REFORMA DA JUSTIÇA ADMINISTRATIVA PODE ACELERAR PROCESSOS, MAS NÃO RESOLVE TODOS OS PROBLEMAS

A reforma da justiça administrativa e fiscal promete acelerar a resolução de processos e aliviar a pressão sobre os tribunais, mas os advogados alertam que as alterações legislativas podem não ser suficientes para resolver os problemas estruturais do sistema. Entre a falta de juízes e de meios, a necessidade de modernização tecnológica e o risco de transferir atrasos entre tribunais, há medidas que ainda podem ser melhoradas.

TEXTO **FREDERICO PEDREIRA**
FOTOGRAFIAS **D.R.**





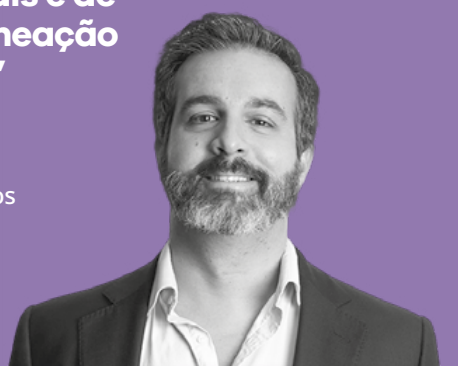
Já começou a ser discutida no Parlamento a reforma da justiça administrativa e fiscal, que promete mexer na forma como são distribuídos e julgados milhares de processos que envolvem cidadãos, empresas e entidades públicas. A proposta de lei altera o Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, o Código de Procedimento e de Processo Tributário e o regime da arbitragem tributária.

Uma reforma que os advogados avaliam positivamente, mas não deixam de sublinhar que não resolvem todos os problemas. O associado coordenador da Miranda & Associados, Pedro Saraiva Nércio, alertou que a morosidade dos processos judiciais configura um dos principais problemas da justiça administrativa e fiscal, sobretudo ao nível da primeira instância, onde existem mais de 150 mil processos pendentes e com um período médio de decisão superior a 4 anos, e ao nível dos recursos jurisdicionais junto dos Tribunais Centrais Administrativos.

"Podemos, esperançosamente, prever que o pacote de medidas recentemente aprovado, ao incluir regras de aceleração processual, criação de novos mecanismos de resolução de litígios administrativos e instru-

"Quaisquer reformas legislativas e processuais terão, necessariamente, de ser acompanhadas por um esforço assinalável de criação de novos tribunais judiciais e de formação e nomeação de novos juízes"

Pedro Saraiva Nércio
Associado coordenador
da Miranda & Associados





mentos de descongestionamento dos tribunais, terá, certamente, um impacto na redução do "tempo de espera" nos processos que envolvam matérias administrativas e fiscais", assume o advogado.

Já o associado sénior da pbbr, Pedro Aveleira, sublinha que a morosidade da justiça administrativa e fiscal não resulta apenas das regras processuais ou da organização dos tribunais, estando "fortemente" relacionada com a insuficiência de meios humanos e materiais e, em muitos casos, com "dificuldades de funcionamento da própria Administração Pública".

"Daí que, embora se reconheça mérito às soluções propostas, permaneçam dúvidas sobre a sua suficiência para produzir uma mudança estrutural. Uma reforma desta natureza não pode limitar-se a procurar gerir melhor os processos que chegam aos tribunais, devendo também atender às razões pelas quais cidadãos e empresas se veem obrigados a recorrer à justiça", assume Pedro Aveleira.

Entre as alterações propostas que os advogados consideram que possuem maior potencial para melhorar a celeridade e a eficácia da justiça administrativa e fiscal está a criação de um regime de tramitação especial, com resolução obrigatória no prazo máximo de 18 meses, para os processos de valor até aos 15.000 euros. "Acresce que a simplicidade dos procedimentos no âmbito deste regime permitirá que mais tempo e recursos sejam canalizados para processos de maior complexidade e valor", nota Pedro Saraiva Nércio.

O associado coordenador da Miranda destacou ainda a Câmara de Resolução de Litígios de Contratação Pública, que será instituída para a resolução de litígios referentes a contratos públicos de valor superior a 10 milhões de euros, relativos a infraestruturas "críticas" e relativos a projetos financiados por fundos europeus.

"Aplaudem-se, igualmente, as medidas que contribuem para o descongestionamento do Tribunal Central Administrativo Sul - onde as demoras processuais se fazem sentir de forma mais significativa -, designadamente, através da alteração das regras de competência para apreciação das impugnações das decisões arbitrais em matéria tributária e dos recursos das decisões do Tribunal Arbitral do Desporto", acrescenta.

