jurisdição. É que, quando a imparcialidade do juiz ou a confiança do público nessa imparcialidade é justificadamente posta em causa, o juiz não está em condições de ‘administrar justiça’. Nesse caso, não deve poder intervir no processo, antes deve ser pela lei impedido de funcionar – deve, numa palavra, poder ser declarado *iudex inhabilis*.

¹⁴ Na redação da Lei n.º 107-D/2003, de 31.12.

- ii) propor ao CSTAF os critérios que deviam presidir à distribuição, no respeito pelo princípio do juiz natural;
- iii) planear e organizar o quadro de juízes do tribunal, assegurando uma equitativa distribuição de processos pelos juízes, o acompanhamento do seu trabalho e a realização de reuniões periódicas, apresentando ao CSTAF relatórios sobre as mesmas;
- iv) estabelecer a forma mais equitativa de intervenção dos juízes-adjuntos;
- v) providenciar pela redistribuição equitativa dos processos no caso de alteração do número de juízes.»

Assim, desde 2002 que o ETAF prevê um modelo de gestão dos tribunais administrativos e fiscais de 1.ª instância que assenta na repartição e articulação de competências de gestão entre o CSTAF e os presidentes dos tribunais¹⁵.

Este modelo pressupõe que a definição dos objetivos macro ou, podendo ser dito também noutros termos, dos objetivos de 1.º nível ou estratégicos, pertence ao CSTAF, mas não prescinde da intervenção dos presidentes dos tribunais, a quem caberá acompanhar e adotar as medidas necessárias para atingir tais objetivos em cada um dos tribunais. Sobre este aspeto, MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, assinalou, oportunamente, que, de «acordo com a filosofia que presidiu à elaboração do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais de 2002, os presidentes dos tribunais de primeira instância devem desempenhar, neste domínio, um papel muito relevante, no exercício das funções de gestão processual que lhes correspondem¹⁶.»

Consideramos que este modelo foi reiterado e intensificado com a revisão do ETAF em 2015¹⁷.

Com efeito, tendo-se aditado o art. 43.º- A, explicitaram-se quais competências de gestão dos presidentes dos TAF, a par de competências de representação e direção, funcionais e administrativas. Entre tais competências de gestão, podem destacar-se as seguintes¹⁸¹⁹:

¹⁵ Em 09.07.2013, o CSTAF deliberou dividir o território da jurisdição administrativa e fiscal em quatro zonas geográficas: Zona Norte – com sede no Porto; Zona Centro – com sede em Coimbra; Zona de Lisboa e Ilhas – com sede em Lisboa; e Zona Sul – com sede em Sintra –, para efeitos de gestão dos tribunais, atribuindo a cada uma dessas zonas um único presidente. Na sequência de tal deliberação, a presidência dos tribunais administrativos e fiscais de 1.ª instância, desde o dia 01.09.2014, começou a ser exercida por quatro juízes presidentes, todos com a categoria de Juiz Desembargador. Tal divisão territorial por zonas, para efeitos de presidência dos tribunais de 1.ª instância, foi acolhida pelo legislador na alteração ao art. 39.º, n.os 4 e 5, do ETAF, na sequência da Lei n.º 114/2019, de 12.09., e concretizada através da Portaria n.º 366/2019, de 10.10., apenas com a alteração da sede da Zona Sul, que passou a ser Almada.

¹⁶ MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Breves considerações sobre alguns aspectos relativos à jurisdição administrativa e fiscal*, in Revista JULGAR, n.º 20, Coimbra Editora, 2013, pg. 185.

¹⁷ Por via do Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 02.10.

¹⁸ Cfr. art. 43.º- A, n.º 4, alíneas a), b), c), e) e f), do ETAF, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 02.10.

¹⁹ Este modelo de articulação é especialmente evidente na Portaria n.º 380/2017, de 19.12, que atribuiu uma nova competência de gestão aos presidentes dos tribunais, especificamente a de emitir provimento sobre o conteúdo do suporte físico do processo, o qual carece de homologação pelo CSTAF – cfr. art. 25.º, n.º 1.

«i) implementar métodos de trabalho e objetivos mensuráveis para cada unidade orgânica, sem prejuízo das competências e atribuições nessa matéria por parte do CSTAF, designadamente, na fixação dos indicadores do volume processual adequado;

ii) acompanhar e avaliar a atividade do tribunal, nomeadamente a qualidade do serviço de justiça prestado aos cidadãos;

iii) acompanhar o movimento processual do tribunal, designadamente assegurando uma equitativa distribuição de processos pelos juízes e identificando os processos pendentes por tempo considerado excessivo ou que não são resolvidos em prazo considerado razoável, e informar o CSTAF, propondo as medidas que se justifiquem, designadamente o suprimento de necessidades de resposta adicional através do recurso à bolsa de juízes²⁰;

iv) propor ao CSTAF a especialização de secções; v) propor ao CSTAF a reafetação dos juízes, tendo em vista uma distribuição racional e eficiente do serviço.»

No mesmo contexto surge um reforço de exigência na formação dos juízes presidentes dos TAF, que passaram a ter de estar previamente habilitados com curso de formação próprio, ministrado pelo Centro de Estudos Judiciários²¹, à semelhança²² do que já era – desde 2014 – exigido também para o exercício de funções de presidente de tribunal de comarca.

²⁰ Em linha, aliás, com as recomendações do CEPEJ, no sentido de que, entre outros aspectos, a distribuição dos processos considere a natureza e complexidade do caso, a experiência, a disponibilidade e a carga de trabalho do juiz, *Minimum Judicial Standards IV Allocation of Cases*, disponível em http://www.ejtn.eu/Documents/encj_distillation_report_2004_2016.pdf

²¹ Cfr. Portaria n.º 46/2017, de 31.01, que aprova o regulamento do curso de formação específico para o exercício de funções de presidente do tribunal, de magistrado do Ministério Público coordenador e de administrador judiciário, curso esse realizado pelo Centro de Estudos Judiciários.

²² Mas não exatamente nos mesmos termos, como melhor explicitaremos *infra*.

Artigo 43.º**Presidente do tribunal**

1 - Em cada zona geográfica [cfr. art. 39.º, n.os 4 e 5] 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) Exerçam funções efetivas como **juízes desembargadores e possuam classificação não inferior a Bom com distinção**; ou

b) Exerçam funções efetivas como **juízes de Direito e possuam 10 anos de serviço efetivo nos tribunais administrativos e classificação não inferior a Bom com distinção**.

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:

- a) Organização e atividade administrativa;
- b) Organização do sistema judicial e administração do tribunal;
- c) Gestão do tribunal e gestão processual;
- d) Simplificação e agilização processuais;
- e) Avaliação e planeamento;
- f) Gestão de recursos humanos e liderança;
- g) Gestão dos recursos orçamentais, materiais e tecnológicos;
- h) Informação e conhecimento;
- i) Qualidade, inovação e modernização.

6 - O curso de formação a que se refere o número anterior é ministrado pelo Centro de Estudos Judiciários com a colaboração de outras entidades formadoras, nos termos definidos por portaria do membro do Governo responsável pela área da justiça, que aprova o respetivo regulamento.

O modelo de nomeação e os requisitos necessários para o exercício de funções de presidente de um tribunal de 1.ª instância, tal como se encontram previstos no ETAF, correspondem, nas suas linhas gerais, ao modelo vigente em diversos países da Europa Continental²³, e que pode resumir-se nos termos seguintes:

- nomeação do juiz presidente pelo Conselho Judiciário²⁴ – Espanha; Itália; França²⁵;

²³ Fonte: CEPEJ – trabalhos preparatórios da Recomendação n.º 19 (2016), *The Role of Court Presidents*, disponíveis aqui: <https://www.coe.int/en/web/ccje/avis-n-19-sur-le-role-des-presidents-de-tribunaux>

²⁴ Na Alemanha, é o Governo – em regra, o Ministro da Justiça – que nomeia os juízes presidentes. Em todos os Lander um conselho (Prasidialrat) é ouvido antes e em alguns Lander a nomeação necessita do consentimento/aprovação de uma comissão parlamentar.

- mandato renovável, por uma vez²⁶ - Itália (embora o mandato seja de 4 anos);
- cargo exercido por um juiz, atendendo à antiguidade e também a outros requisitos – Espanha; Alemanha; Itália; França;
- a sugestão/obrigação de formação específica para o exercício do cargo – Espanha; Alemanha; França; Itália (desde 2015).

Sendo que, quanto a este último aspeto, o ETAF exige a habilitação prévia com o curso de formação específico, o que nos parece, talvez, exagerado e pouco adequado, por contraposição com o modelo vigente para o exercício de cargos dirigentes²⁷ e, também, nos termos da LOSJ, no art. 97.º, para o exercício do cargo de juiz presidente de comarca, ao dispor que «(...) o exercício de funções de presidente do tribunal implica a aprovação em curso de formação específico». Nestes, a opção tomada foi a de que o curso de formação é uma condição de exercício e não um requisito prévio à nomeação.

²⁵ O Conselho Supremo do Judiciário examina os processos dos candidatos a presidentes, tendo em conta a qualidade dos processos, seleciona alguns dos candidatos para audição e depois escolhe o(s) nome(s) a propor ao Presidente da República, que nomeias os presidentes dos tribunais e os primeiros presidentes dos tribunais de recurso.

²⁶ Na Alemanha não existe mandato, é um cargo vitalício, podem aposentar-se como presidentes de tribunal; em Espanha o mandato é de 5 anos, renovável; em França o mandato é de 7 anos, renovável, embora, após este período o presidente deva candidatar-se à presidência de outro tribunal.

²⁷ Cfr. art. 12.º da Lei n.º 2/2004, de 15.01., que aprovou o Estatuto do Pessoal Dirigente dos Serviços e Organismos da Administração Pública.

4.1 Dos poderes de representação e direção, de gestão processual, administrativos e funcionais do presidente dos TAF – art. 43.º- A, do ETAF

4.1.1. Dos poderes de representação e direção

Artigo 43.º- A

Competência do presidente do tribunal

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) Promover a realização de reuniões de planeamento e de avaliação dos resultados do tribunal, com a participação dos juízes e funcionários;
- d) Adotar ou propor às entidades competentes medidas, nomeadamente, de desburocratização, simplificação de procedimentos, utilização das tecnologias de informação e transparência do sistema de justiça;
- 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) Elaborar, para apresentação ao Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, um relatório semestral sobre o estado dos serviços e a qualidade da resposta, dando conhecimento do mesmo à Procuradoria-Geral da República e à Direção-Geral da Administração da Justiça (DGAI).

Também aqui o modelo de presidência não se afasta dos modelos europeus mais próximos, nos quais um dos seus papéis mais consensuais é a representação dos tribunais a que preside, tendo vindo este papel a crescer de importância. Enquanto gestor e enquanto privilegiado interlocutor com outros órgãos de gestão do sistema judicial – em primeira linha, com os presidentes dos tribunais superiores e com o próprio CSTAF – e com outros serviços da Administração Pública com competências na área da Justiça, dúvidas não temos que o papel que lhes está reservado e que pode ser desempenhando pelos presidentes dos TAF, representando “a base” de um sistema, que, ainda por cima, é “piramidal”, é muito relevante.

O conhecimento que lhes advém da proximidade imprime à atuação dos juízes presidentes, relativamente aos problemas que se verificam localmente, uma maior valia, transmitido que seja, pelas vias mais adequadas, para quem tem de decidir e programar globalmente.

Este modelo de gestão é um modelo que ainda precisa de ser consolidado.

Trata-se de um modelo de gestão flexível, que pressupõe o constante fluir de informação entre os TAF – através dos seus presidentes – e o CSTAF, tendo em vista a definição/reavaliação dos objetivos da jurisdição, bem como a adoção das medidas que permitam responder – o mais oportunamente possível – aos desafios que a jurisdição vai enfrentando.

A articulação entre os juízes presidentes dos TAF e o CSTAF deverá ter como consequência necessária a de que aqueles sinalizem e reportem, imediatamente, fatores de estrangulamento e, em função disso, identifiquem e sugiram ao CSTAF quais as medidas mais adequadas para lhes dar resposta, como o reforço de meios humanos ou técnicos, numa lógica de urgência e de resposta adequada, ainda que provisória.

4.1.2. Das competências funcionais

Artigo 43.º- A

Competência do presidente do tribunal

(...)

3 - O presidente do tribunal possui as seguintes competências funcionais:

- a) Dar posse aos juízes e ao administrador judiciário;
- b) Elaborar os mapas e turnos de férias dos juízes e submetê-los a aprovação do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais;
- c) Autorizar o gozo de férias dos funcionários e aprovar os respetivos mapas anuais;
- d) Exercer a ação disciplinar sobre os trabalhadores 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) Nomear um juiz substituto, em caso de impedimento do substituto legal;
- 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.

Esta vertente é muito interessante, pelas semelhanças – Itália, Espanha – e suas diferenças – Alemanha²⁸ – com outros modelos vigentes em países da Europa Continental.

²⁸ Na Alemanha, por exemplo, no que se refere ao recrutamento de juízes e/ou de pessoal administrativo, existem diferenças entre os Lander. Na Renânia do Norte-Vestfália, os presidentes do tribunal de recurso nomeiam jovens juízes de carreira, normalmente após um processo de seleção em que os membros do conselho do pessoal judicial (Richterrat) também estão envolvidos. Os presidentes avaliam o trabalho dos juízes e fazem propostas para promoções. Os presidentes recrutam também todo o pessoal de apoio (incluindo os oficiais judiciais). Relativamente à avaliação dos juízes, ainda são mais prementes as diferenças, pois todos os juízes são regularmente avaliados e estas avaliações cabem ao respetivo presidente do tribunal, ou seja, os juízes dos tribunais regionais e locais são, regra geral, avaliados pelo presidente do tribunal regional, enquanto os juízes de um tribunal de recurso são

Como decorre da leitura deste n.º 3 do art. 43.º-A, o presidente do tribunal não interfere, nem na nomeação, nem na avaliação dos juízes dos tribunais, assim como não tem competência disciplinar em relação a cada um dos magistrados, mas apenas, e dentro de determinados limites – cfr. alínea d) *supra* –, quanto aos funcionários do tribunal.

Esta solução parece-nos muito acertada, em virtude de considerarmos que, quer a avaliação do serviço dos magistrados – a efetuar através de inspeção judicial, nos termos do EMJ e Regulamento das Inspeções do CSTAF –, quer a competência disciplinar, devem estar, como estão, atribuídas ao Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, atendendo à sua composição²⁹, distanciamento – que aqui imprimirá a necessária imparcialidade e lucidez –, mas também aos meios de que dispõe para as levar a cabo.

A proximidade do juiz presidente, que em sede de poderes de representação se evidenciou como sendo uma vantagem, uma mais-valia, assim como a sua imprescindível atuação quanto ao acompanhamento da execução para cumprimento dos objetivos estratégicos, em sede de avaliação de desempenho e poder disciplinar poderia implicar riscos de parcialidade e de intromissão de questões pessoais que prejudicam o juízo de imparcialidade que tais matérias exigem.

Não obstante, dúvidas não temos que o juiz presidente deve reportar ao CSTAF todas as situações que, pela sua gravidade, não possam ser resolvidas entre si e os magistrados visados, segundo regras de bom senso, e que prejudiquem o serviço, designadamente, uma manifesta falta de produtividade sem razão aparente ou conhecida e atuações ou comportamentos que possam ter relevância disciplinar, por forma a que o CSTAF possa atuar com a maior brevidade possível.

Se forem atalhados no seu início, muitos dos problemas resolvem-se com facilidade, ao invés do que sucede nos casos em que já peca por tardia qualquer tipo de intervenção.

avaliados pelo presidente do tribunal de recurso. Também quanto ao poder disciplinar o procedimento não é igual em todos os Lander. Casos há em que os presidentes têm competência disciplinar contra os magistrados, relativamente a ações disciplinares menores – por ex. aplicação de pena de advertência – situações em que o presidente pode decidir e agir por conta própria. Porém, nos casos mais graves – por ex. aplicação de pena de redução da remuneração, de demissão, etc. – a decisão cabe sempre órgão disciplinar respetivo (Richterdienstgericht).

Fonte: CEPEJ – trabalhos preparatórios da Recomendação n.º 19 (2016), *The Role of Court Presidents*, disponíveis aqui: <https://www.coe.int/en/web/ccje/avis-n-19-sur-le-role-des-presidents-de-tribunaux>

²⁹ Cfr. art. 75.º, do ETAF.

4.1.3. Das competências de gestão processual

Artigo 43.º- A

Competência do presidente do tribunal

(...)

4 - O presidente do tribunal possui as seguintes competências de gestão processual:

- a) Implementar métodos de trabalho e objetivos mensuráveis para cada unidade orgânica, sem prejuízo das competências e atribuições nessa matéria por parte do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, designadamente na fixação dos indicadores do volume processual adequado;
- b) Acompanhar e avaliar a atividade dos tribunais situados na zona geográfica da respetiva 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;
- d) Promover a aplicação de medidas de simplificação e agilização processuais, designadamente determinando os casos em que, para uniformização de jurisprudência, devem intervir no julgamento todos os juízes do tribunal, presidindo às respetivas sessões e votando as decisões em caso de empate - [cfr. art. 93.º, do CPTA]
- e) Propor ao Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais a criação de juízes administrativos e tributários de competência especializada, e a criação de vagas mistas nos mesmos, respeitado o princípio da especialização dos magistrados, ponderadas as necessidades dos serviços e o volume processual existente;
- f) Propor ao Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais a reafetação dos juízes, tendo em vista uma distribuição racional e eficiente do serviço;
- g) Proceder à reafetação de funcionários, dentro dos limites legalmente definidos;
- h) Solicitar o suprimento de necessidades de resposta adicional, nomeadamente através do recurso ao quadro complementar de juízes.

Antes de mais, gostaríamos apenas de referir, como nota inicial, que as competências previstas na alínea f), correspondem, em suma, à também alínea f), mas do n.º 4, do art. 94.º da LOSJ, na sua versão original, ao dispor que o presidente de comarca poderia «[p]ropor ao Conselho Superior da Magistratura a reafetação de juízes, respeitado o princípio da especialização dos magistrados, a outra secção da mesma comarca [ou a afetação de processos, para tramitação e decisão, a outro juiz que não o seu titular], tendo em vista o equilíbrio da carga processual e a eficiência dos serviços» – que foi alvo de um pedido de apreciação e de declaração de inconstitucionalidade com força obrigatória geral, por parte do Provedor de Justiça³⁰, que não

³⁰ Com fundamento em que a mesma franqueava «a possibilidade de manipulação da concreta composição judiciária para a apreciação das causas, assim como um verdadeiro desaforamento com

chegou a ser apreciado pelo Tribunal Constitucional³¹, em virtude de, e em suma, a redação do art. 94.º em apreço ter sido alterada pela Lei n.º 40-A/2016, de 22.12., «com o objetivo de introduzir maior rigor na respetiva densificação no que respeita à reafetação de juízes e à afetação de processos», visando «garantir que esses procedimentos implicam sempre a observância das regras da distribuição, assim se assegurando a aleatoriedade e o integral respeito pelo princípio do juiz natural», através do aditamento de novas regras, a saber:

«5 – As medidas a que se refere a alínea f) do número anterior são precedidas da concordância do juiz a reafetar ou do juiz a quem sejam afetados os processos;

6 – A reafetação de juízes ou a afetação de processos têm como finalidade responder a necessidades de serviço, pontuais e transitórias, e devem ser fundadas em critérios gerais, definidos pelo Conselho Superior da Magistratura, respeitando sempre princípios de proporcionalidade, equilíbrio de serviço e aleatoriedade na distribuição, não podendo implicar prejuízo pessoal sério para a vida pessoal ou familiar do juiz;

7 – O Conselho Superior da Magistratura³² fixa antecipadamente os critérios a considerar quanto à densificação dos conceitos previstos na alínea f) do n.º 4 e publicita-os, previamente à sua execução, nas páginas eletrónicas das comarcas e do Conselho Superior da Magistratura».

De facto, as competências referentes à gestão do tribunal e dos processos são um bom exemplo do que dissemos supra, em sede de enquadramento dos diversos sistemas judiciários e devem ser executadas equilibradamente, pois também são, no nosso entender, as que mais justificam a figura do presidente do tribunal, tal como a mesma se encontra desenhada no nosso sistema.

Avancemos por partes.

Em qualquer organização tem de existir alguém que motive e dirija os serviços e as pessoas, tendo em vista alcançar determinados objetivos, *in casu*, a qualidade do serviço de justiça prestado aos cidadãos.

Não temos dúvidas que é este o objetivo último de qualquer modelo de gestão/presidência dos tribunais.

E como se mede a qualidade do serviço de justiça prestado? Só sabendo responder a esta pergunta, e obtidos que sejam os resultados dessa medida, se podem tomar as necessárias

base em critérios puramente casuísticos, com prejuízo para a confiança que os cidadãos depositam nos tribunais enquanto órgãos de soberania com competência para administrar a justiça, viola consequentemente também o princípio constitucional da independência dos tribunais, de que as dimensões do juiz natural, do processo devido e da inamovibilidade dos juízes são corolário»; pedido disponível aqui: <https://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/Q-4100-15DI.pdf>

³¹ Cfr. Ac. n.º 244/2017, do Plenário do TC, de 17.05.2017, disponível aqui:

<https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20170244.html>

³² V. Deliberação (extrato) n.º 756/2018, publicada no Diário da República n.º 129/2018, Série II de 06.07.2018, disponível aqui: <https://dre.pt/home/-/dre/115652577/details/maximized>

decisões ou propor ao CSTAF que sejam tomadas – cfr., designadamente, alíneas c), e), f), g) e h), do n.º 4, do art. 43.º-A, *supra* transcritas.

A qualidade do serviço de justiça depende, em grande parte, do tempo da justiça. Com isto queremos dizer o que todos já sabemos, que uma justiça que tarda, falha. Mas não só.

São vários os aspectos que devem ter-se em conta na avaliação da qualidade da justiça³³. As formas de “medição” da qualidade, aplicados à justiça, é tema de um intenso debate na Europa. Não é fácil resumir as diferentes posições porque este conceito tem-se baseado, até hoje, numa abordagem geral sobre o que se entende por um *bom sistema de justiça*.

Na Europa, assim como em outras partes do mundo³⁴, há um número crescente de sistemas judiciais que estão a desenvolver e a melhorar os mecanismos de medição da qualidade dos seus serviços e, bem assim, a recomendar o aproveitamento das oportunidades da digitalização, com vista à melhoria do acesso à justiça. Neste sentido, o Conselho da União Europeia, em recente comunicação – de 14.10.2020³⁵ – partindo da premissa segundo a qual a utilização das tecnologias digitais não deve prejudicar os princípios fundamentais relativos ao funcionamento dos sistemas judiciais, incluindo a independência e a imparcialidade dos tribunais, a garantia de proteção jurídica efetiva e o direito a um processo justo e público, assinala, igualmente, a necessidade de promover as competências digitais no sector da justiça, sublinhando a sua importância para uma utilização eficaz e adequada por parte dos profissionais da justiça, em estrito respeito pelos direitos e liberdades dos cidadãos.

³³ Sobre esta matéria v. CEPEJ(2016)12 “Measuring the quality of justice, 7 December 2016, at the 28th plenary meeting”, disponível aqui: <https://rm.coe.int/168074774e> no qual é referido que, «tendo em conta que numa sociedade democrática, um nível fixo de qualidade é determinado com base num denominador comum, que são as regras aplicáveis da Convenção Europeia dos Direitos Humanos e a jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, para além dos princípios fundamentais que emanam das constituições nacionais dos Estados, a questão da qualidade dos procedimentos e das decisões deve ser abordada à luz do artigo 6.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, sendo possível identificar todos os elementos essenciais da qualidade intrínseca da jurisdição: i. A duração razoável do processo; ii. A publicidade do julgamento/decisão e transparência do processo; iii. A proteção de menores (e outros assuntos para os quais é apropriado fornecer uma forma de assistência); iv. A comprehensibilidade da acusação, o curso do procedimento e dos julgamentos/decisões; v. O direito à assistência jurídica e acesso à justiça em geral; vi. O apoio judiciário (quando todas as condições forem cumpridas).»

³⁴ O *CourtTools*, sistema desenvolvido nos Estados Unidos da América, resume cinco razões pelas quais a medição de desempenho é importante: «(1) A percepção do desempenho dos tribunais, vista por quem neles trabalha, tende a ser imprecisa. A disponibilidade de dados empíricos ajuda a manter um debate mais objetivo; (2) A multiplicidade de indicadores definidos com atores externos permite que os tribunais levem em consideração as preocupações de vários interessados/intervenientes/destinatários, designadamente, as partes, advogados, testemunhas, o público e as autoridades de financiamento; (3) A clareza sobre as metas de cumprimento, seja sobre a conclusão dos processos, seja sobre a calendarização e realização de diligências, pode incentivar a que sejam efetivamente alcançadas; (4) Os dados empíricos são essenciais para a preparação, justificação e apresentação de um orçamento; (5) Se os tribunais não medem seu desempenho ou não apresentam seus objetivos, isso mina a legitimidade do judiciário em conduzir seus próprios assuntos.» Mais informação disponível aqui: <http://www.courtools.org/trial-court-performance-measures>

³⁵ V. Conclusões sobre Justiça eletrónica, do Conselho da União Europeia, de 14.10.2020, disponíveis aqui: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2020:342I:FULL&from=PT>, convidando os Estados-membros a fazerem um maior uso das ferramentas digitais para a tramitação dos processos judiciais e instam a Comissão a apresentar, até ao final de 2020, uma estratégia da União Europeia sobre a digitalização da Justiça.

Atento aos novos desenvolvimentos registados neste âmbito, o documento reconhece, ainda, o potencial uso da Inteligência Artificial (IA) no setor da justiça³⁶ para a melhoria do funcionamento dos sistemas judiciais no espaço da União – em benefício dos cidadãos e das empresas, prestando assistência aos juízes e aos agentes de justiça nas suas atividades, acelerando os processos judiciais e ajudando a reforçar a comparabilidade, a coerência e, em última análise, a qualidade das decisões judiciais³⁷.

Assevera, no entanto, que a utilização de instrumentos que incorporam aplicações de IA não deve interferir com o poder de decisão dos juízes ou com a independência do poder judicial, sendo de assegurar, em qualquer caso, o direito a um julgamento justo e a um recurso efetivo.

Com a adoção destas conclusões, o Conselho assume, claramente, que a continuação da digitalização dos sistemas judiciais dos Estados-membros é um passo essencial para facilitar e melhorar o acesso dos cidadãos à justiça em toda a União Europeia. Tal opção ganha especial relevância no contexto atual, tendo em conta que a crise pandémica provocada pela COVID-19

³⁶ Tem muito interesse acompanhar os trabalhos levados a cabo pelo CEPEJ - Grupo de Trabalho sobre a qualidade da Justiça (CEPEJ-GT-QUAL), designadamente, na última reunião, de 24.09.2020, podendo ser consultado o *MEETING REPORT* aqui <https://rm.coe.int/cepej-gt-qual-2020-13-en-report-meeting-24-september-2020/16809fdf15>, designadamente, sobre a «(...) 2. APLICAÇÃO DA CARTA DE ÉTICA EUROPEIA SOBRE A UTILIZAÇÃO DE INFORMAÇÕES ARTIFICIAIS NOS SISTEMAS JUDICIAIS E NO SEU AMBIENTE, 4. Matthieu Quiniou (França) apresentou o projeto de estudo de viabilidade para a possível introdução de um mecanismo de certificação de ferramentas e serviços de inteligência artificial com base nos princípios da Carta Ética (CEPEJ-GT-QUAL(2020)7). O documento apresenta o ponto da situação em relação aos mecanismos de certificação existentes e propõe várias opções para que ele seja estabelecido no CEPEJ. A questão da certificação das ferramentas de IA com base na Carta foi elogiada pelos membros do grupo como um caminho muito importante para o CEPEJ. Foi, no entanto, salientado pelo Secretariado que o impacto no seu funcionamento deve ser considerado com muito cuidado. 5. Assim, decidiu-se que um grupo menor, composto pelo especialista científico, o presidente do CEPEJ-GT-QUAL e a Secretaria elaborarão um plano de ação, que detalha as etapas práticas que devem ser conduzidas nos próximos anos e destaca as implicações financeiras e de recursos humanos da possível introdução de mecanismos de certificação no CEPEJ. Este documento deve ser apresentado, com o projeto de estudo, à reunião plenária do CEPEJ, que deverá então decidir sobre o caminho a seguir.(...)»

³⁷ Como fator de identificação de um sistema judicial com melhor qualidade, na mesma reunião, identificada na nota de rodapé que antecede, uma das conclusões do Grupo de Trabalho prendia-se, precisamente, com o seguinte: «(...) 4. COMUNICAR COM CLAREZA E SIMPIDEZ COM O LITIGANTE – 8. Valerija Jelen KOSI (Slovenia) apresentou o projeto de estudo sobre «Comunicar de forma clara e simples com o litigante, particularmente na fase de redação e comunicação das decisões judiciais.» (CEPEJ-GT-QUAL(2020)9), que foi desenvolvido através de pesquisa e coleta de informações e boas práticas, através das redes de tribunais-piloto e correspondentes nacionais do CEPEJ que receberam um questionário durante o verão. O nível de respostas das redes foi considerado muito satisfatório e o perito agradeceu aos respondentes a sua participação. 9. O Grupo expressou o seu apreço pelo documento e pelo considerável trabalho do perito científico que recolhe e analisa as informações. O perito foi instruído a incluir respostas recebidas após o envio do projeto de versão do estudo, a fim de que o estudo fosse o mais abrangente possível. Este estudo poderia ser publicado no site do CEPEJ, na condição de os entrevistados concordarem com a publicação de suas respostas. O especialista também foi instruído a elaborar um documento mais curto compilando as principais melhores práticas que, de acordo com o calendário acordado entre a Secretaria e o especialista científico, serão apresentados ao Plenário do CEPEJ em junho de 2021, juntamente com um projeto de diretrizes sobre comunicação clara e simples com o litigante, que também será desenvolvido pelo especialista científico, e discutido pelo CEPEJ-GT-QUAL, durante sua primeira reunião de 2021.(...)».

veio confirmar a necessidade de investir e fazer uso de ferramentas digitais nos processos judiciais³⁸.

Por outro lado, os mecanismos digitais têm sido muito usados, também, para otimizar os sistemas de recolha de dados estatísticos já existentes, por forma a desenvolver indicadores de desempenho de uma forma mais detalhada, precisa, atual e sofisticada. Porém, tais sistemas não prescindem de uma avaliação humana que os interprete convenientemente, na medida em que alguns aspetos aferidores da qualidade do sistema de justiça podem não ter sido incluídos nos programas de medição e a ausência de alguns indicadores de qualidade pode levar a decisões de gestão focadas principalmente em aspetos de eficácia, negligenciando outros aspetos importantes para a qualidade do sistema de justiça.

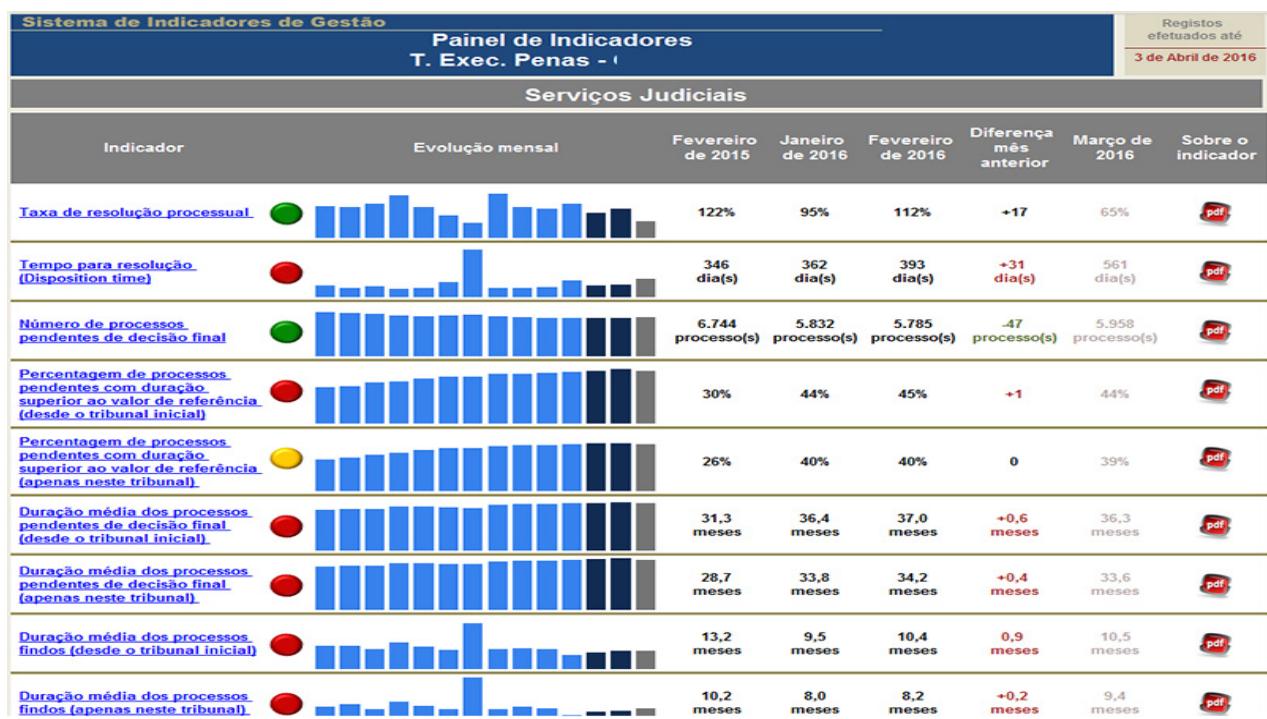
Por exemplo, em Portugal, em 2016, o Governo noticiava a disponibilidade de uma nova funcionalidade: o primeiro *Sistema de Indicadores de Gestão dos Tribunais (SIG-T)*, destinado aos órgãos de gestão de comarca. Os órgãos de gestão de comarca passaram, assim, a ter um instrumento tecnológico que permitia ao presidente do tribunal, ao magistrado do Ministério Público coordenador e ao administrador judicial ter acesso aos indicadores de gestão³⁹ do respetivo tribunal. Foi apresentada como uma ferramenta «*importante para a monitorização da atividade de cada tribunal e do sistema de justiça em geral*», assim o considerava o MJ, na medida em que, «*através da atualização permanente da informação, este sistema iria contribuir para o conhecimento dos órgãos de gestão da comarca da atividade real de cada tribunal, auxiliando na identificação de pontos de estrangulamento, permitindo a antecipação de problemas e a adoção de medidas de resolução*». Esta funcionalidade visava ainda «*permitir a avaliação do impacto e da eficácia das políticas de gestão encetadas, diferenciando o desempenho dos tribunais, de áreas processuais e de tipos de processo e apoiar a gestão e monitorização de grupos de trabalho de recuperação processual, permitindo a monitorização e distribuição do trabalho em função de processos ou de tipos de atos a praticar, e permite gerir o acesso dos funcionários aos processos que se encontram em tribunal de forma mais criteriosa e com maior segurança*⁴⁰.»

³⁸ Deixamos aqui um exemplo, de sucesso, de um sistema de decisão totalmente *online*, anterior a todo este contexto pandémico, o *Traffic Penalty Tribunal (TPT) – England and Wales* – <https://www.trafficpenaltytribunal.gov.uk/> – que decide as impugnações contenciosas interpostas pelos condutores contra os *Penalty Charge Notices (PCN)*, emitidos pelas autoridades locais na Inglaterra (fora de Londres) e no País de Gales, por contraordenações de trânsito, podendo abranger recursos de decisões proferidas por mais de 300 autoridades locais, assim como de outras autoridades centrais. Os recursos são decididos por juízes/árbitros em tempo parcial: todos advogados totalmente independentes, cujas nomeações estão sujeitas ao consentimento do *Lord Chancellor* da Grã-Bretanha. Os funcionários administrativos, por seu turno, prestam informações aos interessados e dão apoio na tramitação dos processos. Em regra, são decididos cerca de 35.000 processos por ano. A título de curiosidade, veja-se como funciona aqui: <https://www.trafficpenaltytribunal.gov.uk/want-to-appeal>. Está também disponível aqui <https://remotecourts.org/>, um recenseamento de muitas, se não todas, as experiências de “remote courts” a nível mundial, cuja iniciativa se deve a RICHARD SUSSKIND – um dos autores mais citados sobre este tipo de questões, associadas ao futuro dos serviços jurídicos. Este site tem uma entrada por países. Por fim, e ainda por força do contexto pandémico, está disponível também uma recensão das diversas medidas adotadas por tribunais europeus aqui:

<https://www.law360.com/articles/1253873/coronavirus-the-latest-eu-court-closures-and-restrictions>.

⁴⁰ Ambas as referências reportadas ao CITIUS e aos órgãos de gestão dos tribunais de comarca.

Os indicadores escolhidos para o efeito foram os seguintes:



O que nos leva de volta à premissa inicial deste ponto: *o tempo ótimo da justiça*.

Este, além de ser, inquestionavelmente, um fator de qualidade (ou não), é essencial para que se possa avaliar positivamente a prestação de qualquer serviço de justiça, importando encontrar/aplicar⁴¹ mecanismos que permitam vencer os constrangimentos à efetividade da tutela, em particular quanto à razoabilidade do tempo de decisão, sem a qual não se cumprem as exigências de um Estado de Direito.

Na jurisdição administrativa e fiscal, ainda em setembro de 2019 estavam a ser finalizados, ainda, os últimos desenvolvimentos de uma ferramenta de consulta de dados, tendo sido, em conjunto com uma primeira versão de um sistema de indicadores de gestão, submetidos ao Gabinete SEJ. Desconhece-se qual a evolução de tais sistemas e eventual aplicação atual dos mesmos. Porém, segundo os últimos dados estatísticos tratados pelo CSTAF⁴², reportados a 2018⁴³, a prestação da jurisdição administrativa e fiscal no período em causa, mereceu

⁴¹ V. sobre este aspecto em particular, da aplicação de mecanismos já existentes na lei processual administrativa, JOÃO TIAGO SILVEIRA, *Mecanismos de agilização processual e princípio da Tutela Jurisdicional Efetiva no Contencioso Administrativo*, disponível no repositório da Universidade de Lisboa, no seguinte link <https://repositorio.ul.pt/handle/10451/27575>

⁴² Relatório CSTAF referente ao ano de 2018, disponível no seguinte link: www.cstaf.pt, separadores: “atividade”, “relatórios anuais”.

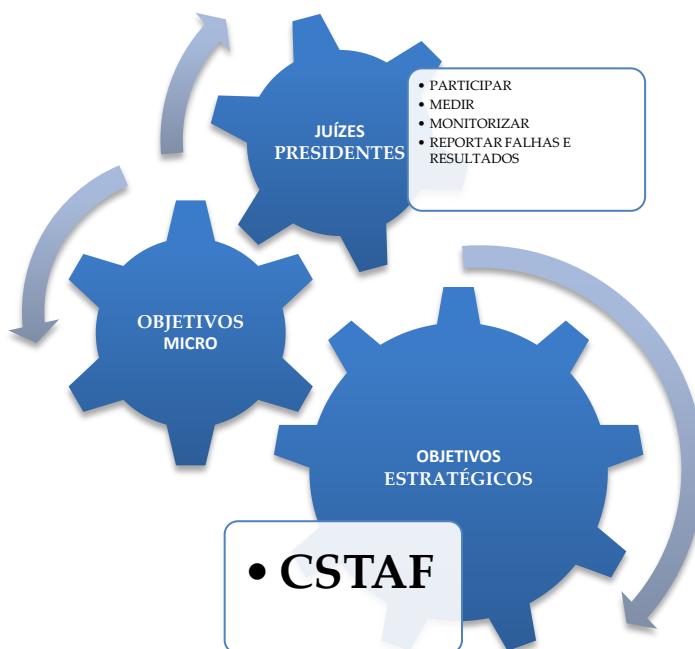
⁴³ Para dados referentes a 2019, mas ainda não tratados pelo CSTAF, v. Estatísticas da Justiça aqui: <https://estatisticas.justica.gov.pt/sites/siej/pt-pt/Paginas/tribunais.aspx>; em particular, os indicadores de desempenho dos TAF:

<https://estatisticas.justica.gov.pt/sites/siej/pt-pt/Paginas/Indicadores-de-desempenho-dos-tribunais-administrativos-e-fiscais-de-1-instancia.aspx>; duração média dos processos nos TAF: <https://estatisticas.justica.gov.pt/sites/siej/pt-pt/Paginas/Duracao-media-dos-processos-findos-nos-tribunais-administrativos-e-fiscais-de-1-instancia.aspx>; e o movimento dos processos nos TAF:

destaque pelo facto de se ter atingido, no conjunto dos tribunais de primeira instância e nas duas áreas da jurisdição, uma capacidade de resolução processual superior ao volume das entradas, invertendo a tendência para agravamento do contingente de processos pendentes. Porém, «essa melhoria da capacidade de resolução – cerca de 27.000 processos findos para cerca de 24.370 entrados nos tribunais de primeira instância – não será suficiente para debelar, em tempo razoável, o grave obstáculo ao funcionamento satisfatório da jurisdição que consiste num volume de pendências acumuladas que, em 31 de dezembro de 2018, se traduzia em cerca de 68.700 processos. Com a agravante de parte significativa corresponder a processos cuja duração não pode deixar de considerar-se excessiva.

O CSTAF deu execução às medidas potenciadas pelo Decreto-Lei n.º 81/2018, de 15 de outubro, designadamente à constituição de equipas de magistrados para recuperação de pendências, às quais foram afetos cerca de 8.800 processos de um contingente de cerca de 13.150 que se encontravam pendentes há mais de 6 anos sem decisão final em primeira instância. Saliente-se, aliás, que em vários tribunais foi possível concretizar, no ano de 2018, em gestão de proximidade apoiada nos presidentes dos tribunais, um acréscimo de empenho na resolução dos processos mais antigos.

Com efeito, a resolução, tão rápida e eficaz quanto possível, deste acervo processual constitui um passo prioritário na estratégia de gestão dos tribunais da jurisdição. Trata-se, porém, de uma situação anómala cuja resolução excede a capacidade dos meios instalados e para que não bastam expedientes normativos. Só pode ser ultrapassada, em tempo útil, mediante medidas excepcionais, designadamente, adequada assessoria aos juízes que permita exigir um reforço substancial da capacidade de resolução processual, conforme foi já proposto ao Ministério da Justiça⁴⁴.» (sublinhados nossos).



<https://estatisticas.justica.gov.pt/sites/siej/pt-pt/Paginas/Movimento-de-processos-nos-tribunais-administrativos-e-fiscais-de-1-instancia.aspx>

⁴⁴ Relatório CSTAF 2018, *op.cit.*, palavras de abertura, pgs. 5 e 6.

4.1.4. Das competências administrativas

Artigo 43.º- A

Competência do presidente do tribunal

(...)

5 - O presidente do tribunal possui as seguintes competências administrativas:

- 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) Elaborar os planos anuais e plurianuais de atividades e relatórios de atividades;
- 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) Participar na conceção e execução das medidas de organização e modernização dos tribunais;
- f) Planear as necessidades de recursos humanos.

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.

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

9 - Para efeitos do acompanhamento da atividade do tribunal, incluindo os elementos relativos à duração dos processos e à produtividade, são disponibilizados dados informatizados do sistema judicial, no respeito pela proteção dos dados pessoais.

As competências para elaborar o projeto de orçamento e propor as alterações orçamentais necessárias, embora possam parecer relevantes, esbarram com a ausência de autonomia financeira dos TAF⁴⁵, e resumem-se, por isso, a intervenções com consequências práticas muito limitadas⁴⁶. Estas competências poderão vir a ser delegadas, por seu turno, no administrador do tribunal – alíneas a), d) e n.º 7.

⁴⁵ A DG AJ é responsável pela coordenação da elaboração, execução e avaliação da gestão orçamental, financeira e contabilística dos tribunais sem autonomia administrativa, como também, pela participação na preparação e gestão dos orçamentos, relativamente aos tribunais de 1.ª instância, da magistratura dos Tribunais Administrativos e Fiscais e do Ministério Público.

⁴⁶ Nos termos do art. 2.º, n.º 2, alínea g), da Lei Orgânica da DG AJ, compete a este serviço do MJ: *Coordenar a elaboração, executar e proceder à avaliação da gestão orçamental, financeira e contabilística dos tribunais sem autonomia administrativa, bem como participar na preparação e gestão dos orçamentos, relativamente aos tribunais de 1.ª instância, das magistraturas judicial e do Ministério Público.*

Atentemos um pouco neste aspeto.

O orçamento da DGAJ inclui os orçamentos dos tribunais de 1.ª instância, daí o controlo que a DGAJ efetua relativamente às despesas feitas por estes. Na verdade, todos os documentos de prestação de contas a enviar pela DGAJ para o Tribunal de Contas são assinados pelo diretor-geral, nos quais se incluem os orçamentos dos tribunais.

A preparação dos orçamentos é feita com a colaboração dos órgãos de gestão. Até à data, no caso dos TAF, as comunicações são feitas através dos secretários. Essa colaboração respeita à indicação dos montantes que consideram dever ser previstos e por referência a cada rubrica – por ex. papel, material de escritório, aquisição de serviços, pequenas obras, entre outras.

A DGAJ analisa as propostas e elabora um documento que submete ao IGFEJ. O IGFEJ é a entidade que efetua a distribuição final das verbas. No entanto, e como se pode bem antecipar, as verbas orçamentais disponibilizadas pelo IGFEJ ficam sempre aquém das necessidades indicadas pela DGAJ. E isto porque os bens orçamentais não são ilimitados, para não dizer escassos, e as necessidades múltiplas.

Em sede de execução orçamental, os tribunais vão efetuando as suas despesas de acordo com o que está orçamentado. Existe margem para despesas extraordinárias, as quais dependerão de alterações orçamentais a efetuar pela DGAJ, mas apenas se existir disponibilidade orçamental para o efeito. Não existe um montante predefinido. É feita uma avaliação casuística.

A delegação de competências nos administradores de comarca e nos secretários do TAF pelo Diretor-Geral da DGAJ⁴⁷ referidas integraram o projeto de recuperação dos edifícios, através da realização das designadas *pequenas obras*.

Por fim, apenas um pequeno pormenor, estas *pequenas obras* são realizadas pelos tribunais, no pressuposto de que as *grandes obras* são encargo do IGFEJ e as *pequenas obras* são encargo da DGAJ. Na prática, o que tem de se acautelar é que não haja duplicação de despesa, ou seja, que os tribunais não realizam uma obra que seja, ou possa vir a ser incluída numa obra posterior e de âmbito mais alargado, a levar a cabo pelo IGFEJ.

Também aqui, como se vê, o diálogo será muito necessário e a competência e a formação adequada do administrador do tribunal representarão uma grande ajuda para o presidente, quanto ao bom curso destes assuntos em matéria orçamental.

Já quanto à elaboração dos Planos, o presidente terá muito mais autonomia, embora esta tarefa exija partilha de informação e o recurso a mecanismos, na sua maioria digitais e, de

⁴⁷ No regime vigente, o Diretor Geral da Administração da Justiça tem delegado as competências nestas matérias nos secretários de justiça dos TAF; a título de exemplo, v. Despacho n.º 9723/2018, de 17 de outubro – Delegação de competências nos secretários dos Tribunais Administrativos e Fiscais para: «a) Autorizar a realização de despesa com empreitadas de obras públicas até ao limite de Euros 25.000, quando precedida de parecer obrigatório favorável da Direção-Geral da Administração da Justiça; b) Autorizar a abertura e escolha do tipo de procedimento, nos termos do disposto nos artigos 36.º e 38.º do Código dos Contratos Públicos, na redação atual, até ao limite referido na alínea a).»

preferência, diretamente ligados ao SITAF, à semelhança dos que já existem no CITIUS⁴⁸, por forma a que a planificação, enquanto tarefa de programação, de fixação de objetivos, de apresentação de *ratios* de concretização, de conceção e execução de medidas de organização, possa abranger com sucesso a identificação de quaisquer falhas e, bem assim, das respetivas sugestões de resolução – ex. EUA⁴⁹, EU⁵⁰ – alíneas b), e) e f).

De realçar, ainda, que estes assuntos serão submetidos a deliberação do Conselho de Gestão – art. 108.º, n.º 2, alíneas a), b), c) e f), n.º 3 e n.º 4 da LOSJ⁵¹ –, o que pressupõe seja implementada uma lógica de racionalidade para que se possam alcançar os melhores resultados, que acautelem, dentro do possível, a satisfação das legítimas necessidades de serviço de todos os intervenientes.

Relativamente aos *Regulamentos internos dos serviços judiciais*, embora não seja uma prática corrente em Portugal⁵², noutras Países, seja sob a égide dos Conselhos Judiciários – ex. o *Conseil d'État*, criou um grupo de trabalho para se debruçar sobre a redação de decisões da jurisdição administrativa⁵³ –, seja sob a égide dos presidentes dos tribunais, em regra, tribunais superiores – ex. Itália⁵⁴ e EUA⁵⁵ –, é uma prática muito disseminada, antecipando-se que possa

⁴⁸ V. *Sistema de Indicadores de Gestão dos Tribunais (SIG-T)*, texto e nota de rodapé n.º 40 *supra*.

⁴⁹ V. *CourtTools*, texto e nota de rodapé n.º 34 *supra*.

⁵⁰ V. designadamente atividade do CEPEJ e CCJE, texto e notas de rodapé *supra*.

⁵¹ Cfr. Lei n.º 62/2013, de 26.08, ponto 4.6. *infra*.

⁵² Pelo menos não na vertente que aqui exemplificamos, pois apenas conhecemos a iniciativa levada a cabo pelo Tribunal de Contas, no Plano Trienal para 2014/2016, bem como no Plano Anual para 2014, decidiu proceder à harmonização dos modelos de decisões proferidas pela 1.ª secção, que tem competência, essencialmente, para decidir em coletivo a recusa de visto, em subsecção, e julgar os recursos, em Plenário, daquelas decisões. E, bem assim, pelo Tribunal Constitucional, que adotou certas regras que visam uniformizar o tratamento de texto, a formatação e a estrutura dos acórdãos e decisões sumárias. O resultado desta uniformização é bem visível na apresentação cuidada das decisões e ultrapassa uma mera questão estética. A leitura e compreensão das decisões deste tribunal é facilitada pelo facto de aquelas apresentarem uma estrutura uniforme (em regra com uma divisão em títulos e subtítulos) e utilizarem as mesmas regras formais (por exemplo, para as citações ou para as abreviaturas e itálicos).

Sobre esta matéria, a Associação dos Magistrados da Jurisdição Administrativa e Fiscal de Portugal (AMJ AFP), por seu turno, fez publicar, em 2020, na sequência de conferência organizada para o efeito em 2018, um e-book sobre “A estrutura e o conteúdo das decisões judiciais”, disponível aqui: <http://www.amjafp.pt/>, pretendendo este ser uma primeira *pedra no charco* para uma eventual aplicação uniforme de determinadas regras na redação das sentenças dos tribunais desta jurisdição.

⁵³ Em 2018, o *Conseil d'État* publicou um novo guia “sur les nouveaux modes de rédaction des décisions de la juridiction administrative. Issu d'une large concertation et d'une phase d'expérimentation, cet outil vise à renforcer la clarté et enrichir la motivation des décisions”, disponível também aqui <https://www.conseil-etat.fr/CE/bilan2018/pdfs/integralite-bilan-conseil-d-etat-2018.pdf> pgs. 10 e ss.

⁵⁴ A título de exemplo, de regulamentação dirigida aos juízes do tribunal, mas publicitada no site do tribunal, v. *Provvedimento sulla motivazione semplificata di sentenze e di ordinanze decisorie civili* http://www.cortedicassazione.it/cassazione-resources/resources/cms/documents/20110322_Provvedimento_motivazione_semplificata.pdf e *Protocollo d'intesa con il CNF sulla redazione dei ricorsi civili – Regole redazionali dei motivi del ricorso* http://www.cortedicassazione.it/cassazione-resources/resources/cms/documents/2015_ProtocolloIntesa_CSC_CNF_Civile.pdf, *Corte Suprema di Cassazione*, Roma, Itália.

⁵⁵ A título de exemplo, ao invés, de regulamentação para quem se dirige ao tribunal, mas que tem necessariamente consequências no funcionamento dos serviços, desde logo, pela uniformização que impõe, publicitada no site do tribunal, v. *Rules of the Supreme Court of the United States*: <https://www.supremecourt.gov/ctrules/2019RulesoftheCourt.pdf>

vir a ser replicada, adaptando-a à realidade de um tribunal de 1.ª instância, desejavelmente, dentro de cada espécie processual e área de contencioso⁵⁶ – alínea c).

De referir, ainda, a aplicação subsidiária da LOSJ – n.º 6 – que se encara como uma referência justificada apenas por um juízo de cautela jurídica, pois sendo o art. 43.º-A tão extenso e pormenorizado, não serão muitas as situações, fora das que estão já previstas no ETAF – p.ex., o funcionamento do Conselho de Gestão e do Conselho Consultivo⁵⁷ –, que exijam tal aplicação.

Importa também mencionar que tem sido usual a delegação e subdelegação de competências do CSTAF/Presidente do CSTAF nos presidentes dos tribunais, designadamente, em assuntos que se considera serem mais eficaz e oportunamente decididos numa lógica de proximidade, como sejam as justificações de ausências ao serviço, aprovação dos mapas de turnos e de férias e autorizações de residência⁵⁸ – n.º 6.

Por fim, apenas uma última nota quanto à consagração do recurso necessário para o CSTAF de todos os atos e regulamentos da autoria do presidente do tribunal – n.º 8 –, pois em 2019, a redação deste número aproximou-se da que constava já do art. 98.º da LOSJ, embora sem a controversa eliminação – que ali se estabeleceu – do efeito suspensivo deste recurso, sendo ele necessário.

