



MESTRADO EM DIREITO

Assessoria Jurídica a Magistrados Judiciais

O “Anteprojeto” de Acórdão

Relatório de Atividade Profissional para obtenção do Grau de Mestre em
Direito, especialidade em Ciências Jurídicas

Mestrando: Fernando Jorge Carvalho Pinto

Orientação científica do Professor Doutor Paulo Jorge Nogueira da Costa

Abril de 2014

Lisboa

Apresentação

São muitos os desafios colocados aos Técnicos Superiores integrados no Gabinete de Apoio Jurídico do Tribunal Central Administrativo Sul.

Foi nesse contexto que se cresceu, tanto no plano individual como profissional, prestando o regular apoio jurídico aos serviços do TCA Sul, encargo idêntico ao de qualquer outro Serviço Jurídico de um qualquer Ministério, e procurando responder à mais exigente e aliciante das tarefas, a novidade das funções de assessoria jurídica aos magistrados do tribunal.

É essa realidade que nos propomos expor no presente Relatório de Atividade Profissional, descrevendo a trajetória profissional e académica desenvolvida após a conclusão da licenciatura em Direito, apresentar as tarefas de assessoria jurídica aos magistrados, cumpridas ao longo de mais de nove anos enquanto jurista integrado naquele Gabinete de Apoio, e reflectir sobre qual o contributo desse trabalho para a realização da Justiça Administrativa.

A elaboração deste Relatório Profissional visa cumprir os requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Ciências Jurídicas, de acordo com o estabelecido no regulamento para obtenção do grau de Mestre para Licenciados “Pré Bolonha”, que abrange os diplomados que tenham terminado as suas Licenciaturas ao abrigo do sistema de graus anteriores ao denominado Processo de Bolonha (Decreto Lei n.º 74/2006) e que acumulem mais cinco anos de experiência profissional relevante na área científica da especialidade, ou área afim.

Mas não só, este documento surge também da necessidade de pensar o curso da vida académica e profissional percorrido.

Ocasão oportuna para parar e refletir sobre o caminho que vimos trilhando, na direção tanto da nossa realização profissional quanto da nossa contribuição ao desenvolvimento das instituições e da sociedade das quais fazemos parte.

Organização do Corpo Principal do Relatório

O presente relatório está estruturado em duas partes, cada uma delas dividida em dois capítulos

Na Parte I, do primeiro capítulo, encontra-se o Resumo - com uma sumária apresentação do TCA Sul, o tópico dos aspectos mais relevantes da situação profissional do mestrando e do tema seleccionado para debate - e a Síntese Curricular – onde, como o próprio nome indica, se expõe a resenha curricular dos aspectos mais relevantes do *Curriculum Vitae*.

No segundo capítulo, será feita a necessária descrição detalhada do *Curriculum Vitae*, onde se dará a conhecer de forma mais pormenorizada e crítica a trajectória académica/profissional e o fundamental do trabalho realizado na assessoria aos magistrados e no apoio jurídico aos Serviços do TCA Sul.

Uma nota final à Parte I do trabalho será dedicada ao TCA Sul, com uma brevíssima revisão sobre o percurso do contencioso administrativo nacional desde 1974, passando pela reforma intercalar de 1996/97, que criou o Tribunal Central Administrativo, até à reforma de 2004 que o extingui e gerou o atual Tribunal Central Administrativo Sul.

A Parte II cuida do tema seleccionado para discussão nas provas.

O primeiro capítulo é reservado à apreciação crítica do trabalho prestado por Técnicos Superiores no apoio à decisão dos magistrados, e o segundo capítulo, à tentativa de transmitir a experiência e os conhecimentos adquiridos na elaboração “Anteprojectos” de acórdão, onde se procura dar uma explicação técnica/científica dessa incumbência, que se pensa poder ser uma mais-valia para a melhoria das práticas do dia-a-dia de outros juristas que, como nós, se dedicam a este trabalho.

ÍNDICE

Apresentação	2
Organização do Corpo Principal do Relatório	3
Lista de Siglas	7

PARTE I

Capítulo 1

Resumo e Síntese Curricular

1.1 - Resumo	11
1.2 - Síntese Curricular	13

Capítulo 2

Descrição Detalhada do *Curriculum Vitae*

2.1 - Nota Introdutória	19
2.2 - Qualificação Académica	20
2.3 - Formação Profissional	21
2.3.1 - Conferencias e Palestras	21
2.3.2 - Cursos de Formação Profissional	24
2.4 - Reflexão. A Formação Profissional e Académica	27
2.5 - Experiência Profissional	28
2.5.1 - Génese da Trajetória Profissional	28
I) - Momentos Iniciais, (1999 - 2004)	28
II) - Estágio (2004 - 2006)	29
2.5.2 - Principais Actividades e Responsabilidades	33
2.5.2.1 - Assessoria Jurídica aos Magistrados do TCA Sul	33
I) - Anteprojectos de Acórdão	33
II) - Projectos de Decisão sobre as Reclamações	34

III) - Relatórios	37
IV) - Pesquisa de Informação Jurídica	38
V) - Projetos de Sumário	40
2.5.2.2 - Apoio Jurídico aos Serviços do TCA Sul	41
I) - Pareceres/Informações	42
II) - Informatização da Jurisprudência	42
III) - Coordenação da Biblioteca	44
2.6 - Nota sobre o Tribunal Central Administrativo Sul	46
2.6.1 - Motivação	46
2. 6.2 - As Reformas da Justiça Administrativa - 1974 a 1997	47
2.6.3 - A Novidade. O Tribunal Central Administrativo	52
2.6.4 - Extinção do TCA e Formação do TCA Sul	54

PARTE II

Capítulo 1

Assessoria a Magistrados Judiciais

1.1 - Introdução	61
1.2 - Assessoria a Magistrados Judiciais - Ponto de Partida	62
1.2.2 - Tribunais administrativos - Seu Movimento Processual	66
1.2.3 - Estado da Arte	69
1.3.3 - Seguir em Frente	76
1.3 - Conclusões	81

Capítulo 2

O “Anteprojeto” de Acórdão

2.1 - Nota Introdutória	83
2.2 - Arquitectura do “Anteprojeto” de Acórdão	84
2.2.1 - Prelúdio	84
2.2.2 - Relatório	84

2.2.3 - Fundamentação	87
I) - De Facto	88
II - De Direito	91
2.2.4 - Conclusões/Proposta de Decisão	94
2.3 - Conclusões	96
Bibliografia	97

Anexos

Anexo I – Formação Académica	101
Habilitações Literárias (3).	
Anexo II – Percurso Profissional	102
Termos de Aceitação de Nomeação (3).	
Anexo III – Principais Atividades e Responsabilidades	103
Declaração do TCASul;	
Provimentos n.ºs 9/05, 13/06 e 7/08.	
Anexo IV – Alguns Exemplos	104
“Anteprojeto” de Acórdão (2);	
Projeto de Decisão de Reclamação (2);	
Relatório (1);	
Projetos de Sumário (1);	
Outros Estudos sobre os Recursos (2);	
Parecer para os Serviços (19).	
Anexo V – Formação Profissional	105
Certificados de Formação Profissional (11)	
Anexo VI – Tabelas de Atividades	106
Anos 2010, 2011, 2012 e 2013)	

Lista de Siglas

CA - Contencioso Administrativo.
CCL - Cadernos de Ciência da Legislação.
CDU - Classificação Decimal Universal.
CENFOP – Centro de Estudos e Formação Profissional.
CPA - Código do Procedimento Administrativo.
CPC – Código do Processo Civil.
CPP - Código de Processo Penal.
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.
CT - Contencioso Tributário.
DAR – Diário da Assembleia da República.
DGSJ – Direção-Geral dos Serviços de Informática.
ETAF - Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais.
GAJ – Gabinete de Apoio Jurídico.
INA - Instituto Nacional de Administração.
LAP – Lei da Acção Popular.
LGT – Lei Geral Tributária.
LOTJ - Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais.
LOFTJ - Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais.
LPTA - Lei de Processo nos Tribunais Administrativos.
MP - Ministério Público.
INCM - Imprensa Nacional Casa da Moeda.
OPJP - Do Observatório Permanente da Justiça Portuguesa.
PGA – Procuradores Gerais Adjuntos.
PGR - Procuradoria-Geral da República.
RC – Revisão Constitucional.
REN - Reserva Ecológica Nacional.
RJUE. - Regime Jurídico de Urbanização e Edificação.

RJIGT - Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial.

SIADAP - Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho na Administração Pública.

SIDDA – Sistema de Informação Documental de Direito do Ambiente.

STA - Supremo Tribunal Administrativo.

STJ – Supremo Tribunal de Justiça.

TAC - Tribunal Administrativo de Círculo.

TAF's - Tribunais Administrativos e Fiscais.

TC - Tribunal Constitucional.

TCA - Tribunal Central Administrativo.

TCA's - Tribunais Centrais Administrativos.

TCA Sul - Tribunal Central Administrativo Sul.

TCA Norte - Tribunal Central Administrativo Norte.

PARTE I

Capítulo 1

Resumo

e

Síntese Curricular

1.1 - Resumo

Com a conclusão da licenciatura em Direito pela Universidade Autónoma de Lisboa, em 2004, e na sequência de reclassificação profissional, surgiu a nomeação em comissão de serviço extraordinária, por interesse e conveniência de serviço, na categoria de Técnico Superior Estagiário do quadro do TCA Sul.

Ultrapassado com sucesso aquele período probatório¹ (o qual decorreu de 12 de dezembro de 2004 a 12 de dezembro de 2005), com a nomeação a Técnico Superior de 2.ª Classe em 4 janeiro de 2006, ocupou-se o lugar vago no Gabinete de Apoio Jurídico daquele tribunal.

A principal actividade dos juristas afectos àquele GAJ consiste no dever de apoiar os magistrados do tribunal na elaboração das decisões judiciais, paralelamente, compete-lhes desenvolver tarefas de apoio aos serviços do tribunal que revelem da actividade jurídica, donde se destaca, o dever de prestar apoio jurídico aos serviços, através da elaboração de pareceres e informações, procedendo à identificação e análise das questões legais suscitadas; informatizar a jurisprudência do tribunal e coordenar a biblioteca, em regime de rotatividade.

A esmagadora maioria do tempo de trabalho ali realizado é dedicado às tarefas de apoio aos magistrados na tomada das decisões judiciais, projetando as decisões dos Recursos Jurisdicionais (“Anteprojectos” de acórdão) e das Reclamações dirigidas ao Presidente do tribunal, nos termos do artigo 688.º do CPC, e a elaboração de Relatórios com levantamento de legislação, doutrina e jurisprudência pertinente à tomada de decisão.

É precisamente esta experiência de assessoria jurídica que se pretende relatar neste trabalho, na perspectiva da opção tomada por alguns tribunais de substituir os “Assessores” e “Assistentes Judiciais”, funções expressamente previstas na lei, por juristas da carreira unicategorial de Técnico Superior sem formação no CEJ (por não se

¹ Previsto na leitura conjugada do artigo 5.º do DL n.º 265/88, de 28 de julho, e do artigo 6.º/2 do DL n.º 497/99 de 19 de novembro.

encaixarem em nenhuma daquelas categorias de assessoria), mas com a preparação que lhes foi dada pelos magistrados que apoiavam, analisando algumas das consequências que resultam dessa nova configuração das competências de um Técnico Superior, bem como, do seu contributo para a realização da justiça administrativa.

Termina-se este trabalho, tentando esboçar uma ideia de como o assessor se deve posicionar ao projetar um Acórdão, tarefa que é já o começo da respectiva decisão judicial, razão pela qual o seu autor, para melhor o conceber, terá de procurar colocar-se na pele do decisor final, o juiz, devendo usar de prudência, o mesmo é dizer, da sua aptidão para discernir o que na acção deve ser feito e o que tem ser rejeitado ou evitado, para se alcançar uma decisão justa.

Por outras palavras, a importância de se conhecer como, para qual finalidade e para quem se está trabalhando.

1.2 - Síntese Curricular

1.2.1 - Dados Pessoais

Nome: Fernando Jorge Carvalho Pinto

Data de nascimento: 24 de Agosto de 1970

1.2.2 - Formação Académica

- Seminário Metodologia do Trabalho Científico, lecionado pela Prof.^a Dr.^a Maria Clara Santana Rita na Universidade Autónoma de Lisboa, com duração de 16 horas – 3, 10, 17 e 24 de maio de 2013;

- Mestrando no Curso de Mestrado em Direito, especialidade em Ciências Jurídicas - Creditação das Competências Profissionais em Direito - na Universidade Autónoma de Lisboa;

- Frequência do “Curso de Pós-Graduação em Práticas Forenses”, na Universidade Autónoma de Lisboa - Ano lectivo de 2006/2007;

- Licenciatura em Direito pela Universidade Autónoma de Lisboa - 2004.

1.2.3 - Percurso Profissional na Função Pública

Janeiro de 2006 – Nomeação definitiva como Técnico Superior de 2.^a Classe, para exercício de funções jurídicas no Gabinete de Apoio Jurídico do Tribunal Central Administrativo Sul;

Novembro de 2004 – Nomeação em comissão de serviço extraordinária, na sequência de reclassificação profissional, na categoria de Técnico Superior Estagiário, para realização de estágio de ingresso na carreira de Técnico Superior/Jurista, do quadro Tribunal Central Administrativo Sul no Gabinete de Apoio Jurídico;

Agosto de 1999 a novembro de 2004 – Funções de Funcionário de Justiça no Tribunal Central Administrativo Sul, na carreira Técnico Profissional de 2.^a Classe, para exercício de funções de Técnico de Biblioteca e Arquivo;

Janeiro de 1999 – Nomeado em comissão de serviço na carreira de Assistente Administrativa, do quadro de pessoal da Comissão de Coordenação da Região de Lisboa e Vale do Tejo, para exercício de funções administrativas;

Março de 1996 a janeiro de 1999 – Nomeação provisória na categoria de Auxiliar de Acção Médica, do quadro de pessoal do Hospital de S. José.

1.2.4 - Tempo de Serviço

(Em 20 de dezembro de 2013)

Na Função Publica: Dezassete anos, nove meses e dezanove dias.

Na Carreira de Técnico Superior: Nove anos, um mês e dois dias.

1.2.5 - Situação Profissional

Exercício de funções jurídicas no Gabinete de Apoio Jurídico do Tribunal Central Administrativo Sul, na Carreira unicategorial de Técnico Superior, desde 18 de novembro de 2004, data da nomeação em comissão de serviço extraordinária na categoria de Técnico Superior Estagiário.

1.2.6 - Principais Actividades e Responsabilidades

1.2.6.1 - Assessoria Jurídica aos Magistrados do TCA Sul:

1)

Elaboração de propostas de decisão nos recursos jurisdicionais (“Anteprojectos” de acórdão) e Pareceres/Projectos de Decisões sobre as Reclamações dirigidas ao Presidente do TCA Sul;

2)

Análise de processos visando a elaboração de Relatório - com indicação das partes, identificação do objecto do litígio, os fundamentos do recurso, a posição do Ministério Público, a matéria de facto pertinente e as questões a resolver - e o levantamento de legislação, jurisprudência e doutrina pertinente à tomada de decisão por parte dos magistrados;

3)

Projectos de Sumário nos acórdãos proferidos nas sessões do Contencioso Tributário e Administrativo, sem o competente Sumário (no período entre 2005 a 2009);

4)

Pesquisa de Informação Jurídica.

1.2.6.2 - Apoio jurídico aos Serviços do TCA Sul:

1)

Emissão de pareceres, informações, instrução de inquéritos e outros trabalhos de carácter jurídico;

2)

Informatização da Jurisprudência (escolhida) do TCA Sul;

3)

Coordenação, organização e gestão da Biblioteca do TCASul.

1.2.7 - Formação Profissional

1.2.7.1 - Cursos de Formação Profissional.

2013

- “*Entrevista de Avaliação de Competências do Procedimento Concursal*”, com carga horária total de 21 horas, curso promovido pelo STE.

Formador, Dr. Francisco Roque;

- “*Produtividade: Eficiência e Eficácia dos Serviços Públicos*”, com carga horária total de 18 horas, curso promovido pelo STE.

Formador, Dr. António Tavares, professor associado do Departamento de Relações Internacionais e Administração Pública, da Universidade do Minho.

2006

- Curso de especialização no “*SIADAP (Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho na Administração Pública) e na Gestão Por Objectivos*”, homologado pelo Ministério do Trabalho e pela EU, realizado pelo CENFOP, com duração de 36 horas.

2005

- “*O Contencioso Administrativo - Aspectos Práticos*”, ministrado pelo INA, com a duração de 30 horas;

- “*Código do Procedimento Administrativo (para juristas)*”, ministrado pelo INA, com a duração de 35 horas.

2001

- “*Internet e Correio Electrónico*”, ministrado pelo ITIJ (atual IGFEJ), duração de 10h;

- “*Base de Dados Jurídicas e Documentais*”, ministrado pelo ITIJ (atual IGFEJ), duração de 6h;

- Curso de formação na área de Biblioteca, Arquivo, e Documentalista, “*A CDU nas Bibliotecas e Centros de Recursos*”, com carga horária de 24 horas, ministrado pela APBAD.

2000

- Formação em “*Windows 95+ WORD 97*”, duração de 30h, ministrado pelo ITIJ (atual IGFEJ).

1996

- Formação em “*Windows 95*”, “*MS-DOS*”, “*WINWORD 7.0*”, “*Excel 7.0*” e “*PowerPoint 7.0*”, pelo Centro de Formação Profissional da Junta de Freguesia de S. José.

1.2.7.2 - Conferências e Palestras

Presença em várias conferências e palestras realizadas no TCA Sul, das quais se destacam, entre outras:

2013

- Conferência realizada em 24 de abril, sobre a “*Lei de Acção Popular*”, professor Luís Fabrica.

2012

- Conferência sobre o tema “*A Aplicação do Principio da Protecção do Existente no Âmbito do Controle Prévio das Operações Urbanísticas*”, apresentada pelo Professor Doutor Cláudio Martins, em 25 de outubro;

- Conferência sobre a sobre a “*Sucessão de Normas Urbanísticas no Tempo. A regulamentação de Situações Intertemporais*”, com a Professora Doutora Fernanda Paula Oliveira, efetuada em 22 de março.

2011

- Conferência sobre “*Responsabilidade Civil Extracontratual*”, na vertente da “*Responsabilidade por Erro Judiciário*”; proferida pelo Juiz Conselheiro Jubilado, Doutor Guilherme da Fonseca, em 19 de janeiro.

2009

- Conferência temática, com Professor Doutor José Luís Saldanha Sanches, sobre o tema “*Limites da Aplicação dos Métodos Directos e Indirectos na Tributação em Geral*”, em 25 de novembro;

- Palestra temática apresentada pelo Professor Doutor José Carlos Vieira de Andrade, sobre “*Justiça Administrativa*”, 28 de outubro.

2007

- Conferência, com Professor Mário Aroso de Almeida sobre as propostas de alteração ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos e ao Código de Procedimento e de Processo Tributário.

Capítulo 2

Descrição Detalhada do *Curriculum Vitae*

2.1 - Nota Introdutória

È bem verdade que a licenciatura nos indica os caminhos da razão, mas só a vida prática, nos dá a agilidade necessária para ultrapassar os obstáculos da prática jurídica.

Cremos, porém, que um bom jurista não se constrói apenas e só através da sua maior ou menor experiência, a qualidade do profissional do Direito brota, também, da sua fibra, da garra, do interesse, e do amor pelo direito e pela justiça.

Nesta sede, pretende-se ilustrar os aspectos mais importantes do percurso académico e profissional desenvolvido no período compreendido entre 1999, o primeiro contacto com o mundo dos tribunais, até à presente data.

Dá-se a conhecer a formação académica e profissional, e as tarefas desenvolvidas na carreira de Técnico Superior, integrado no Gabinete de Apoio Jurídico do TCA Sul, através de uma exposição detalhada da actividade profissional relevante nas funções de apoio aos magistrados judiciais e aos serviços do tribunal.

Cuidaremos do dever de formar “Anteprojectos” de acórdãos na Parte Dois, Capítulo 2, deste documento, destinada ao tema seleccionado para desenvolvimento e discussão, onde se procederá uma análise mais profunda e detalha daquela incumbência.

2.2 - Qualificação Académica

Ano de 2013

Seminário Metodologia do Trabalho Científico, lecionado pela Prof.^a Dr.^a Maria Clara Santana Rita na Universidade Autónoma de Lisboa, com duração de 16 horas – 3, 10, 17 e 24 de maio de 2013;

Ano de 2012

Mestrando no Curso de Mestrado em Direito, especialidade em Ciências Jurídicas - Creditação das Competências Profissionais em Direito - na Universidade Autónoma de Lisboa;

Anos de 2006/2007

Frequência do “Curso de Pós-Graduação em Práticas Forenses”, na Universidade Autónoma de Lisboa.

Por motivos de natureza pessoal (doença grave de pessoa muito próxima na família), não se teve oportunidade de realizar os dois testes (Direito Civil e Processual Civil e Direito Penal e Processual Penal), necessários à obtenção do grau de Pós-Graduado.

Ano de 2004

Conclusão da Licenciatura em Direito, variante de Ciências Jurídicas, pela Universidade Autónoma de Lisboa.

Para além das cadeiras comuns a todas as variantes, integravam o programa do curso as cadeiras de Direito das Sociedades Anónimas, Direito Bancário e Seguros, Contractos em Especial, Penal II e Direito Processual Civil II.

2.3 - Formação Profissional

2.3.1 - Conferências e Palestras

Anos 2007/ 2013

Durante o período em apreço, esteve presente em várias conferências e palestras realizadas no TCA Sul, das quais se destacam, por ordem crescente:

1)

“As Propostas de Alteração ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos”

Conferência proferida pelo Professor Doutor Mário Aroso de Almeida, em novembro de 2007, sobre as alterações em curso do CPTA e do CPPT e o acentuar do intercâmbio entre a Doutrina e a jurisprudência.

2)

“A Justiça Administrativa”

Palestra temática apresentada pelo Professor Doutor José Carlos Vieira de Andrade, em 28 outubro de 2009, onde se discutiu a produção jurisprudencial numa área em que pulsam candentes direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, e a capacidade para apontar soluções e respostas para as grandes questões da Justiça Administrativa.

3)

“Limites da Aplicação dos Métodos Directos e Indirectos na Tributação em Geral”

Conferência temática, com Professor Doutor José Luís Saldanha Sanches, em 25 novembro de 2009.

