

PROPOSTAS DA ASJP PARA A JURISDIÇÃO ADMINISTRATIVA E FISCAL

No âmbito da audiência realizada com o Senhor Secretário de Estado Adjunto e da Justiça, Dr. Gonçalo da Cunha Pires, no passado dia 27 de julho, foi solicitada a esta Associação Sindical dos Juizes Portugueses (ASJP) a apresentação de propostas suscetíveis de implementação imediata, com vista à melhoria do funcionamento da jurisdição administrativa e fiscal.

A ASJP reconhece que existem outras medidas estruturais que devem ser equacionadas num plano mais amplo de reforma. Contudo, em resposta ao solicitado, apresenta apenas propostas que considera urgentes, de fácil execução, que não implicam alterações orgânicas complexas e que reúnem um consenso alargado entre os juizes da jurisdição administrativa e fiscal.

Nesses termos, a ASJP formula as seguintes propostas.

RECURSOS HUMANOS INSUFICIENTES

Quadros de Juizes nos Tribunais Centrais Administrativos

A Associação Sindical dos Juizes Portugueses insiste no reforço urgente dos quadros de juizes dos Tribunais Centrais Administrativos, com especial incidência no Tribunal Central Administrativo Sul

(TCAS), cuja situação é particularmente grave.

A escassez estrutural de juizes no TCAS tem sido reiteradamente identificada pelos órgãos de gestão da jurisdição administrativa e fiscal, nomeadamente pelo Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, como uma das principais causas dos atrasos excessivos na tramitação e decisão de processos.

A persistência deste cenário compromete de forma séria a efetividade da tutela jurisdicional, viola o direito constitucional à decisão em prazo razoável e ameaça a credibilidade e confiança pública na justiça administrativa e fiscal.

A ASJP entende que o aumento dos lugares de juiz no TCAS e, em geral, nos tribunais de segunda instância da jurisdição administrativa e fiscal, é indispensável para restaurar a capacidade de resposta do sistema, assegurar a uniformização da jurisprudência e garantir uma justiça célere, qualificada e digna de confiança.

Funcionários judiciais

Apesar de o mapa de pessoal das secretarias dos tribunais administrativos e fiscais ter sido consagrado pela Portaria n.º 84/2018, de 27 de março, verifica-se que o número de oficiais de justiça em exercício de funções nesses tribunais é manifestamente insuficiente. Tal escassez resulta, por um lado, da especialização

entretanto introduzida em alguns tribunais e, por outro, de ausências prolongadas por motivo de baixa médica e de aposentações já ocorridas, não tendo sido realizadas as necessárias movimentações de pessoal que permitiriam colmatar estas situações.

Acresce que, na sequência da alteração à Lei de Estrangeiros, aprovada quanto à tutela jurisdicional (cf. art. 87.º-B da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho), e face ao volume elevado de ações administrativas e de processos cautelares relativos a autorizações de residência atualmente pendentes em diversos tribunais do país — com especial incidência sobre os juízos administrativos comuns —, torna-se igualmente imperioso reforçar o quadro de oficiais de justiça afetos a esses juízos.

A título exemplificativo, destaca-se o caso do Tribunal Administrativo e Fiscal do Porto, onde, no recente movimento de oficiais de justiça aberto por despacho de 26 de setembro de 2025 da Senhora Diretora-Geral da Administração da Justiça (cf. aviso [extrato] n.º 24191/2025/2), não foi prevista, no respetivo anexo, qualquer vaga de técnico de justiça para aquele tribunal. Contudo, o mapa de pessoal da sua secretaria prevê 45 oficiais de justiça, estando atualmente colocados apenas 35, dos quais apenas 32 em efetividade de funções. Tal número revela-se manifestamente insuficiente para assegurar o normal e eficaz funcionamento do Tribunal.

Face ao exposto, impõe-se que seja encontrada, com carácter de urgência, uma solução que permita suprir as carências existentes e garantir o regular funcionamento dos tribunais administrativos e fiscais. A manutenção da atual situação compromete seriamente a eficiência da atividade jurisdicional e o direito dos cidadãos a uma justiça célere e eficaz, pelo que se requer a adoção de medidas concretas e imediatas que restabeleçam as condições adequadas ao pleno desempenho das funções de cada tribunal.