Em 2019, mais um passo foi dado no incremento de medidas de gestão dos tribunais administrativos e fiscais de 1.ª instância, aproximando-a, em termos de estrutura – novos intervenientes, novos órgãos –, do modelo previsto para os tribunais judiciais, designadamente, criando um “novo” modelo de gestão.

⁵⁶ Também a propósito, no passado dia 14 de outubro foram disponibilizados os formulários dos articulados suscetíveis de determinar a redução da taxa de justiça aplicável aos processos administrativos previstos no n.º 9 do artigo 6.º do Regulamento das Custas Processuais, em cumprimento da Portaria n.º 341/2019, de 01.10.; os formulários referentes aos procedimentos de massa, por seu turno previstos no art. 99.º do CPTA, foram disponibilizados a 7 de janeiro; assinalando-se, ainda, o que está por detrás de tais medidas – cfr. nota explicativa da citada Portaria n.º 341/2019: a deficiente elaboração dos articulados, traduzida, as mais das vezes, na apresentação de peças desnecessariamente prolixas ou desprovidas de uma estrutura organizada e coerente, tem vindo a ser perspetivada como um dos fatores responsáveis pela morosidade na resolução dos processos submetidos à jurisdição administrativa e fiscal. No sentido de inverter este fenómeno, o legislador consagrou no Código de Processo nos Tribunais Administrativos e, mais recentemente, no Regulamento das Custas Processuais uma solução de cariz inovador: a existência de modelos e de formulários de articulados, destinados, por um lado, a direcionar as partes para as questões fundamentais que pretendem ver apreciadas e, por outro, a facilitar a compreensão dos contornos do litígio por parte do tribunal. No caso previsto no Código de Processo nos Tribunais Administrativos, estão em causa modelos de articulados, de observância obrigatória para as partes, no âmbito dos processos urgentes que sequem o regime do contencioso dos procedimentos de massa, regulado no artigo 99.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos. No segundo caso, trata-se de formulários, de observância meramente facultativa, que podem ser utilizados na generalidade dos processos sujeitos à jurisdição administrativa, e cuja utilização determina uma redução da taxa de justiça aplicável, estimulando-se, assim, a apresentação de peças processuais mais simples, mais concisas e melhor estruturadas.

⁵⁷ Cfr. n.º 2, do art. 56.º, do ETAF, *infra*.

⁵⁸ V. o título de exemplo, os últimos atos, disponíveis aqui:

<http://www.cstaf.pt/documentos/Delega%C3%A7%C3%A3o%20Poderes%20Presidentes%20TAF.pdf>
<http://www.cstaf.pt/documentos/Despacho%20de%209%20novembro%20de%202019.pdf>

Vejamos em que termos.

4.2. O “novo” modelo de gestão dos TAF – art. 56.º do ETAF

Artigo 56.º

Administração, serviços de apoio e assessores

1 - Em cada uma das zonas geográficas referidas no n.º 4 do artigo 39.º existe um administrador judiciário, que, ainda que no exercício de competências próprias, atua sob a orientação genérica do juiz presidente, excecionados os assuntos que respeitem exclusivamente ao funcionamento dos serviços do Ministério Público, caso em que atua sob orientação genérica do magistrado do **Ministério Público coordenador**, sendo aplicáveis, com as devidas adaptações, as disposições legais e regulamentares relativas aos tribunais judiciais.

2 - Em cada uma das zonas geográficas referidas no n.º 4 do artigo 39.º existe também um conselho de gestão, que integra o juiz presidente do tribunal, que preside, o magistrado do Ministério Público coordenador e o administrador judiciário, e um conselho consultivo, sendo aplicáveis, com as devidas adaptações, as disposições legais e regulamentares relativas aos tribunais judiciais.

3 – (...).

4 - Os tribunais da jurisdição administrativa e fiscal dispõem de serviços administrativos de apoio, regulados na lei.

5 - Sem prejuízo do disposto no artigo seguinte, os tribunais da jurisdição administrativa e fiscal dispõem de assessores que coadjuvam os magistrados judiciais.

Nesta matéria, nada mais temos, à data de hoje, do que a letra da lei e a experiência dos tribunais de comarca⁵⁹, na medida em que apenas na sequência do atual curso de formação específico serão formados os “*Deus ex machina*⁶⁰” deste novo modelo de gestão dos TAF.

Os juízes presidentes dos TAF, nomeados que sejam na sequência da conclusão com aproveitamento do referido curso de formação e, bem assim, os administradores judiciários e os magistrados do Ministério Público coordenadores, serão estreantes deste novo modelo, que está longe de se revelar um modelo simples ou de execução simplificada.

⁵⁹ Cuja consagração legal deste órgão remonta já a 2014, com a aprovação da LOSJ, embora, quanto aos assessores, ainda por concretizar.

⁶⁰ Numa interpretação contemporânea – distante, mas não deixando de se inspirar nas tragédias de Eurípedes – de alguém que surge e resolve um problema aparentemente insolúvel.

4.2.1. O Conselho de Gestão

Lei n.º 62/2013, de 26.08_Lei da Organização do Sistema Judiciário

Conselho de gestão

Artigo 108.º

Composição e competência

1 - Integram o conselho de gestão da comarca o juiz presidente do tribunal, que preside, o magistrado do Ministério Público coordenador e o administrador judiciário.

2 - De forma a garantir a plena articulação entre os órgãos de gestão, bem como o cumprimento dos objetivos estabelecidos para a comarca, são sujeitas a deliberação as seguintes matérias:

a) Aprovação dos relatórios semestrais referidos na alínea g) do n.º 2 do artigo 94.º e na alínea b) do n.º 1 do artigo 101.º, relativos ao estado dos serviços e qualidade da resposta, os quais são remetidos para conhecimento ao Conselho Superior da Magistratura, ao Conselho Superior do Ministério Público e ao Ministério da Justiça;

b) Aprovação do projeto de orçamento para a comarca, a submeter a aprovação final do Ministério da Justiça, com base na dotação por este previamente estabelecida;

c) Promoção de alterações orçamentais; - v. n.º 4 infra;

d) O planeamento e a avaliação dos resultados da comarca, tendo designadamente em conta as avaliações a que se refere a alínea b) do n.º 4 do artigo 94.º e a alínea o) do n.º 1 do artigo 101.º;

e) Aprovação de proposta de alteração ao mapa de pessoal, observados os limites fixados para a secretaria da comarca, a qual deve ser comunicada ao Ministério da Justiça antes do início do prazo de apresentação de candidaturas ao movimento anual;

f) Aprovação, no final de cada ano judicial, de relatório de gestão que contenha informação respeitante ao grau de cumprimento dos objetivos estabelecidos, indicando as causas dos principais desvios, o qual é comunicado aos Conselhos Superiores e ao Ministério da Justiça. – v. n.º 5 infra.

3 - O conselho de gestão tem competência para acompanhar a execução orçamental em conformidade com o previsto na alínea j) do n.º 1 do artigo 106.º

4 - As alterações previstas na alínea c) do n.º 2 são enquadradas em orientações genéricas fixadas anualmente pelo Ministério da Justiça.

5 - O relatório a que se refere a alínea f) do n.º 2 é publicitado nas páginas eletrónicas dos Conselhos Superiores e do Ministério da Justiça.

6 - Podem ser convidados a reunir com o conselho de gestão os membros do conselho consultivo a

O exercício das competências de gestão dos presidentes dos tribunais, previstas no art. 43.º- A do ETAF – como vimos *supra*⁶¹ –, terá de se articular com o exercício das competências do Conselho de Gestão, sendo esse, aliás, o propósito da existência deste “Conselho”, *garantir a plena articulação entre os órgãos de gestão* – n.º 2.

Antecipa-se que este exercício se concretize de uma forma dialética⁶² e muito exigente.

⁶¹ Não esquecendo que, como vimos, em primeira linha, entendemos que o exercício destas competências deverá ser articulado com o CSTAF.

⁶² Como método de diálogo e que, literalmente, significa “caminho entre as ideias”, entre teses, antíteses e buscando sínteses.

4.2.2. O Conselho Consultivo

Lei n.º 62/2013, de 26.08_Lei da Organização do Sistema Judiciário

Conselho consultivo

Artigo 109.º

Composição e funcionamento

1 - Em cada comarca existe um conselho com funções consultivas.

2 - O conselho consultivo tem a seguinte composição:

- a) O presidente do tribunal, que preside;
- b) O magistrado do Ministério Público coordenador;
- c) O administrador judiciário;
- d) Um representante dos juízes da comarca, eleito pelos seus pares;
- e) Um representante dos magistrados do Ministério Público da comarca, eleito pelos seus pares;
- f) Um representante dos oficiais de justiça em exercício de funções na comarca, eleito pelos seus pares;
- g) Um representante da Ordem dos Advogados, com escritório na comarca;
- h) Um representante da Ordem dos Solicitadores e dos Agentes de Execução, com escritório na comarca;
- i) Dois representantes dos municípios integrados na comarca;
- j) Representantes dos utentes dos serviços de justiça, cooptados pelos demais membros do conselho, no máximo de três.

3 - O conselho consultivo reúne ordinariamente uma vez por trimestre e extraordinariamente sempre que convocado pelo presidente do tribunal, por sua iniciativa ou mediante solicitação de um terço dos seus membros.

4 - Podem participar ainda nas reuniões do conselho consultivo, sem direito a voto, por convocação do respetivo presidente, quaisquer pessoas ou entidades cuja presença seja considerada necessária para esclarecimento dos assuntos em apreciação.

5 – (...)

Também aqui é muito interessante ter presente a experiência dos tribunais de comarca⁶³, trazendo à colação, a título de exemplo, duas notas divulgadas sobre a realização da 1ª Reunião do Conselho Consultivo da comarca Lisboa-Oeste e sobre uma reunião do Conselho Consultivo da comarca de Viseu⁶⁴, realizada no museu do vinho de S. João da Pesqueira, aqui se evidenciando apenas o papel relevante que o conselho consultivo pode ter na ligação dos tribunais aos cidadãos e à comunidade onde aqueles se inserem.

⁶³ Por curiosidade, veja-se o Regulamento do Conselho Consultivo do Tribunal Judicial da Comarca de Lisboa Norte

<https://comarcas.tribunais.org.pt/comarcas/pdf2/lisboanorte/pdf/Regulamento-%20ConselhoConsultivo.pdf>

⁶⁴ Disponíveis aqui:

<http://comarca-lisboaoeste.ministeriopublico.pt/pagina/reuniao-do-conselho-consultivo-da-comarca-de-lisboa-oeste>; https://www.sjpesqueira.pt/pages/1179?news_id=560

4.3. Pensar “fora da caixa”. O presidente do tribunal como motor de uma melhor qualidade da justiça.

«A nossa persistência num dado comportamento não se deve à tão propalada “resistência à mudança”. Deve-se, muitas vezes, à falta de clareza sobre o novo comportamento a adotar⁶⁵.» Este autor enuncia, sistematizando, cinco orientações inspiradas na metodologia *Design Thinking*, que ajuda as empresas a pensar “fora da caixa” e a gerar valor, nomeadamente, em contextos como o que estamos a viver, com elevados índices de incerteza e ambiguidade.

Será que é possível aplicar esta metodologia à gestão dos tribunais, como forma de pensar e resolver os problemas mais ou menos quotidianos, mais ou menos programáticos, que se colocam na vida de um presidente de um tribunal, tendo em vista a melhoria do sistema de justiça, que através de pequenos/grandes passos, se quer ir conquistando?

Fomos investigar e descobrimos que já se realizou pelo menos um evento em Portugal, no Campus da Justiça⁶⁶, em cuja divulgação se apelava a que o contexto jurídico está cada vez mais exposto a diferentes formas de trabalhar, bem como ao facto de nos encontrarmos cada vez mais dispostos a integrar ferramentas que ajudem a gerar valor e a gerir eficiências e que o *Legal Design Thinking* deveria ser entendido como uma dessas ferramentas que permitem conceptualizar soluções para desafios e criar valor diferenciador nos produtos e serviços jurídicos.

Considerando o novo de modelo de gestão dos TAF, um modelo participado – juiz presidente, administrador judiciário e coordenador do MP –, tal metodologia talvez seja uma emergente forma de pensar “fora da caixa” – tal como resulta evidenciado, por exemplo, no projeto *Justice Adda*⁶⁷, um empreendimento social de design jurídico –, além de se considerar absolutamente acertado o apelo que se ali se faz de que sejam chamados para esta equação os destinatários das medidas, ou seja, os juízes e os funcionários do tribunal, mas também os cidadãos, cada um com o seu devido peso e medida.

Outra ideia que acalentamos, é inspirada no *Pocket Guide for Judges*⁶⁸, uma ideia Norte Americana, levada a cabo pelo juiz William W Schwarzer, diretor do Centro Judiciário Federal

⁶⁵ Frase retirada de um artigo de opinião de Tiago Luís, Diretor do Programa para Executivos *Design Thinking for Business Innovation*, publicado no jornal Observador:

<https://observador.pt/opiniao/pensar-fora-da-caixa/> de 16.10.2020.

⁶⁶ <https://www.eventbrite.pt/e/bilhetes-workshop-legal-design-thinking-hub-justica-89726998869#>

⁶⁷ <https://www.justiceadda.com/about> através do qual se procura compreender, criar modelos e construir soluções que contribuam para fazer com que o sistema de justiça funcione para todos. V. também *Beyond Best Practices: How to Use Design Thinking in Rule of Law Promotion*, artigo de opinião do fundador do projeto *JusticeAdda*, Siddharth Peter de Souza, disponível aqui:

<https://peacelab.blog/2019/03/beyond-best-practices-how-to-use-design-thinking>

⁶⁸ WILLIAM W. SCHWARZER e ALAN HIRSCH, *The elements of Case Management: A Pocket Guide for Judges*, 2006, 22 pgs., disponível em:

http://www.fjc.gov/library/fjc_catalog.nsf/autoframepage!openform&url=/library/fjc_catalog.nsf/DPublication!openform&parentunid=97E224593BA31435852573C600784FE4. Este pocket guide foi traduzido por um colega português, Paulo Ramos de Faria, e foi publicado na revista JULGAR n.º 19 e está online aqui:

<http://julgargpt/wp-content/uploads/2013/01/189-206-Os-elementos-da-gest%C3%A3o-processual.pdf>. Surge acompanhado de um outro artigo "O ciclo de vida numa acção nos tribunais norte-americanos" publicado no mesmo número e que é explicado assim: «A leitura de Os Elementos da Gestão Processual:

de 1990 a 1995, que o escreveu em 1991, com a assistência de um ex-funcionário do Centro, Alan Hirsch. Em 2006, reconhecendo que os ensinamentos que este “livro de bolso” continha eram muito úteis, particularmente para os novos juízes, o texto foi revisto e atualizado por Barbara J. Rothstein, então diretora daquele Centro.

Este guia em formato de bolso – o que nos agrada particularmente pelo simbolismo de ser, efetivamente, algo que nos possa acompanhar em todos os momentos, basta pô-lo no bolso – contém informação concisa sobre as etapas essenciais na tramitação de um processo de natureza civil, e faz parte do contributo do Centro Judiciário Federal para ajudar os tribunais a economizar custos, tempo e recursos judiciais na condução do litígio.

Transpondo esta ideia para uma possível intervenção de um juiz presidente de um tribunal de 1.ª instância, onde iniciam funções os novos juízes, terminada que esteja a sua formação no Centro de Estudos Judiciários, poderia ser criado um “Livro de bolso da Justiça Administrativa”, no qual se compilassem as melhores práticas de gestão processual⁶⁹, começando, naturalmente, pela gestão inicial do processo – cfr. art. 590.º, do CPC, aplicável *ex vi* art. 87.º, n.º 9, do CPTA – e tendo presentes as seguintes ideias/objetivos, motivados por uma cooperação leal entre as partes e o tribunal:

i. Imediação Inicial e calendarização

Sensibilizar para a importância de que, desde logo, em sede de audiência preliminar sejam acertados todos os procedimentos/diligências posteriores e que o tribunal fixe a data do julgamento, procurando que este não seja agendado com uma dilação superior a 6 meses após a entrada da petição inicial. Muito importante será, também, incrementar prontidão na prática dos atos processuais correntes, tarefa para a qual a colaboração dos funcionários judiciais será necessária.

ii. Conciliação

Nos sistemas de raiz anglo-saxónica, por exemplo, é sinónimo de excelência e de boas práticas judiciais que, pelo menos, 70% dos processos cíveis terminem antes que o julgamento comece. No nosso sistema, designadamente, nas ações de responsabilidade extracontratual do Estado, também por atraso na justiça, estamos convencidos que poderia revelar-se uma boa prática.

iii. Clareza, eficácia e eficiência

Retomando os modelos que dissemos poderem via a ser adaptados aos tribunais de 1.ª instância⁷⁰, seja em relação às questões associadas à forma e ao conteúdo das sentenças, seja em relação a eventuais indicações práticas às partes, leia-se, mandatários ou representantes em juízo, imperioso se torna imprimir moderação às

Um Guia de Bolso para Juízes, de WILLIAM W. SCHWARZER e ALAN HIRSCH, texto divulgado neste número da Julgar, poderá ser menos útil se não forem pelo leitor conhecidos alguns dos institutos abordados ou pressupostos no documento. Visando prevenir este resultado, no pequeno relatório que se segue, faz-se uma breve apresentação do processo civil federal norte-americano, oferecendo-se uma explicitação dos mais relevantes conceitos descritivos deste processo.».

⁶⁹ Na 1.ª Reunião Anual da Justiça Administrativa (REAJA), realizada no Centro Cultural de Belém, a 30.09.2011, o Dr. João Raposo, em texto inédito sobre os “Novos Rumos da Justiça Administrativa. O que depende de nós.”, sugeriu a elaboração de uma compilação das “melhores práticas”.

⁷⁰ Cfr. ponto n.º 4.1.4 *supra*, pg. 22, notas de rodapé 52 a 56.

peças processuais escritas – internas e externas – e, bem assim, alguma parcimónia da instrução enquanto condição de eficácia da prova.

Pensamos que este é um projeto concretizável, com a colaboração dos juízes, mandatários e representantes das partes e funcionários, podendo servir como “motor” de algumas mudanças, desenganando-se quem pensa que o trabalho num tribunal não é um trabalho de equipa⁷¹.

5. Conclusão

Chegados aqui, esperamos que os membros do júri tenham tido gosto em ler o que foi escrito, pelo menos tanto quanto o gosto que tivemos em escrevê-lo.

Esperamos que a mensagem se tenha revelado com clareza, equilibradamente sucinta e que tenha despertado interesse.

Terminamos, citando António Barreto⁷², não encontrando melhor maneira de finalizar este ensaio:

A maneira de falar e de escrever de um jurista, sobretudo de um juiz e de um procurador, é fonte de pessimismo e de descrença! Quem fala assim, quem escreve assim, quem assina sentenças de dezenas ou centenas de páginas não merece ser ouvido nem lido, não merece sequer exercer uma nobre profissão para a qual se exige clareza, simplicidade, força de carácter e verticalidade. As sentenças formais e obscuras são a tradução exacta da falta de capacidade de julgar e de liberdade de espírito no respeito da lei. Mas também de indiferença perante os cidadãos, aqueles a quem as suas sentenças se deveriam dirigir. Esta justiça incompreensível é garantia de opacidade. Ou um estímulo à injustiça.

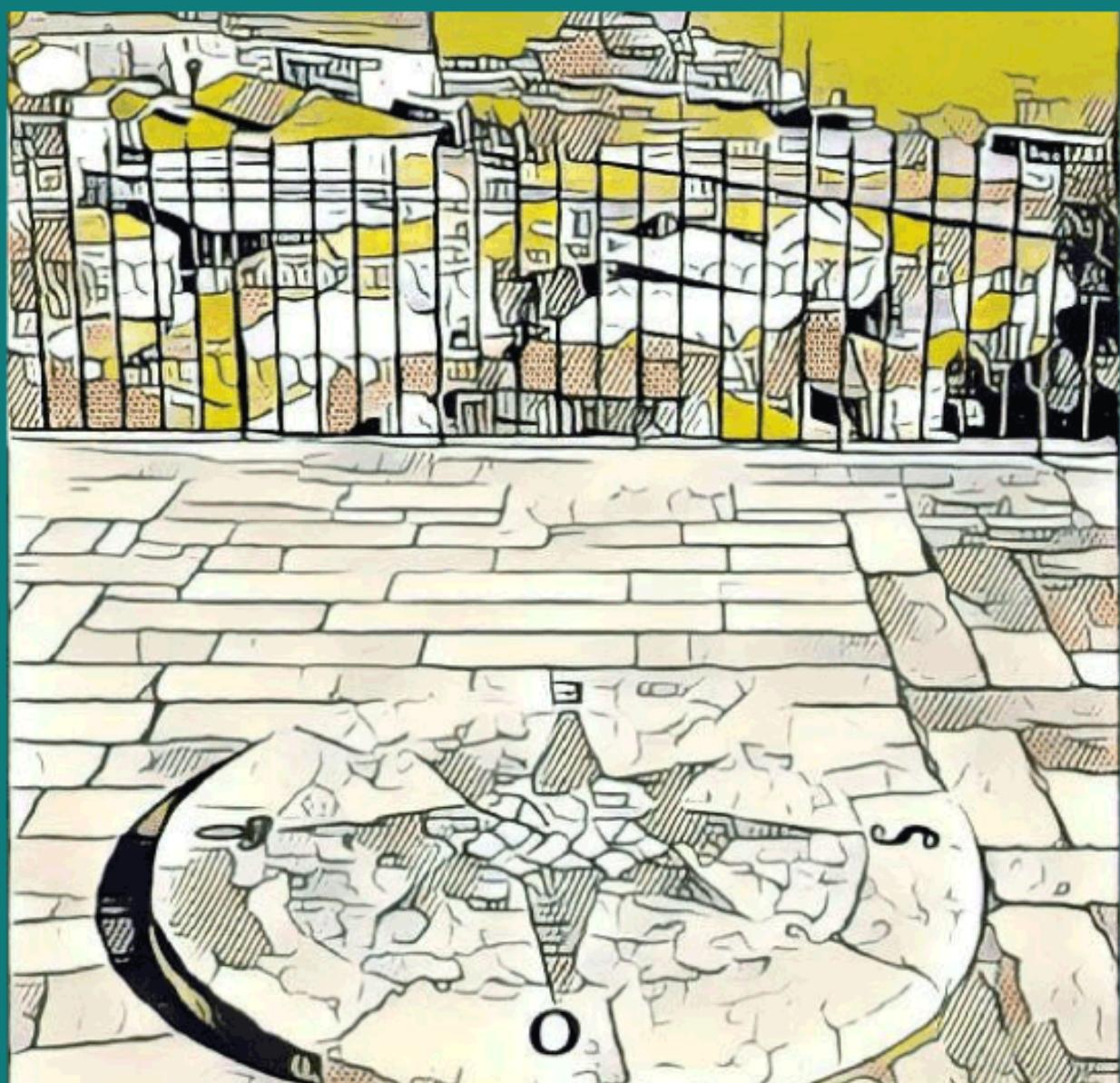
Sabemos que, nos melhores dias, é a gratidão pela justiça feita que nos inspira. E, nos piores, é o pedido de socorro à Justiça a fazer que nos move. Era bom que os nossos representantes o soubessem. E que os nossos concidadãos o sentissem.

⁷¹ Um outro projeto, mas este “dentro da caixa, pois que tarda a ser concretizado não obstante se tratar de uma necessidade identificada pelos juízes de 1.ª instância desde a primeira hora de funcionamento do SITAF, é o tão adiado sistema de pesquisa por termos – atualmente apenas é possível a pesquisa no SITAF por número de processo e, mais recentemente, nos TT, por imposto –, o que permitiria que os juízes – de 1.ª instância e não só –, pudessem consultar as decisões já proferidas sobre determinado assunto ou em que tivesse sido apicada determinada norma de determinado diploma legal, com evidentes vantagens em termos de eficiência. Teremos de deixar também para outra sede o desenvolvimento das razões que podem justificar (ou não) a ausência de publicação das decisões proferidas pelos TAF de 1.ª instância, não obstante o disposto no art. 30.º, n.º 2, do CPTA.

⁷² Já supra citado no texto, cfr. nota de rodapé n.º 3.

10. O Juiz Presidente dos Tribunais Administrativos e Fiscais no actual modelo organizatório

Fernanda de Fátima Esteves



DIREÇÃO DE COMARCAS

CENTRO
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

C E N T R O
D E ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

10. O JUIZ PRESIDENTE DOS TRIBUNAIS ADMINISTRATIVOS E FISCAIS NO ACTUAL MODELO ORGANIZATÓRIO

Fernanda de Fátima Esteves*

Introdução;

1. Os tribunais de primeira instância no actual modelo organizatório da jurisdição administrativa e fiscal.
2. Gestão dos tribunais administrativos e fiscais: antecedentes.
 - 2.1. No ETAF de 2002.
 - 2.2. No ETAF de 2015.
3. Os poderes/competências do juiz presidente dos tribunais de primeira instância na Lei n.º 114/2019 (ETAF/2019).
 - 3.1. Poderes de representação e direcção.
 - 3.2. Competências funcionais.
 - 3.3. Competências administrativas. 3.4. Competências de gestão processual.
 - 3.4.1. Medidas de simplificação e agilização.
 - 3.4.1.1. Processos com andamento prioritário.
 - 3.4.1.2. Consulta prejudicial para o Supremo Tribunal Administrativo/Julgamento em formação alargada.
 - 3.4.2. O presidente como agente da especialização dos tribunais administrativos e fiscais.
4. Notas Finais.

Introdução

O papel do juiz presidente na gestão dos tribunais de primeira instância assumiu uma importância acrescida no processo de reforma da organização judiciária portuguesa⁽¹⁾, que, a esse nível, foi implementada na jurisdição comum com a Lei n.º 62/2013, de 26 de Agosto (Lei de Organização do Sistema de Justiça - LOSJ) e na jurisdição administrativa e fiscal com a reforma do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (ETAF), operada no Decreto Lei n.º 214-G/2015, de 2 de Outubro.

Ora, uma das alterações mais emblemáticas introduzida pelo Decreto-Lei n.º 214-G/2015 traduziu-se, no meu ponto de vista, precisamente na redefinição do estatuto e das competências dos presidentes dos tribunais de primeira instância, operada pela alteração ao seu artigo 43.º e pelo aditamento de um novo artigo, o artigo 43.º-A.

Competências dos presidentes que foram ainda mais reforçadas na recente reforma de 2019 ao ETAF, através da Lei n.º 114/2019, de 12 de Setembro.

Este diploma está, aliás, inserido num pacote legislativo para a reforma da jurisdição administrativa e fiscal, que contém diversas medidas potenciadoras da eficiência, da celeridade e da desburocratização no âmbito da organização e funcionamento desta jurisdição. Na verdade, se atendermos à finalidade com que foram instituídas, os diplomas aprovados que integram este pacote contêm, sobretudo, medidas que puderemos denominar como medidas de especialização, de harmonização, de racionalização, de aceleração, de aperfeiçoamento e de simplificação.

* Juíza Desembargadora.

¹ Sabido que as reformas estão, regra geral, invariavelmente associadas à falta de eficiência e de funcionalidade da justiça.

Com maior impacto ao nível da organização e funcionamento dos tribunais de primeira instância destaca-se a criação, pelo Decreto-Lei n.º 174/2019, de 13 de Dezembro, de juízos de competência especializada administrativa e tributária nos tribunais administrativos e fiscais de maior dimensão do país. E que, nos termos do seu preâmbulo, concretiza e implementa a especialização dos tribunais desta jurisdição, consagrada nas recentes alterações ao ETAF, introduzidas pela Lei n.º 114/2019, de 12 de setembro.

A entrada em funcionamento destes juízos especializados já ocorreu, em conformidade com a Portaria 121/2020, de 22 de Maio, no passado dia 1 de Setembro de 2020.

Importa agora esperar pelos resultados e efectuar, dentro de alguns anos, o respectivo balanço do funcionamento destes tribunais especializados e proceder aos ajustamentos/alterações que se vierem a revelar úteis e necessários.

Neste trabalho será dedicada uma primeira parte à realidade dos tribunais administrativos e fiscais no actual modelo organizatório da jurisdição e fiscal e à evolução da gestão destes tribunais até à recente revisão do ETAF em 2019.

Na segunda parte serão analisadas as competências e as funções do juiz presidente na legislação vigente, especialmente as competências de gestão processual, com particular incidência ao nível da promoção da aplicação das medidas de simplificação e agilização processuais e das suas (relevantes) funções no âmbito do processo de especialização em curso na jurisdição administrativa e fiscal e incluídas umas pequenas notas finais.

1. Os tribunais de primeira instância no actual modelo organizatório da jurisdição administrativa e fiscal

A jurisdição administrativa e fiscal é composta, ao nível da primeira instância, por uma rede de dezasseis tribunais tributários e dezasseis tribunais administrativos de círculo.

Com excepção do Tribunal Administrativo de Círculo e do Tribunal Tributário de Lisboa, todos os demais tribunais de 1^a instância funcionam de forma agregada, encontrando-se as sedes e respectivas áreas de jurisdição determinadas pelo Decreto - Lei n.º 325/2003, de 29 de Dezembro, alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 182/2007, de 9 de Maio, 190/2009, de 17 de Agosto, pela Lei n.º 118/2019, de 17 de Setembro e pelo DL n.º58/2020, de 13 de Agosto (cf. artigo 39.º e 45.º do ETAF).

Através da Portaria n.º 211/2017, de 17 de Julho, foram ajustados os quadros de juízes dos tribunais administrativos e fiscais às necessidades da jurisdição.

De acordo com os dados do último Relatório do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais publicado, dos 217 lugares de juízes de direito previstos naquela Portaria, em 31 de Dezembro de 2018 encontravam-se providos 176 lugares, dos quais 167 lugares encontravam-se providos com juízes em exercício efetivo de funções (i.e., excluindo os juízes em comissão de serviço, licença especial, licença de longa duração, entre outros).

Entretanto, em 1 de janeiro de 2019 tomaram posse 40 juízes (oriundos do 4.º curso TAF), estando também prevista a entrada de mais 39 juízes em 1 de Janeiro de 2021 (5.º curso TAF). Paralelamente, o Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais deu execução às medidas plasmadas no Decreto-Lei n.º 81/2018, de 15 de Outubro, procedendo à constituição de equipas de magistrados para recuperação de pendências, para onde foram destacados 28 juízes, às quais cabe “*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*”.

Também de acordo com os dados publicados, a essas equipas foram afectos cerca de 8.800 processos de um contingente de cerca de 13.150 que se encontravam pendentes há mais de 6 anos sem decisão final em primeira instância, tendo-se salientado que em vários tribunais foi possível concretizar, no ano de 2018, em gestão de proximidade apoiada nos presidentes dos tribunais, um acréscimo de empenho na resolução dos processos mais antigos.

A resolução, tão rápida e eficaz quanto possível, de tal acervo processual foi assumida pelo Conselho como um objectivo prioritário na estratégia de gestão dos tribunais da jurisdição.

Entretanto, uma das principais novidades da intervenção legislativa em sede de ETAF, operada pela Lei n.º 114/2019, de 12 de Setembro de 2019, foi a especialização dos tribunais *em razão da espécie processual e da matéria*, prevendo-se a criação de tribunais especializados, quer na jurisdição administrativa quer na jurisdição fiscal.

De acordo com o artigo 44.º -A deste diploma, quando haja desdobramento em juízos de competência especializada administrativa, compete:

- a) ao juízo administrativo comum - conhecer de todos os processos do âmbito da jurisdição administrativa e fiscal que incidam sobre matéria administrativa e cuja competência não esteja atribuída a outros juízos de competência especializada, bem como exercer as demais competências atribuídas aos tribunais administrativos de círculo;
- b) ao juízo administrativo social - conhecer de todos os processos relativos a litígios emergentes do vínculo de trabalho em funções públicas e da sua formação, ou relacionados com formas públicas ou privadas de protecção social, incluindo os relativos ao pagamento de créditos laborais por parte do Fundo de Garantia Salarial, e das demais matérias que lhe sejam deferidas por lei;
- c) - ao juízo de contratos públicos - conhecer de todos os processos relativos à validade de actos pré-contratuais e interpretação, à validade e execução de contratos administrativos ou de quaisquer outros contratos celebrados nos termos da legislação sobre contratação pública, por pessoas colectivas de direito público ou outras entidades adjudicantes, e à sua formação, incluindo a efectivação de responsabilidade civil pré-contratual e contratual, e das demais matérias que lhe sejam deferidas por lei.
- d)-ao juízo de urbanismo, ambiente e ordenamento do território - conhecer de todos os processos relativos a litígios em matéria de urbanismo, ambiente e ordenamento do território sujeitos à competência dos tribunais administrativos, e das demais matérias que lhe sejam deferidas por lei.

Também os tribunais tributários, mesmo 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.

Assim, de acordo com o artigo 49.º- A do ETAF, quando tenha havido desdobramento em juízos de competência especializada tributária, compete:

- a) ao juízo tributário comum - conhecer de todos os processos que incidam sobre matéria tributária e cuja competência não esteja atribuída ao juízo de execução fiscal e de recursos contraordenacionais, bem como exercer as demais competências atribuídas aos tribunais tributários;
- b) ao juízo de execução fiscal e de recursos contraordenacionais - conhecer de todos os processos relativos a litígios emergentes de execuções fiscais e de contraordenações tributárias.

No seguimento da revisão ao ETAF que veio consagrar a referida especialização nos tribunais administrativos de círculo e nos tribunais tributários, “*enquanto fator de racionalização e agilização do funcionamento desta jurisdição*”, o Decreto-Lei n.º 174/2019, de 13 de Dezembro, procedeu, nos termos dos artigos 9.º e 9.º-A do ETAF, à criação de juízos de competência especializada no Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa, Tribunal Tributário de Lisboa, Tribunal Administrativo e Fiscal de Almada, Tribunal Administrativo e Fiscal de Aveiro, Tribunal Administrativo e Fiscal de Braga, Tribunal Administrativo e Fiscal Leiria, Tribunal Administrativo e Fiscal do Porto e Tribunal Administrativo e Fiscal Sintra.

Com particular relevância, de destacar a criação de dois juízos de competência especializada administrativa de contratos públicos no Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa e no Tribunal Administrativo e Fiscal do Porto, com jurisdição alargada sobre as áreas de jurisdição dos tribunais administrativos e fiscais limítrofes. Assim, o Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa tem jurisdição alargada sobre o conjunto das áreas de jurisdição atribuídas aos Tribunais Administrativos de Círculo de Almada, Lisboa e Sintra e o Tribunal Administrativo e Fiscal do Porto com jurisdição alargada sobre o conjunto das áreas de jurisdição atribuídas aos Tribunais Administrativos de Círculo de Aveiro, Braga, Penafiel e Porto (cf. artigos 2.º/2 e artigo 8.º/2, do referido diploma).

E, por outro lado, também de referir que o legislador optou por não preceder ainda à criação do juízo de urbanismo, ambiente e ordenamento do território previsto nos artigos 9.º e 44.º do ETAF.

Na sequência da publicação da Portaria n.º 121/2020, de 22 de Maio, que veio fixar a entrada em funcionamento dos sobreditos juízos especializados para o dia 1 de Setembro de 2020, e em cumprimento do disposto no artigo 12.º do Decreto - Lei nº 174/2019, segundo o qual cabe ao Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais fixar o número de lugares a preencher nos juízos de competência especializada criados, dentro do quadro estabelecido para cada tribunal, este órgão procedeu ao “*Movimento Judicial ordinário de 2020, integrando também o movimento judicial preparatório da instalação dos juízos de competência especializada, nos termos do Decreto -Lei n.º 174/2019, de 13 de dezembro, nos termos do*

ETAF, demais legislação aplicável e, subsidiariamente, do Estatuto dos Magistrados Judiciais (EMJ)".

De todo o modo, apesar do reforço de juízes de direito ao nível da primeira instância, também por força das nomeações para os tribunais superiores não foi ainda possível a colocação de juízes no quadro complementar.

Por último, importa ainda dar nota que o ETAF, aprovado pela Lei n.º 13/2002, de 19 de Fevereiro, alterada e republicada pela Lei n.º 114/2019, de 12 de Setembro, prevê nos n.ºs 4 e 5 do artigo 39.º e no n.º 3 do artigo 45.º, a criação de zonas geográficas, no âmbito das quais os tribunais administrativos de círculo e os tribunais tributários funcionam, para efeitos de gestão e presidência, em modelo agrupado.

Assim, ao abrigo dessas normas, através da Portaria n.º 366/2019, de 10 de Outubro, o território nacional foi dividido em quatro zonas geográficas, para efeitos de gestão e presidência dos respectivos tribunais administrativos de círculo e tribunais tributário: (a) Zona Centro, com sede em Coimbra; (b) Zona de Lisboa e Ilhas, com sede em Lisboa; (c) Zona Norte, com sede no Porto; d) Zona Sul, com sede em Almada.

2. A gestão dos tribunais administrativos e fiscais: antecedentes

2.1. No ETAF de 2002

No âmbito da grande reforma do contencioso administrativo de 2004, designadamente através da Lei n.º 15/2001, de 5 de Junho e do Decreto - Lei n.º 325/2002, de 29 de Dezembro, determinou-se a transferência da organização administrativa dos tribunais tributários de 1ª instância do Ministério das Finanças para o Ministério da Justiça, tendo os tribunais administrativos de círculo e os tribunais tributários passado a funcionar de forma agregada, sob a designação de tribunais administrativos e fiscais, com excepção do Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa e do Tribunal Tributário de Lisboa.

A partir daqui a gestão central dos tribunais administrativos e fiscais ficou concentrada no Ministério da Justiça, a quem competia a gestão dos orçamentos, dos funcionários da justiça, edifícios e demais equipamentos e no Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, ao nível dos recursos humanos.

No ETAF de 2002, aprovado pela Lei n.º 13/2002, de 19 de Fevereiro, em vigor desde Janeiro de 2004, foi prevista a figura do juiz presidente dos tribunais de primeira instância, já com papel relevante no exercício de funções de gestão processual.

Os presidentes dos tribunais administrativos de círculo e dos tribunais tributários passaram, assim, a ser nomeados pelo Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais para um mandato de cinco anos, sendo que nos tribunais com mais de três juízes tinham de ser nomeados de entre juízes com a categoria de conselheiro ou de desembargador e sem

processos distribuídos (artigos 43.º e 48.º do ETAF), e que constituíam o elemento de ligação do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais com os tribunais.

Nestes tribunais de maior dimensão, o legislador fez uma opção clara por uma presidência mais profissionalizada, a exercer por alguém externo ao próprio tribunal e com maior experiência da vida judiciária.

Deu-se assim início a um processo de ruptura com o modelo de gestão do passado, prevendo-se, de forma inovadora, nos nºs 3 dos artigos 43.º e 48.º, do ETAF que, em termos de gestão processual, é da competência do presidente:

- determinar os casos em que, para uniformização da jurisprudência, devem intervir no julgamento todos os juízes do tribunal;
- assegurar o andamento dos processos no respeito pelos prazos estabelecidos, podendo determinar a substituição provisória do relator, por redistribuição, em caso de impedimento prolongado;
- planear e organizar os recursos humanos do tribunal, assegurando uma equitativa distribuição de processos pelos juízes e o acompanhamento do seu trabalho.

Ao abrigo das referidas normas do ETAF/2002, o Conselho Superior dos Tribunais e Fiscais procedeu em 2004 à nomeação de juízes conselheiros do STA como presidentes dos vários tribunais administrativos e fiscais de primeira instância, tendo estes desempenhado um relevante papel na implementação da nova organização judiciária, em simultâneo com a reforma do contencioso administrativo e as grandes alterações ao nível do contencioso administrativo com forte impacto na actividade e gestão dos tribunais.

Mas apesar de instituição da figura do juiz presidente dos tribunais de primeira instância ser vista como um factor relevante na gestão dos tribunais, decorrente da insuficiência do quadro de juízes conselheiros no STA para o desempenho deste cargo, o mesmo acabou por, na maioria do período, não ser desempenhado em exclusividade de funções.

Mais tarde, num contexto de gestão dos recursos humanos disponíveis nos tribunais superiores, o CSTAF optou por nomear juízes desembargadores, em regime de exclusividade, para os lugares de juiz presidente dos tribunais de primeira instância. Situação que se mantém na actualidade.

2.2. No ETAF de 2015

Com o Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de Outubro, procedeu-se à revisão de aspectos importantes do Código de Processo dos Tribunais Administrativos e Fiscais (CPTA) e a algumas alterações ao ETAF.

Uma das alterações mais emblemáticas introduzida pelo Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de Outubro, ao ETAF traduziu-se, no meu ponto de vista, precisamente na redefinição do estatuto

e das competências dos presidentes dos tribunais de primeira instância, operada pela alteração ao seu artigo 43.º e pelo aditamento de um novo artigo, o artigo 43.º-A.

Por um lado, foi consagrado um sistema de nomeação assente nas *habilitações especializadas* dos candidatos, obtidas num curso de formação ministrado pelo Centro de Estudos Judiciários. Por outro lado, foram-lhes atribuídas *competências específicas*, relacionadas com a função de gestão dos tribunais. Na verdade, ficou expressamente consagrado na lei a existência de competências de gestão próprias dos presidentes dos tribunais de primeira instância.

Por esta via, o presidente dos tribunais de primeira instância passou a ser um *órgão especializado* unipessoal dos tribunais.

Analisaremos infra mais pormenorizadamente algumas dessas competências.

3. Os poderes/competências do juiz presidente dos tribunais de primeira instância na Lei n.º 114/2019 (ETAF/2019)

Uma das traves mestras da revisão do ETAF de 2019 foi ao nível da administração e gestão dos tribunais, mediante a implementação de um novo modelo de administração e gestão agrupada dos tribunais administrativos de círculo e dos tribunais tributários, assente num modelo de presidência, com competências reforçadas, que passa pela designação de um único presidente, coadjuvado por um administrador judiciário, e de um magistrado do Ministério Público coordenador, para o conjunto de tribunais administrativos de círculo e tribunais tributários integrados numa determinada área geográfica.

O legislador procedeu assim a um verdadeiro reforço dos poderes do presidente, dotando-o do variado leque de poderes e competências previstas no artigo 43.º-A do ETAF, à semelhança das competências do presidente dos tribunais judiciais consagradas no artigo 94.º, nº2 da LOSJ, e que passaremos a apreciar.

3.1. Poderes de representação e direcção

De acordo com o artigo 43.º-A, nº2, alíneas a) a g), do ETAF, os poderes do presidente a este nível consistem, no essencial, em acompanhar a realização dos objectivos fixados para os serviços do tribunal por parte dos funcionários, promover a realização de reuniões de planeamento e avaliação dos resultados do tribunal, adoptar ou propor às entidades às entidades competentes medidas, nomeadamente, de desburocratização, simplificação de procedimentos, utilização de tecnologias de informação e transparência do sistema de justiça, pronunciar-se sempre que seja ponderada pelo CSTAF a realização de sindicância relativamente a qualquer tribunal e quando seja ponderada pelo Conselho dos Oficiais de Justiça, a realização de inspecções extraordinárias quanto aos funcionários ou de sindicâncias relativamente às respectivas secretarias e elaborar relatório semestral sobre o estado dos serviços e a qualidade da resposta, para apresentar ao CSTAF.

Para além destas específicas funções, cabe genericamente ao presidente a representação do tribunal no exterior, não só junto do CSTAF, mas também das demais entidades judiciárias ou da justiça ou outras instituições, devendo servir de interlocutor do tribunal com o exterior e estabelecer elos de proximidade e de respeito com as instituições locais (v.g. participando em eventos e cerimónias locais em representação do tribunal).

3.2. Competências funcionais

As competências funcionais previstas no artigo 43.º-A, nº 3 do ETAF são as de dar posse aos juízes e administrador judiciário, elaborar os mapas e turnos de férias dos juízes para aprovação pelo Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, autorizar o gozo de férias dos funcionários e aprovar os respectivos mapas anuais, exercer a acção disciplinar sobre os funcionários relativamente a pena de gravidade inferior à multa e, nos restantes casos, instaurar processo disciplinar, nomear um juiz substituto, em caso de impedimento do substituto legal e participar no processo de avaliação dos oficiais de justiça, nos termos da legislação específica aplicável, com excepção daqueles em funções nos serviços do Ministério Público.

3.3. Competências administrativas

Ao nível das competências administrativas previstas no n.º 5 do referido artigo 43.º-A do ETAF, cabe ao presidente do tribunal elaborar o projecto de orçamento, planos anuais e plurianuais de actividades e relatórios de actividades, elaborar regulamentos internos dos serviços judiciais, ouvido o Ministério Público coordenador e o administrador judiciário, propor alterações orçamentais adequadas, participar na concepção e execução das medidas de organização e modernização dos tribunais e planejar as necessidades de recursos humanos.

3.4. Competências de gestão processual

As competências de gestão processual do presidente consagradas no n.º 4 do artigo 43.º-A do ETAF são fundamentalmente as seguintes: (i) implementação de métodos de trabalho e objectivos mensuráveis, tendo em consideração os indicadores do volume processual adequado fixados pelo Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais; (ii) acompanhamento e avaliação da actividade dos tribunais, tanto ao nível da qualidade do serviço de justiça prestado aos cidadãos e acompanhamento do movimento processual, designadamente assegurando uma distribuição equitativa dos processos pelos juízes e identificando os atrasos na decisão dos processos, informando o CSTAF e propondo medidas que se justifiquem; (iii) promover a aplicação de medidas de simplificação e agilização processuais, designadamente determinando os casos em que, para uniformização de jurisprudência, devem intervir no julgamento todos os juízes; (iv) propor ao Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais a criação de juízos administrativos e tributários de competência especializada, e a criação de vagas mistas nos mesmos termos, respeitado o princípio da especialização dos magistrados, ponderadas as necessidades dos serviços e o

volume processual existente; (v) propor ao Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais a reafectação dos juízes, tendo em vista uma distribuição racional e eficiente do serviço e proceder à reafectação de funcionários e bem assim solicitar o suprimento de necessidades de resposta adicional, nomeadamente através do recurso ao quadro complementar de juízes. Embora o exercício da maioria das competências vindas de referir tenham impacto no andamento processual, reconduzem-se, no essencial, a actos de gestão do próprio tribunal e não a actos de gestão dos processos.

É verdade que este artigo 43.º-A, n.º 4, também atribui competências de gestão processual ao juiz presidente, incluindo a de promoção e aplicação de medidas de simplificação e agilização processuais. Mas, não sendo de admitir uma competência concorrente neste domínio, deve entender-se que as competências de gestão processual do juiz presidente não abrangem os actos de gestão intraprocessual e se reconduzem aos actos de gestão do próprio tribunal que se reflectem no andamento de um conjunto de processos.

Importa aqui convocar, por isso, a distinção entre *actos de gestão processual* e *actos de gestão dos tribunais*.

Os *actos de gestão processual* (“case management”) integram “a intervenção conscientiosa dos actores jurisdicionais no tratamento dos casos ou processos, através da utilização de variadas técnicas com o propósito de dispor as tarefas processuais de um modo mais célere, equitativo e menos dispendioso”². Incidem directamente sobre a relação jurídica processual, disciplinando o seu conteúdo, pelo que devem ser considerados parte integrante do exercício da função jurisdicional. São da competência do juiz do processo, porque é quem tem o dever de gestão processual a que se reporta o artigo 6.º do Código de Processo Civil. Incluem os mecanismos de simplificação e agilização processual que garantam a justa composição do litígio.

Os *actos de gestão do tribunal* (“court management”) compreendem “o alcance global das tarefas organizacionais e das atividades configuradas para desenvolver a quantidade e a qualidade na provisão dos serviços judiciários”³. Transcendem a dimensão processual e apontam para o próprio tribunal como organização. São da competência do presidente do tribunal.

² JOSÉ IGREJA DE MATOS, JOSÉ MOURAZ LOPES, LUÍS AZEVEDO MENDES e NUNO COELHO, Manual de Gestão Judicial, Almedina 2015, p. 12.

³ *Idem, ibidem*, p. 11.

3.4.1. Medidas de simplificação e agilização

3.4.1.1. Processos com andamento prioritário⁽⁴⁾ (artigos 48.º do CPTA e 105.º do CPPT)

O mecanismo de seleção de processos com andamento prioritário pretende dar resposta a um fenómeno que é percepcionado por todos os agentes de justiça nos tribunais desta jurisdição, com particular destaque para os tribunais de maior dimensão e com maiores entradas de processos, que é o *fenómeno da massificação processual*.

Por *fenómeno da massificação processual* entende-se, basicamente, a introdução nos tribunais de um número elevado de ações ou demandas processuais para resolução das mesmas questões e tendo em vista a tutela judiciária em idênticas situações.

Ora, quando os tribunais dão uma resposta individualizada à mesma questão que lhes é sucessivamente colocada em situações em tudo idênticas estão a alocar os mesmos recursos judiciários e a aplicar o mesmo labor jurisprudencial para a resolução de questões que, na essência, já tinham resolvido. E a mobilizar, assim, tempo que poderiam dedicar ao julgamento de outras questões que, porventura, mereceriam uma reflexão mais profunda e reclamariam tempos mais alargados de decisão. O que significa que os *fenómenos de massificação processual* são perigosos factores de entropia e colocam importantes desafios na gestão dos tribunais.

Para além disso, os *processos em massa*, na medida em que suscitem a repetida análise da mesma questão (ou de diferentes versões da mesma questão) por diferentes juízes e até por diversos tribunais, potenciam a prolação de decisões diversas e desencontradas, por vezes até contraditórias. Pelo que, em última análise, promovem também a desigualdade na tutela judiciária, além de que atentam contra o prestígio e a credibilidade do sistema de justiça.

O mecanismo de seleção de processos com andamento prioritário materializa uma opção clara do legislador por esta última solução. Bem como o reconhecimento de que, em tempo de escassez de recursos, a igualdade na tutela judiciária não se alcança com a mesma qualidade de resposta a todas as solicitações, mas reagindo de forma diferenciada a situações diversas. Tratando de forma igual o que é igual e de forma diferente o que é diferente.

O *fenómeno da massificação processual* já foi há muito identificado na área do direito processual administrativo e, em especial, nos processos administrativos que acolhem pretensões respeitantes a atos administrativos de conteúdo idêntico, também designados de *atos administrativos em massa*⁽⁵⁾. E conduziu à introdução no Código de Processo nos Tribunais Administrativos de um mecanismo de agilização processual, simetricamente denominado de *processos em massa* e que se traduzia, basicamente, na adopção de uma

⁴A este propósito já tivemos oportunidade de exprimir a nossa opinião anteriormente em artigo inserido in *Comentários à Legislação Processual Tributária*, p.191 e seguintes.

⁵ Actos “que envolvem a aplicação, por vezes automática ou quase automática, do mesmo dispositivo normativo a um amplo conjunto de pessoas” - DIOGO FREITAS DO AMARAL/MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, Grandes Linhas da Reforma do Contencioso Administrativo, 3.ª edição, revista e atualizada, Almedina 2007, p. 108.

resposta diferenciada (a dois tempos) à entrada de um certo número de acções ou processos onde as questões suscitadas são substancialmente idênticas e, por isso, suportam uma resposta singular do tribunal. Mecanismo que encontramos actualmente inserido no artigo 48.º daquele Código [e também no seu artigo 99.º embora com um âmbito distinto e sem relevo para o direito tributário], que já leva quinze anos de vigência, e que foi também recentemente introduzido no contencioso tributário pelo artigo 105.º do Código de Procedimento e de Processo Tributário (CPPT), na redacção dada pela Lei n.º 118/2019, de 17 de Setembro.

Uma questão que poderá colocar-se a propósito deste mecanismo (ou da decisão respectiva) é a de saber se lhe deve ser atribuída natureza materialmente jurisdicional ou administrativa⁶.

Sabemos que tem natureza *organicamente* judicial, porque é da competência de um juiz (presidente). Também podemos dizer que tem natureza *formalmente* judicial, no sentido de que incorpora um acto processual, isto é, um ato regulado em leis do processo e a formalizar num processo judicial⁷. Mas fica a questão de saber se traduz o exercício de uma função jurisdicional ou administrativa do juiz presidente. Isto é, a questão de saber se constitui um acto materialmente administrativo enxertado num processo judicial ou um acto materialmente jurisdicional.

Não é uma questão meramente teórica, porque da resposta que lhe for dada depende, por exemplo, a questão de saber se a delegação dos poderes respectivos pode ser considerada à luz da lei do procedimento administrativo. Ou se o recurso da decisão final traduz a impugnação de uma decisão administrativa do presidente (com recurso necessário, nos termos do artigo 43.º, n.º 8, do ETAF, para o Conselho Superior respectivo) ou um verdadeiro recurso jurisdicional (com aplicação das regras dos recursos das decisões jurisdicionais).

Assumindo que a aplicação de normas do processo traduz o exercício de uma actividade materialmente jurisdicional quando implicar uma definição ou modificação substancial do conteúdo da relação jurídica processual ou, para utilizar as palavras de NUNO LEMOS JORGE, uma “decisão que, com prerrogativas de autoridade, determine a posição das partes no processo, reconhecendo ou negando direitos processuais”⁸ e levando em conta que a decisão de atribuir prioridade a determinados processos e suspender o andamento dos demais interfere dramaticamente com os tempos processuais respectivos e a ulterior agregação processual importa o cruzamento de relações processuais distintas e a eliminação de um conjunto de actos nos processos suspensos, incluindo o próprio julgamento, não há dúvida que

⁶ Defendendo que “[o] poder de seleção de processos com andamento prioritário constitui uma competência *administrativa* do presidente do tribunal” MÁRIO AROSO DE ALMEIDA/CARLOS ALBERTO FERNANDES CADILHA, *in* Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos, Almedina, em anotação ao artigo 48.º.