É sabido que a “avaliação directa” visa a determinação do valor real dos rendimentos ou bens sujeitos a tributação e a “avaliação indirecta” visa a determinação

do valor dos rendimentos ou bens tributáveis a partir de indícios, presunções ou outros elementos de que a administração tributária disponha, artigo 83.º/1/2, da LGT.

Porém, tanto num caso como noutro, a Administração Tributária está sujeita à legalidade, existindo, por isso, limites à aplicação de cada um destes métodos.

O tema do debate foi, precisamente, sobre estes limites.

4)

“Responsabilidade Civil Extracontratual na Vertente da Responsabilidade por Erro Judiciário”.

Conferência proferida pelo Doutor Guilherme da Fonseca, em 19 de janeiro de 2011.

Abordou-se, designadamente, certos casos em que a responsabilidade dispensa a própria ilicitude do comportamento do lesante, que a lei denomina de “Indemnização pelo Sacrifício”, bem como, a grande novidade, a responsabilidade decorrente do exercício da função jurisdicional e da função político-legislativa (artigo 22.º, da CRP).

No que respeita à Indemnização pelo Sacrifício” distinguiram-se dois planos:

- Os danos directamente causados pela administração da justiça, especialmente, por violação do direito a uma decisão judicial em prazo razoável;
- Os danos provocados por decisões de índole estritamente jurisdicional, relativamente às quais, por razões ligadas ao estatuto de independência e irresponsabilidade de que gozam os juízes, o legislador consagrou um regime mais restritivo.

Também se refletiu sobre a questão da responsabilidade por danos decorrentes do exercício da função judicial (Ministério Público e Funcionários Judiciais), bem como o regime da responsabilidade civil do Estado.

5)

“Sucessão de Normas Urbanísticas no Tempo. A Regulamentação de Situações Intertemporais”

Conferência com a Professora Doutora Fernanda Paula Oliveira, em 22 de março de 2012.

Os planos municipais de ordenamento do território, enquanto actos de natureza normativa, apresentam-se como importantes instrumentos reguladores da realidade a que se aplicam.

Um dos aspectos fundamentais desta regulação é o referente às situações, jurídicas ou de facto, constituídas ou criadas em momento anterior à entrada em vigor do plano municipal, mas que projectam os seus efeitos no tempo (tendo sempre presente a CRP e o artigo 67.º do RJUE).

O debate centrou-se em questões como as de saber se, do referido artigo 67.º decorre uma impossibilidade de expectativas jurídicas poderem conduzir ao licenciamento sempre que, entretanto, entre a sua emissão e o acto de licenciamento/autorização tenham entrado em vigor normas legais e regulamentares que assim o impeçam; saber se será suficiente o previsto no artigo 143.º do RJGT, para abordar situações que, tendo surgido ao abrigo do plano anterior, continuam a necessitar de um tratamento ao abrigo do plano actual.

6)

“A Aplicação do Princípio da Protecção do Existente no Âmbito do Controle Prévio das Operações Urbanísticas”

Conferencia apresentada pelo Professor Doutor Cláudio Monteiro, em 25 de outubro de 2012.

A temática desta conferência passou pela análise das soluções que a legislação urbanística portuguesa encontrou para assegurar a igualdade de tratamento entre todos os proprietários abrangidos por um plano urbanístico, tendo em conta o princípio da protecção do existente no âmbito do controlo prévio das operações urbanísticas, e a chamada “prevalência cega” dos valores ambientais sobre os demais.

7)

“A Responsabilidade Civil no Âmbito da LAP (Lei da Acção Popular)”

Conferência realizada em 24 de março de 2013, pelo Professor Doutor Luís Fábria, onde se debateu a responsabilidade civil subjectiva e objectiva versada nos artigos 22.º e 23.º da LAP, os regimes de atribuição e fixação dos montantes indemnizatórios, e se enfrentaram as questões de saber se o Direito à Indemnização no

caso de Dano Ecológico, estão abrangidos pela LAP, em sede de responsabilidade civil subjectiva e objectiva, danos quer pessoais, quer ecológicos, e da quantificação do Dano Ecológico.

2.3.2 - Cursos de Formação Profissional

Ano de 2013

Já no exercício das funções inerentes aos Serviços de Apoio Jurídico, do TCA Sul, na qualidade de técnico superior, frequentou-se as seguintes acções de formação:

1)

“Entrevista de Avaliação de Competências do Procedimento Concursal”

Curso com carga horária total de 21 horas, promovido pelo Sindicato dos Quadros Técnicos do Estado, entre 13 a 15 de novembro, formador Dr. Francisco Roque.

Por se tratar de um método de seleção novo, implementado em 2009, que só pode ser realizado por técnicos de Gestão de Recursos Humanos, com formação adequada para o efeito, ou por outros técnicos, desde que previamente formados para utilização do referido método, e dada a falta de técnicos habilitados para a sua implementação, o curso de formação visava habilitar e suprir a carência desses técnicos qualificados.

A formação incidiu em técnicas e instrumentos do domínio em causa, com conteúdos alinhados com a realidade da Administração Pública portuguesa.

2)

“Produtividade: Eficiência e Eficácia dos Serviços Públicos”

Curso com carga horária total de 18 horas, promovido pelo STE, entre 21 a 23 de outubro, formador, Dr. António Tavares, professor associado do Departamento de Relações Internacionais e Administração Pública, da Universidade do Minho.

Nesta acção de formação, apresentaram-se um conjunto de programas que procuram melhorar a produtividade no sector público e realçar a utilização de indicadores de desempenho para avaliação da produtividade, indispensáveis para introduzir melhorias no campo da produtividade da Administração Pública portuguesa.

Ano de 2006

1)

“SIADAP

(Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho na Administração Pública e na Gestão Por Objectivos)”

Acção de formação homologado pelo Ministério do Trabalho e pela EU, realizado pelo CENFOP, no período de 27 novembro a 7 dezembro, com duração de 36 horas.

Estudou-se nova forma de gestão e avaliação do desempenho na Administração Pública (instituída pela Lei n.º 66-B/2007 de 28 de Dezembro, e entretanto alterada pelas Leis n.ºs 55-A/2010, de 31 de Dezembro e 66-B/2012, de 31 de Dezembro), aplicada ao desempenho dos serviços públicos, dos respetivos dirigentes e demais trabalhadores.

De 2004 a 2005

No período correspondente ao do estágio na carreira de Técnico Superior, tivemos a oportunidade de frequentar, e concluir com aproveitamento, dois cursos de formação ministrados pelo Instituto Nacional de Administração, a saber:

1)

“O Contencioso Administrativo - Aspectos Práticos”

Curso coordenado pelo Dr. João Amaral e Almeida², realizado no período de 17 a 21 de outubro de 2005, com a duração de 30 horas, que tinha como principais objectivos, dar a conhecer os meios contenciosos constantes do novo código e a respectiva tramitação processual, identificar e resolver, numa perspectiva essencialmente prática, as questões que devem ser enfrentadas pelos utilizadores do novo código, em especial por aqueles que têm a seu cargo o patrocínio ou representação das entidades administrativas demandadas nos diversos processos contenciosos.

² Assistente da Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa.

2)

“Código do Procedimento Administrativo”

Carga horária de 35h.

Formador, Dr. Mário Mota Raposo³, de 7 a 11 de novembro de 2005, onde se analisou e reflectiu sobre as questões fundamentais do procedimento administrativo, com particular ênfase para as principais inovações que o CPA trouxe ao direito administrativo português, e realizar exercícios práticos para discussão e abordagem de alguns pontos que integram o programa.

Entre 1996 e 2001

Em 2001, no exercício das funções inerentes à carreira de funcionário de justiça, frequentou-se um curso de formação na área de biblioteca, arquivo, e documentalista, *“A CDU nas Bibliotecas e Centros de Recursos”*, com carga horária de 24 horas, promovido e realizado pela Associação Portuguesa de Bibliotecários, arquivistas e Documentalistas.

E na área das denominadas novas tecnologias, cursou com aproveitamento em 2001, o curso de *“Internet e Correio Electrónico”* e outro em *“Base de Dados Jurídicas e Documentais”*, com carga horária, respectivamente, de 10h e de 6h, e, no ano de 2000, o curso *“Windows 95 + Word 97”*, com duração de 30h. Todos estes cursos foram ministrados pelo Instituto das Tecnologias de Informação na Justiça (ITIJ).

Ainda na área das novas tecnologias, antes de se ter iniciado funções no TCA Sul, já se possuía formação em *“Windows 95”*, *“MS-DOS”*, *“Winword 7.0”*, *“Excel 7.0”* e *“PowerPoint 7.0”*, curso realizado em 1996, no Centro de Formação profissional da Junta de Freguesia de S. José, tendo obtido a classificação de 14 valores.

³ Advogado, Pós graduado em Estudos Europeus (Dominante Jurídica); Consultor Jurídico do Ministério da Administração Interna.

2.4 - Reflexão. A Formação Profissional e Académica

É bem geral a consciência de que não há País que consiga alcançar padrões de desenvolvimento sustentáveis sem dispor de uma Administração Pública de excelência, mais eficaz, servida por profissionais qualificados, dignos e mais motivados, para o esforço de modernização nacional.

Na verdade, seja pelas mudanças sucessivamente anunciadas pelo poder político, seja pelas crescentes exigências dos cidadãos e empresas, a formação do capital humano no sector público, é condição essencial e indispensável para o esforço permanente de modernização da Administração Pública, inalcançável, no nosso ver, sem quadros preparados para a antecipar ou, no mínimo, para a consubstanciar, criando-se por esta via um ambiente favorável a uma cultura de cidadania activa e ao desenvolvimento económico.

Não se desconhecendo, portanto, que face às contínuas transformações económicas, sociais, culturais, tecnológicas e legislativas, a formação é uma vertente essencial da Administração Pública, para dotar esta das competências coletivas em cada momento exigidas para a realização das suas missões, nota-se, agora, o quanto a descurámos, tanto na sua vertente académica como profissional.

Não foi só a premência das obrigações diárias de trabalho, com a necessidade de fazer frente ao grande volume de trabalho, que nos levou a tratar a formação com descuido, foi, sobretudo e principalmente, a alegada força maior do “não prejudicar o normal funcionamento dos serviços”, que tantas vezes serviu de fundamento ao indeferimento de alguns pedidos de autorização para formação.

O que nos leva a pensar, que os quadros dirigentes, não raras vezes, encaram a formação como um espaço de entretenimento ou como um instrumento ao serviço do imobilismo quando, pelo contrário, todos nela devem reconhecer uma oficina de trabalho ao serviço da mudança, promovendo a qualificação profissional e a qualidade dos serviços prestados ao país e que a todos os servidores públicos, sem exceção, responsabiliza.

2.5 - Experiência Profissional

2.5.1 - Gênese da Trajetória Profissional

2.5.1.1 - Momentos Iniciais (1999 – 2004)

Em 1999, ainda no decorrer da Licenciatura, iniciou-se o exercício de funções de Funcionário de Justiça no Tribunal Central Administrativo Sul, rodeado de livros de Direito e com a missão de construir uma biblioteca jurídica, não porque se fosse um especialista na área de biblioteca, mas porque o tribunal na altura não disponha de ninguém para ali colocar.

Durante este período fomos tomando consciência das actividades inerentes ao funcionamento de uma biblioteca, e adquirindo alguns dos conhecimentos necessários à sua concepção, organização e desenvolvimento⁴.

Da conjugação desses factores - cursar a licenciatura em Direito, conviver física e juridicamente, bem de perto, com os magistrados do tribunal e toda a literatura jurídica envolvente - nasceu o gosto pela informação e documentação jurídica e cresceu o amor pelo Direito e pela profissão de jurista.

Numa dada altura, para além das actividades relacionadas com a organização e funcionamento da biblioteca, indispensáveis à boa prestação de serviços insertos no seu conteúdo funcional, assumiu-se, de modo involuntário, algumas das funções inerentes à carreira de Técnico Superior, de âmbito jurídico.

A fase inicial deste trabalho consistia na simples análise de processos, visando o levantamento da doutrina, legislação e jurisprudência neles referida, avançando-se, um pouco mais tarde, para a pesquisa de jurisprudência e doutrina pertinente à solução das questões de direito suscitadas nos processos, o que exigia um estudo mais profundo das

⁴ Para tal contribuiu, de forma mais significativa, a realização de uma visita ao Tribunal Administrativo de Circulo de Lisboa, que constituiu o primeiro contacto com as actividades inerentes ao funcionamento de uma biblioteca, e o curso de Formação «A CDU nas Bibliotecas e Centros de Recursos».

questões trazidas a julgamento para posterior recolha dos elementos doutrinários, jurisprudenciais e legislativos necessários ao exame e decisão dos processos.

Estas pesquisas incidiram, essencialmente sobre matérias associadas ao Direito Administrativo, Direito Fiscal e Direito do Ambiente⁵ (nas matérias do direito ambiental que integram o direito do administrativo), com consulta nas várias obras da doutrina portuguesa e estrangeira relacionadas com aquelas áreas do Direito, e nas várias Bases de Dados informáticas existentes no Tribunal, nomeadamente:

- Base Jurídico-Documentais da ITIJ;
- Base de Dados de Jurisprudência e Legislação da DataJurís;
- Sistema de Informação Documental de Direito do Ambiente (SIDDA);
- Base de Dados de legislação da Imprensa Nacional Casa da Moeda (INCM).

E noutras bases de dados de acesso livre, como são:

- Verbo Jurídica;
- Lex Portugal;
- Eurolex (repertório de legislação comunitária em vigor na União Europeia).

Sublinhe-se, que sendo o Direito uma ciência sensível aos impactos das grandes transformações tecnológicas, sociais, políticas e estruturais, a possibilidade de combinar a teoria com situações reais, por meio da prática da pesquisa, com a análise detalhada de jurisprudência e doutrina, não só nos ofereceu novas visões do Direito, obtidas através da percepção da realidade social e da experiência jurisprudencial dos tribunais e, por essa via, nos foi inserindo na vida operacional das profissões jurídicas como também melhorou a assimilação dos conhecimentos académicos.

2.5.1.2 - Do Estágio (2004 - 2006)

⁵ Que é um direito, tendencialmente, autónomo, embora constituído, em grande parte, por normas de direito administrativo, quer normas especiais, quer as de natureza geral, aplicando-se-lhe estas normas em tudo o que envolve, orgânica, funcional e relacionalmente, a actuação da Administração (ou de entidades particulares de regime jurídico misto, desempenhando tarefas da função administrativa do Estado-comunidade), quer em gestão pública, quer em gestão privada (nos termos dos artigos 266.º/2 e 2.º/5 do CPA).

A aquisição da licenciatura em Direito, a não coincidência entre o conteúdo funcional da carreira Técnico Profissional de 2.^a Classe, de que se era titular, e as funções efectivamente exercidas, correspondentes à da carreira de Técnico Superior, e, ainda, o facto de existir um lugar vago no Gabinete de Apoio Jurídico, levou o então presidente do TCA Sul a mostrar interesse na nossa reclassificação profissional.

Foi então, na sequência daquela reclassificação profissional, por interesse e conveniência de serviço, que por despacho do Presidente do TCA Sul, de 18 de novembro de 2004, surgiu a nomeação em comissão de serviço extraordinária para técnico superior estagiário, para realização, no GAJ, do estágio de ingresso naquela carreira.

Reunidos todos os requisitos exigidos⁶, havia que cumprir o regime de estágio⁷, com duração não inferior a um ano, o qual decorreu entre 12 de dezembro de 2004 a 12 de dezembro de 2005.

No exercício daquelas funções, além do normal apoio jurídico aos serviços⁸ do TCA Sul e das funções de organização e gestão da biblioteca, que continuava a ser da nossa responsabilidade, desenvolveram-se também várias tarefas relacionadas com a assessoria jurídica aos magistrados, como a elaboração de alguns estudos, projetos de Acórdão e de projetos de Sumários nos Acórdãos escolhidos para publicação na base de dados jurídicos *www.dgsi.pt*, a pesquisa de informação jurídica e a informatização da jurisprudência do tribunal.

A pesquisa de informação jurídica era a ação mais requisitada por parte dos Magistrados, e consistia na análise dos processos, tendo em vista o levantamento de legislação, jurisprudência e doutrina pertinente para a tomada de decisão, donde se destaca, entre muitas outras, o estudo das seguintes problemáticas jurídicas:

- Acumulação de funções de gestão, por parte dos Gestores Públicos, em empresas interligados, ou participadas - Inerência de Funções;

⁶ Pelos artigos 7.º/1 do DL n.º 497/99, de 19 de novembro, na leitura conjugada com o artigo 4.º/1 alínea d) do DL n.º 404-A/98, de 18 de dezembro, na redacção dada pela Lei n.º 44/99, de 11 de Junho.

⁷ Previsto no artigo 5.º do DL n.º 265/88, de 28 de julho.

⁸ De onde se destaca, entre outros de menor importância, a emissão de um parecer sobre a questão da “Licença de Maternidade na relação jurídica de emprego público, com a entrada em vigor do novo Código de Trabalho (Lei 99/2003 de 27 de agosto aprovou o Código do Trabalho (2003), regulado pela Lei 35/2004 de 29 de julho).

- Regime de constituição, modificação e extinção da relação jurídica de emprego na Administração Pública;
- Regularização de actos de provimento de agentes e funcionários dos serviços dos municípios, bem como o regime de sanções para a prática de actos de provimento nulos ou inexistentes;
- Permissão de condução de viaturas oficiais dos organismos e serviços do Estado e das autarquias locais por funcionários e agentes que não possuam a categoria de motorista;
- A da Reserva Ecológica Nacional (REN), estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 321/83 de 5 de Julho;
- Intervenção do Ministério do Ambiente e Recursos Naturais na gestão da Reserva Ecológica Nacional;
- Conceito de rendimento para efeitos de IRS e ajudas de custo;
- Caducidade do Direito de Liquidação de IRS;
- Estatuto da carreira docente;
- Caducidade do direito de oposição à execução fiscal.

Releva, também, a elaboração de um esboço de projecto de acórdão (designado nos serviços por Anteprojecto de Acórdão), no processo n.º 03790/99 - sobre o tema “Princípio da Audiência Prévia e as Garantias de Defesa do arguido, em processo disciplinar”⁹ - e quatro estudos/pareceres - nos processos n.º 01245/05, sobre as questões da “Ação Popular” e da “Suspensão da Eficácia do Acto Administrativo no Actual CPTA”, no processo n.º 11530/02, sobre as questões “Modalidades de Extinção da Obrigação de Reposição de Dinheiros” e, no mesmo processo, “A Relevância do Vício de Procedimento de Audiência dos Interessados nos Actos Administrativos Vinculados”¹⁰.

Todas essas tarefas foram realizadas em fase de pré-carreira, com carácter probatório, e visavam proporcionar uma formação adequada de carácter prático no exercício das funções de jurista do Gabinete de Apoio Jurídico do TCA Sul, de modo a que esta fosse desempenhada de forma competente e responsável, designadamente nas suas vertentes técnica e científica.

⁹ Relatora Desembargadora Magda Geraldes.

¹⁰ Ambos do relator Desembargador António Xavier Forte.

Sublinha-se as meias surpresas que se enfrentaram.

Os referidos estudos/anteprojetos mereceram elogios dos juízes titulares dos processos, tendo os posteriores projetos de acórdão dos relatores de cada um daqueles recursos jurisdicionais dado acolhimento, no essencial, aos fundamentos desenvolvidos nos estudos que elaboramos e passado com eles em sessão de julgamento.

Tal deveu-se, cremos, em muito à preciosa ajuda dos juízes titulares dos processos e à nossa coordenadora de estágio, Dr.^a Prazeres Sanchez, que, ao longo de todo o período de estágio, sempre se mostraram atentos a cada momento da nossa formação e disponíveis no apoio e auxílio à iniciação das tarefas que nos estavam destinadas.

Com aquele imprescindível apoio, ultrapassamos com sucesso o período probatório¹¹, e deu-se início a uma nova fase da nossa carreira profissional, com a nomeação definitiva na carreira de Técnico Superior de 2.^a Classe, em 4 de janeiro de 2006.

¹¹ Apresentou-se o “Relatório de Estágio”, em 29/11/2005, dando desta forma cumprimento ao disposto na alínea d) do n.1 do artigo 4.º do DL n.º 404-A/98, de 18 de Dezembro, que veio revogar o Decreto Lei n.º 65/88, com excepção dos artigos 5.º e 6.º, ainda em vigor, sendo ao abrigo do referido artigo 5.º que naquela data se processava o recrutamento para a carreira Técnico Superior.

2.5.2 - Principais Actividades Responsabilidades

2.5.2.1 - Assessoria Jurídica aos Magistrados

A Assessoria Jurídica aos Magistrados tem como principal objetivo, de acordo com os critérios definidos pelos titulares dos processos e com o escrupuloso respeito pelo princípio do juiz natural, auxiliar os Desembargadores na tomada de decisão, disponibilizando-lhes informação e documentação jurídica, por forma a proporcionar-lhes mais tempo para administrar a justiça aumentando a produtividade e a diminuição do tempo médio da pendência dos processos.

O campo de actuação do GAJ vai desde a pesquisa e recolha de elementos necessários à fundamentação das decisões, passando pela elaboração de Relatórios, com uma síntese de toda a informação e elementos necessária à tomada de decisão, sumariação dos Acórdãos seleccionados para publicação na base de dados do ITIJ, até à prolação de pareceres com proposta de resolução das questões trazidas a juízo.

*

2.5.2.1.1 - “Anteprojetos” de Acórdão

Designamos por “Anteprojectos”¹² de Acórdão, os estudos/pareceres emitidos a pedido do relator com o conteúdo de uma proposta de resolução das questões trazidas a juízo, no âmbito de recursos jurisdicionais.

A terminologia utilizada pretende fazer a distinção entre a minuta de decisão que os juízes relatores nos tribunais colegiais apresentam aos seus colegas adjuntos (o projecto de acórdão), e o parecer emitido por um jurista/assessor, a pedido do relator, com o conteúdo de uma proposta de decisão, que só se transforma em projecto de Acórdão, depois de assumido ou rectificado pelo juiz titular do processo, eventualmente, com alterações ou correcções.

¹² Designação ensaiada por JOÃO AVEIRO PEREIRA, numa intervenção no Centro de Estudos Judiciários, integrada num painel sobre «Ética e Deontologia: Função, Competência e Estatuto dos Assessores dos Tribunais», no âmbito do I Curso de Formação de Assessores das Magistraturas Judicial e do Ministério Público, publicada na Revista *O Direito*, Ano 131, 1999, I-II (janeiro-junho), P. 107-132.