IMPACTO DAS DISFUNÇÕES DA AIMA NO TACL

A Associação Sindical de Juizes Portugueses vem consistentemente sublinhado a sua grande preocupação com a situação insustentável que se vive no Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa (TACL), decorrente da acumulação de dezenas de milhares de processos diretamente relacionados com a Agência para a Integração, Migrações e Asilo (AIMA).

Estes processos têm origem quase exclusiva em falhas de funcionamento da AIMA, que obrigam os cidadãos a recorrer aos tribunais para obterem simples agendamentos ou atos administrativos básicos. Tal realidade configura um fenómeno de jurisdicionalização da ineficiência administrativa, em que a incapacidade da Administração em cumprir atempadamente as suas funções gera uma transferência indevida de responsabilidades

para os tribunais.

Este desvio de funções provoca uma litigância artificial que congestiona o TACL, desvia recursos essenciais da justiça administrativa e compromete a resposta noutras matérias de elevada relevância social e económica.

A Associação Sindical dos Juizes Portugueses tem reiteradamente alertado para a necessidade de resolver, a montante, as dificuldades estruturais de funcionamento da AIMA, cujas disfunções se traduzem num afluxo massivo de processos aos tribunais administrativos.

Sem prejuízo dessa intervenção essencial, entende a Associação que deve ser criada, em paralelo, uma via pré-judicial célere e eficaz que permita tratar, fora dos tribunais, os litígios meramente instrumentais resultantes de atrasos ou omissões administrativas, libertando a jurisdição para as questões de verdadeira natureza contenciosa.

CRIAÇÃO DE JUÍZOS

A Associação Sindical dos Juizes Portugueses entende ser urgente a criação de juízos identificados por juiz titular (J1, J2, J3, etc.) na jurisdição administrativa e fiscal, à semelhança do que já sucede na jurisdição comum, conforme previsto no artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 49/2014, de 27 de março.

Esta medida visa garantir maior estabilidade na titularidade dos

processos e assegurar o respeito efetivo pelo princípio do juiz natural, prevenindo as sucessivas alterações de distribuição que hoje ocorrem.

As constantes mudanças de titularidade têm gerado situações de desequilíbrio na carga de trabalho, frequentemente sobrecarregando os magistrados que concluem mais processos, e provocando injustiças e desmotivação no seio da magistratura.

Além disso, esta instabilidade afeta negativamente a confiança das partes e dos advogados, que não compreendem a sucessiva substituição de juizes responsáveis por um mesmo processo, em alguns casos ultrapassando uma dezena de alterações.

A implementação desta medida contribuirá para uma gestão mais racional, transparente e previsível da atividade jurisdicional, reforçando a eficiência e a credibilidade da justiça administrativa e fiscal.

ESPECIALIZAÇÃO

Nota explicativa

A especialização dos tribunais da jurisdição administrativa e fiscal, iniciada com a Lei n.º 114/2019, de 12 de setembro, e aprofundada pelo Decreto-Lei n.º 74-B/2023, de 28 de agosto, teve como objetivo confesso reforçar a eficiência, a coerência e a qualidade da justiça administrativa e tributária, face ao aumento do volume e da

complexidade dos litígios nesta jurisdição.

Com a Lei n.º 114/2019, o legislador procedeu à décima segunda alteração ao Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (ETAF), prevendo expressamente o desdobramento dos tribunais administrativos e tributários em juízos de competência especializada, quando o volume ou a complexidade do serviço o justificassem (cf. arts 9.º e 9.º-A do ETAF).

No domínio administrativo, foram criados o juízo administrativo comum, o juízo administrativo social, o juízo de contratos públicos e o juízo de urbanismo, ambiente e ordenamento do território (cf. art. 9.º, n.º 5), enquanto, na jurisdição tributária, se previram o juízo tributário comum e o juízo de execução fiscal e de recursos contraordenacionais (cf. art. 9.º-A, n.º 2).

Esta reforma assentou na convicção de que a especialização permitiria uma melhor adequação técnica das decisões, assegurando maior consistência jurisprudencial e celeridade processual em matérias particularmente complexas, como o emprego público, a contratação pública e o contencioso fiscal.

O Decreto-Lei n.º 74-B/2023 veio aprofundar e estruturar este modelo, criando subsecções especializadas nos Tribunais Centrais Administrativos (TCA) (cf. art. 32.º do ETAF).

