

A Jurisdição Administrativa e Fiscal Portuguesa em 2026: entre os desígnios constitucionais e os labirintos da realidade

Ex.mo Senhor Presidente do Supremo Tribunal Administrativo Polaco,
Jacek Chlebny

Ex.mos Senhores Juízes do Supremo Tribunal Administrativo Polaco

Caros Colegas do Supremo Tribunal Administrativo de Portugal,

Minhas Senhores e Meus Senhores

Permitam-me que antes de iniciar a minha apresentação comece por sublinhar o enorme prazer que é para mim e para o Supremo Tribunal Administrativo Português poder concretizar esta reunião bilateral, que esperamos que seja a primeira de um ciclo de intercâmbio de conhecimento e experiência entre estas duas jurisdições.

Com percursos históricos diferentes, mas com desafios comuns neste presente de enorme complexidade, os juízes precisam destes espaços de diálogo para enfrentar com confiança acrescida as dificuldades diárias da massificação da litigiosidade que se repete de forma semelhante nos diferentes países, sobretudo neste espaço de integração europeu.

E a partilha de saber e de experiências profissionais transforma-se numa partilha de afectos institucionais quando somos acolhidos de forma tão generosa e cuidada ao detalhe como aquela com que este Supremo Tribunal nos tem brindado. Expresso um sincero agradecimento e reconhecimento não só pessoal e institucional, mas de todos os que integram a comitiva e que estamos desejosos de poder retribuir brevemente em Lisboa.

I. Introdução

É meu objectivo que esta apresentação inicial não se esgote nem limite a uma apresentação dos eixos principais do sistema da jurisdição administrativa e fiscal em Portugal, mas antes que no contexto disso consigamos encontrar tópicos de reflexão sobre o bom funcionamento de uma das principais "sala de máquinas" de um Estado Democrático face aos desafios normativos que se avizinham e alguns que estão já presentes no nosso quotidiano.

Assim, estruturarei a minha intervenção em quatro grandes partes: *i)* uma introdução apresentação do sistema português; *ii)* a apresentação da organização da jurisdição administrativa e fiscal portuguesa e das soluções de privatização que foram, entretanto, introduzidas; *iii)* os instrumentos processuais que asseguram a garantia da tutela jurisdicional efectiva e *iv)* os desafios actuais desta jurisdição.

Portugal mantém, e bem, a tradição do dualismo jurisdicional. Não por uma questão de estética legislativa, mas por uma necessidade ontológica. O Estado, quando actua, não é um particular; ele exerce *ius imperium*. E onde há exercício de poder, tem de haver um controlo especializado, capaz de equilibrar com razoabilidade e proporcionalidade a balança entre a eficácia da gestão pública e a garantia da esfera de direitos do cidadão.

O actual artigo 209.º da Constituição da República Portuguesa enuncia expressamente as categorias de Tribunais, prevendo nelas o Tribunal Constitucional, o Supremo Tribunal de Justiça e os tribunais judiciais de primeira e de segunda instância, o Supremo Tribunal Administrativo e os demais tribunais administrativos e fiscais e, em mais uma nota de originalidade do nosso sistema, o Tribunal de Contas.

No que respeita à jurisdição administrativa e fiscal, acrescenta depois o artigo 212.º da nossa Constituição, que o Supremo Tribunal

Administrativo é o órgão superior da hierarquia dos tribunais administrativos e fiscais, sem prejuízo da competência própria do Tribunal Constitucional. O que significa que, embora o Supremo Tribunal Administrativo (assim como qualquer tribunal nacional, segundo o artigo 204.º da Constituição) possa desaplicar normas legais com fundamento na sua inconstitucionalidade e não possa fazer reenvios para o Tribunal Constitucional, em questões de constitucionalidade, a última palavra é sempre do Tribunal Constitucional. Essa última palavra é proferida por via de recurso de constitucionalidade, intentado pelas partes ou pelo Ministério Público (de acordo com as regras processuais para o efeito), limitado à questão de constitucionalidade normativa e cuja decisão pode depois implicar uma reformulação da decisão pelo Tribunal *a quo*. É um sistema que, na prática, tem sido maioritariamente utilizado como expediente pelas partes para atrasar o trânsito em julgado das decisões, esvaziando em larga medida a sua função de controlo.

A Constituição estabelece ainda nesse artigo 212.º que o Presidente do Supremo Tribunal Administrativo é eleito de entre e pelos respectivos juízes.