O esboçar de um Anteprojecto de Acórdão deve obedecer às regras de elaboração de um Acórdão ou Sentença¹³, devendo começar-se pela identificação das partes e do objecto do processo com a fixação das questões de mérito que cumpre solucionar, seguindo-se a apresentação dos fundamentos e da proposta de decisão final.

Assim, o seu “*conteúdo formal*”, contém uma referência aos elementos que devem integrar a decisão, o relatório, em que se identifica as partes, o objecto do litígio e as questões que lhe cumpre resolver; a fundamentação, que deve integrar os fundamentos de facto e de direito; e proposta de decisão final, que corresponde à parte dispositiva da sentença.

Sobre o “*conteúdo material*”, socorremo-nos, da opinião CARLOS ALBERTO FERNANDES CADILHA¹⁴, no sentido de que o artigo 94.º/1, do CPTA:

«... contém uma explicitação que poderá representar um desvio relativamente à paralela disposição do artigo 660.º/1, do CPC. Ali se consigna que cabe ao tribunal identificar as questões de mérito que lhe cumpre conhecer, não se fazendo qualquer alusão às questões de forma, ao passo que o artigo 660.º, n.º 1, do CPC estabelece uma ordem de precedência nas questões a resolver, determinando que se apreciem, em primeiro lugar, as questões processuais que possam determinar a absolvição da instância. Esta aparente discrepância relaciona-se com o princípio da concentração, no despacho saneador, da apreciação de todas as questões prévias que possam obstar ao conhecimento do mérito da causa, que se encontra consagrado no artigo 87.º, n.º 2, do CPTA, onde se prescreve que as questões prévias “que não tenham sido apreciadas no despacho saneador não podem ser suscitadas nem decididas em momento posterior do processo e as que sejam decididas no despacho saneador não podem vir a ser reapreciadas.»

*

2.5.2.1.2 - Projectos de Decisão Sobre as Reclamações

Interpõem-se os recursos, que podem ser admitidos ou não, e a Reclamação prevista no artigo 688.º é o meio legal para reagir contra o indeferimento ou retenção do recurso.

No anterior regime recursório, antes da reforma introduzida pelo DL n.º 303/2007, de 24 de agosto, perante despacho de indeferimento ou retenção do recurso

¹³ Artigo 94.º/1, do CPTA e o disposto no artigo 659.º/1/2, do CPC.

¹⁴ Expressa no «Dicionário de Contencioso Administrativo», P. 320.

cabia reclamação para o Presidente do tribunal que seria competente para conhecer do recurso, nos termos do então artigo 688.º/1 do CPC, sob a epigrafe «Reclamação contra o indeferimento ou retenção do recurso», a qual deveria ser motivada (n.º 2, 2.ª parte, do mesmo artigo), e só depois se observavam os termos processuais subsequentes que ao caso devia caber, para recebimento e instrução ou rejeição definitiva.

Na actual disciplina do artigo 688.º, do CPC, sob a epigrafe «Reclamação contra o indeferimento», a competência decisória da reclamação contra o indeferimento do recurso cabe ao relator, no Tribunal *ad quem*, constituindo assim, ao menos em primeira linha, uma decisão singular sua, suprimindo a anterior competência para o efeito que pertencia aos Presidentes dos Tribunais Superiores.

Retirou-se do Presidente do Tribunal a competência para apreciar a reclamação contra o indeferimento ou retenção do recurso, atribuindo-a ao relator a quem foi distribuída a reclamação, e omitiu-se a possibilidade de reclamação do despacho que retenha o recurso, pela óbvia razão de ter deixado de haver recursos autónomos com subida diferida, e deixou de se exigir a motivação da reclamação, “substituída” pela necessária instrução da mesma não só com o requerimento de interposição de recurso, como também com as alegações respetivas (cfr. n.ºs 1 e 3), sem previsão paralela à do anterior n.º 5.

A grande maioria do trabalho do GAJ, no que respeita à tarefa agora em análise, foi realizado nas Reclamações de processos iniciados antes das referidas alterações ao Código de Processo Civil, sendo nossa missão apresentar estudos de resolução para essas Reclamações dirigidas ao Presidente deste tribunal.

Uma nota final, para sublinhar a maneira como se encarou a questão da impropriedade ou inadequação do meio processual de reacção utilizado pelos Reclamantes, como não raras vezes aconteceu.

As formas processuais de reacção contra um “indeferimento do recurso” e contra a outra “deserção do recurso”, eram, e em certa medida ainda são, radicalmente distintas, já que, enquanto para esta última a forma adequada é o recurso, para aquele, a

lei reservava a reclamação para o Presidente do tribunal que teria competência para conhecer do recurso, nos termos do artigo 688.º do CPC.

Nesta óptica, a Reclamação então prevista, apenas era aplicável quando proferido um despacho de não admissão de recurso com um dos fundamentos previstos no artigo 687.º/3, do mesmo CPC, ou seja, a inadmissibilidade do recurso, a intempestividade e a falta de legitimidade do recorrente.

Daí que, só nos casos em que se estivesse perante uma decisão de não admissão de recurso, baseada na falta de um daqueles requisitos, seria adequado a reclamação prevista no então artigo 688.º do CPC, aplicável *ex vi* do artigo 144.º/3 do CPTA, como meio processual de impugnação do decidido.

Se por exemplo, um recurso não era admitido por não terem sido apresentadas alegações em prazo subsequente à notificação da decisão recorrida, o meio adequado para impugnação seria o recurso, que é o regime regra de impugnação (artigo 676.º/1 do CPC).

Nestes casos, salvo melhor opinião, defendíamos que se nos termos do artigo 144.º/3 do CPTA, em vez de se reclamar a parte impugnar por meio de recurso, quando a reclamação seja o meio próprio, há lugar à convolação do recurso em reclamação, mandando-se seguir, sem outras formalidades, os termos próprios da reclamação (cfr. art. 688.º/5 do CPC), o mesmo princípio deveria ser aplicado aos casos em ocorra o contrário, entendimento sufragado pelo então Presidente deste Tribunal.

É que, ainda que nestes casos não fosse directamente aplicável o disposto no artigo 688.º/5 do CPC, como decorrência do princípio da cooperação processual a que se reporta o artigo 265.º/2 do CPC, e que se encontrar reafirmado no artigo 8.º/1 do CPTA, o relator deve sanar officiosamente o erro do Reclamante acerca do tipo de procedimento utilizado, ordenando a correcção processual necessária.

O que não constitui mais do que a aplicação dos princípios anti-formalista, *pro actione* e *pro favoritate instantiae* (favorecimento do processo).

*

2.5.2.1.3 - Relatórios

Outra das tarefas fundamentais da assessoria jurídica prende-se com a necessidade atacar as grandes pendências e a sobrecarga dos Desembargadores, na secção do Contencioso Tributário, face ao aumento das pendências, que em 2012 cresceram exponencialmente por influxo do trabalho cometido a um corpo especial de juízes para tratar, na 1ª instância, dos processos contemplados no acordo de entendimento com a “TROIKA”, processos de valor superior a um milhão de euros que estão classificados como prioritários¹⁵.

Neste sentido, são disponibilizados pela secção tributária aos juristas do GAJ as peças processuais digitalizadas dos processos abrangidos por aquele acordo para uma primeira abordagem, competindo-lhes elaborar um Relatório sobre os processos que têm a seu cargo.

Esse Relatório fica na capa do processo, e nele identifica-se as partes, o seu objecto, mediante a indicação das causa(s) de pedir, do(s) pedido(s), dos fundamentos da contestação, dos fundamentos das decisões recorridas, das alegações, das contra-alegações (com ampliação do objecto do recurso, se for caso disso), a posição do

¹⁵ Segundo o modelo descrito no Provimento n.º 15/2011, emanado pelo Presidente do TCA Sul, com o seguinte teor:

«Em ordem ao integral cumprimento das medidas referidas na deliberação do CSTAF de 11/05/2011 e que se revestem de interesse nacional, após completo levantamento dos processos de valor igual ou superior a um milhão de euros, explicitando melhor o provimento n.º 14/11, determina-se que esses processos, sem embargo da sua sujeição aos prazos normais, têm carácter urgente e como tal devem ser tramitados por ordem de antiguidade.

E, para agilizar a rápida resolução desses processos, terão que mobilizar-se todos os meios logísticos e humanos disponíveis, para tanto se ordenando:

1º - Que a secção de processos proceda à separação física de todos esses processos em cada gabinete dos Senhores Desembargadores, marcando-se com a etiqueta verde que para o efeito já foi criada e os ordene segundo a respectiva antiguidade e, dentro desta, segundo o maior valor, ficando o Sr. Escrivão -Adjunto António Ferro responsável pela tramitação desses processos, ao mesmo tempo que coadjuvará nas tarefas referidas nesta ordem de serviço, ao nível informático;

2º - Que, nesses processos, a secção, oficiosamente, solicite ao tribunal recorrido, às partes e ao Ministério Público, o suporte em formato Word, respectivamente, das decisões recorridas, das alegações, das contra-alegações e dos pareceres, para o que elaborará ofício formular;

3º - O destacamento dos Srs. Técnicos Superiores para, pela ordem mencionada no ponto 1, elaborarem um Relatório, que ficará na capa de cada processo, em que se identifiquem as partes e o seu objecto, mediante a indicação das causa(s) de pedir, do(s) pedido(s), dos fundamentos da contestação, dos fundamentos das decisões recorridas, das alegações, das contra-alegações (com ampliação do objecto do recurso, se for caso disso), a posição do Ministério Público e a fixação da factualidade fixada na 1ª instância, coligindo a legislação, jurisprudência e doutrina atinentes.

4º - No imediato e à falta dos elementos referidos no ponto 2, deverão os Srs. Técnicos Superiores e a Escrivã Auxiliar Fernanda Verdasca, em acumulação com as funções que lhe estão atribuídas na Biblioteca, proceder ao processamento das peças processuais nele referidas e, de seguida, conforme se dispõe no ponto 3.

5º - Para cumprimento das tarefas que ora lhes são cometidas, deverão ser disponibilizados aos Srs. Juízes Desembargadores e Técnicos Superiores os meios informáticos compatíveis.

Dê imediato conhecimento aos interessados, se necessário por correio electrónico ou fax.

Lisboa, 02 de Junho de 2011»

Ministério Público e a factualidade fixada na 1ª instância, coligindo a legislação, jurisprudência e doutrina atinentes.

No que se refere a este campo de actuação, a resposta dada pelo GAJ não se limita aos ditos processos prioritários mas também aos de outra natureza, no âmbito do contencioso tributário e do contencioso administrativo, de todo o modo, é sobre os primeiros que incide a grande maioria do trabalho ali realizado.

Em suma e em conclusão, o resultado desta competência permite oferecer ao relator do processo uma síntese compilada de toda a informação e elementos necessária à tomada de decisão, poupando, também aqui, o decisor de um trabalho material útil mas quase sempre moroso, disponibilizando-lhe tempo precioso para administrar a justiça o mais atempada possível.

*

2.5.2.1.4 - Pesquisa de Informação Jurídica

Quando os magistrados desejam estudar uma questão e precisam conhecer a legislação, o sentido da jurisprudência e avaliar alguns contributos doutrinários, sem ter de perder tempo com os efeitos negativos da fase pesquisa - na depuração da sobreinformação recolhida ou, por outro lado, com a dificuldade, que importa da subinformação, de recolher as informações úteis para o tema a avaliar - obtêm uma resposta directa e organizada de um jurista do GAJ.

Nas palavras de MANUEL MEIRIM¹⁶:

«Falar de documentação jurídica significa ainda em Portugal, não obstante alguns progressos verificados, ocupar-se de um tema pouco respeitado.

É algo que “tem que ser”, um mal necessário à reflexão intelectual, tarefa primária da actividade do jurista.»

Apesar disso, como adianta o referido Autor, «A qualidade da reflexão operada está estritamente ligada aos atributos da informação jurídica subjacente, o mesmo é dizer, encontra-se dependente da valia da documentação jurídica consultada.»¹⁷.

¹⁶ José Manuel Meirim, em «Como Pesquisar e referir em Direito», Coimbra Editora, 2008, P. 29.

¹⁷ *Ibidem*.

Ora, na recolha e pesquisa de legislação¹⁸, jurisprudência e doutrina, só interessa reunir os elementos que sejam pertinentes para as decisões e promoções, quer as projectadas pelo jurista/assessor, quer as restantes a pedido do respectivo magistrado.

Para tal selecção, cada um respeitará a metodologia que a sua intuição contemplar, ainda assim, sem se pretender traçar aqui esquemas rígidos de actuação, não deixaremos de apontar alguns passos que consideramos importantes para a qualidade e eficácia do trabalho a desenvolver.

Apoiando-nos naquilo que a experiência profissional nos ensina, e seguindo de muito perto os certos conselhos oferecidos por JOÃO AVEIRO PEREIRA¹⁹, interessa, em primeiro lugar, recolher ou consultar todos os elementos legislativos, doutrinários ou jurisprudenciais citados pelas partes nos articulados ou que, de algum modo, constem dos autos, o que nem sempre é tarefa fácil, muitas vezes as citações não indicam corretamente a origem ou a autoria da jurisprudência e dos artigos doutrinários, havendo que procurar identificar, o melhor possível, todos os elementos, para que se possa comprovar se é correcta a utilização que deles se faz na fundamentação do julgado.

De seguida, é necessário um estudo atento de todos os elementos citados nos autos, para que se possa apreender devidamente as diferentes posições em confronto e orientar melhor a subsequente recolha de mais elementos com interesse, de maneira a conseguir-se um enquadramento normativo, doutrinário e jurisprudencial suficientemente vasto que permita equacionar todas as soluções jurídicas plausíveis do litígio, e que deverá ser tanto mais ampla quanto a complexidade do caso em apreço o justifique.

Terminado todo este trabalho de pesquisa, não pode deixar de se refletir sobre o todos os elementos recolhidos, verificando o crescimento legislativo das normas citadas,

¹⁸ Este trabalho é realizado, também, com recurso à *Web* (Base Jurídico-Documentais da ITJ; na Base de Dados de Jurisprudência e Legislação da *DataJuris*; no *SIDDA*; na Base de Dados de legislação da *INCM*, e em outras bases de dados de acesso livre, como são entre outras: *Verbo Jurídica*, *Lex Portugal*, *Eurolex* (repertório de legislação comunitária em vigor na União Europeia).

¹⁹ Como na Nota 12, P. 121-123.

se estão em vigor, se não foram revogadas expressa ou tacitamente por outras, e se têm realmente aplicação ao caso concreto, e no que respeita à doutrina e à jurisprudência é indispensável um exame crítico sobre a sua pertinência no caso concreto e se, entretanto, não ocorreu qualquer inflexão no sentido de uma ou de outra.

Ao erigir-se respostas eficazes no domínio da pesquisa de informação jurídica estar-se-á, simultaneamente, a contribuir para uma decisão mais rápida e justa, permitindo alargar o debate sobre todas as teses em confronto, fundamentar melhor as razões porque o julgador pretende seguir uma e não acolher as outras, evitando-se decisões baseadas em leis revogadas ou apoiando-se em doutrina ou jurisprudência ultrapassadas por outras mais actuais e correctas.

Dada a relevância da pesquisa e recolha de informação jurídica para a qualidade do resultado final do labor intelectual, finalizamos este ponto como começamos, com as palavras de MANUEL MEIRIM²⁰:

«Não há como evitar este percurso.

(...)

«O que permanece, e isso é incontestável, da era do papel para a das novas tecnologias, é a necessidade de recolher informação que nos habilite à realização de um trabalho sério.».

*

2.5.2.1.5 - Projetos de Sumário

O dever de elaborar de projectos de Sumário dos Acórdãos, deixou de ser encargo do GAJ desde a entrada em vigor da alteração ao CPC, produzida pelo DL n.º 303/2008, de 12 de dezembro, que aditou o n.º 7 ao artigo 713.º daquele código, estipulando-se que «O juiz que lavrar o Acórdão deve sumaria-lo», obrigação aplicável apenas às acções intentadas a partir de 01/01/2008.

Cremos, todavia, ser oportuno sublinhar aqui a importância desse trabalho de sumarização, desenvolvido no período entre 2005 a 2009, tanto na utilidade imediata que teve para cada juiz como no enorme contributo para o avanço da desejável divulgação da jurisprudência por intermédio de páginas na “Internet”.

²⁰ *Op. Cit.* P. 30/31.

Há que reconhecer que a obrigação do juiz sumariar o acórdão de que é relator, não colheu grande aceitação na generalidade da opinião dos magistrados judiciais. Isto explica, talvez, a razão porque ainda hoje se deixam de colocar na base de dados do tribunal alguma da jurisprudência seleccionada para publicação na “*Internet*”, que acaba por não ser enviada aos técnicos superiores do GAJ pelos relatores do processo ou, sendo remetida, não vem acompanhada do competente sumário.

A decisão de divulgação dos sumários através da *Internet*, surgiu por volta do ano 2000, por forma a possibilitar o acesso rápido de todos os juristas à jurisprudência do TCASul, competindo aos técnicos superiores do GAJ sumaria as decisões seleccionadas para publicação.

Os Sumários ali elaborados foram, durante largo tempo, o único “alimento” oferecido pelo TCASul à base de dados do Ministério da Justiça, criada pela DGSI.

Iniciativa que, a avaliar pelo elevado número de consultas que a pagina do TCASul sempre registou e os constantes testemunhos de apreço que nos chegavam, constituiu um êxito indesmentível na divulgação da jurisprudência, e serviu de incentivo ao que temos hoje, um tornar público do direito vivo, facilmente acessível a qualquer interessado.

Com efeito, as súmulas de jurisprudência são um precioso instrumento de trabalho para todos os juristas e são de maior interesse para a fundamentação das decisões judiciais, a sua inserção em bases de dados constituiu um grande avanço na divulgação da jurisprudência, permitindo um conhecimento atempando e “universal” do sentido da jurisprudência sobre os mais variados temas, contribuindo para uma certa uniformidade de decisões, para o progresso do Direito e qualidade da Justiça.

2.5.2.2 - Apoio Jurídico aos Serviços do TCA Sul

O apoio aos Serviços TCA Sul, resume-se ao dever de estribar juridicamente, sempre que solicitado, a actuação dos Serviços e as decisões do dirigente máximo do tribunal, com pareceres e/ou as informações sobre questões que são submetidos ao GAJ,

ou realizando outros trabalhos de carácter jurídico, como a informatização da jurisprudência do tribunal e a coordenação da biblioteca.

*

2.5.2.2.1 - Pareceres/Informações

No âmbito da Administração Pública, o jurista é chamado a manifestar-se através da emissão de pareceres/informações, devidamente fundamentado na legislação aplicável, na doutrina e na jurisprudência a respeito da legalidade da ação administrativa. O mesmo acontece no TCA Sul.

Sempre que os Serviços pretendem obter conhecimentos sobre uma determinada matéria, com objetivo esclarecer alguma questão jurídica, nomeadamente, sobre a interpretação e aplicação de legislação e normas e regulamentos, solicitam ao GAJ um pronunciamento escrito, devidamente fundamentado.

Como é do conhecimento geral, estes pareceres/informações tem carácter meramente opinativo, não vinculando os Serviços ou o decisor final à sua motivação ou conclusões, se assim não fosse, não seriam pareceres, seriam decisões. O que subsiste como ato administrativo não é o parecer, mas sim o ato de sua aprovação.

A estrutura formal de um parecer pode ser dividida em Prelúdio - onde temos a numeração sequenciada, seguida da sigla do órgão, para fins de arquivo e organização, bem como o assunto sobre o qual se refere -, Motivação - onde se expõem os fundamentos de facto e de direito -, as Conclusões - um resumo das ideias principais - e, finalmente, a Proposta/Recomendação de decisão.

*

2.5.2.2.2 - Informatização da Jurisprudência

Nas precisas palavras de JOSÉ MANUEL MEIRIM, «O Direito, como seria de esperar, não ficou indiferente ao surgir informático nem se encontra ausente, na actualidade de toda a vivência social que decorre de um largo universo de novas (por ora) tecnologias»²¹.

²¹ *Op. Cit.* P. 17.

Refere ainda, e bem, «Que por vezes não se tem plena consciência de que quando abordamos a temática da informação jurídica nos localizamos também no domínio dos direitos fundamentais»²², apontado para os artigos 20.º/2 da CRP de 1976, e Lei n.º 34/2004, de 29 de julho, alterada pela Lei n.º 47/2007.

Ora, é precisamente esse direito à informação jurídica, não só do jurista, mas sobretudo do cidadão²³, que a responsabilidade de informatizar a jurisprudência do TCA Sul, na era do computador e demais tecnologias, visa concretizar, mediante a publicação na “*Internet*” de todos os Acórdãos seleccionados para o efeito.

Mas, prosseguindo para o propósito deste trabalho, o que interessa registar, de forma simplificada, são os aspectos mais importantes da efetivação desta missão de informatização da referida jurisprudência, realizada com recurso ao *software* “*Lotus Notes*”.

Em cada documento *on-line*, para além do sumário do acórdão, dos descritores e das informações de carácter administrativo passou igualmente a constar, a partir do ano de 2002, o texto integral, que corresponde a toda análise jurídica das questões em causa.

Assim, após serem fornecidas os suportes digitais com o texto dos Acórdãos, que foram aprovados em sessão, e feita uma prévia selecção dos mesmos, o trabalho consiste em preencher os campos descritos na aplicação “*Lotus Notes*”.

Começa-se por a preencher os seguintes campos:

- *N.º de Processo* – Onde se coloca o número do processo;
- *Relator* – Preenchido com o nome do relator do Acórdão;
- *Secção* – Com referência da Secção que proferiu o Acórdão;
- *Data do Acórdão* – Contendo a data em que foi proferido o Acórdão;
- *Descritores* – Com as palavras-chave ou expressões que identificam o tema ou questões analisadas no processo;
- *Sumário* – Neste campo é transcrito o sumário;
- *Texto Integral* – Preenchido com o texto integral do Acórdão.

²² *Ibidem*. P. 11.

²³ Com também dá nota José Manuel Meirim, na obra citada, P. 12.

Ao que se segue uma revisão do texto e posterior disponibilização do acórdão na “Internet”, decorridos cerca de 5/6 dias da notificação às partes litigantes do resultado do processo,

O “Banco de Dados” do TCA Sul - que também abrange a actuação do MP junto desse tribunal, tanto no contencioso administrativo como no tributário, mas cujo a tarefa de colocar *on-line* aqueles pareceres não é da competência do GAJ - contava em setembro de 2013, no que à jurisprudência diz respeito, com cerca de 11.800 documentos publicados.