Assim, a secção administrativa passou a compreender três subsecções — administrativa comum, administrativa social e de

contratos públicos — e a secção tributária, por sua vez, integra as subsecções tributária comum e de execução fiscal e de recursos contraordenacionais (cf. art. 32.º, n.ºs 2 e 3).

Paralelamente, o diploma clarificou o âmbito de competência dos juízos especializados de 1.ª instância: o juízo administrativo social passou a abranger todos os litígios emergentes de qualquer tipo de vínculo de emprego público e das formas públicas ou privadas de previdência social [cf. art. 44.º-A, n.º 1, alínea b)], enquanto o juízo de contratos públicos ficou restrito aos litígios respeitantes aos contratos abrangidos pelas diretivas europeias de contratação pública, nos termos do artigo 100.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos [cf. art. 44.º-A, n.º 1, alínea c)].

Esta especialização foi concebida como instrumento de racionalização e qualificação da resposta jurisdicional, integrando-se no Plano de Recuperação e Resiliência como medida de modernização e aumento da eficiência dos tribunais administrativos e fiscais.

De forma generalizada, os/as juizes/as da jurisdição administrativa e fiscal reconhecem que a reforma trouxe ganhos significativos em eficiência e qualidade decisória, ao possibilitar um aprofundamento técnico das matérias próprias de cada juízo.

Todavia, a aplicação prática do novo modelo tem evidenciado a conveniência de introduzir alguns ajustamentos pontuais,

destinados a aperfeiçoar a coerência e o equilíbrio do sistema, consolidando os resultados já alcançados.

Neste sentido, são as seguintes as propostas da ASJP, que colhem amplo consenso entre os juizes da jurisdição administrativa e fiscal, refletindo necessidades concretas observadas no terreno:

1. Criação de um juízo especializado em Direito dos Estrangeiros com competência nacional

A ASJP propõe a criação de um juízo especializado em Direito dos Estrangeiros (abrangendo matérias referentes ao direito de asilo, nacionalidade e residência), dotado de competência a nível nacional – aliás, à semelhança do que sucede já em muitos outros Estados Membros da União Europeia.

Esta proposta fundamenta-se na exigência de um elevado grau de especialização técnica e sensibilidade jurídica, decorrente da complexidade normativa e da relevância dos direitos fundamentais em causa.

Por outro lado, justifica-se igualmente pela expressiva dimensão e natureza urgente dos processos deste domínio, que representam uma parte significativa do movimento processual e dificultam a gestão equilibrada dos acervos nos tribunais administrativos de círculo.

Um juízo desta natureza permitiria assegurar uma resposta

jurisdicional mais célere, consistente e tecnicamente qualificada, reforçando a tutela efetiva dos direitos e garantias dos cidadãos estrangeiros.

2. Criação de um juízo especializado em urbanismo, ambiente, ordenamento do território e contraordenações urbanísticas

A ASJP entende igualmente que seria vantajosa a criação de um juízo especializado em Direito do Urbanismo, que abrangesse também as contraordenações urbanísticas.

O nível de especificidade e de tecnicidade destas matérias – que implicam a articulação de regimes jurídicos complexos de ordenamento do território, ambiente, construção e urbanismo – justifica plenamente a existência de uma unidade jurisdicional especializada.

Tal como sucede com o juízo de contratos públicos, estes juízos poderiam abranger uma área territorial superior à do tribunal em que fossem criados, sempre que o volume de processos o justificasse, garantindo uma gestão mais eficiente dos recursos e uma aplicação uniforme do direito.

3. Reavaliação da restrição de competência do juízo de contratos públicos

A ASJP propõe ainda a reponderação da restrição de competência do juízo de contratos públicos introduzida pelo

Decreto-Lei n.º 74-B/2023, que limitou o seu âmbito aos contratos previstos no artigo 100.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos [cf. artigo 44.º-A, n.º 1, alínea c), do ETAF].

Esta limitação não decorre da especificidade da matéria e tem-se revelado geradora de dificuldades práticas nos tribunais administrativos de círculo, ao deslocar para os juízos comuns litígios de contratação pública de elevada complexidade fáctica e jurídica.

Tal opção compromete a lógica de especialização subjacente à reforma e reduz a eficiência global do sistema, uma vez que obriga juízes sem afetação específica nesta área a apreciar matérias que exigem conhecimento técnico especializado, quando existem equipas com formação e experiência consolidadas no mesmo tribunal.