⁷ A lei determina que o presidente ouça as *partes* antes de proferir a decisão. E as partes só podem ser aqui as partes no processo (ou nos processos), isto é, as *partes processuais*. Isto indica, por um lado, que a decisão do presidente é proferida no próprio processo. E, por outro lado, que a audição tem uma função intrinsecamente processual: a de assegurar o cumprimento de um princípio fundamental do processo que é o princípio do contraditório.

⁸ Função do Notário e função do juiz no Regime Jurídico do Processo de Inventário, Revista Julgar n.º 24, Coimbra Editora 2014, p. 126.

estamos perante um mecanismo cuja decisão modifica significativamente o conteúdo da relação jurídica processual e a que, por essa razão, deve ser atribuída natureza materialmente jurisdicional.

Estamos, por isso, perante um mecanismo que concretiza um dever jurisdicional do juiz, o denominado *dever de gestão processual*, consagrado no artigo 6.º, n.º 1, do Código de Processo Civil. Na sua componente de dever de adopção dos mecanismos de simplificação e agilização processual que garantam a justa composição do litígio em prazo razoável.

Mas aqui surge uma dificuldade: sendo este um dever do juiz do processo e a concretizar no processo, porque foi atribuída a competência ao juiz presidente?

Ora, o mecanismo de seleção de processos com andamento prioritário e de suspensão dos demais é, sem dúvida alguma, um mecanismo de gestão de cada um daqueles processos, regulando as relações intraprocessuais respectivas. As partes em cada um desses processos são destinatários directos dessas decisões e podem ser por elas directamente prejudicadas. Sendo, de resto, por essa razão que podem recorrer da respectiva decisão.

O que não sucede com as decisões de gestão do tribunal, que têm como destinatários normais os próprios juízes ou os diversos órgãos do tribunal. Por isso é que dos actos respectivos cabe recurso necessário para o Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, que é o órgão de gestão e disciplina dos juízes.

É certo, no entanto, que a decisão do presidente do tribunal que seleciona processos para lhes atribuir andamento prioritário não afecta apenas os processos em que é proferida a decisão respectiva: também afecta os processos cuja tramitação fica suspensa, a aguardar a decisão dos outros. Trata-se de uma situação assaz anómala, de decisão num processo sobre o andamento de outros processos. Parece um indicador de que estamos também perante um mecanismo de *gestão dos tribunais*. Que, no entanto, teria que operar extraprocessualmente.

Há, todavia, uma maneira de atribuir coerência lógica a todo este regime: interpretando as disposições respectivas no sentido de que a sinalização da existência de processos em massa importa a remessa ao presidente do tribunal de todos eles. Que, por isso, devem ser *provisoriamente apensados*. Para habilitar o presidente do tribunal a proferir decisão em todos eles.

Finalmente, e tendo em conta que a decisão do presidente do tribunal é proferida no próprio processo e estando todos os processos provisoriamente apensados, é possível também afirmar que a decisão a proferir é uma *decisão do processo*, proferida por quem tem a *direcção do processo* e que é, naquela fase, o *juiz do processo* e a quem cumpre, por isso, assegurar a *gestão do processo*.

Isto dito, ressalta da regulação processual do mecanismo de seleção de processos com andamento prioritário que a actividade processual desencadeada para decidir se determinado processo deve ser selecionado para andamento prioritário não se esgota num acto do presidente do tribunal. Pelo contrário a decisão é o culminar de um conjunto de atos

processuais, alguns deles com eficácia externa. E que incluem, pelo menos a atividade dirigida à audição das partes e à confirmação de que no processo com andamento prioritário a questão vai ser debatida em todos os seus aspectos de facto e de direito.

Não parece, no entanto, que a pendência de um certo número de processos deva relevar aqui autonomamente, isto é, que se justifique a autonomização de um requisito em virtude da verificação da sua ocorrência. Todos os tribunais tributários têm mais, muito mais do que dez processos e isso em nada indica a ocorrência de um *fenómeno de massificação processual*.

Da pendência de mais do que dez processos não pode, por isso, decorrer nenhuma consequência no plano da relação jurídico-processual, nem sequer o dever de despistar a verificação de outros requisitos da massificação processual.

E esta observação é importante porque, nos termos da lei, a seleção de processos com andamento prioritário é um dever do presidente do tribunal. Admitir que, por exemplo, a pendência de onze impugnações judiciais respeitantes a imposto sobre o rendimento de pessoas colectivas pudesse constituir, em si mesma, um requisito de massificação processual seria admitir que, sempre que tal ocorresse, os processos devessem ser apresentados ao presidente do tribunal para aferir da verificação de outros requisitos, uma vez que a ele compete assegurar o cumprimento de tal dever. E não parece razoável admitir que fosse essa a intenção do legislador, visto que redundaria inevitavelmente num entorpecimento do andamento desses processos e, consequentemente, na introdução de novos factores de entropia na gestão dos tribunais.

Deve, assim, entender-se que o verdadeiro requisito é aqui o próprio *fenómeno da massificação processual* (e que, por isso, poderá ser designado de *requisito fenomenológico*) a integrar por um facto de natureza complexa que pressupõe, de um lado, a pendência de mais do que dez processos e de outro lado, uma certa relação de identidade entre esses processos. E que, por isso, só há verdadeira *massificação de processos* quando estejam pendentes no tribunal ou em tribunais tributários *mais do que dez processos idênticos*.

Embora a lei não diga nada a este respeito, parece inequívoco que a seleção de processos com andamento prioritário não dispensa uma *fase de iniciativa*, uma vez que os processos não são, originariamente, tramitados pelo presidente do tribunal e este não toma conhecimento do fenómeno de massificação processual a não ser que tal seja sinalizado pelo juiz a quem o processo foi distribuído, por si próprio ou mediante a colaboração de outros intervenientes processuais. Fase que servirá, por isso, para sinalizar os indicadores de massificação processual e as razões da atribuição de prioridade a determinado(s) processo(s) e determinar a apresentação dos autos respetivos ao presidente do tribunal para decisão.

O dever de colaboração do juiz do processo com o presidente do tribunal impõe, por outro lado, que aquele identifique os demais processos conexos e ordene a *apensação provisória* dos que lhe foram distribuídos, antes de ordenar a sua apresentação ao presidente do tribunal.

A remessa dos autos ao presidente do tribunal pode implicar a abertura de uma *fase instrutória*, que compreenderá todas as diligências que este entenda levar a cabo para se

certificar “de que no processo ao qual seja dado andamento prioritário a questão é debatida em todos os seus aspetos de facto e de direito e que a suspensão da tramitação dos demais processos não tem o alcance de limitar o âmbito da instrução, afastando a apreciação e factos ou a realização de diligências de prova necessárias para o completo apuramento da verdade” (cf. n.º 3 do artigo 48.º citado).

Nesta fase deverá também o presidente mobilizar os seus poderes de gestão para averiguar da existência de outros processos relacionados e, sendo caso disso, ordenar a *apensação provisória* dos que ainda não se encontram apensados. Existindo processos conexos de tribunais a que não preside, deve elaborar uma proposta de decisão e remeter os processos já apensados ao presidente do Supremo Tribunal Administrativo, para decisão (cf. n.º 7 do mesmo artigo 48.º).

A *fase da decisão* compreende a audição de todas as partes e a decisão final. Nos processos judiciais tributários em que o Ministério Público não assuma a representação das partes, é sempre ouvido antes de ser proferida a decisão final⁹ (cf. artigo 14.º, n.º 2, do CPPT), pelo que os autos devem ir com vista ao magistrado do Ministério Público que assume essa função no *processo principal*, isto é, no processo a que se encontram provisoriamente apensados os demais.

Na decisão final, deve o presidente do tribunal pronunciar-se sobre a verificação dos requisitos da massificação processual que são, como se disse, requisitos de identidade no plano do objeto de cada um dos processos e no plano das decisões a proferir. Declarada a situação de massificação processual, o juiz presidente deve ainda indicar fundadamente quais os processos a que deve ser dado andamento prioritário e quais os que deverão ficar suspensos.

Proferida esta decisão, fica esgotado o poder jurisdicional do juiz presidente.

3.4.1.2. Consulta prejudicial para o STA/Julgamento em formação alargada

Outros dois mecanismos que servem também os objectivos da simplificação e agilização processual a que alude o artigo 6.º, n.º 1 do Código de Processo Civil, e que cabe no âmbito dos poderes do presidente, são o reenvio prejudicial e o julgamento em formação alargada (artigos 93.º do CPTA e 122.º-A do CPPT).

Estamos perante mecanismos que já estavam previstos para o contencioso administrativo nos artigos 93.º do CPTA e 25.º, n.º 2 do ETAF [e que eram, por isso, de aplicação supletiva ao contencioso tributário por força do disposto no artigo 2.º, alínea c) do CPPT], mas que só agora foram plasmados expressamente para o contencioso tributário no artigo 122.º-A do CPPT, aditado pela Lei nº 118/2019, de 17 de Setembro.

⁹ Como refere JORGE LOPES DE SOUSA, Código de Procedimento e de Processo Tributário Comentado e Anotado, Volume I, Áreas Editora, 6.ª edição 2011, p.193), “[e]mbora se empregue aqui a expressão decisão final, as razões de possibilitar que seja assegurada processualmente a defesa da legalidade e promoção do interesse público (...) valem, em princípio, em relação a quaisquer questões controvertidas”.

Na verdade, embora a possibilidade de realização de julgamentos em formação alargada no contencioso tributário e a possibilidade de pronúncia do Pleno da Secção de Contencioso Tributário do STA em sede de consulta prejudicial (ou de reenvio, na expressão utilizada à altura pelo CPTA) já estivesse prevista na versão do ETAF, dada pela Lei n.º 13/2002, só com o aditamento do referido artigo 122.º-A ao CPPT, introduzido pela Lei nº 118/2019, de 17 de Setembro, foram expressamente consagrados em sede de contencioso tributário.

Por outro lado, foi desta forma também assegurada a harmonização do CPPT com o ETAF, através da Lei n.º 114/2019, de 12 de Setembro, com a alteração ao artigo 46.º, nº2, que passou a prever o julgamento em formação alargada para os tribunais tributários em termos idênticos aos previstos para os tribunais administrativos de círculo.

Para além da simplificação e agilização processual, tais mecanismos visam também assegurar a uniformização da jurisprudência da primeira instância, de forma a evitar decisões contraditórias sobre questões idênticas suscitadas em diversos processos. Aliás, a exposição de motivos da proposta de lei n.º 92/VIII justificou a introdução destes dois mecanismos como forma de *"favorecer a qualidade das decisões dos tribunais administrativos de círculo e alguma uniformidade na resolução de diferentes processos sobre a mesma matéria."*

Assim, em alternativa à possibilidade de julgamento alargado, o presidente do tribunal de primeira instância pode, nos termos dos artigos 93.º do CPTA e do 122.ºA do CPPT, submeter a apreciação do STA (Pleno) para que este emita pronúncia vinculativa dentro do processo sobre uma questão de direito nova, que suscite sérias dificuldades e possa vir a ser suscitada noutras processos.

Mas a pronúncia emitida só é vinculativa relativamente ao tribunal de primeira instância, não vinculando o STA relativamente a novas pronúncias que venha a emitir no futuro sobre a mesma matéria, fora do âmbito do processo (artigo 93.º, nº5, do CPTA).

Por outro lado, para que haja intervenção do STA não é suficiente que o presidente do tribunal faça tal solicitação. Tal intervenção pode ser liminarmente recusada, quando uma formação constituída por três juízes entre os mais antigos de cada secção do STA considere que não se encontram preenchidos os respectivos pressupostos ou que a escassa relevância da questão não justifica a emissão de uma pronúncia.

Os pressupostos em causa são os previstos nas supra referidas normas, a saber:

- não se tratar de um processo urgente;
- estar em causa uma questão nova;
- que suscite dificuldades sérias;
- essa questão poder vir a ser suscitada noutras litígios;
- que a questão não se assuma como de escassa relevância.

Um exemplo da não aceitação de intervenção por parte do STA (Pleno) ocorreu relativamente à questão em causa no recente acórdão de 4 de Março de 2020, Processo 0259/10.5 BELRS.

No caso, o juiz presidente do Tribunal Tributário de Lisboa procedeu a consulta prejudicial para o STA, nos autos de impugnação judicial aí identificados, perguntando se a elaboração de sentença em processo em que tenha havido inquirição de testemunhas, após a entrada em vigor do novo Código de Processo Civil, compete ao juiz que no momento for titular do processo ou compete ao juiz que presidiu à inquirição de testemunhas e outras diligências de prova.

O STA considerou que o reenvio não era formulado num processo urgente, tratava-se de questão que se podia repetir em muitos outros processos e, por isso, a questão não se assumia como de escassa relevância. Mas à pergunta de se se trataria de uma questão de direito nova que suscite dificuldades sérias, o STA respondeu que sobre a questão da prevalência do princípio da plenitude da assistência do juiz, no âmbito do contencioso tributário, já o STA se tinha pronunciado em vários acórdãos, estando a questão colocada já resolvida pela doutrina do Supremo Tribunal e veio mesmo a ser confirmada pelo legislador, na recente alteração ao CPPT (artigo 114.º). Concluindo que faltava o requisito da “novidade” e não vendo que os textos legais suscitassem dificuldades sérias na sua interpretação, o STA não admitiu a consulta prejudicial.

Em contrapartida, no acórdão de 2 Maio de 2007, Processo 01128/06, foi admitido o reenvio prejudicial remetido pelo juiz presidente do Tribunal Administrativo e Fiscal de Braga para o Pleno da Secção do Contencioso Tributário do Supremo Tribunal Administrativo, no âmbito de uma acção administrativa especial, colocando as seguintes questões: “a) às acções administrativas especiais em matéria tributária é aplicável o disposto no n.º 3 do artigo 40.º do ETAF de 2002? b) em caso afirmativo, a alçada a considerar para determinar o julgamento por tribunal colectivo é a alçada dos tribunais administrativos ou a alçada dos tribunais tributários?”.

O STA considerou que não havendo norma especial do contencioso tributário estabelecendo os termos a seguir para concretizar a competência prevista no artigo 27.º, n.º2 do ETAF de 2004, se deveria apelar às normas sobre processo nos tribunais administrativos, por força do disposto no artigo 2.º alínea c), do CPPT (para que também remete especialmente, quanto às acções administrativas especiais, o artigo 97.º, n.º 2. do CPPT, actualizado em conformidade com o disposto no artigo 193.º do CPTA), mais concretamente ao artigo 93.º do CPTA, adaptado aos tribunais tributários.

E entendeu que, nesse caso, estavam reunidos os requisitos exigidos na norma do artigo 93.º do CPTA, pois, *“para além de as questões referidas serem novas (derivam da entrada em vigor do ETAF de 2002 e do CPTA) e suscitarem dificuldades sérias, bem equacionadas no despacho do Meritíssimo Juiz, podem vir a suscitar-se na generalidade das acções administrativas especiais sobre matéria fiscal de valor superior à alçada dos tribunais tributários.”*

Acrescentando, com pertinência para aqui, que *“[p]or outro lado, tratando-se de questões que surgirão, necessariamente, em todos os tribunais administrativos e fiscais, não se justifica que se determine o julgamento alargado previsto no referido art. 93.º do CPTA, sendo adequado proceder ao reenvio prejudicial.”*

3.4.2. O presidente como *agente da especialização* dos tribunais administrativos e fiscais⁽¹⁰⁾

A revisão ao ETAF de 2019, através da Lei n.º 114/2019, de 12 de Setembro, operou, sem dúvida, uma modificação qualitativa importante no papel do presidente do tribunal de cada uma das zonas geográficas que foram fixadas pela Portaria n.º 366/2019, de 10 de Outubro e nas suas funções: no novo figurino legal, o presidente do tribunal é também um *agente da especialização* dos tribunais.

Efectivamente é o que resulta da alínea e) do n.º 4 do artigo 43.º-A do ETAF, ao prever, entre as suas competências de gestão, a de propor ao Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais a criação de juízos de administrativos e tributários de competência especializada (e a criação de vagas mistas nos mesmos), ponderadas as necessidades dos serviços e o volume processual existente.

O presidente do tribunal não se limita a executar a especialização que for determinada pelo legislador: também monitoriza o seu funcionamento e promove as alterações que julgar adequadas, mediante proposta a formalizar junto do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais.

Ora, está aqui subjacente uma mudança de paradigma, quer no meio de fazer a especialização, quer na relação subjacente entre o poder político e o judicial.

Em primeiro lugar, a especialização deixa de ser um meio de fazer política de justiça (um meio estrutural de intervenção do político no funcionamento da justiça, orientado de cima para baixo) e passa a ser um mecanismo de gestão dos próprios tribunais na resolução dos seus problemas conjunturais (e, por conseguinte, um instrumento de autorregulação e organização interna, orientado de dentro para fora).

Em consequência, introduz-se uma certa flexibilização na implementação, na organização e no próprio funcionamento dos juízos especializados. Numa sociedade em constante mutação, admite-se que o volume de entradas e de pendências possa sofrer flutuações dramáticas e que as necessidades dos serviços sejam temporárias e careçam de constante monitorização. A especialização corresponde, por isso, a um modelo de organização dos tribunais que procura atender a estas modificações diminuindo a sua tradicional rigidez estrutural.

Em segundo lugar, está subjacente a estas alterações uma ideia de autorresponsabilização dos juízes na gestão e no funcionamento dos tribunais, porque devem ser os tribunais a sinalizar os estrangulamentos nos seus serviços, identificar as suas causas e apontar as soluções. A figura tradicional do julgador absorvido na resolução das suas causas e que desperta periodicamente para reivindicar melhores condições de trabalho junto do poder político terá sido definitivamente superada.

¹⁰Entendimento já vertido em artigo da nossa autoria inserido *in Comentários à Legislação Processual Administrativa*.

O que se pede agora aos juízes é que se organizem internamente, dividam tarefas, entreguem a uns a função de julgar e a outros a administração dos serviços de justiça. E que, no seu conjunto, respondam pela sua qualidade e assegurem o seu bom funcionamento.

O juiz presidente do século XXI vai ser uma espécie de “*director de serviços de justiça*” na sua zona geográfica. E não seria desajustada uma reflexão e discussão sobre a preparação do corpo da magistratura, no seu conjunto, para assumir um ónus tão grande e responsabilidades tão pesadas. E também sobre a importância de uma formação adequada, que deve incluir, não apenas o acesso a conhecimentos especializados oriundos de outras áreas de gestão, mas também um estudo sério e aprofundado sobre diferentes modelos de gestão dos tribunais, adequados a uma resposta também diferenciada a problemas muito distintos, que vão surgir em cada um deles.

Depois, podem vir a justificar-se outros juízos especializados, em resultado do desdobramento ou concentração das especialidades existentes ou de novas especializações, o que também deve ser monitorizado pelos presidentes dos tribunais e, eventualmente, concretizado em proposta fundamentada a enviar aos Conselhos.

Torna-se, então, muito relevante para o presidente de uma área geográfica saber quando se justifica a especialização à luz do *princípio da eficiência*. Isto é, quando é que a especialização é factor relevante de racionalização e de agilização no funcionamento da jurisdição.

4. Notas finais

Já desde 2002 que o ETAF prevê um modelo de gestão dos tribunais administrativos e fiscais que assenta na repartição e articulação de competência de gestão entre o Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais e os presidentes dos tribunais de primeira instância⁽¹¹⁾.

Como refere Mário Aroso de Almeida⁽¹²⁾:

“E a verdade é que, em qualquer caso, o Estatuto confere aos presidentes dos tribunais de primeira instância importantes competências de gestão processual. No espírito do Estatuto, o presidente é, na verdade, o elemento de ligação do Conselho com o tribunal, com importantes responsabilidades de participação na conceção e implementação de métodos de trabalho, na definição de objetivos mensuráveis no âmbito do tribunal e na proposta de execução de medidas a adotar pelo Conselho para dar resposta a situações de inadequado movimento processual do tribunal”.

É, aliás, ao Conselho que cabe o principal papel na definição das estratégias, orientações e objectivos para a jurisdição administrativa e fiscal, bem como o acompanhamento da gestão dos tribunais e a actividade de avaliação global dos serviços.

¹¹ Dora Lucas Neto/Maria Carolina Duarte, Revista Julgar, n.º 36, p. 141.

¹² Revista Julgar, nº 20, p. 186.

É também verdade, nos termos sobreditos, que a especialização dos tribunais de primeira instância foi realizada a pensar sobretudo na eficiência no seu funcionamento.

A especialização dos tribunais e a implementação de um modelo de gestão também ele especializado, são, no meu ponto de vista, fundamentais para, no actual contexto, se atingir a almejada eficiência da justiça administrativa fiscal.

C E N T R O
D E ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

11. Gestão e administração do Tribunal. Gestão processual, simplificação e agilização processual e de procedimento

Luís Cândido de Carvalho Monterroso Migueis Garcia



DIREÇÃO DE COMARCAS

CENTRO
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

C E N T R O
D E ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

11. GESTÃO E ADMINISTRAÇÃO DO TRIBUNAL. GESTÃO PROCESSUAL, SIMPLIFICAÇÃO E AGILIZAÇÃO PROCESSUAL E DE PROCEDIMENTO

Luís Cândido de Carvalho Monterroso Migueis Garcia*

- 1. A evolução legislativa na recepção a um novo modelo
- 2. A solução positivada que actualmente o acolhe
- 3. Traços fundamentais

1. A evolução legislativa na recepção a um novo modelo.

O melhoramento do sistema judicial, sobretudo no que respeita à sua eficiência e eficácia, é parte de um processo mais amplo de modernização do Estado e desenvolvimento económico-social. Num sistema de modelo burocrático, durante anos o ultrapassar de constrangimentos e ganhos eficiência, procurou primeira solução através de sucessivas alterações à lei de organização e funcionamento dos tribunais judiciais. Mas foram sendo dados passos na adopção de novas fórmulas.

O DL n.º 373/82, de 11-09-1982 [Introduz alterações aos mapas anexos ao Decreto-Lei n.º 269/78, de 1 de Setembro (reorganização judiciária)], ainda dentro de um perfil de intervenção orgânica, avançava já com a notícia de “estudos de planeamento e concepção, que vão possibilitar a estabilização e reformulação do sistema judiciário e a elaboração de critérios permanentes de gestão” (cfr. preâmbulo), “capacidade de planeamento da administração do sistema de justiça enquanto garante do acesso ao direito e à tutela jurisdicional efectiva” que voltava a estar presente aquando de nova lei orgânica do Ministério da Justiça, aprovada pelo DL n.º 146/2000, de 18/07 (cfr. preâmbulo).

O DL nº 176/2000, de 09/08, aprovou o estatuto jurídico do administrador do tribunal (figura criada pela Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais, aprovada pela Lei n.º 3/99, de 13/01) e criou lugares de administrador em alguns tribunais constantes do seu anexo, de gestão mais complexa.

Também um passo de sentido se deu com o DL n.º 177/2000, de 9/08, que veio estabelecer um novo regime jurídico para a gestão administrativa dos tribunais superiores, dando-lhes autonomia administrativa e financeira.

O DL n.º 108/2006, de 8 de junho, criou o Regime Processual Civil Experimental (RPCE).

Foram ensaiadas algumas soluções, em três “comarcas piloto” ao abrigo da NLOTJ (Lei 52/2008, de 28/08), de especialização e de gestão e administração centralizada na figura do Juiz Presidente.

* Juiz Desembargador.

Ainda no âmbito da organização judiciária, referência ao DL n.º 113-A/2011, de 29/11, onde o legislador não deixou de realçar que a especialização da oferta judiciária e o novo conceito de gestão se apresentavam como elementos positivos do modelo de organização judiciária de 2008, justificando a sua manutenção e reforço (cfr. preâmbulo).

A Proposta de Lei n.º 522/2012 (Organização do Sistema Judiciário) procurou *abrir caminho para uma total alteração de paradigma no nosso sistema de justiça*" (cfr. preâmbulo).

Viria a conhecer luz a Lei nº 62/2013, de 26/08 (Lei de Organização do Sistema Judiciário – LOSJ, que se afasta da matriz territorial de organização das comarcas com base na Nomenclatura das Unidades Territoriais para fins Estatísticos, NUT'S, do DL n.º 46/89, de 15/02, aproximando referência de unidade aos distritos administrativos), entretanto alvo de rectificação e várias alterações, e na sua regulamentação o DL n.º 49/2014, de 27 de Março (Regime Aplicável à Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais), dando «corpo aos objetivos estratégicos fixados, nesta matéria, assente em três pilares fundamentais:

- (i) o alargamento da base territorial das circunscrições judiciais, que passa a coincidir, em regra, com as centralidades sociais,
- (ii) a instalação de jurisdições especializadas a nível nacional e
- (iii) a implementação de um novo modelo de gestão das comarcas (...) uma clara agilização na distribuição e tramitação processual, uma simplificação na afetação e mobilidade dos recursos humanos e uma autonomia das estruturas de gestão dos tribunais, que permite, entre outras, a adoção de práticas gestionárias por objectivos (...) A gestão de cada tribunal judicial de primeira instância é garantida por uma estrutura de gestão tripartida, composta pelo presidente do tribunal, centrada na figura do juiz presidente, pelo magistrado do Ministério Público coordenador e pelo administrador judiciário, num modelo que desenvolve e aprofunda aquele que já havia merecido consenso com a aprovação do regime das comarcas piloto, pela Lei n.º 52/2008, de 28 de agosto. Prevê-se a prévia nomeação das estruturas de gestão para que possam acompanhar a implementação das novas comarcas» (cfr. preâmbulo).

Entretanto, já a jurisdição administrativa conhecera a introdução de um modelo diferenciado, através da Lei n.º 13/2002, de 19/02, que aprovou um novo ETAF, prevendo a existência de um Presidente dos Tribunais Administrativos de Círculo nomeado pelo Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, com competências várias já no domínio da gestão (cfr. art.º 43º) – que depois foram ampliadas pela alteração ao ETAF operada pelo DL n.º 214-G/2015, de 2/10 (cfr. artºs. 43º e 43º-A) –, com o complemento de algumas normas do CPTA.

2. A solução positivada que actualmente o acolhe.

A Lei nº 62/2013, de 26/08, no CAPÍTULO V sobre os “Tribunais judiciais de primeira instância”, contempla a SECÇÃO III relativo à “Gestão dos tribunais de primeira instância”, onde logo em SUBSECÇÃO I se reporta aos “Objetivos” [Artigo 90.º – “Objetivos e monitorização”; Artigo 91.º – “Definição de objetivos processuais”], e dedica uma SUBSECÇÃO II específica à figura do Presidente do tribunal de comarca, com disciplina de que se destaca:

Artigo 92.º

Juiz presidente

- 1 – Em cada tribunal de comarca existe um presidente.
- 2 – O presidente do tribunal é nomeado, por escolha, pelo Conselho Superior da Magistratura, em comissão de serviço, pelo período de três anos, e sem prejuízo do disposto no artigo seguinte, de entre juízes que cumpram os seguintes requisitos:
 - a) Exerçam funções efetivas como juízes desembargadores e possuam classificação de Muito bom em anterior classificação de serviço; ou
 - b) Exerçam funções efetivas como juízes de direito, possuam 15 anos de serviço nos tribunais e última classificação de serviço de Muito bom.
- 3 – A comissão de serviço pode não dar lugar à abertura de vaga e pode ser cessada a qualquer momento, mediante deliberação fundamentada do Conselho Superior da Magistratura.

Artigo 93.º

Renovação e avaliação

Artigo 94.º

Competências

- 1 – Sem prejuízo da autonomia do Ministério Público e do poder de delegação, o presidente do tribunal possui competências de representação e direção, de gestão processual, administrativas e funcionais.
- 2 – O presidente do tribunal possui as seguintes competências de representação e direção:
 - a) Representar e dirigir o tribunal;
 - b) Acompanhar a realização dos objetivos fixados para os serviços judiciais do tribunal;
 - c) Promover a realização de reuniões de planeamento e de avaliação dos resultados dos serviços judiciais da comarca;
 - d) Adotar ou propor às entidades competentes medidas, nomeadamente, de desburocratização, simplificação de procedimentos, utilização das tecnologias de informação e transparência do sistema de justiça;
 - e) Pronunciar-se, sempre que seja ponderada a realização de sindicâncias à comarca pelo Conselho Superior da Magistratura;
 - f) Pronunciar-se, sempre que seja ponderada pelo Conselho dos Oficiais de Justiça a realização de sindicâncias relativamente aos serviços judiciais e à secretaria;
 - g) Elaborar um relatório semestral sobre o estado dos serviços judiciais e a qualidade da resposta.
- 3 – O presidente do tribunal possui as seguintes competências funcionais:
 - a) Dar posse aos juízes e ao administrador judiciário;
 - b) Elaborar os mapas de turnos e de férias dos juízes e submetê-los a aprovação do Conselho Superior da Magistratura;
 - c) Exercer a ação disciplinar sobre os oficiais de justiça, relativamente a pena de gravidade inferior à de multa, e, nos restantes casos, ordenar a instauração de processo disciplinar, com exceção daqueles a que se reporta a alínea k) do n.º 1 do artigo 101.º;

- d) Nomear um juiz substituto, em caso de impedimento do titular ou do substituto designado, de acordo com orientações genéricas do Conselho Superior da Magistratura;
- e) Assegurar a frequência equilibrada de ações de formação pelos juízes da comarca, com respeito pelas necessidades do serviço e em articulação com o Conselho Superior da Magistratura;
- f) Participar no processo de avaliação dos oficiais de justiça, nos termos da legislação específica aplicável, com exceção daqueles a que se reporta a alínea I) do n.º 1 do artigo 101.º, sendo-lhe dado conhecimento dos relatórios das inspeções aos serviços e das avaliações, respeitando a proteção dos dados pessoais.

4 – O presidente do tribunal possui as seguintes competências de gestão processual, que exerce com observância do disposto nos artigos 90.º e 91.º:

- a) Implementar métodos de trabalho e objetivos mensuráveis para cada unidade orgânica, sem prejuízo das competências e atribuições que, nessa matéria, prossegue o Conselho Superior da Magistratura, designadamente na fixação dos indicadores do volume processual adequado;
- b) Acompanhar e avaliar a atividade do tribunal, em particular a qualidade do serviço de justiça prestado aos cidadãos, tomando designadamente por referência as reclamações ou as respostas a questionários de satisfação;
- c) Acompanhar o movimento processual do tribunal, identificando, designadamente, os processos que estão pendentes por tempo considerado excessivo ou que não são resolvidos em prazo considerado razoável, informando o Conselho Superior da Magistratura e promovendo as medidas que se justifiquem;
- d) Promover, com a colaboração dos demais juízes, a aplicação de medidas de simplificação e agilização processuais, sem prejuízo do disposto em legislação específica quanto à adoção de mecanismos de agilização processual pelo presidente do tribunal ou pelo juiz;
- e) Propor ao Conselho Superior da Magistratura a criação e extinção de outros graus de especialização nas unidades de processos, designadamente para as pequenas causas;
- f) Propor ao Conselho Superior da Magistratura a reafetação de juízes, respeitando o princípio da especialização dos magistrados, a outro tribunal ou juízo da mesma comarca ou a afetação de processos para tramitação e decisão a outro juiz que não o seu titular, tendo em vista o equilíbrio da carga processual e a eficiência dos serviços;
- g) Propor ao Conselho Superior da Magistratura o exercício de funções de juízes em mais do que um tribunal ou juízo da mesma comarca, respeitando o princípio da especialização dos magistrados, ponderadas as necessidades dos serviços e o volume processual existente;
- h) Solicitar o suprimento de necessidades de resposta adicional, nomeadamente através do recurso aos quadros complementares de juízes.

5 – As medidas a que se refere a alínea f) do número anterior são precedidas da concordância do juiz a reafetar ou do juiz a quem sejam afetados os processos.

6 – A reafetação de juízes ou a afetação de processos têm como finalidade responder a necessidades de serviço, pontuais e transitórias, e devem ser fundadas em critérios gerais, definidos pelo Conselho Superior da Magistratura, respeitando sempre princípios de proporcionalidade, equilíbrio de serviço e aleatoriedade na distribuição, não podendo implicar prejuízo pessoal sério para a vida pessoal ou familiar do juiz.

7 – O Conselho Superior da Magistratura fixa antecipadamente os critérios a considerar quanto à densificação dos conceitos previstos na alínea f) do n.º 4 e publicita-os, previamente à sua execução, nas páginas eletrónicas das comarcas e do Conselho Superior da Magistratura.

8 – O presidente do tribunal possui as seguintes competências administrativas:

- a) Elaborar os planos anuais e plurianuais de atividades e relatórios de atividades;
- b) Elaborar os regulamentos internos dos serviços judiciais da comarca, ouvido o magistrado do Ministério Público coordenador e o administrador judiciário;
- c) Participar na conceção e execução das medidas de organização e modernização da comarca;
- d) Planear, no âmbito da magistratura judicial, as necessidades de recursos humanos.

9 – O presidente do tribunal exerce ainda as competências que lhe forem delegadas pelo Conselho Superior da Magistratura.

10 – Para efeitos de acompanhamento da atividade dos tribunais e juízos sediados na comarca, incluindo os elementos relativos à duração dos processos e à produtividade, são disponibilizados dados informatizados do sistema judicial, no respeito pela proteção dos dados pessoais.

Artigo 95.º

Magistrado judicial coordenador

(...)

Artigo 96.º E

Estatuto remuneratório

(...)

Artigo 97.º

Formação

O exercício de funções de presidente do tribunal implica a aprovação em curso de formação específico.

Artigo 98.º

Recurso

Cabe recurso necessário, sem efeito suspensivo, para o Conselho Superior da Magistratura, a interpor no prazo de 20 dias úteis, dos atos e regulamentos administrativos emitidos pelo presidente da comarca.

Prevê-se também que compete ao CSM nomear o juiz presidente dos tribunais de comarca (art.º 155º, n.º 1, I)); e também a competência do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais para conhecer das impugnações administrativas interpostas de decisões materialmente administrativas proferidas, em matéria disciplinar, pelos presidentes dos tribunais centrais administrativos, pelos presidentes dos tribunais administrativos de círculo e pelos presidentes dos tribunais tributários, bem como de outras que a lei preveja (art.º 162º, c)). Paralelamente, no Estatuto dos Magistrados Judiciais (EMJ – Lei 21/85, de 30/07), prevêem-se, no seu art.º 149º, competências várias do Conselho Superior da Magistratura conexionadas ao tema.

De entre outras regras da LOSJ, avulta também o papel do Juiz Presidente na substituição dos juízes de direito (art.º 86º), na comissão de serviço do administrador judiciário, que actua sob orientação genérica daquele, e por ele nomeado, e pode exercer competências delegadas ou próprias, em que, em algumas, o Juiz Presidente tem orientação ou deve ser ouvido (art.ºs 104º, 105º, 106º, 172º); bem assim a presidência do Conselho de Gestão (art.º 108º) e do Conselho Consultivo (art.º 109). Também a possibilidade de exercício de competências por delegação de poderes do Conselho Superior da Magistratura (art.º 158º).

Por seu turno, o DL n.º 49/2014, de 27/03 (RLOSJ), prevê que “O presidente do tribunal ou o magistrado do Ministério Público coordenador, consoante os casos, aprovam os mapas de turnos de férias, com uma antecedência mínima de 60 dias face ao início do respetivo período de férias, ouvidos, respetivamente, os magistrados judiciais e os

magistrados do Ministério Público” (art.º 54º, n.º 3); prevê-se também que o administrador judiciário procede à distribuição dos oficiais de justiça e restantes trabalhadores, “fundamentada de acordo com os critérios objetivos definidos por portaria do membro do Governo responsável pela área da justiça, também aplicáveis aos casos de recolocação transitória, e prossegue as orientações genéricas sobre a distribuição previamente estabelecidas pelo juiz presidente e pelo magistrado do Ministério Público coordenador” (art.º 48º, n.º 3); e também aí se consagra um princípio de cooperação com os serviços competentes do Ministério da Justiça (art.º 24º); bem a exigência de curso de formação específico para o exercício de funções (art.º 13º), este regulamentado pela Portaria n.º 46/2017, de 21/01.

Também do art.º 45º-A do EMJ (sob a epígrafe “Reafetação de juízes, afectação de processos e acumulação de funções), se destaca:

1 – O Conselho Superior da Magistratura, sob proposta ou ouvido o presidente da comarca, e mediante concordância dos juízes, pode determinar:

- a) A reafetação de juízes, respeitado o princípio da especialização dos magistrados, a outro tribunal ou juízo da mesma comarca;
- b) A afetação de processos para tramitação e decisão a outro juiz que não o seu titular, tendo em vista o equilíbrio da carga processual e a eficiência dos serviços.

2 – O Conselho Superior da Magistratura, sob proposta ou ouvido o presidente de comarca, e mediante concordância do juiz, pode determinar o exercício de funções de magistrados judiciais em mais do que um juízo ou tribunal da mesma comarca, respeitado o princípio da especialização, ponderadas as necessidades dos serviços e o volume processual existente.

3 – As medidas referidas nos números anteriores não podem implicar prejuízo sério para a vida pessoal ou familiar do juiz, têm como finalidade responder a necessidades de serviço, pontuais e transitórias, e devem ser fundadas em critérios gerais regulamentados pelo Conselho Superior da Magistratura, respeitando os princípios de proporcionalidade, equilíbrio de serviço e aleatoriedade na distribuição.

No âmbito da jurisdição administrativa, destacam-se fundamentalmente duas regras do ETAF, as seguintes:

Artigo 43.º

Presidente do tribunal

1 – Os presidentes dos tribunais administrativos de círculo são nomeados pelo Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais para um mandato de três anos.

2 – O mandato pode ser renovado uma vez, mediante avaliação favorável, resultante de auditoria sobre os moldes em que foram exercidos os poderes de gestão do movimento processual do tribunal, a realizar por entidade externa, designada para o efeito pelo Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais.

3 – Os presidentes dos tribunais administrativos de círculo com mais de três juízes são nomeados em comissão de serviço, que não dá lugar à abertura de vaga, de entre juízes que:

- a) Exerçam funções efetivas como juízes desembargadores e possuam classificação não inferior a Bom com distinção; ou
- b) Exerçam funções efetivas como juízes de Direito e possuam 10 anos de serviço efetivo nos tribunais administrativos e classificação não inferior a Bom com distinção.

4 – A nomeação para o exercício das funções de presidente em tribunais administrativos de círculo com mais de três juízes pressupõe a habilitação prévia com curso de formação próprio, o qual inclui as seguintes áreas de competências:

- a) Organização e atividade administrativa;
- b) Organização do sistema judicial e administração do tribunal;
- c) Gestão do tribunal e gestão processual;
- d) Simplificação e agilização processuais;
- e) Avaliação e planeamento;
- f) Gestão de recursos humanos e liderança;
- g) Gestão dos recursos orçamentais, materiais e tecnológicos;
- h) Informação e conhecimento;
- i) Qualidade, inovação e modernização.

5 – O curso de formação a que se refere o número anterior é ministrado pelo Centro de Estudos Judiciários com a colaboração de outras entidades formadoras, nos termos definidos por portaria do membro do Governo responsável pela área da justiça, que aprova o respetivo regulamento.

Artigo 43.º-A

Competência do presidente do tribunal

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

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

- a) Representar e dirigir o tribunal;
- b) Acompanhar a realização dos objetivos fixados para os serviços do tribunal por parte dos funcionários;
- c) Promover a realização de reuniões de planeamento e de avaliação dos resultados do tribunal, com a participação dos juízes e funcionários;
- d) Adotar ou propor às entidades competentes medidas, nomeadamente, de desburocratização, simplificação de procedimentos, utilização das tecnologias de informação e transparéncia do sistema de justiça;
- e) Ser ouvido pelo Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, sempre que seja ponderada a realização de sindicâncias relativamente ao tribunal;
- f) Ser ouvido pelo Conselho dos Oficiais de Justiça, sempre que seja ponderada a realização de inspeções extraordinárias quanto aos funcionários do tribunal ou de sindicâncias relativamente às respetivas secretarias;
- g) Elaborar, para apresentação ao Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, um relatório semestral sobre o estado dos serviços e a qualidade da resposta, dando conhecimento do mesmo à Procuradoria-Geral da República e à Direção-Geral da Administração da Justiça (DG AJ).

3 – O presidente do tribunal possui as seguintes competências funcionais:

- a) Dar posse aos juízes e funcionários;
- b) Elaborar os mapas e turnos de férias dos juízes e submetê-los a aprovação do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais;
- c) Autorizar o gozo de férias dos funcionários e aprovar os respetivos mapas anuais;
- d) Exercer a ação disciplinar sobre os funcionários em serviço no tribunal, relativamente a pena de gravidade inferior à de multa e, nos restantes casos, instaurar processo disciplinar, se a infração ocorrer no respetivo tribunal;
- e) Nomear um juiz substituto, em caso de impedimento do substituto legal.

4 – O presidente do tribunal possui as seguintes competências de gestão processual:

- a) Implementar métodos de trabalho e objetivos mensuráveis para cada unidade orgânica, sem prejuízo das competências e atribuições nessa matéria por parte do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, designadamente na fixação dos indicadores do volume processual adequado;

- b) Acompanhar e avaliar a atividade do tribunal, nomeadamente a qualidade do serviço de justiça prestado aos cidadãos;
- c) Acompanhar o movimento processual do tribunal, designadamente assegurando uma equitativa distribuição de processos pelos juízes e identificando os processos pendentes por tempo considerado excessivo ou que não são resolvidos em prazo considerado razoável, e informar o 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;
- d) Promover a aplicação de medidas de simplificação e agilização processuais, designadamente determinando os casos em que, para uniformização de jurisprudência, devem intervir no julgamento todos os juízes do tribunal, presidindo às respetivas sessões e votando as decisões em caso de empate;
- e) Propor ao Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais a especialização de
- f) Propor ao Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais a reafetação dos juízes, tendo em vista uma distribuição racional e eficiente do serviço;
- g) Proceder à reafetação de funcionários, dentro dos limites legalmente definidos;
- h) Solicitar o suprimento de necessidades de resposta adicional, nomeadamente através do recurso ao quadro complementar de juízes.

5 – O presidente do tribunal possui as seguintes competências administrativas:

- a) Elaborar o projeto de orçamento;
- b) Elaborar os planos anuais e plurianuais de atividades e relatórios de atividades;
- c) Elaborar os regulamentos internos do tribunal;
- d) Propor as alterações orçamentais consideradas adequadas;
- e) Participar na conceção e execução das medidas de organização e modernização dos tribunais;
- f) Planear as necessidades de recursos humanos.

6 – O presidente exerce ainda as competências que lhe forem delegadas pelo Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais.

7 – As competências referidas no n.º 5 são exercidas por delegação do presidente, sem prejuízo do poder de avocação e de recurso.

8 – Dos atos administrativos praticados ao abrigo dos n.os 3 e 4 cabe recurso necessário, no prazo de 20 dias, para o Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais.

9 – Para efeitos do acompanhamento da atividade do tribunal, incluindo os elementos relativos à duração dos processos e à produtividade, são disponibilizados dados informatizados do sistema judicial, no respeito pela proteção dos dados pessoais.

O ETAF prevê ainda que seja aplicável “quanto à nomeação e competências dos presidentes dos tribunais tributários, o disposto no presente Estatuto para os presidentes dos tribunais administrativos de círculo” (art.º 48º), e, também com relação a estes tribunais e que “Quando à sua apreciação se coloque uma questão de direito nova que suscite dificuldades sérias e se possa vir a colocar outros litígios, pode o presidente do tribunal determinar que o julgamento se faça com a intervenção de todos os juízes do tribunal, sendo o quórum de dois terços” (art.º 46.º, n.º 2).

Por seu turno, o Código de processo nos Tribunais Administrativos e Fiscais (CPTA) tem presente o juiz presidente a propósito da determinação das espécies processuais na distribuição (art.º 26º), da “informação discriminada dos casos em que se mostrem decorridos três meses sobre o termo do prazo fixado para a prática de ato próprio do juiz (art.º 29º, n.º 8, do CPTA; e, em paralelo, no CPC, veja-se os seus artºs. 156º, n.º 5, e

162º, n.º 5), bem como lhe confere intervenção no mecanismo de “Seleção de processos com andamento prioritário”(art.º 48º), no julgamento em formação alargada e consulta prejudicial para o Supremo Tribunal Administrativo (art.º 93º), ou na determinação, por proposta do juiz do processo, que o julgamento em tutela cautelar seja feito em conferência de três juízes (art.º 119º, n.º 3).

3. Traços fundamentais

De entre as atribuições do Presidente de Comarca a «componente gestionária constitui hoje em dia uma das preocupações centrais das autoridades dos sistemas judiciários europeus, tal como podemos ver dos relatórios do Conselho da Europa e do seu organismo especializado, a Comissão Europeia para a Eficiência da Justiça (CEPEJ). As questões de eficiência e eficácia são consideradas uma das dimensões de uma justiça de qualidade – a qual é ponderada, por sua vez, pelo Tribunal Europeu dos Direitos do Homem nas suas decisões acerca do direito a uma decisão em prazo razoável.

Portugal é apresentado em muitos destes relatórios internacionais e nas comparações de sistemas judiciais europeus com problemas organizativos relevantes. Um número de juízes e procuradores acima da média europeia, mas taxas de congestionamento elevadas na primeira instância; baixos índices de confiança na justiça, entre outros aspectos que poderíamos referir.

O consenso que se gerou no espaço público acerca das reformas a introduzir levou à introdução de princípios de gestão do processo, a cargo do respectivo juiz, e da gestão processual, a cargo do juiz presidente e do Conselho Superior da Magistratura» (vide António Pedro Barbas Homem, Introdução breve, in *O Juiz Presidente e a Gestão Processual*, Coleção de Direção de Comarcas, CEJ, Novembro de 2016, págs.3 e 4).

De algum modo o modelo de gestão do tribunal segue nas influências da concepção acerca do processo, afinal de contas o meio instrumental da realização do trabalho da justiça; o apelo a um processo civil moderno, aquele que é matriz, naturalmente que refluí no contexto da organização.

Em paralelo à evolução da organização judiciária, o DL n.º 108/2006, de 8 de junho, criou o Regime Processual Civil Experimental (RPCE) com explícito objetivo de “resolver com rapidez, eficiência e justiça os litígios em tribunal”, já aí fluindo inspiração dos poderes de *case management* característicos do processo anglo-americano (cfr. Miguel Teixeira de Sousa, *Um novo processo civil português: à la recherche du temps perdu*, in Novos rumos da justiça cível, 2009, CEJUR, págs. 7-28), sobressaindo «A ‘alma’ do sistema (...) no dever de gestão processual, consagrado no artigo 2º, e que impende naturalmente sobre o juiz» (Ac. do Trib. Const. n.º 69/2008, de 31/01/2008).

Na consolidação evolutiva, as alterações legislativas conduziram em 2013 (Lei n.º 41/2013, de (26/06) a um CPC em que, sob direção activa do juiz, este tem um dever de gestão processual (art.º 6º do CPC) para célere e justa composição do litígio, enformado por um

princípio de cooperação (art.º 7º do CPC) [Já Alberto dos Reis criticava o CPC de 1876 “construído sobre a velha concepção francesa da inércia e passividade do juiz. O juiz não tem iniciativa; só se move mediante impulso das partes. O processo é uma luta que se trava entre os litigantes e a que o juiz assiste impassível até o momento de proferir a sentença. As partes articulam e alegam o que lhes apraz; produzem as provas que querem produzir; oferecem ao juiz o que lhes apetece. O magistrado tem de aceitar o que lhe apresentam, sem poder intervir eficazmente na preparação e andamento da causa” (José Alberto dos Reis, *Breve estudo sobre a reforma do processo civil e comercial*. 2ª ed., Coimbra, 1929, pág. 207)].

“A gestão processual visa diminuir custos, o tempo e a complexidade do procedimento. Esta gestão pressupõe um juiz empenhado na resolução célere e justa da causa e traduz-se num aspecto substancial – a condução do processo – e num aspecto instrumental – a adequação formal” (cfr. Miguel Teixeira de Sousa, *Apontamentos sobre o princípio da gestão processual no novo Código de Processo Civil*, Cadernos de Direito Privado, nº 43, Jul./Set. de 2013, CEJUR, pág. 10), gestão assente no “uso racional e controlado de meios”. (Cf. MESQUITA, Miguel Mesquita, *Princípio da gestão processual: o “Santo Graal” do novo processo civil?*, RLJ, ano 145, nº 3995, Nov./Dez. 2015, pág. 82).

Paralelamente ao *case management* (em que a gestão é realizada por cada um dos juízes relativamente aos processos que lhe foram distribuídos, gestão que decorre da condução individual, jurisdicional, desses processos – *gestão processual autónoma, interna ou endo-processual*), também o *court management* (*gestão processual heterónoma*, também designada *exo-processual*, campo para intervenção da gestão do Juiz Presidente) se quer de boa gestão. «Áreas que têm em comum a utilização de instrumentos de organização eficiente dos recursos disponíveis em ordem à prossecução de uma finalidade diferenciando-se quanto à natureza dos recursos a gerir: normas processuais apenas ou a globalidade dos recursos normativos, humanos, materiais e tecnológicos disponíveis» (Ana de Azeredo Coelho, in *O Juiz Presidente e a Gestão Processual*, Coleção de Direção de Comarcas, CEJ, Novembro de 2016, pág. 49).

No domínio dos tribunais a gestão (*court management*) compreende o alcance global das tarefas organizacionais e das actividades configuradas para desenvolver a quantidade e a qualidade na provisão dos serviços judiciários (Nuno Coelho, in *Gestão dos Tribunais e Gestão Processual*, Coleção de Direção de Comarcas, CEJ, Março de 2015, págs. 29 e 101). Já em relatório de 2010 a Comissão Europeia Para a Eficácia da Justiça, (CEPEJ) – órgão consultivo do Comité de Ministros do Conselho da Europa – assinalava «An increasing attention is paid in Europe to the needs and expectations of the court users. In a large majority of states or entities, courts produce annual reports and have monitoring systems to measure and manage case flows and the timeframes of proceedings. It has been noticed that techniques and methods inspired by new public management and by case management are increasingly implemented and imply the definition of quantified objectives and the evaluation of performances and, sometimes, of the way means are allocated to jurisdictions according to results. Performance and quality indicators are increasingly used. A very limited number of European states or entities carry out complete quality systems. Such models measure the satisfaction of the users, but also

take into account other elements such as the management of courts, (personnel, financial and material) resources, access to law and justice, processes used in the courts, etc. This trend should further develop in the coming years» (pág. 292).

Em estudo do Observatório Permanente da Justiça Portuguesa (“A administração e gestão da Justiça – Análise comparada das tendências da reforma”; Novembro de 2001) do Centro de Estudos Sociais da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, encontra-se um olhar sobre a situação nacional e recolha de várias experiências comparadas (<https://opj.ces.uc.pt/pdf/5.pdf>) [veja-se também estudo promovido pela Fundação Francisco Manuel dos Santos, “Juízes na Europa: Formação, selecção, promoção e avaliação”, da autoria de Carlos Gómez Ligüerre (<https://www.ffms.pt/FileDownload/01a3df5c-2d50-42c7-b4ef-27aca3e90aa3/juizes-na-europa>)].

Identificam-se aí cinco essenciais factores para um “modelo da qualidade total” (para a qual a CAF, Common Assessment FrameWork, aparece como ferramenta de gestão; “A CAF baseia-se na premissa de que as organizações atingem resultados de desempenho excelentes, bem como na perspectiva dos cidadãos/clientes, colaboradores e sociedade quando têm lideranças que conduzem a estratégia, o planeamento, as pessoas, as parcerias, os recursos e os processos. Este Modelo tem quatro objectivos principais:

- (i) introduzir na Administração Pública os princípios próprios da Gestão da Qualidade Total e orientá-la progressivamente através da utilização e compreensão de auto-avaliação, da actual sequência de actividades «Planear-Executar» para um ciclo completo e desenvolvido «PDCA»
 - Planear (fase de projecto);
 - Executar (fase da execução);
 - Rever (fase da avaliação) e
 - Ajustar (fase da acção, adaptação e correcção);
 - (ii) facilitar a auto-avaliação das organizações públicas com o objectivo de obter um diagnóstico e um plano de acções de melhoria;
 - (iii) servir de ponte entre os vários modelos utilizados na gestão da qualidade;
 - (iv) facilitar o «*bench learning*» entre organizações do sector público.» – Maria João Barata Santos, “A liderança no modelo de gestão para os tribunais à luz do preconizado pelo modelo CAF (Estrutura Comum de Avaliação), Revista Julgar n.º 20, Maio-Agosto de 2013, pág. 71).
- A liderança, um papel que “varia em função da posição na organização, a especificidade das situações, as características dos indivíduos envolvidos, e a natureza das relações com os subordinados” (pág. 19);
- A motivação dos funcionários, reconhecendo o novo modelo “a importância dessa motivação para a prossecução dos objectivos previamente definidos” (pág. 20);
- O desenvolvimento de uma cultura organizacional, com “uma dinâmica social interna” (pág 22);

– A comunicação, “imprescindível para processos de tomada de decisões, de poder e de liderança” (pág 22);

– A introdução de novas tecnologias, “também com um aproveitamento racional das já existentes (pág. 24).

Como lembra Ana de Azeredo Coelho (in *O Juiz Presidente e a Gestão Processual*, Coleção de Direção de Comarcas, CEJ, Novembro de 2016, pág. 49), a tarefa de gestão do Juiz Presidente “pressupõe a ligação entre as tarefas a realizar e os recursos a alocar, o conhecimento da capacidade de trabalho de cada unidade face ao volume existente, o equilíbrio das unidades orgânicas dentro da comarca e a definição de prioridades e objetivos à luz de concretas dimensões de qualidade do judiciário: independência, imparcialidade, igualdade de tratamento, accountability expressa nas dimensões de informação sobre os critérios e opções e de prestação de contas das consequências dessas opções”.

