

Nuno Villa-Lobos



Justiça Administrativa com GPS

A concretização da Câmara de Resolução de Litígios de Contratação Pública e de centros de arbitragem administrativa foi vista por alguns observadores como a prova – a *smoking gun* – de que o Estado desistiu de reformar estes tribunais. Afinal, os números da jurisdição administrativa assustam: no final de 2025 estavam pendentes cerca de 152 mil processos nos tribunais administrativos de primeira instância, com uma taxa de resolução de apenas 34%, devida ao impacto avassalador das ações relativas à entrada e permanência de cidadãos estrangeiros em território português.

Perante isto, diz-se, o Governo limita-se a repetir a receita que já usou na área tributária: desinveste nos tribunais do Estado e põe todas as fichas na arbitragem e em mecanismos alternativos. É uma narrativa muito tentadora, porque simples e limpa de sombras e curvas. No entanto, esta ideia redutora só convence quem não consegue captar a totalidade do problema. Antes de olharmos para a área administrativa, vale a pena olharmos para o original, a arbitragem

tributária – que fazemos no CAAD com rigor, competência e transparência – e que serve ou pode servir de referência para o que aí vem no administrativo. Uma espécie de GPS.

Comecemos pelos números. Entre 1 de julho de 2011 e 18 de maio de 2026 deram entrada no CAAD cerca de doze mil pedidos de constituição de tribunal arbitral, com um valor económico global de cerca de 3,5 mil milhões de euros. Estão findos por decisão arbitral 10 358 processos, com um tempo médio de decisão de quatro meses e vinte dias. Somam-se 704 processos em que a administração tributária revogou o

ato antes de o tribunal ser constituído. É um efeito raramente referido, mas fundamental: a simples existência de um processo rápido leva a administração a corrigir a sua decisão – aqui está um magnífico incentivo de mercado.

Colocado ao lado dos objetivos fixados pela lei, estes dados oferecem-nos um balanço muito claro. O tempo médio de decisão no CAAD manteve-se estável ao longo de quinze anos e cumpre por inteiro a exigência de celeridade. Como é público, quem litiga nos tribunais tributários do Estado não encontra este cenário, pelo contrário, ainda espera, em média, vários anos por uma sentença, por maior que seja o esforço que os juizes fazem – e acreditem que eles fazem mesmo. Paralelamente a estas dificuldades, o número de contribuintes que recorrem à arbitragem cresce de forma constante há quatro anos, o que mostra que a tutela dos seus direitos saiu reforçada.

Nos últimos três anos a arbitragem representou, sucessivamente, 40%, 50% e 60% de todas as impugnações entradas nos tribunais administrativos e fiscais. Fê-lo sendo apenas uma alternativa parcial a este meio processual,



com um âmbito limitado pela portaria de vinculação. Ou seja, o CAAD só pode entrar em cena numa parte dos processos e é assim que deve ser.

O efeito nas pendências tributárias é ainda mais expressivo. Na última década, os processos de impugnação pendentes passaram de 22 815 em 2015 para 9 144 em 2025. São menos 13 671 processos, uma recuperação na ordem dos 60%. No mesmo período entraram no CAAD cerca de dez mil processos. Sem o CAAD, a pendência teria descido de cerca de 23 mil para 19 144 processos, com uma recuperação estimada em

4 460 processos. Ou seja, uma evolução, sim, mas aquém do que, com a intervenção do CAAD, foi possível fazer e atingir.

Por outras palavras, o que foi conseguido em dez anos pela solução Estado+CAAD teria levado trinta anos (30!) aos tribunais do Estado (sozinhos) a conseguir. Dito de outra forma, a arbitragem tributária poupou à justiça fiscal cerca de vinte anos, é o tempo de uma geração. Milhões e milhões de euros que foram libertados e devolvidos à vida das pessoas.

Este quadro tem sombras e matizes: seria desonesto escondê-los. Na segunda instância, a pendência

O que foi conseguido em dez anos pela solução Estado+CAAD teria levado 30 anos aos tribunais do Estado (sozinhos) a conseguir. Dito de outra forma, a arbitragem tributária poupou à justiça fiscal cerca de 20 anos, é o tempo de uma geração

Digam o que disserem o ChatGPT ou o Claude, repetir esta experiência na justiça administrativa pode muito bem ser uma boa ideia. A arbitragem administrativa, se for bem enquadrada e fiscalizada, ajudará o país e a nossa Justiça. Ajudará as pessoas e as empresas

continua a aumentar, em particular nos últimos dois anos. Isso resulta, entre outros fatores, da pressão processual que chega dos níveis anteriores e, sobretudo, de uma escassez muito significativa de magistrados quando comparamos esta jurisdição com os tribunais comuns.