A reposição de uma competência mais ampla para o juízo de contratos públicos reforçaria a coerência interna do sistema e a racionalização de meios, assegurando uma resposta jurisdicional mais célere e qualificada.

REGRAS DE COMPETÊNCIA

Tribunal tributário de Lisboa

Do disposto no n.º 4 do art. 6.º¹ do Decreto-Lei n.º 433/99, de 26 de outubro (diploma que aprovou o Código de Processo e Procedimento Tributário), conjugado com o disposto no n.º 1 do art. 12.º² do CPPT, vem-se retirando que o Tribunal tributário de Lisboa é o tribunal competente para apreciar os litígios referentes a contribuições financeiras, sempre a respetiva entidade liquidadora tenha sede em Lisboa³.

Ora, não se vislumbra qualquer razão para que se assimile a norma de competência geográfica existente para atos emitidos pelos serviços periféricos locais da Autoridade Tributária às contribuições financeiras, que, além do mais, e como é do conhecimento comum, se vêm multiplicando, e vêm ganhando crescente complexidade.

Com efeito, tal assimilação é feita com prejuízo para os cidadãos e, sobretudo, para o Tribunal Tributário de Lisboa, que assim se vê sobrecarregado com esta competência.

¹ “Nos tributos, incluindo parafiscais, não administrados pelas entidades referidas nos n.ºs 1 e 3, consideram-se órgãos periféricos locais os territorialmente competentes para a sua liquidação e cobrança e órgãos periféricos regionais os imediatamente superiores”.

² “Os processos da competência dos tribunais tributários são julgados em 1.ª instância pelo tribunal da área do serviço periférico local onde se praticou o ato objeto da impugnação ou no caso da execução fiscal, no tribunal da área do domicílio ou sede do executado.”

³ Cf., neste sentido, o acórdão proferido pelo TCAS em 2025-01-09, no proc. 556/22.7 BELRS, disponível para consulta em www.dgsi.pt.

Resulta do disposto no n.º 2 do art. 10.º do CPPT que são competentes para o procedimento os órgãos periféricos locais da administração tributária do domicílio ou sede do contribuinte, da situação dos bens ou da liquidação, pelo que o disposto no n.º 1 do art. 12.º do CPPT não cria prejuízo para os cidadãos, visto que o órgão periférico local competente para a liquidação do tributo é o da respetiva área de domicílio.

O mesmo não sucede relativamente às entidades liquidadoras de contribuições financeiras, como é o caso, por exemplo, da Anacom, a que se refere a jurisprudência citada.

Assim sendo, propõe-se a criação de um novo número no art. 12.º do CPPT, esclarecendo que a competência para a apreciação dos tributos mencionados no n.º 4 do art. 6.º do DL 433/99, designadamente, para apreciação dos atos de liquidação de contribuições financeiras, cabe ao tribunal da área do domicílio ou sede do contribuinte.

Subsecção Comum da Secção de Contencioso Tributário do Tribunal Central Administrativo Sul

Por razões que se afiguram facilmente percetíveis, a ASJP manifesta a sua concordância com a proposta da Comissão para a Revisão do Processo e do Procedimento Tributário e das Garantias

dos Contribuintes⁴ ⁵ relativamente à alteração das regras de competência territorial para a impugnação das decisões arbitrais, passando a mesma a caber ao Tribunal Central Administrativo da área do domicílio ou sede do requerente do processo arbitral⁶, e com a alteração proposta para o artigo 27.º, n.º 1, do RJAT, passando a permitir a apresentação das impugnações diretamente no CAAD, facultando assim ao tribunal arbitral a possibilidade de suprir a nulidade invocada e evitando a deslocação desnecessária do litígio para os tribunais estaduais.

ENVIO ELETRÓNICO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO

A ASJP propõe que o envio do processo administrativo, previsto no artigo 84.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA), passe a ser realizado através de certidão eletrónica

⁴ Criada pelo Despacho n.º 8340/2024, de 2 de julho de 2024, do Ministro de Estado e das Finanças, publicado no Diário da República n.º 143/2024, Série II, de 25 de julho de 2024, «com o objetivo de promover a celeridade, a simplicidade e a eficácia dos processos e procedimentos tributários».