Dotado de competências de direcção e representação (avulta a atenção para com a comunicação da Justiça para exterior da organização), administrativas, funcionais, e de competências de gestão processual, será neste último domínio que a acção do Juiz Presidente mais tenderá a ter o seu êxito ou naufragar, em contributo para as sete dimensões de excelência (desempenho e qualidade) dos tribunais

1. Gestão do tribunal e liderança
2. Estratégia e política do tribunal
3. Procedimentos judiciais
4. Confiança e crédito públicos
5. Satisfação do utilizador
6. Recursos dos tribunais (humanos, materiais e financeiros)
7. Acessibilidade e clareza dos serviços do tribunal

– cfr. Nuno Coelho, in *Gestão dos Tribunais e Gestão Processual*, Coleção de Direção de Comarcas, CEJ, Março de 2015, pág. 79).

Sabendo-se de antemão «que a propósito da consagração das figuras do juiz presidente e do administrador do tribunal, se entra numa zona de grande proximidade com a actividade judicial em que a afinidade profissional e cultural dos respectivos interlocutores (por exemplo juiz presidente v. juízes do tribunal presidido) pode gerar alguns equívocos de competências e um risco de intromissão na esfera de salvaguarda da independência interna dos juízes», sendo «imprescindível distinguir, a vários níveis, o que são tarefas essencialmente jurisdicionais e o que são as tarefas de administração e gestão dos tribunais (fazendo integrar verdadeira gestão nestas últimas e no sistema judicial), não se pode aceitar um qualquer modelo de gestão dos tribunais que venha a isolar os juízes da responsabilidade de supervisão, de coordenação ou fiscalização dessa organização e gestão, tanto relativamente a cada um dos órgãos de *per si* como relativamente ao conjunto da organização judicial.». (cfr. Nuno Coelho, in *Gestão dos Tribunais e Gestão Processual*, Coleção de Direção de Comarcas, CEJ, Março de 2015, pág. 109).

A gestão não poderá colocar a independência dos juízes no seu compromisso de julgar segundo a constituição e a lei, feita a sua decisão pela sua consciência e fora de interferências.

Independência que é valor adquirido, dos mais importantes ao múnus.

Desde logo com consagração constitucional, quando estabelece que “Os tribunais são independentes e apenas estão sujeitos à lei” (art.º 203º da CRP).

A própria Lei n.º 62/2013 de 26/8 (LOSJ), no seu art.º 91.º, n.º 4, considera que os objectivos processuais não podem impor, limitar ou condicionar as decisões a proferir nos processos em concreto, quer quanto ao mérito da questão, quer quanto à opção pela forma processual entendida como mais adequada, e no que especificamente respeita à gestão processual, o art.º 94.º, n.º 4, da mesma Lei, tem o cuidado de expressamente estipular que os poderes de gestão processual do juiz presidente são exercidos com observância dos art.ºs 90.º e 91.º, incluindo o mencionado n.º 4 do art.º 91.º.

E também o Estatuto dos Magistrados Judiciais lhe dedica consagração, determinando no seu art.º 4.º que “Os magistrados judiciais julgam apenas segundo a Constituição e a lei e não estão sujeitos a ordens ou instruções, salvo o dever de acatamento pelos tribunais inferiores das decisões proferidas, em via de recurso, pelos tribunais superiores.” (n.º 1), que “A independência dos magistrados judiciais manifesta-se na função de julgar, na direção da marcha do processo e na gestão dos processos que lhes forem aleatoriamente atribuídos.” (n.º 2), e que “A independência dos magistrados judiciais é assegurada pela sua irresponsabilidade e inamovibilidade, para além de outras garantias consagradas no presente Estatuto, e ainda pela existência do Conselho Superior da Magistratura (n.º 3). Estatuto dos magistrados judiciais pelo qual também se regem os juízes da jurisdição administrativa e fiscal, nos aspectos não previstos no ETAF (cfr. art.º 3º, nº 3, do ETAF), o qual consagra no seu art.º 2º que “O tribunais da jurisdição administrativa e fiscal são independentes e apenas estão sujeitos à lei e ao Direito”.

Valor que se encontra presente também em inúmeros instrumentos internacionais; o art.º 10.º da Declaração Universal dos Direitos do Homem estipula que “Toda a pessoa tem direito, em plena igualdade, a que a sua causa seja equitativa e publicamente julgada por um tribunal independente e imparcial que decida dos seus direitos e obrigações ou das razões de qualquer acusação em matéria penal que contra ela seja deduzida.”; a Convenção Europeia dos Direitos dos Homens prescreve, no artigo 6.º, n.º 1, que qualquer pessoa tem direito a que a sua causa seja apreciada por um tribunal independente e imparcial; em sintonia, p. ex., a Recomendação do Comité de Ministros do Conselho da Europa nº R 94/12, de 13/10/1994, estabelece um conjunto de princípios fundamentais em ordem a assegurar a independência dos juízes e o desempenho eficaz das suas funções.

Um dos mais importantes documentos sobre a Ética Judicial é o que, aprovado pela Assembleia Geral das Nações Unidas, contém os chamados Princípios de Conduta Judicial de Bangalore, ao qual o CCJE (Conselho Consultivo dos Juízes Europeus) deu parecer [CCJE

que na sua Opinião n.º 19, de Novembro de 2016, lembra que os presidentes dos tribunais devem liderar pelo exemplo e criar um ambiente no qual os juízes a eles se possam dirigir quando necessitem de apoio ou auxílio em relação ao exercício das suas funções, incluindo em matérias de ética e deontologia – in [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CCJE\(2016\)2&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864&direct=true](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CCJE(2016)2&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864&direct=true)].

Os valores que informam esses princípios são:

- a) independência;
- b) imparcialidade;
- c) integridade;
- d) idoneidade;
- e) igualdade;
- f) competência e diligência.

Para maiores desenvolvimentos veja-se *Ética e Deontologia Judiciária – Fontes Nacionais, Internacionais e Códigos de Conduta*, Caderno Especial, Tomo I, 2014, Lisboa: e-book Centro de Estudos Judiciários]

No referido documento pode ler-se:

“40. Na execução de suas funções, um juiz não é empregado de ninguém. Ele é um servidor da lei e da sua consciência, às quais responde, e a que é constantemente obrigado a examinar. É axiomático que, independente do sistema de recurso, um juiz que decide um caso não age sob nenhuma ordem ou instrução de um terceiro de dentro ou de fora do Judiciário. Nenhuma organização hierárquica do Judiciário ou diferença no grau ou classe interferirá, de algum modo, no direito de um juiz pronunciar o julgamento livremente, sem influências de considerações extrínsecas.”

A independência é também inúmeras vezes ponto focado em decisões do Tribunal Europeu de Direitos Humanos, tendo-a por intrínseca à noção de tribunal, elemento importante para assegurar o estado de direito (Le Compte, Van Leuven et de Meyere v. Bélgica), apontando o essencial para haver independência judicial (Campbell and Fell v. Reino Unido; Hirschhorn v. Roménia) e o que deve ser compreendido sobre a imparcialidade dos juízes (De Cubber; Hauschmidt v. Dinamarca).

Naturalmente que os poderes de gestão processual cometidos ao Presidente do Tribunal “Não podem, portanto, em caso algum, fazer perigar os limites estruturais que respeitam à não invasão do espaço do julgador perante a irredutibilidade do momento da decisão jurisdicional” (José Igreja Matos, in *O Juiz Presidente e a Gestão Processual*, Coleção de Direção de Comarcas, CEJ, Novembro de 2016, pág. 75).

Significativamente o acervo de competências foi/é colocado nas mãos de um juiz.

Não prejudica que sendo «imprescindível distinguir, a vários níveis, o que são tarefas essencialmente jurisdicionais e o que são as tarefas de administração e gestão dos tribunais (fazendo integrar verdadeira gestão nestas últimas e no sistema judicial), não se pode aceitar um qualquer modelo de gestão dos tribunais que venha a isolar os juízes da responsabilidade de supervisão, de coordenação ou fiscalização dessa organização e gestão, tanto relativamente a cada um dos órgãos de *per si* como relativamente ao conjunto da organização judicial.». (cfr. Nuno Coelho, in *Gestão dos Tribunais e Gestão Processual*, Coleção de Direção de Comarcas, CEJ, Março de 2015, pág. 110).

Nesta visão do conjunto, se a racionalização da oferta judiciária tem primeiro condicionamento e suporte no desenho legislativo e meios humanos e materiais ao dispor, o desempenho eficiente do sistema a partir dessa realidade convoca as hipóteses de reafectação de juízes e afectação de processos, tal qual previsto em lei, sabido que nenhuma causa pode ser deslocada do tribunal ou juízo competente para outro, a não ser nos casos especialmente previstos na lei (art.º 39º da LOSJ), previsão que, já se viu, existe, em adequada conjugação se devendo observar a garantia da inamovibilidade (“Os magistrados judiciais são nomeados vitaliciamente, não podendo ser transferidos, suspensos, promovidos, aposentados, demitidos ou por qualquer forma mudados de situação senão nos casos previstos neste Estatuto” (art.º 6º do EMJ), e bem assim o princípio do juiz natural.

Notar-se-á que na própria LOSJ, através da sua alteração pela Lei n.º 40-A/2016, de 22/12, se procurou introduzir na densificação de tais instrumentos de reafectação de juízes e de afetação de processos, um amparo criterioso de salvaguarda das regras da distribuição, aleatoriedade e o integral respeito pelo princípio do juiz natural (cfr. exposição de motivos da Proposta de Lei n.º 30/XIII).

Sobre o princípio do juiz natural interessará ter presente a pronúncia do nosso Tribunal Constitucional, no seu Ac. n.º 614/2003, de 12-12-2003:

«(...) a exigência de *determinabilidade* do tribunal a partir de regras legais (juiz legal, juiz predeterminado por lei, *gesetzlicher Richter*) visa evitar a intervenção de terceiros, não legitimados para tal, na administração da justiça, através da escolha individual, ou para um certo caso, do tribunal ou do(s) juízes chamados a dizer o Direito. (...) Tal exigência é vista como condição para a criação e manutenção da *confiança* da comunidade na administração dessa justiça, “em nome do povo” (artigo 202º, n.º 1, da Constituição) (...) pode reconhecer-se nesse princípio, desde logo, uma dimensão *positiva*, consistente no dever de criação de regras, suficientemente determinadas, que permitam a definição do tribunal competente segundo características gerais e abstractas. Logo pela própria *ratio* do princípio, tais regras não podem, assim, limitar-se à determinação do órgão judiciário competente, mas estendem-se igualmente à definição, seja da formação judiciária interveniente (secção, juízo, etc.), seja dos *concretos juízes* que a compõem. (...) não apenas *regras constantes de diplomas legais*, mas também *outras regras* que servem para determinar essa definição da concreta formação judiciária que julgará um processo (...) É, pois, ao *conjunto das regras*, gerais e abstractas mas

suficientemente precisas (embora possivelmente com emprego de conceitos indeterminados), que permitem a *identificação da concreta formação judiciária* que vai apreciar o processo (embora não necessariamente a do relator, a não ser que, como acontece entre nós, da sua determinação possa depender a composição da formação judiciária em causa), que se refere a garantia do “juiz natural”, pois é esse o alcance que é requerido pela sua razão de ser, de evitar a arbitrariedade ou discricionariedade na atribuição de um concreto processo a determinado juiz ou a determinados juízes. Para além desta dimensão positiva, incluindo o aspecto de organização interna dos tribunais, o princípio tem, igualmente, uma vertente *negativa*, consistente na proibição de afastamento das regras referidas, num caso individual – o que configuraria uma determinação *ad hoc* do tribunal. Afirma-se, assim, a ideia de *perpetuatio jurisdictionis*, com “proibição do desaforamento” depois da atribuição do processo a um tribunal, quer a proibição de tribunais *ad hoc* ou *ex post facto*, especiais ou excepcionais – a qual deve, aliás, ser relacionada também com a proibição, constante do artigo 209º, n.º 4, da Constituição, de “existência de tribunais com competência exclusiva para o julgamento de certas categorias de crimes”, salvo os tribunais militares durante a vigência do estado de guerra (artigo 213º da Constituição). Como tem sido salientado na nossa doutrina e resulta igualmente da jurisprudência constitucional referida, o princípio do juiz natural não pode, porém, proibir nem a *alteração legal* da organização judiciária – incluindo da competência para conhecer de determinados processos –, nem a possibilidade de *aplicação imediata* destas alterações, embora os processos concretos possam, assim, vir a ser apreciados por um tribunal diverso daquele que resultaria das regras em vigor no momento da prática do facto em questão. (...) Ponto é, porém, que o novo regime – ou a *revogação*, e não apenas *derrogação*, para um caso concreto, do anterior – *valha em geral*, abrangendo um número indeterminado de processos futuros, e não exprima razões *discriminatórias* ou arbitrárias, que permitam afirmar que se está perante uma constituição ou determinação *ad hoc* da formação judiciária em causa (...»).

A jurisprudência constitucional pronunciou-se ainda sobre este princípio sobretudo em face da garantia constitucional de processo criminal prevista no art.º 32º, n.º 2, da CRP, de que nenhuma causa pode ser subtraída ao tribunal cuja competência esteja fixada em lei anterior (cfr., p. ex., Acs. nºs 162/09, 163/09, 198/09, 7/12, 69/12, 41/2016).

Neste contexto poderá afirmar-se que “os problemas jurídico-constitucionais colocados pelos poderes de reafetação de juízes e processos não decorrem, pois, da reafetação em si mesma, mas dos termos em que a mesma seráposta em prática. Essa reafetação, ainda que justificada pelo princípio da tutela jurisdicional efetiva, não poderá pôr em causa o núcleo essencial da garantia do juiz natural, que consiste na previsão, segundo regras gerais dotadas do maior grau de precisão possível, da competência do juiz da causa” (Miguel Nogueira de Brito, “O Princípio do Juiz Natural e a Nova Organização Judiciária”, *in Julgar*, n.º 20, pág. 37).

O nosso ordenamento prudentemente ensaiou caminho.

Como se dá conta na proposta de Decisão do Conselho, de 20 de Dezembro de 2017, relativa à verificação da existência de um risco manifesto de violação grave, pela República da Polónia, do Estado de Direito aí «os presidentes de tribunais têm o poder de substituir juízes na sua função de chefes de divisão ou de chefes de secção dos tribunais, o poder de emitir notificações escritas a esses chefes de divisão e de secção que poderão ser associadas a uma redução na remuneração ligada ao cargo recebida por esses chefes de divisão ou de secção em caso de deficiências e o poder de transferir juízes sem o seu consentimento dentro da estrutura do tribunal ao qual presidem (o que abrange a circunscrição judicial relevante de um determinado tribunal e pode incluir locais de trabalho em diferentes cidades)»

(<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:52017PC0835>)

No nosso sistema, os poderes conferidos ao Juiz Presidente são balanceados, no abrigo do equilíbrio e conformação de valores dado pelo nosso quadro jurídico-constitucional.

Assim, no que particularmente se encontra previsto quanto aos nos tribunais judiciais, o Juiz Presidente pode propor ao Conselho Superior da Magistratura (para além da chamada acumulação, o exercício de funções de juízes em mais do que um tribunal ou juízo da mesma comarca, respeitado o princípio da especialização dos magistrados, ponderadas as necessidades dos serviços e o volume processual existente – art.º 94º, nº 4, f), da LOSJ), a reafetação de juízes, respeitado o princípio da especialização dos magistrados, a outro tribunal ou juízo da mesma comarca ou a afetação de processos para tramitação e decisão a outro juiz que não o seu titular, tendo em vista o equilíbrio da carga processual e a eficiência dos serviços (art.º 94º, nº 4, f), da LOSJ), medidas precedidas da concordância do juiz a reafetar ou do juiz a quem sejam afetados os processos (art.º 94º, nº 5, da LOSJ), com finalidade de responder a necessidades de serviço, pontuais e transitórias, e devem ser fundadas em critérios gerais, definidos pelo Conselho Superior da Magistratura, respeitando sempre princípios de proporcionalidade, equilíbrio de serviço e aleatoriedade na distribuição, não podendo implicar prejuízo pessoal sério para a vida pessoal ou familiar do juiz (art.º 94º, nº 6, da LOSJ); pode o Conselho Superior da Magistratura alterar a distribuição nos tribunais com mais de uma secção, com a finalidade de assegurar a igualdade e a operacionalidade dos serviços (art.º 155º, h) da LOSJ e art.º 149º, h), do EMJ); pode o Conselho Superior da Magistratura estabelecer prioridades no processamento de causas que se encontram pendentes nos tribunais por período considerado excessivo, designadamente em articulação com os juízes presidentes das comarcas, sem prejuízo dos restantes processos de carácter urgente (art.º 155º, i) da LOSJ).

Ao nível dos tribunais administrativos e fiscais, prevê-se que o Juiz Presidente do tribunal possa propor ao Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais a reafetação dos juízes, tendo em vista uma distribuição racional e eficiente do serviço (art.º 43º-A, nº 4, f), do ETAF); o Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais estabelece os critérios que devem presidir à distribuição nos tribunais administrativos, no respeito pelo princípio do juiz natural (art.º 162º, n), da LOSJ).

Os padrões mínimos para a distribuição processual adoptados em 13/6/2014, na reunião de representantes da Rede Europeia de Conselhos da Justiça (programa de desenvolvimento de padrões judiciais mínimos), referência ENcj – European Network of Councils for the Judiciary. 2014a, Minimum Judicial Standards IV – Allocation of Cases, ENcj Report 2013-2014, Bruxelas: European Union), são referenciados por Nuno Coelho, in *Gestão dos Tribunais e Gestão Processual*, Coleção de Direção de Comarcas, CEJ, Março de 2015, págs. 152 e 153.

O valor de referência processual (VPR) naturalmente que tem de ser tido em conta na reafectação de juízes ou afectação e processos, dando “uma fundamentação assente em base sólidas em critérios dotados de alguma objectividade e no contexto dos objectivos a atingir” (Paulo Neto Silveira Brandão, in *O Juiz Presidente e a Gestão Processual*, Coleção de Direção de Comarcas, CEJ, Novembro de 2016, pág. 37; sobre o tema, veja-se Artur Cordeiro e Gonçalo Oliveira Guimarães, “Breve Apontamento acerca dos Valores de Referência Processual não Tribunais Judiciais de 1^a Instância: a sua utilidade e critérios a observar na sua fixação”, Revista Julgar n.º 27, Setembro-Dezembro de 2015, pág. 135 e ss.). Matéria sensível, subjectivamente sentida, pois “pode alterar, de forma significativa ou não, a carga processual sobre os magistrados afectados, criando situações de injustiça ou, pior ainda, de verdadeiro benefício de uns em detrimento de outros”, porventura nalguns casos evitável por outras medidas de gestão, p. ex., se a ineficiência pode ser combatida “pelo incremento da delegação de competências relativamente a certos actos por parte do juiz na secção de processos ou no escrivão de direito, no incremento das actividades de natureza oficiosa por parte da secção e em retirar da alçada do juiz as tarefas de natureza administrativa do processo que não exijam uma intervenção jurisdicional, procurando ganhar os juízes para outras ferramentas de gestão que permitam evitar a afectação de magistrados ou a reafectação de processos” (António José Fialho, in *A Gestão Processual ao Serviço da Independência dos tribunais e dos Juízes – o desafio/dever dos Juízes Presidentes*, Coleção de Direção de Comarcas, Direção de Comarcas – Juiz Presidente, CEJ, Janeiro de 2019, págs. 101/2).

Será no *caseload management* que mais confluirá a tensão entre o pleno respeito da independência e da autonomia do poder judicial e o exercício dos poderes de gestão do Juiz Presidente, em vista a um desempenho qualificado e eficiente do serviço público de justiça, que permita a *accountability*, em que surge uma linha de “fronteira entre os actos de gestão do processo – manifestação da independência interna (ou funcional) do juiz titular do processo e, por isso, da exclusiva competência deste – e os actos de gestão processual – compreendidos nas competências (administrativas) do juiz presidente de comarca – circunscritos, no essencial, ao acompanhamento do movimento processual e à promoção, perante o Órgão de gestão central, da aplicação das medidas que esse movimento justifique, bem como as de reafectação de juízes, afectação de processos ou acumulação de funções” (Ausenda Gonçalves, in *A Legitimidade e Independência do Poder Judicial, Organização Judiciária e Confiança na Justiça*, Coleção de Direção de Comarcas, Direção de Comarcas – Juiz Presidente, CEJ, Janeiro de 2019, pág. 42).

Neste contexto, o CSM, por deliberação do Plenário de 14 de Julho de 2015, tomou deliberação, de onde se destaca:

"1) O Juiz Presidente de Tribunal Judicial de Comarca pode emitir provimentos ou ordens de serviço, no âmbito das suas competências, nomeadamente dirigidos à implementação administrativa de métodos de trabalho para cada unidade orgânica que não assumam relevância no âmbito do "case management" (dever de gestão processual característico do exercício das funções jurisdicionais), circunscritos ao "court management" (de cunho administrativista), ouvindo previamente os juízes que exercem funções nas secções em que se encontram as unidades orgânicas visadas;

2) Os restantes Juízes têm legitimidade para emitir provimentos ou ordens de serviço no exercício do seu poder de direcção funcional, devendo previamente concertá-los com o Juiz Presidente do Tribunal Judicial de Comarca, no que concerne aos impactos que dos mesmos decorrerão para a actividade administrativa das unidades orgânicas; (...)".

E em anexo à CIRCULAR N.º 8/2014, o Regulamento do artigo 94.º, n.º 4, alíneas f) e g), da Lei 62/2013, de 26 de agosto (LOSJ), aprovado na sessão Plenária de 15 de Julho de 2014 do Conselho Superior da Magistratura

(<https://www.csm.org.pt/wp-content/uploads/2017/04/Regulamento-do-artigo-94-v1.pdf>).

A este propósito interessará ver ao que o STJ já teve ensejo de dar pronúncia em matérias confluentes ao tema, nomeadamente nos Ac.s de 05-07-2012, proc.º 69/11.2YFLSB ("A questão da agenda do tribunal não é uma questão de natureza jurisdicional, mas sim *administrativa*, embora seja da competência do juiz. Nem todos os atos do juiz são materialmente jurisdicionais. Só o são aqueles que decidem a causa ou são pré-direcionados para esse fim, A marcação das diligências e dos julgamentos, e outros atos de natureza gestionária, ainda que integrados no processo e praticados pelo juiz, não são atos jurisdicionais."), de 22-02-2017, proc. n.º 17/16.3YFLSB, de 13-12-2018, proc.º 37/18.3YFLSB ("A consideração de relatórios semestrais e de grelhas de monitorização, que são meros instrumentos de gestão que permitem a leitura da produtividade individual e global, bem como a análise do estado evolutivo das pendências, não assumindo a natureza de ordens ou instruções, não viola o princípio da independência dos juízes"), ou de 22-01-2019, proc.º 77/18.2YFLSB ("As competências (administrativas) dos órgãos com poderes gestionários na comarca deparam com a fronteira estabelecida pela independência interna (ou funcional) do juiz que se manifesta, não apenas na função de julgar, mas também na direcção da marcha do processo, ou seja, na direcção de todos os actos processuais orientados para a obtenção da decisão"), consultáveis na base de dados da dgsi.

Às situações patológicas indesejadas de bloqueio ou congestionamento podem ser aplicadas várias técnicas de gestão processual.

A sua tipologia é elencada por Nuno Coelho (in *Gestão dos Tribunais e Gestão Processual*, Coleção de Direção de Comarcas, CEJ, Março de 2015, pág. 148) da seguinte forma:

- Utilização de mecanismos de agregação formal ou informal de processos;

- Agendamento comum ou despachos/decisões uniformes ou temporalmente coincidentes;
- Disciplina e controlo dos tempos investidos nas diligências e nas audiências;
- Enunciação de objectivos quantitativos e qualitativos;
- Programação das tarefas e do serviço;
- Agendamento e sua programação;
- Utilização de ferramentas electrónicas de programação e calendarização das tarefas e dos contingentes processuais;
- Introdução de programas de gestão computacional;
- Manipulação das virtualidades da documentação electrónica, com a criação de modelos decisionais ou de blocos de texto de tratamento de questões jurídicas;
- Implementação de *guidelines* para despachos e sentenças de maior complexidade ou, por outra via, para resolução de “situações tipo”;
- Flexibilização da distribuição e do fluxo processual;
- Criação de tramitações mais céleres ou flexíveis para tipos de acção massificados;
- Integração, racionalização e programação da produção dos meios de prova em litigância complexa;
- Emprego de auxiliares funcionais ou assessorias para o expediente processual ou para as tarefas mais rotineiras ou materiais, incluindo com delegação de poderes; e
- Introdução de dispositivos processuais de mediação e conciliação das partes em fases preliminares e prévias ao processo.

Ao domínio de muitas destas técnicas é essencial o préstimo da informática.

Pode afirmar-se que a informatização nos tribunais, depois de um titubeante início, é realidade presente no dia-a-dia dos diversos operadores judiciários. Já a Recomendação do Comité de Ministros do Conselho da Europa n.º R 84 (5), de 28/02/1984, contendo um conjunto de nove princípios (“Principles of civil procedure designed to improve the functioning of justice”) preconizava, no seu “Principle 9”, que «As autoridades judiciais devem ter à sua disposição os mais modernos meios técnicos “to give justice in the best possible conditions of efficiency”» (tradução nossa; no mesmo sentido a posterior Recomendação n.º 2001 (3), sobre o uso das novas tecnologias nos serviços ao cidadão, e a Recomendação n.º 2001 (2), sobre a concepção dos sistemas judiciários e dos sistemas de informação judiciais); a Resolução do Conselho de Ministros n.º 138/98, de 13/11/1998 (DR n.º 280/1998, Série I-B, de 24-12-1998), deu um decisivo avanço ao aprovar O Plano de Informatização Judiciária; de acordo com o art.º 140º da LOSJ, a informática é utilizada para o tratamento de dados relativos à gestão dos tribunais judiciais, à tramitação processual e ao arquivo (nº 1), sendo a tramitação dos processos efetuada eletronicamente em termos definidos por portaria do membro do Governo responsável pela área da justiça (n.º 2); a Portaria n.º 280/2013, de 26/08, rege quanto à tramitação electrónica nos tribunais judiciais; a Portaria nº. 380/2017, de 18/12, a tramitação electrónica dos processos na jurisdição administrativa e fiscal).

Preciosa ferramenta, habilita ao conhecimento contemporâneo e à utilização e ferramentas estatísticas.

Particularmente para aferição de três grandes indicadores de gestão:

- Taxa de congestão (*case turnover ratio*; processos pendentes / processos findos = x): através da relação entre o número de processos pendentes e o número de processos findos num determinado período obtém-se indicação na capacidade de resolução dos processos pendentes; menor a taxa de congestão significa maior tendência de descongestionamento;
- Taxa de resolução ("*clearance rate*"; processos findos / processos entrados = x): por ponderação entre o número de processos findos e o número de processos entrados num determinado período obtém-se um valor de capacidade de resposta da unidade considerada, fazendo uma ponderação entre o número de processos findos e o número de processos entrados num determinado período; quanto maior o valor, maior essa capacidade;
- Taxa de recuperação (taxa de eficiência ou de acumulação processual; processos findos / processos pendentes + processos entrados = x)); da relação entre o número de processos findos e o número de processos entrados e pendentes no mesmo período resulta expressão de um decréscimo ou aumento do número de processos pendentes no mesmo período.

Os mais significativos, mas não os únicos (veja-se o catálogo de indicadores quantitativos de desempenho elencados por Luís Miguel Vaz da Fonseca Martins, in *As competências do Juiz Presidente dos Tribunais de Comarca na actual Organização Judiciária, especialmente as de Gestão Processual*, Coleção de Direção de Comarcas, Direção de Comarcas – Juiz Presidente, CEJ, Janeiro de 2019, pág. 124).

Haverá de fazer a leitura destes indicadores de uma forma integrada; uma melhor prestação não se reduz a uma grandeza quantitativa; é, também, qualidade.

«O modelo produtivista é contrário à ideia de justiça e trabalha no vazio dos valores, pretendendo produzir decisões cada vez mais rapidamente, sem cuidar adequadamente a que respondem nem a quem são destinadas, e que podem aparecer descaracterizadas e desvinculadas do indivíduo: o modelo tem mais atenção aos resultados do que aos procedimentos. Há que ter presente que existem sempre questões éticas na esfera – autónoma – do modo de julgar e de «produzir» decisões, que são imperativos da natureza da função, pouco considerados ou mesmo desconsiderados nas culturas e métodos gestionários da acção empresarial. Não pode ser esquecido que a justiça introduz distância e tempo, unidade de tempo, de lugar e de acção, e impõe a temporalidade necessária para a reflexão e para a ponderação em sociedades tomadas pela tirania da urgência e pelo turbilhão de emoções.»

(Henriques Gaspar, A Reorganização Judicial de 2014 (O tempo, o modo e as culturas: cruzamento de desafios), Revista Julgar n.º 27, Setembro-Dezembro de 2015, pág. 24).

O Juiz Presidente deve exercer as suas funções de modo actuante, fiscalizando o desempenho dos diversos serviços, promovendo a correcção de situações patológicas, definindo as melhores soluções para os problemas detectados, não esquecendo que nas funções de Juiz Presidente – num quadro de administração e gestão dos tribunais que a lei também não quis policéfala – confluem, para além o mais, as do administrador judiciário, e até do secretário judicial, com os seus estatutos.

Certamente que “Não existe uma forma única e mais correcta de gerir um grupo de pessoas numa organização, devendo os estilos de liderança ser analisados face ao ambiente organizacional, ao momento em que a organização se encontra, em estreita ligação com a cultura da mesma, com os seus elementos e ambientes interno e externo, existindo ainda aspectos a considerar relativos às características pessoais do líder.” (Maria João Barata Santos, “A liderança no modelo de gestão para os tribunais à luz do preconizado pelo modelo CAF (Estrutura Comum de Avaliação), Revista Julgar n.º 20, Maio-Agosto de 2013, pág. 70).

As decisões, para serem bem aceites, devem compreender-se, e, para tanto, é preciso que quem decida o faça com transparência e responsabilidade, conhecendo das especificidades, dos concretos meios materiais e humanos alocados, que fazem variar e compreender os resultados por contributo de razões várias e diferenciadas de unidade para unidade.

A definição de objectivos tem de estar assente num conhecimento prévio dos serviços, e neles haverá de ter uma actuação inclusiva dos operadores, comunicando, ouvindo e usando de persuasão, exercendo autoridade abonada de ciência, “com um perfil em que sobressaia a sensibilidade jurídica para a exequibilidade das regras respeitantes à organização judiciária e para a conformidade constitucional da leitura que delas se faça, visando a confiança do nosso Povo na justiça” (Ausenda Gonçalves, in *A Legitimidade e Independência do Poder Judicial, Organização Judiciária e Confiança na Justiça*, Coleção de Direção de Comarcas, Direção de Comarcas – Juiz Presidente, CEJ, Janeiro de 2019, pág. 57).

12. Liderança, motivação e gestão processual nos tribunais administrativos de círculo e tribunais tributários

Maria Cristina Flora Santos



DIREÇÃO DE COMARCAS

CENTRO
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

C E N T R O
D E ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

12. LIDERANÇA, MOTIVAÇÃO E GESTÃO PROCESSUAL NOS TRIBUNAIS ADMINISTRATIVOS DE CÍRCULO E TRIBUNAIS TRIBUTÁRIOS

Cristina Flora*

Introdução

1. As competências do presidente do tribunal administrativo de círculo e do tribunal tributário
2. Liderança nos tribunais administrativos de círculo e tribunais tributários
3. Motivação, valorização e reconhecimento profissional
4. Eficiência e produtividade nos tribunais administrativos de círculo e tribunais tributários: planeamento e estratégia
5. A distribuição de processos aos juízes e a redução da pendência processual: equidade, estabilidade e previsibilidade
6. Formação e gestão processual Conclusões

Bibliografia

Introdução

Há quase duas décadas que os tribunais administrativos de círculo e tribunais tributários sofrem de uma grande maleita – as elevadas pendências, que causam grave prejuízo para o direito das pessoas e para a imagem da justiça administrativa e fiscal.

Com a reforma administrativa de 2004 perdeu-se a grande oportunidade de criar uma verdadeira justiça administrativa e fiscal, ao se ter privilegiado os tribunais administrativos de círculo, relegando os tribunais tributários para parente pobre da reforma. Desde aquela época que os juízes dos tribunais tributários trabalharam em condições penosas, com uma pendência de largas centenas de processos, que alguns casos chegam a mais de um milhar, que deterioraram as condições do exercício do seu *munus*, e a qualidade da justiça fiscal. O sub-dimensionamento dos quadros dos tribunais tributários é o principal fator que contribuiu para esse início de reforma desconcertante para os tribunais tributários.

Infelizmente, com o passar dos anos, o cancro das elevadíssimas pendências dos tribunais tributários se alastrou aos tribunais administrativos de círculo, face ao aumento paulatino das pendências, e ao escasso número de juízes que se foram alocando aos tribunais tributários. Bem se comprehende que assim tenha sido, face à inexistência de outras soluções imediatas, mas a verdade é que essa gestão dos recursos humanos afetou inevitavelmente os tribunais administrativos de círculo.

Um olhar para o passado, para o percurso dos nossos tribunais administrativos de círculo e tribunais tributários desde a reforma de 2004 constitui uma preciosa ferramenta para que se possa lidar com os problemas que persistem no presente, e ilustram bem a importância da gestão processual e a gestão dos recursos humanos. Compreender o passado é fundamental para a construção de um melhor futuro na justiça administrativa e fiscal.

Neste contexto, o juiz presidente dos tribunais administrativos de círculo e tribunais tributários, nos moldes consagrados pelo ETAF de 2002¹, constituem uma pedra angular na

* Juíza Desembargadora.

¹ Lei 13/2002, de 19/02.

justiça administrativa e fiscal, enquanto primeira célula de *tomada de decisão*², com um vasto leque de competências³, e interlocutor privilegiado entre os juízes e o CSTAF⁴.

O grande desafio prende-se com a compreensão dessas competências e seus limites, de modo a que o exercício concreto das funções de presidente dos tribunais, se mantenha dentro dos limites da lei e da Constituição, respeitando-se o princípio da *independência judicial*.

Tal compreensão é sobretudo importante no âmbito do exercício das *competências de gestão* do presidente⁵, pois a independência dos juízes manifesta-se, não apenas na função de julgar, mas também na *direção da marcha do processo e na gestão dos processos* (cf. art. 4.º, n.º 2 do EMJ).

Como veremos, no exercício das competências atribuídas ao presidente, defendemos a adoção de um estilo de *liderança democrática*, por ser o que mais se adequa à realidade dos tribunais, e ao fim comum que todos os que trabalham num tribunal pretendem alcançar em conjunto, o de *fazer justiça*. Este objetivo constitui a *missão*⁶ dos tribunais.

Por outro lado, é preciso não olvidar que a justiça tem de ser *célere*⁷, e por conseguinte, encontra-se umbilicalmente ligada à *eficiência* do exercício de funções de todos os que por ela laboram nos tribunais, e que poderá ser incrementada através de uma estratégia e planeamento adequados levado a cabo pelo presidente do tribunal.

Neste trabalho, longe de ser exaustivo, iremos abordar alguns desses temas relacionados com a liderança, motivação e gestão processual dos tribunais administrativos de círculo e tribunais tributários, sempre numa perspetiva de reflexão construtiva e prática, sem em momento algum querer colocar em causa ou afastar outras perspetivas nesta matéria. Trata-se apenas de um modesto contributo para reflexão.

Deste modo, partiremos de uma breve análise das competências do presidente do tribunal administrativo de círculo e tribunal tributário, salientando os limites impostos pela função jurisdicional, passando por alguns pontos relacionados com a liderança, motivação e gestão processual, integrados na necessidade da existência de uma estratégia global que permita alcançar a eficiência no trabalho e na *justiça administrativa e fiscal*.

² De acordo com Ansoff as decisões podem ser classificadas em operacionais (decisões correntes), táticas (decisões estruturais) e estratégicas (decisões que definem e moldam os eixos de desenvolvimento – cf. Manuel Alberto Ramos Maçães, *Manual de Gestão Moderna – Teoria e Prática*, Actual, Coimbra, 2015, p. 184-185.

³ Cf. art. 43.º-A do ETAF, na redação atual.

⁴ Cf. alínea e), g) do n.º 2, alínea b) do n.º 3, alíneas a) e c), e) e f) do n.º 4, do art. 43.º-A do ETAF.

⁵ Cf. n.º 4 do art. 43.º-A, do ETAF.

⁶ Ou seja, o papel desempenhado pelos tribunais, razão de existência dos mesmos – Sobre o conceito de missão – v. Filipa Lopes dos Reis; Maria João Rosa Silva, *Princípios de Gestão*, Edições Sílabo, Lisboa, 2012, p. 60.

⁷ Importa ter presente o art. 6.º da Convenção Europeia dos Direitos Humanos, cujo art. 6.º tutela o direito a uma decisão em prazo razoável.

1. As competências do presidente do tribunal administrativo de círculo e do tribunal tributário

Na jurisdição administrativa e fiscal a figura do presidente dos tribunais de 1.ª instância, surge com a Lei n.º 13/2002, de 19 de fevereiro, que aprovou o ETAF (cf. art. 43.º e art. 48.º). Implementou-se na judicatura portuguesa um modelo novo, em que, à época, o presidente dos tribunais administrativos de círculo e tribunais tributários seria um juiz Conselheiro ou Desembargador nomeado pelo Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais (CSTAF).

Com as alterações introduzidas pelo DL 214-G/2015, de 02/10, o regime jurídico do juiz presidente passa a estar previsto no art. 43.º e 43.º-A do ETAF, estabelecendo-se que os juízes presidentes são nomeados em comissão de serviço pelo CSTAF entre juízes que exerçam funções efetivas como *juízes desembargadores* e possuam classificação não inferior a Bom com distinção (alínea a), do n.º 4, do art. 43.º, ou que exerçam funções efetivas como *juízes de Direito* e possuam 10 anos de serviço efetivo nos tribunais administrativos e classificação não inferior a Bom com distinção (alínea b) do n.º 4, do art. 43.º do ETAF).

Mantem-se, pois, o paradigma fundamental de que o presidente dos tribunais administrativos de círculo e tribunais tributários é um *juiz*, e, portanto, subordinado ao mesmo estatuto que todos os demais juízes desses tribunais⁸, estando posicionado “no mesmo plano constitucional, não sendo estes seus subordinados nem estando adstritos a um qualquer outro poder direto de direção ou imposição.”⁹

Efetivamente, a Constituição consagra a independência do poder judicial (art. 203.º, n.º 1 da CRP), e que os tribunais que exercem a justiça em nome do povo (art. 202.º, n.º 1 da CRP), e por conseguinte, nos termos do art. 4.º, n.º 1, do Estatuto dos Magistrados Judiciais (EMJ), aplicável *ex vi* do art. 57.º do ETAF: “Os magistrados judiciais julgam apenas segundo a Constituição e a lei e não estão sujeitos a ordens ou instruções, salvo o dever de acatamento pelos tribunais inferiores das decisões proferidas, em via de recurso, pelos tribunais superiores”.

É inequívoco, pois, que não existe qualquer vínculo de subordinação entre o juiz presidente e os juízes dos tribunais administrativos de círculo e tributários, pois os juízes apenas julgam segundo a Constituição e a lei.

As competências do presidente do tribunal administrativo de círculo e do tribunal tributário vêm reguladas, atualmente, no art. 43.º-A do ETAF. Aquelas competências são de natureza diversa, encontram-se sistematicamente separadas pelos diversos números daquele preceito legal, e subdivididas pelas diversas alíneas que compõem cada um daqueles números. Assim, o presidente do tribunal detém *competências de representação e direção* (n.º 2), *competências funcionais* (n.º 3), *competências de gestão processual* (n.º 4), *competências*

⁸ Os juízes da jurisdição administrativa e fiscal regem-se pelo estatuto dos magistrados judiciais, nos aspetos não previstos no ETAF (cf. art. 3.º, n.º 3, e art. 57.º, ambos do ETAF).

⁹ Cf. Joel Timóteo Ramos Pereira, *O Perfil do Juiz Presidente no Âmbito de um Plano de Comunicação*, in *Direção de Comarcas – Juiz Presidente*, E-book CEJ, Coleção Direção de comarcas, 2019, p. 407.

administrativas (n.º 5), e 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 (LOSJ), com as necessárias adaptações, e as que lhe forem delegadas pelo CSTAF (n.º 6).

A diversidade e amplitude destas competências poderá despertar algumas inquietações naturais, sobretudo no que diz respeito às competências de *gestão processual* do presidente, a) a h), do n.º 4, daquele preceito legal, pois a independência dos juízes manifesta-se, não apenas na função de julgar, mas também na *direção da marcha do processo e na gestão dos processos* (cf. art. 4.º, n.º 2 do EMJ).

Contudo, estas competências, não implicam, de *per se*, uma colisão com a independência dos juízes, quando muito, apenas o exercício efetivo dessas competências poderá gerar alguns conflitos¹⁰. Não obstante, tais situações são facilmente evitadas se em todas as tomadas de decisões pelo presidente do tribunal se guiarem pela estrita vicularidade à Constituição e à lei.

Portanto, esta é a luz que nunca deverá deixar de iluminar toda e qualquer ação ou tomada de decisão do juiz presidente: *o respeito pela independência dos juízes*.

2. Liderança nos tribunais administrativos de círculo e tribunais tributários

Um dos principais desafios no exercício da presidência nos tribunais administrativos de círculo e tribunais tributários prende-se a *liderança*¹¹ das pessoas que exercem funções no tribunal, que revestem natureza diversa.

Na nossa opinião o *perfil de liderança do presidente*, consubstanciado num conjunto de atributos e qualidades intrínsecas, é um fator chave para levar a bom porto o cumprimento de tal tarefa.

Constituem qualidades gerais de um líder apontadas pela literatura económica: visão; respeito; confiança; iniciativa; honestidade; humildade; atitude positiva; autodisciplina; carisma; competência; comprometimento; discernimento; educabilidade relacionamentos.¹² Todas essas qualidades são importantes para o desempenho de funções de presidente nos tribunais administrativos de círculo e tribunais tributários, e, portanto, devem ser devidamente consideradas. Também a facilidade de interagir, comunicar, compreender e ouvir constituem características essenciais. Ou seja, as *competências interpessoais* do presidente do tribunal são fundamentais para o bem-estar e inter-relacionamento e liderança. De igual modo, a flexibilidade e criatividade na tomada de decisões, e a facilidade

¹⁰ Cf. Joel Timóteo Ramos Pereira, *O Perfil do Juiz Presidente no Âmbito de um Plano de Comunicação*, in Direção Comarcas – Juiz Presidente, E-book CEJ, Coleção Direção de comarcas, 2019, p. 408.

¹¹ “A liderança é o processo de influenciar as atividades de um indivíduo ou de um grupo, tendo como fim o alcance de objetivos específicos” – cf. Filipa Lopes dos Reis; Maria João Rosa Silva, *Princípios de Gestão*, Edições Sílabo, Lisboa, 2012, p. 141.

¹² Cf. Filipa Lopes dos Reis; Maria João Rosa Silva, *Princípios de Gestão*, Edições Sílabo, Lisboa, 2012, p. 142-143.

de adaptação às situações mais inusitadas, constitui uma qualidade preciosa para fazer face à diversidade das pessoas que exercem funções nos tribunais.

Liderar é saber influenciar as pessoas para a realização de um determinado objetivo.¹³ Neste contexto, a capacidade de persuasão e diplomacia destacam-se não só para a prossecução dos objetivos de eficiência, como também para a promoção da harmonia do ambiente dos tribunais. Assim, é indispensável a promoção de atividades que fomentem, desde logo, a harmonia no relacionamento entre as pessoas que laboram no tribunal. Constituem exemplos de ações incrementadoras dos laços entre as pessoas do tribunal, a realização de almoços ou jantares de natal, de início ou fim de ano judicial, que permitem uma reunião num ambiente mais descontraído e de lazer. A existência de uma zona em que se possa tomar um café e chá para a realização de pausas que para além de restauradoras, são simultaneamente de estreitamento de laços.

Um ponto que nos parece essencial diz respeito ao processo de *tomada de decisão*, que na nossa perspetiva, nem sempre deverá ser *individual*. Ou seja, em determinadas circunstâncias a tomada de decisão pelo presidente do tribunal *pode e deve* ser tomada em *grupo*, fomentando-se um ambiente de diálogo, comunicação e participação efetiva, com impacto direto nos níveis no sentimento de valorização profissional e de pertença.

Aliás, uma das *competências de direção* do juiz presidente é a de promover a realização de reuniões de planeamento e de avaliação dos resultados do tribunal, com a participação dos juízes e funcionários (cf. alínea c), do n.º 2, do art. 43-A do ETAF). Portanto, o próprio legislador vem indicar a sua preferência pelo *estilo de líder democrático*.

Na verdade, parece-nos que o estilo oposto, ou seja, um *estilo de líder autocrático*, com predominância da tomada de decisões individuais unilaterais, não é adequado para a promoção da eficiência da justiça, advogamos ser mais ajustado um presidente de *estilo democrático*,¹⁴ que para além de ser a preferência da lei, é o que mais se adequa às necessidades dos tribunais.

É preciso não esquecer que a participação na tomada de decisão de planeamento de objetivos e na avaliação dos resultados do tribunal pelas pessoas que serão afetadas ou envolvidas na sua implementação tem reflexos no aumento da *motivação*, pois incrementa o sentimento de *autorrealização*, de *autorresponsabilização*, e última instância o sentimento de pertença na realização de uma *missão*.

¹³ Cf. Manuel Alberto Ramos Maçães, *Manual de Gestão Moderna – Teoria e Prática*, Actual, Coimbra, 2015, p. 285.

¹⁴ Sobre a distinção destes dois estilos de liderança, e outros v. Filipa Lopes dos Reis; Maria João Rosa Silva, *Princípios de Gestão*, Edições Sílabo, Lisboa, 2012, p. 148 e ss.

3. Motivação, valorização e reconhecimento profissional

A *motivação*¹⁵ é o principal motor para o sucesso de qualquer profissional, e consequentemente, eficiência do próprio tribunal e da justiça.¹⁶ A motivação não depende unicamente de *fatores internos* ao indivíduo, mas também de *fatores ou estímulos externos*.

Constituem *fatores motivacionais externos* a remuneração, benefícios, condições de trabalho, as relações interpessoais e o *status*. São *fatores internos* a realização pessoal, reconhecimento, responsabilidade e crescimento pessoal¹⁷.

O presidente do tribunal poderá intervir através da adoção de *estímulos internos e externos* fazendo a diferença nos níveis de motivação das pessoas que exercem funções no tribunal, o que conduzirá a um maior nível de eficiência no trabalho individual e global.

Por exemplo, o proporcionar uma zona de refeições no tribunal, com as devidas condições logísticas, como mesas e cadeiras, frigorífico, máquina de café, micro-ondas, proporciona condições nas pausas ao trabalho que causam bem-estar e proporcionam momentos saudáveis de convívio. Outro exemplo é o reconhecimento do trabalho dos funcionários judiciais e dos juízes aquando as inspeções a que estão sujeitos, podendo o presidente dar a sua apreciação justa e reconhecedora do mérito de cada um.

Na verdade, um tribunal em que as pessoas tenham condições adequadas de trabalho, sejam motivadas, valorizadas e reconhecidas, e em que reine um ambiente de diálogo, união e partilha, conduz a um sentimento bem-estar no trabalho e realização profissional que inevitavelmente tem repercussões positivas na eficiência e qualidade da justiça.

Desengane-se, porém, quem entende que liderar pessoas é tarefa fácil, porque não é, pois implica, desde logo, elevadas competências interpessoais do presidente do tribunal, uma vez que cada indivíduo tem os seus valores, aspirações e personalidades, e, portanto, carece de um tratamento personalizado às suas características individuais.

Destacando um dos aspetos que me parece estrutural para o incrementar a motivação dos juízes é a *equidade na redistribuição*, e sobretudo a *estabilidade e coerência* nas regras que as presidem, porque afetam de forma imediata e direta a organização do trabalho dos juízes, podendo, inclusive, causar um sentimento de desvalorização do seu trabalho quando penalizante daqueles que detém menor pendência. Daí que, parece-nos que as

¹⁵ A motivação consiste num estímulo interno ou externo que conduz o indivíduo para a ação – v. Filipa Lopes dos Reis; Maria João Rosa Silva, *Princípios de Gestão*, Edições Sílabo, Lisboa, 2012, p. 179. Na verdade, indivíduos motivados despendem níveis elevados de esforço para atingir os objetivos da organização – cf. Manuel Alberto Ramos Maçães, *Manual de Gestão Moderna – Teoria e Prática*, Actual, Coimbra, 2015, p. 275.

¹⁶ Na verdade, “nenhuma organização pode funcionar sem possuir um certo nível de comprometimento e de esforço por parte dos seus colaboradores” – cf. Filipa Lopes dos Reis; Maria João Rosa Silva, *Princípios de Gestão*, Edições Sílabo, Lisboa, 2012, p. 179.

¹⁷ Cf. Filipa Lopes dos Reis; Maria João Rosa Silva, *Princípios de Gestão*, Edições Sílabo, Lisboa, 2012, p. 187.

regras adotadas em matéria de *redistribuição* de processos já pendentes, para além do evidente respeito que é devido pelo *princípio constitucional do juiz natural*, devem ter um *carater estável e duradouro*, evitando-se, portanto, que em cada nova redistribuição se adotem regras diversas que podem criar um sentimento de injustiça e desmotivação.

Na verdade, a redistribuição de processos ocorre, sobretudo, quando se verificam movimentos judiciais, havendo necessidade de alocar processos já pendentes aos novos juízes que ingressam no tribunal. Importa ter em consideração que essa circunstância poderá ocorrer frequentemente, não sendo desejável que um determinado processo passe de mão em mão sucessivamente.

Assim, parece-nos que a primeira regra que poderá ser implementada é a de que apenas em situações muito excepcionais, se deverá redistribuir processos que já se encontrem distribuídos pelos juízes que mantêm funções no tribunal. Ou seja, a regra deverá ser a de redistribuição de processos pendentes que já não tenham titular, e a restante distribuição necessária a estabelecer a equidade deverá ser efetuada através de processos novos entrados no tribunal.

Esta regra tem a vantagem de criar uma maior responsabilização dos juízes pelos seus processos, porque sabem de antemão que, seja qual for o movimento judicial, em regra, os seus processos irão se manter na sua titularidade. Por outro lado, tem ainda a vantagem de maior estabilidade e facilidade na organização do trabalho do juiz que não está sujeito a vicissitudes de redistribuição de processos, e nessa medida, se cumprirá de forma mais rigorosa a regra geral da antiguidade processual na prolação de decisões.

Por outro lado, a utilização da média de processos pendentes *per capita* enquanto critério quantitativo de processos a atribuir a novos juízes do tribunal aporta a vantagem de ser objetivo, intemporal e justo, e nessa medida, também deverá ser privilegiado.

Efetivamente, constitui um fator desmotivador, por exemplo, uma regra já aplicada nos nossos tribunais, que aproveita a entrada de novos juízes para colocar todos os juízes do tribunal com o mesmo número de processos pendentes. É que tal regra penaliza os juízes mais eficientes que sujeitos sucessivamente a essa nivelação processual poderão se desmotivar, conduzindo o seu desempenho futuro por padrões inferiores de eficiência, e nessa medida, entendemos não ser uma regra que faça jus à equidade na distribuição, com consequências nefastas ao nível da eficiência do tribunal.

Temos de refletir que justiça queremos para o nosso país. Uma justiça eficiente passa por tribunais eficientes. Tribunais eficientes passa por funcionários, e juízes motivados. Juízes motivados, passa por uma *redistribuição equitativa*, que não desvalorize, mas antes reconheça o esforço pessoal de cada um dos juízes.

Contudo, não há que nivelar os juízes segundo níveis de produtividade. Enquanto pessoas humanas, cada juiz tem uma determinada capacidade de trabalho, e, portanto, o mais importante a ter em consideração é não adotar medidas que afetem negativamente a capacidade de trabalho individual.

Portanto, o que aqui defendemos é a aplicação aos tribunais da *teoria da equidade*, que coloca ênfase na percepção pessoal do indivíduo sobre a razoabilidade ou justiça relativa, defende que um dos fatores a considerar na motivação é a percepção do indivíduo “acerca da justiça/equidade da recompensa recebida pelos resultados alcançados, em comparação com os colegas”.¹⁸

Refletindo um pouco acerca de medidas que proporcione um incremento de eficiência no exercício de funções pelos funcionários judiciais, parece-nos que a forma como o serviço é distribuído é um fator externo relevante, e que bem instrumentalizado poderá aumentar a responsabilização e valorização pessoal no trabalho, e consequentemente, a obtenção de maiores níveis de motivação.

Nesta matéria, afigura-se-nos ser mais eficiente um sistema de distribuição de serviço “emparelhado” por juízes. Ou seja, parece-nos mais vantajoso para o estreitamento da confiança e eficiência no trabalho que os processos de um determinado juiz ou grupo de juízes sejam sempre cumpridos por um determinado funcionário judicial.

Na verdade, é indiscutível que cada juiz tem uma forma própria de organização e gestão dos seus processos. Uma relação funcional em moldes preferenciais entre um juiz e um funcionário judicial permite mais facilmente organizar o trabalho de cada um, através de um maior conhecimento direto da forma de trabalhar de cada um. Esse modelo facilita, de igual modo, a comunicação e diálogo, o estreitamento de laços de relacionamento, e, portanto, contribui para uma maior eficiência no trabalho.

