

# Atas da Conferência sobre

# Iniciativas Legislativas

# de Reforma do Processo

# Administrativo e Tributário

EDUARDO PAZ FERREIRA | VASCO PEREIRA DA SILVA  
ANA PAULA DOURADO | JOÃO MIRANDA  
NUNO CUNHA RODRIGUES  
ANA GOUVEIA MARTINS  
(Coordenadores)







Atas da Conferência sobre

# **Iniciativas Legislativas de Reforma do Processo Administrativo e Tributário**

---

EDUARDO PAZ FERREIRA  
VASCO PEREIRA DA SILVA  
ANA PAULA DOURADO  
JOÃO MIRANDA  
NUNO CUNHA RODRIGUES  
ANA GOUVEIA MARTINS  
(Coordenadores)

## Edição

Instituto de Ciências Jurídico-Políticas  
Centro de Investigação de Direito Público

-

[www.icjp.pt](http://www.icjp.pt)  
[icjp@fd.ulisboa.pt](mailto:icjp@fd.ulisboa.pt)

-

Março de 2019  
ISBN: 978-989-8722-35-5



**FACULDADE DE DIREITO**  
UNIVERSIDADE DE LISBOA

Alameda da Universidade  
1649-014 Lisboa  
[www.fd.ulisboa.pt](http://www.fd.ulisboa.pt)

-

Produzido por:  
**OH! Multimédia**  
[mail@oh-multimedia.com](mailto:mail@oh-multimedia.com)



# Índice

5 Nota prévia

## 9 Programa da conferência

### **I - A reforma da organização e do funcionamento da jurisdição administrativa e fiscal**

12 Introdução à reforma do contencioso tributário.

Nuno Cunha Rodrigues

19 Debate sobre a reforma da organização e funcionamento da jurisdição administrativa e fiscal: a especialização e a assessoria.

Carlos Carvalho

38 Notas sobre algumas medidas propostas ao nível da organização e funcionamento da jurisdição fiscal.

Fernanda Esteves

47 Organização e funcionamento da jurisdição administrativa, em especial, o âmbito da jurisdição e a criação de tribunais administrativos especializados.

Ana Gouveia Martins

### **II - A reforma do Código de Processo nos Tribunais Administrativos**

70 Breve apontamento sobre algumas alterações ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos previstas na Proposta de Lei nº168/XIII .

Mário Aroso de Almeida

- 84** (Algumas) breves notas acerca da Proposta de Lei nº 168/XIII/4ª (Gov).

João Raposo

- 97** A arbitragem administrativa no quadro da revisão do Código de Processo nos Tribunais Administrativos: algumas notas .

José Luís Esquível

- 108** Breves reflexões sobre (mais) uma alteração da legislação processual administrativa.

João Miranda

### **III - A reforma do Código de Procedimento e Processo Tributário**

- 123** As propostas de alteração ao Código de Procedimento e de Processo Tributário (CPPT).

Dulce Neto

- 137** O processo de oposição judicial à execução fiscal à luz da reforma do processo tributário.

Paulo Marques

### **IV - Tendências futuras da Justiça administrativa e Fiscal**

- 146** “Do útil, do supérfluo e do erróneo”.  
Breves apontamentos sobre as propostas de revisão do Contencioso Administrativo e Fiscal.

Vasco Pereira da Silva

- 160** Tendências futuras da justiça administrativa e fiscal.

Vítor Gomes

- 168** Sobre os Autores



## Nota prévia

A presente publicação reúne os textos das intervenções dos oradores na conferência promovida pelo Instituto de Ciências Jurídico-Políticas (ICJP) e pelo Instituto de Direito Económico Financeiro e Fiscal (IDEFF) sobre as iniciativas legislativas de reforma do processo administrativo e tributário, realizada em 8 de fevereiro de 2019, no Auditório da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

A reforma legislativa incide sobre os três diplomas fundamentais da jurisdição administrativa e fiscal: Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (ETAF); Código de Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA); Código de Procedimento e Processo Tributário (CPPT).

Entre as alterações introduzidas ao ETAF destacam-se as que incidem sobre:

- (i) o âmbito da jurisdição;
- (ii) o funcionamento e as competências do Supremo Tribunal Administrativo;

[Voltar ao índice](#)

- (iii) as competências da Secção de Contencioso Tributário e de Contencioso Administrativo;
- (iv) as competências dos tribunais tributários;
- (v) a admissibilidade da criação de tribunais de competência especializada no âmbito da jurisdição administrativa (juízo administrativo social, juízo de contratos públicos e juízo de urbanismo, ambiente e ordenamento do território) e fiscal (juízo de execução fiscal e juízo de recursos contra-ordenacionais), com a previsão de criação de subsecções especializadas nos tribunais superiores em função da matéria, por deliberação do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais.

Paralelamente, são adotadas medidas tendentes à implementação de um novo modelo de administração e gestão agrupada dos tribunais administrativos de círculo e dos tribunais tributários, assente na divisão em zonas geográficas e na introdução da figura do administrador judiciário e do magistrado do Ministério Público coordenador, assim como está prevista a revisão do modelo dos gabinetes de apoio, simplificando-se a sua criação e estendendo-se a admissibilidade da sua criação nos tribunais centrais administrativos.

As alterações ao CPTA assumem também particular importância, com relevantes clarificações e novidades designadamente ao nível do:

- (i) regime do levantamento do efeito suspensivo automático no âmbito do contencioso pré-contratual;
- (ii) alargamento da legitimidade no âmbito dos pedidos de impugnação de normas;





- (iii) introdução da mediação;
- (iv) alterações em matéria de arbitragem administrativa.

O CPPT é objeto de uma profunda reforma gizada em torno do escopo da simplificação e agregação processual e de convergência e harmonização com o regime do CPTA. Merecem especial realce, entre outros:

- (i) o alargamento da possibilidade de cumulação de pedidos e coligação de autores no processo de impugnação judicial;
- (ii) o reforço da apensação de execuções;
- (iii) a possibilidade de dedução de uma oposição contra várias execuções bem como a adaptação de diversas figuras já previstas no CPTA;
- (iv) a possibilidade de concessão de providências cautelares de natureza judicial a favor do contribuinte ou demais obrigados tributários nos termos previstos no CPTA;
- (v) a nova regulação do efeito suspensivo de atos de liquidação;
- (vi) a consagração do efeito suspensivo da reclamação;
- (vii) profunda reestruturação do regime dos recursos jurisdicionais;
- (viii) a atribuição de iniciativa processual ao Ministério Público no âmbito da arbitragem tributária e a obrigatoriedade de publicação das decisões arbitrais tributárias.

[Voltar ao índice](#)

Encontrando-se em curso na Assembleia da República o procedimento legislativo de aprovação das Propostas de Lei n.ºs [167/XIII](#) e [168/XIII](#), os textos ora publicados pretendem constituir um contributo de docentes universitários e de operadores judiciais (juizes e advogados) para o debate parlamentar das referidas iniciativas legislativas.

Eduardo Paz Ferreira

Vasco Pereira da Silva

Ana Paula Dourado

João Miranda

Nuno Cunha Rodrigues

Ana Gouveia Martins



# Programa da Conferência

## **Iniciativas Legislativas de Reforma do Processo Administrativo e Tributário**

Auditório da  
Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa  
8 de fevereiro de 2019

9h45 - Sessão de abertura: A reforma da organização e do funcionamento da jurisdição administrativa e fiscal

- Juiz Conselheiro Carlos Carvalho
- Juíza Desembargadora Fernanda Esteves
- Professor Doutor Nuno Cunha Rodrigues
- Professora Doutora Ana Gouveia Martins

11h15 – A reforma do Código de Processo nos Tribunais Administrativos

- Professor Doutor Mário Aroso de Almeida
- Professor Doutor João Miranda
- Mestre João Raposo
- Mestre José Luís Esquível

[Voltar ao índice](#)

**14h30 – A reforma do Código de Procedimento e Processo Tributário**

- Juiz Conselheiro Jorge Lopes de Sousa
- Juíza Conselheira Dulce Neto
- Professora Doutora Ana Paula Dourado
- Mestre Paulo Marques

**17h00 - Sessão de encerramento: Tendências futuras da justiça administrativa e fiscal**

- Juiz Conselheiro Vítor Gomes, Presidente do Supremo Tribunal Administrativo
- Dra. Anabela Pedroso, Secretária de Estado da Justiça
- Professor Doutor Eduardo Paz Ferreira
- Professor Doutor Vasco Pereira da Silva



# **I - A reforma da organização e do funcionamento da jurisdição administrativa e fiscal**

[Voltar ao índice](#)

# Introdução à reforma do contencioso tributário

NUNO CUNHA RODRIGUES <sup>1</sup>

O Instituto de Ciências Jurídico-Políticas (ICJP) e o Instituto de Direito Económico, Financeiro e Fiscal (IDEFF) da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa juntaram-se, uma vez mais, para organizar estas jornadas sobre a reforma do contencioso administrativo e tributário.

É um lugar comum dizer que nenhuma reforma é consensual.

O conformismo, as rotinas e hábitos instalados e o receio de mudança travam ou impedem frequentemente as transformações.

Pode, desde logo, discutir-se se estamos perante uma reforma minimalista ou ambiciosa.

Em todo o caso, é, sem margem para dúvidas, a mais relevante alteração realizada desde 2004, ano em que foram codificadas para a jurisdição administrativa as possibilidades abertas pela revisão constitucional de 1997 depois de, em 2000, se ter procedido à reforma da jurisdição tributária.

---

<sup>1</sup> Professor Auxiliar da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Investigador Principal do Centro de Investigação de Direito Europeu, Económico, Financeiro e Fiscal. Titular de uma Cátedra Jean Monnet



Mas assim como todo o pensamento único é um sofisma todas as reformas devem ser objecto de discussão prévia o mais alargada possível.

Estamos aqui para isso.

Para analisar e discutir publicamente as propostas, num ambiente que congrega, de forma transversal, magistrados, advogados, professores, enfim, todos os que operam e lidam com o sistema judicial.

Pretende-se uma visão crítica que destaque os aspectos positivos mas, sobretudo, permita corrigir dimensões negativas.

O objectivo primacial das propostas é a consolidação da jurisdição administrativa e fiscal, tendo por vector uma especialização operativa e respeitadora dos princípios fundadores de toda a função jurisdicional.

No caso específico da jurisdição tributária, as alterações ao Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (ETAF) (aprovado pela Lei n.º 13/2002, de 19 de Fevereiro) visam uma maior especialização dos tribunais de primeira instância, por meio do desdobramento em juízos, em função da espécie processual e da matéria, bem como do volume ou da complexidade do serviço. Admite-se a possibilidade de criação, nos Tribunais tributários de primeira instância, de (i) juízos tributários comuns, (ii) juízos de execução fiscal e (iii) juízos de recursos contra-ordenacionais.

A possibilidade do desdobramento destes Tribunais é extensível aos Tribunais superiores (de recurso), por mera deliberação do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais.

Há objectivos óbvios e outros, porventura menos evidentes.

Entre os primeiros, referiremos os ganhos de eficiência, celeridade, capacidade de resposta e simplificação processual.

[Voltar ao índice](#)

A obrigatoriedade de tramitação electrónica obrigatória do processo é a pedra angular deste desígnio, como se infere do artigo 24.º do anteprojecto de reforma do CPPT.

O artigo 26.º-A ao CPPT torna subsidiariamente aplicável, ao processo tributário, o disposto na lei processual administrativa em matéria de distribuição dos processos.

O artigo 108.º, n.º 3 do CPPT deixará de cominar que a petição inicial deve ser apresentada em triplicado o que exprime bem o processo da desmaterialização em curso.

Em termos de economia processual, merece relevo o recurso *per saltum*, previsto no n.º 1 do artigo 280.º do CPPT, restringido no contencioso tributário através da exclusão do seu âmbito das questões processuais.

O artigo 281.º do projecto de reforma do CPPT passa a estabelecer que os recursos das decisões proferidas pelos tribunais tributários, ainda que interlocutórias, regem-se pelo disposto no Código de Processo Civil.

No entanto, ao contrário do disposto no Código de Processo Civil, salvaguarda-se o disposto atualmente no artigo 280.º, n.º 1 do CPPT que exclui a possibilidade de recurso *per saltum* face a questões processuais, nomeadamente a ineptidão da petição inicial, o erro na forma de processo, entre outros.

O artigo 151.º, n.º 1 do CPPT é também alterado passando a prever-se que a competência para decidir os incidentes, os embargos, a oposição, incluindo quando incida sobre os pressupostos da responsabilidade subsidiária, e a reclamação dos atos praticados pelos órgãos da execução fiscal passa a ser do tribunal tributário de 1.ª instância da área do domicílio ou sede do devedor originário e não do devedor.





Reafirma-se a jurisprudência do STA constante do acórdão de 14 de março de 2015 – processo 0887/14 – de harmonia com a qual a reversão da execução fiscal não determina a competência territorial do tribunal sendo territorialmente competente para conhecer da oposição à execução fiscal deduzida pelo revertido o tribunal tributário da área onde corre a execução contra o devedor originário, uma vez que é ele o principal obrigado tributário.

Registe-se ainda o aditamento do artigo 122.º-A ao CPPT, relativo ao julgamento em formação alargada e à consulta prejudicial para o Supremo Tribunal Administrativo.

Esse artigo prevê que, quando à apreciação de um tribunal tributário de 1.ª instância, se coloque uma questão de direito nova que suscite dificuldades sérias e possa vir a ser suscitada noutros litígios, o respetivo presidente possa, por proposta do juiz da causa, adotar, nos termos do artigo 93.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA), uma das seguintes providências:

- a) Determinar que, no julgamento intervenham todos os juizes do tribunal (julgamento em formação alargada), previsto no artigo 41.º do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (ETAF);
- b) Submeter a apreciação ao Supremo Tribunal Administrativo, para que este emita pronúncia vinculativa dentro do processo sobre a questão, no prazo de três meses (consulta prejudicial para o STA).

Esta última possibilidade já existe no artigo 93.º do CPTA sendo muito pouco utilizada, tanto quanto se sabe.

[Voltar ao índice](#)

Exige a verificação de quatro pressupostos prévios: (i) não pode ter lugar em processos urgentes; (ii) deve tratar-se de uma questão de direito nova que suscite dificuldades sérias; (iii) que possa vir a ser suscitada noutros litígios e (iv) que revista alguma relevância.

Há questões interessantes a propósito da consulta prejudicial para o STA no âmbito do contencioso tributário.

Pode um juiz determinar o reenvio de uma questão sobre direito europeu ao STA e não ao TJUE (por exemplo no âmbito do IVA onde, é sabido, há vários reenvios para o Tribunal do Luxemburgo) por razões de celeridade (o STA está obrigado a decidir em 3 meses e o TJUE demora bem mais tempo...)?

Poderia responder-se que sim porquanto o reenvio prejudicial para o TJUE não é obrigatório para o juiz de primeira instância. E que, neste caso, seria o STA a proceder ao reenvio.

Em qualquer cenário, a resposta não dispensaria uma visita à jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia e, em particular, ao acórdão de 22 de junho de 2010, Melki e Abdeli (cfr. processos C-188/10 e C-189/10) sobre a questão da prioridade em matéria de reenvio.

São problemas que, admite-se, não sendo comuns, podem ocorrer no contexto de litígios de massa, como ainda recentemente se suscitaram, em sede administrativa, por exemplo, no contexto da resolução do BES ou da eventual responsabilidade civil de entidades reguladoras do sector financeiro.

Por outro lado, e no que respeita à arbitragem tributária há novidades que consolidam, de alguma forma, a irreversibilidade deste mecanismo alternativo de resolução de litígios.



Passa a ser incluído um novo n.º 3 no artigo 17.º do Regime Jurídico da Arbitragem em Matéria Tributária que passa a prever a intervenção do Ministério Público em sede de fiscalização concreta da constitucionalidade.

Estipula-se ainda a obrigatoriedade de publicação das decisões arbitrais tributárias, revendo a alínea g) do artigo 16.º do Regime Jurídico da Arbitragem Tributária que passa a ser para alinhada com o estipulado no artigo 185.º-B do CPTA.

Trata-se de formalizar uma medida que já era seguida, de certo modo, pelo Centro de Arbitragem Administrativa (CAAD) que, por razões de transparência e credibilização, já publicitava todas as decisões arbitrais tomadas.

Há ainda mudanças que podem escapar a quem esteja menos atento.