E, por último, aquele artigo 212.º ainda tem um n.º 3 que estipula o critério, destinado ao legislador, para fixar a competência de jurisdição administrativa e fiscal, determinando que à mesma compete o julgamento das acções e recursos contenciosos que tenham por objecto dirimir os litígios emergentes das relações jurídicas administrativas e fiscais.

É um critério amplo, que confere ao legislador uma ampla margem de livre conformação na “escolha” das matérias que devem inscrever-se na competência desta jurisdição e aquelas que ficam excluídas da mesma. E como temos vindo a verificar nas sempre muito profícuas reuniões e trabalhos desenvolvidos pela ACA-Europe, a geometria destas competências é diversa entre os 27 Estados-membros.

Em Portugal notamos, em particular hoje, algumas competências que estão subtraídas a esta jurisdição sem um fundamento razoável, como

é caso, por exemplo, das medidas sancionatórias administrativas, com a excepção das contra-ordenações em matéria de urbanismo e em matéria desportiva, as “multas dos contratos administrativos” e as contra-ordenações tributárias.

As restantes contra-ordenações, sejam em matéria ambiental e em especial as que são aplicadas pelas entidades reguladoras dos sectores como a energia, as telecomunicações ou os transportes, são controladas/fiscalizadas pelos tribunais da jurisdição comum, por terem, alegadamente, uma natureza jurídica penal, mais do que regulatória.

Mas o mesmo é válido também para a responsabilidade civil por actos médicos, que em Portugal é da competência da jurisdição administrativa se o facto gerador da responsabilidade ocorrer num estabelecimento de saúde cuja titularidade (independentemente da forma de gestão) seja de uma entidade administrativa e na jurisdição comum se esse mesmo facto ocorrer num hospital ou estabelecimento de saúde de entidades privadas.

Descontando estas excepções, a jurisdição administrativa e fiscal é constitucionalmente reconhecida como a guardiã da legalidade e conformidade jurídica da actividade administrativa das entidades públicas estaduais e intra-estaduais (em especial os municípios, uma vez que não existem regiões administrativas) desde o concurso público de milhões de euros para a infra-estrutura digital, até à liquidação de IRS do jovem trabalhador, passando pela licença municipal de edificação de habitação particular.

Desde 2004, com a provação e entrada em vigor do Código do Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA), que veio determinar um contencioso de jurisdição plena em matérias jurídico-administrativas, com poderes de condenação, execução (de actos, de decisões judiciais e outros títulos) e até, em casos muito limitados, de substituição da decisão judicial ao acto administrativo, nenhum entrave subsiste ao

juízo independente dos litígios e à efectivação das garantias fundamentais dos administrados.

As ineficiências práticas que continuam a ser apontadas a esta jurisdição em Portugal têm outras causas, bem identificadas, mas que em nada contendem com o quadro legislativo processual ou mesmo estatutário. Os Tribunais Administrativos e Fiscais são independentes do poder político e regem-se pela auto-administração típica dos Conselhos Superiores.

Não se nega, contudo, que o legislador, ao mesmo tempo que instituiu este quadro normativo, não foi igualmente perspicaz ou eficaz na dotação desta jurisdição dos meios materiais e humanos necessários ao seu funcionamento regular.

E quando em 2010 a questão do atraso nas decisões surgiu como um entrave ao correcto funcionamento da economia, as soluções adoptadas revelaram-se complexas e pouco razoáveis. Referimo-nos às medidas adoptadas em matéria de Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF), entre 2011 e 2014, que, em vez de dotar a jurisdição administrativa de meios humanos e de gestão mais eficientes, optou pela criação de um regime paralelo de justiça privada em matéria tributária, com a aprovação da *Lei da arbitragem em matéria tributária*.

II. A Organização da Jurisdição Administrativa e o "Canto da Sereia" da Arbitragem

1. A Estrutura Orgânica

A pirâmide judiciária dos tribunais administrativos é clara, mas a sua operação e articulação é complexa.

- **Na base estão os tribunais administrativos e fiscais:** que resultaram de uma “fusão” das anteriores primeiras instâncias nesta matéria, que estavam originariamente separadas, foram

depois agregadas e mais recentemente reorganizadas em especializações substantivas por matérias determinadas pelo legislador. Trata-se de uma solução pouco prática. Baseada numa ideia de dirigismo legislativo por oposição à autogestão e que se apresenta com uma rigidez irrazoável, que perturba a alocação de meios humanos às variações dos fluxos de temas em litígio. Acresce que o sistema não dispõe de meios de controlo que validem a solução adoptada face ao objectivo anunciado de elevação da qualidade da decisão, procurando assim reduzir a litigiosidade.