Em suma, a motivação no trabalho é uma ferramenta essencial para a eficiência de um tribunal.

4. Eficiência e produtividade nos tribunais administrativos de círculo e tribunais tributários: planeamento e estratégia

A eficiência no desempenho de funções num tribunal depende diretamente do desempenho individual de cada um. Para nós, o parâmetro de eficiência define-se como sendo a execução de um mesmo trabalho, no menor tempo possível, e com menor desgaste psicológico e físico. A *produtividade* não significa *eficiência*, para esta última o que releva é o rácio produtividade/tempo.

O *objetivo imediato* a atingir num tribunal, na nossa perspetiva, não deverá ser a *produtividade*, mas a *eficiência* no trabalho, pois esta, a médio e longo prazo, terá como consequência mediata, o aumento daquela outra. Deve-se partir de um padrão normal de trabalho, e com base na adoção de medidas direcionadas, obter um incremento da eficiência na execução do trabalho, e deste modo, atingir-se-á uma maior produtividade com menor esforço, sem sacrifício pessoal e familiar acrescido.

¹⁸ cf. Manuel Alberto Ramos Maçães, *Manual de Gestão Moderna – Teoria e Prática*, Actual, Coimbra, 2015, p. 282-283.

Contudo, outros fatores existem que podem influir na eficiência no trabalho. Para além da motivação, à qual já nos referimos, destaca-se a definição e planeamento de uma estratégia a implementar no tribunal pelo presidente. Ou seja, o estabelecimento de uma “direção a tomar para o alcance de uma situação desejada de maneira mais eficiente, eficaz e efetiva, com melhor concentração de esforços e utilização de recursos”, ancorado em princípios de maior eficiência, eficácia e efetividade.¹⁹

Na verdade, em qualquer organização se não houver uma estratégia definida *ab initio* e implementada para a prossecução de objetivos em que “cada um rema para o seu lado”, a chegada a “bom porto” se torna uma tarefa extenuante e infrutífera.

Ao invés, uma organização em que se planifica uma estratégia ambiciosa, mas realista, para se atingir determinados objetivos adequadamente delineados, é uma organização de sucesso em que a eficiência impera, uma vez que todos trilham o mesmo caminho pré-definido e perfeitamente mapeado, antecipando-se cenários plausíveis, em que com o mínimo esforço atinge-se o máximo resultado. Sublinhe-se, uma vez mais, que o legislador previu expressamente nas competências de direção do presidente a de planeamento dos objetivos do tribunal (cf. alínea c), do n.º 2, do art. 43.º-A do ETAF), o que enfatiza a sua importância.

Considerando a realidade diversa dos tribunais administrativos de círculo e tributários, parece-nos que a estratégia global deverá ser tripartida, considerando por um lado, as diferenças da tramitação processual e de pendências destes tribunais que justificam, *de per se*, um tratamento diferenciado e direcionado às suas necessidades, e por outro lado, a especificidade das funções dos funcionários do tribunal. Na verdade, as questões de eficiência que devem ser analisadas para o estabelecimento de uma estratégia e planeamento têm de ter em conta não só as características das funções que são exercidas, mas também a realidade e *status quo* das pendências processuais em cada um dos tribunais e a tramitação processual que resulta da lei, com repercussões diretas no tempo de despacho e diligências.

A realidade dos tribunais tributários é muito particular, destacamos as enormes elevadas pendências que existem há quase duas décadas sem que a criação de tribunais liquidatários ou de equipas extraordinárias tenham resolvido o problema, factos que não devem ser esquecidos na equação de estabelecimento de uma estratégia de luta contra as pendências. Tal situação deve-se, como já referimos no introito deste trabalho, sobretudo à reforma de 2004 que apenas acudiu aos tribunais administrativos, renegando para parente pobre os tribunais tributários, face à desproporcionalidade na alocação dos juízes pelos tribunais, bem como a falta de regularidade e insuficiência no número de novos juízes formados.

Neste contexto, parece-nos pertinente salientar que o planeamento e estabelecimento de uma estratégia deverá estar perfeitamente alinhado com as linhas gerais traçadas pelo CSTAF em várias matérias, evitando-se desarticulações ou conflitos desnecessários que apenas penalizam a eficiência de um tribunal. Esse alinhamento deve

¹⁹ Cf. Filipa Lopes dos Reis; Maria João Rosa Silva, *Princípios de Gestão*, Edições Sílabo, Lisboa, 2012, p.59.

ser efetuado a todos os níveis do planeamento, quer dos objetivos a atingir, as ações e meios escolhidos, os recursos humanos.

Neste particular a capacidade de diálogo do presidente do tribunal com os órgãos de disciplina (COJ e o CSTAF) desempenha um especial relevo, de modo a proporcionar uma evolução positiva, caracterizada pela harmonia de estratégias que garantem uma maior estabilidade nas decisões e uma eficiência duradoura.²⁰

5. A distribuição de processos aos juízes e a redução da pendência processual: equidade, estabilidade e previsibilidade

A distribuição e redistribuições processuais constituem um elemento que diretamente influí na pendência processual de um tribunal. Deste modo, deve ser compreendida a importância desse elemento e as suas repercussões no desenvolvimento do trabalho individual, de tal modo que permita o estabelecimento de uma estratégia suficientemente flexível que enfrente a inevitabilidade do aumento de processos entrados. Efetivamente, um excesso de distribuição de processos oriundos de um pico de entrada de novos processos num tribunal é uma situação que poderá causar problemas de gestão processual, quer ao nível das unidades orgânicas, quer ao nível do trabalho dos juízes. Estar atento a esta situação é crucial para que se possa gerir e antecipar as inerentes dificuldades de médio e longo prazo, como o aumento de diligências a realizar, bem como o acumular de processos para sentença que aumenta o prazo de prolação médio de decisão.

É claro que, na fonte não se poderá evitar a ocorrência de aumentos elevados da distribuição, nada há a fazer para evitar tal situação na ausência de *numerus clausus* na distribuição dos processos. Não se encontra nos poderes dos juízes, nem nas competências do presidente do tribunal controlar essas situações. Cabe ao *poder político* criar um sistema de impugnações graciosas ou administrativas mais eficientes e justas das que atualmente existem no sistema jurídico, e por essa via reduzir significativamente a necessidade dos cidadãos enveredarem pela via contenciosa.

Não obstante, tal não significa que o presidente se tenha de conformar com aumentos de pendências como uma inevitabilidade, muito pelo contrário, há que reagir prontamente e se possível até antecipar tais situações, de modo a poder atuar atempadamente, nomeadamente, nos termos da alínea f), do n.º 5 do art. 43.º-A do ETAF, planeando as necessidades de recursos humanos, e solicitando o suprimento de necessidades de resposta adicional, nomeadamente através do recurso ao quadro complementar de juízes, conforme vem previsto na alínea h), do n.º 4 daquele preceito legal. Ou seja, o presidente

²⁰ Na verdade, nos termos da alínea e) e f) do n.º 2, do art. 43.º-A do ETAF o juiz presidente é 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, nem como 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.

dispõe de *competências de gestão processual* e *competências administrativas* expressamente previstas na lei que lhe permitem intervir a este nível.

Por outro lado, não nos parece despiciendo a compreensão da origem de um eventual aumento de entradas processuais, identificando a(s) espécie(s) desses processos, e até mesmo averiguando quais as matérias concretamente que se encontram a ser sindicadas. Compreender toda a realidade de um “surto” de entradas de processos em profundidade é essencial para exercer as competências previstas na lei, e para delinear uma estratégia de ajustamento à nova realidade processual, procedendo-se a um novo planeamento.

Exemplificando a utilidade dessa compreensão do fenómeno de incremento de entradas processuais, se for identificada determinada matéria em muitos processos, a divulgação entre os juízes de uma lista de processos similares poderá gerar sinergias na prolação de decisões, aumentando a eficiência no exercício das suas funções e atenuando os efeitos do excesso processual. Na verdade, ainda que a situação fáctica não seja igual em todos os processos, havendo identidade no direito aplicável a prolação de decisões, o juiz poderá organizar o seu trabalho de modo a que, numa determinada semana ou semanas, faça todos aqueles processos em modo tendencialmente exclusivo. Esta é uma mais-valia que poderá ser aproveitada, para além daquelas situações em que já havendo uma decisão proferida em situação similar, o juiz presidente poderia levar ao conhecimento dos outros juízes com processos idênticos que teriam mais um ponto de reflexão sobre a matéria.

De igual modo, a implementação de um sistema de catalogação dos processos distribuídos a níveis mais sofisticados e informatizados, sob a direção direta do presidente seria um instrumento precioso na eficiência na prolação de decisões. A ideia seria não só uma catalogação por vários parâmetros que incluíssem a identificação dos processos do mesmo autor com matérias similares, mas também com um grau de assessoria jurídica qualificada envolvida, em que a existência de jurisprudência dos tribunais superiores fosse logo assinalada à data da entrada do processo, sendo atualizada ao longo da sua pendência no tribunal. A instituição de um sistema de acompanhamento processual global é um desafio, mas é sem dúvida exequível com os meios humanos adequados. Com o mínimo de recursos se poderá garantir o máximo de eficiência processual.

No que diz respeito à *redistribuição* de processos a questão coloca-se outro patamar, nomeadamente, no da *estabilidade processual* que garante a prolação de decisões por antiguidade e a motivação dos juízes do tribunal para cumprimento de objetivos pessoais e do tribunal. Efetivamente, não há nada mais desmotivador para um juiz zeloso, dedicado e cumpridor da prolação de decisões por ordem de antiguidade do que ver outros colegas perderem por redistribuição dezenas de processos antigos. Tal situação poderá inclusive criar uma certa acomodação indesejável, numa expectativa de uma próxima redistribuição de processos que traga um alívio processual em processos mais antigos e/ou mais complexos.

Portanto, esta situação é para ser gerida *ab initio* no sentido de se estabelecer a regra de que não há redistribuições em processos pendentes, a não ser nas situações em que os juízes

titulares dos mesmos já não estejam no tribunal, ou em situações de ausência prolongada que imponha tal distribuição. Esta regra aporta consigo uma autorresponsabilização, estabilidade processual, e uma maior eficiência na gestão das pendências.

6. Formação e gestão processual

O presidente do tribunal detém várias competências de gestão processual que lhe são conferidas pelo n.º 4, do art. 43.º-A do ETAF²¹. Ora, estas competências visam a eficiência do tribunal. Importa ter presente que a independência dos juízes e a eficiência do sistema judicial não são antagónicas, devendo complementar-se entre si.²²

Uma boa gestão processual individual é um fator fundamental na *eficiência* no exercício de funções, e reflete-se na celeridade processual conduzindo a uma maior eficiência no exercício de funções.

Partindo deste princípio que as pessoas são todas diferentes e com maior facilidade para determinadas tarefas do que outras, importa não desvalorizar a importância de uma formação contínua sobre gestão processual, que se realize internamente, ou seja no próprio tribunal, proporcionada por todos, e para todos, sem prejuízo de toda e qualquer ação de formação no CEJ neste âmbito que é sempre bem-vinda, constitui sem dúvida uma mais-valia preciosa.

O que me parece ser interessante destacar nesta sede, será o instituir periodicamente, conforme as necessidades específicas de cada tribunal, uma reunião entre juízes do mesmo tribunal com o objetivo de partilha de dificuldades na gestão processual, até porque, tal

²¹ São as seguintes as competências de gestão processual do juiz presidente: “a) implementar métodos de trabalho e objetivos mensuráveis para cada unidade orgânica, sem prejuízo das competências e atribuições nessa matéria por parte do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, designadamente na fixação dos indicadores do volume processual adequado; b) Acompanhar e avaliar a atividade dos tribunais situados na zona geográfica da respetiva 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; d) Promover a aplicação de medidas de simplificação e agilização processuais, designadamente determinando os casos em que, para uniformização de jurisprudência, devem intervir no julgamento todos os juízes do tribunal, presidindo às respetivas sessões e votando as decisões em caso de empate; e) Propor ao Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais a criação de juízos administrativos e tributários de competência especializada, e a criação de vagas mistas nos mesmos, respeitado o princípio da especialização dos magistrados, ponderadas as necessidades dos serviços e o volume processual existente; f) Propor ao Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais a reafetação dos juízes, tendo em vista uma distribuição racional e eficiente do serviço; g) Proceder à reafetação de funcionários, dentro dos limites legalmente definidos; h) Solicitar o suprimento de necessidades de resposta adicional, nomeadamente através do recurso ao quadro complementar de juízes.”

²² Cf. Joel Timóteo Ramos Pereira, *O Perfil do Juiz Presidente no Âmbito de um Plano de Comunicação*, in Direção de Comarcas – Juiz Presidente, E-book CEJ, Coleção Direção de comarcas, 2019, p. 410.

possibilidade encontra acolhimento na alínea c), do n.º 2, do art. 43.º-A do ETAF²³ que dispõe sobre uma das competências de direção do presidente do tribunal: “Promover a realização de reuniões de planeamento e de avaliação dos resultados do tribunal, com a participação dos juízes e funcionários”.

Um *brainstorming*²⁴ periódico para que a criatividade reine nos tribunais conduzindo à resolução original para problemas antigos e novos. Um espaço livre e saudável para que os juízes possam sair do seu casulo solitário jurisdicional e possam criar, amadurecer e partilhar ideias.

Incrementar um ambiente de troca de experiências jurídico-práticas na prolação de despachos e na organização do trabalho é fundamental não só para a eficiência da justiça, mas também para a sua qualidade, que aumenta quando a partilha é incrementada entre as pessoas, pois o conhecimento encontra um espaço privilegiado para se desenvolver, crescer e consolidar.

Por outro lado, o sentimento de união, de pertença a um único desígnio que é a *fazer justiça em nome do povo* é levado ao seu expoente máximo, aportando consigo um mais apurado sentido de *missão* no exercício das funções que confere a força psicológica necessária para resistir à pressão das elevadas pendências processuais, conduzindo a uma maior eficiência no trabalho, e menor desgaste pessoal e familiar.

O controlo das pendências processuais constitui uma pedra angular para a manutenção do prédio da justiça, que constitui tarefa árdua quando as entradas processuais excedem largamente a prolação de decisões. Contudo, como vimos, ao nível da gestão processual podem ser adotadas algumas medidas de âmbito geral que possam contribuir para que se minimize este problema crónico dos nossos tribunais administrativos de círculo e tribunais tributários.

Relativamente aos funcionários judiciais, e ainda no âmbito da gestão processual, destacamos uma vez mais, o que já tivemos oportunidade de referir, a distribuição de trabalho através da alocação do funcionário ao trabalho de determinado(s) juiz(es). Esta forma de distribuição aporta maior responsabilidade e maior eficiência, por força do estreitamento de relações entre magistrado judicial e funcionário. Não obstante, uma formação constante destes profissionais e acompanhamento pelas chefias no sentido de melhorar desempenhos é também fundamental. Neste ponto, gostaríamos de salientar o papel que o juiz presidente poderá desempenhar numa vertente influenciadora junto dos escrivães e secretário do tribunal.

²³ Dispõe este preceito sobre uma das competências de direção do presidente do tribunal: “Promover a realização de reuniões de planeamento e de avaliação dos resultados do tribunal, com a participação dos juízes e funcionários”.

²⁴ Alex Osborn foi o autor da técnica *brainstorming* que gera criatividade e desenvolvimento de ideias para a resolução de problemas, através da análise e discussão de alternativas, sendo todas consideradas pelo grupo – v. Filipa Lopes dos Reis; Maria João Rosa Silva, *Princípios de Gestão*, Edições Sílabo, Lisboa, 2012, p. 69-70.

Efetivamente a estratégia passa por acompanhar de forma próxima dos funcionários, fomentando a sua motivação, e sobretudo implementando *step by step* um sentimento de unidade e cumplicidade no desempenho de funções que será transmitido ao longo da cadeia hierárquica. Todos são importantes, todos são atores no palco da justiça, ninguém é figurante. Este é o sentimento que deve ser construído e sedimentado num tribunal. Não há sucesso num tribunal se não há unidade e satisfação no trabalho.

Por outro lado, a proximidade pessoal do presidente de um tribunal no patamar de *valores humanos*, incrementa um sentimento de valorização, de respeito, de entreajuda, de *humanidade*.

Portanto, mais do que enunciar aqui boas práticas processuais, pretendeu-se antes exemplificar atos de gestão do presidente que podem ser adotados para incrementar a eficiência da forma como um tribunal funciona. Muitos mais haverá a dizer, mas o que importa reter é a capacidade que o presidente de um tribunal deverá ter para criar, inovar e implementar novas medidas em prol da eficiência da justiça.

Humanidade, criatividade, flexibilidade, dedicação, coragem e determinação são competências chaves intrínsecas ao desempenho de funções de presidente de um tribunal do século XXI.

Conclusões

As *competências* do presidente do tribunal administrativo de círculo e do tribunal tributário vêm reguladas atualmente no art. 43.º-A do ETAF. A amplitude destas competências, sobretudo no que diz respeito à gestão processual (n.º 4), poderá despertar algumas inquietações. Contudo estas competências não implicam, de *per se*, uma colisão com a *independência do poder judicial*, quando muito, é o seu exercício efetivo que poderá gerar alguns conflitos. Não obstante, tais situações são facilmente evitadas através de uma estrita vincularidade à Constituição e à lei.

Um dos principais desafios no exercício da presidência nos tribunais administrativos de círculo e tribunais tributários prende-se com a *liderança* das pessoas que exercem funções de natureza diversa. *Liderar* é saber influenciar as pessoas para a realização de um determinado objetivo. Na nossa opinião o *perfil de liderança do presidente*, consubstanciado num conjunto de atributos e qualidades intrínsecas, é um fator chave para levar a bom porto o cumprimento de tal tarefa, das quais se destacam, as *competências interpessoais* do presidente do tribunal.

O processo de *tomada de decisão* nem sempre deverá ser *individual*, em determinadas circunstâncias *pode e deve* ser tomado em *grupo*, fomentando-se um ambiente de diálogo, comunicação e participação efetiva, até porque uma das *competências de direção* do juiz presidente é a de promover a realização de reuniões de planeamento e de avaliação dos resultados do tribunal, com a participação dos juízes e funcionários (cf. alínea c), do n.º

2, do art. 43-A do ETAF). Um presidente de *estilo democrático* é, na nossa opinião, o que mais se adequa às necessidades de liderança nos tribunais. A participação na tomada de decisão de planeamento de objetivos e na avaliação dos resultados do tribunal pelas pessoas que serão afetadas ou envolvidas na sua implementação tem reflexos no aumento da *motivação*, pois incrementa o sentimento de autorrealização, de *autorresponsabilização*, e última instância o sentimento de pertença na realização de uma *missão*.

A *motivação* é o principal motor para o sucesso de qualquer profissional, e consequentemente, para a eficiência do próprio tribunal e da justiça. Aquela não depende unicamente de *fatores internos* ao indivíduo, mas também de *fatores ou estímulos externos*, relativamente aos quais o presidente do tribunal poderá intervir.

Para nós, o parâmetro de *eficiência* define-se como sendo a execução de um mesmo trabalho, no menor tempo possível, e com menor desgaste psicológico e físico. A *produtividade* não significa eficiência, o que releva para esta é o rácio produtividade/tempo. O objetivo principal nunca deve ser a produtividade alcançada, mas a eficiência no trabalho, pois esta terá como consequência necessária o aumento daquela outra. Na nossa perspetiva, o trilho a seguir deverá ser partir de um padrão normal de trabalho, e com base na adoção de medidas concretas, obter um incremento da eficiência, e deste modo, atingir-se uma maior produtividade, sem sacrifício pessoal e familiar acrescido.

Contudo, outros fatores existem que podem influir na eficiência no trabalho. Para além da motivação, à qual já nos referimos, destaca-se a definição e planeamento de uma estratégia a implementar no tribunal pelo presidente. Considerando a realidade dos tribunais administrativos de círculo e tribunais tributários, parece-nos que a estratégia global deverá ser tripartida, considerando por um lado, as diferenças da tramitação processual e de pendências em cada um dos tribunais que justificam, *de per se*, um tratamento direcionado, e por outro lado, a especificidade das funções dos funcionários em geral do tribunal. Na verdade, as questões de eficiência que devem ser analisadas para o estabelecimento de uma estratégia e planeamento têm de ter em conta não só as características das funções que são exercidas, mas também a realidade e *status quo* das pendências processuais em cada um dos tribunais e a tramitação processual que resulta da lei, com repercussões diretas no tempo de despacho e diligências.

O planeamento e estabelecimento de uma estratégia deverá estar perfeitamente alinhado com as linhas gerais traçadas pelo CSTAF em várias matérias, evitando-se desarticulações ou conflitos desnecessários que apenas penalizam a eficiência de um tribunal. Esse alinhamento deve ser efetuado a todos os níveis do planeamento, quer dos objetivos a atingir, as ações e meios escolhidos, os recursos humanos. Neste particular a capacidade de diálogo do presidente do tribunal com os órgãos de disciplina (COJ e o CSTAF) desempenha um especial relevo, de modo a proporcionar uma evolução positiva, caracterizada pela harmonia de estratégias que garantem uma maior estabilidade nas decisões e uma eficiência duradoura.

A distribuição e redistribuições processuais constituem um elemento que diretamente influi na pendência processual de um tribunal. Deste modo, deve ser compreendida a

importância desse elemento e as suas repercussões no desenvolvimento do trabalho individual, de tal modo que permita o estabelecimento de uma estratégia suficientemente flexível que enfrente a inevitabilidade do aumento de processos entrados. Há que reagir prontamente no âmbito das *competências de gestão processual* e *competências administrativas* previstas na lei para o juiz presidente, e se possível até antecipar tais situações, de modo a poder atuar atempadamente, nomeadamente, nos termos da alínea f), do n.º 5 do art. 43.º-A do ETAF, planeando as necessidades de recursos humanos, e solicitando o suprimento de necessidades de resposta adicional, nomeadamente através do recurso ao quadro complementar de juízes, conforme vem previsto na alínea h), do n.º 4 daquele preceito legal.

O presidente do tribunal detém várias competências de gestão processual que lhe são conferidas pelo n.º 4, do art. 43.º-A do ETAF, estas visam a eficiência do tribunal, sendo que a independência dos juízes e a eficiência do sistema judicial não são antagónicas, devendo complementar-se entre si. Uma boa gestão processual individual é um fator fundamental na *eficiência* no exercício de funções, e reflete-se na celeridade processual conduzindo a uma maior eficiência no exercício de funções.

Humanidade, criatividade, flexibilidade, dedicação, coragem e determinação são competências chaves intrínsecas ao desempenho de funções de presidente de um tribunal do século XXI.

Bibliografia

AAVV, *Direção de Comarcas – Juiz Presidente*, E-book CEJ, Coleção Direção de Comarcas, 2019.

AAVV, *O juiz presidente e a gestão processual*, E-book CEJ, Coleção Direção de Comarcas, 2014.

CARVALHO, Paulo, *Organização e funcionamento dos tribunais administrativos e fiscais, em especial os poderes e a atuação dos juízes presidentes*, Revista JULGAR n.º 36, Almedina, Coimbra, 2018.

COELHO, Nuno, *Gestão dos Tribunais e Gestão Processual*, E-book CEJ, Coleção Direção de comarcas, 2015.

MAÇÃES, Manuel Alberto Ramos, *Manual de Gestão Moderna – Teoria e Prática*, Actual, Coimbra, 2015.

REIS, Filipa Lopes dos; SILVA, Maria João Rosa, *Princípios de Gestão*, Edições Sílabo, Lisboa, 2012.

13. Breve incursão sobre as funções e competências dos órgãos de gestão dos tribunais administrativos de círculo e dos tribunais tributários – o caso particular do juiz presidente

Maria Helena Barbosa Ferreira Canelas



DIREÇÃO DE COMARCAS

CENTRO
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

C E N T R O
D E ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

13. BREVE INCURSÃO SOBRE AS FUNÇÕES E COMPETÊNCIAS DOS ÓRGÃOS DE GESTÃO DOS TRIBUNAIS ADMINISTRATIVOS DE CÍRCULO E DOS TRIBUNAIS TRIBUTÁRIOS. O CASO PARTICULAR DO JUIZ PRESIDENTE

Maria Helena Barbosa Ferreira Canelas*

1. Capítulo I – Da jurisdição administrativa e fiscal

1.1. Breve enquadramento

1.2. Os tribunais que integram a jurisdição administrativa e fiscal

2. Capítulo II – Do juiz presidente dos tribunais administrativos de círculo e dos tribunais tributários

2.1. A inovação da figura

2.2. As zonas geográficas

2.3. As funções e competências do presidente dos tribunais administrativos de círculo e tribunais tributários

2.4. A delimitação e articulação das competências de cada dos órgãos de gestão do tribunal

2.5. Da sujeição da atividade dos órgãos de gestão dos tribunais aos princípios gerais da atividade administrativa, ao procedimento e à atividade em questões materialmente administrativas

2.6. Das medidas de simplificação e agilização processual

3. Notas finais

4. Referências bibliográficas

1. Capítulo I – Da jurisdição administrativa e fiscal

1.1. Breve enquadramento

Desde 1989 que a Constituição da República Portuguesa consagra a separação entre os tribunais judiciais, que compõem a jurisdição comum, da jurisdição administrativa e fiscal (cfr. actuais artigos 209º a 212º da CRP), separação que vinha já instituída pela legislação de 1984/85, com a aprovação do Estatutos dos Tribunais Administrativos e Fiscais – ETAF (Decreto-Lei nº 129/84, de 27 de abril) e com a Lei de Processo nos Tribunais Administrativos – LPTA (Decreto- Lei nº 267/85, de 16 de julho).

A repartição de competências entre as duas ordens de tribunais é feita, nos termos da Constituição, atribuindo aos tribunais judiciais competência genérica ou não discriminada, o que significa que são competentes para o conhecimento de todas as causas que não sejam atribuídas a outra ordem jurisdicional (cfr. artigo 211º n.º 1 da CRP, nos termos do qual “os tribunais judiciais são os tribunais comuns em matéria cível e criminal e exercem jurisdição em todas as áreas não atribuídas a outras ordens judiciais”). Ao invés, os Tribunais Administrativos e Tributários têm a sua competência limitada às causas que lhe são especialmente atribuídas, competindo-lhes “o julgamento das acções e recursos contenciosos que tenham por objecto dirimir os litígios emergentes das relações jurídicas administrativas e fiscais” (cfr. nº 3 do artigo 212º da CRP).

Aquela norma incorpora assim uma cláusula geral positiva de atribuição de competência aos Tribunais Administrativos dos litígios emergentes das relações jurídicas administrativas, e que assim constitui a regra básica sobre a delimitação da competência

* Juíza Desembargadora.

jurisdicional dos tribunais administrativos com os demais tribunais: os litígios emergentes de relações jurídicas administrativas são, em regra, julgados nos tribunais administrativos. Podendo afirmar-se actualmente que os Tribunais Administrativos são os tribunais comuns em matéria administrativa, detendo reserva de jurisdição nessas matérias, excepto nos casos em que, pontualmente, a lei atribua competência a outra jurisdição¹.

1.2. Os tribunais que integram a jurisdição administrativa e fiscal

Até 1930 foi grande a instabilidade da organização judiciária administrativa, tendo as funções jurisdicionais em matéria administrativa estado entregues, algumas vezes, aos tribunais judiciais (como no período de 1934-1930), ou a um tribunal especial (o STA) e a tribunais judiciais, ou a órgãos da Administração com funções contenciosas, sendo que muitas vezes estes órgãos administrativos apenas tinham poder consultivo, sendo desprovidos de qualquer poder de decisão independente. Em 1930 os tribunais administrativos foram novamente separados dos tribunais comuns com a criação das auditorias administrativas de Lisboa, do Porto e de Coimbra (esta extinta em 1941) e do Supremo Conselho das Administração Pública, entretanto substituído (em 1933) pelo Supremo Tribunal Administrativo, com as suas secções, modelo de organização judiciária que grosso modo perdurou até à reforma de 1984/85, tendo a instituição da democracia após 1974 conduzido à institucionalização dos tribunais administrativos como verdadeiros tribunais.

Com a reforma de 1984/85 foram extintas as auditorias administrativas e substituídas por três Tribunais Administrativos de Círculo – de Lisboa, Porto e Coimbra – e manteve-se, na sua essência, a orgânica do Supremo Tribunal Administrativo, com sede em Lisboa e jurisdição em todo o território nacional, continuando a conter duas secções, uma de contencioso administrativo, outra de contencioso tributário.

Na década de 1990 pretendeu-se alargar o elenco dos tribunais administrativos na sua base, com a criação de mais quatro Tribunais Administrativos do Círculo: os de Braga e de Faro, no continente, e os Tribunais do Funchal e de Ponta Delgada, nas ilhas, sendo que só estes dois últimos vieram a ser instalados (em 1999) enquanto tribunais agregados em matéria administrativa e tributária (Decreto-Lei nº 301-A/99, de 5 de agosto e Portaria nº 683-A/99, de 23 de agosto).

¹ A propósito das teses contrapostas da existência de uma reserva material de jurisdição atribuída pela Constituição aos Tribunais Administrativos, de natureza absoluta ou de natureza relativa, vide GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, in “Constituição Anotada”, 3^a Edição, 1993, e MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA E RODRIGO ESTEVS DE OLIVEIRA, in, Código de Processo Nos Tribunais Administrativos, Vol. I, pp. 21-25, e DIOGO FREITAS DO AMARAL E MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, in As Grandes Linhas da Reforma do Contencioso Administrativo, pp. 21 e segs.. JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, in “A Justiça Administrativa”, 4^a Edição, p. 107 e segs., JOSÉ MANUEL SÉRVULO CORREIA, in, “Estudos em Memória do Prof. Castro Mendes”, 1995, p. 254, RUI DE MEDEIROS, in “Brevíssimos tópicos para uma reforma do contencioso de responsabilidade”, in CJA, nº 16, pp. 35 e 36, JORGE MIRANDA, in, “Os parâmetros constitucionais da reforma do contencioso administrativo”, in CJA, nº 24, p. 3 e segs.

E em 1996 foi criado o Tribunal Central Administrativo (Decreto-Lei nº 229/96, de 29 de novembro), instalado em setembro de 1997 (Portaria nº 398/97, de 18 de junho), como tribunal intermédio, com sede em Lisboa e jurisdição em todo o território nacional, com o objectivo de aliviar a carga do Supremo Tribunal Administrativo.

Os tribunais administrativos estruturavam-se, assim, já em três níveis – Tribunais Administrativos de Círculo (TAC'S), Tribunal Central Administrativo (TCA) e Supremo Tribunal Administrativo (STA) – conhecendo todos eles, todavia, causas em primeira instância, em peso muito significativo, de acordo com um esquema de repartição de competências que atendia ao meio processual, ao autor do acto administrativo impugnado e à matéria (cfr. artigos 26º, 40º e 51º do ETAF de 1984).

O crescimento, ainda que lento, do número de tribunais administrativos e o reforço do número de juízes nestes tribunais, não acompanhou, todavia, o crescimento da litigiosidade nesta área, ocorrendo um entupimento deste Tribunais. No TCA, por exemplo, as questões atinentes à função pública ocupavam cerca de 35% do objecto do litígio, e apenas 20% dos seus processos respeitavam a recursos jurisdicionais.²

A reforma da justiça administrativa e tributária operada em 2004, na decorrência do novo ETAF de 2002 (Lei nº 13/2002, de 19 de fevereiro) e do novo Mapa dos tribunais Administrativos e Fiscais (Decreto-Lei nº 325/2003, de 29 de dezembro) que definiu as respectivas sedes, organização e área de jurisdição, produziu uma nova organização judiciária na jurisdição administrativa e fiscal.

Mantendo-se embora os três níveis de tribunais – TAC'S, TCA's e STA – a organização judiciária na jurisdição administrativa e fiscal foi objecto de uma ampla reestruturação, que passou, por um lado, pela instituição, ao nível dos tribunais de primeira instância (tribunais administrativos de círculo e tribunais tributários de 1ª instância), pela instituição de uma rede de tribunais cobrindo amplamente o território nacional (16 tribunais), funcionando genericamente de forma agregada, adoptando a designação de Tribunais Administrativos e Fiscais, ainda que se tratem de tribunais distintos: administrativos (uns) e tributários (outros) (cfr. artigo 9º nº 3 do ETAF e artigo 3º do Decreto-lei nº 325/2003, de 29 de dezembro – só não sendo assim, no caso do Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa e do Tribunal Tributário de 1ª Instância de Lisboa, na sequência da fusão do TAF de Loures com TAF de Lisboa e subsequente desagregação daqueles tribunais administrativos e tributários – cfr. artigo 2º do Decreto-lei nº 182/2007, de 9 de maio), com uma distribuição geográfica que se estende dos extremos norte a sul do país, incluindo o interior, procurando cumprir o desiderato de aproximação dos tribunais às populações.

A reforma de 2002-2004 pugnou, por outro lado, pela recondução do Tribunal Central Administrativo (agora desdobrado em dois tribunais: o Tribunal Central Administrativo Sul, com sede em Lisboa, e o Tribunal Central Administrativo Norte, com sede no Porto) e do Supremo Tribunal Administrativo a instâncias de recurso, remanescendo apenas áreas

² MOREIRA, VITAL/CASTRO, CATARINA SARMENTO, "A Justiça Administrativa em Portugal (1974-1999), Reforma do contencioso administrativo – estudo, relatório, anteprojetos, Vol II, Coimbra Editora, 2003, pág. 394

meramente residuais deste tribunais a competência destes tribunais para conhecimento de causas em primeira instância, quer na área tributária quer na área administrativa, sendo que nesta os TCA's foram reconduzidos ao papel de 2º grau de jurisdição, funcionando como tribunal normal de recurso, sendo ao STA atribuída a tarefa de verdadeiro tribunal de revista³.

Os Tribunais Administrativos de Círculo, a funcionarem agregados com os Tribunais Tributários de 1ª Instância sob a designação de Tribunais Administrativos e Fiscais, constituem assim, e desde a reforma implementada em 2002-2004, a rede de tribunais de primeira instância na jurisdição administrativa e fiscal.

O âmbito da jurisdição administrativa e fiscal, encontra-se definido no artigo 4º do ETAF, o qual sofreu, desde o diploma aprovador (a Lei nº 13/2002, na versão final revista que viria a entrar em vigor com o início da vigência da reforma de 2002-2004, dada pelas Leis nº 4-A/2003, de 19 de fevereiro e nº 107-D/2003, de 31 de dezembro), as modificações introduzidas pela Lei nº 59/2008, de 11 de setembro, pelo Decreto-Lei nº 214-G/2015, de 2 de outubro (este no uso da autorização legislativa concedida pela Lei nº 100/2015, de 19 de agosto) e mais recentemente pela Lei nº 114/2019, de 12 de Setembro.

Assim, e atualmente, nos termos do disposto no artigo 4º do ETAF, compete aos tribunais da jurisdição administrativa e fiscal a apreciação de litígios que tenham por objeto as seguintes questões, enunciadas nas alíneas a) a o) do seu nº 1, nos seguintes termos:

- a) Tutela de direitos fundamentais e outros direitos e interesses legalmente protegidos, no âmbito de relações jurídicas administrativas e fiscais;
- b) Fiscalização da legalidade das normas e demais atos jurídicos emanados por órgãos da Administração Pública, ao abrigo de disposições de direito administrativo ou fiscal;
- c) Fiscalização da legalidade de atos administrativos praticados por quaisquer órgãos do Estado ou das Regiões Autónomas não integrados na Administração Pública;
- d) Fiscalização da legalidade das normas e demais atos jurídicos praticados por quaisquer entidades, independentemente da sua natureza, no exercício de poderes públicos;
- e) Validade de atos pré-contratuais e interpretação, validade e execução de contratos administrativos ou de quaisquer outros contratos celebrados nos termos da legislação sobre contratação pública, por pessoas coletivas de direito público ou outras entidades adjudicantes;
- f) Responsabilidade civil extracontratual das pessoas coletivas de direito público, incluindo por danos resultantes do exercício das funções política, legislativa e jurisdicional, sem prejuízo do disposto na alínea a) do n.º 4 do presente artigo;
- g) Responsabilidade civil extracontratual dos titulares de órgãos, funcionários, agentes, trabalhadores e demais servidores públicos, incluindo ações de regresso;
- h) Responsabilidade civil extracontratual dos demais sujeitos aos quais seja aplicável o

³ AMARAL, DIOGO FREITAS DO/ALMEIDA, MÁRIO AROSO DE, Grandes linhas da reforma da justiça administrativa, Almedina, Coimbra, 2002

regime específico da responsabilidade do Estado e demais pessoas coletivas de direito público;

- i) Condenação à remoção de situações constituídas em via de facto, sem título que as legitime;
- j) Relações jurídicas entre pessoas coletivas de direito público ou entre órgãos públicos, reguladas por disposições de direito administrativo ou fiscal;
- k) Prevenção, cessação e reparação de violações a valores e bens constitucionalmente protegidos, em matéria de saúde pública, habitação, educação, ambiente, ordenamento do território, urbanismo, qualidade de vida, património cultural e bens do Estado, quando cometidas por entidades públicas;
- l) Impugnações judiciais de decisões da Administração Pública que apliquem coimas no âmbito do ilícito de mera ordenação social por violação de normas de direito administrativo em matéria de urbanismo e do ilícito de mera ordenação social por violação de normas tributárias;
- m) Contencioso eleitoral relativo a órgãos de pessoas coletivas de direito público para que não seja competente outro tribunal;
- n) Execução da satisfação de obrigações ou respeito por limitações decorrentes de atos administrativos que não possam ser impostos coercivamente pela Administração;
- o) Relações jurídicas administrativas e fiscais que não digam respeito às matérias previstas nas alíneas anteriores.

Mas ainda, e também, nos termos do nº 2 daquele mesmo artigo 4º do ETAF, para dirimir os litígios nos quais devam ser conjuntamente demandadas entidades públicas e particulares entre si ligados por vínculos jurídicos de solidariedade, designadamente por terem concorrido em conjunto para a produção dos mesmos danos ou por terem celebrado entre si contrato de seguro de responsabilidade.

Encontrando-se expressamente excluídas do âmbito da competência dos tribunais da jurisdição administrativa e fiscal, para além das ações que tenham por objeto a impugnação de atos praticados no exercício da função política e legislativa, das decisões jurisdicionais proferidas por tribunais não integrados na jurisdição administrativa e fiscal e dos atos relativos ao inquérito e instrução criminais, ao exercício da ação penal e à execução das respetivas decisões (cfr. nº 3 do artigo 4º do ETAF) os processos que visem, nos termos enunciados nas alíneas a) a no nº 4 do artigo 4º do ETAF:

- a) A apreciação das ações de responsabilidade por erro judiciário cometido por tribunais pertencentes a outras ordens de jurisdição, assim como das correspondentes ações de regresso;
- b) A apreciação de litígios decorrentes de contratos de trabalho, ainda que uma das partes seja uma pessoa coletiva de direito público, com exceção dos litígios emergentes do vínculo de emprego público;
- c) A apreciação de atos materialmente administrativos praticados pelo Conselho Superior da Magistratura e seu Presidente;
- d) A fiscalização de atos materialmente administrativos praticados pelo Presidente do Supremo Tribunal de Justiça;

- e) A apreciação de litígios emergentes das relações de consumo relativas à prestação de serviços públicos essenciais, incluindo a respetiva cobrança coerciva.

Mas se o artigo 4º do ETAF define, em termos gerais, o âmbito da competência material da jurisdição administrativa e fiscal, não é nele que encontramos a repartição de competência entre os tribunais que a integram, seja em razão da matéria, seja em razão da hierarquia.

A repartição da competência em razão da matéria e da hierarquia entre os tribunais administrativos e tribunais tributários é designadamente definida pelas disposições dos artigos 8º, 9º, 9º-A, 24º, 26º, 37º, 38º, 44º, 49º e 49º-A do ETAF

Como tem vindo a ser reiteradamente entendido pela jurisprudência, resulta do cojeto dos artigos 44º e 49º do ETAF, que no âmbito da jurisdição administrativa e fiscal, os tribunais administrativos funcionam como tribunais comuns, porque dotados de uma competência que se pode qualificar como residual ou por exclusão, competindo-lhes o conhecimento de todos os processos do âmbito da jurisdição administrativa, enquanto a competência dos tribunais tributários está definida em rigor em preceito específico, o que significa que apenas poderão intervir com fundamento em disposição legal expressa que lhes confira competência para o julgamento do litígio⁴.

Existem, pois, na jurisdição administrativa e fiscal, duas ordens de tribunais, uns os tribunais administrativos, outros os tribunais tributários, possuindo, uns e outros, competência jurisdicional própria em razão da respetiva matéria. A que correspondem nos tribunais superiores (Supremo Tribunal Administrativo, ao Tribunal Central Administrativo Sul e ao

⁴ Assim se entendeu, designadamente, nos seguintes acórdãos do Supremo Tribunal Administrativo: Ac. do Plenário do STA de 29/01/2014, Proc. 01771/13, assim sumariado «I - Não é a função – administrativa ou tributária – em que a Administração exerce o seu poder que determina a competência do Tribunal para o julgamento do conflito, visto essa competência resultar do facto do conflito emergir de uma relação jurídica administrativa ou de uma relação jurídica tributária. II - Só se pode falar em relação jurídica tributária quando um dos seus sujeitos for uma das entidades identificadas no n.º 3 do art.º 1.º da LGT e o seu objecto for a liquidação e cobrança de tributos ou a resolução dos conflitos daí decorrentes (art.º 30.º do mesmo diploma) como só se pode falar em relação jurídica administrativa se o sujeito público que nela intervém não for uma das citadas entidades e não prosseguir as finalidades prosseguidas pela Administração tributária. III - Tendo sido proposta uma acção administrativa comum para efectivação de responsabilidade civil extracontratual do Estado – com vista à condenação deste no pagamento de uma quantia que repare os danos sofridos em resultado da ilegal liquidação de um imposto e da sequente anulação judicial da mesma – não se está perante um conflito emergente de uma relação jurídica tributária tout court – a liquidação do imposto judicialmente anulado – mas perante um conflito que, apesar de ter a sua origem remota nesse acto tributário, lhe é posterior e que nasce por diferentes razões, ainda que complementares. IV - Por ser assim aquela acção é uma típica acção de responsabilidade civil extracontratual do Estado a qual se rege não por normas de direito tributário mas por normas de direito civil (Cod. Civil) e de direito administrativo (Lei 67/2007, de 31/12), o que, desde logo, determina que os Tribunais Administrativos sejam competentes para o seu conhecimento.»; e nos subsequentes Ac. do Plenário do STA de 15/10/2014, Proc. 0873/14; Ac. do STA (2ª secção), de 10/09/2014, Proc. 090/14; Ac. do Plenário do STA de 10/09/2014, Proc. 0621/14; Ac. do Plenário do STA, de 14/05/2015, Proc. 01152/14; Ac. do Plenário do STA de 03/06/2015, Proc. 0172/15; Ac. do Plenário do STA de 03/06/2015, Proc. 0520/15; Ac. do Plenário do STA de 25/06/2015, Proc. 0664/15; Ac. do Plenário do STA de 25/11/2015, Proc. 01346/15; Ac. do Plenário do STA, de 01/06/2016, Proc. 0417/16; Ac. do Plenário do STA de 01/06/2016, Proc. 079/16; Ac. do Plenário do STA de 13/03/2019, Proc. nº 01778/15.2BELRS-0616/18; Ac. do Plenário do STA de 27/11/2019, Proc. nº 0427/12.5BEVIS; Ac. do STA (2ª secção) de 27/11/2019, Proc. nº 0104918.2BELRS; Ac. do STA (2ª secção) de 06/05/2020, Proc. nº 0187/13.2BESNT-01617/15, todos disponíveis in. www.dgsi.pt/jsta.

Tribunal Central Administrativo Norte), duas secções, uma de contencioso administrativo e outra de contencioso tributário (cfr. artigos 11º nº 1, 12º nº 2, 31º nº 1, 32º nº 1 do ETAF e artigos 145º, 146º, 147º e 148º da Lei da Organização do Sistema Judiciário).

Sendo que a competência dos tribunais administrativos de círculos e dos tribunais tributários de 1ª instância, ainda se desdobra hoje, na decorrência da aprovação do Decreto-Lei n.º 174/2019, de 13 de dezembro, em juízos de competência especializada.

Os artigos 9º nº 1 e 9º-A nº1 do ETAF, na versão que então lhe foi dada pelo DL. nº 214-G/2015, de 2 de outubro, admitiam já a possibilidade de desdobramento dos tribunais administrativos de círculos e dos tribunais tributários de 1ª instância em juízos, quando o volume ou a complexidade do serviço o justificassem, podendo tais juízos funcionar em local diferente da sede, dentro da respetiva área de jurisdição.

Mas o desdobramento em juízos de competência especializada só veio a ser consagrado com a revisão ao ETAF operada pela Lei nº 114/2019, de 12 de setembro, através dos nºs 4 e 5º do artigo 9º, que na sua atual redação, e no que respeita aos tribunais administrativos de círculos, possibilitou a criação dos seguintes juízos de competência especializada administrativa:

- i) juízo administrativo comum;
- ii) juízo administrativo social;
- iii) juízo de contratos públicos e
- iv) juízo de urbanismo, ambiente e ordenamento do território; e dos nºs 1 e 2 do artigo 9º-A, que na sua atual redação, e no que respeita aos tribunais tributários, possibilitou a criação dos seguintes juízos de competência especializada tributária:
 - i) juízo tributário comum e
 - ii) juízo de execução fiscal e de recursos contraordenacionais⁵.

Sendo a competência desses juízos especializados a definida nos artigos 44º-A e 49º-A do ETAF, na sua redação atual, dada pela Lei nº 114/2019, de 12 de setembro, a seguinte:

a) no que respeita à área administrativa:

– juízo administrativo comum: compete conhecer de todos os processos do âmbito da jurisdição administrativa e fiscal que incidam sobre matéria administrativa e cuja competência não esteja atribuída a outros juízos de competência especializada,

⁵ O DL. nº 214-G/2015, de 2 de outubro havia previsto, no que respeita aos tribunais tributários, através do artigo 9º-A que aditou ao ETAF, a possibilidade da criação de juízos de competência especializada tributária, de pequena, média e grande instância tributária, cuja respetiva repartição de competências se fazia essencialmente em função do valor das causas, nos termos então definidos no artigo 49º-A do ETAF na redação do DL. nº 214-G/2015, bem como a criação de secções especializadas nos tribunais superiores, em função da matéria ou valor das ações, mas nenhuma dessas soluções vieram a vingar.

bem como exercer as demais competências atribuídas aos tribunais administrativos de círculo;

– juízo administrativo social: conhecer de todos os processos relativos a litígios emergentes do vínculo de trabalho em funções públicas e da sua formação, ou relacionados com formas públicas ou privadas de proteção social, incluindo os relativos ao pagamento de créditos laborais por parte do Fundo de Garantia Salarial, e das demais matérias que lhe sejam deferidas por lei;

– juízo de contratos públicos: conhecer de todos os processos relativos à validade de atos pré-contratuais e interpretação, à validade e execução de contratos administrativos ou de quaisquer outros contratos celebrados nos termos da legislação sobre contratação pública, por pessoas coletivas de direito público ou outras entidades adjudicantes, e à sua formação, incluindo a efetivação de responsabilidade civil pré-contratual e contratual, e das demais matérias que lhe sejam deferidas por lei;

– juízo de urbanismo, ambiente e ordenamento do território: conhecer de todos os processos relativos a litígios em matéria de urbanismo, ambiente e ordenamento do território sujeitos à competência dos tribunais administrativos, e das demais matérias que lhe sejam deferidas por lei;

b) no que respeita à área tributária:

– juízo tributário comum: conhecer de todos os processos que incidam sobre matéria tributária e cuja competência não esteja atribuída ao juízo de execução fiscal e de recursos contraordenacionais, bem como exercer as demais competências atribuídas aos tribunais tributários;

– juízo de execução fiscal e de recursos contraordenacionais: conhecer de todos os processos relativos a litígios emergentes de execuções fiscais e de contraordenações tributárias.

O Decreto-Lei n.º 174/2019, de 13 de dezembro criou, no que respeita aos tribunais administrativos, no Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa e em cada um dos Tribunais Administrativos e Fiscais de Almada, Aveiro, Braga, Leiria, Porto e Sintra, um administrativo comum e um juízo administrativo social. Tendo ainda sido criado um juízo de contratos públicos no Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa e no Tribunal Administrativo e Fiscal do Porto, ambos com jurisdição alargada, o primeiro sobre o conjunto das áreas de jurisdição atribuídas aos Tribunais Administrativos de Círculo de Almada, Lisboa e Sintra e o segundo sobre o conjunto das áreas de jurisdição atribuídas aos Tribunais Administrativos de Círculo de Aveiro, Braga, Penafiel e Porto.

E no que respeita aos tribunais tributários criou no Tribunal Tributário de Lisboa e em cada um dos Tribunais Administrativos e Fiscais de Almada, Aveiro, Braga, Leiria, Porto e Sintra, um juízo tributário comum e um juízo de execução fiscal e de recursos contraordenacionais.

Foram, assim, objeto de especialização em cada uma das áreas administrativa e fiscal, o Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa, o Tribunal Tributário de Lisboa, e os Tribunais

Administrativos e Fiscais de Almada, Aveiro, Braga, Leiria, Porto e Sintra⁶. Permanecendo sem especialização, em qualquer uma das áreas administrativa ou fiscal, os demais Tribunais Administrativos e Fiscais que compõem a rede judiciária nacional nesta jurisdição, a saber, os Tribunais Administrativos e Fiscais de Beja, de Castelo Branco, de Coimbra, do Funchal, de Loulé, de Lourdes, de Mirandela, de Penafiel, de Ponta Delgada e de Viseu.

2. Capítulo II – Do juiz presidente dos tribunais administrativos de círculo e dos tribunais tributários

2.1. A inovação da figura

O ETAF na sua versão inicial, à data da entrada em vigor da reforma operada em 2002/2004 (isto é, na versão resultante da Lei nº 13/2002, de 19 de fevereiro, da Lei nº 4º-A/2003, de 19 de fevereiro e da Lei nº 107º-D/2003, de 31 de dezembro) previa já a figura do presidente dos tribunais administrativos de círculo e dos tribunais tributários (cfr. artigos 43º e 48º), a ser nomeado entre juízes com a categoria de conselheiro ou de desembargador pelo Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, para um mandato de cinco anos.

Esta solução da presidência dos tribunais administrativos e fiscais de primeira instância, a ser adstrita a um juiz conselheiro ou um juiz desembargador, com as competências então ali fixadas, mostrava-se inovadora face ao que até então vigorava, já que a presidência dos tribunais de 1ª instância para efeitos administrativos competia ao juiz de direito do próprio tribunal, e tendo o tribunal mais do que um juiz a sua presidência seria exercida rotativamente, por períodos de dois anos, entre os respetivos juízes. Solução que vigorava ainda à época para os tribunais judiciais (cfr. artigo 74º da Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais, aprovada pela Lei nº 3/99, de 13 de janeiro).

Na verdade, e no que respeita aos tribunais judiciais, foi só com a nova Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais, aprovada pela Lei nº 52/2008, de 28 de agosto que se passou a equacionar-se um novo modelo de gestão dos tribunais de 1ª instância⁷, em que o juiz presidente assume a função de órgão de gestão da comarca (que também consideram o administrador judiciário, o magistrado coordenador do Ministério Público e o conselho de comarca – cfr. artigos 85º, ss. 94º ss. e 106º ss.), a ser agora nomeado, por escolha, pelo Conselho Superior da Magistratura, em comissão de serviço, pelo período de três anos, de entre juízes que exerçam funções efetivas como juízes desembargadores e possuam classificação não inferior a Bom com distinção ou como juízes de direito que possuam 10 anos de serviço efetivo nos tribunais e classificação não inferior a Bom

⁶ Juízos especializados cuja entrada em funcionamento foi fixada para 1 de setembro de 2020 (cfr. Portaria nº 121/2020, de 22 de maio)

⁷ O novo modelo de gestão dos tribunais judiciais de primeira instância foi inicialmente implementado a título experimental nas comarcas piloto de Alentejo Litoral, Baixo Vouga e Grande Lisboa-Nordeste, através do DL. 25/2009, de 26 de janeiro, em concretização do artigo 171º nºs 2 e 3 da Lei nº 52/2008, de 28 de agosto, acompanhando a nova configuração dos tribunais, desdobrados em juízos de competência genérica e especializada, e respetivas áreas territoriais.

com distinção, detendo este as competências de representação e direção, de gestão processual, administrativas e funcionais então enunciadas no artigo 88º daquele diploma.

A figura do presidente do tribunal de primeira instância tem vindo a ser consolidada, seja na experiência dos tribunais judiciais, seja na dos tribunais administrativos e fiscais, encontrando-se atualmente preceituada, respetivamente, na Lei da Organização do Sistema Judiciário (LOSJ), e no Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (ETAF) nas versões atualmente em vigor. A Lei da Organização do Sistema Judiciário (LOSJ), aprovada pela Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto, com as alterações sucessivamente introduzidas pela Lei nº 40º-A/2016, de 22 de dezembro; Lei nº 94/2017, de 23 de agosto; Lei Orgânica nº 4/107, de 25 de agosto; Lei nº 23/2018, de 5 de junho; Lei nº 110/2018, de 10 de dezembro; Lei nº 27/2018, de 28 de março; Lei nº 55/2019, de 5 de agosto e Lei nº 107/2019, de 9 de setembro. E o Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (ETAF), o aprovado pela Lei n.º 13/2002, de 19 de fevereiro, com as alterações sucessivamente introduzidas pelas Leis nº 4-A/2003, de 19 de fevereiro; nº 107-D/2003, de 31 de dezembro; nº 1/2008, de 14 de janeiro; nº 2/2008, de 14 de janeiro; nº 26/2008, de 27 de junho; nº 52/2008, de 28 de agosto; nº 59/2008, de 11 de setembro; nº 166/2009, de 31 de julho; nº 55-A/2010, de 31 de dezembro; nº 20/2012, de 14 de maio; nº 214-G/2015, de 02 de outubro e nº 114/2019, de 12 de setembro.