Uma última nota para dizer que o GAJ faz chegar à *Datajuris*²⁴ toda aquela jurisprudência escolhida, que representa mais um instrumento de inegável utilidade na publicação de informação jurídica, através da qual é possível fazer as conexões da doutrina com a jurisprudência e a consulta actualizada das alterações introduzidas à legislação.

*

2.5.2.2.3 - Coordenação da Biblioteca

A coordenação da biblioteca jurídica do TCA Sul é feita pelos juristas do GAJ em regime de rotatividade.

Uma das tarefas fundamentais no domínio da coordenação prende-se com a necessidade de acompanhar de perto a actividade da funcionária afeta à biblioteca, na organização e na actualização do seu acervo bibliográfico e documental, indicando a melhor forma do se proceder ao seu tratamento e arquivo e propondo a aquisição de monografias com interesse relevante, assegurando um apropriado controlo sobre as existências e um serviço de informação legislativa e bibliográfico actualizado.

A colaboração dos juristas na criação e actualização da biblioteca, passa também pela necessidade de facilitar o acesso aos seus elementos bibliográficos e documentais, podendo/devendo sugerir a aquisição de equipamento e software adequados e pugnar pela colaboração de meios humanos devidamente habilitados.

²⁴ DATAJURIS, Direito e Informática, Lda, empresa que tem como objecto principal, a concepção e actualização de bases de dados jurídicos bem como a consequente disponibilização destes serviços *on-line*.

A biblioteca de um tribunal é sempre um local de trabalho e de investigação, para todos os operadores judiciários, daí a vantagem de ter uma biblioteca bem dotada de obras e revistas jurídicas, exigindo-se de quem tem a responsabilidades de coordenação um particular empenho na criação de uma boa biblioteca jurídica, devidamente informatizada e em rede com os utilizadores judiciários.

2.6 - Nota ao Tribunal Central Administrativo Sul

2.6.1 - Motivação

Através do DL n.º 229/96, de 29 de novembro, no uso da autorização legislativa concedida pela Lei n.º 49/96, de 4 de setembro, e nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 201.º da CRP, o Governo decretou a criação e a definição da organização e a competência de um novo tribunal superior da jurisdição administrativa e fiscal, designado por Tribunal Central Administrativo, instalado pela Portaria n.º 398/97 de 18 de junho, em 15 de setembro de 1997, e, mais tarde, com a Portaria n.º 1418/2003, de 30 de dezembro, determinou-se a agregação dos tribunais administrativos de círculo e dos tribunais tributários e a instalação dos tribunais administrativos e fiscais, do Tribunal Central Administrativo Norte e do Tribunal Central Administrativo Sul, e diversos juízos destes tribunais.

É com grande satisfação, eivada de um certo orgulho, que se afirma ser o Tribunal Central Administrativo a “casa” que se decidiu servir e à qual se dedicou os últimos 15 anos da nossa actividade profissional, cerca de 5 anos na carreira Funcionário de Justiça e mais de 9 anos como jurista, da carreira unicategorial de Técnico Superior.

A sua criação configurou um dos momentos decisivos da plena instituição do Estado de Direito Democrático em Portugal, na aproximação do Contencioso Administrativo ao Direito Constitucional.

Por mais modesto que seja o relato que a seguir se apresenta, não podíamos deixar de aproveitar a oportunidade de saudar o enorme contributo para a realização da justiça administrativa deste, ainda novo, tribunal da jurisdição administrativa portuguesa, que completou no passado dia 15 de setembro de 2013 dez anos, dedicando-lhe algumas das folhas do nosso trabalho.

2.6.2 - As Reformas da Justiça Administrativa

2.6.2.1 – Anos de 1974 a 1997

O direito ao contencioso administrativo²⁵ pode ser caracterizado como o direito constitucional de tutela jurisdicional dos direitos e interesses legalmente protegidos dos administrados que é actuado por uma ordem de tribunais²⁶, que como específica e própria, através de meios processuais também específicos e próprios.

Como assinala CÂNDIDO OLIVEIRA²⁷, para cuja doutrina se remete:

«Portugal andou sempre, durante o século XIX e princípios do século XX, à procura de uma organização judiciária em matéria administrativa satisfatória sem o conseguir. Estiveram sempre presentes duas correntes: uma mais conservadora que preconizava a solução administrativista e outra mais liberal, defendendo o sistema judicialista de inspiração belga. Começou pelo primeiro modelo com o Conselho de Estado e conselhos de distrito à moda francesa e tentou, por vezes, o segundo, nomeadamente na I República. Foi o modelo administrativista que prevaleceu e refira-se, como ponto alto, a organização, entre 1886 e 1892, de uma estrutura constituída por tribunais administrativos distritais compostos de 3 juizes e pelo Supremo Tribunal Administrativo (STA). A estabilização do nosso modelo operou-se apenas em 1933 com três auditorias administrativas e um STA. As auditorias passaram a duas em 1941. É o tempo de Marcello Caetano que se vai prolongar por cinco décadas, marcando profundamente todo o nosso contencioso administrativo. Sobre as debilidades não só organizatórias, mas intrínsecas, do contencioso administrativo português importa ler o artigo que este ilustre administrativista publicou na revista "O Direito", em 1930».

E, mais à frente acrescenta:

«... em Portugal (e ao contrário de outros países como a França) estabeleceu-se uma organização judiciária própria em matéria em matéria aduaneira (auditorias fiscais e Tribunal Superior do Contencioso Fiscal) e em matéria tributária com tribunais especiais de 1.ª instância (distritais), tribunal de 2.ª instância e Tribunal Superior do Contencioso das Contribuições e

²⁵ Caracterização apoiada no entendimento de GONÇALVES LOPES, Juiz Desembargador do Tribunal Central Administrativo, in «O Tribunal Central Administrativo e a IV revisão Constitucional - Contribuição para uma apreciação crítica do Contencioso Administrativo Português», *Escritos de direito público* - 1994-1999 - Maio de 2002. P.133.

²⁶ Com a expressão “Ordem de Tribunais” pretende-se referir a organização de um conjunto de tribunais, interrelacionados funcionalmente de acordo com uma hierarquia, e pela qual as decisões de uns, considerados em nível inferior, são revistas por outro, considerados em plano superior, *Ibidem*. P. 133.

²⁷ In «A organização judiciária administrativa e fiscal», *Temas e Problemas de Processo Administrativo*, 2.ª edição Revista e Atualizada - Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Instituto de Ciências Jurídico-Políticas P. 21/22.

Impostos. Não durou muito tempo sem alterações esta organização e, em 1933, o Supremo Tribunal Administrativo absorveu estes tribunais superiores»²⁸.

Ao tempo da revolução de 25 de Abril de 1974, os tribunais administrativos eram em número escasso e não eram inteiramente independentes, o contencioso administrativo era essencialmente a defesa da legalidade da administração, logo, do interesse público, e não directamente a protecção dos direitos e interesses legítimos dos particulares, os meios processuais reduziam-se ao recurso contencioso de anulação e às acções em matéria de contratos administrativos e de responsabilidade patrimonial da Administração, e a execução das sentenças dos tribunais administrativos, não dispunha dos meios adequados de coercibilidade contra as autoridades administrativas. Faltava uma lei reguladora unitária da justiça administrativa.

A partir de 1974 verificaram-se importantes momentos para a configuração actual do contencioso administrativo português²⁹.

Desde logo, a Lei Constitucional n.º 4/74, de 14 de maio veio determinar a exclusividade do exercício das funções jurisdicionais por “tribunais integrados no Poder Judicial”, impondo-se assim a transferência dos tribunais administrativos da órbita do chefe do Governo para a esfera do Ministro da Justiça, e através do Decreto n.º 250/74, de 12 de Junho integrou-se o Supremo Tribunal Administrativo e as auditorias administrativas no Ministério da Justiça, que até então funcionou junto da Presidência do Conselho, como órgão, que embora independente, pertencia ao poder administrativo.

A Constituição de 1976, na sua primeira versão, regulou os tribunais administrativos como verdadeiros tribunais, no mesmo plano que os demais tribunais, como instâncias independentes do poder executivo, ao mesmo tempo que garantiu o direito dos administrados à impugnação contenciosa de todos os actos administrativos definitivos e executórios.

Em 1977, o DL 256-A/77, de 17 de Junho, veio ampliar as garantias dos direitos dos administrados e reforçar os instrumentos de execução das decisões dos tribunais

²⁸ *Ibidem*. P. 22.

²⁹ Sobre as transformações da justiça administrativa desde 1974, ver, por todos, VIEIRA DE ANDRADE, «As transformações do contencioso administrativo na Terceira República Portuguesa», *Legislação - Cadernos de Ciência da Legislação*, n.º 18, janeiro-março, 1997, P. 65-78, INA - Instituto Nacional De Administração.

administrativos, prevendo, em traços sintéticos, um regime de fundamentação de actos administrativos (que, como é fácil de ver, terá grande impacto aquando da propositura de uma acção em tribunal), um regime de impugnação contenciosa das omissões administrativas (início do fim da clássica ideia francesa do indeferimento tácito) e consagrou as teses defendidas por FREITAS do AMARAL³⁰ no tocante à execução das sentenças dos tribunais administrativos, instituindo o regime de execução das sentenças dos tribunais administrativos.

Outro importante e decisivo avanço, no sentido da plena jurisdicionalização e independência dos tribunais administrativos, surgiu com a reforma legislativa de 1984/85, e a publicação do ETAF e a LPTA, que veio trazer as principais alterações do sistema de justiça administrativa em Portugal, simultaneamente, no plano da estrutura dos tribunais, do estatuto dos juízes e do processo administrativo.

No plano das garantias, a reforma legislativa de 1984/85 e a prática constitucional, no seguimento da revisão constitucional de 1982³¹, reconheceu a necessidade de criar outros meios processuais, de modo a dar uma maior amplitude à protecção desses direitos ou interesses legalmente protegidos, para que a forma de reagir contra a prática da Administração não esteja cingida ao recurso de anulação.

Assim, a par do clássico recurso contencioso e das acções relativas a contratos administrativos e à responsabilidade extracontratual da Administração, a lei criou novos instrumentos processuais, como a acção para reconhecimento de direitos, bem como novos instrumentos acessórios, como a intimação para um comportamento e a intimação para a consulta de documentos e passagem de certidões.

³⁰ In, «A EXECUÇÃO DAS SENTENÇAS DOS TRIBUNAIS ADMINISTRATIVOS», 2.ª ed. - Coimbra: Livraria Almedina, julho de 1997.

³¹ Primeira revisão da CRP, que esteve na origem da reforma do contencioso administrativo de 1984/1985, tendo sido aprovados dois diplomas legislativos: o ETAF (DL n.º 129/84, de 27 de Abril) e a LEPTA (DL n.º 267/85). Reforma, que no entender de VASCO PEREIRA DA SILVA, ficou a *meio caminho*, uma vez que, não se debruçando sobre todos os pontos carentes de legislação ordinária, se gerou uma situação de pluralidade de instrumentos legislativos, muitos deles ainda elaborados no quadro da anterior ordem constitucional - vid. «O Contencioso Administrativo no Divã da Psicanálise - Ensaio sobre as acções no novo processo administrativo», Coimbra: Almedina, 2005, P. 179-182.

No que respeita ao estatuto dos juízes, pôs-se termo ao regime herdado de antes de 1974, de livre nomeação dos juízes pelo Governo, passando eles a ser nomeados por um órgão independente, o CSTAF.

Todavia, os tribunais administrativos eram ainda de existência facultativa, tendo mesmo havido projectos de Constituição que previam a sua extinção como ordem judicial separada e a transferência do contencioso administrativo para secções especializadas dos tribunais comuns³².

Esta situação foi alterada na revisão constitucional de 1989 (aprovada pela Lei Constitucional n.º 1/89, de 8 de Julho), que institucionalizou os tribunais administrativos e fiscais como ordem específica do sistema judicial português.

Enquanto no anterior quadro constitucional apenas se previa a possibilidade de existirem tribunais administrativos e fiscais, que constituiriam uma jurisdição própria, separada dos tribunais comuns e não sujeitos ao STJ, é com esta revisão constitucional que se estabelece que estes tribunais são, de facto, uma jurisdição própria, sem deixar isso a cargo do legislador ordinário, conferindo-lhe assento constitucional, atribuindo-lhes a específica competência de julgamento das acções e recursos contenciosos que tenham por objecto dirimir os litígios emergentes das relações jurídicas administrativas e fiscais, como órgãos de soberania, independentes, a quem incumbe a administração da justiça em nome do povo, assegurando a defesa dos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos, reprimindo a violação da legalidade democrática e dirimindo os conflitos de interesses públicos e privados³³, podendo, deste modo, afirmar-se um contencioso de plena jurisdição.

Todavia, os preceitos constitucionais careciam de consagração em legislação ordinária que tardava a chegar, registando-se apenas poucas alterações com o surgimento do Código do Contencioso Administrativo, visando não só consolidar e alargar as garantias jurisdicionais dos particulares, mas também reunir num texto único as matérias relativas ao contencioso pulverizadas por muitos diplomas legais, e,

³² Para além do Tribunal Constitucional e do Tribunal de Contas, a Constituição consagra a existência, na ordem jurídica portuguesa, de uma *dualidade de jurisdições* a jurisdição comum e a jurisdição administrativa - conforme JORGE MIRANDA E RUI MEDEIROS, «Constituição Anotada», Tomo III, 2007, P. 142-151.

³³ Artigos 211.º alínea b), aditado pela Revisão Constitucional 89, 214.º/3 da CRP, versão de 1989 – e artigos 110.º/1, 203.º e 202.º/1/2 também da CRP.

posteriormente, a Lei de Acção Popular (Lei n.º 83/95, de 31 de Agosto) ³⁴. Ficando a necessária reforma do Contencioso Administrativo paralisada durante um longo período.

Apenas em 1996/97 se avança com a reforma orgânica e processual do Contencioso Administrativo português, consubstanciada numa “Lei Orgânica dos Tribunais Administrativos e Fiscais” e num “Código de Processo Administrativo Contencioso”³⁵, donde releva a autorização legislativa ao Governo, para criar e definir a organização e a competência de um novo tribunal superior, da jurisdição administrativa e fiscal, designado de Tribunal Central Administrativo³⁶, destinado, por um lado, receber um grande elenco de competências cujo o exercício cabia ao Supremo, e, por outro lado, a aproximação do recurso contencioso ao figurino da acção, valorizando-se os restantes meios processuais principais ou acessórios, incluindo a execução de sentenças, no sentido da plena acessibilidade do cidadão à justiça administrativa³⁷.

Ainda no ano de 1996, o Governo decretou a criação, a definição da organização e a competência do Tribunal Central Administrativo³⁸, que veio a ser instalado pela portaria n.º 398/97 de 18 de Julho, tendo passado para ele competências anteriormente pertencentes ao STA, nomeadamente as matérias respeitantes ao contencioso da função pública, tanto no referente à apreciação em 1ª instância como no respeitante aos recursos provindos de decisões dos TAC nessa matéria, passando então a existir três instâncias a nível de organização dos tribunais administrativos – os Tribunais Administrativos de Círculo, o Tribunal Central Administrativo e o Supremo Tribunal Administrativo.

³⁴ Veja-se, FREITAS DO AMARAL, «Projecto de Código do Contencioso Administrativo», in *Scientia Iuridica*, janeiro-junho de 1992, Tomo XLI, n.ºs 235/237, P 7-26.

³⁵ Considerado um dos objectivos para 1998, conforme «Relatório sobre as Grandes Opções do Plano para 1998», relativo à «Proposta de Lei n.º 146/VII», in *Diário da Assembleia da República*, VII Legislatura, 3.ª, II-A Série, 2.º Suplemento ao n.º 2, de 16.10.97.

³⁶ Pela Lei n.º 46/96, de 04 de setembro, que altera o Decreto-Lei n.º 387-B/87, de 29 de dezembro, e o Decreto-Lei n.º 391/88, de 26 de Outubro (acesso ao direito e aos tribunais).

³⁷ Conforme “Exposição de motivos” da Proposta de lei n.º 53/VII, in *DAR*, VII Legislatura, 1.ª Sessão Legislativa (1995-1996), II Série-A, n.º 55, de 6.7.96.

³⁸ Através Decreto-Lei n.º 229/96, de 21 de Março, no uso da autorização legislativa concedida pela Lei n.º 49/96, de 4 de Setembro, cria o Tribunal Central Administrativo, altera o Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais e a Lei de Processo nos Tribunais Administrativos.

2.6.3 - A Novidade

2.6.3.1 – O Tribunal Central Administrativo

A IV RC-1997, reafirmou o direito fundamental de acesso à justiça administrativa, prosseguida pelos tribunais administrativos e fiscais, uma das cinco categorias de tribunais previstos na CRP, garantindo aos administrados tutela jurisdicional efectiva dos seus direitos ou interesses legalmente protegidos, incluindo, o reconhecimento desses direitos ou interesses, a impugnação de quaisquer actos administrativos que os lesem, independentemente da sua forma, a determinação da prática de actos administrativos legalmente devidos e a adopção de medidas cautelares adequadas” (artigo 268.º/4), como consigna que os «cidadãos têm igualmente direito de impugnar as normas administrativas com eficácia externa lesivas dos seus direitos ou interesses legalmente protegidos» (artigo 268.º/5); responsabiliza os funcionários e agentes do Estado e das demais entidades públicas pelas acções ou omissões praticadas no exercício das suas funções e por causa desse exercício de que resulte violação dos direitos ou interesses legalmente protegidos dos cidadãos (artigo 271.º/1).

Ao nível orgânico, a reforma intercalar de 1996/97, criou o Tribunal Central Administrativo³⁹, como tribunal intermédio ao Supremo Tribunal Administrativo e aos tribunais administrativos de 1.ª instância, inspirado no figurino do ex-Tribunal Tributário de 2.ª instância⁴⁰, ligada à ideia de um foro especial para sindicar os actos dos órgãos superiores do Estado e da Administração pública, e harmonizou as disposições legais relativas à organização dos tribunais do contencioso administrativo, à sua competência, ao seu funcionamento, e à mecânica dos meios processuais.

³⁹ Decreto-Lei n.º 129/84, de 27 de Abril, na redacção da reforma de 1996.

⁴⁰ Refere GONÇALVES LOPES, como Nota 25, P 124:

«Apesar da ser denominado de “2.ª instância”, o ex-Tribunal Tributário de 2.ª instância era fundamentalmente um tribunal de contencioso de 1.ª instância, com competências paralelas às dos tribunais administrativos de círculo - cfr art.º 41.º, n.º1, alínea b), e art.º 42.º, n.º 1, alínea b), na redacção original do Decreto-Lei n.º 129/84, de 27 de Abril. Na verdade, de acordo com o art.º 2.º, corpo, do Decreto com força de lei n.º 16733, de 13 de Abril de 1926, “Os processos [do contencioso das contribuições e impostos] serão julgados em 1.ª instância pelo chefe de repartição de finanças do respectivo concelho ou bairro”, havendo recurso “das decisões proferidas em 1.ª instância [...] para o tribunal de 2.ª instância que será composto de três juízes e funcionará junto da Direcção de Finanças de Lisboa” (art.º 3.º), cabendo ainda recurso “das decisões do tribunal de 2.ª instância [...] para o Tribunal Superior do Contencioso das Contribuições e Impostos, que será composto de três juízes e funcionará junto da Direcção Geral das Contribuições e Impostos” (art.º 4.º). Como se verifica a 2.ª instância era afinal a 1.ª instância jurisdicional.»

Com sede em Lisboa e jurisdição em todo o território nacional, o novo tribunal da jurisdição administrativa portuguesa, compreendia duas secções, uma do Contencioso Administrativo e outra do Contencioso Tributário, podendo aquela funcionar por subsecções, de competência genérica ou especializada em função do meio processual utilizado ou da natureza da questão a conhecer⁴¹.

Surgiu com o objectivo primordial, de descongestionar a Secção de Contencioso Administrativo e do respectivo pleno do Supremo Tribunal, que se encontrava numa situação de ruptura, atribuindo-se-lhe a missão de resgatar o Supremo Tribunal Administrativo da «situação verdadeiramente dramática em que se encontra o Supremo Tribunal Administrativo», situação de “ruptura” que «não honra a jurisdição administrativa nem, naturalmente, o Estado português», sendo certo que «muitos dos processos que se encontram pendentes quer na Comissão quer no Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, em Estrasburgo, dizem muitas vezes respeito ao contencioso administrativo»⁴².

Recebeu para conhecimento em 1.ª instância os litígios da função pública e ao mesmo tempo decidia, em 2.ª instância, os recursos jurisdicionais também em matéria da função pública dos Tribunais Administrativos de Circulo e, ainda, os recursos jurisdicionais das decisões destes tribunais, em sede de meios processuais acessórios.

Em matéria tributária o TCA, através da secção de Contencioso Tributário, conhecia dos actos administrativos do Governo, respeitantes a questões fiscais e em 2.ª instância dos recursos das decisões dos tribunais tributários de 1.ª instância, juntando assim competências de 1.ª e 2.ª instância.

Sendo verdade que a sua criação configurou um dos momentos decisivos de aproximação do Contencioso Administrativo e o Direito Constitucional, não é menos certo que se gerou uma confusão de esferas jurisdicionais, uma vez que, o STA

⁴¹ *Ibidem*, P. 148/149.

⁴² Cfr. Intervenção do Ministro da Justiça JOSÉ VERA JARDIM na Reunião Plenária da Assembleia da República de 10/07/96, in *Diário da Assembleia da República*, VII Legislatura, 1.ª Sessão Legislativa (1995-1996), I Série, n.º 94, de 11/07/96.

continuou a ter competências de 1.^a e 2.^a instância e não existiam tribunais especializados em função da matéria⁴³.

A via seguida pelo Tribunal Central Administrativo mereceu críticas⁴⁴, no fundo, porque nada de significativo se alterou, por um lado, continuava o congestionamento do STA, por outro, continuavam a acumular-se num tribunal superior funções de 1.^a e de 2.^a instância e o TCA, com excepção das questões relacionadas com os funcionários públicos, não se tornou essencialmente num tribunal de 2.^a instância, travando, em geral, o acesso ao supremo tribunal das decisões dos tribunais de 1.^a instância.

A denominada reforma continuava, assim, refém de um legislador preso ao passado, permitindo que o modelo Constitucional do Contencioso Administrativo e a sua realização legislativa se continuassem a afastar.