⁵ Cujo relatório se encontra disponível em <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc25/comunicacao/documento?i=relatorio-comissao-para-a-revisao-do-processo-e-procedimento-tributario-e-das-garantias-dos-contribuintes>.

⁶ Atualmente esta competência cabe exclusivamente ao TCAS, pois a regra da competência determina que é territorialmente competente para o conhecimento da impugnação o Tribunal Central Administrativo em cuja circunscrição se situe o local da arbitragem, como decorre do preceituado no artigo 592, n.ºs 1, alínea g), e 2, da LAV2011, subsidiariamente aplicável nos termos do artigo 29.º, n.º 1, alínea c), do RJAT e do artigo 181.º, n.º 1, do CPTA.

autenticada, com link seguro e código de acesso direto ao procedimento administrativo informatizado, em substituição do atual sistema de remessa de ficheiros PDF digitalizados.

Esta alteração teria as seguintes vantagens:

- Eficiência e celeridade, eliminando a digitalização manual de centenas de documentos e reduz tempos de tramitação;
- Autenticidade e integridade, garantindo a consulta direta do processo original, preservando a sua fidelidade e completude;
- Sustentabilidade e economia, reduzindo custos e consumo de recursos físicos e informáticos;
- Facilidade de acesso e transparência, permitindo às partes e aos tribunais acederem de forma imediata, segura e integral ao processo administrativo eletrónico.

Trata-se, assim, de uma medida que modernizaria o regime processual administrativo, harmonizando-o com as boas práticas da administração eletrónica e com o princípio da simplificação e desmaterialização dos procedimentos públicos.

CRIAÇÃO DE UMA FASE PRÉ-JUDICIAL NAS AÇÕES DE RESPONSABILIDADE CIVIL POR NEGLIGÊNCIA MÉDICA

A Associação Sindical dos Juizes Portugueses propõe a criação de um momento pré-judicial nas ações de responsabilidade civil por alegada negligência médica (jurisdição administrativa), com o

objetivo de promover uma tramitação mais racional e eficiente deste tipo de litígios.

As ações por negligência médica assumem particular complexidade técnica e exigem uma tramitação morosa no âmbito do juízo administrativo comum.

Frequentemente, as partes não dispõem de conhecimentos especializados em medicina, o que conduz à instauração de ações cuja falta de fundamento apenas se torna evidente após a emissão do parecer do Conselho Médico-Legal, já numa fase avançada do processo, quando as partes incorreram em custos significativos e o tribunal já despendeu consideráveis recursos.

A criação de um mecanismo pré-judicial facultativo, que permita ao alegado lesado solicitar, de forma fundamentada e antes da apresentação da petição inicial, a emissão de parecer pelo Conselho Médico-Legal – eventualmente através da mediação do tribunal – permitiria:

- Reduzir a litigiosidade nesta matéria;
- Facultar às partes uma apreciação técnica prévia sobre a viabilidade da ação;
- Evitar custos desnecessários em custas e honorários;
- Racionalizar o esforço jurisdicional e concentrar os recursos judiciais nas causas com efetiva probabilidade de procedência.

A ASJP entende que esta medida reforçaria a eficiência, a transparência e a qualidade da justiça administrativa, promovendo uma abordagem mais informada, célere e responsável na resolução de litígios em matéria de negligência médica.

Lisboa, 7 de outubro de 2025

Lisboa, 7 de outubro de 2025

Assunto: Remessa do documento contendo propostas da ASJP
para a Jurisdição Administrativa e Fiscal

Exmo. Senhor,

Secretário de Estado Adjunto e da Justiça

Dr. Gonçalo da Cunha Pires

Na sequência da audiência concedida a esta Associação Sindical dos Juizes Portugueses em 27 de julho último, e conforme solicitado por V. Ex.^a, tenho a honra de remeter o documento intitulado “Propostas da ASJP para a Jurisdição Administrativa e Fiscal”, que contém um conjunto de medidas de implementação imediata destinadas a melhorar o funcionamento e a eficiência da jurisdição administrativa e fiscal.

As propostas apresentadas refletem o consenso dos juizes que exercem funções nesta jurisdição e incidem, entre outras matérias, sobre o reforço dos quadros judiciais, a criação de juizes especializados, o aperfeiçoamento das regras de competência e a modernização dos mecanismos processuais.

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente da Direção Nacional da ASJP

Nuno Matos