E é na alçada dessa regulação, no que tange aos juízes presidentes dos tribunais administrativos e fiscais de primeira instância, que nos debruçamos, agora, sobre as suas funções e competências, tal como se encontram hoje legalmente definidas e atribuídas.

2.2. As zonas geográficas

Já percorremos, ainda que sumariamente, o mapa judiciário dos Tribunais Administrativos e Fiscais, a que se haverá de reportar a competência dos respetivos tribunais (e juízos, quando for o caso), em razão da matéria, da hierarquia e do território, em função dos processos submetidos a juízos. Mas a esse mapa haverá ainda que sobrepor um outro, ainda que só e apenas, (pelo menos para já, diríamos nós) para efeitos de presidência e de administração dos tribunais administrativos: o das zonas geográficas.

Com efeito, o território nacional encontra-se dividido em zonas geográficas, para efeitos de presidência e administração dos tribunais administrativos de círculo e dos tribunais tributários, prevendo-se a centralização da gestão dos tribunais situados em cada zona geográfica na respetiva sede (cfr. artigos 39º nºs 4 e 5 e 45º nº 3 do ETAF). Zonas geográficas que se encontram atualmente fixadas na Portaria nº 366/2019, de 10 de outubro, com as seguintes designações, sede e âmbito territorial:

- Zona Norte, com sede no Porto, abrangendo as áreas de jurisdição dos Tribunais Administrativos e Fiscais de Braga, Mirandela, Penafiel e Porto;
- Zona Centro, com sede em Coimbra, abrangendo as áreas de jurisdição dos Tribunais Administrativos e Fiscais de Aveiro, Castelo Branco, Coimbra, Leiria e Viseu;
- Zona Lisboa e Ilhas, com sede em Lisboa, abrangendo as áreas de jurisdição do Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa, do Tribunal Tributário de Lisboa e dos

Tribunais Administrativos e Fiscais do Funchal e Ponta Delgada;

- Zona Sul, com sede em Almada, abrangendo as áreas de jurisdição dos Tribunais Administrativos e Fiscais de Almada, Beja, Loulé e Sintra.

Mas esta delimitação geográfica ou territorial não interfere com aquela que é a competência (material e territorial) de cada um dos tribunais, em primeira instância, nem com aquela que é as áreas de jurisdição dos Tribunais Centrais Administrativos, Norte e Sul, em particular para a apreciação dos recursos dos tribunais de 1^a instância, tal como se encontram atualmente definidas nos artigos 31º do ETAF e 2º do Decreto-Lei nº 325/2003, de 29 de dezembro⁸. Nem é, a nosso ver, de estabelecer uma correspondência entre o conceito de «zona geográfica», criada para efeitos da presidência dos Tribunais Administrativos e Tribunais Tributários de 1^a instância, com o da figura da «comarca» existente na organização territorial dos tribunais judiciais de 1^a instância tal como ela se encontra consagrada na Lei de Organização do Sistema Judiciário (LOSJ), aprovada pela Lei nº 62/2013, de 26 de agosto, e no Regime aplicável à Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais (ROFTJ), aprovado pelo Decreto-Lei nº 49/2014, de 27 de março, nas suas versões atuais. E essa não correspondência entre o conceito de «zona geográfica», para efeitos da presidência dos tribunais administrativos de círculo e tribunais tributários, com o da figura da «comarca» tal como ela existe na organização territorial dos tribunais judiciais de 1^a instância, não deixará de condicionar, também, os termos do âmbito dos poderes e das competências do juiz presidente dos tribunais administrativos de círculo e tribunais tributários, e as condicionantes do seu exercício nesta jurisdição, aproximando-os, umas vezes, e afastando-os, noutras, daquelas que pertencem aos juízes presidentes dos tribunais de comarca na jurisdição comum.

2.3. As funções e competências do presidente dos tribunais administrativos de círculo e tribunais tributários

O ETAF enuncia no seu atual artigo 43º-A aquelas que serão as competências do presidente dos tribunais administrativos de círculo e dos tribunais tributários (quanto a estes por remissão do artigo 45º nº 3), nos seguintes termos:

Artigo 43.º-A

Competência do presidente do tribunal

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;

⁸ A área de jurisdição do Tribunal Central Administrativo Norte abrange o conjunto das áreas de jurisdição atribuídas aos Tribunais Administrativos de Círculo e Tributários de Aveiro, Braga, Coimbra, Mirandela, Penafiel, Porto e Viseu, e área de jurisdição do Tribunal Central Administrativo Sul abrange o conjunto das áreas de jurisdição atribuídas aos Tribunais Administrativos de Círculo e Tributários de Almada, Beja, Castelo Branco, Funchal, Leiria, Lisboa, Loulé, Ponta Delgada e Sintra.

- c) Promover a realização de reuniões de planeamento e de avaliação dos resultados do tribunal, com a participação dos juízes e funcionários;
- d) Adotar ou propor às entidades competentes medidas, nomeadamente, de desburocratização, simplificação de procedimentos, utilização das tecnologias de informação e transparência do sistema de justiça;
- 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) Elaborar, para apresentação ao Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, um relatório semestral sobre o estado dos serviços e a qualidade da resposta, dando conhecimento do mesmo à Procuradoria-Geral da República e à Direção-Geral da Administração da Justiça (DGAJ).

3- O presidente do tribunal possui as seguintes competências funcionais:

- a) Dar posse aos juízes e ao administrador judiciário;
- b) Elaborar os mapas e turnos de férias dos juízes e submetê-los a aprovação do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais;
- c) Autorizar o gozo de férias dos funcionários e aprovar os respetivos mapas anuais;
- d) Exercer a ação disciplinar sobre os trabalhadores 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) Nomear um juiz substituto, em caso de impedimento do substituto legal;
- 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- O presidente do tribunal possui as seguintes competências de gestão processual:

- a) Implementar métodos de trabalho e objetivos mensuráveis para cada unidade orgânica, sem prejuízo das competências e atribuições nessa matéria por parte do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, designadamente na fixação dos indicadores do volume processual adequado;
- b) Acompanhar e avaliar a atividade dos tribunais situados na zona geográfica da respetiva 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;
- d) Promover a aplicação de medidas de simplificação e agilização processuais, designadamente determinando os casos em que, para uniformização de jurisprudência, devem intervir no julgamento todos os juízes do tribunal, presidindo às respetivas sessões e votando as decisões em caso de empate;
- e) Propor ao Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais a criação de juízos administrativos e tributários de competência especializada, e a criação de vagas mistas nos mesmos, respeitando o princípio da especialização dos magistrados, ponderadas as necessidades dos serviços e o volume processual existente;

- f) Propor ao Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais a reafetação dos juízes, tendo em vista uma distribuição racional e eficiente do serviço;
- g) Proceder à reafetação de funcionários, dentro dos limites legalmente definidos;
- h) Solicitar o suprimento de necessidades de resposta adicional, nomeadamente através do recurso ao quadro complementar de juízes.

5- O presidente do tribunal possui as seguintes competências administrativas:

- 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) Elaborar os planos anuais e plurianuais de atividades e relatórios de atividades;
- 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) Participar na conceção e execução das medidas de organização e modernização dos tribunais;
- f) Planear as necessidades de recursos humanos.

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.

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

9- Para efeitos do acompanhamento da atividade do tribunal, incluindo os elementos relativos à duração dos processos e à produtividade, são disponibilizados dados informatizados do sistema judicial, no respeito pela proteção dos dados pessoais.

A sistematização, aqui adotada no ETAF, quanto à enunciação das competências dos presidentes dos tribunais administrativos e tributários de primeira instância, é muito similar à que foi seguida no artigo 94º da LOSJ para os presidentes dos tribunais de comarca, ainda que o respetivo clausulado não seja exatamente correspondente⁹.

O legislador segmentou os poderes (competências) dos presidentes dos tribunais em:

1

- poderes (competências) de representação e direção,
- poderes (competências) de gestão processual;
- poderes (competências) administrativos;
- poderes (competências) funcionais.

Não pretendemos, aqui, discutir da natureza ou qualificação de cada uma dessas competências, mas não podemos deixar de dizer que essa análise assume toda a relevância, exigindo um estudo e um exame muito mais aprofundado do que aquele que neste momento e nesta sede nos propomos fazer¹⁰.

⁹ Veja-se tabela comparativa constante do Anexo I, a final.

¹⁰ Para uma proposta de classificação das competências do juiz presidente do tribunal de comarca de acordo com as categorias de i) representação e direção; ii) gestão do tribunal; iii) gestão processual e iv)

Pelo que nos limitamos, por agora, a não questionar, pelo menos em profundidade, a sistematização que o legislador usou.

2.4. A delimitação e articulação das competências de cada dos órgãos de gestão do tribunal

O presidente dos tribunais administrativos de círculo e dos tribunais tributários constitui, à semelhança do que se encontra previsto na LOSJ para os tribunais de comarca, um órgão de gestão dos tribunais, a par do magistrado do Ministério Público coordenador, do administrador judiciário, do conselho de gestão e do conselho consultivo. Isto por força do artigo 52º-A, quanto ao magistrado do Ministério Público coordenador, e do artigo 56º nºs 1 e 2 do ETAF, quanto ao administrador judiciário, ao conselho de gestão e ao conselho consultivo, dispondo este que “Em cada uma das zonas geográficas referidas no n.º 4 do artigo 39.º existe um administrador judiciário, que, ainda que no exercício de competências próprias, atua sob a orientação genérica do juiz presidente, excecionados os assuntos que respeitem exclusivamente ao funcionamento dos serviços do Ministério Público, caso em que atua sob orientação genérica do magistrado do Ministério Público coordenador, sendo aplicáveis, com as devidas adaptações, as disposições legais e regulamentares relativas aos tribunais judiciais” e que “Em cada uma das zonas geográficas referidas no n.º 4 do artigo 39.º existe também um conselho de gestão, que integra o juiz presidente do tribunal, que preside, o magistrado do Ministério Público coordenador e o administrador judiciário, e um conselho consultivo, sendo aplicáveis, com as devidas adaptações, as disposições legais e regulamentares relativas aos tribunais judiciais”.

O modo como a LOSJ abordou e sistematizou, na secção III do Capítulo V do seu Título V, dedicado aos tribunais judiciais, as matérias relativas à gestão dos tribunais de 1ª instância, permitem mais simpaticamente a percepção do novo modelo de gestão implementado nos tribunais de primeira instância, incluindo quanto aos órgãos que intervêm nessa gestão e às respetivas competências.

Com efeito, é ali que a LOSJ, que muito embora tenha o desiderato de proceder ao enquadramento e organização de todo o sistema judiciário, é aos tribunais judiciais que dá maior atenção, através do estabelecimento das respetivas normas de competência, organização e funcionamento, que omite quantos aos tribunais que integram a jurisdição administrativa e fiscal, na medida em que, na prática, pouco mais vai além de enunciar as suas várias categorias, remetendo para diploma próprio a definição da sua estrutura, competência, organização e funcionamento (cfr. artigo 29º nº 1 alínea b) e artigos 144º a 148º), dedica aquela secção à gestão dos tribunais judiciais de 1ª instância, enunciando, entre o demais, aquelas que são as competências do juiz presidente (artigos 92º a 98º), do magistrado do Ministério Público coordenador (artigos 99º a 103º), do administrador judiciário (artigos 104º a 107º), do conselho de gestão (artigo 108º) e do conselho consultivo (artigos 109º e 110º).

administrativas e funcionais, vide, Nuno Coelho, in “Gestão dos Tribunais e Gestão Processual”, 2015, in, coleção Direção de Comarcas, Centro de Estudos Judiciários, pág. 17, disponível em:
http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/outros/Gestao_Tribunais_Gestao_Processual.pdf

Já o ETAF, muito embora não os sistematizando do mesmo modo, reconhece-os também como órgãos de gestão dos tribunais administrativos de círculo e tribunais tributários, seja nos artigos 43º-A e 45º nº 3, quanto à figura do presidente do tribunal, seja no artigo 52º-A no que respeita ao magistrado do Ministério Público coordenador, seja ainda no artigo 56º nºs 1 e 2, quanto ao administrador judiciário, ao conselho de gestão e ao conselho consultivo, fazendo-os corresponder às zonas geográficas das presidências dos tribunais. Mas enquanto o ETAF enuncia, no que respeita ao presidente dos tribunais administrativos de círculo e tribunais tributários, as respetivas competências, o que faz, como já vimos, no artigo 43º-A, no que respeita às competências dos demais órgãos de gestão limita-se a remeter para a aplicação subsidiária das normas previstas a tal respeito na Lei da Organização do Sistema Judiciário (cfr. artigos 52º-A nº 2 alínea b) e 56º nºs 1 e 2), ou ainda, no caso do magistrado do Ministério Público coordenador, para o Estatuto próprio do Ministério Público (cfr. artigo 52º-A nº 2 alínea a)). Pelo que a delimitação e articulação das competências de cada um destes órgãos de gestão, no que respeita aos tribunais administrativos de círculo e tribunais tributários, demanda desde logo a concatenação das normas que lhes respeitam seja no ETAF seja na LOSJ.

2.5. Da sujeição da atividade dos órgãos de gestão dos tribunais aos princípios gerais da atividade administrativa, ao procedimento e à atividade em questões materialmente administrativas

O presidente do tribunal e o magistrado do Ministério Público coordenador são nomeação por escolha pelos conselhos superiores respetivos, por um período de 3 anos (cfr. artigos 43º nº 1 do ETAF e artigo 99º nº 2 da LOSJ, este por remissão do artigo 52º-A do ETAF).

Mas quem nomeia o administrador judiciário, igualmente por escolha e por um período de 3 anos (ainda que escolhido de entre cinco candidatos, previamente selecionados pelo Ministério da Justiça) é o juiz presidente, ouvindo previamente o magistrado do Ministério Público coordenador (cfr. artigo 104º nº32 da LOSJ, por remissão do artigo 56º nº 1 do ETAF). Opção que se comprehende na medida em que o administrador judiciário, ainda que no exercício de competências próprias, atua sob a orientação genérica do juiz presidente, e quanto aos assuntos que respeitem exclusivamente ao funcionamento dos serviços do Ministério Público, sob orientação genérica do magistrado do Ministério Público coordenador (cfr. artigo 56º nº 1 do ETAF).

Sendo definidas no artigo 106º nº 1 da LOSJ como competências próprias do administrador judiciário (a aplicar nos tribunais administrativos de círculo e tribunais tributários, com as devidas adaptações, por remissão do artigo 56º nº 1 do ETAF), as seguintes:

- a) Dirigir os serviços da secretaria;
- b) Autorizar o gozo de férias dos oficiais de justiça e dos demais trabalhadores e aprovar os respetivos mapas anuais;
- c) Recolocar transitoriamente oficiais de justiça dentro da respetiva comarca e nos limites legalmente definidos, mediante decisão devidamente fundamentada e sempre que se mostre inviabilizado o recurso a oficiais de justiça que se encontrem no regime

- da disponibilidade;
- d) Gerir, sob orientação do juiz presidente, a utilização das salas de audiência;
 - e) Assegurar a existência de condições de acessibilidade aos serviços do tribunal e a manutenção da qualidade e segurança dos espaços existentes;
 - f) Regular a utilização de parques ou lugares privativos de estacionamento de veículos, quando deles disponha;
 - g) Providenciar, em colaboração com os serviços competentes do Ministério da Justiça, pela correta gestão, utilização, manutenção e conservação dos espaços e equipamentos afetos aos serviços do tribunal;
 - h) Providenciar, em colaboração com os serviços competentes do Ministério da Justiça, pela conservação das instalações e dos bens e equipamentos comuns, bem como tomar ou propor medidas para a sua racional utilização;
 - i) Assegurar a distribuição do orçamento, após a respetiva aprovação;
 - j) Executar, em colaboração com o Ministério da Justiça, o orçamento da comarca;
 - k) Divulgar anualmente os dados estatísticos da comarca.

O artigo 106º da LOSJ admite, ainda, nos seus nºs 3 e 4, o exercício pelo administrador judiciário das competências “que lhe forem delegadas ou subdelegadas pelos órgãos próprios do Ministério da Justiça”, para a prática de “qualquer ato de administração ordinária inserido na competência daquelas entidades”. E nº 3 daquele artigo 106º da LOSJ admite, também, o exercício pelo administrador judiciário das competências “que lhe forem delegadas ou subdelegadas (...) pelo juiz presidente da comarca”. Mas o nº 7 do artigo 43º-A do ETAF refere apenas a possibilidade de delegação pelo presidente dos tribunais administrativos de círculo e tribunais tributários no administrador judiciário das competências que se encontram enunciadas no nº 5 do artigo 43º-A do ETAF (isto é, 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; elaborar os planos anuais e plurianuais de atividades e relatórios de atividades; elaborar os regulamentos internos dos serviços judiciais, ouvido o magistrado do Ministério Público coordenador e o administrador judiciário; propor as alterações orçamentais consideradas adequadas, ouvido o magistrado do Ministério Público coordenador e o administrador judiciário; participar na conceção e execução das medidas de organização e modernização dos tribunais; planejar as necessidades de recursos humanos), mas não já quanto às demais competências próprias do presidente.

A norma do artigo 106º nº 3 da LOSJ quanto à possibilidade de delegação de competências do presidente do tribunal no administrador judiciário parece ser, assim, mais ampla e generosa, do que a que se encontra consagrada no artigo 43º-A nº 7 do ETAF. Porém, face à especificidade desta última e bem assim do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais em que se insere, o qual apenas subsidiariamente convoca a LOSJ, esta deverá, a nosso ver, prevalecer sobre aquela.

Lembre-se que a competência, aqui em matéria administrativa, se encontra submetida aos princípios da legalidade, irrenunciabilidade e inalienabilidade (cfr. artigo 36º do CPA), estando a possibilidade de delegação de competência dos órgãos normalmente competentes para

decidir em determinada matéria noutros órgãos dependente da habilitação legal para o efeito (cfr. artigo 44º nº 1 do CPA)¹¹.

Quanto ao conselho de gestão, órgão colegial que integra o juiz presidente do tribunal, que preside, o magistrado do Ministério Público coordenador e o administrador judiciário (cfr. artigo 56º nº 2 do ETAF), as suas competências são, tal como definidas no artigo 108º da LOSJ, por remissão do artigo 56º nº 2 do ETAF, as seguintes:

- De aprovação dos relatórios semestrais sobre o estado dos serviços e a qualidade da resposta a que se referem o artigo 43º-A, nº 2, alínea g) ETAF (com correspondência no artigo 94º nº 2 alínea g) da LOSJ) e o artigo 101º nº 1 alínea b) da LOSJ (por remissão do artigo 52º-A nº 2 alínea b) do ETAF), relativos ao estado dos serviços e qualidade da resposta, a serem remetidos para conhecimento ao Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, à Procuradoria- Geral da República e à Direção-Geral da Administração da Justiça;
- De aprovação do projeto de orçamento para os tribunais da zona geográfica da respetiva presidência, a submeter a aprovação final do Ministério da Justiça, com base na dotação por este previamente estabelecida;
- De promoção das alterações orçamentais, enquadradas em orientações genéricas fixadas anualmente pelo Ministério da Justiça;
- De planeamento e avaliação dos resultados dos tribunais da zona geográfica da respetiva presidência, tendo designadamente em conta as avaliações da qualidade do serviço de justiça prestado aos cidadãos a que se referem o artigo 43º-A, nº 4, alínea b) ETAF (com correspondência no artigo 94º nº 4 alínea b) da LOSJ) e o artigo 101º nº 1 alínea o) da LOSJ;
- De aprovação de proposta de alteração ao mapa de pessoal, observados os limites fixados para a secretaria do tribunal, a qual deve ser comunicada ao Ministério da Justiça antes do início do prazo de apresentação de candidaturas ao movimento anual;
- De aprovação, no final de cada ano judicial, de relatório de gestão que contenha informação respeitante ao grau de cumprimento dos objetivos estabelecidos, indicando as causas dos principais desvios, a ser comunicado aos Conselhos Superiores e ao Ministério da Justiça e por estes publicitado nas páginas eletrónicas;
- De acompanhamento da execução do orçamento dos tribunais da zona geográfica da respetiva presidência.

Competências que pertencem a este órgão colegial, como forma de garantir a plena articulação entre o presidente do tribunal, o magistrado do Ministério Público coordenador e do administrador judicial, bem como o cumprimento dos objetivos estabelecidos para os tribunais da zona geográfica da respetiva presidência.

¹¹ A respeito dos princípios da legalidade, da irrenunciabilidade e da inalienabilidade quanto à competência dos órgãos em matéria administrativa e da exigência de lei habilitante para a delegação de competência, vide, entre outros, LUÍS FILIPE COLAÇO ANTUNES, in, “A Ciéncia Jurídica Administrativa”, Almedina, 2016, pág. 216 ss; MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA, PEDRO COSTA GONÇALVES e J. PACHECO DE AMORIM, in, “Código de Procedimento Administrativo – Comentado”, Almedina, 2ª Edição, 2003, pág. 191 ss. e PAULO OTERO, in, “Conceito e fundamento da hierarquia administrativa”, Coimbra Editora, 1992.

Quanto ao conselho consultivo, este tem apenas funções consultivas, reunindo ordinariamente uma vez por trimestre e extraordinariamente sempre que convocado pelo presidente do tribunal, por sua iniciativa ou mediante solicitação de um terço dos seus membros (cfr. artigos 109º e 110º nº 1 da LOSJ, por remissão do artigo 56º nº 2 do ETAF), competindo-lhe dar parecer sobre:

- os planos anuais e plurianuais de atividades e relatórios de atividades;
- os regulamentos internos do tribunal e dos juízos que o integram;
- questões administrativas e de organização e funcionamento dos tribunais da zona geográfica da respetiva presidência que sejam da competência do juiz presidente;
- as necessidades de recursos humanos do tribunal e do Ministério Público e sobre o orçamento, propondo, se for caso disso, as necessárias alterações, dele dando conhecimento ao Conselho Superior da Magistratura, ao Conselho Superior do Ministério Público, ao Ministério da Justiça e à Ordem dos Advogados.

Bem como pronunciar-se sobre as seguintes matérias:

- evolução da resposta dos tribunais da zona geográfica da respetiva presidência às solicitações e expectativas da comunidade;
- existência e manutenção de condições de acessibilidade e qualidade dos espaços e serviços dos tribunais da zona geográfica da respetiva presidência;
- utilização, manutenção e conservação dos equipamentos afetos aos respetivos serviços;
- resolução de problemas de serviço suscitados pelos representantes das profissões judiciárias ou apresentados por qualquer um dos seus membros, estudando-os e apresentando propostas ao presidente do tribunal;
- reclamações ou queixas recebidas do público sobre a organização e funcionamento em geral dos tribunais da zona geográfica da respetiva presidência ou de algum dos seus serviços, bem como sobre o funcionamento do regime de acesso ao direito, estudando-as e apresentando ao presidente do tribunal, ao magistrado coordenador do Ministério Público, ao diretor-geral da Administração da Justiça e ao representante da Ordem dos Advogados sugestões ou propostas destinadas a superar deficiências e a fomentar o seu aperfeiçoamento;
- outras questões que lhe sejam submetidas pelo presidente do tribunal.

A composição do conselho consultivo para os tribunais de comarca encontra-se definida na LOSJ nos termos seguintes:

- o presidente do tribunal, que preside;
- o magistrado do Ministério Público coordenador;
- o administrador judiciário;
- um representante dos juízes da comarca, eleito pelos seus pares;
- um representante dos magistrados do Ministério Público da comarca, eleito pelos seus pares;
- um representante dos oficiais de justiça em exercício de funções na comarca, eleito pelos seus pares;

- um representante da Ordem dos Advogados, com escritório na comarca;
- um representante da Ordem dos Solicitadores e dos Agentes de Execução, com escritório na comarca;
- dois representantes dos municípios integrados na comarca;
- representantes dos utentes dos serviços de justiça, cooptados pelos demais membros do conselho, no máximo de três.

A aplicação das normas relativas ao conselho consultivo para as zonas geográficas das presidências dos tribunais administrativos de círculo e tribunais tributários deve, naturalmente, ser feita com as devidas adaptações (cfr. artigo 56º nº 2 do ETAF). Pelo que, quando ali se fala em comarca, a respeito dos representantes dos juízes, dos magistrados do Ministério Público, dos oficiais de justiça, da Ordem dos Advogados e da Ordem dos Solicitadores e dos Agentes de Execução e dos representantes dos municípios, deve entender-se por tribunais da zona geográfica da respetiva presidência, a que se refere o artigo 39º nº 4 do ETAF. Sendo que os membros com assentou no conselho consultivo como representantes dos juízes, dos magistrados do Ministério Público, dos oficiais de justiça são eleitos. Eleição que é definida em regulamento a ser aprovado pelo conselho de gestão (cfr. artigo 26º nº 2 do ROFTJ - Regime aplicável à Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 49/2014, de 27 de março, por remissão do artigo 56º nº 2 do ETAF). E os membros com assentou no conselho consultivo como representantes da Ordem dos Advogados e da Ordem dos Solicitadores e dos Agentes de Execução e dos municípios da zona geográfica da presidência são por estas designados. Uns e outros por um período de três anos, sendo apenas possível uma única recondução ou renovação.

2.5. Da sujeição da atividade dos órgãos de gestão dos tribunais aos princípios gerais da atividade administrativa, ao procedimento e à atividade em questões materialmente administrativas

Os tribunais são os órgãos de soberania com competência para administrar a justiça em nome do povo, estando-lhes, assim, acometida constitucionalmente a função jurisdicional, incumbindo-lhes assegurar a defesa dos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos, reprimir a violação da legalidade democrática e dirimir os conflitos de interesses públicos e privados (cfr. artigo 202º da CRP). Nessa sua função jurisdicional são independentes e apenas estão sujeitos à lei.

Essa tarefa é acometida ao Estado, enquanto estado de direito democrático (cfr. artigo 2º da CRP), que reconhece simultaneamente como direito fundamental dos cidadãos o acesso ao direito e aos tribunais para defesa dos seus direitos e interesses legalmente protegidos, incluindo o direito a que as causas em que intervenham seja objeto de decisão em prazo razoável e mediante processo equitativo (cfr. artigo 20º da CRP).

Naturalmente, e desde logo, ao Estado legislador, seja no desenho das estruturas judiciais decisórias e delimitação de competências, e das suas concomitantes garantias, incluindo para a sua independência, seja no figurino dos meios processuais de ação e defesa. Mas

também ao Estado administrador, que deve alocar ao judiciário os meios necessários e adequados a essa função essencial. Ao Estado exige-se, assim, que a administração da justiça, que deve assegurar através dos tribunais, se paute por critérios de eficiência, economicidade e celeridade. Como, aliás, se exige para os serviços da administração pública (cfr. artigo 5º do CPA). Mas aqui, nos tribunais, com fundamento no direito fundamental dos cidadãos ao acesso à justiça.

No que tange à jurisdição administrativa e tributária, são múltiplos os esforços que têm vindo a ser feitos ao longo do tempo, e já após a reforma de 2002-2004, no sentido de serem ultrapassados os constrangimentos detetados, que conduzem a elevadas pendências, e a durações excessivas dos processos até à sua decisão final e definitiva. Os quais incluíram, entre muitas outras, medidas como a criação de equipas extraordinárias de juízes tributários¹², ou a criação de juízos de recuperação de pendências nos tribunais administrativos de círculo e nos tribunais tributários¹³, a par com o reforço dos quadros de juízes, nas várias instâncias, e com as modificações legislativas atinentes à tramitação processual, visando a sua simplificação e agilização, tais como as modificações operadas ao ETAF e ao CPTA, designadamente pela revisão operada pelo Decreto-Lei nº 214-G/2015, em particular, com a eliminação da dualidade das formas de processo ação administrativa comum/ação administrativa especial, com a eliminação da regra do julgamento em coletivo, ou com a criação do contencioso dos procedimentos de massa¹⁴, ou as modificações operadas ao CPPT, designadamente quanto à maior possibilidade de cumulação de pedidos no processo de impugnação, ou a atribuição de competência ao órgão de execução fiscal para proceder à verificação e graduação de créditos, só passando o processo a ser remetido ao tribunal tributário no caso de reclamação desse ato de verificação e graduação, nos termos da redação dada ao artigo 245º do CPPT pela Lei nº 55-A/2010, de 31 de dezembro, só para dar alguns exemplos.

Aliás o Estudo realizado pelo Observatório Permanente da Justiça do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, por solicitação da Direção-Geral da Administração da Justiça, culminado em fevereiro de 2017, intitulado “Justiça e eficiência - O caso dos

¹² Pela Lei n.º 59/2011, de 28 de novembro, foram criadas equipas extraordinárias de juízes tributários, em Lisboa e Porto, para julgamento em 1ª instância de processos tributários de valor superior a um milhão de euros.

¹³ Pelo Decreto-Lei n.º 81/2018, de 15 de outubro foram criadas equipas de magistrados judiciais para proceder à recuperação de pendências na jurisdição administrativa e tributária (vg. juízos de recuperação de pendências), decidindo e julgando processos cuja entrada ocorreu até 31 de dezembro de 2012, assentando na constatação, ali referida no respetivo preâmbulo, de que de acordo com os elementos estatísticos disponibilizados pela Direção-Geral da Política de Justiça, o número de processos pendentes na jurisdição administrativa e fiscal ascendia, no final do ano de 2016, a 72.516, 49.820 dos quais pendentes nos tribunais tributários, e os restantes 22.696 nos tribunais administrativos de círculo, verificando-se um crescimento da litigância registada na jurisdição administrativa e fiscal, ao qual está associado um aumento dos tempos de resposta dos tribunais e, consequentemente, uma tendência para a acumulação de pendências, e que além da implementação de medidas estruturais, como as previstas no Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, no Código de Procedimento e de Processo Tributário e no Código de Processo nos Tribunais Administrativos, era necessário, dada urgência e volume do problema, a implementação de medidas imediatas, que conseguissem resultados expressivos num curto espaço de tempo.

¹⁴ Aqui associada à criação de modelos a que devem obedecer os respetivos articulados, atualmente regulamentados na Portaria n.º 341/2019, de 1 de outubro.

Tribunais Administrativos e Fiscais”¹⁵ produziu um diagnóstico sobre o desempenho funcional dos tribunais administrativos e fiscais e culminou com uma série de recomendações, que associadas aos Grupos de Trabalho criados para a Reforma da Jurisdição Administrativa e Fiscal, conduziram à reforma recentemente corporizada, incluindo, entre outras dimensões, quanto à reorganização dos tribunais, através da criação dos juízos especializados e ao seu modelo de gestão, aproximando-o do que já vigora para os tribunais judiciais.

Na sua atividade de gestão, e para além das funções e competências atinentes ao acompanhamento da realização dos objetivos fixados para os serviços dos tribunais por parte dos funcionários; à elaborar dos planos anuais e plurianuais de atividades e relatórios de atividade; à promoção da realização de reuniões de planeamento e de avaliação dos resultados do tribunal, de adotar ou propor às entidades competentes medidas, nomeadamente, de desburocratização, simplificação de procedimentos, utilização das tecnologias de informação e transparência do sistema de justiça; de elaboração de um relatório semestral sobre o estado dos serviços e a qualidade da resposta, dele dando conhecimento ao Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, à Procuradoria-Geral da República e à Direção-Geral da Administração da Justiça (DG AJ), de implementar métodos de trabalho e objetivos mensuráveis para cada unidade orgânica, de acompanhar e avaliar a atividade dos tribunais, nomeadamente a qualidade do serviço de justiça prestado aos cidadãos; decompanhar 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; de propor ao Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais a criação de juízos administrativos e tributários de competência especializada, e a criação de vagas mistas nos mesmos, respeitado o princípio da especialização dos magistrados, ponderadas as necessidades dos serviços e o volume processual existente ou a reafetação dos juízes, tendo em vista uma distribuição racional e eficiente do serviço – tudo competências que se prendem, seja com o planeamento, seja com o acompanhamento, monitorização e avaliação do desempenho funcional do tribunal, ou ainda, com a proposta de medidas de gestão a serem adotadas pelos órgãos competentes – o juiz presidente dos tribunais administrativos de círculo e tribunais tributários exerce também competências materialmente administrativas.

É o que sucede, designadamente, quanto aos poderes de autorizar o gozo de férias dos funcionários e aprovar os respetivos mapas anuais (cfr. artigo 43º-A nº 3 alínea c) do ETAF) de exercer a ação disciplinar sobre os trabalhadores 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

¹⁵ Estudo que se encontra disponível na internet em:

https://opj.ces.uc.pt/site/novo/ficheiros/justica_adm/relatorio_justica_e_eficiencia_taf_23_05_2017.pdf

referidos tribunais (cfr. artigo 43º-A nº 3 alínea d)) ou de nomear um juiz substituto¹⁶, em caso de impedimento do substituto legal (cfr. artigo 43º-A nº 3 alínea e)); de proceder à reafetação de funcionários, dentro dos limites legalmente definidos (cfr. artigo 43º-A nº 4 alínea g)), ou ainda de elaborar os regulamentos internos dos serviços judiciais (cfr. artigo 43º-A nº 5 alínea c)).

Significando que aí, seja na tomada de decisões que configuram a natureza de atos materialmente administrativos, seja na adoção de regulamentos internos dos serviços, devem ser observados os princípios gerais da atividade administrativa bem como as regras atinentes ao respetivo procedimento e à atividade administrativa, tal como plasmadas no Código do Procedimento Administrativo (cfr. artigo 2º do CPA).

Naturalmente, e porque de decisões materialmente administrativas (ou regulamentos com a mesma natureza), está assegurado aos visados o direito a tutela judicial dos seus direitos e interesses legalmente protegidos, seja através da impugnação de atos ou de normas regulamentares, seja através, do reconhecimento desses direitos ou interesses, da determinação da prática de atos administrativos legalmente devidos (cfr. artigo 268º nº 4 da CRP), através das ações judiciais adequadas, nos termos da lei processual, ou ainda da adoção de medidas cautelares.

Todavia, nos termos do nº 8 do artigo 43º-A do ETAF, previamente à instauração de tais ações judiciais, que tenham por objeto atos e regulamentos administrativos emitidos pelo presidente do tribunal, cabe recurso necessário para o Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais. O que tem como efeito que da decisão proferida pelo CSTAF sobre tais recursos é competente para dela conhecer a secção de Contencioso Administrativo do Supremo Tribunal Administrativo (cfr. artigo 24º nº 1 alínea a) viii) do ETAF).

2.6. Das medidas de simplificação e agilização processual

Não consubstanciará, naturalmente, uma decisão materialmente administrativa a de “determinar os casos em que, para uniformização de jurisprudência, devem intervir no julgamento todos os juízes do tribunal, presidindo às respetivas sessões e votando as decisões em caso de empate”, que a alínea d) do nº 4 do artigo 43º-A do ETAF, ali apelidada como medidas de gestão processual.

Com efeito, os artigos 41º e 46º do ETAF prevêem a possibilidade de, ao invés de o julgamento do processo ser feito por juiz singular, como é a regra, tanto para os tribunais administrativos de círculo como para os tribunais tributários (cfr. respetivamente, artigos 40º nº 1 e 46º nº 1 do ETAF), poder ser feito com a intervenção de todos os juízes do tribunal quando à sua apreciação se coloque uma questão de direito nova que suscite dificuldades sérias e se possa vir a colocar outros litígios.

¹⁶ Veja-se, no sentido de que o ato decisório do presidente do tribunal de comarca que designa os juízes substitutos assume a natureza de ato administrativo, o acórdão do STJ de 26/10/2016, Proc. nº 131/15.2YFLSB, in, www.dgsi.pt/stj

Visa este mecanismo, do julgamento em formação alargada, ao qual também se refere o artigo 93º do CPTA uma discussão e ponderação mais ampla, pelos vários juízes do tribunal administrativo de círculo ou do tribunal tributário em que o processo corre, potenciadora do alcance de uma decisão mais consolidada perante uma questão de direito nova suscitadora de dificuldades reais, e simultaneamente aglutinadora, garantindo, ou pelo menos fomentando, um tratamento uniformizado da questão, evitando uma jurisprudência dissonante entre os vários juízes de um mesmo tribunal.

E cabe ao juiz presidente, oficiosamente, ou por iniciativa do juiz da causa (cfr. artigo 93º nº 1 do CPTA) determinar que esse julgamento se faça perante essa formação alargada.

Assim como cabe ao juiz presidente determinar, em alternativa ao julgamento em formação à formação alargada, o reenvio em consulta prejudicial ao supremo Tribunal Administrativo, para que este emita pronúncia vinculativa dentro do processo sobre a questão (cfr. artigos 93º nº 3 do CPTA) 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.

Fora destas situações, excepcionais, diríamos, é ao juiz da causa que cabe adotar as medidas de simplificação e agilização processual. Sabido que é que as decisões sobre a condução processual do processo, à luz das regras processuais legalmente estabelecidas, e aos quais ele deva obedecer, serão sempre, pelo menos potencialmente, decisões com influência sobre o desfecho da causa, e ao juiz titular da causa caberão. Aliás a norma do artigo 7º-A nº 2 do Estatuto dos Magistrados Judiciais, aditada pela Lei nº 67/2019, de 27 de agosto, define com clareza esse limite, ao enunciar serem “atribuições de gestão e organização todas as que não contendam com a concreta tramitação e decisão processual”.

Isso não significa que o juiz presidente do tribunal (ainda e sempre um juiz, mas nessas funções não em exercício de poder jurisdicional) não possa, antes lhe incumbindo (cfr. artigo 43º- A, nº 4 alínea d) do ETAF) promover a aplicação de medidas de simplificação e agilização processuais, ou seja, fomentar, estimular ou impulsionar a sua adoção pelos juízes do tribunal, esses sim os titulares das causas e, por conseguinte, titulares do exercício do poder judicial quanto a elas. Sendo certo que o relacionamento entre os juízes do tribunal e o respetivo presidente se rege, reciprocamente, pelo dever de cooperação (cfr. artigo 7º-A do estatuto dos Magistrados Judiciais).

3. Notas finais

Os tribunais são os órgãos de soberania com competência para administrar a justiça em nome do povo, estando-lhes, assim, constitucionalmente acometida a função jurisdicional (cfr. artigo 202º da CRP).

Ao Estado exige-se que a administração da justiça, que deve assegurar através dos tribunais, se paute por critérios de eficiência, economicidade e celeridade, como, aliás, se exige para os serviços da administração pública (cfr. artigo 5º do CPA), mas aqui, nos tribunais, com fundamento no direito fundamental dos cidadãos ao acesso à justiça.

O novo desenho dos órgãos de gestão dos tribunais administrativos de círculo e tribunais fiscais, respetivas funções e competências, visa cumprir tais desideratos. Os juízes, titulares do órgão de soberania tribunais, quererão e farão, com toda a certeza, parte da solução, não do problema.

4. Referências bibliográficas (citadas)

- ANTUNES, Luís Filipe Colaço, in, “A Ciência Jurídica Administrativa”, Almedina, 2016, pág. 216 ss.
- COELHO, Nuno, in “Gestão dos Tribunais e Gestão Processual”, 2015, in, coleção Direção de Comarcas, Centro de Estudos Judiciários, pág. 17, disponível em:
http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/outros/Gestao_Tribunais_Gestao_Processual.pdf
- DIOGO FREITAS DO AMARAL E MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, in “As Grandes Linhas da Reforma do Contencioso Administrativo”, Almedina, Coimbra, 2002, pp. 21 e segs..
- GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, in “Constituição Anotada”, 3ª Edição, 1993, “Justiça e eficiência - O caso dos Tribunais Administrativos e Fiscais”, Estudo realizado pelo Observatório Permanente da Justiça do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, por solicitação da Direção-Geral da Administração da Justiça, 2017, disponível em https://opj.ces.uc.pt/site/novo/ficheiros/justica_adm/relatorio_justica_e_eficiencia_taf_23_05_2017.pdf
- JORGE MIRANDA, in, “Os parâmetros constitucionais da reforma do contencioso administrativo”, in CJA, nº 24, p. 3 e segs.
- JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, in “A Justiça Administrativa”, 4ª Edição, p. 107 e segs.
- JOSÉ MANUEL SÉRVULO CORREIA, in, “Estudos em Memória do Prof. Castro Mendes”, 1995, p. 254,
- MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA E RODRIGO ESTEVS DE OLIVEIRA, in, Código de Processo Nos Tribunais Administrativos, Vol. I, pp. 21-25

- MOREIRA, VITAL/CASTRO, CATARINA SARMENTO, “A Justiça Administrativa em Portugal (1974- 1999), Reforma do contencioso administrativo – estudo, relatório, anteprojetos, Vol II, Coimbra Editora, 2003, pág. 394
- OLIVEIRA, Mário Esteves de/ GONÇALVES, Pedro Costa/ AMORIM, J. Pacheco de, in, “Código de Procedimento Administrativo – Comentado”, Almedina, 2ª Edição, 2003, pág. 191 ss.
- OTERO, Paulo, in, “Conceito e fundamento da hierarquia administrativa”, Coimbra Editora, 1992.
- RUI DE MEDEIROS, in “Brevíssimos tópicos para uma reforma do contencioso de responsabilidade”, in CJA, nº 16, pp. 35 e 36,

C E N T R O
D E ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

14. Justiça, Ética e Responsabilidade

Nuno Maria Sousa Coutinho



DIREÇÃO DE COMARCAS

CENTRO
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

C E N T R O
D E ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

14. JUSTIÇA, ÉTICA E RESPONSABILIDADE

Nuno Maria Sousa Coutinho*

- I – Introdução
- II – Desenvolvimento
- Conclusão
- Bibliografia

I – Introdução

Num mundo, com as características do actual, em que a voragem dos dias ou das horas tudo parece consumir, numa era marcada por aquilo que é imediato e, logo, descartável, em que, para citar o escritor Botho Strauss¹ "...nenhuma outra época produziu em tão pouco tempo tanto passado como a nossa", o presente trabalho pretende fazer uma reflexão sobre a ideia de ética, deontologia e responsabilidade do Juiz, que encontram fundamento e legitimação na ideia de Justiça.

II – Desenvolvimento

A abordagem às matérias supra enunciadas deve partir da Lei Fundamental, devendo tomar-se como ponto de partida o artigo 202º da C.R.P.:

"Artigo 202º Função jurisdicional

1. Os tribunais são os órgãos de soberania com competência para administrar a justiça em nome do povo.
2. Na administração da justiça incumbe aos tribunais assegurar a defesa dos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos, reprimir a violação da legalidade democrática e dirimir os conflitos de interesses públicos e privados.
3. No exercício das suas funções os tribunais têm o direito à coadjuvação das outras autoridades.
4. A lei poderá institucionalizar instrumentos e formas de composição não jurisdicional de conflitos".

No nº 1 do presente preceito encontramos a expressão "administrar a justiça em nome do povo", que deve ser interpretada numa dupla face, a primeira numa "...dimensão democrática..."², a segunda numa "...proposta de legitimação do poder judiciário a partir das específicas características da função judicial: vinculação à lei, independência e autonomia."³.

A legitimação do poder judiciário pode ser entendida numa vertente formal – administrar a justiça em nome do povo – mas também, e cada vez, numa vertente material

* Juiz Desembargador.

¹ Autor convocado por António Guerreiro em artigo intitulado "O património e os media" na "Revista do Património nº 3" – 2015.

² J.J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, "Constituição da República Portuguesa Anotada" págs 507/508, 4ª edição revista.

³ Idem.

consustanciada na vinculação, na independência, autonomia, na independência e na imparcialidade, na fundamentação da decisão judicial e sobretudo, como se analisará infra, num perfil ético irrepreensível.

Importa ainda referir a este propósito existir uma diferença, fundamental, entre legitimidade e legitimação, sendo "...que a legitimidade nasce na existência de um sistema normativo que justifica a sua razão de ser, sendo assim uma categoria de entendimento jurídica; a legitimação, pelo seu lado, é uma categoria sobretudo com carga sociológica e tem a sua base na aceitação indiscutida do beneficiário da legitimação pela comunidade social organizada.". ⁴

Naturalmente que, para lá da legitimidade, interessa ao poder judiciário a legitimação, legitimação essa que, numa sociedade cada vez mais veloz e complexa, se complexifica também ela.

Uma importante faceta da legitimação encontra-se consagrada no artigo 203º da C.R.P., nos termos do qual "os tribunais são independentes e apenas estão sujeitos à lei.", emergindo como garantia essencial da independência dos tribunais a independência dos juízes, que "...convoca várias dimensões densificadora da liberdade à independência no julgar:

- (i) liberdade contra injunções ou instruções de quaisquer autoridades,
- (ii) liberdade de decisão perante coacções ou pressões destinadas a influenciar a actividade de jurisdictio;
- (iii) liberdade de acção perante condicionamento incidente sobre a actuação processual;
- (iv) liberdade de responsabilidade pois só ao juiz cabe extrinsecar o direito e obter a solução justa do feito submetido à sua apreciação."⁵

Como referem Jorge de Figueiredo Dias e Nuno Brandão⁶:

"Por mais avesso que se seja à procura e descoberta, nos conceitos como nas instituições, de uma «essência eidética» que traduziria a sua característica mais específica e conatural, ou de uma sua «natureza» a-histórica e imutável no espaço, não será fácil negar que logo a própria realidade e as exigências da vida postulam que se pense a independência como a mais irrenunciável característica do «julgar» e, portanto, da função judicial. Realidade e exigências da vida – acrescente-se – que só são confirmadas pelos dados jurídico-constitucionais próprios de um Estado-de-direito: por um lado, e directamente, porque deste não poderá falar-se, «e a própria Ideia de Direito se verá subvertida, onde se não reconheça (e garanta) a autonomia e independência da função judicial» [Castanheira NEVES, O instituto dos «assentos» e a função jurídica dos Supremos Tribunais, RLJ 105 1972-1973

⁴ João Miguel Júdice e João Correia, "A legitimação ou a legitimidade", disponível no site da Ordem dos Advogados.

⁵ J.J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, "Constituição da República Portuguesa Anotada" págs 514, 4ª edição revista.

⁶ "Sujeitos processuais penais: o Tribunal" Texto de apoio ao estudo da unidade curricular de Direito e Processo Penal do Mestrado Forense da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra (2015/2016) disponível em <https://apps.uc.pt/mypage/files/nbrandao/1083>

181. V. também Gomes CANOTILHO / Vital MOREIRA⁴ II 203.º]; por outro lado porque, implicando aqueles dados o princípio da separação dos poderes, não poderia este realizar-se praticamente sem se encontrar assegurada a independência de um de tais poderes.

(...)

Do ponto de vista da Doutrina do Estado, a raiz teórica da ideia da independência judicial deve buscar-se, como sugerimos, na doutrina da separação dos poderes, de MONTESQUIEU; daí que tal ideia se tenha reflectido nas legislações a partir dos movimentos liberais de reforma da 1.ª metade do séc. XIX, visando sobretudo impedir as ingerências do Executivo e do Monarca na administração da Justiça («Kabinettsjustiz») que eram de regra nos tempos do absolutismo [“A luta, já velha de séculos, da afirmação da independência judicial perante a chamada «justiça de gabinete» pode hoje considerar-se praticamente terminada e decididamente ganha no nosso Estado democrático” (Jorge de Figueiredo DIAS, A «pretensão» a um juiz independente como expressão do relacionamento democrático entre o cidadão e a justiça, Sub Judice 14 1999 27]. E assim é que, entre nós, o princípio se plasmou na Constituição de 1822 (art. 176.º), na Carta Constitucional (arts. 120.º, 121.º, 122.º e 145.º § 11.º), na Constituição de 1838 (art. 127.º) e na de 1911 (arts. 57.º e 60.º).

A independência dos tribunais, quando analisada em pormenor nos seus elementos essenciais, comporta um significado plural que, de resto, não avulta apenas no plano estritamente jurídico mas possui – e de maneira fundamental – as mais sérias implicações e incidências políticas, económicas e sociais. Tomada no seu sentido mais compreensivo, a independência dos tribunais assume, segundo uma conotação já hoje corrente [Cf. p. ex. HENKEL²³ § 26 I 2 e G. FOSCHINI I 315 ss.], vários significados.

- a) Independência perante os restantes poderes do Estado (ou perante os restantes órgãos de soberania: Presidente da República, Assembleia da República e Governo), a chamada independência externa [Rui MEDEIROS/Maria João FERNANDES, Constituição Portuguesa Anotada III 203.º/IV]. Aqui avulta, pois, o significado directamente político da independência, que vimos resultar do princípio-base, em qualquer Estado-de-direito, da «separação dos poderes»: aos tribunais há-de ser concedida, em tudo quanto respeita à função judicial e portanto, primacialmente, à decisão a encontrar para um caso concreto, plena liberdade que os ponha a coberto de quaisquer influências e pressões, directas ou indirectas, do Parlamento, do Governo ou da Administração [Cf. Francisco Sá CARNEIRO, A Proposta de Lei sobre Organização Judiciária 1973 11.].
- b) Independência perante quaisquer grupos da vida pública (partidos políticos, lobbies, organizações não governamentais, grupos de interesses e de pressão, órgãos de comunicação social, etc.). Trata-se aqui do significado da independência judicial que, por força da evolução sofrida pelo próprio Estado perante a sociedade das últimas décadas, mais difícil se tornou, porventura, de preservar. Sobretudo nas democracias parlamentares, a influência de tais grupos no exercício da função judicial revela-se certamente muito mais perigosa do que a dos poderes do Estado e da própria burocracia judicial. Até porque, para que de tal influência possa por forma conveniente defender-se a magistratura judicial, não basta que lhe seja

juridicamente assegurada a independência, antes importa criar todo um conjunto de condições de independência subjectiva aos próprios juízes, através do qual lhes seja concedida autonomia no campo social e económico.

c) Independência perante outros tribunais. Os tribunais e juízes são entre si independentes no sentido de que se não encontram ligados, nas suas decisões, por quaisquer correntes ou orientações jurisprudenciais que não «perfilhem». Encontra-se, naturalmente, ressalvado “o dever de acatamento das decisões proferidas em via de recurso por tribunais superiores” (art. 4.º-1 da LOSJ). Fora deste específico domínio das relações de hierarquia funcional que dentro de um concreto e determinado processo se estabelecem entre os tribunais de diferentes graus, está vedada aos tribunais superiores a faculdade de ditarem aos tribunais inferiores ordens ou instruções em matéria de interpretação ou aplicação do direito.”

A ideia de independência material (objectiva) dos Tribunais tem de ser acompanhada da absoluta independência pessoal (subjectiva) dos juízes que os formam, constituindo ambas condição irrenunciável de toda a verdadeira jurisprudência (arts. 203.º da Constituição e 4.º da LOSJ).

Conforme referem Gomes Canotilho e Vital Moreira⁷ “A independência dos tribunais (e dos respectivos juízes) é um elemento essencial da sua própria definição, uma das regras clássicas do Estado constitucional e uma das garantias essenciais do Estado de direito democrático (artº2º).

(....)

Garantia essencial da independência dos tribunais é a independência dos juízes, que por isso está necessariamente abrangida pela protecção constitucional daquela (independência objectiva).

O princípio da independência dos juízes exige não apenas a sua inamovibilidade e irresponsabilidade (art. 216º), mas também a sua liberdade perante quaisquer ordens ou instruções das demais autoridades além de um regime adequado de designação, com garantias de isenção e imparcialidade que evitem o preenchimento dos quadros da magistratura de acordo com os interesses dos demais poderes do Estado, sobretudo do Governo e da Administração (cfr. arts. 215º e 218º). ”

Fonte de legitimação dos tribunais encontra-se prevista no artigo 205º nº 1 da C.R.P., nos termos do qual “As decisões dos tribunais que não sejam de mero expediente são fundamentadas na forma prevista na lei.”

Este dever de fundamentação das decisões dos tribunais “...obedece a várias razões extraídas do princípio do Estado de direito, do princípio democrático e da teleologia jurídico-constitucional dos princípios processuais. Sob o ponto de vista da juridicidade estatal (princípio do Estado de direito), o dever de fundamentação explica-se pela necessidade de justificação do exercício do poder estadual, da rejeição do segredo nos actos do Estado. A

⁷ Obra citada, pag. 513

estes exige-se clareza, inteligibilidade e segurança jurídica. Sob o ponto de vista do princípio democrático, para além de algumas das razões explicitadas a propósito do princípio da juridicidade, podem acrescentar-se as exigências de abertura e transparência da actividade judicial, de clarificação da responsabilidade jurídica (e política) pelos resultados da aplicação das leis, a indispensabilidade de aceitação das sentenças judiciais e dos seus fundamentos por parte dos cidadãos. Finalmente, sobre o prisma da teleologia dos princípios processuais, a fundamentação das sentenças serve para a clarificação e interpretação do conteúdo decisório, favorece o auto controlo do juiz responsável pela sentença, dá melhor operacionalidade ao hetero controlo efectuado por instâncias judiciais superiores e, em último termo, contribui para a própria justiça material praticada pelos tribunais.”⁸

A Lei Fundamental expressamente consagrou no artigo 216º as garantias e incompatibilidades dos juízes, da seguinte forma:

“Artigo 216º

Garantias e incompatibilidades

1. Os juízes são inamovíveis, não podendo ser transferidos, suspensos, aposentados ou demitidos senão nos casos previstos na lei.
2. Os juízes não podem ser responsabilizados pelas suas decisões, salvas as excepções consignadas na lei.
3. Os juízes em exercício não podem desempenhar qualquer função pública ou privada, salvo as funções docentes ou de investigação científica de natureza jurídica, não remuneradas, nos termos da lei.
4. Os juízes em exercício não podem ser nomeados para comissões de serviço estranhas à actividade dos tribunais sem autorização do conselho superior competente.
5. A lei pode estabelecer outras incompatibilidades com o exercício da função de juiz.”