«Espero que venha mesmo aí a reforma do contencioso administrativo e que ela "não seja lobo". Ou, talvez melhor, espero bem que seja ainda possível acorrermos todos "em auxílio do pastor" - juizes, advogados, professores de direito, cultores do Direito Administrativo -, na discussão pública que ora se inicia, de modo a afugentar "a fera" de uma oportunidade perdida, o "lobo" de uma reforma desperdiçada...»⁴⁵.

Só em 2004 se chegou a um contencioso administrativo que procurou, finalmente, dar uma resposta legislativa (ordinária) aos preceitos constitucionais.

2.6.3.2 - Extinção do TCA e Formação do TCA Sul

Durante o período de 1976 a 2004, o Contencioso Administrativo seria, mais concretamente, Direito Constitucional por aplicar, e esta realidade foi-se agravando com o decurso do tempo, à medida que o legislador ordinário não acompanhava o texto da Constituição, foi crescendo o fosso entre o Direito Constitucional e o Contencioso Administrativo, questão resolvida só em 2004.

⁴³ Como refere VASCO PEREIRA DA SILVA; «Vem aí a Reforma do Contencioso Administrativo», in *Reforma do Contencioso Administrativo*, Volume I, Coimbra Editora, 2003, P. 80.

⁴⁴ Como, por exemplo as de VASCO PEREIRA DA SILVA, na obra citada em Nota 43, e MÁRIO TORRES, *Ibidem*. P. 133 e ss.

⁴⁵ *Op. Cit.*, P. 95.

Para a reforma de 2002/2004, contribuíram os três anteprojectos apresentados no ano de 2000, a saber: o Anteprojecto de Código de Processo dos Tribunais Administrativos, o Anteprojecto de Estatuto dos Tribunais Administrativos e Tributários e um diploma sobre Comissões de Conciliação Administrativa⁴⁶, que apesar de não terem sido adoptados, constituíram a mais-valia de terem posto o tema da justiça administrativa portuguesa em cima da mesa, resultando do debate que se seguiu, uma melhor resposta a todos pontos que a Constituição que os Anteprojectos deixaram em aberto, e que resultou na publicação, em 2001, do Despacho n.º 1602/2001, do Ministro da Justiça, de 15 de Janeiro, no qual constavam os anteprojectos legislativos que iriam ser posteriormente adoptados⁴⁷.

Em Junho de 2001, foram aprovadas três propostas de lei para serem apresentar à Assembleia da República: Proposta n.º 92/VIII (CPTA), Proposta n.º 93/VIII (ETAF) e Proposta n.º 95/VIII (Lei da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado).

A Lei n.º 13/2002 de 19 de Fevereiro (ETAF) e a Lei n.º 15/2002, de 22 de Fevereiro (CPTA), entram em vigor em Janeiro de 2004, sendo que ainda sofreram duas alterações antes de entrarem em vigor⁴⁸, tendo o legislador português criado dois meios processuais que abarca todos os possíveis pedidos à administração e que permite sentenças declarativas, constitutivas ou condenatórias, concentrando os meios processuais em dois tipos, a acção administrativa comum (consagrada nos artigos 37.º e seguintes do CPTA) e a acção administrativa especial (constante dos artigos 46º e seguinte do CPTA), ao mesmo tempo de que se dispunha de processos urgentes, processos cautelares e processos executivos.

⁴⁶ Texto dos anteprojectos editado pelo Ministério da Justiça, em volume de Janeiro de 2000 – disponível em www.mj.gov.pt.

⁴⁷ Convém aqui apontar a divergência doutrinária quanto ao mérito deste despacho, MÁRIO TORRES e VASCO PEREIRA DA SILVA, entendiam não existir qualquer inconstitucionalidade, por o despacho se limitar a orientar a tarefa futura de redacção final dos textos, não sendo vinculativo e a sua publicação em DR apenas teve como ideia base o princípio da transparência - *Op. Cit.* -, já, PAULO OTERO, sustentava a sua inconstitucionalidade, por entender haver uma total promiscuidade entre as funções do Estado, na medida em que tínhamos o Executivo a fixar as orientações políticas da reforma, através de uma actuação administrativa, orientações políticas estas que se debruçavam sobre uma matéria que é da competência legislativa reservada do Poder Legislativo - em «Breve Nota Sobre o Processo Político-Constitucional de Reforma do Contencioso Administrativo», in *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 28, julho/agosto 2008, P. 55-58.

⁴⁸ Lei n.º 4-A/2003, de 19 de fevereiro, impondo algumas alterações a propósito do contencioso pré-contratual e Lei n.º 107-D/2003, de 31 de dezembro.

No fundo com ETAF de 2002, procurou-se racionalizar a nossa organização judiciária administrativa, criando uma rede de tribunais administrativos e tributários de 1.^a instância, cobrindo todos o país e substituindo o TCA por dois novos tribunais de 2.^a instância, por forma a aproximar a justiça administrativa e fiscal das populações que a procuram e dar resposta ao fenómeno, sempre continuado, de crescimento da procura, o que de origem ao actual TCA Sul⁴⁹ com sede em Lisboa, que compreende duas Secções, uma de contencioso administrativo e outra de contencioso tributário, e o TCA Norte, com sede no Porto, que passaram a ser a instância normal de recurso de apelação das decisões proferidas pelos tribunais agregados de primeira instância, a exemplo do que sucede com os Tribunais da Relação.

Aos tribunais de círculo administrativo são-lhes atribuídas as competências que a constituição e os princípios de organização dos tribunais exigiam, e ao Supremo Tribunal Administrativo, com a diminuição de competências de 1.^a instância, ganha o papel de um verdadeiro tribunal de cúpula.

Hoje, o STA mantém o funcionamento desdobrado através das secções (Contencioso Administrativo e Contencioso Tributário) e do Pleno da secção, encontrando-se a secção do CA dividida em subsecções.

À secção do CA do STA, compete conhecer, excepcionalmente, de recursos de revista sobre matéria de direito que poderão ser interpostos, em segundo grau de recurso, de acórdãos dos TCAs, e em recursos *per saltum*, de decisões dos TACs (artigos 24.º/2 do ETAF e 150.º a 152.º do CPTA).

Ao Pleno da secção fica reservada a apreciação dos recursos para uniformização de jurisprudência, como também dos recursos das decisões proferidas pelas subsecções em primeiro grau de jurisdição, cabendo-lhe ainda pronunciar-se, em reenvio prejudicial, relativamente ao sentido em que deve ser resolvida, por um TAC, questão de direito nova que suscite dificuldades serias e possa vir a colocar-se noutros litígios (artigo 27.º do ETAF e 93.º e 152 do CPTA).

⁴⁹ O actual Tribunal Central Administrativo Sul, criado pelo ETAF, aprovado pela Lei n.º 13/ 2002, de 19/2, alterada pela Lei n.º 4-A/2003, de 19/2, e pela Lei 107-D/2003, de 31/ de dezembro, e foi declarado instalado a partir de 1 de janeiro de 2004 pela Portaria n.º 1418/2003, de 30/12.

Aqui chegados, embora não se desconheça que a questão da organização judiciária está sempre aberta e em constante evolução, podemos considerar que, finalmente, a legislação ordinária respeita o texto fundamental, concretiza o direito ao Contencioso Administrativo, como direito fundamental e constitucional de tutela jurisdicional dos direitos e interesses legalmente protegidos dos administrados, na realização do princípio da protecção plena e efectiva dos direitos dos particulares através dos meios processuais principais, cautelares e executivos, o que permitiu uma tutela efectiva dos direitos e interesses dos particulares no contencioso administrativo, conforme preconizada pelo artigo 268.º da CRP.

Deste modo, com a entrada em vigor do novo regime (1 de Janeiro de 2004), realizou-se a reforma contencioso administrativo há muito aguardada, e durante tanto tempo adiada, que introduziu uma viragem histórica, de uma visão objectivista do Direito Administrativo, fundado na lógica do Estado, passámos para uma visão subjectivista, norteadada pela defesa dos direitos do cidadão face ao Estado, consagrou uma nova cultura de cidadania e reclamou, também, uma mudança de cultura e atitude do Estado em relação ao cidadão.

Tratou-se, portanto, de uma reforma, indispensável à plena instituição, no nosso país, do Estado de Direito Democrático, e à defesa das garantias dos direitos fundamentais dos cidadãos perante o Estado, suprimindo deficiências ancestrais que dificultavam o acesso à justiça administrativa. Ao alargar o leque das pretensões que podem ser accionadas perante os Tribunais Administrativos, reforçou os poderes de pronúncia dos tribunais, e confrontou a nossa Administração Pública com as suas responsabilidades, interpelando-a para os novos desafios que coloca uma justiça administrativa mais actuante e exigente.

A actual Constituição da Republica Portuguesa inseriu-se, há vários anos atrás, naquilo que a doutrina chama de “movimento de constitucionalização” movimento este que se deu por volta dos anos 70 em vários países europeus⁵⁰.

⁵⁰ Vid. VASCO PEREIRA DA SILVA; «O Contencioso Administrativo no Divã da Psicanálise -Ensaio sobre as acções no novo processo administrativo»; Coimbra: Almedina, 2005.

Presentemente, como resulta dos seus artigos 202.º e 268.º/4/5, prevê um contencioso administrativo de plena jurisdição, ao mesmo tempo que garante uma tutela jurisdicional efectiva de todos aqueles que, no âmbito da jurisdição administrativa, a reclamem, podemos, assim, afirmar com segurança, que o actual sistema de Justiça Administrativa, é hoje Direito Constitucional aplicado.

PARTE II

Capítulo 1

Assessoria a Magistrados Judiciais

1.1 - Introdução

Esta candidatura, à obtenção do grau de Mestre, apontou a oportunidade de passar a escrito os momentos de análise e reflexões que a singularidade das tarefas que na profissão nos têm sido confiadas puseram à nossa meditação, aquilo que no gabinete de trabalho se trata no dia à dia e o serviço que ali se presta ao poder judiciário.

Com este texto não houve a preocupação de fazer uma análise teórica das questões e realidades que se seleccionaram para debate, ou mesmo servir como forma simplificada de solução para problemas que preocupam todos os que são chamados às práticas judiciais, mas que não têm respostas óbvias e fáceis, o que, de resto, sempre estaria fora do alcance dos nossos atributos e conhecimentos.

Conscientes de que mesmo quando os resultados são positivos, são sempre possíveis abordagens e decisões diferentes para um mesmo problema que produzam melhores resultados, procura-se com o presente estudo reflectir sobre qual o papel que o trabalho prestado por técnicos superiores na assessoria jurídica a magistrados, no apoio à decisão, reclama no funcionamento da justiça administrativa.

É sobretudo, mas não só, sobre realidade que conhecemos, que integramos e que queremos ajudar a melhorar, que, doravante, faremos incidir a nossa breve exposição.

1.2 - Assessoria Judicial a Magistrados

1.2.1 - Ponto de Partida

No preâmbulo do DL n.º 374/84, de 29 de novembro⁵¹, escreveu-se:

«Os tribunais administrativos e fiscais viram, nos últimos anos, o seu movimento espectacularmente aumentado, o que conduziu a uma incapacidade de resposta minimamente satisfatória por sua parte e a longos e intoleráveis atrasos na resolução dos litígios, com graves danos tanto para a Administração como para os administrados e contribuintes.

A esta situação se procurou atalhar com a reforma actualmente em curso, na qual o presente diploma se insere.

Em lugar da solução, primeiramente ensaiada, do simples aumento do número de juízes, procurou-se repensar a globalidade do sistema dos tribunais administrativos e fiscais e o respectivo funcionamento.

Esta reflexão levou a optar por um modelo organizatório da jurisdição administrativa e fiscal em que, relativamente à situação de facto actual, o número de juízes é apenas ligeiramente aumentado, o que só é possível pela criação nesses tribunais de serviços de apoio minimamente dotados de técnicos superiores, de forma a racionalizar e aliviar, nos aspectos possíveis, o trabalho dos juízes, de modo a permitir-lhes um melhor rendimento.

Espera-se, assim, possibilitar um funcionamento célere e adequado dos tribunais administrativos e fiscais.»

No sentido de dotar o STA e o, então, Tribunal Tributário de 2.^a Instância, de serviços de apoio minimamente dotados de técnicos superiores, providos por nomeação e recrutado, nos termos da lei geral, de entre licenciados em Direito com experiência adequada, decretou-se no seu artigo 8.º, que, competia a esses serviços de apoio, prestar apoio documental e técnico ao Tribunal e ao Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, designadamente pelo exercício das seguintes actividades:

- «a) Organizar ficheiros de legislação, doutrina e jurisprudência;
- b) Organizar ficheiros das decisões do Tribunal;
- c) Analisar e difundir as decisões do Tribunal;
- d) Organizar a biblioteca;
- e) Organizar o arquivo dos acórdãos e respectivos índices;
- f) Organizar o arquivo dos processos e respectivos índices;

⁵¹ Diploma complementar do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 129/84, de 27 de abril.

g) Coadjuvar o presidente e os juízes no exercício das suas funções, desempenhando as tarefas que lhes sejam determinadas;

h) Analisar os processos pendentes, nomeadamente para detecção dos casos de eventuais apensações;

i) Recolher elementos estatísticos.»

Mais tarde, veio o Decreto-Lei n.º 177/2000, de 9 de agosto, atribuir aos tribunais superiores autonomia administrativa, à semelhança do que já sucedia com o Tribunal Constitucional e o Tribunal de Contas, e, em execução do artigo 7.º daquele diploma, o Decreto-Lei n.º 73/2002, de 26 de março, procedeu à reorganização dos serviços de apoio do STA, passando o mesmo a dispor, no que agora interessa considerar, de uma Divisão de Documentação e Informação Jurídica e de um Gabinete de Apoio dos Juízes Conselheiros e dos Magistrados do Ministério Público.

Competindo à Divisão de Documentação e Informação Jurídica, em termos gerais, as funções de apoio jurídico na gestão da biblioteca e do arquivo histórico, cooperar com instituições nacionais, estrangeiras e internacionais em matéria de documentação e informação, manutenção da base de dados da jurisprudência, promover, preparar e apoiar a publicação no Diário da República dos Acórdãos e a edição de outras publicações com interesse, realizar pesquisas informáticas ou manuais, entre outras⁵².

Ao Gabinete de Apoio dos Juízes Conselheiros e dos Magistrados do Ministério Público, pertence coadjuvar os respectivos juízes e magistrados do Ministério Público no exercício das suas funções, desempenhando as tarefas que lhes sejam determinadas, e é composto por assessores, que podem ser magistrados judiciais ou do Ministério Público, nos termos do disposto na Lei n.º 2/98, de 8 de Janeiro, ou mestres ou licenciados em Direito de reconhecida competência, nomeados em comissão de serviço, quando se trate de funcionários ou agentes da administração central, regional ou local ou de institutos públicos, ou em regime de requisição, quando se trate de trabalhadores de empresas públicas ou privadas, nos termos da lei geral em vigor para o respectivo sector.

⁵² Ver artigo 7.º, do Decreto-Lei n.º 73/2002, de 26 de março.

Nos tribunais comuns, a assessoria aos juízes foi instituída na altura em que se produziu a primeira alteração ao LOTJ (Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais), efectuada pela Lei n.º 38/87, de 23 de dezembro, apenas para as secções do Supremo Tribunal de Justiça.

Procurou-se melhor o seu funcionamento com a possibilidade de recrutar assessores entre magistrados da 1.^a instância, em conformidade com a prática no Tribunal Constitucional e no Supremo Tribunal Administrativo, com o fim de coadjuvar os respectivos Conselheiros na recolha de elementos necessários ao exame e decisão dos processos, e mais tarde, com a regulamentação da LOTJ, através do Decreto-Lei n.º 214/88, de 17 de Junho, a assessoria foi alargada ao Presidente do Tribunal (artigo 3.º/1).

No entender do JOÃO AVEIRO PEREIRA⁵³, a criação desta assessoria teria em vista a consecução de um duplo objectivo, o de dotar o STJ de um serviço de apoio efectivo e qualificado à função jurisdicional, de modo a torná-la mais célere e eficaz, e, simultaneamente, a dignificação daquele mais alto Tribunal, em confronto com o Tribunal Constitucional e com o Supremo Tribunal Administrativo, cujos juízes já beneficiavam de semelhante apoio.

Neste caso, ao contrario do que sucedia no Tribunal Constitucional e no Supremo Tribunal Administrativo, cujos juízes já beneficiavam de serviços de apoio de licenciados habilitados com a licenciatura em Direito, optou o legislador por o recrutar juízes de direito, com a classificação mínima de Bom com distinção e antiguidade não superior a quinze anos.

Com a lei 2/98, de 8 de janeiro⁵⁴, a coadjuvação por assessores foi estendida aos magistrados do Ministério Público junto do Supremo Tribunal de Justiça, instituída a assessoria a ambas as magistraturas nos tribunais de Relação e aos tribunais de 1.^a instância, quando a complexidade e o volume de serviço o justifiquem, e fixada a competência dos assessores à prolação de despachos de mero expediente, preparação da agenda dos serviços a efectuar, elaboração de projectos de peças processuais, pesquisa

⁵³ Nota 12, P. 107.

⁵⁴ Regulamento da Assessoria no STJ, Deliberação n.º 538/98, publicada DR II Série, de 20/10/1998.

de legislação, jurisprudência e doutrina necessárias à preparação das decisões, promoções nos processos, sumarização das decisões e promoções da legislação, a jurisprudência e da doutrina de maior interesse científico, integrando-a em ficheiros ou em base de dados e, ainda, colaboração na organização e actualização da biblioteca do tribunal.

Em 2001, com o objectivo inflectir o continuado problema da excessiva distribuição anual, aliada a uma pendência acumulada, de milhares de processos, o legislador criou a figura do “Assistente judicial”⁵⁵.

Esta nova lei criou as condições para a contratação, a título excepcional, dos recursos humanos necessários à assessoria técnica dos magistrados judiciais dos tribunais de 1.^a instância onde se verifique um volume excessivo de processos pendentes, proporcionando aos magistrados judiciais desses tribunais, a possibilidade de dispor de assistentes judiciais, licenciados em direito com formação dada no CEJ, que os assessoram tecnicamente e os coadjuvam no exercício das suas funções⁵⁶.

O XIV Governo Constitucional procurou otimizar as leis que tinham sido reformadas na legislatura anterior com a introdução de pequenas medidas incluídas numa visão geral do sistema judicial. Entre as medidas que, de alguma forma, influem na organização judiciária, destaca-se, com interesse para o nosso trabalho, de entre as medidas excepcionais para combate às pendências como, a criação dos Julgados de Paz e o curso de assistente judicial.

⁵⁵ Através do Decreto-Lei n.º 330/2001, de 20 de dezembro.

⁵⁶ A Portaria n.º 598/2009, de 4 de Junho fixou o quadro de pessoal dos Gabinetes de Apoio aos Magistrados Judiciais e dos Gabinetes de Apoio aos Magistrados do Ministério Público das comarcas piloto do Alentejo Litoral, Baixo Vouga e Grande Lisboa Noroeste.

1.2.2 - Tribunais Administrativos

Seu Movimento Processual

Em Portugal, os tribunais da jurisdição administrativa e fiscal, são os órgãos de soberania com competência para administrar a justiça em nome do povo, nos litígios emergentes das relações jurídicas administrativas⁵⁷⁻⁵⁸ e fiscais⁵⁹, enquanto os tribunais judiciais têm uma competência residual, exercem jurisdição em todas as áreas não atribuídas a outras ordens judiciais⁶⁰.

O Supremo Tribunal Administrativo tem o papel de um tribunal de cúpula, com funcionamento desdobrado das secções de Contencioso Administrativo e Contencioso Tributário e do Pleno da secção, encontrando-se a secção do CA dividida em subsecções, competindo à secção do CA conhecer, excepcionalmente, de recursos de revista sobre matéria de direito que poderão ser interpostos, em segundo grau de recurso, de Acórdãos dos TCA's, e em recursos *per saltum*, de decisões dos TAC's⁶¹.

Ao Pleno da secção fica reservada a apreciação dos recursos para uniformização de jurisprudência, como também dos recursos das decisões proferidas pelas subsecções em primeiro grau de jurisdição, cabendo-lhe ainda pronunciar-se, em reenvio prejudicial, relativamente ao sentido em que deve ser resolvida, por um TAC, questão de direito nova que suscite dificuldades serias e possa vir a colocar-se noutros litígios⁶².

Os TCA's (Sul e Norte) assumem o papel de instância normal de recurso em moldes semelhantes aos das Relações na jurisdição comum.

⁵⁷ Exposição de Motivos da Proposta de Lei n.º 93/VIII, que aprova o ETAF, «Neste quadro se inscreve a definição do âmbito da jurisdição administrativa e fiscal que, como a Constituição determina, se faz assentar num critério substantivo, centrado no conceito de «relações jurídicas administrativas e fiscais».

⁵⁸ Para CARLOS CADILHA, *in* «Dicionário De Contencioso Administrativo», 2007, P. 117, «por relação jurídica administrativa deve entender-se a relação social estabelecida entre dois ou mais sujeitos (um dos quais a Administração) que seja regulada por normas de direito administrativo e da qual resultem posições jurídicas subjectivas».

⁵⁹ Como se extrai do disposto nos artigos 212.º/3 e 211.º da CRP, e artigos 1.º/1 e 4.º do ETAF, aprovado pela Lei n.º 13/2002, de 19/02 (alterada pela Lei n.º 107-D/2003, de 31/12).

⁶⁰ Estes princípios foram transpostos para a legislação ordinária, ficando estabelecido no artigo 26.º da Lei n.º 52/2008, de 28 de Agosto (Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais) que estes têm competência para as causas que não sejam atribuídas a outra ordem jurisdicional

⁶¹ Cfr. artigos 24.º/2 do ETAF e 150.º a 152.º do CPTA.

⁶² Cfr. artigo 27.º do ETAF e 93.º e 152 do CPTA.

Assim, o TCA Sul, a par com o TCA Norte, é um tribunal de segunda instância para os quais são interpostos recursos das decisões dos tribunais administrativos de círculo, bem como recursos das decisões proferidas por tribunal arbitral, assumindo natureza de tribunal de recurso⁶³.

Compreende duas secções (uma de Contencioso Administrativo e outra de Contencioso Tributário), conhece de matéria de facto e de direito, (artigo 31.º/3 do ETAF), tendo a secção de CA as competências fixadas no artigo 37.º do ETAF, e a secção de CT as competências fixadas no artigo 38.º, do mesmo diploma.