- **No Patamar Intermédio estão os Tribunais Centrais Administrativos:** que somam, à irracionalidade da especialização por impositivo legal da primeira instância, a irrazoabilidade da organização e distribuição de competências por áreas territoriais, num país pequeno, centralizado e com síndrome de capitalidade. Isso explica que em 2026, a pressão sobre o Tribunal Central Administrativo Sul tenha disparado em razão de processos em matéria de autorizações de residência pelo facto de a entidade responsável pela respectiva emissão ter sede em Lisboa. E isso explica também que a criação de um terceiro tribunal nesta instância intermédia, a abranger uma área geográfica maioritariamente localizada no interior do país e com más acessibilidades seja outra solução questionável para a resolução do problema do atraso processual.

Na verdade, é difícil compreender a razão pela qual a digitalização processual não foi acompanhada de uma reforma profunda da organização judiciária. Se antes o princípio que justificava o acesso à justiça era a aproximação do tribunal físico à residência do A., hoje, em que os tribunais estão à distância de um clique, e o problema do acesso à justiça é a redução da morosidade, a solução deve passar pela distribuição equitativa do número de processos pelos juízes, o que não sucede.

- **O STA é o órgão de cúpula do sistema:** mas também esta função não é fácil de implementar processualmente. Provavelmente há

um peso histórico difícil de ultrapassar quando se tenta recriar a função de uma terceira instância em instância uniformizadora. Os desafios da massificação tornam esta transmutação tanto necessária como difícil. Para as partes (e em especial para os respectivos mandatários) é mais uma hipótese de recurso e, em Portugal, até há alguma tempo, era até uma via de recurso necessária para poder recorrer ante o Tribunal Constitucional.

A isso soma-se a falta de harmonização processual entre as matérias administrativas e fiscais. Pois nos processos administrativos a regra é de um recurso excepcional (tipo de cassação, embora o STA tenha quase sempre plena jurisdição limitado às questões de direito), mas no fiscal a regra é do recurso ordinário das decisões de primeira instância quando limitado a questão de direito e incidente sobre o mérito da causa.

2. Crítica: a arbitragem não encurtou o caminho; apenas o privatizou parcialmente

Acresce que desde 2011 que a arbitragem tributária foi anunciada como a solução mágica para a morosidade da jurisdição. Hoje, em 2026, o diagnóstico é outro.

Desde logo porque a arbitragem não se cinge a uma decisão naquela via de justiça privatizada. O legislador optou por instituir um recurso para uniformização de jurisprudência (por oposição, quanto à mesma questão fundamental de direito, com outra decisão arbitral ou com acórdão proferido pelo Tribunal Central Administrativo ou pelo Supremo Tribunal Administrativo) para o Pleno do Supremo Tribunal Administrativo.

Uma solução que tem inúmeros problemas: uma pendência excessiva e repetitiva (totalmente estéril) e que cria "ruído jurisprudencial" a partir do momento em que o TJUE passou a admitir reenvios prejudiciais de decisões dessas formações arbitrais.

O Estado permitiu com esta solução que os juízes do Supremo acabem por estar assoberbados de serviço para neutralizarem inconsistências criadas por instâncias privadas.

A solução que foi apresentada como via para superar a morosidade da justiça revelou-se problemática

- **Primeiro quanto aos custos:** A arbitragem é manifestamente mais cara. Os honorários dos árbitros e os encargos das entidades gestoras superam largamente os custos da justiça pública. Criámos um sistema onde quem tem mais recursos "compra" uma decisão mais rápida, mas não necessariamente alinhada com a jurisprudência uniforme dos tribunais estaduais em matérias que contendem com a legalidade estrita, como é a aplicação da lei fiscal.
- **Depois quanto aos prazos:** Se somarmos o tempo da decisão arbitral ao tempo dos inevitáveis recursos para o STA para efeitos de uniformização, verificamos que o tempo total de pacificação do litígio é, muitas vezes, superior ao da via judicial comum. A arbitragem não encurtou o caminho; apenas o privatizou parcialmente.