Exemplificativamente o artigo 6.º do CPPT passa a prever ser *obrigatória a constituição de mandatário nos tribunais tributários, nos termos previstos na lei processual administrativa*.

Recorde-se que o artigo 6.º estabelecia, até agora, ser obrigatória a constituição de advogado nas causas judiciais cujo valor excedesse o dobro da alçada do tribunal tributário de 1.ª instância, bem como nos processos da competência do Tribunal Central Administrativo e do Supremo Tribunal Administrativo.

Ora o artigo 11.º do CPTA – lei processual administrativa aplicável por remissão *in fine* do artigo 6.º do CPPT agora proposto – prevê que as entidades públicas podem fazer-se patrocinar em todos os processos por advogado, solicitador ou licenciado em direito ou em solicitadoria com funções de apoio jurídico, sem prejuízo da possibilidade de representação do Estado pelo Ministério Público.

Fica, assim, ampliada a possibilidade de representação em contencioso tributário.

Apenas o tempo permitirá identificar o sucesso de uma reforma.

Estamos certos, porém, que o cuidado com que esta foi preparada e a abertura com que agora é discutida são já um bom augúrio.

Muito obrigado pela vossa presença.



# Debate sobre a reforma da organização e funcionamento da jurisdição administrativa e fiscal: a especialização e a assessoria

CARLOS CARVALHO <sup>1</sup>

*Gostaria de felicitar o Instituto de Ciências Jurídico-Políticas (ICJP) e o Instituto de Direito Económico-Financeiro e Fiscal [IDEFF] pela realização deste evento, e cumprimentar os respetivos Presidentes, e na pessoa dos mesmos cumprimentar também todos os ilustres organizadores e colaboradores, agradecendo o honroso e gentil convite para intervir neste debate.*

*Cumprimento com muita estima os meus Ilustres Colegas de mesa, com quem tenho o imenso gosto de partilhar esta sessão.*

*Cumprimento, ainda, a ilustre audiência aqui hoje presente.*

Permitam-me, como ponto prévio, que faça a minha declaração de interesses.

---

<sup>1</sup> Juiz Conselheiro STA/Secção Administrativa e Presidente da Associação de Magistrados da Jurisdição Administrativa e Fiscal de Portugal

Integrei um dos grupos de trabalho criados, no caso o para a área da justiça administrativa, condição essa que, todavia, se, por um lado, não me confere um qualquer mandato de representação do mesmo grupo, não o vinculando minimamente com o que aqui afirmo, também, por outro lado, não me inibe de exprimir a minha opinião sobre as matérias aqui hoje objeto de debate.

Assim, contextualizando aquilo que eram e ainda são os problemas sentidos e as questões/desafios colocados à jurisdição administrativa e fiscal, que motivaram ou desencadearam, em grande medida, este processo legislativo, importa, desde logo, deixar aqui enunciados alguns dados e números para nos ajudarem a enquadrar a situação, fazendo uma pequena e breve radiografia da jurisdição e do que foi a sua evolução, tendo por referência sensivelmente seus últimos 20 anos.

E nessa busca dos dados e dos números gostaria de os alertar para aquilo que constituiu uma dificuldade inicial com a qual o grupo de trabalho se confrontou no desenvolvimento das suas tarefas [mormente, quanto à definição da estrutura e organização da jurisdição, e, em especial, o estudo e avaliação da possibilidade de introdução de uma maior especialização na mesma]. E tal dificuldade prendeu-se com a ausência ou a pouca fiabilidade de dados e de números e do seu devido e adequado tratamento.

Tendo havido já desenvolvimento positivo neste domínio dos dados e elementos informativos e estatísticos, constitui, todavia, ainda hoje, uma fragilidade que condiciona não só o estudo e preparação de reformas que incidam sobre a estrutura e a organização de uma jurisdição, mas, também, sobre aquilo que é a sua gestão, quanto aos seus meios e recursos, bem como a sua devida e necessária monitorização.



Atentemos, então, nalguns factos e nalguns dos dados e números que foram possíveis coligir.

Em pouco mais de 20 anos, assistimos no nosso contencioso, a uma mudança do seu paradigma, com alterações em muitos e variados aspectos, nalguns casos diria de forma quase radical, com alargamento dos meios e formas de processo [principais e cautelares, urgentes e não urgentes]; a um constante alargamento do âmbito da jurisdição administrativa e a um aumento da visibilidade desta perante o cidadão, que fizeram acorrer aos tribunais administrativos um cada vez maior número de processos e de litígios, ao aumento da sua complexidade e diversidade, confrontando o juiz administrativo, no exercício da função, com constantes e permanentes desafios quanto aos limites e fronteiras dos seus poderes e dos seus conhecimentos.

Assistimos, também, à passagem de uma estrutura de tribunais administrativos de 1.ª instância de apenas três para, hoje, dezasseis, de apenas um tribunal central administrativo para dois, de serem, em 31.12.1997, 129 o número de juízes na jurisdição [sendo pouco mais de vinte seis juízes em 1.ª instância nos então tribunais administrativos de círculo] para, em 31.12.2017, serem 234 os juízes em funções na jurisdição, encontrando-se 176 em 1.ª instância [dos quais apenas 171 em efetividade de funções, sendo pouco mais de 80 os juízes na área administrativa dos TAF]; na mesma data, em 2.ª instância, encontramos na Secção Administrativa 20 [08 no Tribunal Central Administrativo Norte (TCA/N) e 12 no Tribunal Central Administrativo Sul (TCA/S)- num quadro mínimo de 26 e máximo de 38], e no Supremo Tribunal Administrativo [STA], na mesma Secção, encontravam-se 10 [num quadro de 12].

Entretanto foram, recentemente empossados, e estão já em funções em 1.ª instância um total de mais 41 juízes, que fizeram parte do 04.º curso de recrutamento e formação normal do CEJ, sendo que, em setembro de 2018, ingressou no CEJ o 05.º curso de recrutamento e formação normal [totaliza, também, o mesmo número de 41 auditores].

Não vos quero maçar com muitos números, até por que não partilho de uma visão redutora da justiça a números, à mera estatística, à psicose das baixas e da «competição» pelo maior número de decisões proferidas.

É que se cada processo judicial tem um número, a este o mesmo não se reconduz.

Tal número e sua exigência/existência serve apenas para o identificar e facilitar as tarefas nesse domínio, impostas face a óbvias necessidades de organização e do funcionamento dos tribunais e do seu serviço.

Mas o número não esconde, nem pode esconder o litígio, as partes que nele litigam, e as histórias de vida que ali se cruzam e que reclamam decisão justa e em prazo razoável.

Todavia, não devendo ser servos ou escravos dos números, não os podemos, todavia, ignorar, nem deixar de os analisar, interpretar e considerar e fazê-lo numa perspetiva de simples aritmética e evidência quantitativa.

Com efeito, importa extrair e colher dessa atividade ensinamentos que nos permitam lograr obter uma melhoria de métodos de trabalho e de organização, bem como para o estudo e o preparar ou o encontrar das melhores soluções para problemas que existem ou que podem vir a surgir. Esta postura preventiva e mesmo prospetiva importa ser assumida.





Mas voltemos aos números para reflexão nesta sessão....

Em meados de 2018 estavam pendentes em 1.ª instância nos TAF, área administrativa, cerca de 22.978 processos, sendo que a 31.12.2017 os processos pendentes na mesma área totalizavam o número de 23.498.

O número de processos pendentes nos tribunais administrativos de 1.ª instância vem, aliás, registando um acréscimo, sendo 21.780 [em 31.12.2015], 22.696 [em 31.12.2016] e os referidos 23.498 [em 31.12.2017].

Analisando os processos pendentes temos que nos mesmos, com entrada anterior a 31.12.2012 estavam sem sentença, em janeiro de 2018, 4.056 processos na área administrativa e na área tributária 12.226 processos.

Quanto às entradas nos TAF/área administrativa elas foram de 10.571 processos [em 2014], 10.114 [em 2015], 9.791 [em 2016] e 10.219 [em 2017].

Da análise dos dados estatísticos disponíveis ressalta a constatação da existência de um estrangulamento nos tribunais administrativos e fiscais, dado a sua capacidade de resposta não estar a conseguir acompanhar e responder, como todos gostariam, ao crescimento dos litígios verificados nesta área.

Associado a uma tal constatação temos, ainda, o muito possível aumento dos tempos de resposta dos tribunais e das pendências.

Presentes estes dados e os números, que nos ajudam a traçar um pouco do panorama da jurisdição, e cientes da necessidade de inverter este estado de coisas, impunha-se estudar e avaliar a preparação e adoção de medidas extraordinárias e de conjuntura para responder, nomeadamen-

te, às pendências, àquilo que era e é o acumulado, o «stock» processual existente, e, bem assim, de medidas estruturais para assegurar e preparar a resposta num futuro que se pretende próximo da jurisdição administrativa e fiscal, enquanto sede de realização do Estado de direito e pilar ou trave mestra do sistema de judiciário português, tal como o vejo e como o concebo, enquanto assente numa dualidade de jurisdições.

Das medidas extraordinárias e de conjuntura trabalhadas apontaria, nomeadamente, a da criação de equipas especiais de recuperação de pendências, medida essa que veio a ter consagração ou materialização através da publicação do DL n.º 81/2018, de 15 de outubro, e já objeto, entretanto, de implementação no início deste ano [*total processos remetidos para as equipas (zonas: norte, centro, Lisboa e Ilhas, e sul): 2805 (área administrativa) e 7665 (área tributária), o que representa uma média por juiz de 311 (área administrativa - são 9 juízes) e de 383 (área tributária - são 20); pendentes nos TAF: 19.952 (área administrativa, sendo que 436 processos são anteriores a 31.12.2012) e 38.537 (área tributária, sendo que cerca de 2.240 são anteriores a 31.12.2012), o que representa uma média por juiz de 246 (área administrativa - são 81 juízes) e de 464 (área tributária- são 83)*].

De referir que esta medida carece, para lograr potenciar e produzir os efeitos que com a mesma se visam obter e, assim, representar um efetivo reforço e aumento das capacidades e dos meios de resposta do sistema, de vir a ser complementada com a dotação, o mais rapidamente possível e pelo respetivo período de vigência ou de duração da medida, de uma assessoria técnica, através da figura dos «*assistentes judiciais*» em moldes similares, ainda que devidamente adaptados ao contexto e situação atual da jurisdição, aos que foram previstos para os tribunais judiciais, então debatendo-se também com grandes pendências



acumuladas, primeiro com a Lei n.º 2/98, 08 de janeiro, e depois com o DL n.º 330/2001, de 20 de dezembro.

Esse reforço, se concretizado, «musculando» a capacidade das equipas e do sistema, constituirá uma clara mais valia para o sucesso e eficácia desta medida, objetivos que todos desejamos, cientes de que para tal sucesso se revelam cruciais ou essenciais os mecanismos de gestão, a definição dos objetivos e monitorização do funcionamento das equipas.

Importante, ainda, é estarmos atentos àquilo que sejam as decorrências e implicações para os TCA's, em termos da sua capacidade de resposta, a um aumento do número de recursos jurisdicionais das decisões que venham a ser proferidas pelas referidas equipas.

Quanto às medidas estruturais temos que, para além da imprescindível adequação dos quadros dos tribunais à realidade, àquilo que são as exigências com que os tribunais se mostram confrontados, da necessidade de criação dos quadros complementar e de inspeção, medidas estas já aprovadas e publicadas e, ainda, da aprovação de uma lei de organização e funcionamento para o CSTAF, impunha-se, ainda, o avançar com a especialização e, bem assim, finalmente o dotar os tribunais administrativos e fiscais, seus juízes e procuradores, dos serviços/gabinetes de apoio e de assessoria.

Centremos, então, a nossa atenção em termos das propostas legislativas em debate na área administrativa da jurisdição, por um lado, sobre a criação de juízos de competência especializada, e, por outro lado, sobre a revisão dos gabinetes de apoio aos tribunais da jurisdição administrativa e fiscal e assessoria.

Quanto à primeira entendo que a mesma teria ou deveria ser vista

numa dupla perspetiva, ou seja, a da especialização dos tribunais e a dos juízes que neles exercem funções.

Como veremos de seguida a proposta em debate quedou-se apenas pela primeira perspetiva.

A especialização tende a ser um dado adquirido nas organizações judiciárias contemporâneas, refletindo a crescente tecnicidade da vida económica e social e permitindo, em resposta a esta, que a divisão de tarefas entregues a profissionais especialistas conduza a um tratamento mais célere das mesmas e, com isso, se eleve a qualidade e a eficiência da administração da justiça na resposta aos cidadãos e às empresas.

Através da mesma visa-se potenciar a emissão de decisões acertadas em assuntos de grande complexidade num menor espaço de tempo, uma aplicação coerente do direito [juízes e tribunais especializados conhecem com maior pormenor e profundidade o quadro normativo que aplicam e a realidade social da qual precedem os problemas/litígios que são chamados a resolver/dirimir], e, bem assim, uma uniformização da aplicação do direito e um aumento da segurança jurídica.

Podemos ainda aduzir como outra vantagem da especialização o ela permitir uma redução da pressão sobre os tribunais não especializados, permitindo a estes uma redução de litígios e para os juízes uma menor dispersão nas matérias e áreas com que têm de lidar e menor dispêndio e necessidade de investimento de tempo e de estudo em domínios muito específicos e particulares.

Ora a opção e aposta na especialização ao nível dos tribunais de primeira instância terá de decorrer da constatação da existência de um elevado



volume de processos entrados em determinadas áreas, cientes que se trata de uma medida que procurará e, espero, que permitirá, conjuntamente com outras, responder e travar o aumento exponencial das pendências.

Indo ao concreto considero as propostas de alteração do ETAF e do diploma que, em sua decorrência, procede à criação já de juízos de competência especializada, nos termos dos arts. 09.º e 09.º-A do ETAF, como marcan-tes e estruturantes da jurisdição administrativa e fiscal.

Tais propostas mostram-se assentes nos estudos e na análise dos dados que foi possível coligir relativos às entradas e pendências médias dos TAF.

Assim, em termos daquilo que constitui o conjunto de matérias ob-eto de litígio nos tribunais administrativos temos que dos elementos colhidos [anos de 2014, 2015 e 2016] se extrai que os litígios relativos questões de emprego público e de proteção social representavam, na esmagadora maioria dos TAF, sensivelmente, entre 30 a 50% da média de entradas naquele período, em termos de peso relativo.

Já as entradas quanto aos litígios relativos a contratos públicos, sua formação e sua interpretação, validade e execução representavam números médios, para o mesmo período e por cada tribunal isolada-mente, inferiores ao VRP definido/acolhido, com a exceção do TAC de Lisboa, mostrando-se, ainda mais residuais, os números relativos às en-tradas médias dos litígios em matéria de urbanismo, ambiente e orde-namento do território.

No quadro de uma introdução da especialização dos tribunais impor-ta, todavia, que tenhamos uma redobrada atenção na definição e delimi-tação das competências dos tribunais, exigindo-se uma grande precisão

e clareza nas suas regras disciplinadoras de molde a evitar o surgimento de conflitos de competência e, por efeito da sua eclosão, se possa vir a perder aquilo que era uma das vantagens da especialização, ou seja, a redução do tempo necessário para a obtenção de uma decisão judicial.

Um outro aspeto que cumpre, ainda, cuidar prende-se com a necessidade levar a especialização também aos tribunais superiores, no caso aos TCA's, especialização essa que, penso, terá ou poderá concretizar-se em moldes e com formas/mecanismos diversos dos que se propõe para os TAF.

Mas gostaria que a especialização que se propõe realizar ao nível dos tribunais fosse acompanhada também de medidas quanto à especialização dos próprios juízes que neles prestem funções.

Através desta procura-se promover uma melhor e mais profunda preparação nesta matéria dos juízes que, familiarizados com as problemáticas colocadas nos litígios, passam a estar ainda mais habilitados a dar uma resposta rápida e cabal a conflitos recorrentes.

Creio que se potenciarão as virtualidades e capacidades da medida de especialização dos tribunais se se derem passos nesse sentido, para o efeito se exigindo, nomeadamente, a organização e implementação de ações de formação contínua e específicas, destinadas à atualização, aprofundamento e especialização de conhecimentos técnico-jurídicos relevantes na matéria, e mesmo o pensar inclusive, porque não, serem definidos lugares no quadro desses tribunais reservados ou destinados a juízes com grau de especialista, grau esse obtido naquele domínio após obediência a procedimento e condições a serem definidas.