Por outro lado, Pedro Aveleira destaca a possibilidade de criar juízos especializados em imigração e proteção internacional, acompanhada da distribuição dos processos relacionados com a AIMA por diferentes tribunais administrativos do país, aliviando a pressão sobre o Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa. "Porém, esta solução apresenta um risco evidente: se não for acompanhada de um reforço dos meios humanos e materiais, poderemos estar simplesmente a transferir os atrasos de um tribunal para outros", alerta.

REFORMA COM MARGEM PARA MELHORIAS

Um dos objetivos destas reformas é reduzir a morosidade dos processos, mas os advogados demonstraram ter algumas reservas quanto à suficiência das medidas propostas, sobretudo porque uma parte importante da morosidade resulta de problemas que não têm origem nos tribunais.

"O exemplo mais evidente é o dos processos relacionados com a AIMA. O elevado número de ações judiciais resulta, em grande medida, das dificuldades daquela entidade em dar resposta aos pedidos dentro dos prazos legalmente previstos. Ora, se o problema está na capacidade de resposta da Administração, parece-me que estamos, em parte, a procurar resolver o problema a jusante, quando se deveria atuar a montante", aponta Pedro Aveleira. O associado sénior da pbbr sugere que sejam criados novos juízos especializados, distribuídos processos por diferentes tribunais e simplificados procedimentos.

Também Pedro Saraiva Nércio considera que as medidas poderiam ter tido um alcance mais "ambicioso" no que diz respeito ao âmbito de aplicação do regime de tramitação simplificada dos processos e da nova Câmara de Resolução de Litígios de Contratação Pública.



"É igualmente sentida a ausência de medidas significativas, e há muito clamadas, de resolução concreta da morosidade nos litígios fiscais, tais como o alargamento da competência dos tribunais arbitrais em matéria tributária, a criação de regras de tramitação simplificada para os processos tributários e de regras que imponham à Autoridade Tributária uma obrigatoriedade de deferimento de reclamações que tenham por objeto matérias já com jurisprudência consolidada ao nível dos tribunais judiciais e arbitrais", acrescenta.

O associado coordenador da Miranda sublinha ainda que por mais reformas de natureza processual que se possam implementar, a "verdadeira" resolução do problema da morosidade judicial terá sempre, "necessariamente, de passar, por um lado, pela criação de novos tribunais", designadamente, através do desdobramento dos Tribunais Administrativos e Fiscais de Lisboa e do Porto e, com maior urgência, através da criação de um Tribunal Central Administrativo Centro. "Por outro lado, e a par da medida anterior, revela-se absolutamente fundamental a formação e nomeação de novos juízes, que possam aliviar a carga verdadeiramente absurda que pesa sobre os juízes atualmente em funções na jurisdição administrativa e fiscal", disse.

Os advogados admitem também que se as medidas produzirem os resultados pretendidos, o impacto será "naturalmente positivo". "Uma justiça mais rápida e acessível significa menos tempo de espera, menores



custos e maior segurança para cidadãos e empresas. Parece-me particularmente interessante a possibilidade de obter indemnizações pela via administrativa, quando o Estado reconhece a sua responsabilidade, evitando a necessidade de recorrer a um processo judicial", refere Pedro Aveleira.

O advogado da pbbr aponta que será necessário perceber se estes mecanismos conseguem funcionar de forma "verdadeiramente célere e acessível". "O impacto real dependerá, como tantas vezes acontece, menos das intenções do legislador e mais da capacidade de colocar estas soluções em prática", acrescenta.

Já Pedro Saraiva Nércio explica que o barómetro de desenvolvimento de qualquer Estado de direito democrático tem por referência, entre outros, a rapidez com que os litígios entre os cidadãos e a Administração são dirimidos. E, no caso português, o advogado sublinha que, "há largas décadas", que este tem sido apontado como um dos fatores de insatisfação dos cidadãos e das empresas e que mais contribui para a estagnação económica e para a imagem externa negativa do país.

"Segundo dados deste ano do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, os processos tributários pendentes superiores a 1 milhão de euros ascendem a um valor total de 23,2 mil milhões de euros, equivalente a 7.5% do PIB português registado em 2025. Ou seja, são 23,2 mil milhões que, perdoe-se-me algum exagero jurídico, nem entram definitivamente nos cofres do Estado, caso os processos sejam decididos a favor da Autoridade Tributária, nem na



economia privada, caso sejam dirimidos a favor dos contribuintes", nota. Por isso, salienta que todas as medidas que visem a redução do tempo de resolução dos referidos litígios contribuirão, no "imediato", direta e indiretamente, para o desenvolvimento do país e para o índice de satisfação de cidadãos e empresas.

E DEPOIS DA REFORMA?

A reforma da Justiça Administrativa e Fiscal é vista pelos dois advogados como uma oportunidade para acelerar a resolução dos processos e reduzir a pendência, mas ambos deixam alertas quanto aos efeitos que algumas das medidas poderão ter na prática. Entre os principais desafios apontados estão a redistribuição dos processos entre tribunais, o reforço dos meios humanos e materiais e a necessidade de uma modernização tecnológica mais profunda.