Uma parte destas críticas é igualmente transponível para a **arbitragem administrativa**, que é também amplamente difundida em Portugal em matéria de execução de contratos administrativos. Nestes casos a justiça privada é totalmente *ad hoc* e as decisões surgem por via de convenção arbitral ou cláusula arbitral, disciplinadas pela lei da arbitragem voluntária. Não existe sequer uma lei processual própria como sucedeu com a arbitragem tributária.

A diferença é que o legislador para as decisões da arbitragem administrativa consagrou o recurso de revista para o Supremo Tribunal Administrativo (o que não é admitido no regime jurídico da arbitragem tributária), pelo que a apreciação das decisões arbitrais pelo STA depende de uma decisão preliminar de verificação dos requisitos para a admissão deste tipo de recurso.

Mas a experiência ainda recente que existe neste tipo de recursos tem revelado que o STA se depara com decisões em regra muito complexas, proferidas segundo cânones processuais que não se identificam com os da jurisdição estadual, o que dificulta a função uniformizadora, deste recurso. E mesmo a função de controlo básico de juridicidade nem sempre fácil de realizar, atentas as especificidades da via arbitral.

Para além desta ilustração orgânica do modelo, impõe-se explicar um pouco melhor a sua dinâmica no plano processual.

III. O Modelo de Garantia e a Tutela Efectiva

O modelo de contencioso português baseia-se no princípio fundamental da **Tutela Jurisdicional Efectiva**, que é uma imposição constitucional do artigo 20.º da CRP. Isto implica que o tribunal deve dar uma resposta útil, atempada e completa às questões que lhe são suscitadas, num contexto, lembre-se, que desde 2004 é de jurisdição plena.

1. O Contencioso Administrativo: do Acto administrativo à Relação jurídica administrativa.

Passámos do "contencioso de anulação" (onde o juiz era um mero "eliminador" de actos ilegais) para o "contencioso de plena jurisdição".

Hoje, como já referimos, o juiz administrativo pode, sempre que requerido, condenar a Administração a adoptar comportamentos conformes à lei e ao direito.

Se há um direito a uma subvenção, o tribunal, verificados os respectivos pressupostos de facto e de direito, condena a entidade administrativa a proceder ao respectivo pagamento ao beneficiário que a reclama judicialmente, seja perante um acto que ilegalmente lha

nega, seja perante um silêncio, que ilegalmente lha não concede nos prazos legalmente estipulados.

Se há um direito a um acto, o tribunal ordena a sua prática num determinado prazo concreto ou, se existir discricionariedade (espaços de valoração própria da actividade administrativa), condena a entidade administrativa a proferir uma decisão nesse prazo segundo parâmetros que expressamente identifica e que correspondem a dimensões vinculadas daquele poder discricionário.

Também há uma preocupação expressa do legislador em assegurar a tramitação urgente ou preferencial de alguns processos em áreas como a contratação pública ou o urbanismo, para impedir que o tempo torne inviável a execução de soluções favoráveis. Por isso também a lei é muito generosa em matéria de meios cautelares admissíveis, sobretudo no direito administrativo, onde a tipicidade foi praticamente abandonada.

Por último, o sistema de meios processuais ainda contempla processos principais urgentes para questões essenciais ao correcto funcionamento do estado de direito, embora com requisitos normativos muito específicos para evitar a respectiva banalização. É o caso da intimação para a protecção de direitos, liberdades e garantias, que tenta suprir as insuficiências de um recurso de amparo constitucional e a intimação para consulta de documentos, que assegura o princípio da transparência.

2. O Contencioso Fiscal: O Escudo do Contribuinte

No Direito Fiscal, a tutela efectiva manifesta-se no equilíbrio entre a eficiência da cobrança e o respeito pelo direito de defesa dos contribuintes e executados.

Os meios principais essenciais no contencioso tributário são a impugnação judicial da liquidação e a oposição à execução fiscal, cabendo aos magistrados distinguir claramente os meios de reacção

para assegurar a legalidade da liquidação e a legalidade do acto de cobrança.

Outro ponto relevante onde as diferenças são relevantes é nos meios de tutela cautelar, uma vez que a discussão da legalidade da dívida não suspende o processo da respectiva cobrança se não for prestada garantia. A jurisprudência tem feito um esforço para harmonizar estas regras quando está em causa a viabilidade económica da empresa ou a subsistência do indivíduo.

Uma compatibilização sempre desafiante, pois não podemos também esquecer que a paralisação da cobrança dos impostos por via da impugnação poderia pôr em causa a obtenção de receitas necessárias ao regular funcionamento do Estado.