Friso que não é, nem vejo a medida da especialização como a «varinha de condão» que, num passo ou por simples toque de mágica, irá resolver os problemas com que a jurisdição se confronta e debate.



Será, contudo, sempre uma medida muito útil e eficaz, quando articulada e complementada com outras, e que permitirá à jurisdição administrativa e fiscal poder vir a responder melhor e de modo mais célere a todos os que à mesma recorrem.

O caminho da especialização foi, aliás, a opção adotada nos tribunais judiciais.

A mesma teve seu início, essencialmente, a partir de finais da década de oitenta [cfr. Lei n.º 38/87, de 23 de dezembro, que aprovou a Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais] e depois desenvolvida e aprofundada durante a década de 90 e ainda na primeira década deste século, com a implementação, de modo gradual, de várias e sucessivas reformas que foram criando e especializando as áreas cível e criminal e estendendo-as pelo território nacional [cfr., entre outros, a Lei n.º 24/92, de 20 de agosto, a Lei n.º 37/96, de 31 de agosto (*cria os tribunais de 1.ª instância de competência especializada denominados «tribunais de recuperação da empresa e de falência»*), a Lei n.º 3/99, de 13 de janeiro (*onde se preveem como tribunais especializados os de instrução criminal, de família, de menores, do trabalho, do comércio, marítimos e de execução das penas*)<sup>2</sup>; a Lei n.º 52/2008, de 28 de agosto (*diploma que aprovou a nova LOFTJ e onde se preveem, por um lado, a existência de juízos de competência especializada de instrução criminal, de família e menores, de trabalho, de comércio, de propriedade intelectual, de concorrência, regulação e supervisão, marítimos, de execução de penas, de execução, instância cível e instância criminal, e, por outro lado, se admite, caso o volume processual o justifique, a criação juízos de competência*

---

<sup>2</sup> Diploma que veio aprovar a nova Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais, e que veio a ser sucessivamente alterado, tendo sido objeto de regulamentação pelo DL n.º 290/99, de 30 de julho, diploma este também alvo de inúmeras alterações.

*especializada mista, e, bem assim, que as instâncias cíveis e criminais possam ser desdobradas, quando o volume ou a complexidade do serviço o justifiquem, em três níveis de especialização judicial: grande instância, média instância e pequena instância)], as quais conduziram ao nível de especialização existente [cfr. a Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto<sup>3</sup> (diploma que aprovou a Lei Organização do Sistema Judiciário, e na qual se mostram previstos os juízos de competência especializada central cível, local cível, central criminal, local criminal e local de pequena criminalidade, de instrução criminal, de família e menores, de trabalho, de comércio e de execução, e os tribunais especializados de competência territorial alargada como o tribunal da propriedade intelectual, o tribunal da concorrência, regulação e supervisão, o tribunal marítimo, o tribunal de execução das penas e o tribunal central de instrução criminal)] [mormente, por matérias, espécies e valor] e à extensão e cobertura territorial com que hoje está dotada aquela jurisdição.*

Não se conhecendo estudos que hajam incidido e/ou medido o impacto ou a repercussão que a especialização teve nos tribunais judiciais, nos resultados ena resposta dada pelos mesmos, entendo, contudo, que a mesma, por aquilo que potencia e permite em termos de celeridade e de eficácia, terá contribuído muito positivamente para aquilo que, por exemplo, constituem os indicadores fornecidos nas estatísticas trimestrais sobre ações cíveis (2007-2018) em termos de pendências, de taxa de resolução processual e de tempo médio de decisão dos processos, constantes do boletim de informação estatística trimestral n.º 59 da DGPI [de novembro de 2018].

---

<sup>3</sup> Diploma alvo já de várias alterações e que objeto de regulamentação pelo DL n.º 49/2014, de 27 de março, diploma este também já alvo de alteração pelo DL n.º 86/2016, de 27 de dezembro.





De referir que a especialização existe, também, noutros ordenamentos e contenciosos, como é, desde logo, o caso já aqui ao lado, de Espanha, mas vemos isso noutros países em matéria de segurança/prestações sociais e de direito administrativo socioeconómico [v.g., comércio e indústria, regulação e supervisão [v.g., Finlândia e Holanda, a Eslovénia tem os «tribunais sociais» (para os conflitos sociais em matérias de seguros de pensão e invalidez, seguros de saúde, emprego e proteção no desemprego, proteção parental e prestações familiares, e prestações sociais)], ou, ainda, em matéria de solo e ambiente [questões sobre licenças para operações aquáticas e operações perigosas para o ambiente, questões sobre a proteção da saúde, a conservação da natureza, a recolha de lixo, as áreas poluídas, os resíduos tóxicos e os danos ambientais, questões sobre indemnizações, sobre licenças de construção, de demolição e de utilização à luz da Lei de Planeamento e Construção, questões sobre arrendamentos e questões sobre recursos em matéria de planeamento, loteamento, servidões de utilidade pública e expropriações] e de imigração, como é o caso da Suécia.

Creio não fazer mais sentido manter um modelo de juiz de competência genérica e a quem são distribuídos processos de todas ou de quase todas áreas ou matérias em que se espraia o âmbito da jurisdição, não se me afigurando como bastante, ou como suficiente, o simples recurso a medidas de distribuição e/ou gestonárias do serviço a desenvolver pelos senhores juízes presidentes dos TAF's no quadro das suas competências.

Perante aquilo que constituem o volume e a complexidade do serviço ao nível dos tribunais de primeira instância considero como possível a criação, na área administrativa, de juízos de competência especializada

administrativa [*no caso os seguintes: Juízo administrativo comum; Juízo administrativo social; Juízo de contratos públicos; e, Juízo de urbanismo, ambiente e ordenamento do território*], e de aos mesmos pode ser atribuída, por decreto-lei, jurisdição alargada em função daquela complexidade e volume de serviço.

Assim, analisados os dados e os números que foram obtidos, temos que, em concreto, é possível criar já vários juízos administrativos comuns<sup>4</sup> e juízos administrativos sociais<sup>5</sup> e, ainda, dois juízos de contratos públicos<sup>6</sup>.

Importa, contudo, que a implementação da medida seja feita acompanhada com os devidos e necessários meios e aí entraria no segundo tó-

---

4 Juízos aos quais é atribuída competência para o conhecimento de todos os processos do âmbito da jurisdição que incidam sobre matéria administrativa e cuja competência não esteja atribuída a outros juízos de competência especializada, e, bem assim, para o exercício das demais competências atribuídas aos tribunais administrativos de círculo, e que serão instalados em todos os TAF, com exceção dos TAF de Beja, Castelo Branco, Funchal, Mirandela, Ponta Delgada e Viseu, tribunais onde os números de entradas e de pendências médios que foram recolhidos/obtidos não permitem neles implementar a especialização.

5 Juízos aos quais é atribuída competência para o conhecimento de todos os processos do âmbito da jurisdição que incidam sobre matéria administrativa e cuja competência não esteja atribuída a outros juízos de competência especializada, e, bem assim, para o exercício das demais competências atribuídas aos tribunais administrativos de círculo, e que serão instalados em todos os TAF, com exceção dos TAF de Beja, Castelo Branco, Funchal, Mirandela, Ponta Delgada e Viseu, tribunais onde os números de entradas e de pendências médios que foram recolhidos/obtidos não permitem neles implementar a especialização.

6 Estes juízos detêm competência para conhecer de todos os processos relativos à validade de atos pré-contratuais e interpretação, à validade e execução de contratos administrativos ou de quaisquer outros contratos celebrados nos termos da legislação sobre contratação pública, por pessoas coletivas de direito público ou outras entidades adjudicantes, e à sua formação, e das demais matérias que lhe sejam deferidas por lei. Os mesmos serão instalados no TAC de Lisboa [*com jurisdição alargada sobre o conjunto das áreas de jurisdição atribuídas aos Tribunais Administrativos de Círculo de Almada, de Lisboa e de Sintra*] e no TAF do Porto [*com jurisdição alargada sobre o conjunto das áreas de jurisdição atribuídas aos Tribunais Administrativos de Círculo de Aveiro, de Braga, de Penafiel e do Porto*].



pico que me propus abordar, o dos serviços/gabinete de apoio e a assessoria técnica [arts. 56.º e 56.º-A].

Este tópico entronca diria eu numa problemática bem mais vasta e que se prende com o tipo/modelo de tribunal e de juiz que queremos ou que pretendemos ter.

Não creio que a resposta correta ou acertada ao aumento de entradas e de pendências processuais nos tribunais se resolva com recurso a mais e mais juízes.

Se é certo que a desatualização e/ou o não preenchimento dos quadros, a carência e ausência de juízes, são um fator produtor ou indutor de alguns dos aumentos das pendências registados e decorrentes aumentos do tempo de decisão, não creio que perante um aumento do número de litígios pendentes nos tribunais a resposta possa ser sempre com mais juízes, tanto mais que a sua rigorosa seleção e depois a sua adequada formação exigem e demoram tempo.

Não partilho duma visão do juiz que, mergulhado e assoberbado com o expediente diário, preocupado quase em exclusivo com aquilo que constituem os enredos processuais e seu deslinde, ou com a emissão de decisões de trâmite, a isto deixe esgotar ou a isto deixe reconduzir o seu papel e função.

A função do juiz realiza-se e cumpre-se com a emissão dum ato de soberania, devidamente fundamentado de facto e de direito, destinado a dirimir um conflito.

Mas também não partilho aquilo que foi uma visão do juiz como perito dos peritos, um ser, diria, quase divino, , que tudo conhecia e que tudo sabia.

[Voltar ao índice](#)

O tempo e a vivência numa sociedade contemporânea aportam constantes desafios e um crescendo de exigências, e que reclamam de seus sistemas e instituições o encontrar de novas formas de organização, de métodos de trabalho, e, inclusive, diria uma mudança de atitude.

A crescente complexidade dos litígios e das questões que nos mesmos se colocam e a que urge dar uma resposta que satisfaça os exigentes litigantes, aliada também ao crescente aumento da própria litigiosidade, reclamam não só uma cada vez maior preparação dos juízes e um constante esforço de atualização destes, mas, também, o dotar aqueles dos instrumentos e dos meios e recursos que lhes permitam responder e decidir num tempo útil e razoável.

Exigindo-se saber e ciência ao julgador para este decidir de forma prudente, justa, o mesmo carece, no plano externo, do apoio e do auxílio efetivo de uma estrutura, de uma equipa.

No art. 56.º do ETAF vigente, relativo à administração, serviços de apoio e assessores, está previsto que, sem prejuízo do disposto no art. 56.º-A, os tribunais da jurisdição administrativa e fiscal dispõem de assessores que coadjuvam os magistrados judiciais, estipulando-se naquele outro artigo, respeitante aos gabinetes de apoio, que é criado, na dependência orgânica do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, um gabinete de apoio aos magistrados da jurisdição administrativa e fiscal, e que cada tribunal de jurisdição administrativa e fiscal poderia vir a ser dotado de um gabinete de apoio destinado a assegurar assessoria e consultadoria técnica aos magistrados e ao presidente do respetivo tribunal, nos termos definidos para os gabinetes de apoio dos tribunais das comarcas judiciais [ver seus n.ºs 1 e 2], prevendo-se que a criação do gabinete de apoio em cada tribunal da jurisdição carecia de ser efetuada por portaria conjunta dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças, da Admi-



nistração Pública e da justiça, instrumento onde seria fixado igualmente o número de especialistas com formação científica e experiência profissional adequada e o recrutamento do pessoal seria efetuado pelo CSTAF, providos em comissão de serviço, tendo como níveis remuneratórios os fixados no Regulamento da Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais [DL n.º 28/2009, de 28 de janeiro] [n.ºs 3 a 6].

No texto da Proposta de Lei n.º 167/XIII mantendo-se a existência nos tribunais da jurisdição de assessores com funções de coadjuvação dos juízes [n.º 5 do art. 56.º do ETAF na redação da referida proposta] e ainda a existência de gabinete de apoio junto do CSTAF [n.º 1 do art. 56.º-A que permanece intocado], as alterações propostas reconduzem-se, por um lado, ao alargamento da assessoria e consultadoria técnica para além de juízes e do presidente do respetivo tribunal ainda aos magistrados do MP, aludindo-se, também, a que a remissão para os termos definidos para os gabinetes de apoio dos tribunais judiciais teria de ser feita «*com as necessárias adaptações*» [seu n.º 2], e, por outro lado, à definição do regime de impedimentos a que ficam sujeitos os especialistas dos gabinetes de apoio aplicando-lhes as regras estabelecidas no processo civil para os juízes [seu n.º 3].

A revogação operada nos referidos n.ºs 4 a 6 do art. 56.º-A do ETAF [cfr. art. 04.º da proposta] não se mostra à partida problemática, porquanto está em consonância com a remissão que é feita para os termos definidos para os gabinetes de apoio dos tribunais judiciais [cfr. n.º 2], ou seja, para o que se encontra previsto no art. 35.º da LOSJ e explicitado nos arts. 28.º a 31.º do DL n.º 49/2014, que regulamenta tal lei.

Contudo, julgo estar a perder-se uma oportunidade quanto à concretização do que são as necessárias adaptações, mormente, desde logo quanto à definição do elenco de áreas de especialidade a conside-

rar na composição dos gabinetes, porquanto o elenco de áreas do n.º 1 do art. 28.º daquele DL se apresentam já como claramente insuficientes para a jurisdição.

Revelando-se essencial o dotar a jurisdição de estrutura e de efetivos meios, recursos e instrumentos, inclusive ao nível da assessoria e consultoria técnica, e os juízes de assessoria e de apoio de secretariado, importa que, para além e mais que a alteração e acerto do respetivo quadro normativo, os mesmos sejam implementados e concretizados na prática, dando-lhe efetiva e plena existência.

Ocorre que sem dotar o CSTAF duma lei orgânica própria [a mesma foi, aliás, discutida e preparada no âmbito dos grupos de trabalho] e que a mesma viesse acompanhada de efetivos e dos necessários meios e recursos humanos e financeiros, a exemplo do que se passa com o CSM, não se vislumbra como poder vir a instalar e operacionalizar-se o gabinete de apoio aos magistrados da jurisdição junto daquele Conselho tal como previsto no n.º 1 do art. 56.º-A, e fazer publicar a portaria que o executa, também ela discutida e preparada para esse efeito no âmbito dos grupos de trabalho.

E se a implementação e funcionamento de tal gabinete se revela problemática receio que, ainda mais difícil, será a criação de gabinetes de apoio junto de cada tribunal ou mesmo apenas ao nível de cada zona geográfica, tanto mais que as fragilidades atrás apontadas à estrutura e aos recursos do CSTAF ocorrem aqui ainda mais intensamente considerando o número de gabinetes envolvido a criar e atento aquilo que é o regime remissivo e os poderes e necessidades de recursos e meios que no mesmo se preveem e que aquele Conselho não dispõe.



Sem uma inflexão desta linha temo que continue a tardar a existência das estruturas e os mecanismos de apoio e de assessoria e consultadoria técnica qualificada imprescindíveis ao exercício da função nesta jurisdição, assegurando uma efetiva assessoria e apoio a juízes e procuradores, permanecendo, assim, o deficit de execução do quadro normativo que teima em persistir há demasiados e longos anos.

Agradeço a vossa atenção e fico ao dispor para o debate.

## Notas sobre algumas medidas propostas ao nível da organização e funcionamento da jurisdição fiscal <sup>1</sup>

FERNANDA ESTEVES <sup>1</sup>

Bom dia a todos, obrigada por terem vindo.

Começo naturalmente por agradecer o honroso convite que me foi dirigido para participar nesta conferência, muito especialmente à Exma. Sra. Professora Dra. *Ana Gouveia Martins* (com quem, aliás, tenho o gosto de trabalhar no Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais).

Saúdo também os meus ilustres colegas de painel.

Cabe-me a mim falar de algumas das medidas propostas neste Pacote Legislativo ao nível da organização e funcionamento dos tribunais tributários.

---

1 Conferência na Faculdade de Direito de Lisboa/IDEFF (Lisboa, 8 de Fevereiro de 2019)

2 Juíza Desembargadora do Tribunal Central Administrativo Norte. Vogal do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais





## 1. Introdução

Como é sabido, as iniciativas legislativas de reforma do processo administrativo e tributário de que vamos hoje aqui falar - sobretudo da Lei nº 167/XIII e nº 168/XIII - integram um processo, cujo 1º passo dado foi o pedido de um estudo científico, feito pelo Ministério da Justiça, a uma entidade externa e independente, mais concretamente ao Observatório Permanente da Justiça do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra.