Para Pedro Saraiva Nércio, as propostas em discussão não apresentam, em termos gerais, riscos significativos e deverão contribuir para uma maior rapidez na resolução dos litígios. Ainda assim, identifica alguns pontos que deveriam ser ponderados antes da aprovação final. Um deles prende-se com a redistribuição de processos entre os Tribunais Centrais Administrativos.

O advogado admite, porém, que o descongestionamento do Tribunal Central Administrativo Sul pode acabar por criar pressão adicional no Tribunal

Central Administrativo Norte, uma vez que este poderá passar a receber processos que atualmente são da competência exclusiva daquele tribunal. Para evitar esse efeito, defende a criação de um terceiro Tribunal Central Administrativo, na zona Centro.

"O regime da tramitação de processos de valor inferior a 15.000 euros poderá induzir algum sentimento de injustiça e desigualdade, no que diz respeito a processos de valor pouco mais elevado, mas que ainda assim configuram valores reduzidos aos olhos de cidadãos e empresas", alerta. O associado da Miranda considera que alargar a aplicação desse regime para processos de valor até 50.000 euros permitiria atenuar esse sentimento.

O advogado questiona ainda a possibilidade de recurso ordinário das decisões da futura Câmara de Resolução de Litígios de Contratação Pública para os Tribunais Centrais Administrativos. "Não se compreende que as suas decisões admitam recurso ordinário para os Tribunais Centrais Administrativos", sustenta, defendendo que, dada a natureza especializada da Câmara, deveria ser ponderado um regime de irrecorribilidade, com exceções para recursos destinados à uniformização de jurisprudência e para questões de constitucionalidade.

Já Pedro Aveleira coloca o foco num risco diferente: a possibilidade de a redistribuição dos processos não resolver verdadeiramente o problema da pendência, mas apenas deslocá-lo entre tribunais. "Um dos principais riscos é o de a redistribuição dos processos acabar por transferir a sobrecarga de uns tribunais para outros, sem diminuição efetiva da pendência em termos absolutos a nível nacional", alerta. Para o advogado, qualquer reorganização terá de ser acompanhada pela resolução da "insuficiência de meios" que atualmente existe.

A modernização tecnológica é outra das áreas em que o associado sénior considera que a reforma poderia ir mais longe. "Em 2026, não é aceitável que continuem a existir limitações tão básicas como a reduzida capacidade de carregamento de documentos no Citius", afirma, considerando esta situação apenas "um exemplo de dificuldades que fazem parte do quotidiano de quem trabalha com os tribunais".

Na sua perspetiva, a modernização não pode limitar-se à introdução de formulários eletrónicos ou à realização de audiências à distância. Será necessário investir em plataformas mais eficientes, equipamentos, formação e ferramentas que permitam aos magistrados e funcionários organizar e tramitar os processos de forma mais eficaz.

Mas os dois advogados convergem numa ideia: a reforma legislativa, por si só, não será suficiente para garantir uma transformação duradoura da Justiça Administrativa e Fiscal.

Pedro Saraiva Nércio considera que, dentro de cinco anos, seria desejável que o tempo médio de resolução dos litígios se aproximasse da média europeia e que os cidadãos recuperassem confiança nos tribunais como instrumentos eficazes de realização da justiça. Mas sublinha que isso dependerá também da criação de novos tribunais e do reforço do número de juízes.

"Quaisquer reformas legislativas e processuais terão, necessariamente, de ser acompanhadas por um esforço assinalável de criação de novos tribunais judiciais e de formação e nomeação de novos juízes", afirma. Recordando que Portugal já passou por várias reformas destinadas a acelerar a Justiça, embora tenham contribuído para alguma celeridade, essas medidas não foram suficientes para aproximar o país dos tempos médios de resolução de litígios na União Europeia.

Por outro lado, Pedro Aveleira espera igualmente uma redução efetiva dos processos pendentes e dos tempos médios de decisão, acompanhada por uma distribuição mais equilibrada dos processos entre os diferentes tribunais. A especialização deverá, na sua perspetiva, traduzir-se numa maior eficiência e consistência das decisões, enquanto os novos mecanismos de resolução de litígios poderão permitir resolver determinados conflitos sem recurso aos tribunais.

Mas mantém algumas reservas quanto à dimensão dos resultados que poderão ser alcançados. "Sem um reforço efetivo dos meios disponíveis, existe o risco de as melhorias serem limitadas ou temporárias", afirma. ■

"Uma reforma desta natureza não pode limitar-se a procurar gerir melhor os processos que chegam aos tribunais, devendo também atender às razões pelas quais cidadãos e empresas se veem obrigados a recorrer à justiça"

Pedro Aveleira
Associado sénior
da pbbr