Vê-se o TCA Sul, o maior tribunal de segunda instância desta jurisdição: tem neste momento cerca de 13 mil processos pendentes distribuídos por apenas 37 juizes. No Tribunal da Relação de Lisboa, a pendência é de ordem semelhante, cerca de 15 mil processos, mas o número de juizes é quase quatro vezes

superior: 140. As jurisdições não são diretamente comparáveis em todos os aspetos, mas a diferença de meios humanos é suficientemente expressiva para não poder ser ignorada.

E a própria arbitragem tributária também tem responsabilidade quanto ao crescimento da pendência na segunda instância. As impugnações das decisões arbitrais estão atualmente centralizadas no TCA Sul, concentrando aí uma carga processual que o modelo não pode ignorar. É precisamente por isso que a prevista repartição de competências com o TCA Norte faz sentido.

Estão hoje pendentes no Tribunal Central Administrativo Sul cerca de 622 impugnações de decisões arbitrais. Destas, 158 dizem respeito à competência material dos tribunais arbitrais para decidir sobre a contribuição de serviço rodoviário. Este tema explica uma parte relevante do crescimento recente. Trata-se, portanto, de um problema concreto, com uma causa identificável, que poderá ser estabilizado por via legislativa ou jurisprudencial. Não é razão suficiente para pôr em causa todo o modelo. É, isso sim, razão para o corrigir onde precisa de ser corrigido. A alteração legislativa que prevê a repartição de competências com o TCA Norte justifica-se, por isso, e é urgente.

Falta responder à pergunta que a narrativa da desistência pressupõe: nestes dez anos houve desinvestimento nos tribunais do Estado por causa da existência de arbitragem tributária?

Não, nada disso: aconteceu exatamente o contrário.

Desde 2016 abriam concursos anuais de ingresso na magistratura administrativa e fiscal, um avanço que a jurisdição não conhecia há muito. O concurso aberto este ano oferece 47 vagas para juizes dos tribunais administrativos e fiscais, integrado no maior concurso de sempre do Centro de Estudos Judiciários. O Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais ganhou autonomia financeira e deixou de depender, para gerir a sua Casa, da boa vontade de terceiros. Agora – aleluia! – chegam finalmente os assessores. O novo decreto-lei profissionaliza a assessoria aos magistrados, com comissões de serviço de três anos e perfis que vão de economistas a arquitetos, e liberta os juizes para o que só eles sabem fazer: julgar. Eis uma decisão política inteligente e muito certa.

Chegados aqui, julgo imperioso dizer, porque raramente isso é dito com todas as letras, que os juizes desta jurisdição têm respondido. Com meios que durante décadas foram escassos, sujeitos a picos de

litigância que ninguém previu, conseguiram resultados que merecem reconhecimento público.

Vejamos. Entre junho de 2025 e abril de 2026, depois de fixados os objetivos de serviço para a primeira instância, resolveram 1 206 processos com mais de dez anos e reduziram esse lastro de 2 042 para 836. O mérito é de quem trabalha nos tribunais, muitas vezes em condições que não aceitaríamos noutras profissões. Mesmo os números alarmantes da pendência pedem leitura atenta: só no Tribunal Administrativo de Lisboa acumularam-se mais de 133 mil intimações contra a AIMA, um fenómeno de massa criado pela falência de um serviço administrativo e não pela incapacidade dos juizes.

A lição da área tributária é que os tribunais do Estado e a arbitragem não competem entre si, eles completam-se e complementam-se. A arbitragem não esvazia os tribunais: tira-lhes da frente litígios que podem ser resolvidos depressa e por outros especialistas, para que os juizes se possam dedicar às causas que exigem o tribunal do Estado. Não houve, por isso, toalha nenhuma atirada ao chão no fisco e não há razão para pensar que ela vá ser atirada agora.

Por isso, digam o que disserem o ChatGPT ou o Claude, repetir esta experiência na justiça administrativa pode muito bem ser uma boa ideia. A arbitragem administrativa, se for bem enquadrada e fiscalizada, ajudará o país e a nossa Justiça. Ajudará as pessoas e as empresas.

 Presidente do CAAD - Centro de Arbitragem Administrativa e Tributária