Este relatório do Observatório representa, efectivamente, o 1º diagnóstico científico que vem certificar que a jurisdição fiscal tem problemas graves, sobretudo devido às elevadas pendências e à morosidade das suas decisões, susceptíveis de pôr em causa a garantia do direito constitucional a uma tutela jurisdicional efectiva e atempada.

Também é do conhecimento público que, para além do pedido de diagnóstico, a Srª Ministra da Justiça constituiu 2 grupos de trabalho (em Outubro de 2016): um grupo para a jurisdição administrativa e outro grupo de trabalho para a jurisdição fiscal.

No que concerne à jurisdição fiscal, a missão fundamental do grupo de trabalho (que integrei) não era fazer reformas estruturais ou de mudança de paradigma, mas sim estudar e formular propostas concretas e cirúrgicas destinadas a promover a eficiência, a celeridade e a desburocratização no âmbito da organização e funcionamento da jurisdição. No fundo, medidas destinadas a agilizar a justiça fiscal e a resolver o grave problema que são as elevadas pendências processuais e a morosidade nas suas decisões, que sem um excessivo peso na despesa pública, pudessem ser rapidamente realizadas para travar a asfixia da jurisdição.

A rapidez que se pretendia não foi possível, como vemos, já que estamos em Fevereiro de 2019 e os trabalhos iniciaram-se ainda em 2016.

É preciso, contudo, assinalar que, fruto do trabalho deste Grupo, foi já adoptado um conjunto de medidas essenciais ao bom funcionamento da jurisdição.

Há um primeiro pacote de medidas, de cariz mais interno- mas que eram, no imediato, as mais prementes- que já foram legisladas e estão a ser implementadas. Estou a falar nomeadamente do redimensionamento dos quadros de todos os tribunais tributários, dos Tribunais Centrais Administrativos e do Supremo Tribunal Administrativo.

Estas medidas já permitiram o reforço de juízes ao nível dos tribunais tributários de 1ª instância e a realização de concurso para os TCA's (já concluído) e que implicou a subida em Janeiro deste ano de 11 novos juízes desembargadores para as Secções Tributárias dos Tribunais Centrais Administrativos Norte e Sul, estando também actualmente a decorrer um concurso para a Secção do Contencioso Tributário do Supremo Tribunal Administrativo e que certamente ficará concluído em breve.

Paralelamente a isto - e porque o redimensionamento dos quadros foi feito tendo em consideração apenas as entradas nos tribunais tributários - entendeu-se adoptar medidas complementares para resolver o mais rapidamente possível os processos mais antigos, tendo-se procedido à criação de *equipas de recuperação de pendências* para resolver os processos entrados até 31/12/2012. Equipas que também começaram a trabalhar em Janeiro deste ano.

Mas para além destas medidas - que trouxeram, sem dúvida, algum "oxigénio" à jurisdição fiscal - era preciso pensar noutro tipo de



soluções e que são essencialmente as que constam deste pacote legislativo em discussão na AR.

A estrutura subjacente a este pacote legislativo suporta uma divisão em dois grandes grupos de medidas: (i) as que operam no plano da organização e do funcionamento dos tribunais da jurisdição e (ii) as que alteram regras processuais.

## 2. Proposta de Lei n.º 167/XIII

Ao nível da **organização e funcionamento dos tribunais**, concretamente dos tribunais **tributários**, uma das medidas que se ponderou e que consta da Proposta de Lei n.º 167/XIII, que está agora em discussão na AR e que se nos afigura das mais relevantes e positivas, é a criação de juízos de competência especializada.

Trata-se de medida que vem reafirmar a possibilidade, já prevista no ETAF mas nunca implementada, de proceder ao desdobramento em juízos dos tribunais tributários (artigo 9.º do ETAF), abandonando-se, todavia, a ideia de criação de juízos de competência especializada de pequena, média e grande instância que encontra previsão no artigo 9.º-A do ETAF, propondo-se que a especialização se faça, não em função do valor da causa, mas em função da espécie processual e da matéria, tendo em conta o seu volume processual.

Propõe-se, agora, a criação de juízos tributários comuns (com competência residual, cabendo-lhe conhecer de todos os processos cuja competência não esteja atribuído ao outro juízo) e de juízos de execução fiscal e de recursos contraordenacionais (artigos 9º-A e 49º-A do ETAF da Proposta de Lei).

[Voltar ao índice](#)

A justificação para a criação de juízos para conhecimento de todo o **contencioso associado às execuções fiscais** reside, desde logo, no *significativo volume processual* que se verifica nesta área, e que em Dezembro de 2015 representava já cerca de 40% dos processos pendentes.

Além de que é essencialmente nessa área que residem os *processos urgentes*, o que leva a que os juízes, ao mesmo tempo que pretendem julgar processos de impugnação judicial complexos e que exigem tempo de estudo e de reflexão, se dispersam diariamente com a tramitação e decisão de todo este contencioso urgente.

Acresce a isto, os litígios relacionados com as *portagens* - sobretudo contraordenações e oposições - que também vieram afundar ainda mais os tribunais.

Já quanto ao **contencioso associado às contraordenações**, colocam-se desafios distintos, mas que reclamam solução equivalente. A *massificação*, as *especialidades do regime aplicável* e, em particular, os *prazos de prescrição do procedimento contraordenacional* justificam soluções que favoreçam a agilização da resposta e o encurtamento dos prazos de decisão.

Razão por que se propõe a aglutinação de todo este contencioso, menos complexo e que pode perfeitamente ter uma resposta mais ágil e rápida, num único juízo especializado, enquanto a competência para o conhecimento do contencioso mais complexo – como são as impugnações judiciais e as ações administrativas – passará a residir nos juízos tributários comuns.

O ideal seria que os juízes com mais experiência ficassem no juízo tributário comum e os mais novos, que vão chegando à jurisdição, ficassem no do contencioso associado à execução, em regra, um contencioso mais simples.



Penso que se trata de medida adequada à realidade, até porque, ao contrário do que pressupôs o legislador ao determinar a criação de juízos de pequena, média e grande instância (artigo 9.º-A do ETAF, nunca implementado), não existe uma correlação directa entre o valor da causa e a complexidade da matéria em discussão no processo tributário.

Por outro lado, beneficiando o Estado do privilégio de execução prévia, naturalmente que a demora na decisão do processo em que se discute a legalidade da liquidação mais potencia o aparecimento de contencioso associado à execução.

Ao contribuinte o que interessa, no fundo, é a definição da sua situação tributária (saber se deve ao Estado, ou não, o imposto que lhe foi liquidado) e isso é, em regra, no processo em que se discute a legalidade da dívida que se decide.

Daí que se me afigure que, no contexto actual, este tipo de especialização é aquele que melhor resposta dará às dificuldades com que se debatem os tribunais tributários e que permitirá assegurar uma maior tutela jurisdiccional efectiva e atempada.

Contudo, de forma a evitar situações de menor eficiência do ponto de vista global do sistema, importa que a especialização seja feita apenas nos tribunais onde o volume processual o justifique. Criá-los em tribunais onde esse volume não seja muito elevado e onde estejam colocados poucos juízes pode conduzir a situações de menor eficiência face à garantia de inamovibilidade de que gozam os juízes e à impossibilidade de extinguir juízos que não pela via legislativa.

Pelo que esta proposta deverá ser precedida de uma análise muito cuidada quanto à real e actual situação de cada tribunal, sendo importante a informação e a colaboração do CSTAF sobre a matéria.

[Voltar ao índice](#)

Importa também assinalar que esta medida, bem como as demais previstas neste pacote legislativo, com vista à agilização da justiça fiscal, não poderá deixar de ser acompanhada da efectiva implementação de assessoria para coadjuvar os magistrados (como, aliás, consta da Exposição dos Motivos desta Proposta de Lei), absolutamente crucial para o bom funcionamento dos tribunais superiores e dos tribunais tributários de 1ª instância.

Finalmente, ainda neste âmbito, referir que a **aposta na especialização**, enquanto factor de racionalização do funcionamento dos tribunais, deveria ser potencialmente extensível aos tribunais superiores, como revelava a proposta de alteração dos artigos 14.º, n.º 3, e 32.º, n.º 3, ambos do ETAF (na versão do Anteprojecto de Lei) que previa a possibilidade de neles serem criadas, por deliberação do CSTAF, subsecções especializadas em função da matéria.

Desconhecem-se as razões que determinaram o afastamento de tais alterações na Proposta de Lei n.º 167/XIII (que não acolhe a proposta de alteração daquelas normas), sendo que, na nossa opinião, deveria manter-se a alteração constante do Anteprojecto de Lei nesta matéria, justificando-se plenamente a possibilidade aí plasmada quanto à especialização nos tribunais superiores em função da matéria.

### 3. Proposta de Lei n.º 149/XIII

A Proposta de Lei n.º 149/XIII - que prevê nomeadamente a alteração ao artigo 148.º, n.º2, alínea c), do CPPT - visa **atribuir à administração tributária a competência para a cobrança das custas, multas, coimas e**



**outras quantias cobradas em processo judicial**, com a utilização, para o efeito, do processo de execução fiscal.

Trata-se de medida que não foi objecto de análise e debate no seio do grupo de trabalho e que, importa dizê-lo com clareza, não se conjuga com as finalidades prosseguidas com as restantes medidas, sendo, até certo ponto, conflituante com elas, pois não visa obter maior racionalização e agilização no desempenho dos tribunais desta jurisdição ou promover a especialização dos seus órgãos ou serviços.

Aliás, esta medida poderá mesmo provocar o agravamento das pendências nestes tribunais: não de forma directa, uma vez que a execução fiscal é tramitada nos serviços de finanças, mas de forma indirecta e tendencial, na medida em que todo o contencioso que a execução é susceptível de gerar vai desaguar nos tribunais tributários.

Pelo que não pode deixar de ser questionada a *oportunidade* desta proposta a reboque de um pacote legislativo todo dirigido à adopção de meios e instrumentos que favoreçam a agilização de procedimentos, a aceleração dos processos e das respetivas decisões e a conformação da justiça fiscal com as exigências constitucionais de uma tutela jurisdicional efectiva.

Razão por que considero que a medida não deve ser implementada sem um prévio e rigoroso estudo do seu impacto no funcionamento dos tribunais tributários e sem que estes estejam apetrechados dos recursos humanos necessários para dar resposta a um provável acréscimo de carga processual.

Ademais, não pode deixar de se alertar para o impacto desta medida, associado à (boa) alteração das competências da Secção do Contencioso Tributário do Supremo Tribunal Administrativo também prevista nesta

Proposta de Lei [artigo 26.º, alínea b) do ETAF]- segundo a qual esta passará a conhecer apenas dos recursos interpostos de decisões de mérito dos tribunais tributários, com exclusivo fundamento em matéria de direito-, no volume processual das Secções do Contencioso Tributário dos Tribunais Centrais Administrativos, e já actualmente incomportável para o nível de exigência de um tribunal superior.

#### **4. Conclusão**

Em síntese, creio que as medidas preconizadas ao nível da organização e funcionamento dos tribunais tributários previstas na Proposta de Lei n.º 167/XIII, designadamente a criação de juízos tributários especializados (artigos 9.ºA e 49.º-A,) e a efectiva implementação da assessoria aos magistrados (artigos 56.º e 56.º-A) são globalmente positivas e constituirão, no contexto actual, uma mais valia para o bom funcionamento da justiça fiscal, desde que sejam rapidamente concretizadas e a jurisdição seja dotada dos meios necessários e adequados à sua implementação.

Obrigada pela vossa atenção.





# **Organização e funcionamento da jurisdição administrativa, em especial, o âmbito da jurisdição e a criação de tribunais administrativos especializados**

**ANA GOUVEIA MARTINS <sup>1</sup>**

A Proposta de Lei n.º 167/XIII pretende proceder à 12ª alteração ao ETAF, estando ainda pendente a sua aprovação na Assembleia da República, pelo que esperamos com esta conferência e as várias intervenções, quer dos oradores convidados, quer da resultante do debate público, poder ainda contribuir para o seu aperfeiçoamento.

Antes de mais, cumpre aplaudir a iniciativa de revisão do contencioso administrativo e da reforma do contencioso tributário. Com efeito, insere-se numa louvável contracorrente às várias vozes que preconizaram e defenderam como medidas de combate à morosidade processual da justiça administrativa e fiscal a unificação da jurisdição comum e da jurisdição administrativa e fiscal, criando uma ordem única de tribunais, um único Supremo Tribunal e um único Conselho Superior da magistra-

---

<sup>1</sup> Professora Auxiliar da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Investigadora Principal do Centro de Investigação de Direito Público. Vogal do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais.

tura judicial. Unificação que foi formalmente proposta em meados de Janeiro de 2018 num documento, denominado “Pacto de justiça”, subscrito pelos representantes da Associação Sindical de Juízes Portugueses, da Ordem dos Advogados, da Ordem dos Solicitadores e dos Agentes de Execução, do Sindicato dos Funcionários Judiciais e do Sindicato dos Magistrados do Ministério Público.

Unificação singelamente fundamentada no facto de que “os princípios que enformam as suas áreas de direito, o quadro de organização e funcionamento dos tribunais e até o modelo de ingresso dos juízes na carreira está, desde 2004, muito próximo entre jurisdições”, o que é revelador da manutenção, em pleno século XXI, de pré-compreensões, nem sempre expressamente assumidas e confessadas, sobre a necessidade ou utilidade da autonomia da jurisdição administrativa e fiscal, e, mais grave ainda, em larga medida de um desinteresse em conhecer e identificar as causas de facto e de direito que levaram ao grave estado de congestionamento e morosidade da justiça administrativa, que não se prendem, decerto, com uma incapacidade congénita dos juízes administrativos e fiscais para lidar com as pendências processuais que possa ser suprida com a sua dissolução da ordem dos tribunais judiciais...

Bem pelo contrário, o caminho para assegurar uma tutela efectiva e em tempo razoável passa por dotar a jurisdição administrativa e fiscal dos meios humanos e materiais indispensáveis à realização da sua função como bastião de defesa dos direitos dos particulares e dos valores fundamentais da comunidade ainda que sem radicação subjectiva, bem como de garantia do respeito pelo bloco de juridicidade pela Administração. É desde há muito inegável a vastidão e a relevância das relações jurídico-administrativas e a sua repercussão no domínio das relações



privadas, no estatuto das pessoas e na dinâmica da própria economia e investimento, tendo presente a sua onnipresença nos mais diversos domínios da vida em sociedade (educação, saúde, segurança social, serviços públicos de abastecimento de água, energia, resíduos, transportes públicos, obrigações tributárias, ambiente, ordenamento do território, urbanismo, uso e administração do domínio público e do domínio privado, fiscalização e regulação do desenvolvimento de actividades privadas, etc.). O Direito administrativo é um ramo de Direito autónomo, tanto na vertente substantiva como processual, que comporta institutos, figuras e uma dogmática própria que postulam a necessidade de uma formação distinta e especializada dos magistrados e a existência de uma jurisdição autónoma, como já tivemos oportunidade de demonstrar conjuntamente com tantos outros ilustres Professores de Direito Público<sup>2</sup>.

Aliás, a vocação expansiva do Direito administrativo determinou a criação de vários Direitos administrativos especiais, marcados por uma assinalável dispersão legislativa, elevada complexidade e alvo de sucessivas alterações ou reformas, o que aconselha vivamente a criação de tribunais de competência especializada, tal como prevista nesta proposta de lei, na sequência das conclusões dos estudos realizados por solicitação de Sua Excelência, a Ministra da Justiça.