Referem os Autores anteriormente citados que “Os princípios clássicos da inamovibilidade e da irresponsabilidade de todos os juízes, bem como a regra da dedicação exclusiva dos juízes profissionais, constituem componentes necessários do princípio da independência dos tribunais (art. 203º), o qual pressupõe necessariamente a independência dos juízes. Trata-se de pôr os juízes a coberto não apenas de ordens ou instruções de outras autoridades, mas também da instabilidade e da independência causadas pelo receio de atentados à sua segurança profissional ou pessoal. Note-se que a independência está explicitamente mencionada no art. 222º-5 como garantia dos juízes do TC, mas implicitamente considerada como garantia dos juízes dos restantes tribunais. O mesmo se diga para a garantia da imparcialidade, aí igualmente mencionada como garantia de todos os juízes.”⁹

Uma outra garantia de independência e imparcialidade encontra-se plasmada no artigo 217º da Constituição da República Portuguesa, prevendo o respectivo nº 1 que “A nomeação, a colocação, a transferência e a promoção dos juízes dos tribunais judiciais e o exercício da acção disciplinar competem ao Conselho Superior da Magistratura, nos termos da lei”, consagrando o nº 2 que “a nomeação, a colocação, a transferência e a promoção dos

⁸ J.J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, Obra citada, págs. 526/527.

⁹ Idem, pág. 586.

juízes dos tribunais administrativos e fiscais, competem ao respectivo conselho superior nos termos da lei”.

Os normativos constitucionais supra indicados encontram correspondência na lei, concretamente no Estatuto dos Magistrados Judiciais, aprovado pela Lei nº 21/85, de 30 de Junho, com as alterações introduzidas pela Lei nº 67/2019, de 27 de Agosto, adquirindo especial importância o artigo 3º do referido Estatuto onde se encontra uma definição da função de julgar:

“Artigo 3.º

Função da magistratura judicial

1 – É função da magistratura judicial administrar a justiça em nome do povo, de acordo com as fontes de direito a que deva recorrer nos termos da Constituição e da lei, e fazer executar as suas decisões.

2 – Na administração da justiça, os magistrados judiciais asseguram a defesa dos direitos e interesses legalmente protegidos, reprimem a violação da legalidade democrática, dirimem os conflitos de interesses públicos e privados e garantem a igualdade processual dos interessados nas causas que lhes são submetidas.

3 – Os magistrados judiciais não podem abster-se de julgar com fundamento na falta, obscuridade ou ambiguidade da lei, ou em dúvida insanável sobre o caso em litígio, desde que este deva ser juridicamente regulado.

Conforme refere Baptista Machado¹⁰, quando a actual redacção do nº 2 do artigo 3 do Estatuto dos Magistrados Judiciais aparecia, com ligeiras alterações, na redacção do artigo 206º da C.R.P., na sua versão originária, que permaneceu inalterada com a Lei Constitucional nº 1/82, de 30 de Setembro, “...a função do juiz é tipicamente a decidir com justiça em processo de partes, descomprometidamente e com toda a isenção.”, contendo esta pequena frase uma curta expressão “...decidir com justiça...” à qual, pela sua complexidade, se voltará na fase final do presente trabalho.

Por seu turno as garantias de independência encontram previstas nos artigos 4º, 5º e 6º do Estatuto dos Magistrados Judiciais, nos seguintes termos:

“Artigo 4.º

Independência

1 – Os magistrados judiciais julgam apenas segundo a Constituição e a lei e não estão sujeitos a ordens ou instruções, salvo o dever de acatamento pelos tribunais inferiores das decisões proferidas, em via de recurso, pelos tribunais superiores.

2 – A independência dos magistrados judiciais manifesta-se na função de julgar, na direcção da marcha do processo e na gestão dos processos que lhes forem aleatoriamente atribuídos.

3 – A independência dos magistrados judiciais é assegurada pela sua irresponsabilidade e inamovibilidade, para além de outras garantias consagradas no presente Estatuto, e ainda pela existência do Conselho Superior da Magistratura.

Artigo 5.º

Irresponsabilidade

1 – Os magistrados judiciais não podem ser responsabilizados pelas suas decisões.

¹⁰ J. Baptista Machado in “Introdução ao Direito e ao Discurso Legitimador”, pág. 142, Almedina, Coimbra, 1987.

2 – Só nos casos especialmente previstos na lei os magistrados judiciais podem ser sujeitos, em razão do exercício das suas funções, a responsabilidade civil, criminal ou disciplinar.

3 – Fora dos casos em que a falta constitua crime, a responsabilidade civil apenas pode ser efectivada mediante acção de regresso do Estado contra o respectivo magistrado, com fundamento em dolo ou culpa grave.

4 – A decisão de exercer o direito de regresso sobre os magistrados judiciais cabe ao Conselho Superior da Magistratura, a título oficioso ou por iniciativa do membro do Governo responsável pela área da justiça.

Artigo 6.º

Inamovibilidade

Os magistrados judiciais são nomeados vitaliciamente, não podendo ser transferidos, suspensos, promovidos, aposentados ou reformados, demitidos ou por qualquer forma mudados de situação senão nos casos previstos no presente Estatuto.

As referidas garantias de independência assumem hoje relevância preponderante e devem ser realçadas, numa altura em que, conforme consta do Relatório da Comissão Europeia, datado de 30 de Setembro de 2020, intitulado “Relatório de 2020 sobre o Estado de Direito. Situação na União Europeia.” – “Capítulo relativo a Portugal”¹¹: “O grau de percepção pelo público da independência judicial tem vindo a diminuir. Embora o grau de percepção da independência dos tribunais e juízes entre o público em geral seja médio (40 % qualificam-no como «bastante bom» ou «muito bom»), tem vindo a baixar desde 2017 (10) [Gráfico 44, Painel de Avaliação da Justiça na UE de 2020. O grau de percepção da independência judicial pode ser classificado de: muito baixo (menos de 30 % dos inquiridos consideram o grau de independência judicial como bastante bom ou muito bom); baixo (entre 30-39 %), médio (entre 40-59 %), alto (entre 60-75 %), muito alto (mais de 75 %)]. A percepção das empresas é mais positiva (45 % qualificam-no como «bastante bom» ou «muito bom»), o que se traduz numa melhoria em relação aos anos anteriores (11) [Gráfico 46, Painel de Avaliação da Justiça na UE de 2020.]

Questão que assume, actualmente, particular relevância é a do dever de reserva do juiz, dever esse consagrado no artigo 7-B do Estatuto dos Magistrados Judiciais, que se transcreve:

“Artigo 7.º-B

Deveres de sigilo e de reserva

1 – Os magistrados judiciais não podem revelar informações ou documentos a que tenham tido acesso no exercício das suas funções que, nos termos da lei, se encontrem cobertos por segredo.

2 – Os magistrados judiciais não podem fazer declarações ou comentários públicos sobre quaisquer processos judiciais, salvo quando autorizados pelo Conselho Superior da Magistratura, para defesa da honra ou para a realização de outro interesse legítimo.

3 – Não são abrangidas pelo dever de reserva as declarações e informações que, em matéria não coberta por segredo de justiça ou por sigilo profissional, visem a realização de direitos ou interesses legítimos, nomeadamente o acesso à informação e a realização de trabalhos técnico-científicos, académicos ou de formação.

4 – Sem prejuízo das regras estabelecidas na lei de processo, a prestação de informações referidas no

¹¹ Disponível em https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/pt_rol_country_chapter_pt.pdf

número anterior deve ser assegurada pelo Conselho Superior da Magistratura, pelos juízes presidentes dos tribunais ou por outros magistrados judiciais a quem este Conselho, sob proposta do juiz presidente respectivo, defira essa competência.”

O dever de reserva do juiz assume, na sociedade actual, especiais características que colocam o mesmo numa relação de tensão, na maior parte dos casos de impossível conciliação, com o exercício de direitos de cidadania, de participação em sociedade, de que será exemplo o exercício de direito de petição, consagrado na Lei n.º 43/90, de 10 de agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 6/93, de 1 de Março, Lei n.º 15/2003, de 4 de Junho e Lei n.º 45/2007, de 24 de Agosto.

O direito de petição surge consagrado no artigo 52º nº 1 da C.R.P. preceito nos termos do qual: “Todos os cidadãos, têm o direito de apresentar, individual, ou colectivamente, aos órgãos de soberania, aos órgãos de governo próprio das regiões autónomas ou a quaisquer autoridades, petições, representações, reclamações ou queixas para defesa dos seus direitos, da Constituição, das leis ou do interesse geral e bem assim o direito de serem informados, em prazo razoável, sobre o resultado da respectiva apreciação.

Este direito de petição está umbilicalmente ligado ao direito de participação dos cidadãos na vida política¹², enquanto expressão do direito dos cidadãos a intervir na sociedade.

Nos termos do artigo 2º § 3.º) dos princípios de Bangalore o juiz deverá evitar, tanto quanto lhe for razoavelmente exigível, colocar-se em situação de ser recusado, dever de reserva que encontra enunciado no “Compromisso Ético dos Juízes Portugueses”, da seguinte forma: “A reserva dos juízes é uma implicação directa da imparcialidade a que estão vinculados e da preservação da confiança pública na integridade judicial”, sendo enunciado, no referido Compromisso Ético, como princípio inerente ao dever de reserva que “os juízes recusam fazer declarações ou comentários que envolvam uma apreciação valorativa sobre processos judiciais ou de inquérito e bem assim sobre assuntos que razoavelmente seja de esperar que se tornem objecto de um processo.”.

A questão, quanto ao dever de reserva, prende-se naturalmente no confronto entre tal dever e o já aludido direito de petição, isto é, até que ponto o dever de reserva – que tem uma faceta de dever de contenção – deve prevalecer sobre o referido direito de petição, que é um direito de cidadania?

Tome-se como hipótese a possibilidade de surgir um projecto imobiliário que visaria a construção de um edifício para habitação de vários pisos dentro do perímetro do Castelo de S. Jorge em Lisboa, ou a destruição, para fins imobiliários, dos jardins da Fundação Calouste Gulbenkian, ou, na cidade do Porto, a completa destruição do local onde se encontra sedeadas a Fundação de Serralves, igualmente para os referidos efeitos.

¹² J.J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, “Constituição da República Portuguesa Anotada”, pág. 693.

As hipóteses supra enumeradas correspondem, claramente, a situações hipotéticas limite, mas nas quais pareceria exagerado comprimir o direito de petição, contra os hipotéticos projectos imobiliários, face ao direito de reserva.

Com os exemplos dados pretendeu-se chamar a atenção para a questão de não ser admissível hoje entender o juiz como estando encarcerado numa torre de marfim, mas antes alguém que se deve mostrar atento à realidade que o rodeia, procurando compreendê-la, actuando em face da mesma dentro do cada vez mais difícil equilíbrio entre os estritos deveres que o exercício da função exige e as diversas facetas em que se multiplica a vida diária.

Conforme referiu José Eduardo Sapateiro¹³: "...nenhum Juiz é uma ilha. Cercada de cidadãos. Ou sequer um Robinson Crusoe. Civilizando Sextas-Feiras. Partilha antes, ombro a ombro com a comunidade onde se encontra inserido, o sentir e o devir colectivo. É um cidadão entre os demais, com a específica função de julgar, em nome de todos e para todos."

Por isso também, "ser juiz, hoje, é uma profissão de desgaste rápido, especialmente para aqueles que não souberem descobrir o lugar em que se resolvem os conflitos de harmonização e de concordância prática a que se encontram expostos".¹⁴

A Ética – entendido como conjunto de valores que devem orientar a conduta de um indivíduo ou grupo – que se distingue da deontologia que é o conjunto de deveres, princípios e normas adoptadas por um determinado grupo profissional, é indissociável da ideia de Justiça, sendo sobre a mesma e o cumprimento dos deveres deontológicos que deve repousar a confiança, função de legitimação material do poder judicial, que exige o artigo 202º da Lei Fundamental conforme se retira da expressão "...administrar a justiça em nome do povo".

Um abalo na confiança quanto aos valores que devem nortear a administração da justiça – logo na sua legitimação – pode ter, senão forem contidos, efeitos devastadores, conforme expressa Paulo Rangel¹⁵:

"De um vastíssimo contacto com o mundo judicial, sempre me ficou a impressão de que os magistrados portugueses eram (e são) sérios, íntegros, honestos. Poderia criticar-se o dito espírito de corpo, o refúgio sistemático na falta de meios, uma tendência exacerbada para a tomada de decisões formais, mas sempre um apego intrépido à honestidade diante das partes e à imparcialidade diante dos casos. Com efeito, deles se poderia e pode dizer que cultivam o último reduto e a mais sólida garantia da independência judicial: aquilo a que Castanheira Neves tão apropriadamente chamou a "independência vocacional".

¹³ "Ser Juiz hoje" publicado em Ser Juiz Hoje, Associação Juízes pela Cidadania, Almedina, Lisboa, 2008, pp. 21 e sgs.

¹⁴ José Narciso da Cunha Rodrigues "O insustentável peso do "ser" e o "mal estar", publicado em Ser Juiz Hoje, Associação Juízes pela Cidadania, Almedina, Lisboa, 2008, pp. 45 e sgs.

¹⁵ Paulo Rangel "Operação Lex": um sismo institucional", artigo publicado no jornal "Público", de 22 de Setembro de 2020, pág. 8.

Nos muitos casos de responsabilidade disciplinar, têm estado o incumprimento de obrigações de assiduidade e desempenho, a violação dos deveres de exclusividade, os casos de abuso de poder ou até a intercorrência de perturbações de “personalidade” ou de “carácter”. Mas não a corrupção, não o suborno, não o favorecimento, não o clubismo, não o amiguismo, não a predilecção. Esta realidade e a imagem de dignidade e decência pública que ela projecta são aptas a gerar uma enorme confiança no sistema e emprestam-lhe uma inegável legitimidade que permite superar, ou, ao menos, compensar a insatisfação social com a morosidade endémica.”

(....)

4. O caso Lex – mesmo tendo em conta que se está ainda diante da fase de acusação – representa um verdadeiro ponto de viragem. Pela primeira vez, há uma suspeita consistente de que juízes foram corrompidos e actuaram sistematicamente ao serviço de interesses estranhos ao seu múnus.

(...)

5. É por demais evidente que um caso com estes contornos mina profundamente a confiança no poder judicial e tem efeitos devastadores junto da percepção dos cidadãos.

(...)

6. Subsiste o risco de a vox populi alimentar a retórica demagógica dos que acham que “afinal, são todos iguais: até os juízes!” e dos que acreditam que “o país está nas mãos de uma casta”. E do incentivo a litigantes prevaricadores para fazerem tentativas de “aproximação” e de “abordagem” a magistrados que até aí não se atreviam a empreender. Enfim, também os juízes serão trazidos para as “conversas de café” que dantes visavam primacialmente os políticos. E digo-o como político: para a democracia e para a sociedade é bem mais perigoso que se suspeite dos juízes do que dos políticos.”.

A mesma preocupação expressou, igualmente, Manuel Soares¹⁶: (...)

“O facto de um sistema ser percebido como altamente corrupto não significa que o seja. A avaliação pode sofrer distorções e não ter adesão à realidade. Conhecendo a nossa justiça e os nossos juízes, estou firmemente convencido de que o fenómeno poderá ter uma expressão meramente residual. Mas isso não nos descansa. Não podemos ter uma dupla moral selectiva. Se a corrupção é inaceitável na política e nos outros sectores da sociedade, na justiça é inaceitável a dobrar. É que uma percepção pública negativa, mesmo que sobreavaliada por um caso isolado, causa, só por si, um dano grave, no valor da confiança, que é vital na justiça.

Há hoje uma reflexão, a nível global, sobre a urgência de tornar os mecanismos de prevenção e combate à corrupção no judiciário mais robustos. Ela nasce da consciência de que o fenómeno mina os alicerces mais fundamentais do Estado de direito e abre a porta a regimes populistas iliberais, inimigos da democracia, como se viu há Hungria e na Polónia.

¹⁶ Manuel Soares “Sobre corrupção judicial”, artigo publicado no jornal “Público”, de 23 de Setembro de 2020, pág. 9

Nesse trabalho, de construir modelos de organização mais fortes, merecem destaque, por exemplo, a Rede Global de Integridade Judicial, no âmbito das Nações Unidas, e o Grupo de Trabalho Contra a Corrupção e o Conselho Consultivo dos Juízes Europeus, no âmbito do Conselho da Europa.

Nenhum sistema pode desalinhlar-se dessas preocupações. Em Novembro de 2018, as associações representativas dos juízes dos oito países de língua portuguesa aprovaram uma declaração em que reconheceram que a corrupção, aceite ou permitida por juízes, é o maior flagelo para a função judicial, que ataca directamente os princípios gerais da independência e integridade e prejudica, de forma irreversível a confiança dos cidadãos na justiça, e assumiram o compromisso de, em conjunto contribuírem para que nos respectivos países se estabeleçam programas gerais de sensibilização, prevenção e combate ao gravíssimo problema da corrupção judicial.

O desenho desses programas tem de preservar as garantias de independência dos tribunais e por isso deve partir das próprias instituições da justiça. Mas eles não podem ter apenas uma finalidade instrumental de minimizar os impactos da crítica pública. Isso é pouco. Têm de ser efectivos na sua finalidade: se há corrupção, deve ser combatida e expurgada.”

A corrupção ataca, de forma marcante, a legitimidade material do poder judicial, dado que abala seriamente o arquétipo de uma ideia de total imparcialidade perante as partes, legitimidade essa que se alcança passo a passo, diariamente, e que sofre um claro retrocesso, quando existem indícios de que assim não terá sucedido.

Na verdade, nada mais afecta mais a “imagem da Justiça” – para usar uma expressão já bastante gasta – do que a possibilidade de terem sido tomadas decisões com eventual violação da independência e da imparcialidade, pilares que constituem a essência da função de julgar e nos quais se deposita a confiança dos cidadãos – do povo a que alude o artigo 202º da C.R.P. – que esperam que os seus litígios em que possam ou venham a estar envolvidos sejam decididos, de forma imparcial, sem qualquer género de interferência externa.

Conclusão

Estando a Ética e a Justiça directamente relacionadas, importa alcançar um conceito de justiça, que não podendo ser hoje a concepção de São Tomás de Aquino, que partindo do Direito Natural, definia a Justiça como disposição constante da vontade em dar a cada um o que é seu — *suum cuique tribuere* — hoje manifestamente ultrapassada, podendo adoptar-se a concepção gizada por Richard Rorty, no seu texto “Justiça como Lealdade Ampliada”, que refere que, em vez de procurarmos a justiça nas fachadas imponentes dos nossos grandes tribunais, a encontraremos na ideia de uma justiça pensada como ampliação das nossas lealdades para com fatias cada vez mais amplas da humanidade¹⁷, o que sugere uma outra forma de nos relacionarmos com o outro.

¹⁷ Richard Rorty “Pragmatismo e Política”, Capítulo “Justiça como Lealdade Ampliada”, convocado por Rui Pereira in “Pensar em tempos de não-pensamento –Notas para um analítico do brutal na contemporaneidade”, pág, 174, Grácio Editor.

Sintomaticamente, José Tolentino Mendonça¹⁸, referindo-se a nova encíclica papal “Fratelli Tutti”, expressa: “Mas a proposta do Papa parte da situação do nosso tempo, onde a globalização nos tornou vizinhos, mas não irmãos uns dos outros. Pelo contrário, estamos mais distantes e sós mais desagregados e vulneráveis, limitados ao estatuto de espectadores e consumidores. De forma manifesta, as nossas sociedades mostram dificuldades em constituir-se como um projecto que diga respeito a todos. Obviamente não nos sentimos companhia do mesmo barco e locatários da mesma casa comum. (...)

A “amizade social” é uma tentativa de inverter esta situação. O seu ponto de partida é o basilar reconhecimento “de quanto vale um ser humano, sempre e em qualquer circunstância” (“FT”, n. 106), considerando-o precioso e digno de todo o cuidado. Só exercitando esta visão da vida é que concretizaremos uma fraternidade aberta a todos.”.

Para concluir, entendemos que será à luz da referida ideia de Justiça, impregnada da capacidade para compreender o outro – e a complexidade actual do mundo com que nos deparamos – que os Tribunais decidirão em “nome do povo”, legitimando-se do ponto de vista substancial.

Bibliografia

Baptista Machado, João “Introdução ao Direito e ao Discurso Legitimador”, Almedina Coimbra, 1987.

Cunha Rodrigues, José Narciso “O insustentável peso do “ser” e o “mal estar”. publicado em “Ser Juiz hoje”, Associação Juízes pela Cidadania, Almedina, Lisboa 2008.

Figueiredo Dias, Jorge e Brandão, Nuno “Sujeitos processuais penais: o Tribunal” texto de apoio ao estudo da unidade curricular de Direito e Processo Penal do Mestrado Forense da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

Guerreiro, António “O património e os media” Revista do Património nº 3, 2015.

Gomes Canotilho, José Joaquim e Moreira, Vital “Constituição da República Portuguesa” 4ª edição revista – Coimbra Editora.

Júdice, João Miguel e Correia, João “A legitimação ou a legitimidade” artigo disponível no site da Ordem dos Advogados.

Pereira, Rui “Pensar em tempos de não pensamento – Notas para uma análise do brutal na contemporaneidade” Grácio Editor.

¹⁸ José Tolentino Mendonça. “A amizade social”, publicado in “E” A revista do Expresso”, de 10 de Outubro de 2020, pág. 90

Rangel, Paulo “Operação Lex”: um sismo institucional” artigo publicado no jornal “Público”, de 22 de Setembro de 2020.

Sapateiro, José Eduardo “Ser juiz hoje” publicado em “Ser Juiz hoje Associação Juízes pela Cidadania, Almedina, Lisboa 2008.

Soares, Manuel “Sobre corrupção judicial” – artigo publicado no jornal “Público”, de 23 de Setembro de 2020.

Tolentino Mendonça, José “A amizade social”, artigo publicado em “E –A revista do Expresso” de 10 de Outubro de 2020.

“Ética e Deontologia Judiciária – Fontes Nacionais, Internacionais e Códigos de Conduta” – Tomo I – edição Centro de Estudos Judiciários.

“Ética e Deontologia Judiciária – Colectânea de Textos” – Tomo II – edição Centro de Estudos Judiciários.

“Ética e Deontologia Judiciária – Deliberações e Jurisprudência Seleccionada” – Tomo III – edição Centro de Estudos Judiciários.

Relatório de 2020 sobre “Estado de Direito. Situação na União Europeia – Capítulo relative a Portugal”, disponível em:

https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/pt_rol_country_chapter_pt.pdf

C E N T R O
D E ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

15. Os poderes de gestão processual do juiz presidente dos Tribunais Administrativos e Fiscais

Sofia Ilda Moura de Mesquita da Cruz David



DIREÇÃO DE COMARCAS

CENTRO
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

C E N T R O
D E ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

15. OS PODERES DE GESTÃO PROCESSUAL DO JUIZ PRESIDENTE DOS TRIBUNAIS ADMINISTRATIVOS E FISCAIS¹

Sofia David²

- I – Introdução.
- II – O enquadramento legal da figura do juiz presidente dos TAF.
- III – O modelo de gestão adoptado e em que se insere a figura do juiz presidente.
- IV – As competências de gestão do tribunal.
- V – As competências de gestão de processos.
- VI – Conclusões

Palavras-chave – Juiz presidente dos tribunais administrativos e fiscais; gestão processual; gestão do tribunal; gestão de processos

I – Introdução

O embrião da figura do juiz presidente dos Tribunais Administrativos e Fiscais (TAF) pode encontrar-se no art.º 50.º do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (ETAf), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 129/84, de 27/04, quando aí se previa que o juiz com maior antiguidade nos tribunais administrativos de círculo (TAC) era quem representava e dirigia o tribunal, quem dava posse aos funcionários e quem exercia a acção disciplinar.

Com a reforma de 2004 estas mesmas competências transitaram para o art.º 43.º, n.º 3, als. a), b), I) e m), do ETAf, aprovado pela Lei n.º 13/2002, de 19/02, e passaram a fazer parte do elenco dos poderes da nova figura do juiz presidente dos TAF. Na versão saída da reforma, o juiz presidente é nomeado pelo Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais (CSTAF) para um mandato de 5 anos, entre juízes com a categoria de conselheiro ou de desembargador e detém uma panóplia relativamente vasta e bastante fortalecida de poderes administrativos e de gestão processual, cabendo-lhe, vg. superintender os serviços do tribunal, emitir ordens de serviço, intervir na distribuição e na redistribuição de processos, ou proceder a alterações na intervenção dos juízes adjuntos – cf. também o art.º 48.º do ETAf. São igualmente confiadas ao juiz presidente, ainda que residualmente, competências jurisdicionais – cf. art.ºs 43.º, n.º 3, al. d), do ETAf e 26.º, 48.º, 93.º e 119.º, n.º 3, do Código de Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA), aprovado pela Lei n.º 15/2002, de 22/02.

Entretanto, com o Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 02/10, o regime aplicável ao juiz presidente foi redefinido e aproximou-se do regime adoptado pela Lei n.º 63/2013, de 26/08 (Lei da Organização do Sistema Judiciário – LOSJ), para o juiz presidente do tribunal da comarca – cf. alterações introduzidas aos art.ºs 9.º, n.º 4 a 6, 43.º, 48.º, n.º 1, do ETAf, 26.º, n.º 2, al. a), 29.º, n.º 8, 48.º, 93.º, n.º 1, 119.º, n.º 2, do CPTA e os art.ºs 92.º a 98.º da LOSJ.³

¹ Por opção da Autora o presente trabalho não segue a nova ortografia.

² Juíza Desembargadora.

³ O art.º 43.º do ETAf, na versão original, concedia ao juiz presidente dos TAF poderes mais vastos que a versão actual. Nessa data, o juiz presidente podia, vg. determinar a substituição provisória do relator de um processo, por redistribuição, em casos de impedimento temporário e podia intervir na distribuição, em prol da equidade, ou para proceder à redistribuição de processos. A maior vastidão de competências foi claramente assumida pelo legislador de então, que pretendeu que o presidente do tribunal se

Actualmente, o indicado regime mantém-se definido no ETAF e no CPTA (nas versões revistas pelas Leis n.º 114/2019, de 12/09 e n.º 118/2019, de 17/09). Supletivamente, é-lhe aplicável o regime da LOSJ – cf. art.ºs 43.º-A, n.º 6, do ETAF e 1.º do CPTA. Igualmente, é-lhe aplicável o Estatuto dos Magistrados Judiciais (EMJ), com a última redacção aprovada pela Lei n.º 67/2019, de 27/08, que contém diversas referências à gestão dos processos e dos tribunais – cf., entre outros, os art.ºs 4.º, 6.º-B, 7.º-A, 33.º, n.º 1, al. d), 45.º-B, 45.º-C, 136.º, 149.º, 160.º, n.º 1 e 161.º, als. b), c), e), g).

Como a seguir veremos, no exercício de competências de gestão do tribunal a actividade do juiz presidente deve ainda obediência ao determinado nas Partes I, Capítulo II, III e IV do Código de Procedimento Administrativo (CPA), designadamente às regras relativas aos princípios gerais, ao procedimento e à actividade administrativa.

Conforme o art.º 43.º-A do ETAF, o juiz presidente dos TAF tem competências de representação, de direcção, de gestão administrativa – nas palavras do legislador, funcionais e administrativas – e de gestão processual do tribunal. Porém, o juiz presidente dos TAF tem, ainda, algumas competências de gestão de processos, tal como resulta dos art.ºs 43.º-A, n.º 4, al. d), parte final, do ETAF, 48.º, 93.º, n.º 1 e 119.º, n.º 2, do CPTA.

Neste aspecto, de atribuição de competências jurisdicionais ao juiz presidente, o regime dos TAF afasta-se do relativo ao juiz presidente do tribunal da comarca, a quem são atribuídas, basicamente, competências de representação, de direcção, administrativas e gestionárias – cf. art.ºs 92.º a 98.º da LOSJ.⁴

Portanto, no âmbito dos tribunais a que preside o juiz presidente dos TAF desempenha funções administrativas, gestionárias e jurisdicionais.

Esta congregação de funções no órgão juiz presidente dos TAF não aparece imediatamente evidenciada na lei. Diversamente, o actual quadro legal trata as competências do juiz presidente dos TAF de forma indistinta, sem as separar em função da sua diversa natureza jurídica e consagra-as de forma pulverizada, entre o ETAF e o CPTA.

A figura do juiz presidente insere-se, também, numa nova lógica da administração do judiciário que pretende atribuir a liderança da gestão do trabalho dos juízes a órgãos oriundos da própria magistratura, que concorrem nas suas competências e articulam-se entre si, para efectivar uma gestão que se afirma *estratégica* e por objectivos.

assumisse “*como primeiro responsável no cumprimento dos níveis de serviço estabelecidos com os “clientes” do tribunal*” – in Ministério da Justiça – Reforma do Contencioso Administrativo, vol. II, Estudo, Relatório, Anteprojectos, Coimbra: Coimbra Editora, 2003, pp. 105-106.

⁴ Considerando estarem atribuídas competências jurisdicionais ao juiz presidente do tribunal de comarca, por via da Lei n.º 14/79, de 16/05, com as alterações introduzidas pela Lei Orgânica n.º 10/2015, de 14/08 – Lei Eleitoral para a Assembleia da República – vide FIALHO, António José – Gestão processual ao serviço da independência dos Tribunais e dos Juízes – o desafio/dever dos Juízes Presidentes. In Direção de Comarcas – Juiz Presidente, CEJ, 1.ª ed., 01/2019 [Em linha], [Consult. 18/10/2020]. Disponível em <https://bit.ly/2Hnpcjk>, p. 96.

Porém, apreciado o quadro legal relativo à organização da jurisdição administrativa e fiscal, a opção por tal modelo de gestão não fica inteiramente assumida, ou aparece muito pouco densificada, designadamente quando se apreciam as funções que cometem ao CSTAF e a relação que se desenvolve entre este Conselho e o juiz presidente.

As referenciadas indefinições legais obnubilam a natureza do órgão juiz presidente dos TAF e parecem não ajudar à garantia da independência dos juízes que exercem funções nos correspondentes tribunais.

Interessa, pois, escrutinar os poderes de gestão processual que foram atribuídos ao juiz presidente dos TAF, identificar o respectivo regime e discernir entre poderes de gestão do tribunal – com natureza administrativa e gestionária – e poderes de gestão processual – com natureza jurisdicional. Depois, parece-nos relevante apurarmos o âmbito e os limites de actuação do juiz presidente e a correspondente articulação com o CSTAF.

Tal como decorre do *nomem iuris* deste trabalho, iremos apenas analisar as competências de gestão processual que estão atribuídas ao juiz presidente dos TAF – de gestão do tribunal e dos processos que aí correm. As restantes competências, de representação, de direcção, funcionais e administrativas, não serão alvo do nosso enfoque.

Têm-se entendido serem competências de gestão do tribunal, ou de *court management*, as que se relacionam com a direcção e a organização do trabalho do tribunal, com a adopção de estratégias que visem uma maior qualidade, eficácia e produtividade da correspondente actividade jurisdicional, com um menor uso de meios e recursos – humanos, materiais ou tecnológicos.

Já por competências de gestão de processos, ou de *case management*, consideram-se as relativas à direcção do processo pelo respectivo juiz titular e à adopção das regras de tramitação processual que se afigurem as mais adequadas, céleres e económicas, considerando que o referido processo visa a justa composição do litígio em prazo razoável – cf. art.º 6.º, n.º 1, do Código de Processo Civil (CPC).⁵

⁵ Com diversas definições dos termos “gestão processual” e “gestão do processo”, vide SANTOS, Boaventura de Sousa (Coord.). – Para um Novo Judiciário: qualidade e eficiência na gestão dos processos cíveis. CES. Abril de 2008 [Em linha], [Consult. 18/10/2020], disponível em <https://bit.ly/31nuqCX>, pp. 5. Igualmente, distinguindo a gestão do tribunal e a gestão dos processos, vide DAVID, Sofia - A gestão organizativa dos tribunais e o dever de gestão processual. Cadernos de Justiça Administrativa. Braga. 106 (2014); e COELHO, Nuno – Gestão dos Tribunais e Gestão Processual, CEJ, Março de 2015, [Em linha], [Consult. 18/10/2020], disponível em <https://bit.ly/34gyp64>, pp. 26, 29, 30, 146-148.

II – O enquadramento legal da figura do juiz presidente dos TAF

Actualmente, os juízes presidentes dos TAF são nomeados pelo CSTAF após habilitação prévia através de um curso de formação próprio, ministrado no Centro de Estudos Judiciários, cujas áreas de competências vêm definidas no art.º 43.º, n.º 5, do ETAF – cf. também o n.º 6 deste artigo.⁶

Pela Portaria n.º 46/2007, de 31/01, foi aprovado o regulamento de tal curso específico.

A indicada nomeação faz-se para um mandato de 3 anos, renovável por uma única vez, por igual período, mediante avaliação favorável do CSTAF, “*ponderando o exercício dos poderes de gestão e os resultados obtidos*” – cf. art.º 43.º, n.º 2, do ETAF. Cf. também os restantes números desse art.º 43.º.

A nomeação é feita em comissão de serviço, sem dar lugar à abertura de vaga no lugar de origem, entre os juízes que exercem funções efectivas como juízes desembargadores e possuam classificação não inferior a Bom com distinção, ou exercem funções efectivas como juízes de Direito e possuam 10 anos de serviço efectivo nos TAF e classificação não inferior a Bom com distinção – cf. os art.º^s 43.º, n.º 4 e 93.º, n.º 2, do ETAF.

A nomeação do juiz presidente e a renovação do respectivo mandato são obrigatoriamente precedidas de audição dos juízes que exercem as suas funções nos tribunais da respectiva zona geográfica – cf. art.º^s 43.º, n.º 3, do ETAF e 45.º- C do EMJ.

As presidências nos TAF organizam-se em função de zonas geográficas, que se centralizam numa mesma sede – cf. art.º^s 39.º, n.ºs 4 e 5 e 43.º, do ETAF. Quanto à fixação dessas zonas geográficas, respectiva sede e área geográfica, foi efectuada pela Portaria n.º 366/2019, de 10/10, que estipula no seu art.º 2.º e respectivo Anexo, a divisão em quatro zonas, a saber, a zona centro, com sede em Coimbra⁷, a zona de Lisboa e Ilhas, com sede em Lisboa⁸, a zona norte, com sede no Porto⁹ e a zona sul, com sede em Almada.¹⁰

Portanto, os poderes e as competências dos juízes presidentes dos TAF delimitam-se, desde logo, em função da respectiva zona geográfica relativamente à qual exercem a presidência – cf. art.º 43.º, n.º 1, do ETAF.

No que se refere às competências do juiz presidente dos TAF, podem ser próprias ou delegadas.

⁶ O referido curso de formação, cuja imposição resulta da última alteração ao ETAF, só agora ocorre. Criticando a previsão da nomeação de um juiz sem prévio exercício de funções no mesmo tribunal/comarca e a possibilidade da criação de uma hierarquia administrativa no judiciário por via da nomeação de um juiz desembargador, vide MENDES, Luís Azevedo – Uma linha de vida: organização judiciária e gestão processual nos tribunais judiciais. Julgar. Coimbra. 10 (2010), p. 117.

⁷ Zona que abrange as áreas de jurisdição dos TAF de Aveiro, Castelo Branco, Coimbra, Leiria e Viseu.

⁸ Zona que abrange as áreas de jurisdição dos TAC de Lisboa e Tribunal Tributário de Lisboa e dos TAF do Funchal e Ponta Delgada.

⁹ Zona que abrange as áreas de jurisdição dos de Braga, Mirandela, Penafiel e Porto.

¹⁰ Zona que abrange as áreas de jurisdição de Almada, Beja, Loulé e Sintra.

Entre as competências próprias, encontramos as que vêm elencadas no art.º 43.º-A, do ETAF, ali se estipulando que o juiz presidente dos TAF tem competências de representação, de direcção, funcionais, administrativas e de gestão processual – cf. também o art.º 45.º, n.º 3, do ETAF, quando aplica aos tribunais tributários o regime previsto para a presidência nos tribunais administrativos. Relativamente às competências de direcção do tribunal, vide igualmente os art.º^s 56.º, n.ºs 1, 2 e 56.º-A, n.º 3, do CPTA.

No art.º 43.º-A, n.º 2, do ETAF, estão elencadas diversas competências de representação e de direcção do juiz presidente dos TAF, que o legislador separa das competências de gestão processual, que elenca no n.º 4 daquele artigo. Porém, apreciado o referido elenco de competências verifica-se existir alguma sobreposição de natureza, entre as competências de direcção face às competências de gestão processual, o que é lógico, porquanto a direcção e organização de um tribunal implicará necessariamente o concomitante exercício de uma actividade de gestão – processual – desse mesmo tribunal. Essa circunstância é notória nas competências referidas nas alíneas c), d) e g) do n.º 2 do art.º 43.º-A, do ETAF.

Assim, nessa mesma medida, no desenvolvimento que a seguir faremos das competências de gestão processual do juiz presidente dos TAF teremos também em atenção as supra-indicadas competências de direcção, não obstante a distinção introduzida pelo legislador. Ou seja, no que concerne às competências de representação e de direcção desprezamos apenas as relativas à representação e aquelas que se relacionem com aspectos de mera de gestão administrativa. As restantes serão consideradas como tarefas que se imbricam com a de gestão processual.

Nessa mesma lógica, ficam de fora do nosso estudo as competências funcionais e administrativas, referidas nos n.ºs 3 e 5 do art.º 43.º-A do ETAF, que se relacionam essencialmente com aspectos de gestão administrativa e já não processual.

Mais se assinale, que as competências “funcionais” e “administrativas” que vêm previstas no art.º 43.º-A, n.ºs 3 e 5, do ETAF, reconduzem-se em termos de conteúdo a meras competências de gestão administrativa do tribunal. Assim, aparentemente, a distinção legal entre estes dois tipos de competências radica na obrigação das competências funcionais serem exercidas necessariamente pelo presidente – pois serão funções próprias do cargo desempenhado – e as administrativas poderem ser delegadas no administrador do tribunal – cf. art.º 43.º-A, n.ºs 3, 5 e 7, do ETAF.

Quanto às competências de gestão processual do tribunal, ou de *court management*, o legislador elenca-as nos art.º^s 43.º-A, n.º 4, als. a) a c), al d), 1.ª parte, e) a h), do ETAF e 26.º, n.º 2, al. a), do CPTA.

Por seu turno, nos art.º^s 41.º, 43.ºA, n.º 4, al. d), do ETAF, 48.º, n.ºs 1, 6 e 7 e 93.º, n.º 1, 119.º, n.º 2, do CPTA, vêm referidas diversas competências próprias do presidente dos TAF e relativas à gestão de processos, ao *case management*.

Para além das competências próprias, o juiz presidente dos TAF tem também as competências que lhe forem delegadas pelo CSTAF, que é o órgão máximo de gestão e disciplina dos juízes da jurisdição administrativa e fiscal - cf. art.ºs 43.º-A, n.º 6 e 74.º, do ETAF.

III – O modelo de gestão adoptado e em que se insere a figura do juiz presidente

Como já referimos, o modelo de gestão que foi aperfeiçoado e redefinido na alteração introduzida ao ETAF e ao CPTA pelo Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 02/10, visou aproxima-lo daquele que foi adoptado para os tribunais judiciais, em 2013, pela LOSJ.¹¹

Sem embargo, manteve-se na rota que vinha definida desde a reforma de 2004, que já apontava para a necessidade de envolver e reforçar o papel dos juízes na gestão do tribunal, enquanto organização com características próprias e para a necessidade formar lideranças no âmbito da própria magistratura, a par da sua responsabilização face aos níveis de serviço prestados. O modelo então preconizado também já referia a necessidade de se estabelecer objectivos estratégicos e de qualidade, de garantir uma maior racionalização de meios, custos e tempos, assim como, de efectivar uma monitorização em tempo real e mais próxima dos serviços da justiça, assegurando uma informação real, atempada e mais transparente dos indicados serviços.¹²

Relativamente à figura do juiz presidente dos TAF, com o Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 02/10, ter-se-á, no entanto, refreado uma certa tendência que parecia resultar da reforma de 2004, que apontava aquele órgão como um juiz *primus*, como um juiz-gestor que por via da sua categoria superior e uma certa ligação ao CSTAF tinha competências administrativas e de gestão robustecidas, que se permitia actuar como um controlo informal daquele CSTAF, alguém que se considerava que detinha “uma maior legitimidade e aceitação na monitorização da actividade dos magistrados, bem como uma experiência acrescida no funcionamento dos tribunais”.¹³

Tal como é assumido pelo legislador da LOSJ, o modelo de gestão que se implementou nos tribunais – comuns e nos TAF, estes por via da aproximação que resultou do Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 02/10 e da aplicação subsidiária da LOSJ – tem como linhas orientadoras a descentralização, a repartição de competências, a autonomia das respectivas estruturas, a lógica de proximidade, de plasticidade ou de maleabilidade nas decisões de gestão, acompanhada da implementação de uma gestão integrada por via da criação da figura do juiz presidente, o melhoramento no uso dos meios e recursos afectos aos tribunais, basicamente, a procura de uma maior eficiência, eficácia e economia no uso de tais meios e o estabelecimento

¹¹ Para uma análise comparada dos modelos de organização e gestão da justiça, vide SANTOS, Boaventura de Sousa – Como gerir tribunais. Análise comparada de modelos de organização e gestão da justiça. CES. Dezembro de 2008 [Em linha], [Consult. 18/10/2020], disponível em <https://bit.ly/31rx3nf>. Para uma breve evolução do modelo de gestão implementado nos tribunais comuns, com várias críticas ao modelo actual, vide COSTEIRA, Maria José – O novo modelo de gestão dos tribunais. Um ano depois. Julgar. Coimbra. 27 (2015), pp. 57-60.

¹² Cf. Ministério da Justiça – Reforma do, *ob. cit.*, especialmente, pp. 65-109.

¹³ In Ministério da Justiça – Reforma do, *ob. cit.*, 104-105. Cf., também neste Estudo, pp. 81-82. Cf. igualmente as percepções recolhidas em SANTOS, Boaventura de Sousa (Coord). – Para um Novo, *ob. cit.*

de indicadores de gestão futura, por via da recolha e tratamento permanente da informação adequada.¹⁴

Adoptou-se, pois, um modelo repartido de gestão, que atribui ao CSTAF, aos respectivos serviços de inspecção e aos presidentes dos TAF, o governo das questões directamente relacionadas com o trabalho dos juízes, ao Conselho Superior do Ministério Público e ao magistrado coordenador o que se relacione com o trabalho desses magistrados, à Direcção-Geral da Administração da Justiça (DG AJ) e ao administrador judiciário a gestão dos funcionários, equipamentos e instalações e ao Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça (IGFEJ) o que se relacione com os equipamentos informáticos – cf. neste sentido o preceituado nos art.º^s 52.º-A, n.º 2, al. b), 56.º, n.ºs 1 e 2, 74.º, n.ºs. 1, 2, als. a), d), g), j), k), l), m), n), e o), 83.º, n.º 1, al. a), 85.º do ETAF, 3.º, 19.º, n.º 2, als. b), c), l), m), t) a v), 21.º e 88.º, do Estatuto do Ministério Público (EMP), 6.º a 8.º, 11.º, 20.º, 35.º, 56.º, 84.º, 87.º, 88.º, 90.º a 95.º, 101.º, 104.º, 106.º, 108.º a 110.º, 144.º, 155.º, 160.º, 162.º e 166.º da LOSJ.¹⁵

O modelo repartido de competências de gestão fica igualmente expresso pela criação de um conselho de gestão em cada área geográfica, tal como vem previsto no art.º 56.º, n.º 2, do ETAF, que é presidido pelo juiz presidente dos TAF e integra o magistrado coordenador do Ministério Público (MP) e o administrador judiciário. A este conselho aplica-se supletivamente o previsto no art.º 108.º da LOSJ. Fica igualmente expresso pela criação de um conselho consultivo, tal como determinado pelo art.º 56.º, n.º 2, do ETAF, ao qual se aplica supletivamente o previsto nos art.º^s 109.º e 110.º da LOSJ.

Esta arquitectura repartida da gestão dos tribunais visará, em primeira linha, a preservação do princípio da independência dos juízes, na sua dimensão externa e interna e respectivos pressupostos, assentes nas garantias da irresponsabilidade, da inamovibilidade e do juiz natural – cf. art.º^s 32.º, n.º 9, 111.º, n.º 1, 202.º, n.º 1, 203.º, 216.º, n.ºs 1, 2, 217.º, n.ºs 2, 3, da Constituição da República Portuguesa (CRP), 4.º, 5.º, 6.º, 6.º-B, do EMJ, 2.º, 3 do ETAF, 4.º e 5.º da LOSJ. No direito internacional, vide consagrando os mesmos princípios, os art.ºs 10.º da Declaração Universal dos Direitos Humanos,¹⁶ 14.º do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos¹⁷, 6.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem¹⁸ e 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.¹⁹

¹⁴ Cf. o documento do Ministério da Justiça – Linhas Estratégicas para a Reforma da Organização Judiciária. 15/06/2012 [Em linha], [Consult. 13/10/2020], disponível em <https://bit.ly/3m4qS0c>. Sobre os modelos de gestão e administração dos tribunais, referindo-se às experiências de gestão de tribunais em diferentes países, vide SANTOS, Boaventura de Sousa (Coord). – Para um Novo, *ob. cit.*, pp. 17-32 e 43-51. Vide também COELHO, Nuno – Gestão dos Tribunais, *ob. cit.*, pp. 57-59 e 124-125 e COELHO, Ana de Azevedo – Os objectivos da justiça. A justiça como objectivo. Julgar. 20 (2013), pp. 51-68.

¹⁵ Sobre as competências e a gestão do CSTAF, vide NETO, Dora Lucas; DUARTE, Maria Carolina – A gestão da justiça administrativa e fiscal: não há soluções, há caminhos. Julgar. 36 (2018), pp. 127-140.

¹⁶ Adoptada e proclamada em 10/12/1948, publicada no DR, I-A, n.º 57/78, de 09/03/1978.

¹⁷ Adoptado em 16/12/1966, aprovado em Portugal para ratificação pela Lei n.º 29/78, de 12/06 (com rectificação publicada no DR, I, n.º 153/78, de 06/07), publicado no DR, I, n.º 133, de 12/06/1978.

¹⁸ Assinada em Portugal em 22/09/1976 e aprovada para ratificação pela Lei n.º 65/78, de 13/10, publicada no DR, I, em 13/10/1978.

¹⁹ Que entrou em vigor em 01/12/2009, por força do Tratado de Lisboa. Publicada no JO da UE em 30/03/2010 e republicada no JO de 07/06/2016.

Pretender-se-á atribuir a liderança da gestão do trabalho dos juízes a órgãos oriundos da própria magistratura – ao CSTAF e ao juiz presidente – e não a gestores externos, provenientes da Administração Pública. Aos órgãos da Administração – à DGAJ, ao IGFEJ e aos respectivos dirigentes e funcionários – entrega-se a gestão dos recursos humanos e materiais que se disponibilizam à tarefa de julgar.

O indicado modelo de gestão apresenta-se, também, como um modelo descentralizado, pois repartem-se as competências de gestão entre os vários órgãos, ao invés de existir um único órgão hierarquicamente superior que as concentra. Ou seja, as competências de gestão estão repartidas pelos vários órgãos que intervém no sistema, que detém nessa matéria quer competências próprias, quer as que lhes forem delegadas.²⁰

O referido modelo ainda não atingiu nos TAF o desenvolvimento que já adquiriu nos tribunais comuns. Mas, como aventamos há alguns anos atrás noutra sede, o modelo de gestão dos TAF terá necessariamente de trilhar o caminho seguido na jurisdição comum e avançar “*para um novo sistema de governança entre os actuais responsáveis pela gestão do tribunal, com um reforço acrescido dos poderes dos órgãos judiciários*”²¹.

O modelo de gestão que se quis introduzir nos tribunais pauta-se, também, por visar uma gestão estratégica e orientada por objectivos.²² Com tal modo de gestão visar-se-á garantir a qualidade nos serviços de justiça. Pretender-se-á alcançar a resolução justa do litígio, de uma forma eficiente e célere. Pretender-se-á atingir uma justiça de qualidade, satisfatória para os envolvidos, em tempo oportuno, com a melhor relação custo-benefício. Correspondará tal gestão à vontade de se efectivar os direitos à tutela judicial efectiva e a uma decisão judicial em prazo razoável – cf. art.ºs. 20.º, n.º 4, 268.º, n.º 4, da CRP, 2.º do CPTA e 2.º do CPC.

É também comumente atribuída à indicada gestão um valor de transparência e de prestação de contas à comunidade, ou na terminologia anglo-saxónica, de *soft accountability*.

Na base da indicada gestão estarão métricas de desempenho, objectivado através de índices de produtividade. Daí a importância que se concede ao acompanhamento e monitorização da actividade jurisdicional em tempo real e à recolha permanente de informação relevante, designadamente alcançável por via da informatização da justiça.²³

De realçar, no entanto, que tais objectivos de gestão não se podem reconduzir a um mero padrão quantitativo de produtividade, pois esse é apenas um dos aspectos a ter em conta quando se mede a qualidade do serviço de um tribunal. Como já defendemos, “*a função de julgar, enquanto função de soberania, não pode, por natureza, ser objecto de «rankings» de*

²⁰ Cf. neste sentido SANTOS, Maria João Barata - Liderança no Modelo de Gestão para os Tribunais à luz do preconizado pelo Modelo CAF (Estrutura Comum de Avaliação), in Julgar, ASJP, Almedina, n.º 20, 2013, p. 74-75.

²¹ In DAVID, Sofia – A gestão, *ob. cit.*, p. 29.

²² Cf. neste sentido Ministério da Justiça – Reforma do, *ob. cit.*, pp.184-210; Ministério da Justiça - Linhas Estratégicas, *ob. cit.*, p. 10.

²³ Cf. quanto aos fins e meios desta gestão por objectivos, Ministério da Justiça – Reforma do, *ob. cit.*; Ministério da Justiça – Linhas Estratégicas, *ob. cit.*, p. 10.; Cf., também, SANTOS; Boaventura de Sousa (Coord). – Para um Novo, *ob. cit.*, pp. 33-38.

eficácia, pois não é exercida em condições de concorrência de mercado ou sequer em idênticas condições entre os vários intervenientes processuais e tribunais.” A monitorização que se faça do tempo de trabalho do juiz “deve ser devidamente integrada por aspectos qualitativos que levem em conta a natureza e a complexidade dos litígios, a acuidade com que os problemas suscitados nos processos são enfrentados, a agilidade do raciocínio e a clareza da exposição, os meios disponíveis e o grau de satisfação dos utentes da justiça”²⁴.

No art.º 90.º da LOSJ determina-se que o Conselho Superior de Magistratura (CSM) e o Procurador-Geral da República (PGR), em articulação com o Ministro da Justiça estabeleçam “*objetivos estratégicos para o desempenho dos tribunais judiciais de primeira instância para o triénio subsequente*”, tendo por base valores de referência processual (VRP) “*calculados em abstrato por magistrado (...) revistos com periodicidade trienal*” – cf. art.º 90.º, n.º 4, da LOSJ; cf. também art.º 91.º da LOSJ.

Trata-se de fixar objectivos estratégicos, níveis de qualidade do serviço de justiça, que não se confundem com uma leitura meramente quantitativa do trabalho efectuado pelo tribunal.

Na jurisdição administrativa e fiscal não existe norma paralela aos art.ºs 90.º e 91.º da LOSJ, que por via do determinado nos art.ºs 1.º, n.º 1, 74.º, n.º 2, al. q), do ETAF, 162.º e 171.º da LOSJ, não tem aqui aplicação supletiva, designadamente à actuação do CSTAF.

Por conseguinte, apesar da filosofia da LOSJ e das últimas alterações ao ETAF se enquadrarem numa ideia de gestão por objectivos, ou de desempenho, e a própria figura do juiz presidente dos TAF ter sido aperfeiçoada e recriada a partir dessa filosofia, a verdade é que não se exigiu ao CSTAF que estabelecesse os indicados objectivos estratégicos, à semelhança do que se fez relativamente ao CSM, por via dos art.ºs 90.º e 91.º da LOSJ.

O mesmo ocorre relativamente à definição dos VRP, que apesar de vir pressuposta como uma competência do CSTAF – inerente à apelidada contingência processual, assumida pelo art.º 74.º, n.º 2, al. m), do ETAF, que estabelece a obrigação de fixação anual de um número máximo de processos a distribuir a cada magistrado e o prazo máximo admissível para os respectivos actos processuais cujo prazo não esteja estabelecido na lei – trata-se de uma competência que ainda não foi exercida por esse Conselho – cf. no mesmo sentido, o art.º 162.º, n.º 1, al. l), da LOSJ.