A área de jurisdição do TCA Sul abrange o conjunto dos Tribunais Administrativos de Círculo e Tributários de Almada, Beja, Castelo Branco, Funchal, Leiria, Lisboa, Loulé, Loures, Ponta Delgada e Sintra⁶⁴, e a do TCA Norte, a o conjunto das áreas de jurisdição atribuídas no mapa anexo aos Tribunais Administrativos de Círculo e Tributários de Aveiro, Braga, Coimbra, Mirandela, Penafiel, Porto e Viseu.

O movimento processual nos tribunais administrativos⁶⁵ de 1.ª instância ao longo do período de aplicação do CPTA revelou um aumento muito acentuado das entradas, com um forte incremento em 2010 (mais 838), e um crescimento muito acentuado em 2011, com uma subida de 1920 processos.

Segundo ROSENDO DIAS JOSÉ⁶⁶, em 1 de janeiro de 2012 havia 15.297 processos pendentes nos tribunais administrativos de primeira instância, mais 6341 do que em 2004, houve um aumento dos processos findos, que passaram de 4437, em 2004, para 10.280, em 2011, e, em sentido inverso, os juízes nos quadros diminuíram, em 2004, eram 79 e, em 2011, já só havia 49. O número de processos entrados (10 973) e findos em 2011 (9563), revela uma taxa de resolução de 0,871.

⁶³ Cfr. artigo 37.º alíneas a) e b) do ETAF. Sendo que, nos termos do artigo 140.º, do CPTA - «Os recursos ordinários das decisões jurisdicionais proferidas pelos tribunais administrativos regem-se pelo disposto na lei processual civil, com as necessárias adaptações, e são processados como os recursos de agravo, sem prejuízo do estabelecido na presente lei e no Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais».

⁶⁴ Por força do artigo 2.º/2 do Decreto-Lei n.º 325/2003, de 29 de Dezembro, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 182/2007, de 9 de maio, e Portaria n.º 1214/2007, de 20 de Setembro.

⁶⁵ Aproveitando os dados revelados por ROSENDO DIAS JOSÉ, juiz conselheiro do Supremo Tribunal Administrativo, durante um seminário dedicado ao funcionamento da justiça administrativa, em Aveiro, in «Cadernos de Justiça Administrativa», n.º 95, Setembro/outubro de 2012, P. 3-13.

⁶⁶ *Ibidem*. P.6-8.

Salienta o mesmo autor, que apesar das entradas terem aumentado cerca de 62% e o número de processos findos ter crescido cerca de 132%, a acumulação ou saldo dos processos não resolvidos tem crescido porque há uma acentuada diferença para mais entre o número de processos entrados e o número de processos decididos, excepto nos anos de 2008 e 2009, mas, ainda assim, com mais entradas que resoluções e, portanto, com acumulação.

Outro dos dados revelados⁶⁷, dizem respeito à evolução do número de juízes⁶⁸ em serviço nos tribunais administrativos, durante ao período de 2004 a 2011, que desceu de 79 para 50 e os afectos às duas áreas (administrativa e tributária) de 6 para 4, diferentemente, na área tributária o número de juízes passou de 36 para 49, o que permitiu, em 2011, inverter a tendência, com mais processos findos que os entrados.

Para os TCA's o estudo indicava uma subida da taxa de pendência por juiz subiu, no TCA Norte, na área administrativa, de 26 processos em 2008 para 80 em 2011, no TCA Sul de 88 processos, em 2005, para 238, em 2011, e uma capacidade de resposta por juiz para resolução de processos nos TCA's situada à volta de 85 processos/ano (média entre o *score* do TCA Norte e do TCA Sul em 2011).

⁶⁷ *Ibidem*.

⁶⁸ Os juízes dos tribunais administrativos e fiscais formam um corpo único, regendo-se, pelo disposto na CRP sobre a independência, a inamovibilidade, a irresponsabilidade e as incompatibilidades dos juízes (artigos 203.º e 216.º da CRP), pelo disposto nos artigos 57.º a 73.º do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais e pelo Estatuto dos Magistrados Judiciais, com as necessárias adaptações.

1.2.3 - Estado da Arte

No domínio do enquadramento jurídico descrito, contempla-se para os tribunais superiores administrativos a existência de Gabinetes de Apoio aos Juízes, estipulando-se para o STA (único caso expressamente previsto na lei, no que se refere aos tribunais superiores administrativos) que tais gabinetes são compostos por assessores que podem ser magistrados judiciais ou do Ministério Público, ou ainda, mestres ou licenciados em Direito de reconhecida competência, e para os juízes de direito em tribunais comuns com grande volume de serviço e grandes pendências, estabeleceu-se a assessoria por assistentes judiciais (licenciados em direito com formação dada no CEJ)⁶⁹ e por juízes de direito⁷⁰ no STJ⁷¹⁻⁷².

Contudo, parece-nos que a organização interna dos tribunais, no que respeita à assessoria a magistrados judiciais, não tem estado consonância com as medidas legislativas tendentes a dotar os tribunais de serviços de apoio efectivo e qualificado à função jurisdicional, fruto, talvez, das críticas depreciativas ou das resistências preconceituosas de que foram, e em certa medida ainda são, alvo, o que levou à sua inexecução total durante vários anos, ou, na melhor das hipóteses, a uma execução deficiente, das normas que prevêm a criação de quadros de apoio aos magistrados.

De facto, a questão do apoio à decisão é controversa.

Uns concordam inteiramente com a criação de gabinetes de assessoria, sustentando que só dessa forma é possível travar eficazmente as pendências processuais, e que a sua dimensão deva ser proporcional à pendência do respectivo magistrado.

⁶⁹ Regulamento do Curso de Formação de Assessores das Magistraturas Judicial e do Ministério Público nos Tribunais de Relação e nos Tribunais Judiciais de 1.ª Instância - Portaria n.º 110/2000, de 26.02, alterado pelo Despacho n.º 6175/2000, de 20.03 (rectificado pela Decl. Rectificação 986/2000, de 31 de março).

⁷⁰ Regulamento da Assessoria no Supremo Tribunal de Justiça para a Magistratura Judicial, Deliberação n.º 538/98 do CSM.

⁷¹ Instituída em 2008, pela Lei n.º 2/2008, para ambas as magistraturas nos tribunais de Relação e em certos Tribunais de 1.ª instância, como gabinetes de apoio.

⁷² A Portaria n.º 598/2009, de 4 de Junho fixou o quadro de pessoal dos Gabinetes de Apoio aos Magistrados Judiciais e dos Gabinetes de Apoio aos Magistrados do Ministério Público das comarcas piloto do Alentejo Litoral, Baixo Vouga e Grande Lisboa Noroeste.

Outros consideram que o único e verdadeiro gabinete do juiz deve ser a secção, apontando o fundamental da sua crítica, no sentido de que os assessores do Supremo aspiram e preparam-se para virem a ser no futuro Juízes - Conselheiros, enquanto os assessores da primeira instância apenas se preparam para uma eventual admissão ao CEJ, para serem auditores de justiça, e desse argumento extraem a ilação de que os assessores projectados para os tribunais de primeira instância (recém licenciados, com diminuta prestação de serviço), iriam chegar aos tribunais com fraca preparação técnica e deles sairão sem terem adquirido experiência relevante, de modo a não poderem dar efectivamente um contributo que se possa comparar aos assessores já previstos no Regulamento do LOTJ (art. 32. DL 214/88 de 17/6) e instituídos no Supremo para coadjuvar o presidente e os juízes na recolha de elementos necessários ao exame e decisão dos processos.

Acentuando as dificuldades no implemento da assessoria, refere JOÃO AVEIRO PEREIRA⁷³:

«Há quem advogue, por exemplo, o apoio de licenciados em direito, de preferência assistentes universitários, eventualmente com maior formação doutrinária.

Na defesa desta posição é costume arrazoar que os juízes são para julgar, não para assessorar, e que é nos tribunais de primeira instância que eles fazem falta.

(...)

o implemento da assessoria no Supremo Tribunal de Justiça não foi fácil, pois, embora se encontrasse legalmente prevista, a ideia de juízes a assessorarem juízes não colheu então grande aceitação na generalidade da opinião pública judicial. Isto explica, talvez, por que só decorridos quase oito anos é que, por Portaria do Ministro da Justiça, foi criado um quadro de dez assessores (') e nomeados pelo Conselho Superior da Magistratura os primeiros cinco, que tomaram posse a 8 de Novembro de 1995.»

Ora, em conformidade com o artigo 3.º da lei n.º 2/98, e mediante proposta do CSM, a Portaria n.º 184/99, de 20 de Março de 1999, foi determinado o número de assessores junto dos magistrados do judiciais nos tribunais da relação em 20 e dos magistrados do MP em 12 assessores, e nos tribunais judiciais de 1.ª Instância junto dos magistrados judiciais 40 assessores e 18 junto do MP, tendo sido, posteriormente, publicado o aviso de abertura do concurso para ingresso no curso de formação de assessor.

⁷³ Nota 12, P. 108/109.

Mas, tanto quanto sabemos, ressaltando a exceção do Tribunal Constitucional e do Supremo Tribunal de Justiça, onde exercem funções assessores, saídos do primeiro curso para assessores nos tribunais judiciais⁷⁴ (que se crê único), desconhece-se a existência de juízes a assessorarem juízes ou de “Assistentes Judiciais”, contratados, nomeados em comissão de serviço ou requisitados com formação dada no CEJ, no auxílio à tomada de decisão, seja nos tribunais comuns, da relação e de 1.^a Instancia, ou nos tribunais administrativos.

Assim não é efectivamente, nos raros tribunais que beneficiam daquele apoio à tomada de decisão, o que se constata é que o trabalho de assessoria judicial é desenvolvido por técnicos superiores licenciados em direito.

Tais tribunais, ao invés de por em causa a continuação das assessorias, tentaram abrir um novo caminho à afirmação daquela actividade, demonstrando aos incrédulos a utilidade daquela função, como forma de racionalizar e aliviar, nos aspectos possíveis, o trabalho dos juízes de modo a permitir-lhes um melhor rendimento.

O STA integrou aqueles juristas no Gabinete de Apoio dos Juízes Conselheiros e na Divisão de Documentação e Informação Jurídica, com a competência de coadjuvar os respectivos juízes e magistrados do Ministério Público no exercício das suas funções, fornecendo-lhes a informação jurídica e o apoio jurídico solicitada, e a Relação de Coimbra atribuiu a uma técnica superior aquelas funções de assessoria.

Tal era a avalanche de serviço e a notável aceleração do aumento de pendências, que o mesmo aconteceu na casa que servimos.

Na realidade, o TCA Sul perante a impossibilidade legal de recorrer ao apoio de assessores juízes ou de assistentes judiciais, desde muito cedo⁷⁵ procurou adaptar o sistema de “assessoria” dos tribunais administrativos e fiscais ao previsto para os tribunais comuns, redefinindo as competências do seu quadro de técnicos superiores

⁷⁴ Decorreu até dezembro de 1999, no CEJ, o primeiro Curso de Formação de Assessores das Magistraturas Judicial e do Ministério Público, com cerca de 90 alunos recrutados entre candidatos a magistrados que tinham sido excluídos por falta de vagas.

⁷⁵ A partir da entrada em vigor do ETAF de 2002, muito antes, portanto, do provimento 9/2005, datado de 15/11/2005, que levou a escrito o desenho das funções dos serviços de apoio, que os técnicos superiores daquele serviço, tinham como competência, para a além do mais, prestar assessoria as magistrados do tribunal.

licenciados em Direito, aproximando-as às funções de assessoria a magistrados judiciais, racionalizando, deste modo, a teia de funções definidas pelo artigo 8.º, do já citado DL n.º 374/84, que, no fundo, pouca contribuíam para uma real e efectiva redução da pendências e dos atrasos na resolução dos litígios.

Optou-se, assim, por atribuir as funções previstas para os “Assessores” e “Assistentes Judiciais” a juristas do quadro afectos ao Gabinete de Apoio Jurídico, da carreira unicategorial de técnico superior⁷⁶, que se viam excluídos da possibilidade de obter formação no CEJ, por não se encaixarem em nenhuma daquelas categorias de assessoria, mas que podiam beneficiar da “escola” dos magistrados que apoiavam, apresentando-se como necessário que estes fizessem um esforço inicial, que pensamos bem sucedido, para preparar eles próprios aqueles profissionais, sacrifício que será sempre justo reconhecer e homenagear.

E em nenhum daqueles lugares se ouviu voz contrária àquela iniciativa.

Não se conheça o fruto do trabalho da assessoria no STA, mas podemos afirmar, com algum segurança, que tendo em conta os resultados alcançados por tão poucos no TCA Sul, como, aliás, vem sendo reconhecido ano após ano nos relatórios anuais desse tribunal central, não fosse o escasso número de juristas afectos ao GAJ, as carências de equipamento e de apoio administrativo, e talvez os resultados finais do trabalho desses pioneiros fosse mais visível e útil.

Contudo, não nos parece desajustado concluir que bastaria um simples alargamento daquele quadro de juristas, para pelo menos mais 3/4 elementos, e uma adesão maior dos magistrados àquele apoio de assessoria, para que os benefícios proporcionados à função jurisdicional se tornassem muito mais evidentes, pelo apoio directo às decisões concretas nos processos.

⁷⁶ Dessa nova realidade de competências e objectivos contratualizados no âmbito do SIADAP (elaborarão anteprojectos, relatórios, pareceres, informatização da jurisprudência, pesquisa de informação jurídica e coordenação, organização e gestão da Biblioteca, e apoio jurídico aos serviços), resultou um aumento exponencial da carga de trabalho que recai sobre os, agora, dois juristas afectos ao GAJ.

No entanto, tal situação, não tem impedido que os mesmos tenham atingido e até superado os objectivos, como vem reconhecido nos «Relatórios Sobre o Estado dos Serviços» dos anos de 2011 e 2012, P. 21 e P. 17 respectivamente.

No mesmo sentido apontaram sempre as preocupações e anseios do actual Presidente do TCA Sul⁷⁷ e dos que o antecederam, que sempre pugnaram pelo alargamento do quadro de Técnicos Superiores, por forma a fazer frente à enorme pendência processual e aliviar a sobrecarga de trabalho dos magistrados e também do escasso número daqueles juristas, alertando para o facto de a situação a médio e longo prazo se tornar incomportável e insustentável.

O facto de não estarmos sozinhos na tentativa de conquistar para aquela função de auxílio à tomada de decisão, em qualquer uma das suas modalidades, o reconhecimento da comunidade judiciária em geral, anima a necessidade de seguir em frente.

Veja-se o caso do TCA Norte, onde, no “Relatório Actividades de 2007”, se lamentava o facto de os juízes desembargadores daquele tribunal não beneficiarem de assessoria:

«.... os juízes desembargadores do tribunal continuam a trabalhar sem qualquer assessoria, estando previstos no quadro de pessoal apenas dois lugares.

Naturalmente que a eficiência e eficácia do tribunal, no que respeita ao volume e qualidade dos acórdãos produzidos, seria bem diferente se os magistrados fossem apoiados e assessorados na preparação e na análise dos processos, como de resto acontece nos tribunais superiores.»⁷⁸

No TCA Norte, de acordo com a única fonte conhecida⁷⁹, a selecção e informatização da jurisprudência, é assegurada por magistrados designados pelo Presidente daquele tribunal, e por um Gabinete de Apoio à Jurisprudência, que dispõe de um escrivão auxiliar, do grupo oficial de justiça, fornecendo a biblioteca a documentação e informação jurídica necessárias á tomada de decisão.

Já ROSENDO DIAS JOSÉ⁸⁰, sublinha o facto de nos Países Baixos, com um mapa judiciário em 1.^a instância composto por dez distritos, cada um com uma divisão

⁷⁷ Expressas no «Relatório Sobre o Estado dos Serviços do ano de 2012» do TCA Sul, donde se destaca o seguinte trecho:

«... a presidência do tribunal, bem como os Srs. Juízes Desembargadores da Secção de Contencioso Administrativo, precisam de assessores, para assim responderem às necessidades do Tribunal, em tempo útil, para o que urge preencher o quadro dos Técnicos Superiores que prevê 3 (três) lugares e há cerca de dois anos está reduzido a dois, um dos quais, presentemente, acumula funções secretariando a Presidência...»

⁷⁸ P. 9., disponível em www.tcan.pt.

⁷⁹ O já citado “Relatório Actividades de 2007 do Tribunal Central Administrativo Norte.

⁸⁰ Nota 65.

administrativa que, em linhas gerais, detém as competências dos nossos tribunais administrativos e tributários, no ano de 2010, com 29,5 juízes, 58,5 “juristas auxiliares”, foram resolvidos 14.546 casos em matérias que, entre nós, são da competência dos tribunais administrativos, tendo cada juiz, com dois daqueles juristas, resolvido uma média de 494 processos, e que em Portugal, no mesmo ano, na área administrativa e tributária, em 16 tribunais, com 114 juízes, foram resolvidos 24.167 processos, dando uma média de apenas cerca 212 processos por juiz.

Acrescenta, depois, que:

«Martine Mondt-Schouton, actualmente juiz do Conselho de Estado dos Países Baixos, que trabalhou vários anos na divisão administrativa do Tribunal da Haia, dá nota de que, para atingir os objectivos de tempo de resolução e de qualidade pretendidos, são necessários juristas auxiliares de alta qualidade»⁸¹.

Continuando a citar o mesmo estudo:

«Esta perspectiva de solucionar as pendências é preferível ao aumento do número de juízes (12), não só porque tem custos inferiores, mas também porque permite maior flexibilidade nos meios a afectar a médio e longo prazo e sobretudo dignifica a função judicial, que, apesar dos esforços enormes da maior parte dos juízes, faz recair sobre eles o labéu de improdutivo e sem capacidade de organizar o seu próprio trabalho, críticas facilitadas pelo bench-marking com outros países numa base puramente numérica da ratio de juízes por 100 mil habitantes, que é uma inafastável base de comparação para quem tem o dever de organizar a administração da justiça, mas é injusta e incomparável para medir o esforço e a dedicação dos juízes.»⁸².

Essa era, aliás, a posição defendida pelo antigo Ministro da Justiça VERA JARDIM, «contra a massificação da Magistratura Judicial e da Magistratura do Ministério Público», pois na sua opinião, não deveria continuar a aumentar exponencialmente o número de magistrados, importante era, antes, criar nos tribunais assessorias que libertassem os magistrados de tarefas secundárias que os ocupavam muito tempo e que os auxiliassem na tomada de decisão⁸³.

Portanto, da doutrina citada imana a ideia, à qual, aliás, nos filiamos, de que a gestão de uma elevada pendência processual não deve significar forçosamente a

⁸¹ *Ibidem*, P. 9.

⁸² *Op. Cit.* P. 10 - Apoia esta observação no estudo, *Improving the Performance of Justice Institutions*, documento do Banco Mundial, *Recent experiences from selected OECD countries relevant for Latin América*, que aponta no sentido da ineficácia da medida do aumento do número de juízes.

⁸³ Cfr. Intervenção do Ministro da Justiça, *in* DAR, 12 de junho de 1996, I.ª Série, n.º 81, P. 2729.

nomeação de mais juízes, mas sim a nomeação de assessores ao juiz titular, e que o número de juízes pode e deve estabilizar, sendo apenas flexibilizado o número de assessores em função dos processos a cargo do juiz.

A solução encontrada pelo TCA Sul, revela ser uma experiência que surtiu efeitos positivos, por um lado mostrou-se essencial para preparação da decisão judicial, permitindo ao juiz, com apoio de um técnico superior, apreciar um maior número de processos em menor tempo, multiplicando a sua produtividade e, por outro lado, sendo claramente inferiores os encargos com um aquele profissional, que aqueles que se teriam com um juiz assessor, um assistente técnico requisitado ou aqueles que sejam os encargos com um juiz, também proporcionou a possibilidade de uma redução dos custos do sistema.

Por essas razões, espera-se que outros sigam o mesmo exemplo por forma possibilitar o funcionamento célere e adequado dos tribunais administrativos e fiscais.

1.2.4 - Seguir em Frente

Tantas foram as medidas, os projetos e as reformas para conferir ao sistema judicial uma imagem de maior credibilidade e eficácia, mas talvez nunca tenha sido tão profunda a descrença.

Ainda assim, no âmbito do apoio à decisão judicial, temos como nota positiva as diversas experiências, sem enquadramento legal, que foram efectuadas na esmagadora maioria dos (pouquíssimos) tribunais que beneficiam desse apoio (por exemplo no TCA Sul), onde se optou por atribuir as funções previstas para os “Assessores” e “Assistentes Judiciais” a juristas do quadro, da carreira unicategorial de técnico superior, e todas elas surtiram efeitos proveitosos.

Contudo, o simples bom senso diz-nos que a multiplicidade de assessorias descritas não pode ter grande futuro, por não ser essa a resposta correta à incapacidade de resposta minimamente satisfatória dos tribunais.

Desde logo, porque a generalidade dos tribunais não beneficia do apoio de nenhuma das assessorias existentes, e esse facto, associado ao continuado aumento do movimento processual nos tribunais administrativos e fiscais, ao reduzido número de magistrados face ao número de processos existentes e à sua complexidade técnica, mostra bem que a criação daquelas assessorias pouco ou nada adiantou no sentido de aumentar a capacidade de resposta dos tribunais, mantendo-se os longos e intoleráveis atrasos na resolução dos litígios, com graves danos tanto para a Administração como para os administrados e contribuintes.

Depois, como é bom de ver, a situação existente instala uma clivagem, essencialmente psicológica, entre assessores de “elite”, bem pagos, motivado, com formação adequada no CEJ e a quem se reconhece o seu mérito com vista à sua posterior entrada na magistratura, e os assessores de segunda, os técnicos superiores, aos quais não é reconhecido o direito à mesma remuneração nem o de aspirar a uma eventual admissão ao CEJ, mas que, mesmo assim, no exercício diário da sua actividade

emprestam a sua vontade, dedicação e talento como auxiliares directos à complexa tarefa de aplicação da justiça, tendo apenas como recompensa o reconhecimento dos magistrados com quem trabalham e a satisfação do dever cumprido.

E finalmente, porque se trata uma actividade que exige competências especiais. O trabalho de assessoria nos tribunais, onde se auxilia na aplicação do direito, implica um elevado nível de sofisticação e profissionalismo e não se compadece com amadorismos ou excessos de boa vontade. Continuar a encarar esta actividade de ânimo leve, como nos parece que tem sido até aqui, pode agravar ainda mais a eficiência e eficácia dos tribunais, no que respeita ao volume e qualidade das decisões produzidos.