O pacote legislativo de reformas, algumas já implementadas, baseia-se no estudo e na apresentação do relatório “*Justiça e eficiência: o caso dos Tribunais Administrativos e Fiscais*” realizado pelo Observatório Permanen-

---

2 ANA GOUVEIA MARTINS, “Em defesa da jurisdição administrativa e fiscal”, in AAVV, coord. PEDRO COSTA GONÇALVES/LICÍNIO LOPES MARTINS, *Em defesa da autonomia da jurisdição administrativa e fiscal (Depoimentos e Textos)*, Julho de 2018, Centro de Estudos de Direito Público e Regulação (CEDIPRE), Coimbra, pp. 13 a 25 (disponível on line in [https://www.fd.uc.pt/cedipre/wp-content/uploads/2018/11/Book\\_Depoimentos.pdf](https://www.fd.uc.pt/cedipre/wp-content/uploads/2018/11/Book_Depoimentos.pdf) )

te da Justiça do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra<sup>3</sup>, a solicitação da Direcção-Geral da Administração da Justiça, que teve como objetivo central caracterizar o tipo de litigação que mais tem mobilizado os tribunais administrativos e fiscais de primeira instância, bem como o seu desempenho funcional na resposta a essa mobilização.

Remonta a Outubro de 2016 a constituição de dois Grupos de Trabalho para a Reforma da Jurisdição Administrativa e da Jurisdição Fiscal, constituídos por membros do Ministério da Justiça, do Supremo Tribunal Administrativo, do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, dos Tribunais Centrais Administrativos, dos Tribunais Administrativos e Fiscais, do Ministério Público, da Direcção-geral de administração da justiça, da Direcção-geral da política de justiça e da Autoridade tributária e aduaneira. Tendo-lhes sido atribuída a missão fundamental de estudar e formular propostas destinadas a promover a eficiência, a celeridade e a desburocratização no âmbito da organização e funcionamento da jurisdição administrativa e fiscal, apresentaram publicamente, a 16 de maio de 2017, um relatório em que se identificam e caracterizam os traços essenciais das medidas, de natureza legislativa e regulamentar, a implementar.

A intervenção legislativa proposta para o Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (ETAF) assenta, de acordo com o preâmbulo, em três traves mestras:

1. *Especialização*: especialização dos tribunais de primeira instância em razão da espécie processual e da matéria;

2. *Administração e gestão dos tribunais*: são propostas medidas tendentes à implementação de um novo modelo de administração e gestão

---

3 Disponível in [http://opi.ces.uc.pt/site/novo/ficheiros/justica\\_adm/relatorio\\_justica\\_e\\_eficiencia\\_taf\\_23\\_05\\_2017.pdf](http://opi.ces.uc.pt/site/novo/ficheiros/justica_adm/relatorio_justica_e_eficiencia_taf_23_05_2017.pdf)



agrupada dos tribunais administrativos de círculo e dos tribunais tributários, assente num modelo de presidência, com competências reforçadas, que passa pela designação de um único presidente, coadjuvado por um administrador judiciário, e de um magistrado do Ministério Público co-ordenador, para um conjunto de tribunais administrativos de círculo e tribunais tributários integrados numa determinada área geográfica;

3. *Assessoria*: Propõe-se a revisão do modelo dos gabinetes de apoio, simplificando-se a sua criação e estendendo-se a admissibilidade da sua criação nos tribunais centrais administrativos.

Irei focar a minha intervenção em dois temas na área do contencioso administrativo: a criação de tribunais de competência especializada e o âmbito da jurisdição administrativa e fiscal.

### **A admissibilidade de criação de tribunais especializados na jurisdição administrativa**

Uma das principais novidades reside na especialização dos tribunais *em razão da espécie processual e da matéria*, prevendo-se a criação de tribunais especializados, quer na jurisdição administrativa quer na jurisdição fiscal, sendo que apenas iremos abordar a especialização no âmbito da jurisdição administrativa.

O n.º 4 do artigo 9º da proposta de lei de revisão do ETAF estabelece que : *“Os tribunais administrativos de círculo, ainda que funcionem de modo agregado, podem ser desdobrados por decreto-lei, quando o volume ou a complexidade do serviço o justifiquem, em juízos de competência especializada, e estes podem funcionar em local diferente da sede, dentro da respetiva área de jurisdição”*. Nos termos do disposto no n.º 5 do re-

ferido artigo 9º podem ser criados os seguintes *“juízos de competência especializada administrativa:*

- a) *Juízo administrativo comum;*
- b) *Juízo administrativo social;*
- c) *Juízo de contratos públicos;*
- d) *Juízo de urbanismo, ambiente e ordenamento do território.*

Os juízos de competência especializada são criados por Decreto-Lei. Mas dada a disparidade de objecto dos litígios em matéria administrativa nos diversos tribunais- com excepção do contencioso de nacionalidade, que apresenta assinalável relevo em Lisboa e, em menor grau, das questões relacionadas com o vínculo de trabalho em funções públicas- faz sentido que apenas sejam criados quando o volume processual justifique a especialização. Assim se compreende que no novo modelo gizado se atribua à nova figura do Presidente do tribunal de cada zona geográfica<sup>4</sup>, no âmbito dos seus poderes de gestão processual, a competência para, nos termos do novo artigo 43.º-A, alínea e) da proposta de lei, *“propor ao Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais a criação de juízos administrativos e tributários de competência especializada, e a criação de vagas mistas nos mesmos, respeitado o princípio da especialização dos magistrados, ponderadas as necessidades dos serviços e o volume processual existente”*. Com efeito, será este o órgão mais apto a ter um acesso e conhecimento privilegiado dos dados indispensáveis

---

4 O artigo 43º, n.º 1 da proposta de lei do ETAF prevê que em cada zona geográfica passe a existir um presidente, nomeado pelo Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais para um mandato de três anos, com poderes relativamente a todos os tribunais administrativos de círculo e tribunais tributários aí situados.



à avaliação e ponderação da oportunidade e necessidade de criação de juízos de competência especializada. Por sua vez, compete ao Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais a fixação do *“número e o tipo de vagas, que podem ser mistas, nos juízos de competência especializada, dentro do quadro de cada tribunal”* (alínea k) do n.º 2 do artigo 74º da proposta lei de revisão do ETAF).

Também por esta razão é crucial e avisada a admissibilidade prevista no n.º 6 do artigo 9º da proposta de lei, de atribuição, por Decreto-Lei, aos juízos de competência especializada administrativa, de *“jurisdição alargada em função da complexidade e do volume de serviço”*, evitando qualquer rigidificação da organização dos tribunais administrativos de círculo. Poderão, assim, os juízos de competência especializada ter competência para dirimir litígios numa circunscrição geográfica que abranja várias das áreas da jurisdição dos diversos dos tribunais administrativos e fiscais de 1ª instância.

Nos termos do disposto no artigo 44º-A da proposta de lei de revisão do ETAF, prevê-se a possibilidade de criação de quatro tipos de juízos de competência especializada administrativa: o juízo administrativo comum, o juízo administrativo social, o juízo de contratos públicos e o juízo de urbanismo, ambiente e ordenamento do território.

Ao *juízo administrativo social* compete conhecer de todos os processos relativos a litígios emergentes do vínculo de trabalho em funções públicas e da sua formação, ou relacionados com formas públicas ou privadas de proteção social, incluindo os relativos ao pagamento de créditos laborais por parte do Fundo de Garantia Salarial (alínea b) do n.º 1 do artigo 45º-A da proposta de lei de revisão do ETAF). A delimitação da sua competência em razão da matéria corresponde, em larga medida, à competência atribuída aos tribunais do trabalho na jurisdição cível, tribunais

de competência especializada em matéria de contratos individuais de trabalho (cujo conhecimento está excluído da jurisdição administrativa e fiscal por força do disposto na alínea b) do n.º 4 do artigo 4º do ETAF).

Importa, a este propósito, frisar que no anteprojecto do ETAF divulgado em Fevereiro de 2018, se excepcionavam os litígios relativos ao pagamento de créditos laborais por parte do Fundo de Garantia Salarial. Todavia, o CSTAF, em sede de pronúncia, manifestou a sua discordância relativamente à não inclusão no juízo administrativo social dos processos relativos ao pagamento de créditos laborais por parte do Fundo de Garantia Salarial por duas ordens de razões. Primordialmente porquanto estes processos se incluem no critério material subjacente à criação deste juízo especializado, por estar ainda em causa uma prestação da Segurança Social ainda que sucedânea do crédito laboral, a que acresce o facto de tais processos apresentarem uma significativa expressão não só quantitativa mas sobretudo qualitativa que requer celeridade na prolação de decisão. É, assim, de louvar que a proposta de lei de revisão do ETAF tenha incluído também estes litígios relativos ao pagamento de créditos laborais por parte do Fundo de Garantia Salarial no âmbito de competência destes juízos de competência especializada.

Por sua vez, o *juízo de contratos público* conhece de todos os “*processos relativos à validade de atos pré-contratuais e interpretação, à validade e execução de contratos administrativos ou de quaisquer outros contratos celebrados nos termos da legislação sobre contratação pública, por pessoas coletivas de direito público ou outras entidades adjudicantes, e à sua formação, e das demais matérias que lhe sejam deferidas por lei*” (alínea c) do n.º 1 do artigo 45º-A da proposta de lei do ETAF).

A redacção proposta na parte final da alínea c) do n.º 1 do artigo 44º-A quando se reporta aos “*litígios relativos à sua formação*” afasta-se in-





compreensivelmente da disposição paralela constante da alínea e) do n.º 1 do artigo 4º do ETAF, que delimita o âmbito da jurisdição administrativa como abrangendo os litígios que tenham por objeto questões relativas à *“validade de atos pré-contratuais e interpretação, validade e execução de contratos administrativos ou de quaisquer outros contratos celebrados nos termos da legislação sobre contratação pública, por pessoas coletivas de direito público ou outras entidades adjudicantes”* (a qual não foi objecto de qualquer proposta de alteração).

Julgamos que se trata de um manifesto lapso que urge corrigir, eliminando este segmento final, sob pena de as controvérsias que se geraram antes da revisão do ETAF em 2015 serem ressuscitadas.

Cumpre relembrar que, aquando da reforma do contencioso administrativo e fiscal em 2002, a proposta governamental de recondução de todos os contratos celebrados por entidades públicas à jurisdição administrativa não obteve acolhimento na Assembleia da República, ao contrário do que sucedeu em matéria de responsabilidade civil extra-contratual, em que pura e simplesmente se suprimiu a distinção entre actos de gestão pública e de gestão privada, passando a jurisdição administrativa a conhecer de todas as questões suscitadas neste domínio. Antes de optou por atribuir aos tribunais administrativos, nos termos previstos na alínea e) do n.º 1 do ETAF de 2002, a competência para apreciar as questões relativas *“à validade de actos pré-contratuais”* e à validade *“de contratos a respeito dos quais haja lei específica que os submeta, ou que admita que sejam submetidos, a um procedimento pré-contratual regulado por normas de direito público”*, embora sem se circunscrever essa competência aos contratos administrativos ou aos contratos celebrados por pessoas colectivas públicas.

Todavia, abriu-se uma clivagem doutrinária entre aqueles que sustentavam que a jurisdição administrativa não se estendia a todos os contra-

tos celebrados pela administração mas apenas aos contratos em relação aos quais existissem leis ‘específicas’ que submetessem a sua celebração a procedimentos pré-contratuais<sup>5</sup>, sendo indispensável que o contrato fosse submetido a um procedimento “especialmente regulado pelo direito nacional ou comunitário como procedimento público”<sup>6</sup>, e aqueles que consideravam suficiente para tanto, a existência de uma procedimentalização, ainda que mínima (é sempre necessária a prática de um acto de decisão de contratar, a que pode acrescer um acto de autorização da eventual despesa pública)<sup>7</sup>.

O segmento normativo aditado na alínea c) do n.º 1 do artigo 44º-A na parte em que se refere aos “litígios relativos à sua formação”, quando na primeira parte já estão incluídos os actos pré-contratuais poderá, por conseguinte, induzir que não é necessária uma lei especial que submeta determinados contratos a um procedimento pré-contratual regulado por normas de Direito público, afigurando-se suficiente a simples procedimentalização decorrente da aplicação de leis gerais. Solução que não é corroborada, porém, pela alínea e) do n.º 1 do art. 4º ETAF que condiciona o conhecimento da validade, interpretação e execução aos contratos administrativos ou a quaisquer outros contratos celebrados “nos termos da legislação sobre contratação pública”.

---

5 Cfr. FREITAS DO AMARAL/AROSO DE ALMEIDA, *Grandes linhas da reforma do Contencioso administrativo*, 3ª edição, Almedina, Coimbra, 2004, pp. 41 e 42; AROSO DE ALMEIDA, *O novo regime do Processo nos tribunais administrativos*, 4ª edição, Almedina, Coimbra, 2005, p. 104.

6 Cfr. VIEIRA DE ANDRADE, *A Justiça administrativa (Lições)*, 7ª edição, Almedina, Coimbra, 2005, p. 121.

7 Cfr. SÉRVULO CORREIA, *Direito do contencioso administrativo*, I, Lex, 2005, p. 716. Cfr. VASCO PEREIRA DA SILVA, *O contencioso administrativo no Divã da Psicanálise - Ensaio sobre as Acções no Novo Processo Administrativo*, 2.ª. edição (Atualizada), Almedina, Coimbra, 2009, pp. 494-495.



De qualquer modo, não posso deixar de frisar que a legislação sobre contratação pública não se reconduz única e exclusivamente ao regime previsto no Código dos Contratos públicos, cuja parte II estabelece o regime geral da contratação pública. Abrange ainda qualquer legislação que regule a formação de contratos susceptíveis de despertar o interesse da concorrência, como sucede, designadamente, com o regime jurídico do património imobiliário público, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de Agosto e a legislação que regula a atribuição do uso privativo do domínio público hídrico (Lei n.º 58/2005 de 29 de Dezembro e Decreto-Lei n.º 226-A/2007, de 31 de Maio).

O juízo *de urbanismo, ambiente e ordenamento do território*. conhece os processos relativos a litígios em matéria de urbanismo, ambiente e ordenamento do território sujeitos à jurisdição administrativa, e as demais matérias que lhe sejam deferidas por lei (alínea d) do n.º 1 do artigo 45º-A da proposta de lei do ETAF).

Por último, o juízo administrativo comum não é, verdadeiramente, um juízo de competência especializada, *i.e.*, em que a sua competência seja delimitada positivamente em função de determinadas matérias, ao contrário do que resulta da sua qualificação legal na alínea a) do n.º 5 do artigo 9º da proposta de lei do ETAF. Com efeito, tal como resulta do disposto da alínea a) do n.º 1 do artigo 45º-A, é atribuída ao juízo comum uma esfera de competência residual, cabendo-lhe conhecer, em primeira instância, de todos os processos do âmbito da jurisdição administrativa e fiscal que incidam sobre matéria administrativa e cuja competência não esteja atribuída a outros juízos de competência especializada, bem como exercer as demais competências atribuídas aos tribunais administrativos de círculo.

É de aplaudir a introdução de um n.º 2 ao art. 44º-A, que não constava do anteprojeto de proposta de lei de revisão do ETAF, de modo a prevenir conflitos de competência entre os tribunais de competência especializada: *“Quando se cumulem pedidos entre os quais haja uma relação de dependência ou subsidiariedade, deve a ação ser proposta no juízo competente para a apreciação do pedido principal”*.

A especialização só está consagrada ao nível dos tribunais de 1ª instância, os tribunais administrativos de círculo e os tribunais tributários. No anteprojeto, o n.º 3 do artigo 32º previa que nos Tribunais Centrais administrativos poderiam ainda ser criadas subsecções especializadas em função da matéria, “por deliberação do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais”, solução que não consta da proposta de lei, mas que, a meu ver, deveria constar, caso se venha a revelar necessário introduzir também secções especializadas em determinadas matérias, sem que seja necessário aguardar um novo procedimento legislativo de revisão do ETAF.

Cumprе assinalar que a almejada maior celeridade, eficiência e justiça das decisões judiciais a proferir pelos juízos de competência especializada só será atingida caso seja efectivamente assegurada uma formação inicial e contínua apta a garantir a especialização, o aprofundamento e a permanente actualização nos vários domínios dos conhecimentos técnico-jurídicos, bem como se a decisão de selecção e colocação de magistrados nesses juízos for determinada pelo critério do seu nível de especialização nas temáticas envolvidas.



## Âmbito de jurisdição

**A exclusão do âmbito da jurisdição administrativa e fiscal dos litígios “emergentes das relações de consumo relativas à prestação de serviços públicos essenciais, incluindo a respetiva cobrança coerciva” (alínea e) do n.º 4 do artigo 4º da proposta de lei de revisão do ETAF)**

No que concerne ao âmbito da jurisdição, é aditada uma nova alínea e) ao n.º 4 do artigo 4º do ETAF, disposição que procede à sua delimitação negativa, excluindo-se do âmbito da jurisdição administrativa e fiscal os litígios *“emergentes das relações de consumo relativas à prestação de serviços públicos essenciais, incluindo a respetiva cobrança coerciva”*.