Logo, quando no âmbito das competências do presidente dos TAF se invoca a necessidade de actuação em função de objectivos mensuráveis e previamente fixados, nomeadamente alicerçados em VRP, ou em “*indicadores do volume processual adequado*”, essas mesmas referências legais são um tanto vazias, ou mostram-se incompletas, por não virem acompanhadas em termos de obrigação legal, de uma competência do CSTAF, semelhante à

²⁴ In DAVID, Sofia – Competência, diligência e mérito na acção judicial. Julgar. Coimbra. Coimbra Editora (2009), pp. 59 e 63. Referindo a necessidade de dissecar e redefinir os conceitos legais, por “geneticamente ambíguos”, vide GASPAR, Henriques – A reorganização judicial de 2014 (o tempo, o modo e as culturas: cruzamento de desafios). Julgar. Coimbra. 27 (2015), pp. 24 e 35. Sobre a gestão por objectivos na justiça, vide COELHO, Ana de Azevedo – Os objectivos, *ob. cit.*

que é imposta ao CSM nos art.^{os} 90.º e 91.º da LOSJ - cf. art.º 43.º-A, n.º 2, als. b), c) 4.º, al. a), do ETAF.

A necessidade de se estabelecer uma referência processual a partir da qual possam fixar-se objectivos e possam medir-se os correspondentes resultados, associada a uma contingentaçāo processual, cumpre três diferentes objectivos:

- i) de gestão e monitorização do serviço público de justiça;
- ii) de garantia de uma tutela jurisdicional efectiva e em tempo adequado;
- iii) de responsabilização e de garantia profissional dos juízes.²⁵

As fórmulas, métodos ou pressupostos que estão na base da fixação dos referidos VRP estão envoltas em controvérsia, assim como, o alcance que se pretenda dar a tais indicadores, designadamente quando dali se retirem consequências em termos de responsabilidade disciplinar ou civil do juiz, ou ao nível da sua avaliação.²⁶

Seja como for, independentemente das controvérsias que envolvem os VRP, a sua fixação será certamente uma mais valia em termos de gestão processual, pois permite uma mensuração muito mais fina e fiável que aquela que resulta de uma medição *em bruto* do número de processos entrados, pendentes e findos, das respectivas espécies e números de juízes e funcionários que laboram em cada tribunal.²⁷

De salientar, que nos termos do art.º 7.º-C do EMJ os juízes têm, também, um dever de diligência, devendo pautar a sua actividade por princípios de qualidade e eficiência, assim concorrendo para o objectivo de se alcançar uma decisão em prazo razoável. Aliás, este art.º 7.º-C do EMJ corresponde ao reconhecimento legal do que já tinha sido assumido desde 2008 pelos juízes presentes no 8.º Congresso da Associação Sindical dos Juízes Portugueses (ASJP), aquando da elaboração do Compromisso Ético dos Juízes Portugueses, que nos termos do seu ponto 5. consideraram a “*diligência*” como um dever ético de todos os juízes.²⁸

²⁵ Cf. neste sentido, ASJP – Estudo de Contingentaçāo Processual – 03/2007 [Em linha], [Consult. 17/10/2020]. Disponível em www.asjp.pt, especialmente pp. 1-5.

²⁶ Sobre tais controvérsias vide ASJP – Estudo de Contingentaçāo, *ob. cit*; SANTOS, Boaventura de Sousa (Coord) – Os actos e os tempos dos juízes: contributos para a construção de indicadores da distribuição processual nos juízos cíveis. CES, 2005; BRANDĀO, Paulo Neto Silveira – in O Juiz Presidente e a Gestão Processual, CEJ, 11/2014, [Em linha], [Consult. 14/10/2020], disponível em <https://bit.ly/3kvx9BX>, pp. 36-42; CORDEIRO, Artur; MAGALHĀES, Gonçalo Oliveira – Breve Apontamento acerca dos Valores de Referência Processual nos Tribunais Judiciais de 1.ª instância: a sua utilidade e critérios a observar na sua fixação, in Julgar, ASJP, Almedina, n.º 27, 2015. Relativamente à fixação de VRP para a magistratura do MP, vide DIAS, Isabel Maria Fernandes – A Gestão da Comarca e os Departamentos de Investigação e Ação Penal Comarcões, in Direção de Comarcas – Magistrado do Ministério Público Coordenador, CEJ, 1.ª ed., 07/ 2019 [Em linha], [Consult. 18/10/2020], disponível em <https://bit.ly/35iF66P>, especialmente pp. 369-376.

²⁷ Cf. com tais medições *em bruto*, o Relatório Anual do CSTAF, relativo a 2018 [Em linha], [Consult. 17/10/2020]. Disponível em www.cstaf.pt. No indicado site não está publicado o Relatório do ano de 2019. Cf. indicando a necessidade de se desenvolverem estudos visando a indicada contingentaçāo processual, MEALHA, Esperança; MAÇĀS, Fernanda (Coord.) – Mudar a Jurisdição Administrativa e Fiscal. Coimbra: Almedina, 2013, pp.16-18.

²⁸ Cf. Compromisso Ético dos Juízes Portugueses – Princípios para a Qualidade e Responsabilidade [Em linha], [Consult. 17/10/2020], disponível em www.asjp.pt. No ponto. 5 do Compromisso Ético dos Juízes

Na nossa perspectiva, o objectivo de atingir um serviço público de justiça eficiente tem uma dupla face, pois funciona quer como um objectivo para as estruturas de gestão da justiça, quer como uma garantia de desempenho para os juízes, a quem “*devem ser proporcionadas as condições de formação, de organização e de gestão que lhes permitam desempenhar a sua função com a (...) qualidade e eficiência compatíveis com o adequado funcionamento da administração da justiça*” – cf. art.º 6.º-B, do EMJ.

Com especial relevo no estabelecimento de critérios e metas para a gestão dos tribunais, salientamos as directrizes apontadas em 2018 pelo Comité de Ministros do Conselho da Europa e da Comissão Europeia para a Eficiência da Justiça. Este organismo preconiza como como directrizes de ordem geral para a gestão dos tribunais, as seguintes:

- (i) a transparência e a previsibilidade;
- (ii) uma duração do processo apropriada;
- (iii) a planificação ou a possibilidade de se estimarem as várias etapas do processo em termos temporais e procedimentais, de se aceder a tal informação e de se aceder, de imediato, às correspondentes estatísticas;
- (iv) a flexibilidade na gestão dos tempos e dos actos do processo;
- (v) a colaboração responsável de todas as partes envolvidas. Como directrizes para o legislador e decisor político, aquele Comité e Comissão indicam o facultar:
- (vi) dos recursos;
- (vii) da organização;
- (viii) e de uma legislação processual adequada a atingir um tempo processual óptimo, sem alongamentos complicados ou inúteis. Para as autoridades encarregues da administração da justiça, apontam-se como directrizes:
- (ix) a partilha de tarefas;
- (x) o controlo, nomeadamente estatístico, dos processos;
- (xi) a intervenção para corrigir anomalias;
- (xii) a utilização de novas tecnologias. Para os gestores dos tribunais apontam-se:
- (xiii) a necessidade de recolher informação;
- (ix) de a analisar continuamente;
- (x) de se fixarem objectivos;
- (xi) de se actuar rapidamente em situação de crise. Aos juízes indica-se:
- (xi) que façam uma gestão activa dos casos;
- (xii) que acordem a calendarização do processo com os advogados e as partes;
- (xii) que cooperem e controlem outros actores processuais – testemunhas, peritos, vg;
- (xiii) que reprimam abusos processuais;

Portugueses determinam-se os seguintes princípios em sede de dever de diligência: “1. Os juízes empenham-se, ao longo da vida profissional, em adquirir os conhecimentos, competências e qualidades pessoais necessárias para exercer a sua função com mérito. 2. No exercício da sua função, os juízes consagram a sua actividade ao bom funcionamento do tribunal e ao tratamento célere dos processos, para que os casos submetidos à sua apreciação sejam decididos com o máximo de qualidade e prontidão. 3. Os juízes têm consciência de que o bom funcionamento do tribunal depende também da adopção de critérios de gestão organizativa e processual, com vista à simplificação dos procedimentos formais, à planificação, monitorização e avaliação do serviço e à utilização das novas tecnologias de informação e de informatização qual assumiram tal dever”.

(xx) que motivem o julgamento e decisão de forma concisa e padronizada.²⁹

Em suma, atendendo às intenções assumidas pelo Ministério da Justiça e ao que resulta da configuração do modelo de gestão dos tribunais adoptado na LOSJ e no ETAF (que irão ao encontro do preconizado no supra indicado documento da EU), poder-se-á concluir que através deste novo modelo pretendeu-se instituir nos tribunais, ao que nos importa nos TAF, uma gestão descentralizada, centrada na figura do juiz presidente, que se elege como um elo privilegiado de ligação à gestão a cargo do CSTAF e que se pauta pela proximidade, pela adaptação das soluções de gestão aos tribunais que se gerem, assim como, pela exigência de participação prévia de todos os envolvidos.

A proeminência da figura do juiz presidente dos TAF na gestão do tribunal e a sua eleição como elo privilegiado na transmissão de informação e no trabalho conjunto de gestão com o CSTAF, fica claramente evidenciada por via das funções que lhe são cometidas no art.º 43.º-A, do ETAF. Por seu turno, a ideia de uma gestão de proximidade, que permite alguma plasticidade na actuação, ressalta dos art.ºs 43.º-A, n.º 4, als. c), d) e g), do ETAF, nomeadamente quando se prevê a possibilidade da adopção de soluções de gestão muito pontuais e adaptadas ao caso concreto. Dos art.ºs 43.º, n.º 3, 43.º-A, n.º 2, al. c), do ETAF, 7.º-A e 45.º-C, do EMJ, fica também bem vincada a ideia de uma gestão entre iguais e de uma liderança que se quer necessariamente participada e partilhada.

O juiz presidente apresenta-se como um órgão oriundo da própria magistratura, como um juiz, alguém que está (pré)investido de poderes jurisdicionais, que actua como um igual e não numa posição superior. Entre o juiz presidente e os restantes magistrados não existe uma hierarquia, designadamente funcional, ou qualquer tipo de subordinação (sem embargo da eventual existência de diferentes títulos e categorias e correspondentes precedências – cf. art.º 16.º do EMJ). Os diversos juízes têm o dever de cooperação com o juiz presidente dos TAF, não de obediência a ordens ou instruções, ainda que em causa estejam matérias de mera gestão e administração do tribunal. Isso mesmo decorre do preceituado nos art.ºs 4.º, n.º 1 e 7.º-A, do EMJ.

Utilizando as palavras de Ana Azeredo Coelho, diríamos que o juiz presidente apresenta-se relativamente aos restantes juízes que exercem funções nos TAF por aquele presididos, sobretudo, como um “*facilitador organizacional*”³⁰ e não como uma nova estrutura hierárquica do judiciário.

²⁹ Vide CEPEJ – Comissão Europeia para a Eficácia da Justiça, designadamente do seu relatório “Lignes Directrices Revisees du Centre Saturn Pour La Gestion Du Temps Judiciaire” (3 Ème Révision), elaborado na reunião de 3 e 4/12/ 2018 [Em linha], [Consult. 18/10/2020], disponível em <https://bit.ly/3ojS8dh>.

³⁰ In COELHO, Ana de Azeredo – O Juiz, *ob. cit.*, pp. 53. Cf., no mesmo sentido, José Igreja de – O Juiz, *ob. cit.*, p. 77, que refere a relação entre o juiz presidente da comarca e os outros juízes como de “cooperação integrada”. Descrevendo o papel do juiz presidente e as experiências nos vários TAF, vide SANTOS; Boaventura de Sousa (Coord). – Para um Novo, *ob. cit.*, pp. 70-85.

IV – As competências de gestão do tribunal

Como já referimos, as competências de *court management* visam a introdução de estratégias de gestão na organização dos tribunais – ou da administração da justiça – que potenciem a eficácia e a produtividade, reduzindo, racionalizando e optimizando o uso de meios e recursos – humanos, materiais e tecnológicos.

Com a introdução de tais estratégias pretende-se melhorar os tempos de resposta na prestação dos serviços de justiça ou garantir que a resposta é dada em tempo útil, ou razoável, que ocorre uma decisão judicial em tempo razoável e oportuno.

Nos TAF com mais de uma dezena de magistrados, no exercício geral das suas competências de gestão do tribunal, o juiz presidente goza da colaboração e coadjuvação de um administrador judiciário, que actua sob a sua orientação genérica, mesmo que no exercício de competências que lhe sejam próprias – cf. art.^ºs 56.º, n.º 1, do ETAF, 104.º e 106.º da LOTJ.³¹

De notar, que as competências de direcção e de gestão das secretarias do tribunal, que estão a cargo do administrador judiciário, ainda que sejam competências próprias deste órgão concorrem com as do juiz presidente do tribunal e estão funcionalmente dependentes da orientação deste último (apesar dos dois órgãos não estabelecerem entre si uma verdadeira hierarquia) – cf. art.^ºs 56.º, n.º 1, do ETAF, 104.º, n.º 2, 106.º, n.^ºs 1 e 2, da LOTJ.

Ao juiz presidente dos TAF compete, relativamente aos tribunais que preside, encarados como uma organização ou serviço (de administração da justiça):³²

- em geral, planear a actividade do tribunal em termos de gestão processual e propor às entidades competentes, *máxime* ao CSTAF, as medidas necessárias ao bom desempenho dos serviços ou à sua melhoria – cf. art.º 43.º-A, n.º 2, als. a) a d), n.º 4, al. b), d) do ETAF; cf. no mesmo sentido o art.º 94.º, n.º 2, als. a), da LOSJ;
- acompanhar e avaliar a respectiva actividade, nomeadamente a qualidade do serviço (de justiça) prestado aos cidadãos – cf. art.º 43.º-A, n.º 4, al. b), do ETAF; em sentido similar, vide o art.º 94.º, n.º 4, al. b), da LOSJ;
- adoptar e propor às entidades competentes medidas, nomeadamente de desburocratização, de simplificação de procedimentos, a utilização das tecnologias das informação e de transparência – cf. cf. art.º 43.º-A, n.º 2, al. d), do ETAF; cf. nos mesmos termos o art.º 94.º, n.º 2, al. d), da LOSJ;
- propor ao CSTAF a criação de juízos administrativos e tributários de competência especializada e a criação de vagas mistas nos mesmos, respeitado o princípio da especialização dos magistrados, ponderadas as necessidades dos serviços e o volume processual existente – cf. art.^ºs 43.º-A, n.º 4, al. e) e 74.º, n.º 2, al. k), do ETAF; em sentido similar, vide o art.º 94.º, n.º 4, al. e), da LOTJ;

³¹ Criticando a falta de clareza do legislador relativamente às competências e à relação interorgânica entre o juiz presidente e o administrador, vide MENDES, Luís Azevedo - Uma linha, *ob. cit.*, p. 118.

³² Com um extenso apanhado das competências do juiz presidente dos TAF, vide CARVALHO, Paulo – Organização e funcionamento dos tribunais administrativos e fiscais, em especial os poderes e a atuação dos juízes presidentes. Julgar. Coimbra. 36 (2018), pp. 147-158.

- propor ao CSTAF a definição das espécies de processos para efeitos de distribuição – cf. art.^º 26.^º, n.^º 2, al. a) e 74.^º, n.^º 2, al. o), do ETAF;
- informar e ser ouvido pelo CSTAF acerca da gestão, do estado dos serviços do tribunal e da qualidade da resposta, aqui se incluindo a obrigação de elaboração e apresentação ao CSTAF do relatório semestral referido no art.^º 43.^º-A, n.^º 2, al. g), do ETAF e de comunicação do mesmo à PGR e à DGAI – cf. art.^º 43.^º-A, n.^ºs 2, als. e) e f), 4, al. c) e 74.^º, n.^º 1, do ETAF; em sentido similar, vide o art.^º 94.^º, n.^º 2, al. e) a g), da LOSJ.

Ao juiz presidente dos TAF compete relativamente ao trabalho das secretarias, que incluem a secção central e a secção de processos, composta por unidades orgânicas (UO):

- implementar métodos de trabalho e objectivos mensuráveis, para cada UO, sem prejuízo das competências e atribuições nessa matéria por parte do CSTAF, designadamente na fixação dos indicadores do volume processual adequado – cf. art.^º 43.^º-A, n.^º 4, al. a), 74.^º, n.^º 1 e 2, al. j), do ETAF; em sentido similar, vide o art.^º 94.^º, n.^º 2, al. b) e 4, al. a), da LOSJ;
- proceder à reafetação de funcionários, dentro dos limites legalmente definidos – cf. art.^º 43.^º-A, n.^º 4, al. g), do ETAF;
- promover a aplicação de medidas de simplificação e agilização processuais – cf. art.^º 43.^º-A, n.^º 4, al. g), do ETAF;
- proceder à criação e extinção de UO – cf. art.^º 43.^º-A, n.^º 2, als. a), n.^º 4, al. b), do ETAF.

As medidas relativas ao trabalho das secretarias e UO visam, basicamente, a racionalização dos meios, a eficiência e a eficácia, por via da padronização e automaticidade de actividades. Aqui se incluirão medidas gerais relativas à forma como devem ser geridos os actos processuais a cargo da secretaria e das UO, às prioridades na tramitação dos processos, ou no atendimento e interligação com o público. Boas práticas na notificação de testemunhas e de outros intervenientes processuais, ou no contacto e articulação com entidades públicas e privadas que concorram para o funcionamento do aparelho de justiça, estarão também aqui incluídas. Escalonamento de horários de trabalho poderão, igualmente, ser equacionados pelo juiz presidente.

No que se refere à concreta tramitação dos processos pelas UO e à forma como esta é assegurada, apenas cumpre aos respectivos juízes titulares, extravasando as competências do juiz presidente – cf. art.^º 7.^º-A, 23.^º do CPTA, 6.^º, 150.^º, n.^º 1, 157.^º, n.^ºs. 1, 2, 5, do CPC, 5.^º, n.^º 9, do Decreto-Lei n.^º 325/2003, de 29/12 e 18.^º, n.^º 2, da LOTJ.

Entre as medidas de racionalização e de prevenção de eventuais erros, estará também a introdução de modos de trabalho que garantam a segregação de funções entre os diferentes funcionários da UO.

A indicação da possibilidade do juiz presidente dos TAF criar e extinguir unidades orgânicas é preconizada por Paulo Carvalho. Concordamos com a indicada posição. O Decreto-Lei n.^º 325/2003, de 29/12, não estabelece o número de unidades orgânicas existentes em cada TAF,

nem exige que a sua criação fique dependente de qualquer específica formalidade. Consideramos, assim, que tal criação e extinção cabe no poder de direcção do presidente, considerando as correspondentes necessidades de gestão (cf. art.^º 5.º do Decreto-Lei n.^º 325/2003, de 29/12).³³

No que concerne especificamente ao trabalho dos juízes, ao juiz presidente dos TAF compete:

- acompanhar o movimento processual, designadamente assegurando uma equitativa distribuição de processos pelos juízes – cf. art.^º 43.º-A, n.^º 4, al. c), 1.ª parte, do ETAF; em sentido similar vide o art.^º 94.º, n.^º 4, al. c), da LOTJ;
- identificar os processos pendentes por tempo considerado excessivo ou que não são resolvidos em prazo considerado razoável e informar o CSTAF, propondo as medidas que se justifiquem, designadamente o suprimento de necessidades de resposta adicional através do recurso à bolsa de juízes – cf. art.^º 43.º-A, n.^º 4, al. c), 2.ª parte, 74.º, n.^º 2, al. n), do ETAF, 29.º, n.^º 8 e 74.º, n.^º 2, al. o), do CPTA;
- propor ao CSTAF medidas para fazer face a situações de trabalho adicional ou por resolver, designadamente por recurso a uma bolsa de juízes, a um quadro complementar de juízes e propor a reafetação dos juízes, tendo em vista uma distribuição racional e eficiente do serviço – cf. art.^º 43.º-A, n.^º 4, als. c), 2.ª parte, f) e h), 74.º, n.^º 2, al. n), do ETAF; em sentido similar vide o art.^º 94.º, n.^º 4, als. f), g) e h), da LOTJ;
- promover a aplicação de medidas de simplificação e agilização processuais – cf. art.^º 43.º-A, n.^º 4, al. g), 1.ª parte, do ETAF; em sentido similar vide o art.^º 94.º, n.^º 4, al. d), da LOTJ.

No referente à distribuição de processos, a fixação dos respectivos critérios, em respeito pelo juiz natural, a suspensão ou a redução da distribuição, é uma competência do CSTAF, pelo que ao juiz presidente cumprirá, antes de mais, zelar pela efectiva aplicabilidade dos critérios pré-definidos pelo CSTAF – cf. 74.º, n.^º 2, als. g) e o), do CPTA.

De referir, que a garantia do juiz natural por via da distribuição e respectivos critérios, decorre expressa do art.^º 4.º, n.^º 2, do EMJ quando aí se refere a obrigação de uma atribuição *aleatória* de processos a cada magistrado.

Assim, a competência indicada no art.^º 43.º-A, n.^º 4, al. c), 1.ª parte, reduz-se à verificação da existência de uma distribuição equitativa entre os vários juízes, esta entendida como uma distribuição igual e não necessariamente igualitária. Ou seja, a competência do juiz presidente visa uma igualdade equilibrada, justa, imparcial, que salvaguarde os interesses da celeridade e eficácia da justiça, a par com as especificidades de cada situação e tribunal.

Mencione-se, nesta sede, a competência (funcional) do juiz presidente de designar o juiz que preside à distribuição, por via da aplicação supletiva do art.^º 89.º, n.^º 1, da LOTJ.

³³ Cf. CARVALHO, Paulo – Organização, *ob. cit.*, pp. 150-151.

São também os interesses da celeridade e eficácia da justiça que determinam a obrigação de identificação dos processos pendentes por tempo já não razoável. Para o efeito do exercício desta competência, estipula-se no art.º 29.º, n.º 8, do CPTA, a obrigação da secretaria remeter, mensalmente, a informação discriminada dos casos em que se mostrem decorridos 3 meses sobre o termo do prazo fixado para a prática do acto próprio do juiz, ainda que o acto tenha sido praticado, incumbindo ao presidente do tribunal, no prazo de 10 dias contado da data da recepção, remeter o expediente ao CSTAF. No art.º 29.º, n.º 7, do CPTA, estipula-se também que decorrido o prazo de 3 meses sobre o termo do prazo fixado para a prática de acto próprio do juiz sem que o mesmo tenha sido praticado, deve o juiz consignar a concreta razão da inobservância do prazo (regras semelhantes às consignadas no art.º 156.º, n.os 4 e 5, do CPC).

Na nossa óptica, os indicados preceitos só fazem sentido como medida preventiva e repressiva de atrasos nos serviços da administração da justiça – no caso, do trabalho do juiz – que possam ser configurados como ilícitos e culposos. Isso mesmo decorre do princípio da irresponsabilidade do juiz, previsto nos art.ºs 3.º, n.º 2, do ETAF e 4.º, n.º 3, 5.º, n.º 2, do EMJ, quando aí se consigna que só nos casos especialmente previstos na lei os magistrados judiciais podem ser sujeitos, em razão do exercício das suas funções, a responsabilidade civil, criminal ou disciplinar (cf. também art.º 4.º, n.º 2, da LOSJ). Ora, considerando a actual carga processual nos TAF, no grosso das situações, a ilicitude e a culpa ficará *ab inicio* afastada, por não ser exigível aos correspondentes juízes o cumprimento dos prazos processuais.

A este propósito, atente-se no Relatório Anual relativo a 2018, apresentado pelo CSTAF nos termos do art.º 156.º da LOSJ à Assembleia da República, quando ali se refere que no ano de 2018 a taxa de congestão processual³⁴ dos TAF se situou “*acima dos 200%. No contencioso tributário cifrou-se em 284,41% e no contencioso administrativo cifrou-se em 229,84%*.” Atente-se, ainda, nas explicações adiantadas naquele Relatório, designadamente as seguintes: “*A inexistência de um recrutamento regular de juízes para os tribunais administrativos e fiscais, com a consequente diminuição do número de juízes em efetividade de funções, desacompanhada de outros meios que potenciassem um aumento da capacidade de resolução dos processos, tais como, assessoria ou outros mecanismos de agilização processual, foram algumas das causas que originaram as atuais pendências, muito elevadas, que a jurisdição enfrenta...*”³⁵.

³⁴ Como se indica no supra-referido relatório, “*A taxa de congestão processual estabelece a razão entre o número de processos pendentes no início do período em análise e o número de processos findos nesse período. Este indicador mede a eficiência do sistema em dar resposta à pendência existente, sem considerar qualquer entrada de processos no ano em análise. Um sistema é tanto mais eficiente na gestão dos processos pendentes quanto mais baixo for o valor do indicador de congestão. Um valor igual a 100% significa que foi possível findar um número de processos igual àquele que estava pendente no início do período em análise. Um valor inferior a 100%, significa que foi possível findar um número de processos superior àquele que estava pendente no início do período em análise. Um valor superior a 100%, indica o contrário.*” – in Relatório Anual do CSTAF, *ob. cit.*, p. 52.

³⁵ In Relatório Anual, *ob. cit.*, pp. 52-53. Cf. também CARVALHO, Carlos – Debate sobre a reforma da organização e funcionamento da jurisdição administrativa e fiscal: a especialização e a assessoria, in Atas da Conferência sobre Iniciativas Legislativas de Reforma do Processo Administrativo e Tributário. Eduardo Paz Ferreira, Vasco Pereira da Silva, Ana Paula Dourado, João Miranda, Nuno Cunha Rodrigues e Ana Gouveia Martins (Coord.) ICJP/CIDP, 03/2019 [Em linha], [Consult. 18/10/2020]. Disponível em <https://bit.ly/3dl3XoA>, especialmente pp. 21-23.

Nas recomendações do Estudo do CES de 2018, coordenado por Boaventura de Sousa Santos, é também recomendado o fim do envio dos indicados relatórios por se tratar uma tarefa meramente burocrática, sem quaisquer efeitos em termos de gestão processual.³⁶

Enquadrado no dever genérico do juiz presidente dos TAF de acompanhar, avaliar e planear a actividade do tribunal em termos de gestão processual, encontra-se a competência do referido presidente para propor ao CSTAF medidas para fazer face a situações de trabalho adicional ou por resolver, designadamente por recurso a uma bolsa ou a um quadro complementar de juízes – cf. também o art.º^s 63.º, 74.º, n.º 2, al. n), do ETAF e 88.º da LOSJ. De notar, contudo, que ainda não existe uma bolsa de juízes nos TAF para acautelar situações de trabalho adicional ou por resolver.

No art.º 87.º, n.ºs 1 e 2 da LOSJ, aplicado supletivamente, prevê-se a possibilidade do CSTAF, sob proposta do juiz presidente dos TAF, determinar que um juiz exerce funções em mais de um tribunal, “*respeitado o princípio da especialização dos magistrados, ponderadas as necessidades do serviço e o volume processual existente*”.

No que se refere à proposta de reafetação dos juízes, o legislador indica expressamente no art.º 43.º-A, n.º 4, al. g), do ETAF, a necessidade dessa reafectação ficar dependente de uma exigência de “*distribuição racional e eficiente do serviço*” – cf. também o art.º 45.º-A, do EMJ. À reafectação de juízes é também aplicável, supletivamente, *ex vi* art.º 43.º-A, n.º 6, do ETAF, o determinado no art.º 94.º, n.ºs. 5 e 6, da LOTJ, que impõe que tais medidas “*sejam precedidas da concordância do juiz a reafetar ou do juiz a quem sejam afetados os processos*” e que tal afectação “*tenha como finalidade responder a necessidades de serviço, pontuais e transitórias, e devem ser fundadas em critérios gerais, definidos pelo Conselho Superior da Magistratura [leia-se CSTAF], respeitando sempre princípios de proporcionalidade, equilíbrio de serviço e aleatoriedade na distribuição, não podendo implicar prejuízo pessoal sério para a vida pessoal ou familiar do juiz*”. Da mesma forma, é aplicável supletivamente o n.º 8 daquele art.º 94.º, da LOTJ, quando determina a obrigação, leia-se, do CSTAF, de fixar antecipadamente os critérios a considerar quanto à densificação dos conceitos previstos no art.º 94.º, n.º 4, al. f), da LOTJ, e de publicitá-los, previamente à sua execução, nas páginas electrónicas do CSTAF e dos TAF, se existirem.

A reafectação de juízes exige-se rodeada de especiais cautelas, por forma a salvaguardar o princípio do juiz natural.

Assinale-se, que nos termos do art.º 74.º, n.º 2, al. n), do ETAF, a competência para gerir a bolsa dos juízes (que vier a existir) compete, em exclusivo, ao CSTAF.

³⁶ Vide SANTOS, Boaventura de Sousa (Coord). – Para um Novo, *ob. cit.*, p. 358. Mário Aroso de Almeida e Carlos Cadilha referem, igualmente, que as obrigações do art.º 29.º, n.ºs 7 e 8, desassociados da implementação de uma contingentaçāo processual e do ajustamento dos quadros dos magistrados às necessidades do funcionamento dos tribunais são “*de escasso relevo prático*” – in ALMEIDA, Mário Aroso de; CADILHA, Carlos Alberto Fernandes – Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos. 4.^a ed. Coimbra: Almedina, 2017, pp. 213-214.

Como garantia dos princípios da irresponsabilidade do juiz e da inamovibilidade apenas o CSTAF pode nomear, colocar ou transferir os juízes da jurisdição administrativa e fiscal – cf. art.ºs. 4.º, n.º 3, 6.º do EMJ e 74.º, n.º 2, al. a), do ETAF, 6.º, n.º 2, da LOSJ.

O juiz presidente dos TAF tem também competências para promover a aplicação de medidas de simplificação e agilização processuais. Mas esta competência não pode colidir com a competência de gestão e de decisão dos processos que estão atribuídos a cada juiz.

Assim, a indicada competência do juiz presidente dos TAF só pode ter por base a emanação de medidas de simplificação e agilização processuais em termos de procedimentos administrativos (gerais), não de regras estritamente processuais. Pode o juiz presidente promover a aplicação de procedimentos administrativos relacionados com a organização de trabalho entre os juízes e as UO, os agendamentos de julgamentos e a marcação das correspondentes de salas de audiência, ou com a agilização de procedimentos relacionados com entidades que fazem perícias, por exemplo.

Neste ponto, recordamos o estipulado no art.º 7.º-A, n.º 2, do EMJ, quando aí se refere que “*são atribuições de gestão e organização todas as que não contendam com a concreta tramitação e decisão processual*”. Ou seja, as competências do juiz presidente em sede de simplificação e agilização processual não podem contender com a concreta tramitação e decisão processual a cargo do respectivo juiz titular do processo.

Isso mesmo decorre do princípio da independência do juiz e do consignado no art.º 4.º, n.º 2, do EMJ, nos termos do qual “*a independência dos magistrados judiciais manifesta-se na função de julgar, na direcção da marcha do processo e na gestão dos processos que lhe forem aleatoriamente atribuídos*” (cf. também art.ºs 2.º e 3.º do ETAF).

Na mesma linha, prescreve-se no art.º 7.º-A, n.º 1, do EMJ, que os juízes devem *cooperar* com os presidentes dos tribunais no exercício das atribuições legais de gestão e organização e vice-versa.

Como resulta dos art.ºs 43.º-A, n.º 2, al. c), do ETAF, as competências do presidente dos TAF em matéria de gestão processual querem-se exercidas após a participação prévia dos juízes e funcionários que estejam directamente envolvidos nas correspondentes actividades. Esta participação é levada a cabo através de reuniões de planeamento e de avaliação de resultados, conforme preceituado no art.º 43.º-A, n.º 2, al. c), do ETAF (cf. no mesmo sentido o art.º 94.º, n.º 2, al. c), da LOSJ).

Mais se indique, que o exercício de competências de gestão do tribunal pelo juiz presidente subordina-se ao preceituado na Parte I, Capítulo II e Partes III e IV do Código de Procedimento Administrativo (CPA), designadamente às regras relativas aos princípios gerais, ao procedimento e à actividade administrativa, por via do preceituado no art.º 2.º, n.º 1, do CPA.³⁷

³⁷ Cf. neste sentido AMORIM, João Pacheco de – Âmbito de Aplicação do Novo Código do Procedimento Administrativo, in O Novo Código do Procedimento Administrativo, CEJ, 2015, [Em linha], [Consult. 17/10/2020]. Disponível em <https://bit.ly/31teC1t>, pp. 56-57.

Ainda que nos tribunais se desenvolvam funções jurisdicionais, as tarefas do juiz presidente relativas à gestão processual do tribunal são tarefas materialmente administrativas ou que se integram numa função de administração da justiça. Aquelas tarefas ou competências são adoptadas no exercício de poderes públicos e reguladas de modo específico pelas normas do ETAF e da LOSJ, que nesta parte contém disposições de direito administrativo. Logo, é aplicável à actividade de gestão processual do juiz presidente o CPA, na Parte I, Capítulo II e Partes III e IV do CPA, ainda que com as devidas adaptações, atendendo às especificidades orgânicas e formais que derivam da direcção e organização dos tribunais e atendendo, ainda, às normas do ETAF ou da LOSJ.

De referir, também, a ressalva constante do n.º 5 do art.º 2.º do CPA, relativa à aplicabilidade subsidiária aos procedimentos administrativos especiais das disposições do Código que visem as garantias aos particulares.

Entre os vários princípios referidos no CPA que são aqui aplicáveis, salientamos, os da boa administração, da igualdade, da proporcionalidade, da justiça e razoabilidade, da imparcialidade e da participação (cf. art.º^s 5.º a 9.º e 12.º do CPA). No âmbito do procedimento releva especialmente o direito de audição prévia dos interessados (art.º^s 121.º a 124.º do CPA) e o dever de fundamentação (cf. art.º^s 152.º a 154.º do CPA).

No campo do dever de fundamentação damos uma nota especial ao determinado no art.º 152.º, n.º 1, al. d), do CPA, que exige uma especial fundamentação aos actos que decidam de modo diferente na prática habitualmente seguida na resolução de casos semelhantes, ou na interpretação e aplicação dos mesmos princípios e preceitos legais.

Por último, faça-se menção que nos termos do art.º 43.º-A, n.º 8, do ETAF, dos actos administrativos emitidos pelo juiz presidente dos TAF ao abrigo dos n.ºs 3 e 4 do citado artigo (relativos às competências funcionais e de gestão processual), cabe recurso hierárquico necessário, no prazo de 30 dias, para o CSTAF – cf. também o art.º 74.º, n.º 2, al. c), do ETAF.

A previsão deste recurso hierárquico pressupõe que a relação entre o juiz presidente dos TAF e o CSTAF, no que se refere às competências de gestão processual, seja de hierarquia vertical e de autoridade.³⁸

Sem embargo, no caso em análise, não há uma relação interorgânica entre o juiz presidente dos TAF e o CSTAF, isto é, estes dois órgãos não integram a mesma pessoa colectiva e ainda que ambos os órgãos tenham atribuições comuns, parece inexistir um verdadeiro poder de direcção e um correspondente dever de obediência, apesar de existir poder disciplinar do CSTAF sobre o juiz presidente.

Na verdade, apreciado o desenho legal das relações entre o juiz presidente e o CSTAF, verificamos que ambos os órgãos têm competências próprias em matéria de gestão processual, que concorrem entre si. O CSTAF tem-nas de forma mais abrangente, é o órgão

³⁸ Cf. a definição de hierarquia, superintendência e tutela em OLIVEIRA, Fernanda Paula; DIAS, José Eduardo Figueiredo - Noções Fundamentais de Direito Administrativo. 4.ª ed. Coimbra: Almedina, 2016, pp. 82-87. SOUSA, Marcelo Rebelo de – Lições de Direito Administrativo. Lisboa: Lex, 1999, pp. 211-222.

superior de gestão dos juízes, que detém competências gerais de gestão processual. Compete ao CSTAF dirigir, coordenar, acompanhar e avaliar tal gestão. O juiz presidente dos TAF desempenha funções de gestão processual apenas no âmbito dos tribunais a que preside. Quanto ao controlo exercido pelo CSTAF relativamente à actividade de gestão dos presidentes dos TAF, decorre, em primeira linha, do dever de cooperação. Decorre, também, do dever que incumbe ao juiz presidente dos TAF de respeitar as orientações do CSTAF e de prestar contas a este Conselho. Os poderes do CSTAF sobre os presidentes dos TAF expressam-se, igualmente, nos pressupostos para a renovação do seu mandato, que ficam dependentes da avaliação que seja feita pelo CSTAF do “*o exercício dos poderes de gestão e os resultados obtidos*” – cf. art.ºs 7.º-A, do EMJ, 43.º, 43.º-A e 74.º do ETAF. Por seu turno, não consta da lei de forma expressa a possibilidade de avocação de competências pelo CSTAF (apesar de considerarmos que tal poder existe quando estejam em causa competências próprias do CSTAF e comuns às competências próprias do juiz presidente). Igualmente, não há qualquer previsão legal da possibilidade do CSTAF dar ordens e instruções ao juiz presidente. Estas circunstâncias apontariam para a existência de uma relação hierárquica funcional e não vertical e de autoridade.

Contudo, é também indubitável que existe poder disciplinar do CSTAF sobre o juiz presidente – cf. art.º 74.º, n.º 2, al. a), do ETAF e 87.º e ss. do EMJ. Mas apreciado o âmbito deste poder e o elenco de infracções, verificamos que se alheiam ao poder disciplinar as condutas que se reconduzam ao não acatamento de ordens e instruções do CSTAF em matéria do exercício de poderes de gestão do tribunal. A verificar-se tal situação, teria de caber na violação do dever de cooperação – cf. art.ºs 7.º, 81.º, 82.º, 83.º-G, 83.º-H e 83.º I, do EMJ.

Por conseguinte, neste quadro legal, atendendo à relação que se desenvolve entre o CSTAF e o juiz presidente dos TAF – intersubjectiva, relativa a órgãos que não integram uma mesma pessoa colectiva e sem claros poderes de direcção e disciplina – adivinharíamos a existência de uma relação de superintendência – e a previsão de um recurso hierárquico especial ou impróprio e não a previsão (expressa) de um recurso hierárquico necessário. Porém, no art.º 43.º-A, n.º 8, do ETAF, prevê-se, de forma expressa, a existência de um recurso hierárquico necessário. Ora, os recursos hierárquicos especiais ou impróprios não se presumem. A existirem, têm de estar previstos na lei, o que não ocorre no caso.

Em conclusão, ainda que a questão não seja nada clara, atendendo à previsão expressa do art.º 43.º-A, n.º 8, do ETAF, não se pode afastar a ideia de que o legislador pretendeu introduzir aqui uma relação hierárquica de autoridade e não apenas funcional.³⁹

Refira-se, por último, que a impugnação (contenciosa) das decisões proferidas pelo CSTAF em apreciação do recurso dos actos do presidente dos TAF é interposta para o Supremo Tribunal Administrativo (STA) – cf. art.º 24.º, n.º 1, al. vii), do ETAF.

³⁹ Referindo a existência de uma hierarquia entre o juiz presidente do tribunal da comarca e o CSM, vide MARTINS, Luís Miguel Vaz da Fonseca – As competências do Juiz Presidente dos Tribunais de Comarca na actual organização judiciária, especialmente de gestão processual, in Direção de, ob. cit., p. 120. Cf. referindo a existência de poderes de superintendência entre o CSM e o juiz do tribunal de comarca, GASPAR, Henriques – A reorganização, ob. cit., p. 33.

V – As competências de gestão de processos

Como já indicamos, ao juiz presidente dos TAF estão cometidas diversas competências de gestão de processos, caracterizáveis como jurisdicionais.

Pensamos que a atribuição competências jurisdicionais ao juiz presidente dos TAF, a par do seu papel de órgão de direcção e gestionário, em si mesma, não representa qualquer óbice para a garantia da independência dos juízes que exercem funções nos tribunais dirigidos por esse presidente, requerendo-se, apenas, que se caracterizem e delimitem as várias competências, para que as mesmas não sejam confundíveis.

A caracterização e delimitação de tais competências jurisdicionais é também um pressuposto essencial caso se pretenda reagir contra os actos do juiz presidente nesta sede. Tratando-se de actos integrantes da sua actividade administrativa e gestionária, como já indicamos, o meio adequado para a respectiva reacção – por quem se sentir lesado – é o recurso administrativo para o CSTAF. Por seu turno, tratando-se de actos integrantes das suas competências jurisdicionais, portanto de actos judiciais, a reacção – que fica circunscrita às partes do processo – faz-se pela via do recurso jurisdicional.

O dever de gestão processual, entendido enquanto gestão de processos, está consagrado nos art.^{ºs} 7.^º-A do CPTA – cf. também os art.^{ºs} 7.^º, 130.^º e 131.^º do CPC.

Tal dever associa-se à ideia de celeridade e de justa composição do litígio, de uma justiça que se orienta para atingir uma decisão de mérito. O indicado dever apela também a uma ideia de economia de meios ou recursos, efectivos – de organização, humanos, materiais e tecnológicos – e normativos ou processuais – de utilização da tramitação processual mais adequada ao fim que se visa.

A efectivação do dever de gestão processual convoca os poderes inquisitórios do juiz, a exigência da garantia do contraditório e os princípios da colaboração entre as partes e *pro accione*.

O dever de gestão processual, enquanto gestão de um acervo de processos, concorre para a garantia de um processo justo e equitativo, que visa o alcançar da decisão num prazo razoável. As competências relativas à gestão de processos, ou ao *case management*, que estão atribuídas ao juiz presidente dos TAF são residuais.

Estas competências têm em consideração que o juiz presidente, enquanto gestor do tribunal, tem uma percepção privilegiada do acervo de processos que aí tramitam, pois tem uma visão global dessa tramitação, que lhe cumpre monitorizar. Nessa mesma medida, o legislador cometeu ao juiz presidente dos TAF algumas competências para fazer accionar os mecanismos de agilização processual que envolvem o *aglutinar* de diversas acções e que estão disponíveis no contencioso administrativo. O legislador cometeu também ao juiz presidente a competência para participar, presidindo e votando, nos julgamentos em formação alargada.

Neste enquadramento, nos art.^{os} 41.º e 43.º-A, n.º 4, al. d), do ETAF e 93.º, n.º 1, do CPTA, prevê-se a competência do juiz presidente para determinar os casos em que, para uniformização de jurisprudência, o julgamento se deve fazer em formação alargada e para decidir os casos que devem ser submetidos a consulta prejudicial para o STA.⁴⁰

Nos termos dos citados artigos o juiz presidente, oficiosamente ou por proposta do juiz em causa, nos casos em que à apreciação do TAF se coloque uma questão de direito nova que suscite dificuldades sérias e possa ser suscitada noutras litígios, pode:

- i) determinar que o julgamento de tal acção se faça com a intervenção de todos os juízes do tribunal;
- ii) submeter a apreciação de tal acção ao STA, para que este emita uma pronúncia vinculativa dentro do processo sobre a questão.

Em ambos as situações, a decisão do juiz presidente deve fazer-se sob a forma de despacho judicial, devidamente fundamentado, a incluir no correspondente processo – cf. art.^os. 131.º, 151.º, 152.º e 153.º, do CPC.

No caso do julgamento de formação alargada, o *quórum* mínimo é de dois terços dos juízes. Mas se o quadro do tribunal for superior a nove a intervenção de todos os juízes está também limitada a dois terços daquele número, aqui se incluindo o juiz da causa e o juiz presidente do tribunal, que tem voto de desempate – cf. art.^º 93.º, n.^º 2, do CPTA.

Conforme o art.^º 93.º do CPTA, é ao juiz presidente que compete julgar acerca dos pressupostos da norma, isto é, é ao juiz presidente que compete considerar que ocorre uma questão de direito nova que suscita dificuldades sérias e que pode ser suscitada noutras litígios. É também ao juiz presidente que compete determinar que o julgamento deve ocorrer em formação alargada.

O mecanismo só poderá ser usado após a fase dos articulados.

Quanto à audiência final, decorre perante o juiz da causa, que passa a ser o relator do processo. Após a audiência, há lugar a alegações escritas e a vistas simultâneas aos restantes juízes e segue-se o julgamento em formação alargada, que passa a ser presidido pelo juiz presidente, que vota a decisão em caso de empate. O julgamento da matéria de facto cumpre apenas ao juiz relator, cometendo à formação alargada o julgamento da matéria de direito – cf. art.^{os} 41.º, 43.º-A, n.º 4, al. d), do ETAF e 91.º a 93.º, n.º 1, do CPTA.

Quanto à decisão do juiz presidente relativa à verificação dos pressupostos do art.^º 93.º, n.^º 1, do CPTA e de proceder ao julgamento em formação alargada, é claramente uma decisão

⁴⁰ Para mais desenvolvimentos do mecanismo, vide SILVEIRA, João Tiago Valente de Almeida – Mecanismos de agilização processual e princípio da tutela jurisdicional efetiva no contencioso administrativo. [S.l.]: Tese de Doutoramento em Direito na especialidade em Ciências-Jurídico Políticas (não publicada) Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2016, pp. 514-630. Vide, ainda, ALMEIDA, Mário Aroso de; CADILHA, Carlos Alberto Fernandes – Comentário, *ob. cit.*, pp. 747-749.

jurisdicional, de agilização processual. Assim, a reacção a esta decisão deve fazer-se por via de recurso jurisdicional.

No que concerne à presidência do julgamento da formação alargada e ao eventual voto do presidente, em caso de desempate, são também, de forma evidente, competências jurisdicionais.⁴¹

Igualmente, a decisão de submissão da apreciação de uma causa a consulta prejudicial do STA, é uma decisão que cumpre ao juiz presidente, no âmbito de funções jurisdicionais e que estão relacionadas com a gestão dos processos – cf. art.º 93.º do CPTA.

Esta consulta não pode ter lugar em processos urgentes.

Verificada a oportunidade de tal submissão, o juiz presidente deve despachar nesse sentido, de forma fundamentada, fazendo constar tal despacho no correspondente processo. É, depois, determinada a retirada de um translado do processo, que é enviado ao STA para apreciação.

O pedido de consulta pode ser liminarmente recusado, a título definitivo, por uma formação constituída por três juízes de entre os mais antigos da secção de contencioso administrativo do STA, caso esta formação considere que não se encontram preenchidos os respectivos pressupostos, ou que a escassa relevância da questão não justifica a emissão de uma pronúncia. Se for aceite o pedido, a pronúncia do STA deve ocorrer em 3 meses. A pronúncia emitida pelo STA não o vincula relativamente a novas pronúncias que, em sede de consulta ou por via de recurso, venha a emitir no futuro, sobre a mesma matéria, fora do âmbito do mesmo processo.

No art.º 48.º do CPTA, relativo à selecção de processos de andamento prioritário, encontramos uma outra competência de *case management* do juiz presidente dos TAF.⁴²

Neste caso, tratando-se de processos a correr no mesmo TAF, cabe ao respectivo juiz presidente decidir acerca do uso de tal mecanismo e sobre o andamento dos processos escolhidos, assim como, sobre quais os processos que ficam suspensos. A selecção dos processos considerando o respectivo preenchimento dos pressupostos indicados no art.º 48.º, n.º 1, do CPTA é, também, em última análise, uma competência do juiz presidente. O exercício deste poder exige prévia audição das partes.

⁴¹ Analisando as indicadas competências do juiz presidente à luz do princípio do juiz natural e referindo-as como jurisdicionais, vide SILVEIRA, João Tiago Valente de Almeida – Mecanismos, *ob. cit.*, pp. 581-588 e 612-615. Alertando para o risco de colisão com o princípio do juiz natural decorrente da possibilidade do juiz presidente suscitar oficiosamente o julgamento de uma causa em formação alargada, vide GOMES, Carla Amado - A propósito de uma reforma inesperada: breves comentários a algumas propostas de alteração da legislação processual administrativa e fiscal. Julgar. Coimbra. 36 (2018), p. 40.

⁴² Para mais desenvolvimentos sobre o assunto, vide SILVEIRA, João Tiago – A agilização, *ob. cit.*, pp. 495-500. SILVEIRA, João Tiago Valente de Almeida – Mecanismos, *ob. cit.*, pp. 986 e 1045. GOMES, Carla Amado – O regime da seleção de processos com andamento prioritário: reflexões e incertezas. Em Comentários, *ob. cit.*, pp. 613-631.

Se os processos em questão penderem em diferentes TAF, cabe na competência do presidente promover, oficiosamente ou a requerimento das partes, o referido mecanismo de andamento prioritário, mas, neste caso, a aplicação do regime cumpre ao presidente do STA. Mas ainda nesta última situação, é ao juiz presidente dos TAF que compete propor qual ou quais os processos em que deve ser dado andamento prioritário e quais devem ver a sua tramitação suspensa.

Igualmente aqui as funções desempenhadas pelo juiz presidente dos TAF são jurisdicionais, pois cabem na função de julgar e no dever de gestão processual *stricto sensu*, ou dos processos, não no âmbito da função administrativa e de mera gestão do tribunal.

Aliás, nesse sentido já nos pronunciamos no Ac. do TCAS n.º 2552/14.9BELSB, de 04/07/2019, que relatamos, no âmbito do qual consideramos que as competências do juiz presidente “*relativas ao accionamento do mecanismo de processos com andamento prioritário, à verificação dos seus pressupostos, à determinação da audição das partes para efeito da efectivação do contraditório e à escolha dos processos-piloto, com a consequente selecção dos processos suspensos (...) são verdadeiras competências jurisdicionais (de “case management”), distinguindo-se, pois, das restantes competências de gestão geral dos processos a correr no Tribunal, essas sim, administrativas.*”⁴³

Como já referimos, a caracterização destas competências do juiz presidente como jurisdicionais – e não administrativas – tem especial relevo para efeitos da sua impugnação (que é feita pela via judicial e não administrativa).

Por fim, no art.º 119.º, n.º 2, do CPTA, é prevista uma outra competência de gestão dos processos, a cargo do juiz presidente, a saber a competência para determinar o julgamento de uma providência cautelar em conferência de 3 juízes, ao invés do julgamento por juiz singular. Esta é também uma competência jurisdicional do juiz presidente dos TAF, que se inclui no âmbito da gestão de processos.

A competência do juiz presidente é exercida por proposta do juiz titular do processo. Para o efeito, cumpre ao juiz presidente dos TAF aquilatar dos fundamentos para o recurso à colegialidade, nomeadamente da especial complexidade do processo, que justifica a convocação do tribunal colectivo.⁴⁴

Como ficou exposto, em todos os casos acima referidos seria aconselhável, de *jure condendo*, clarificar-se a natureza jurisdicional das competências de gestão processual do juiz presidente dos TAF, pois essa natureza não resulta evidente do respectivo regime legal.

⁴³ Neste sentido, vide BRITO, Wladimir – Lições de Direito Processual Administrativo. 1.ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2005, pp. 202-203. Considerando que se tratam de competências administrativas do juiz presidente dos TAF vide ALMEIDA, Mário Aroso de; CADILHA, Carlos Alberto Fernandes – Comentário, *ob. cit.*, pp. 309.

⁴⁴ Cf. neste sentido, ALMEIDA, Mário Aroso de; CADILHA, Carlos Alberto Fernandes – Comentário, *ob. cit.*, pp. 966.

VI – Conclusões

- 1) O juiz presidente dos TAF é uma figura central no novo modelo de gestão do judiciário, designadamente dos TAF.
- 2) O juiz presidente dos TAF detém diversas competências de gestão processual, que incluem competências de gestão do tribunal, ou de *court management* e de gestão de processos, ou de *case management*.
- 3) Os poderes de gestão do tribunal que estão cometidos ao juiz presidente dos TAF visam efectivar uma liderança no âmbito da própria magistratura, que a envolva e responsabilize e norteiam-se pelas ideias de uma gestão descentralizada, participada, que se quer interpares, uma gestão maleável e de proximidade. Visam também uma gestão *estratégica*, norteada a objectivos de qualidade na prestação dos serviços de justiça.
- 4) Os poderes de gestão de processos que estão cometidos ao juiz presidente dos TAF visam introduzir celeridade e eficácia na resolução dos litígios e enquadram-se numa lógica de agilização, flexibilidade e adequação processual. A atribuição de poderes de gestão de processos ao juiz presidente tem pressuposta a sua função de gestor do tribunal, que lhe concede um conhecimento privilegiado e global do acervo de processos que aí tramitam.
- 5) As competências do juiz presidente relativas à gestão do tribunal figuram concentradas no ETAF, ao passo que suas competências de gestão dos processos aparecem pulverizadas e pouco evidenciadas entre esse Estatuto e o CPTA.
- 6) Em ambos os casos, a identificação legal das referidas competências e a sua delimitação padece de algumas insuficiências.
- 7) No que concerne à previsão das competências de gestão do tribunal, em várias situações o legislador socorre-se de conceitos indeterminados e pressupõe um dado modelo de gestão que, depois, para além de não explicitar, não fez coadunar com as competências que atribuiu ao CSTAF.
- 8) No que diz respeito às competências de gestão de processos do juiz presidente, o legislador, para além de não as delimitar e densificar com suficiente precisão, parece não as ter assumido em pleno, enquanto funções com natureza jurisdicional.
- 9) A relação interorgânica que se estabelece entre o CSTAF e o juiz presidente carece, urgentemente, de uma maior definição. Uma maior definição legal da relação que se estabelece entre o juiz presidente e o administrador judiciário e entre aquele e os juízes dos tribunais a que preside, também seria vantajosa.
- 10) Em suma, apesar de reconhecermos as vantagens do órgão juiz presidente na estrutura de gestão dos TAF, consideramos que seria de toda a conveniência, de *jure condendo*, que se procedesse a um aperfeiçoamento do respectivo regime e a uma clarificação legal dos seus poderes do juiz presidente e da correspondente relação que se

estabelece entre o juiz presidente e os restantes órgãos de gestão do judiciário, assim como, da relação que se estabelece entre o juiz presidente e os juízes dos tribunais a que preside.

Título:
**Direção de Comarcas – Juiz Presidente do Tribunal
Administrativo de Círculo**

Ano de Publicação: **2022**

ISBN: 978-989-9018-94-5

Série: **Direção de Comarcas**

Edição: **Centro de Estudos Judiciários**

Largo do Limoeiro

1149-048 Lisboa

cej@mail.cei.mj.pt