Esta situação justifica a necessidade de repensar a globalidade do sistema de assessorias e o seu funcionamento, tendo em vista garantir a sua generalização e qualidade técnica.

Então, em lugar da solução primeiramente ensaiada, seria, talvez, preferível apostar na profissionalização da assessoria judicial, criando serviços de apoio em todos os tribunais com grande movimento processual, recrutando juristas (técnicos superiores) que ofereçam garantias de aptidão bastante para apoiar os magistrados na tomada de decisão e oferecendo-lhes formação específica, como forma de suprir situações de carência do quadro de magistrados, de cumprimento dos objectivos de tempo e de qualidade na resolução dos litígios e de racionalizar e aliviar o trabalho dos juízes, permitindo-lhes um melhor rendimento.

Note-se, que estamos em presença de uma função necessariamente virada para o apoio à decisão, que pretende contribuir para o correcto e eficaz funcionamento da administração da justiça, por isso, antes de serem atirados de chofre para a solução de todo o tipo de questões, face aos absurdos volumes processuais que se conhecem, é fundamental formar os juristas a quem se pretende atribuir funções de assessoria.

Uma sólida formação tanto pode ser dada por quem já tenha desempenhado previamente as funções de assessoria, como pelo juiz assessorado, mas, no nosso ver, há que apostar na Escola de Formação dos Juízes, não só porque é uma escola que se tem afirmado como um pólo de ensino com elevada qualidade, mas também porque essa

será a melhor forma de evitar os inconvenientes da interrupção do exercício das funções, quer do jurista assessor quer do juiz beneficiário desse apoio.

É que, o ensino e a formação são realidades complexas, e representam sempre um corte com o pulsar diário do trabalho diário nos tribunais, razão pela qual a solução apontada se nos afigura ser a mais adequada.

Mais, esta nova configuração das competências de um Técnico Superior/Jurista amplia as responsabilidades da profissão e, a par do que a lei já prevê para os “Assessores”⁸⁴ e “Assistentes Judiciais”⁸⁵, não se pode deixar de os sujeitar a deveres e incompatibilidades muito próximas da dos magistrados, com o principal objectivo de preservar a imparcialidade e a independência de todos os agentes da função jurisdicional, o que constitui uma garantia para os cidadãos.

É preciso não esquecer, que muito embora a sua actividade não seja a de decidir a pretensões das partes, pois não lhes é delegada a tarefa de julgar, que é o encargo maior e razão de ser da função do Juiz, os juristas assessores também intervêm na administração da justiça, nomeadamente elaborando projectos de decisões, tomando assim conhecimento dos processos e estudando-os.

São eles que estão, mais directamente, ligados ao julgador, e muitas vezes, aquele que primeiro estará em contacto, através do pedido ou do recurso, com o cidadão, que procura o serviço prestado pelo poder judiciário, em 1.ª instância ou em grau de recurso, na 2.ª instância, para defesa do seu Direito e em busca de Justiça.

Consequentemente, necessitam de condições de imparcialidade no desempenho da sua função, mediante o estabelecimento de incompatibilidades, impedimentos e deveres⁸⁶, que impõem determinados condicionamentos ao exercício da actividade dos magistrados, a fim de que estes não se vejam envolvidos em suspeições e preservem a necessária equidistância em relação aos interesses das partes.

⁸⁴ Cfr. Artigo 13.º/1 da Lei 2/98, de 8 de janeiro.

⁸⁵ Cfr. artigo 6.º do DL 330/2001, de 20 de dezembro.

⁸⁶ Sobre esta questão remete-se para o trabalho citado em Nota 12, P. 125 a 131, que continuamos a seguir de perto.

O futuro trará a solução que cremos mais eficaz de combater a elevada pendência processual e a morosidade processual, que passará pela criação de uma nova profissão forense, a de Assessor Judicial, preenchida por Funcionários Públicos, licenciados em direito e com formação específica, configurada como carreira vestibular de acesso ao Centro de Estudos Judiciários.

A criação de assessorias como profissão forense específica, e a sua afectação aos gabinetes dos juizes, ao possibilitar ao juiz multiplicar a sua produtividade também permitiria estabilizar o número de juizes, o que determinaria a médio prazo uma redução dos custos do sistema.

E não se diga que assim o assessor do juiz passaria a ser uma pessoa imposta pelo sistema, que poderia não ser da inteira confiança do juiz que vai assessorar.

É verdade, que o “concurso público” pode atestar, em boa medida, a capacidade técnica, mas não necessariamente proporcionar a relação de confiança necessária ao assessoramento, porém, nada impede que tais cargos sejam preenchidos com servidores do quadro próprio do Poder Judiciário através de concurso, sendo até recomendável que assim seja, de modo a que o provimento desse cargo seja feito preferencialmente ou exclusivamente entre Funcionários de Justiça licenciados em direito.

Também não se afigura possível impor um assessor a um magistrado como se impõem os funcionários da secção ou o secretário judicial do tribunal, isto porque, um magistrado que deseja ser assessorado dificilmente não conseguiria encontrar, dentro de um possível quadro de juristas, um com o qual poderia ter empatia e/ou que possa merecer a sua confiança.

Bem sabemos que, como alerta ROSENDO DIAS JOSÉ⁸⁷, se não exatamente com as mesmas palavras, certamente com o mesmo conteúdo, não se pode esperar que a solução das pendências passa só pela necessidade de aumentar o número de técnicos superiores em mais tribunais, atribuindo-lhes as competências dos assessores, temos de fazer mais e melhor para fazer evoluir o nosso sistema de justiça no sentido correcto,

⁸⁷ Nota 65. P. 10.

mas pensamos que a solução sugerida configuraria um importante forma de responder à carga de trabalho que recai sobre os tribunais.

Efectivamente, acreditamos que é por aqui que passará a melhor resposta às enormes pendências processuais, que crescem todos os anos e no decurso do ano de 2013 e dos próximos anos pensamos que virá a aumentar pelas razões político-sociais que o país atravessa, e que necessariamente terão reflexos na área da justiça administrativa e tributária.

Em verdade, o êxito da pretendida agilização na administração da justiça e da dignificação da função jurisdicional passa também pelo sucesso da assessoria em geral, que, por sua vez, depende muito, não só do empenhamento dos assessores e da forma como os próprios magistrados a aceitarem no terreno e a ela recorrerem, mas também da dignificação da actividade que brota da sua profissionalização.

Pela nossa parte, tudo faremos, com trabalho sério e dedicado, para auxiliar o TCA Sul, cuja função é fazer Justiça nas relações jurídicas administrativas e fiscais, no cumprimento da sua missão. Assim não nos falte o engenho e arte.

1.3 - Conclusões

1.3.1 - A instituição da assessoria jurídica aos magistrados, em qualquer uma das suas modalidades, tem como principal objectivo, auxiliar os juízes na tomada de decisão, disponibilizando-lhes informação e documentação jurídica, por forma a proporcionar-lhes mais tempo para administrar a justiça aumentando a produtividade e a diminuição do tempo médio da pendência dos processos.

1.3.2 - O quadro legal pertinente contempla para os tribunais superiores administrativos, para o STJ, relações e para certos Tribunais de 1.ª instância a existência de gabinetes de apoio aos juízes, composto por assessores que podem ser magistrados judiciais ou do MP, mestres ou licenciados em Direito de reconhecida competência, e assistentes judiciais licenciados em direito com formação dada no CEJ.

1.3.3 – Ainda assim, no âmbito do apoio à decisão judicial, temos como nota positiva as diversas experiências, sem enquadramento legal, que foram efectuadas na esmagadora maioria dos (pouquíssimos) tribunais que beneficiam desse apoio, onde se optou por atribuir as funções previstas para os “Assessores” e “Assistentes Judiciais” a juristas do quadro, da carreira unicategorial de técnico superior, impedidos de obter formação no CEJ, mas beneficiaram da “escola” dos magistrados que apoiavam.

1.3.4 – Esta nova configuração das competências de um Técnico Superior/Jurista deve dar lugar à criação de assessorias como profissão forense específica, preenchida por Funcionários Públicos, licenciados em direito, com formação específica e sujeitos a deveres e incompatibilidades muito próximas da dos magistrados, e que poderia ser configurada como carreira vestibular de acesso ao CEJ, e a sua afectação aos gabinetes dos juízes, como resposta ao continuado problema da excessiva distribuição anual, aliada a uma pendência acumulada, de milhares de processos.

Capítulo 2

O “Anteprojeto” de Acórdão

2.1 - Nota Introdutória

Das tarefas que incumbem ao jurista afecto ao Gabinete de Apoio Jurídico, a elaboração de “Anteprojetos” de Acórdão é certamente a mais aliciante. É aqui que se tem a oportunidade de dar largas à nossa veia jurídica e judiciosa, aplicando e aprofundando os nossos conhecimentos de direito.

O objectivo é oferecer ao juiz titular do processo, a seu pedido, uma proposta de solução da causa trazida a juízo, fundamentada na legislação aplicável, na doutrina e na jurisprudência, não sendo necessário que se posicione como obra doutrinária sobre um qualquer assunto, pelo contrario, trata-se de um trabalho que se quer sóbrio, simples e sucinto.

Para nós, o “Anteprojeto” é já o começo da respectiva decisão judicial, por essa razão, o comportamento do seu autor tem de representar uma ética de prudência, de equidistância, de probidade e, acima de tudo, de imparcialidade.

Queremos aproveitar a oportunidade para transmitir a experiência e os conhecimentos adquiridos na elaboração de “Anteprojectos” de Acórdão, tentando dar uma explicação técnica dessa incumbência, que se pensa poder ser uma mais-valia para a melhoria das práticas do dia-a-dia de outros juristas que, como nós, se dedicam a este trabalho.

Tudo começa quando o Desembargador relator entrega o processo ao jurista - em regra, depois de já ter feito uma previa avaliação da validade do recurso, que passa pela verificação ou não dos pressupostos da sua admissibilidade, que nada mais são do que pré-requisitos que concretizam o direito de recorrer da decisão judicial e sem eles nem sequer será conhecido ou admitido o recurso -, pedindo-lhe que apresente o conteúdo de uma decisão.

2.2 - Arquitectura do Anteprojeto de Acórdão

Até se chegar a ter uma versão impressa de um “Anteprojecto” de Acórdão na mão, é necessário desenvolver algumas tarefas de preparação, como a pesquisa, selecção e recolha de legislação, jurisprudência e doutrina necessárias à preparação da decisão no processo, cumprindo-se, depois, o solicitado trabalho, o que requer estudo, ponderação e capacidade de se ser objetivo e conciso.

O Anteprojeto de Acórdão pode ser dividido em⁸⁸:

2.2.1 - Prelúdio

Onde consta o número de processo, tipo de acção administrativa em causa, nome do(s) Recorrente(s) e Recorrido(s) e a indicação do juiz titular do processo que solicitou a intervenção do jurista.

2.2.2 - Relatório

Com identificação do objecto do litígio, mediante a indicação das causa(s) de pedir e do(s) pedido(s), os fundamentos da alegação de recurso expressas nas conclusões do(s) recorrente(s) e das contra-alegações (com ampliação do objecto do recurso, se for caso disso), a posição do Ministério Público e fixando as questões que ao tribunal cumpre solucionar.

Para delimitação das questões que cumpre resolver, importa não esquecer, em primeiro lugar, que os recursos jurisdicionais, sendo o meio normal de se obter a revogação ou a anulação de uma decisão inquinada por um vício susceptível de conduzir à declaração da sua nulidade, ou por um erro de julgamento (de facto, de direito ou ambos) que determine a sua revogação, devem ser dirigidos especificamente

⁸⁸ No que respeita à elaboração da sentença ver artigo 659.º do CPC.

contra a decisão do tribunal *a quo*, que se pretende ver revogada ou anulada, e seus fundamentos⁸⁹.

Em segundo lugar, que a actividade do juiz, embora livre na indagação, interpretação e aplicação das regras de direito⁹⁰, para qualificação jurídica dos factos, está delimitada pelo princípio do dispositivo⁹¹, devendo, por isso, a sua decisão circunscrever-se ao *thema decidendum* definido pelas partes, resultando a nulidade⁹² por excesso de pronúncia⁹³ do facto do juiz ter conhecido questões de que não podia tomar conhecimento, e a nulidade por omissão de pronúncia⁹⁴, em consequência do juiz ter deixado de “apreciar de decidir todas as questões que as partes tenham submetido à sua apreciação”⁹⁵.

As questões que o tribunal deve apreciar, são todas as que lhe forem submetidas e que não se encontrem prejudicadas pela solução dada a outras (cf. artigos 660.º/2, 668.º/1, alínea d), do antigo CPC, 607.º e 615.º/1, alíneas b) a d) do novo CPC.

Adoptando a doutrina vertida no Acórdão do STA, de 19/10/2011, proc. n.º 0173/11:

«I – Por força do comando ínsito no artigo 660.º n.º 2 do Código de Processo Civil incumbe ao julgador a obrigação de apreciar e resolver todas as questões submetidas à sua apreciação, isto é, todos os problemas concretos que haja sido chamado a resolver no quadro do

⁸⁹ Artigo 690.º/1 do CPC, «O Recorrente deve Apresentar a sua alegação, na qual concluirá, de forma sintética, pela indicação dos fundamentos por que pede a alteração ou anulação da decisão.».

⁹⁰ Artigo 664.º do CPC, onde se declara que «O juiz não está sujeito às alegações das partes no tocante à indagação, interpretação e aplicação das regras de direito; mas só pode servir-se dos factos articulados pelas partes, sem prejuízo do disposto no artigo 264.º».

⁹¹ Cfr. Artigo 95.º/1 do CPTA, sobre a epígrafe «Objecto e limites da decisão», e da equivalente norma dos artigos 660.º/2 do CPC, *ex vi* artigo 1.º do CPTA.

⁹² Em correspondência com as regras do n.º 1 do artigo 95.º do CPTA, estão as nulidades da sentença previstas nas alíneas d) e e) do artigo 668.º do CPC.

⁹³ Acórdão do TCA Sul, de 2011/04/07, proc. n.º 04506/11, de cujo sumário se extrai:

«O excesso de pronúncia pressupõe que o julgador vai além do conhecimento que lhe foi pedido pelas partes. Por outras palavras, haverá excesso de pronúncia, sempre que a causa do julgado não se identifique com a causa de pedir ou o julgado não coincida com o pedido. Pelo que deve considerar-se nula, por vício de *«ultra petita»*.

⁹⁴ Utilizando a linguagem de diversos acórdãos do STA e dos TCA ‘s, significa ausência de posição expressa ou de decisão expressa do tribunal sobre as matérias que os sujeitos processuais interessados submeteram à apreciação do tribunal em sede de pedido, causa de pedir e exceções (excetuadas aquelas cuja decisão esteja prejudicada pela solução dada a outras), bem como sobre as que sejam de conhecimento oficioso, isto é, de que o tribunal deva conhecer independentemente de alegação e do conteúdo concreto da questão controvertida, quer digam respeito à relação material, quer à relação processual – *vide* artigos 668.º/1, alínea d) e 660º, n.º 2 do CPC, e, por todos, o Acórdão do STA de 07/06/2005, proc. n.º 1110/04.

⁹⁵ É sabido que apenas quando o juiz deixa de pronunciar-se sobre questões que devesse apreciar (omissão de pronúncia) ou conheça de questões de que não podia tomar conhecimento (excesso de pronúncia), mas não quando esteja em causa uma insuficiência quanto à respetiva fundamentação de facto ou de direito, enferma a decisão de tal vício.

litígio, ficando apenas exceptuado o conhecimento das questões cuja apreciação e decisão tenha ficado prejudicada pela solução dada a outras.».

Trata-se, nas palavras de M. TEIXEIRA DE SOUSA do «corolário do princípio da disponibilidade objetiva» (artigos 264.º/1 e 664.º, 2.ª parte), significa que:

«... o tribunal deve examinar toda a matéria de facto alegada pelas partes e analisar todos os pedidos formulados por elas, com excepção apenas das matérias ou pedidos que forem juridicamente irrelevantes ou cuja apreciação se tornar inútil pelo enquadramento jurídico escolhido ou pela resposta fornecida a outras questões.».⁹⁶

É entendimento jurisprudencial que, «questões» para este efeito, são todas as pretensões processuais formuladas pelas partes que requerem decisão do juiz, bem como os pressupostos processuais e os elementos integradores do pedido e da causa de pedir, ou seja, entendendo-se por «questões» as concretas controvérsias centrais a dirimir⁹⁷.

Daí que as questões suscitadas pelas partes e que justificam a pronúncia do Tribunal terão de ser determinadas pelo binómio causa de pedir-pedido.

Em terceiro e último lugar, as questões que as partes submetem à apreciação do tribunal, definem-se pelas conclusões que o Recorrente extrai da respectiva motivação, sem prejuízo da apreciação por iniciativa própria de questões de conhecimento oficioso⁹⁸.

A doutrina e a jurisprudência⁹⁹ vêm dizendo de forma uniforme, em harmonia aliás, com o preceituado nos artigos 684.º/3 690.º do CPC, que a exigência da formulação de conclusões exerce duas importantes funções; por um lado, a de limitar o âmbito do recurso, pela menção das questões que são submetidas ao Tribunal e que este tem obrigação de conhecer e, por outro, a indicação dos fundamentos porque se pede a revogação do decidido.

⁹⁶ In «Estudos sobre o novo Processo Civil», 2.ª Edição - Lisboa: Editora Lex, 1997, P. 220.

⁹⁷ Como, a título de exemplo, os acórdão do STA de 26/04/2012, proc. n.º 095/12, e o de 29/05/2002, proc. n.º 018/02.

⁹⁸ Artigos 660.º/2, 684.º/3/4 e 685.º-A/1, do CPC, *ex vi* artigo 140.º do CPTA.

⁹⁹ Prof. J. A. dos REIS «Código do Processo Civil Anotado», Volume V, Coimbra Editora, 1952, P. 308 a 310, e a jurisprudência dos Acórdãos do STA de 9/2/94, Rec.15.632, de 2/3/95, Rec. 16.172, de 2/5/95, Rec. 12.742, de 10/3/99, Rec. 22.119 e de 2/6/99, Rec. 22.057, entre outros.

A função das conclusões das alegações de um recurso é, pois, de suma importância já que delimitam o seu âmbito, pelo que, e a menos que se trate de matérias de conhecimento oficioso, está vedado ao Tribunal *ad quem* conhecer de outras que não as questões suscitadas pelos recorrentes e sumariadas nas conclusões da respectiva motivação, ainda que argumentativamente abordadas no corpo alegatório (artigo 713.º/2, referido ao artigo 660.º/2, ambos do CPC)¹⁰⁰.

Conclui-se, portanto, de acordo com o exposto, que se um Recorrente nos argumentos da alegação de recurso (parte expositiva), alegar a existência de determinados vícios mas não os levar às conclusões das suas alegações impõe-se daí retirar que a invocação desses vícios foi abandonada e que, de *motu proprio*, se restringiu o objecto do mesmo às questões que se mantiveram nessas conclusões, pelo que só elas terão de ser conhecidas.

2.2.3 - Fundamentação

A fundamentação das decisões judiciais tem assento na Lei Fundamental como garantia integrante do conceito de Estado de Direito Democrático. É um dever constitucionalmente consagrado, tanto no domínio penal como no civil e até no âmbito do direito administrativo¹⁰¹.

Com se diz no Acórdão do STJ¹⁰², citando juiz FRANZ MATSCHER:

« ... a necessidade de motivar a decisão é uma das exigências do direito a um processo equitativo, consagrado no art. 6.º, § 1.º, da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, uma garantia integrante do próprio conceito de Estado de Direito, com tutela na Constituição - art. 208.º n.º 1, da CRP.»

Sendo a Motivação, um elemento de transparência da justiça inerente a qualquer acto jurisdicional, a elaboração de um anteprojeto de decisão exige uma concisa exposição dos motivos de Facto e de Direito que o fundamentam, com a indicação das provas que se baseiam e a enunciação das razões de facto e de direito pelas quais o se

¹⁰⁰ A este respeito, veja-se os Acórdãos do STJ, de 15/02/2005, proc. n.º 05B2179, e de 21/10/1993, CJSTJ, ano I, tomo III, página 86, reflectindo jurisprudência corrente sobre o tema.

¹⁰¹ Quanto ao processo civil, v., entre outros, os artigos 659.º, 660.º e 668.º (versão de 1996). Quanto ao direito administrativo, artigos 208.º e 268.º, n.º 3, da CRP.

¹⁰² De 16/05/2002, processo n.º 02P1097.

considera não atendíveis as provas em contrário, de modo a permitir decisor final (e também ao destinatário da decisão e ao público em geral, no caso de assumido ou ratificado pelo juiz titular), apreender o raciocínio que conduziu ao sentido do estudo a emitir.

Uma proposta de decisão, com pretensão de se transformar na força obrigatória da decisão final, vale o que valerem os seus fundamentos.

Como disse o Prof. ALBERTO DOS REIS¹⁰³, «Claro que a força obrigatória da sentença ou despacho está na decisão, mas, mal vai à *força* quando se não apoia na *justiça* e os fundamentos destinam-se precisamente a *convencer* que a decisão é conforme à justiça»

**

I) - De Facto

Como corolário desse dever de fundamentação, impõem os artigos 158.º, 653.º/2 e 659.º/3, do CPC, que as decisões sejam sempre fundamentadas, com a indicação dos factos julgados provados e não provados.

Assim, o tribunal de 1.ª instância tem, necessariamente, de determinar a matéria de facto que considera provada e não provada em ordem à respectiva solução de direito que considera aplicável.

Se a decisão recorrida não contiver os factos necessários à tal aplicação do Direito verifica-se uma omissão absoluta de julgamento em matéria de facto, que pode ser conhecida oficiosamente, face ao disposto no artigo 729.º/3 do Código Processo Civil.

Uma total omissão da pertinente factualidade impõe, desde logo, a anulação oficiosa da Sentença, ao abrigo do disposto no citado artigo do CPC, com a consequente devolução dos autos à instância para que aí se proceda ao julgamento e fixação de base

¹⁰³ «Comentário ao Código de Processo Civil» - Coimbra Editora - 1945, Vol., 2.º, P. 172.

factual suficiente para a decisão de direito, ficando, deste modo, prejudicada a apreciação das demais questões suscitadas no recurso¹⁰⁴.

A completa e total preterição da operação de julgamento da matéria de facto essencial para a apreciação das questões que, afinal, vieram a ser analisadas e objecto de decisão, impede o tribunal de recurso de levar a cabo a sua actividade jurisdicional, comprometendo a possibilidade de revisão da decisão impugnada.