No preâmbulo da proposta de lei explicita-se que tal se deve à necessidade de clarificar as dificuldades interpretativas e pôr termo aos conflitos de competência relativamente à jurisdição competente para a apreciação de litígios decorrentes da prestação e fornecimento de serviços públicos essenciais (Lei n.º 23/96, de 26 de julho), que contribuíram para a entropia e a morosidade da justiça administrativa.

Com efeito, a jurisprudência do Tribunal de conflitos orientou-se maioritariamente no sentido de que os valores devidos pelo fornecimento de água/serviços de saneamento, independentemente da natureza pública ou privada da entidade fornecedora<sup>8</sup>, revestiam a natureza de tarifas ou taxas, resultantes de exigências impostas autoritariamente em contrapartida do serviço público prestado, o que corporizaria uma relação jurídica regulada pelo direito público tributário. Razão pela qual seriam os tribunais

---

<sup>8</sup> Estes serviços são prestados por gestão directa dos Municípios, através de um serviço municipal ou municipalizado, ou por gestão indirecta através da delegação do serviço em empresa do sector empresarial local ou da celebração de um contrato de concessão de serviço público com um particular (cfr. artigo 7º do Decreto-Lei n.º 194/2009, de 20 de Agosto).

tributários os tribunais competentes para conhecer os conflitos de consumo relativos ao fornecimento de água e serviços conexos (saneamento)<sup>9</sup>.

Num acórdão isolado, de 21 de Janeiro de 2014 (proc. n.º 044/13), o Tribunal de Conflitos inflectiu a sua posição, sustentando-se que o “contrato de fornecimento de água ao domicílio que liga o prestador do serviço e o consumidor/utilizador final não é atingido por uma regulação de direito público”<sup>10</sup>. Pese embora a afirmação da natureza privada do contrato de fornecimento de água, haveria, todavia, que distinguir consoante “a natureza pública ou privada do fornecedor do serviço (concessionário)”, tendo presente o diverso regime de execução de actos de liquidação de dívidas por falta de pagamento do serviço aplicável, “uma vez que, em relação a estes últimos, no caso de incumprimento do utente, a nota de cobrança emitida, estando desprovida de força executiva, não constitui um título, nos termos e para os efeitos do processo de execução fiscal”. Se neste último caso “a apreciação dos litígios sobre o incumprimento destes contratos não cabe aos tribunais da jurisdição

---

9 Cfr. Acórdãos do Tribunal de Conflitos de 25 de Junho de 2013 (proc. n.º 033/13), de 26 de Setembro de 2013 (proc. n.º 030/13), de 5 de Novembro de 2013 (proc. n.º 039/13), de 18 de Dezembro de 2013 (proc. n.º 038/13), de 18 de Dezembro de 2013 (proc. n.º 053/13), de 27 de Março de 2014 (proc. n.º 054/13 e proc. n.º 01/149), de 13 de Novembro de 2014 (proc. N.º 041/14). Na doutrina, cfr. JOANA NETO DOS ANJOS “*Litígios Entre as Concessionárias do Serviço Público de Abastecimento de Água e os Consumidores – Questão da Jurisdição Competente, Publicações*” in CEDIPRE Online - 24, <http://www.cedipre.fd.uc.pt>, Coimbra, Setembro de 2014, pp. 7 e ss; CARLA AMADO GOMES, “*Da essencial privacidade do contrato de fornecimento de água: nem tudo o que parece execução coerciva o é...*” Ac. do TCA-Sul de 4 de Maio de 2017 (proc. 799/16.2BEAL)” in CJA n.º 126, Novembro/Dezembro de 2017, pp. 42 e ss.

10 Nos acórdãos posteriores manteve-se a corrente jurisprudencial firmada anteriormente, considerando-se competentes os tribunais da jurisdição administrativa e fiscal e, dentro destes os tribunais tributários para dirimir os litígios respeitantes à cobrança, por parte de empres, a concessionária, de dívida relativa ao serviço de abastecimento de água. Cfr. Acórdãos do Tribunal de Conflitos de 29 de Janeiro de 2014 (proc. n.º 045/13) e de 15 de Maio de 2014 (proc. n.º 031/13).



administrativa”, já integrariam o âmbito desta jurisdição as notas de cobrança emitidas pelos municípios ou serviços municipalizados<sup>11</sup>.

Relevante ainda é o reconhecimento de que, ainda que o prestador de serviço se trate de um concessionário, a competência recairia no âmbito dos tribunais tributários se “o objecto do litígio se centrar ou pelo menos envolver a discussão da legalidade do preço ou das tarifas, podendo para esse efeito o interessado socorrer-se, quer do disposto no art. 49º nº 1, alínea a), ponto i), do ETAF – que abrange os actos de liquidação de receitas fiscais estaduais, regionais ou locais e parafiscais, quer da alínea e), ponto i), quando se refere à declaração de ilegalidade de normas administrativas de âmbito regional ou local, emitidas em matéria fiscal”.

Quanto aos conflitos despoletados por entidades privadas concessionárias do serviço público de fornecimento de água, a exclusão constante da proposta de lei permite resolver a questão da jurisdição competente. Esclarece-se que fica excluída da jurisdição administrativa e tributária a competência para a apreciação destes litígios, com a justificação de que a Lei dos Serviços Públicos configura a prestação e fornecimento dos serviços públicos aí elencados como uma relação de consumo típica.

Todavia, as dúvidas estão longe de ficar clarificadas quando a prestação do serviço é realizada por serviços municipalizados, que constitui o modelo mais frequente da distribuição da água em baixa, quer no que respeita à jurisdição competente quer no que concerne à concreta forma de efectivação da cobrança de tais créditos.

---

<sup>11</sup> Os Municípios podem emitir certidão da dívida, que constitui título executivo para efeitos de cobrança coerciva nos tribunais tributários, através de processo de execução fiscal (alínea a) do n.º 2 do artigo 148º e alínea c) do artigo 162.º do CPPT)

Na verdade, a manter-se a linha jurisprudencial que qualifica a contraprestação devida pelo fornecimento de tais serviços públicos como taxa, e não como preço devido no âmbito de um contrato de direito privado, o regime jurídico aplicável acaba por resultar de uma articulação da *Lei dos Serviços Públicos Essenciais* (Lei n.º 23/96, de 26 de Julho) com o *Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais* (Lei n.º 53-E/2006, de 29 de Dezembro), o que acarreta claras repercussões ao nível do direito aplicável e da jurisdição competente.

Na verdade, mantendo-se o entendimento de que o pagamento dos serviços de fornecimento de água deve ser qualificado como uma taxa, um tributo devido como contrapartida da prestação de um serviço público, o Município é titular de poderes de auto-tutela declarativa, o que significa que, quando fixa e liquida o valor em dívida, recai sobre o sujeito passivo o ónus de impugnação judicial, que está sujeita a reclamação prévia necessária (artigo 16º, n.º 5, da Lei n.º 53-E/2006, de 29 de Dezembro, que aprovou o Regime Geral das taxas das autarquias locais, doravante, RGTAL). Acresce que se a dívida que não for paga voluntariamente, poderá ser objecto de cobrança coerciva através do processo de execução fiscal, nos termos do Código de Procedimento e de Processo Tributário (poder de auto-tutela executiva previsto no n.º 2 do artigo 12º do RGTAL).

O parecer emitido pelo CSTAF foi assim no sentido de que a solução ora proposta – na ausência de qualquer complemento normativo – é apta a criar um regime bicéfalo de repartição de competências, em função da natureza e poderes do credor, o que poderá constituir um foco de incerteza e conflitualidade futura, seja ao nível do tribunal competente para dirimir o litígio, seja também ao nível do direito processual aplicável.





Com efeito, e a título de exemplo, dada a amplitude da exclusão prevista na alínea d) do n.º 4 do artigo 4º da proposta de lei do ETAF (*“Litígios emergentes das relações de consumo relativas à prestação de serviços públicos essenciais, incluindo a respetiva cobrança coerciva”*), caso um particular pretenda impugnar o valor que lhe foi liquidado por uma entidade municipal, aplicar-se-á o processo de impugnação judicial previsto no CPPT? Em caso afirmativo, tal impugnação será tramitada pelos tribunais comuns, sendo convocados a aplicar as normas de processo tributário, sem que disponham de conhecimentos especializados sobre o direito substantivo e processual aplicável?

Acresce que, em qualquer caso, sempre que os municípios (ou um concessionário ou uma empresa a quem tenham sido delegados poderes públicos) procedam à emissão de actos administrativos e de certidão de dívida, ainda que não seja apresentada impugnação judicial, seguir-se-á o processo de execução fiscal. Ora, embora a alínea e) do n.º 4 do artigo 4º do ETAF expressamente determine a exclusão do âmbito da jurisdição administrativa e fiscal dos litígios emergentes de relações de consumo relativas à prestação de serviços públicos essenciais, incluindo a cobrança coerciva” não é claro se tal se refere única e exclusivamente à cobrança coerciva das dívidas emergentes de contratos celebrados por concessionários, em virtude de os processos de execução fiscal integrarem inequivocamente a competência dos Tribunais Tributários.

Em suma, duas soluções se perfilam. Caso se pretenda, de facto, excluir em bloco da jurisdição fiscal todos os litígios emergentes de relações jurídicas de consumo decorrentes do fornecimento de serviços públicos essenciais, há que assumir que se pretende abolir os poderes de auto-tutela declarativa e executiva dos municípios neste domínio e

proceder a uma alteração concomitante da Lei geral Tributária e do RG-TAL, excluindo-se expressamente do seu âmbito aplicativo este tipo de relações jurídicas no que concerne à liquidação e cobrança de dívidas por falta de pagamento dos serviços essenciais.

Caso, pelo contrário, apenas se pretenda excluir os litígios que se prendem com a liquidação de dívidas e cobrança por parte das concessionárias, a alínea e) do n.º 4 do artigo 4º da proposta de revisão do ETAF deve ser objecto de uma nova redacção mais restritiva.

É consabido que os tribunais tributários desde há anos que ficaram congestionados com a inundação de litígios emergentes da falta de pagamento de portagens nas concessões de autoestradas, taxas moderadoras e tarifas de água. Por razões práticas, enquanto não se dota a jurisdição fiscal de quadros de pessoal e meios informáticos e materiais adequados e suficientes, pode constituir uma opção político-legislativa excluir do seu âmbito o conhecimento dos litígios emergentes de relações jurídicas de consumo decorrentes do fornecimento de serviços públicos essenciais desde que, e apenas se, estiverem em causa litígios relativos à obrigação de pagamento e cobrança coerciva das dívidas por falta de pagamento de serviço.

Em nosso entender, litígios há que emergem da celebração de um contrato e da constituição, modificação ou extinção de uma relação de consumo relativa à prestação de serviços públicos essenciais que estão directamente relacionados com o incumprimento de obrigações de serviço público ou com vícios materiais ou procedimentais na fixação do valor a cobrar. Quer se enquadrem no âmbito de uma prestação de serviços garantida por via da gestão directa pelos municípios, de uma gestão delegada em empresas públicas locais ou de gestão concessionada a privados configuram



naturalmente relações jurídico-administrativas, que não podem deixar de estar incluídas no âmbito positivo da jurisdição administrativa, sob pena de se estar a atentar contra o figurino típico que a Constituição quis consagrar quanto ao âmbito material da justiça administrativa.

Porventura, a alínea e) do n.º 4 do art. 4º ETAF deveria ser redigida de forma mais cautelosa e restritiva e limitar-se a excluír da jurisdição os “*Litígios emergentes das relações de consumo relativas à prestação de serviços públicos essenciais, incluindo a respetiva cobrança coerciva, desde que não envolvam a aplicação de normas de direito administrativo e tributário*”.

### **Da conveniência em alterar a alínea l) do n.º 1 do art. 4º ETAF (contra-ordenações urbanísticas)**

Ainda sobre o âmbito de aplicação, é consabido que a alínea l) do n.º 1 do artigo 4º do ETAF, ao atribuir aos tribunais administrativos e fiscais a competência para a apreciação de litígios que tenham por objecto questões relativas às “impugnações judiciais de decisões da administração pública que apliquem coimas no âmbito do ilícito de mera ordenação social por violação de normas de direito administrativo em matéria urbanística”, tem suscitado inúmeras divergências jurisprudenciais, mormente quanto ao conceito de matéria urbanística<sup>12</sup> e ao mo-

---

<sup>12</sup> Cfr. Acórdão do Tribunal dos Conflitos, de 25 de Outubro de 2018 (proc. n.º 09/18) em que se decidiu que a aplicação de uma coima para sancionar a construção de um edifício e a aplicação da pena acessória de demolição da construção, em área não permitida, causando por isso a violação das leis de base do ambiente é matéria de urbanismo por estar em causa uma ‘edificação’ e, por conseguinte, cabe na competência dos Tribunais Administrativos.

mento relevante para se aferir a competência do tribunal em função das regras de aplicação da lei no tempo<sup>13</sup>.

Uma das questões mais controvertidas que se colocou foi a de saber qual a jurisdição competente para conhecer as acções de execução para pagamento de coima e custas relativas a decisões da Administração Pública que tenham aplicado coimas no âmbito do ilícito de mera ordenação social por violação de normas de direito administrativo em matéria de urbanismo<sup>14</sup>.

---

**13** Cfr. Acórdão do Tribunal de Conflitos, de 11 de Janeiro de 2018 (proc. 027/17), no qual se citam inúmeros acórdãos anteriores em que se firmou jurisprudência pacífica no sentido de que, para efeitos de aferir da competência dos tribunais administrativos para apreciar e decidir as impugnações judiciais decorrentes da violação de normas relativas ao urbanismo, prevista na alínea l) do n.º 1 do artigo 4.º do ETAF, introduzida pelo Decreto-lei n.º 214-G/2015, cuja entrada em vigor foi fixada a 1 de Setembro de 2016, o momento da propositura da causa relevante para determinar a aplicação da nova lei sobre a competência (art. 5.º do ETAF) corresponde ao da introdução do processo em tribunal, ou seja, a data em que o processo entra na fase judicial, não conferindo relevo à data do início da fase administrativa do processo contra-ordenacional (impugnação administrativa) mas antes à data de apresentação, pelo Ministério Público, dos autos ao juiz.

**14** Delineavam-se três possibilidades para a tramitação dos processos de execução para pagamento de coima e custas relativas a tais decisões, tal como foi sintetizado pelo ilustre magistrado do Ministério Público, em termos que se passam a reproduzir:

*“a. Atribuição de competência aos tribunais administrativos, como entendeu o M....P. por força do disposto no artigo 89.º do Regime Geral das Contra-Ordenações e Coimas, aprovado pelo Decreto-lei n.º 433/82, de 27 de Outubro (com referência, quanto ao tribunal competente, ao artigo 4.º, n.º 1, al. 1) do ETAF), no artigo 491.º, n.º 2 do Código Processo Penal e no artigo 35.º, n.º 5 do Regulamento das Custas Processuais (que, por sua vez, remete para a tramitação do processo comum sumário para pagamento de quantia certa, a que aludem os artigos 550.º, n.º 2 e 855.º a 858.º do Código de Processo Civil);*

*b. Atribuição de competência à Autoridade Tributária, nos termos dos artigos 10.º, n.º 1, al. g), 148.º e 151.º do CPPT, estendendo-se analogicamente a estes processos o entendimento de que o meio processual adequado para a cobrança coerciva das custas e multas relativos a processos judiciais da área administrativa ser o processo de execução fiscal, na linha e com os argumentos do defendido pelo douto aresto do Pleno do Supremo Tribunal Administrativo de 27.06.2007, Processo n.º 01172/06*

*c. Atribuição de competência à jurisdição comum, por os tribunais judiciais terem competência para as causas que não sejam atribuídas a outra ordem jurisdicional, nos termos do art.º 40.º, n.º 1 da Lei da Organização do Sistema Judiciário, aprovada pela Lei n.º 62/2013, de 26 de Agosto.(v g Acórdão TCA SUL 19 de Dezembro de 2017, no âmbito do Proc. 749/17.9BESNT)”.*



Contudo, o Tribunal de Conflitos, chamado a resolver o conflito negativo de jurisdições, considerou pertencer aos tribunais da jurisdição administrativa e fiscal o conhecimento das impugnações judiciais de decisões da Administração Pública que apliquem coimas no âmbito do ilícito de mera ordenação social por violação de normas de direito administrativo em matéria de urbanismo, *“pelo que também a competência para a execução da mesma coima, mesmo que aplicada sem impugnação, teria que pertencer aos mesmos tribunais”*<sup>15</sup>.