IV. Desafios Actuais: Recrutamento, Formação e o RSD

Gostaria, por último, de assinalar alguns desafios recentes que a jurisdição administrativa e fiscal terá de enfrentar.

Regista-se hoje uma crise enorme no capital humano. Estamos perante um défice de magistrados a que a via administrativa e fiscal não é imune. O recrutamento pelo Centro de Estudos Judiciários (CEJ) dos melhores alunos faz-se numa concorrência feroz com as grandes sociedades de advogados e consultoras.

Não é fácil atrair talentos para uma carreira de enorme responsabilidade, volumes de trabalho incompatíveis com os melhores desempenhos profissionais e onde o juiz é bombardeado com processos de complexidade técnica crescente. A formação precisa de ser menos teórica e mais focada na gestão processual, na capacidade de identificação das questões, na construção de soluções razoáveis e coerentes e na capacidade de fazer um uso inteligente e responsável das novas ferramentas digitais e de IA.

A IA é certamente o "terramoto" jurídico que irá colocar muitas questões novas.

- Quando uma entidade administrativa adopta decisões baseadas em estatística e algoritmos, o Tribunal Administrativo é chamado a decidir se essas soluções são conformes ao direito, em que medida essas soluções podem valer como presunções ilidíveis e em que termos (ex. ¿deve uma inspecção tributária e os respectivos resultados ser anulada porque a autoridade tributária escolheu aquele contribuinte por indicação de um algoritmo cuja fórmula não consegue explicar, ou deve o resultado dessa inspecção tributária ainda assim prevalecer?)
- As Entidades Administrativas têm agora a possibilidade de remeter a cada individuo mensagens de alerta em massa e de forma quase instantânea. ¿De que forma a responsabilidade civil por aviso e recomendações públicas opera? ¿Tem algum valor jurídico o princípio da confiança pública em caso de avisos ilícitos (porque desproporcionados ou irrazoáveis) aos quais se possa estabelecer um nexo de causalidade com resultados danosos?
- ¿E a inversa? Perante esta nova possibilidade de “actuação administrativa” ¿é possível assacar responsabilidade civil tendo por base omissões (falta de emissão de alerta) de informações relevantes que num juízo de prognose poderiam ter evitado danos? ¿Deve o dever de protecção e garantia ir tão longe?
- E existe hoje também um novo léxico tecnológico para os quais os juristas (e em especial os juízes) não estão apetrechados. Em especial do Regulamento Europeu dos Serviços Digitais [Regulamento (UE) 2022/2065] exige que o juiz administrativo compreenda conceitos como "riscos sistémicos" e "moderação automatizada". Se não houver um reforço imediato na formação em Direito Digital, as decisões judiciais nesta área serão

tecnicamente frágeis e facilmente revertidas em instâncias europeias.

Mas há também um risco em sentido inverso: o direito digital e os ambientes digitais são desumanizados e adentrar numa realidade árida no plano ético e jurídico é um caminho formativo que está nos antípodas do que se pretende de um juiz.

A Jurisdição Administrativa e Fiscal é e tem de ser o último baluarte contra o arbítrio do poder público. É essa a sua missão no estado de direito democrático. As plataformas e o digital são instrumentos, não são meios em si, e o juiz desafiado por estas novas realidades não pode perder o foco na centralidade da sua missão.

Para que o acesso à justiça seja real e não apenas uma promessa de papel, precisamos de três reformas mentais:

Valorizar a esfera pública: abandonar a ilusão de que a actividade privada resolve as falhas do Estado. Temos hoje muitos exemplos em que o Estado é essencial para garantir as falhas do mercado. E a justiça não é imune a isso.

Capacitação Digital: É fundamental apetrechar os juízes do futuro com o conhecimento e a formação necessários para lidar com os desafios da IA.

Simplificação: O excesso de formalismo processual e de especialização material comprometem a realização da justiça administrativa e fiscal: assegurar a legalidade da actividade administrativa e fiscal num sentido abrangente de legalidade (conformidade ao quadro normativo mais amplo de regras, princípios e valores num ordenamento também cada vez mais multinível), mas sem cair na tentação oposta do “super-homem” do juiz justiceiro.

O acesso à justiça é, acima de tudo, o direito de obter uma decisão justa, inequívoca e em tempo útil. Sem juízes motivados e tribunais

públicos fortes, a democracia perde a sua capacidade de se autocorriger.

Muito obrigado.