Não sendo preterida a indispensabilidade da enunciação da matéria de facto provada e não provada, cumpre nesta sede fazer análise específica e crítica das provas levadas em consideração pelo tribunal *a quo* para a tomada de decisão.

Antes, porém, de se entrar nessa análise, importa ter sempre presente alguns dos conceitos inerentes à modificação da matéria de facto, que a jurisprudência do Tribunais Superiores da jurisdição administrativa, quer o STA quer os Tribunais Centrais já lapidaram, com rigor, e para cujo a doutrina se remete¹⁰⁵.

É bem sabido que os recursos jurisdicionais têm por escopo a sindicância das decisões recorrida no seu todo, e que o erro na apreciação da matéria de facto só pode ser sanado por via de recurso, cabendo a alteração da mesma matéria nos poderes do tribunal de recurso, ao abrigo da al. b) do n.º 1 do artigo 712.º do CPC, e na medida em que os elementos fornecidos pelo processo impõem decisão diversa, insusceptível de ser demovida por quaisquer outras provas.

Ao Tribunal *ad quem* assiste, pois, o poder de alterar a decisão de facto fixada pelo tribunal *a quo*, desde que ocorram os pressupostos previstos nos artigos 712.º do CPC e 149.º do CPTA, incumbindo-lhe interpretar e valorar os factos provado em que assentou a decisão impugnada, bem como apreciar oficiosamente outros elementos probatórios que hajam servido de fundamento à decisão sobre aqueles pontos da

¹⁰⁴ Conforme, por exemplo, sucedeu nos casos julgado nos Acórdãos do STA, de 18/2/2004, recursos n.º 1670/03; de 17/3/2004, n.º 1913/03; de 20/4/2004, n.º 1827/03; de 17/11/2004, n.º 0553/04; de 12/1/2011, n.º 0638/10; de 10/3/2011, n.º 0716/10; e de 22/3/2011, n.º 0717/10).

¹⁰⁵ A este propósito, entre muitos outros, veja-se o Acórdãos do STA, de 19/10/2005, in Rec. 0394/05 e a doutrina nele citada, de ANTÓNIO SANTOS ABRANTES GERALDES, in «Temas da Reforma do Processo Civil», II volume, 4ª edição, 2004, págs. 266 e 267; o Acórdãos do mesmo Tribunal, de 14/3/2006, in Rec. 01015/06.

factualidade controvertidos, para dizer o Direito a aplicar aos factos apurados e fixados no caso judicando.

Não obstante a amplitude conferida ao segundo grau de jurisdição, na caracterização da amplitude dos poderes de cognição do tribunal *ad quem* sobre a matéria de facto, não se está perante um segundo ou novo julgamento de facto, porquanto, tal possibilidade de conhecimento está confinada aos pontos de facto que o recorrente considere incorrectamente julgados e desde que cumpra os pressupostos fixados no artigo 685.º-B/1/2 do CPC.

Além disso, o controlo de facto, tendo por base a gravação e/ou transcrição dos depoimentos prestados em audiência, não pode aniquilar a livre apreciação da prova do julgador, construída dialecticamente na base da imediação e da oralidade, sob pena de pôr em causa os princípios da oralidade e da livre convicção que informam a nossa lei processual civil (artigo 655.º do CPC), isto porque, a valoração de um depoimento não é absolutamente perceptível através da gravação e/ou da respetiva transcrição, pois existem inúmeros aspetos comportamentais dos depoentes que não são passíveis de ser registados numa simples gravação e que, como tal, foram apreendidos ou percecionados pelo juiz.

O tribunal *ad quem* aprecia apenas os aspetos sob controvérsia e não vai à procura duma nova convicção, pois o que visa determinar é se a motivação apresentada pelo tribunal *a quo* encontra suporte razoável naquilo que resulta do depoimento testemunhal, registado a escrito ou através de gravação, em conjugação com os demais elementos probatórios existentes ou produzidos nos autos ¹⁰⁶⁻¹⁰⁷.

Devemos, por conseguinte, concluir, que a sindicabilidade do julgamento da matéria de facto, pressupõe que quem a impugna, para além de apontar os pontos de facto considerados incorrectamente julgados, deve indicar os concretos meios de prova

¹⁰⁶ Não visa, portanto, alterar a decisão de facto fundada na prova testemunhal, porque a mesma é susceptível de ter uma convicção diferente daquela que teve o tribunal da 1.ª instância, como se retira do Acórdão do TCA Sul proferido, em 9/05/2013, no recurso n.º 05558/09, relatora Sofia David.

¹⁰⁷ Como se diz no sumário do Acórdão do TCA Norte, de 7/03/2013, processo n.º 00906/05.0BEPRT:

«A garantia do duplo grau de jurisdição não subverte o princípio da livre apreciação das provas - art.º 655.º, n.º 1 do CPC - já que o juiz aprecia livremente as provas e decide segundo a sua prudente convicção acerca de cada facto, sendo que, na formação dessa convicção, não intervêm apenas factores racionalmente demonstráveis, já que podem entrar também elementos que, em caso algum, podem ser importados para o registo escrito, para a gravação vídeo ou áudio.».

constantes do processo ou de gravação realizada que imponham decisão sobre os pontos da matéria de facto impugnados diversa da recorrida.

Respeitadas as exigências previstas para a impugnação da matéria de facto, deve reservar-se a modificação da decisão de facto para os casos em que a mesma seja arbitrária por não se mostrar racionalmente fundada ou em que for evidente, segundo as regras da ciência, da lógica e/ou da experiência que não é razoável a solução da 1.^a instância¹⁰⁸, por outras palavras, só em casos excepcionais, de manifesto erro na apreciação da prova, de flagrante desconformidade entre os elementos probatórios disponíveis e essa mesma decisão, se deve alterar a decisão sobre a matéria de facto proferida pelo Tribunal *a quo*.

Equadrando-se um qualquer caso em apreço, em alguma das situações descritas, sendo possível sindicar validamente a convicção do Mm.º Juiz *a quo*, ou estando-se perante uma de qualquer das situações previstas nos números 3, 4 e 5 do referido artigo opera o artigo 712.º/1/2, do CPC, e procede-se à alteração ou aditamento de factos ao probatório que se considerem pertinentes para a solução do caso em análise.

Quando não tenha sido impugnada, nem haja lugar a qualquer alteração da matéria de facto, o “Anteprojecto” de Acórdão limitar-se-á a remeter para os termos da decisão da 1.^a instância que decidiu aquela matéria, nos termos do artigo 713.º/6 do CPC.

**

II) - De Direito

O êxito do “Anteprojecto” de Acórdão depende da adesão do magistrado, no todo ou em parte, à fundamentação aí explanada, nesse sentido, o discurso jurídico fundamentador do trabalho do assessor destina-se, primacialmente, a esclarecer o magistrado titular do processo dos motivos da proposta de decisão.

A solução ali sugerida, será aceite pelo juiz titular se o seu autor conseguir aduzir argumentos ponderosos no sentido da consistência da sua posição e da bondade

¹⁰⁸ Vide neste sentido, a título de exemplo, os Acórdãos do STA de 01/06/06 proferido no rec. n.º 268/06, e de 11/03/2010 rec. n.º 070/10.

da sua própria fundamentação, demonstrando o acerto da proposta de decisão perante uma correta aplicação do direito aos factos assentes.

Depois de vertida no processo a solução sugerida pelo jurista, e assentando a decisão final, no essencial, no trabalho por si realizado, a sua fundamentação destina-se também a esclarecer as partes, principalmente a que tiver ficado vencida, sobre os motivos da decisão, não só para ficar convencida de que não tem razão, mas também porque o conhecimento daqueles é necessário ou, pelo menos, conveniente, para poder impugnar eficazmente a decisão em recurso ou arguir nulidades, designadamente a derivada de eventual contradição entre os fundamentos e a decisão.

Ao jurista encarregue de projectar um Acórdão, muito embora, não assuma nos autos a autoria da decisão, é-lhe confiado o papel de formador da decisão final, desse ponto de vista, na apreciação do mérito do recurso, compete-lhe, antes de mais, apresentar uma proposta de decisão conforme à lei, interpretando-a segundo os critérios legais, a sua ciência e a sua experiência da vida.

Deve desenvolver-se a fundamentação jurídica em três momentos¹⁰⁹:

Primeiro, procede-se à qualificação que consiste em determinar a previsão legal a que se ajusta os factos provados (subsunção), depois, interpreta em abstracto a norma aplicável ao caso concreto, fixando o seu sentido e extensão, por fim, procede a aplicação da referida norma, estabelecendo-se o efeito jurídico que, segundo a norma, se deve atribuir à situação litigiosa.

É importante notar-se, por um lado, que diferentemente do que sucede com os factos, o juiz não está sujeito às alegações das partes no tocante à indagação, interpretação e aplicação das regras de direito¹¹⁰ (artigo 664.º do CPC), e que, por outro, como atrás ficou dito, o facto dos tribunais estarem obrigados a motivarem as suas decisões, não pode ser entendido como exigindo uma resposta pormenorizada a cada argumento¹¹¹.

¹⁰⁹ Segundo o artigo 659.º/2, o juiz deve indicar, interpretar e aplicar as normas jurídicas correspondentes aos factos provados.

¹¹⁰ Ver Nota 90.

¹¹¹ Ver o que ficou dito sobre esta questão na parte dedicado ao Relatório.

Quanto ao papel das opiniões doutrinárias e referências jurisprudenciais, recordamos os conselhos de JOÃO AVEIRO, no sentido de que o assessor, tal qual como um juiz, ao cogitar a resolução de determinado caso:

«... não pode deixar-se cair facilmente nos braços da doutrina ou da jurisprudência, esquecendo que a decisão deve, antes de mais, ser conforme à Lei e que lhe compete interpretar esta segundo os critérios legais, a sua ciência e a sua experiência da vida. Através de uma confrontação dialéctica entre as percepções de justiça que se deparam ao julgador, deverá este ser suficientemente hábil para conseguir seleccionar e sintetizar os elementos nos quais fundará uma decisão acertada.»¹¹²

E como mais à frente refere:

«... no silêncio ou na obscuridade da lei, há que procurar rasgar uma saída normativa que permita atingir a justiça do caso concreto, através nomeadamente da hermenêutica e da integração de lacunas ou até da equidade, sem descurar o apoio da doutrina e da jurisprudência que, em certa medida podem também ser consideradas fontes de direito.

(...)

No entanto, se o juiz renuncia assim à sua função de intérprete independente da lei, para cada caso concreto, rendendo-se acriticamente à jurisprudência, esta corre o risco de não evoluir, continuando-se a decidir em círculo, sempre como nos casos anteriores.»¹¹³.

Numa outra perspectiva, parece-nos aceitável e desejável uma maior preocupação e cuidado na motivação de uma proposta de decisão judicial, que rejeite a aplicação jurisprudência uniformizada ou maioritária, que enfrente questões controversas ou questão nova, desde que se retire consequências das razões que se expuseram, isto é, que estas razões tenham utilidade para o passo seguinte da aplicação da lei.

O que nos parece despropositado, é que se procede a citações doutrinárias e extensas transcrições de decisões judiciais, enveredando-se depois por uma pouco mais que acrítica adesão à opinião maioritária.

Como diz ALBERTO dos REIS¹¹⁴:

¹¹² Nota 12, P. 119.

¹¹³ *Ibidem*, P. 120.

¹¹⁴ Nota 99, P. 42.

« ... que o juiz diga as razões jurídicas da sua decisão é indispensável, que transforme a motivação da sentença num estendal pretencioso de doutrinas e opiniões alheias, que faça alarde pomposo, e inteiramente desnecessário, de erudição fácil, eis o que é, de todo em todo, despropositado.»

O recurso a meios informáticos facilita estes excessos nas fundamentações, há que saber resistir à tentação do *copy/paste*. Caberá, também aqui, aos assessores, por entre eventuais críticas ou resistências, o contributo para que, pouco a pouco, vá «perdendo terreno o hábito de adornar as sentenças com o luxo irritante de citações escusadas.»¹¹⁵.

2.2.4 - Conclusões/Proposta de Decisão

Parte final do trabalho, com o resumo das ideias principais do quanto se disse acerca do enquadramento jurídico das questões colocadas no recurso e indicação do sentido decisório a final extraído, que mais não é do que a proposta de solução que se julga mais adequada para o caso em apreço.

Independentemente da bondade desse juízo, os fundamentos de facto e de direito aduzidos no anteprojeto devem, ou melhor, têm de conduzir, de acordo com um raciocínio lógico, ao resultado expresso na proposta de decisão, por outras palavras, o sentido decisório sugerido tem de mostra-se consentâneo com a fundamentação que o antecede, e não em oposição ou em contradição com ela.

Tal contradição lógica ou negação recíproca entre fundamento e a proposta de dispositivo de Acórdão, certamente, não passaria pelo crivo apertado da exigente análise do magistrado que solicitou o trabalho.

Se assim não acontecer, ou seja, se das premissas de facto e de direito que se teve por apuradas se haja extraído uma oposta à que, logicamente, se deveria ter extraído, e se essa solução for a adoptada pelo desembargador titular do processo, tal vício lógico de raciocínio teria como consequência a nulidade prevista no artigo 668.º/1, alínea c), do CPC.

¹¹⁵ *Ibidem*.

Seguindo de muito perto (e, quase, *ipsis verbis*) a jurisprudência e a doutrina citada no Acórdão TCA Sul¹¹⁶, esta incongruência lógica ou jurídica pode traduzir-se numa oposição entre os fundamentos e a decisão ou nos fundamentos entre si (os necessários para a decisão) ou no próprio conteúdo decisório em si mesmo.

A razão de ser da nulidade é, em qualquer dos casos, a mesma, não se pode aproveitar, de todo, uma decisão judicial cujo sentido lógico ou jurídico não se pode alcançar, e a nulidade obriga à produção de uma nova decisão que seja coerente.

Convirá notar¹¹⁷, que a contradição entre os fundamentos e a decisão não é a mesma coisa que “erro material” (contradição aparente, resultante de uma divergência entre a vontade declarada e a vontade real: escreveu-se uma coisa, quando se queria escrever outra) ou o “erro de julgamento” (decisão errada, mas voluntária, quanto ao enquadramento legal ou quanto à interpretação da lei), nem o erro material nem o erro de julgamento geram a nulidade da sentença, como sucede com a oposição entre os fundamentos e a decisão, mas, tão-só, e apenas, a sua rectificação ou a eventual revogação em via de recurso.

Efectivamente, repetindo-nos e para terminar, cabe ao jurista/assessor, depois de analisar, indagar e juridicamente balizar o *thema decidendum*, extrair em conformidade o seu juízo jurídico-subsuntivo.

Se a conclusão que a final se extraiu, aos olhos do magistrado ou, em última instância, das partes, se mostra ou não correcta, à luz dos factos apurados e do direito aplicável aos mesmos, isso são “contas de outro rosário” (que poderá dar origem a um eventual erro de julgamento), o que não se pode é apontar qualquer vício intrínseco/estrutural ao trabalho realizado.

¹¹⁶ Proferido em 10/11/2005, no processo n.º 01051/05.

¹¹⁷ Como salienta ALBERTO dos REIS. *Op. cit.*, P. 130 a 142.

2.3 - Conclusões

2.3.1 - A incumbência de elaborar “Anteprojetos” de Acórdão visa oferecer ao juiz titular do processo, a seu pedido, uma proposta de solução da causa trazida a juízo, fundamentada na legislação aplicável, na doutrina e na jurisprudência.

2.3.2 - Antes de mais, é necessário desenvolver algumas tarefas de preparação, como a pesquisa selecção e recolha de legislação, jurisprudência e doutrina necessárias à preparação da decisão no processo, cumprindo-se, depois, o solicitado trabalho, o que requer estudo, ponderação e capacidade de se ser objetivo e conciso.

2.3.3 - Deve começa-se por identificar o número de processo, tipo de acção em causa, juiz titular que solicitou a intervenção do jurista e as partes, traçando-se de seguida o esboço de toda a informação e elementos necessária à tomada de decisão (Relatório), com identificação do objecto do litígio, mediante a indicação das causa(s) de pedir e do(s) pedido(s), os fundamentos da alegação de recurso expressas nas conclusões do(s) recorrente(s) e das contra-alegações (com ampliação do objecto do recurso, se for caso disso), a posição do MP e fixação das questões que ao tribunal cumpre solucionar.

2.3.4 - Segue-se a fundamentação do “Anteprojecto”, que exige uma concisa exposição dos motivos de Facto e de Direito que o fundamentam, com a indicação das provas que se baseiam e a enunciação das razões de facto e de direito pelas quais o se considera não atendíveis as provas em contrário, de modo a permitir decisor final apreender o raciocínio que conduziu ao sentido do estudo a emitir. Uma proposta de decisão, com pretensão de se transformar na força obrigatória da decisão final, vale o que valerem os seus fundamentos.

2.3.5 - Na parte final do trabalho apresenta-se as conclusões, com o resumo das ideias principais do quanto se disse acerca do enquadramento jurídico das questões colocadas no recurso, e a proposta de solução que se julga mais adequada para o caso em apreço.

Bibliografia

- AMARAL, Diogo Freitas do - **A Execução das Sentenças dos Tribunais Administrativos**. 2.^a ed. Coimbra: Almedina. 1997. 328p; ISBN 972-40-1014-7.
- _____. Projecto de Código do Contencioso Administrativo. **Scientia Iuridica** : Revista de Direito Comparado Português e Brasileiro. Braga : Universidade do Minho. ISSN 0870-8185. Tomo XLI, n.ºs 235/237, Janeiro-Junho 1992, p. 7-26.
- ANDRADE, J.C Vieira de - As transformações do contencioso administrativa na Terceira República Portuguesa. **Legislação - Cadernos de Ciência da Legislação**. INA - Instituto Nacional De Administração. ISSN 0871-9497. N.º 18, Janeiro-Março 1997, p. 65-78.
- CADILHA, Carlos Alberto Fernandes - **Dicionário de Contencioso Administrativo**. Coimbra : Almedina. - 2006. - ISBN 978-972-40-2997-9. P. 320.
- JOSÉ, Rosendo Dias - Administrar e governar/administrar a justiça. **Cadernos de Justiça Administrativa**. Braga: CEJUR. ISSN: 0873-6294. N.º 95 Setembro/Outubro de 2012, p. 3-13.
- LOPES, J. E. Gonçalves - O Tribunal Central Administrativo e a IV revisão Constitucional : Contribuição para uma apreciação crítica do Contencioso Administrativo Português. In **Escritos de Direito Público: 1994-1999**. Braga : Edições APPACDM de Braga, Maio de 2002. 233p. ISBN 972-8699-08-5. P. 113-158.
- MEIRIM, José Manuel - **Como Pesquisar e Referir em Direito**. Coimbra : Coimbra Editora, 2008. 148p. ISBN 978-972-32-1638-7.
- OLIVEIRA, António Cândido - A organização judiciária administrativa e fiscal. **Temas e Problemas de Processo Administrativo. Intervenções do Curso de Pos-**

Graduação sobre o Contencioso Administrativo. [Em Linha]. Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. 2.^a Edição Revista e Actualizada. [Consultado em 2 de Nov. de 2013]. P. 9-40. Disponível em <http://www.icjp.pt/publicacoes/1/728>.

OTERO, Paulo - Breve nota sobre o processo político-constitucional de reforma do contencioso administrativo. **Cadernos de Justiça Administrativa**. Braga: CEJUR. ISSN: 0873-6294. N.º 28, Julho/Agosto de 2001, p. 55-58.

PEREIRA, João Aveiro - Assessoria nos Tribunais: Função e Deontologia. **O Direito: Artigos Doutriniais**. [s.l.]: E.I. – Editora Internacional, Lda. Depósito legal : 134043/99. Ano 131, 1999, I-II (Janeiro-Junho), p. 107-132.

REIS, J. Alberto dos – Elaboração da Sentença : 4. Fundamentos. In **Código do Processo Civil Anotado**. Volume V, Coimbra : Coimbra Editora, LIM. 1952. 503p. cap. V, sec. I, p. 42.

____ Vícios e Reforma da Sentença : 1. Rectificação de erros matérias. In **Código do Processo Civil Anotado**. Volume V, Coimbra : Coimbra Editora, LIM. 1952. 503p. cap. V, sec. II, p. 129-134.

____ Vícios e Reforma da Sentença : Causas de nulidade da sentença. In **Código do Processo Civil Anotado**. Volume V, Coimbra : Coimbra Editora, LIM. 1952. 503p. cap. V, sec. II, p. 136-146.

____ Restrição do objecto do recurso. In **Código do Processo Civil Anotado**. Volume V, Coimbra : Coimbra Editora, LIM. 1952. 503p. cap. VI, sec. I, p. 308-310.

____ Motivação. In **Comentário ao Código de Processo Civil**. Vol., 2.º, Coimbra : Coimbra Editora, LIM. 1945. 749p. P. 171-176.

SILVA, Vasco Pereira da - **O Contencioso Administrativo no Divã da Psicanálise : Ensaio sobre as acções no novo processo administrativo**. Coimbra: Edições Almedina, Novembro, 2005. 563p. ISBN 972-40-2695-7.

____ Vem aí a Reforma do Contencioso Administrativo. **Reforma do Contencioso Administrativo: O debate Universitário (Trabalhos preparatórios)**. [s.l.] :

Ministério da Justiça : Gabinete de política Legislativa e planeamento. Coimbra Editora. ISBN 972-32-1180-7. vol. I, P. 75-95.

SOUSA, Miguel Teixeira de - Vícios Substanciais : Omissão de pronúncia. In **Estudos Sobre o Novo Processo Civil**. 2.^a ed. Lisboa : Editora Lex, 1997. 677p. ISBN 972-9495-55-5. P. 219-221.

TORRES, Mário - Organização e competência dos tribunais administrativos. **Reforma do Contencioso Administrativo: O debate Universitário (Trabalhos preparatórios)**. [s.l.] : Ministério da Justiça : Gabinete de política Legislativa e planeamento. Coimbra Editora. ISBN 972-32-1180-7. vol. I, P. 133-143.

MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui – Tribunais Administrativos e Fiscais. In **Constituição Portuguesa Anotada**. [s.l.], Coimbra Editora, 2007. 1006p. ISBN 978-972-32-1541-0. Tomo III, P. 142-151.

ANEXOS

Anexo I

Habilitações Literárias

Anexo II

Percurso Profissional

Anexo III

Principais Atividades e Responsabilidades

Anexo IV

Alguns Exemplos

Anexo V

Formação Profissional

Anexo VI

Tabelas de Atividades *(últimos 4 anos)*