Tendo a questão ficado aparentemente pacificada, era conveniente que o legislador alterasse a redacção da norma em causa, incluindo expressamente no âmbito da jurisdição administrativa e fiscal a competência para a execução das coimas em matéria urbanística.

Mais, igualmente se suscitaram dúvidas sobre se a jurisdição administrativa é a jurisdição competente caso se pretenda reagir não contra a decisão final de aplicação da coima mas contra decisões impugnáveis praticadas no decurso do procedimento contra-ordenacional, ou que apenas visem a sanção acessória associada à coima, sem pôr em causa o seu pagamento<sup>16</sup>.

Faz-se, deste modo um apelo ao legislador no sentido de esclarecer esta questão, passando a prever a alínea l) do n.º 1 do art. 4º que

---

<sup>15</sup> Cfr. Acórdãos do Tribunal de Conflitos de 11 de Janeiro de 2018 (proc. nº 060/17), de 8 de Fevereiro de 2018 (proc. nº 066/17), de 25 de Outubro de 2018 (proc. nº 09/18).

<sup>16</sup> Aderimos integralmente à interpretação preconizada por LICÍNIO LOPES MARTINS, *“Âmbito da jurisdição administrativa em matéria de contra-ordenações urbanísticas – Ac. do TCA Sul de 1.6.2017, P. 413/17.9BESNT”*, in CJA n.º 126, Novembro/Dezembro de 2017, pp. 46 e ss.

todos os litígios emergentes de procedimentos contra-ordenacionais no âmbito do ilícito de mera ordenação social por violação de normas de direito administrativo em matéria de urbanismo se integram na jurisdição administrativa e fiscal.



## **II - A reforma do Código de Processo nos Tribunais Administrativos**

[Voltar ao índice](#)

# Breve apontamento sobre algumas alterações ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos previstas na Proposta de Lei n.º 168/XIII

MÁRIO AROSO DE ALMEIDA<sup>1</sup>

## 1. Considerações gerais

Na exposição de motivos da Proposta de Lei n.º 168/XIII, é reconhecido que “a jurisdição administrativa e fiscal constitui um pilar estruturante do Estado de Direito, por ser a sede, por excelência, onde são dirimidos os litígios que opõem o Estado aos cidadãos e onde se discute, muitas vezes, a defesa dos direitos fundamentais e, bem assim, a legalidade da atuação da Administração Pública”. E que, no entanto, a jurisdição se debate com “um preocupante fenómeno de estrangulamento [...] ao qual está associado um aumento dos tempos de resposta dos tribunais e, bem assim, uma tendência para a acumulação de pendências”.

Diz-se, entretanto, na exposição de motivos que a capacidade de resposta dos tribunais administrativos e fiscais “não tem conseguido acom-

---

<sup>1</sup> Mário Aroso de Almeida Professor da Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa





panhar o crescimento dos litígios verificados nesta área”. Mas a verdade é que em nenhum momento, desde a instituição do regime democrático em Portugal, o poder político disponibilizou os meios necessários para que “a capacidade de resposta dos tribunais administrativos e fiscais” crescesse em proporção ao crescimento dos litígios verificados nesta área. Pelo contrário, a notória falta de investimento na jurisdição que se registou até 2003 conduziu-a a uma situação de quase ruptura. E, após o fugaz investimento feito em 2003, só por si muito insuficiente para as necessidades, o evidente desinvestimento que entretanto foi mantido ao longo dos quinze anos subsequentes conduziu ao apodrecimento da situação, que é, hoje, por todos reconhecido.

A nosso ver, o pacote legislativo no qual se insere a Proposta de Lei n.º 168/XIII não é de molde a dar resposta ao problema, porque o problema não é de falta de leis e portarias: é de falta de meios. E a falta de meios não se resolve com a previsão no Diário da República do alargamento de quadros que nunca foram preenchidos na sua dimensão anterior ou da existência de uma bolsa de juízes, sem que existam juízes para a integrar, nem perspectivas de recrutamento em dimensão suficiente. Como não se resolve com a deslocação para equipas de recuperação de pendências de juízes necessários para dar resposta ao volume de processos que diariamente entra nos tribunais, sem recrutamento de juízes em número suficiente para o lugar, o que apenas poderá conduzir à substituição das velhas por novas pendências, de dimensão e gravidade igual ou superior à anterior.

No que, entretanto, diz respeito à Proposta de Lei n.º 168/XIII, no que se refere às alterações ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA) que nela são previstas, não nos parece que, só por si, qualquer uma delas assegure a prossecução dos objetivos, assumidos na exposi-

ção de motivos, de “aumentar a eficiência, a celeridade e a capacidade de resposta da jurisdição administrativa e fiscal” e “reduzir as dificuldades resultantes do funcionamento do sistema de Justiça que consubstanciam um entrave à tutela jurisdicional efetiva, e ao desenvolvimento económico e social”.

Pelo contrário: o que soluções como aquela que é preconizada para o artigo 103.º-A do CPTA parecem trazer subjacente é o reconhecimento de que, como é não possível “aumentar a eficiência, a celeridade e a capacidade de resposta da jurisdição administrativa e fiscal” — no caso, na apreciação em tempo útil dos pedidos de levantamento do efeito suspensivo automático que são dirigidos aos tribunais pelas entidades adjudicantes —, a solução reside em libertar na maior extensão possível estas entidades da necessidade de pedir tal levantamento. Porque quando a morosidade da justiça afeta os cidadãos, estes não têm outro remédio do que suportar-lhe as consequências. Mas quando ela afeta entidades públicas, estas têm acesso a um instrumento de que os cidadãos não dispõem: podem promover modificações legislativas para se subtraírem a essas consequências.

Não é nada de novo: já há anos atrás, o Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais de um Governo que investiu muito na eficiência da máquina fiscal mas recusou persistentemente as verbas necessárias para dotar os tribunais tributários dos meios mínimos indispensáveis para que pudessem aumentar a sua capacidade de resposta à crescente procura de que eram objeto, entendeu que a melhor resposta a dar ao problema da morosidade dos processos de execução fiscal residia em eliminar a regra que previa a caducidade da caução prestada pelo executado quando a pendência desses processos se prolongasse para além de determinado prazo.



A conclusão que se retira é a de que é confortável a posição das entidades públicas perante a morosidade da justiça administrativa e fiscal a que o Estado tem reiteradamente dado causa ao longo dos anos, nos tipos muito excepcionais de situações em que estão submetidas às consequências dessa morosidade: basta-lhes promover a alteração da lei para se subtraírem a essas consequências, a que, pelo seu lado, os cidadãos, infelizmente, não se podem subtrair, a não ser evitando, por todos os meios possíveis, propor ações nos tribunais administrativos e fiscais.

## **2. Apreciação na especialidade: artigos 103.º-A e 128.º**

1. Exigências de brevidade impõem que centremos a apreciação na especialidade em apenas dois pontos, que nos parecem ser os mais relevantes, em relação aos quais se justifica, a nosso ver, tecer uma apreciação crítica.

O primeiro desses pontos diz precisamente respeito à alteração proposta ao artigo 103.º-A, a que se acaba de fazer referência.

Cumprе notar que, quando, em 2015, a comissão de revisão do CPTA, que tive a honra de integrar, propôs — e o Governo da época aceitou — o regime que (ainda) hoje consta do n.º 1 do artigo 103.º-A, de efeito suspensivo automático da propositura das ações de impugnação de atos de adjudicação abrangidas pelo âmbito de aplicação do contencioso pré-contratual urgente, ela não o fez na convicção errónea de que tal solução, com a extensão que lhe era atribuída, era uma imposição que estritamente decorria das chamadas Diretivas Recursos. A consagração desse regime, com essa configuração, foi feita de caso pensado, na mesma linha em que a mesma comissão de revisão propôs uma profunda

alteração do regime do artigo 128.º do CPTA — proposta que, como é sabido, o Governo da época não veio a subscrever.

Com efeito, tanto o regime consagrado no n.º 1 do artigo 103.º-A, como o regime que era proposto para o artigo 128.º previam um efeito suspensivo automático — num caso, da propositura das ações de impugnação de todo e qualquer ato de adjudicação abrangidas pelo âmbito de aplicação do contencioso pré-contratual urgente, no outro, da dedução de todo e qualquer pedido de suspensão da eficácia de atos administrativos — que podia ser levantado pelo juiz, mediante solicitação da parte contrária.

E o propósito era o mesmo: o de proporcionar uma tutela jurisdicional reforçada aos interessados em situações de maior vulnerabilidade, de risco acrescido da constituição de situações de facto consumado que põem em causa o direito a uma tutela efetiva. É assim, no domínio pré-contratual, perante o risco da rápida celebração e execução do contrato, como, no âmbito da tutela cautelar, perante o risco da célere execução dos atos administrativos cuja eficácia se pretende ver suspensa.

A proposta de alteração do n.º 1 do artigo 103.º-A parte da perspectiva contrária: não a de promover ao máximo a efetividade da tutela jurisdicional de quem se dirige aos tribunais, mas a de reduzir ao mínimo os inconvenientes que para as entidades adjudicantes podem resultar do diferimento da celebração e execução dos contratos públicos.

Já foi nessa perspectiva, de promover a celebração do modo mais expedito possível dos contratos públicos, que, em 2008, o Código dos Contratos Públicos (CCP) fixou pelo prazo mínimo consentido pelas Diretivas Recursos, de dez dias, o período subsequente à prática do ato de adjudicação dentro do qual as entidades adjudicantes ficam proi-



bidas de celebrar o contrato (o chamado *período standstill*) — e isso, apenas para os contratos em relação aos quais as Diretivas Recursos exigem a previsão de tal proibição.

Ora, é na mesma perspectiva que se orienta a redação proposta para o n.º 1 do artigo 103.º-A do CPTA. Com duas consequências: a de que o efeito suspensivo automático só se produzirá no âmbito das ações de impugnação dos atos de adjudicação dos contratos abrangidos pelo regime previsto no CCP de proibição de celebração dentro do período *standstill*; e, por outro lado, a de que, mesmo no âmbito dessas ações, o efeito suspensivo automático só se produzirá se elas forem propostas ainda no decurso do período *standstill*, isto é, desde que ainda tenham decorrido dez dias sobre a data da adjudicação.

Como é evidente, tanto a solução hoje consagrada no n.º 1 do artigo 103.º-A como aquela que é preconizada na proposta de lei são conformes às Diretivas Recursos. As Diretivas impõem mínimos, que os legisladores nacionais podem querer ou não ultrapassar. Ao contrário do que alguns dizem e outros parecem pensar, as Diretivas Recursos não impõem a previsão legal de prazos curtos para a impugnação dos atos de adjudicação dos contratos abrangidos pelo respetivo âmbito de aplicação. E apenas preveem prazos mínimos quanto à fixação do período *standstill*, no propósito de impedir que os Estados membros adotem soluções irrealistas nessa matéria, que impossibilitem o recurso pelos interessados aos meios adequados à defesa dos seus interesses. A questão que, neste plano, se coloca é, portanto, de pura opção de política legislativa de âmbito interno.

Ora, uma vez colocada a questão nesse plano, há considerações de ordem valorativa que, a nosso ver, não podem ser ignoradas.

Quando, em 2008, o CCP fixou o período *standstill* pelo prazo mínimo consentido pelas Diretivas de dez dias, fê-lo determinado pelo único propósito de permitir a celebração dos contratos públicos do modo mais expedito possível e, portanto, sem dar a devida atenção à função eminentemente garantística que as Diretivas Recursos associam a esse prazo.

Nessa matéria, o legislador nacional tinha fixado em um mês, no artigo 101.º do CPTA, o prazo ao qual considerava razoável que os interessados estivessem submetidos para a propositura das ações de impugnação do contencioso pré-contratual urgente — alargando, aliás, o prazo, considerado excessivamente curto, que o Decreto-Lei n.º 134/98 anteriormente fixava em 15 dias. Por conseguinte, o que teria sido razoável era que também o CCP, em 2008, tivesse fixado o período *standstill* em um mês.

A incongruência que resulta da falta de harmonia entre o prazo de impugnação jurisdicional de um mês e o período *standstill* de dez dias evidencia-se no conteúdo do regime que é proposto para o artigo 103.º-A, do qual resulta, de modo que nos parece inaceitável, a instituição de dois regimes de impugnação dos atos de adjudicação dos contratos do contencioso pré-contratual urgente e dos próprios contratos cuja celebração está condicionada pelo CCP à observância do período *standstill*: um regime de impugnação no prazo de dez dias — só porque esse é o prazo que o CCP fixou, de modo arbitrário, para o período *standstill* —, em que é imputada à impugnação a produção de um efeito suspensivo automático; e um regime de impugnação para além do prazo de dez dias, e até ao prazo de um mês que o CPTA estabelece como prazo máximo para a impugnação, em que esta ainda é possível, mas já não produz o efeito suspensivo automático.

Passa, assim, a depender da observância do prazo de dez dias o reconhecimento, nos termos do n.º 4 do artigo 103.º-A, de que o interesse do



impugnante na suspensão só pode ser preterido em situações de grave prejuízo para o interesse público ou de consequências lesivas claramente desproporcionadas para outros interesses envolvidos. Se o impugnante impugnar o ato de adjudicação ao 11.º dia, já não é reconhecida ao seu interesse a mesma relevância, pelo que ele só poderá aspirar a obter a suspensão do ato de adjudicação ou da execução do contrato se o tribunal lhe der uma medida provisória por entender que os danos advenientes da suspensão não serão superiores àqueles que poderão advir da suspensão, nos termos do n.º 3 do artigo 103.º-B.

Isto significa que, na prática, passa a ser de dez dias o prazo dentro do qual passa a ser possível proceder-se à impugnação com efeito útil dos atos de adjudicação dos contratos do contencioso pré-contratual urgente — e isto, só no que diz respeito à impugnação dos atos de adjudicação dos contratos em relação aos quais o CCP impõe a proibição de celebração dentro do período *standstill*.

A solução parece-nos inaceitável.

A nosso ver, o prazo dentro do qual deve poder ser obtido o efeito suspensivo automático previsto no n.º 1 do artigo 103.º-A não deve deixar de ser o prazo de um mês dentro do qual a impugnação pode ser deduzida — prazo de um mês ao qual, como já foi dito, devia, aliás, corresponder o próprio período *standstill*.

Isto, sem prejuízo de se poder admitir que o efeito suspensivo automático possa passar a ser associado apenas à impugnação dos atos de adjudicação de um universo mais restrito de contratos do que aquele que, de modo irrestrito, se encontra hoje previsto no n.º 1 do artigo 103.º-A: porventura, no sentido proposto, apenas dos contratos abrangidos pelo âmbito de aplicação do regime que, no CCP, impõe a

proibição da respetiva celebração durante o período *standstill*. Nessa perspectiva, seria, assim, suficiente a introdução, no texto proposto para o n.º 1 do artigo 103.º-A, do inciso “sem necessidade da observância do prazo aí previsto”.

2. Um segundo ponto ao qual não podemos deixar de fazer referência prende-se com as alterações propostas ao regime do artigo 128.º do CPTA.

Com efeito, estão desde há muito identificadas as insuficiências de que padece o regime deste artigo. Não pode deixar, por isso, de surpreender que só seja proposta a resolução de uma delas, que resulta da substituição da enigmática referência ao “duplicado do requerimento” pela referência à “citação” da entidade demandada.

Como já foi referido, a comissão de revisão do CPTA propôs, em 2015, uma profunda remodelação do artigo 128.º, que sobretudo passava pela eliminação da figura da resolução fundamentada. Essa proposta não foi aceite pelo Governo da época e não voltaremos a insistir nela agora. Mas não se vê motivo para que, sem prejuízo de se manter o regime da resolução fundamentada, não se proponham soluções dirigidas a dar resposta às questões que, a propósito do artigo 128.º, se têm colocado: não vimos motivo para isso quando, em 2015, o legislador da revisão optou por deixar intocado o artigo 128.º, e continuamos a não ver na presente ocasião, em que o legislador apenas se propõe introduzir um pequeno retoque neste artigo.

Pela nossa parte, limitar-nos-emos, pois, a recapitular o que, em diversas sedes, temos defendido a este respeito.

2.1. A propósito do regime do artigo 128º, coloca-se, desde logo, a questão da sua articulação com o instituto do decretamento provisório





de providências cautelares, que se encontra consagrado no artigo 131º. Em resposta a essa questão, era proposto no anteprojeto elaborado em 2015 pela comissão de revisão do CPTA que ao artigo 128º fosse aditado um último preceito, que estabelecia que a previsão, no nº 1, do efeito suspensivo automático não prejudicava a possibilidade do decretamento provisório da suspensão da eficácia, em situações de especial urgência, segundo o disposto no artigo 131º. Reitera-se, pois, a proposta.

2.2. A verdade, porém, é que a prática processual se foi orientando no sentido de configurar a resolução fundamentada como uma espécie de alegação que tem por destinatário o juiz cautelar, no âmbito de um incidente que corre sob a égide do processo cautelar, pelo que deve ser comunicada ao juiz cautelar, para que este, por sua vez, a comunique ao requerente da providência. Como, no nº 1 do artigo 128º, é fixado o prazo preclusivo de 15 dias para a emissão da resolução fundamentada, procura-se, desse modo, promover as condições para assegurar a observância desse prazo. E, nesse sentido, tem feito caminho o entendimento de que, quando seja emitida, a resolução fundamentada deve dar entrada no tribunal dentro do prazo de 15 dias.

É neste sentido que se orientam as alterações propostas quanto ao n.º 1 do artigo 128.º. Mas, a nosso ver, mal, na medida em que é, para nós, evidente, como vimos defendendo desde há muito, que a imposição de um prazo preclusivo de quinze dias para o exercício, pela autoridade requerida, do poder de emitir a resolução fundamentada não se justifica e tem efeitos perversos, cuja evidência resulta à saciedade dos quinze anos da prática da aplicação do artigo em referência.

Na verdade, a imposição desse prazo foi uma inovação que o CPTA introduziu em relação ao regime que, nessa matéria, anteriormente re-

sultava do artigo 80.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos de 1985 (LPTA). Ora, nada justifica que se imponha um prazo preclusivo à Administração para o reconhecimento da urgência na execução do ato. Essa urgência pode não existir no momento inicial, em que o ato é praticado e impugnado, mas surgir mais tarde. E nada justifica a imposição à Administração de um prazo para a prática de um ato, a resolução fundamentada, que não interessa, naturalmente, ao requerente da providência e que, no momento em causa, também pode não interessar à Administração emitir.

Por outro lado, a imposição de um prazo preclusivo para a sua emissão foi determinante para conferir à resolução fundamentada, na vigência do regime do artigo 128º do CPTA, uma centralidade que, na vigência da LPTA, não lhe correspondia e que nada tem de positivo. A imposição desse prazo tem sido, com efeito, responsável pelo fenómeno, a que se tem assistido ao longo dos últimos anos, de proliferação, neste domínio, de resoluções tantas vezes, pouco ou nada fundamentadas, tanto de um ponto de vista formal, como material. Com efeito, como não impunha a observância de tal prazo, o anterior regime da LPTA não lançava sobre a autoridade requerida qualquer pressão no sentido da emissão de uma resolução fundamentada – o que, na prática, fazia com que, muitas vezes, esta apenas fosse emitida mais tarde ou acabasse mesmo por não ser emitida. Pelo contrário, no regime vigente, a imposição do prazo preclusivo de quinze dias induz à multiplicação de resoluções apressadas e muitas vezes injustificadas.

A imposição do prazo de quinze dias para a emissão da resolução fundamentada devia ser, pois, eliminada.

Cumprе, entretanto, acrescentar, a este propósito, que como, na lógica do artigo 80º da LPTA, que, como foi recordado, precedeu o artigo



128.º do CPTA, a resolução fundamentada podia ser emitida a todo o tempo, dependendo apenas da existência de uma situação de urgência, que, quando se verificasse, permitiria a imediata adoção de atos de execução do ato suspendendo, ao abrigo da resolução fundamentada, a lei presumia que nunca haveria resolução fundamentada sem imediata execução do ato suspendendo e, por isso, não previa o questionamento direto da resolução fundamentada, mas dos atos de execução eventualmente indevidos, prevendo que, no caso de considerar a execução ilegítima, os interessados pudessem reagir contra esses atos, suscitando incidentalmente, a propósito destes, a questão da inexistência da necessária resolução fundamentada ou da ausência, formal e/ou material, de fundamentos da resolução em que a prática desses atos se sustentou.

O artigo 128º manteve a solução, não prevendo a possibilidade de os interessados contestarem a resolução fundamentada, mas apenas de questionarem os atos em que se corporize a execução indevida. Com efeito, o nº 4 do artigo 128º institui o incidente de declaração de ineficácia dos eventuais atos de execução indevida como o único instrumento de tutela de que os interessados podem lançar mão no contexto do regime do artigo 128º. Por conseguinte, quando o interessado considere que não existe fundamento para o levantamento unilateral, por parte da Administração, do seu dever legal de não executar o ato, o preceito só lhe permite reagir contra os atos de execução, pedindo, através da dedução de um incidente no processo cautelar, que o juiz os declare ineficazes. Mesmo que seja emitida uma resolução manifestamente infundada, o interessado, tem, pois, de aguardar que ela seja objeto de execução, porventura irreversível, no plano dos factos, para poder reagir, porventura quando tudo esteja consumado, estando impedido de reagir diretamente contra a resolução fundamentada, se e durante todo o tempo em que, após ter sido emitida, ela não tiver sido objeto de execução.

Ora, a solução afigura-se claramente desajustada, no âmbito de um regime que, como vimos, promove a multiplicação apressada, dentro do prazo preclusivo de quinze dias, de resoluções às quais, muitas vezes, nem sequer há condições para dar imediata execução de seguida. Com efeito, como o artigo 128º fixa um prazo preclusivo de quinze dias para a emissão da resolução fundamentada, mas não fixa qualquer prazo para que, na sequência disso, essa resolução seja executada, multiplicam-se as situações em que à emissão da resolução fundamentada, que teve de ser proferida em quinze dias, não se segue a imediata execução do ato. E não surpreende, por isso, que ao longo destes primeiros anos de vigência do CPTA, tenha sido recorrentemente submetida à apreciação dos tribunais a questão da admissibilidade do questionamento direto pelos interessados, ao abrigo do regime do artigo 128º, de resoluções que não foram objeto de execução imediata.

A solução para este problema é simples e lógica: reside na eliminação da imposição do prazo de quinze dias para a emissão da resolução fundamentada.

2.3. Por outro lado, não é claro o sentido e alcance da declaração de ineficácia dos actos de execução indevida, na medida em que, na maioria das situações, em que a execução se concretizará no plano dos factos, o que interessaria seria reconhecer explicitamente ao interessado a possibilidade de requerer ao juiz cautelar “a adoção das providências necessárias para impedir ou fazer cessar a execução e, sendo possível, restabelecer provisoriamente a situação anterior, podendo haver lugar à imposição de sanção pecuniária compulsória”. Reitera-se aqui a proposta, que já constava do anteprojeto elaborado em 2015 pela comissão de revisão do CPTA.



2.4. Uma outra questão controvertida a propósito do regime do artigo 128º que a revisão de 2015 desperdiçou a oportunidade de esclarecer, foi a da aplicabilidade da proibição de executar aos contrainteresados, beneficiários dos efeitos de atos favoráveis para os seus destinatários cuja suspensão de eficácia seja requerida no processo cautelar.

Nesta matéria, as soluções propostas são omissas, mantendo, no nº 1 do artigo 128º, a referência apenas às autoridades administrativas quando se trata de proibir de iniciar ou prosseguir a execução e, no nº 2, a imposição às mesmas autoridades do dever de impedirem, com urgência, que, não só os serviços competentes, mas também os interessados, procedam ou continuem a proceder à execução do ato. Por conseguinte, se apenas se atender ao elemento literal, o máximo que se poderá dizer é que, ainda que se entenda que o nº 1 do artigo 128º não impõe diretamente aos beneficiários de atos favoráveis uma proibição de iniciarem ou prosseguirem a execução desses atos, a verdade é que o nº 2 impõe às autoridades administrativas o dever de os impedir de procederem ou continuarem a proceder a essa execução. De onde parece resultar, afinal, que o artigo 128º impede os beneficiários dos efeitos de atos favoráveis para os seus destinatários cuja suspensão de eficácia seja requerida em sede cautelar de procederem à execução desses atos durante a pendência do processo cautelar.

Este é, em todo o caso, um ponto em relação ao qual não se parece ter firmado jurisprudência uniforme. A nosso ver, haveria, pois, toda a vantagem em explicitar-se, no n.º 1 do artigo 128.º, que tanto as autoridades administrativas como os demais interessados ficam impedidos, com a citação, de iniciar ou prosseguir a execução do ato cuja suspensão de eficácia seja requerida em sede cautelar.

## (Algumas) breves notas acerca da Proposta de Lei n.º 168/XIII/4.<sup>a</sup> (Gov)

JOÃO RAPOSO<sup>1</sup>

### 1.

**Natureza das presentes iniciativas legislativas:** não se trata, seguramente, de uma nova “reforma” da justiça tributária e administrativa, mas de um “pacote legislativo” constituído por duas propostas de lei do Governo, que introduz alterações ao Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (Proposta de Lei n.º 167/XIII/4 (GOV), por um lado, e modifica alguns “regimes processuais no âmbito da jurisdição administrativa e fiscal” (Proposta de Lei n.º 168/XIII/4 (GOV), por outro. Nestes regimes processuais contam-se dois Códigos – o Código de Procedimento e de Processo Tributário e o Código de Processo nos Tribunais Administrativos (que são objeto de republicação) –, dois diplomas relativos à rede nacional de tribunais da jurisdição administrativa e fiscal (os Decretos-Leis n.ºs 325/2003, de 29 de dezembro, e 182/2007, de 9 de maio), o Regime Jurídico da Urbanização e Edificação e o Regime Jurídico da Arbitragem Tributária.

Da segunda proposta de lei acima referida interessam-nos neste momento sobretudo o artigo 6.º, que introduz alterações ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos, e os artigos finais (10.º a 14.º).

---

1 Advogado.



## 2.

As alterações propostas partem de um diagnóstico sombrio do estado atual da justiça administrativa, marcado pelo *estrangulamento dos tribunais administrativos e fiscais*, *aumento dos tempos de resposta* e uma tendência para a *acumulação de pendências*, conforme exuberantemente evidenciado através do estudo *Justiça e eficiência: o caso dos Tribunais Administrativos e Fiscais* realizado pelo Observatório Permanente da Justiça Portuguesa, por solicitação da Direção-Geral da Administração da Justiça.

Regista-se, no entanto, com satisfação a vontade de preservar a *autonomia* da justiça administrativa e fiscal, procurando curar o mal estar em vez de liquidar o doente, como alguns críticos do sistema entendem que deveria ser feito – cfr., nesse sentido, o editorial do *Boletim da Ordem dos Advogados*, junho a agosto de 2018, onde se fala abertamente da extinção, que se aconselharia, da jurisdição administrativa e fiscal como jurisdição autónoma.

## 3.

Propugna-se, em vez disso, a necessidade de *aumentar a eficiência da justiça*, *a celeridade processual* e *a capacidade de resposta dos tribunais administrativos*.

Destes objetivos, as alterações a regimes processuais – e, em especial, ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos – prendem-se diretamente com o segundo. Em conformidade, o parâmetro de avaliação da *qualidade/utilidade/conveniência* das iniciativas legislativas em apreço deve buscar-se na sua aptidão para contribuir para a *racionalidade* e *celeridade* processuais.

[Voltar ao índice](#)

Enfim, faz-se notar que a perspetiva que aqui se traz é a do *prático* do direito – e não qualquer outra, inspirada por preocupações de natureza teórica ou científica.

#### **4.**

O que vai, então, previsivelmente mudar no Código de Processo nos Tribunais Administrativos?

São objeto de intervenção 38 artigos – muito menos, portanto, que as largas dezenas de artigos revistos e aditados em 2015 (cfr. artigos 2.º e 3.º do Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de outubro). Em todo o caso, são alterados cerca de 18% dos 208 (192+16) artigos do Código; e são revogados o artigo 5.º e o n.º 3 do artigo 69.º.

As alterações propostas repartem-se por 10 núcleos temáticos, a saber:

##### **1) Disposições fundamentais:**

- cumulação de pedidos (4.º);

##### **2) Partes:**

- a *possibilidade* de representação do Estado pelo Ministério Público (11.º);

##### **3) Atos processuais:**

- a tramitação eletrónica obrigatória (24.º; e derivadamente 92.º e 148.º);
- citação do Estado através do JurisAPP (25.º);
- publicidade do processo e das decisões (30.º);





#### **4) Disposições gerais da ação administrativa:**

- processos com andamento prioritário (48.º);

#### **5) Disposições particulares da ação administrativa:**

- prazos de impugnação de atos administrativos (58.º);
- prazos da ação de condenação à prática de ato devido (69.º);
- pressupostos da declaração de ilegalidade de normas não imediatamente operativas com força obrigatória geral: a faculdade de o Ministério Público requerer a declaração com força obrigatória geral (73.º);

#### **6) Tramitação do processo da ação administrativa:**

- articulados: petição inicial e sua recusa (78.º, 79.º e 80.º) e contestação (83.º);
- envio do processo administrativo (84.º);
- intervenção do Ministério Público (85.º);
- não realização de audiência prévia (87.º-B);
- mediação (87.º-C);
- julgamento em formação alargada (93.º);
- registo das sentenças e acórdãos finais no sistema informático (94.º);

#### **7) Processos urgentes:**

- contencioso dos procedimentos de massa: cumulação de pedidos (99.º);
- contencioso pré-contratual: efeito suspensivo automático da impugnação de atos de adjudicação (103.º-A) e adoção de medidas provisórias (103.º-B);

[Voltar ao índice](#)

- pressupostos da intimação para proteção de direitos, liberdades e garantias (109.º e 117.º);
- processos cautelares: citação dos contrainteresados (117.º), critérios de decisão (120.º), alteração e revogação das providências (124.º) e proibição de executar o ato administrativo (128.º);

#### **8) Recursos jurisdicionais:**

- efeitos (143.º), revista *per saltum* para o STA (151.º), recursos para uniformização de jurisprudência (152.º) e recurso de revisão (154.º);

#### **9) Processo executivo:**

- extensão dos efeitos da sentença (161.º);

#### **10) Enfim, arbitragem administrativa:**

- tribunal arbitral e recurso (180.º);
- recurso pelo Ministério Público e estatuto dos árbitros (180.º e 181.º); e
- publicidade das decisões arbitrais (185.º-B).

### **5.**

Numa **apreciação generalista** se dirá que as alterações propostas são de **importância e intensidade variáveis**, oscilando entre a *diminuta relevância* (por exemplo, os ajustamentos decorrentes da obrigatoriedade do processo eletrónico, visíveis nos artigos 14.º e 85.º, n.º 1), senão mesmo a *absoluta desnecessidade* (exemplo: a fusão dos artigos 4.º e 5.º, com revogação do segundo; a alteração do n.º 2 do artigo 58.º em matéria de



contagem de prazos para a impugnação de atos, também aplicável a certas ações de condenação à prática de ato devido – 69.º, n.º 2 –, quando o grau de controvérsia nesta matéria é nulo), e a *efetiva relevância* (designadamente, obrigatoriedade do processo eletrónico e intervenção do Ministério Público no processo e na arbitragem administrativa), passando por *meros aperfeiçoamentos formais* ou *acertos de pormenor* no enunciado do regime vigente (por exemplo, informação à Comissão Europeia, e não já à Comissão das Comunidades Europeias, no artigo 188.º).

Bem assim, e do ponto de vista da respetiva **bondade**, regista-se a adoção de *soluções menos felizes* (por exemplo, a remissão para uma “norma em branco” em matéria de mediação – o artigo 273.º do Código de Processo Civil, no qual não se contém a disciplina aplicável à mediação, sendo que o único regime de mediação existente, civil e comercial, é o constante da Lei n.º 29/2013, de 19 de abril; a “liquidação” do efeito suspensivo automático da impugnação de atos de adjudicação em contencioso pré-contratual através da compressão para 10 dias do prazo da ação prevista no n.º 1 do artigo 103.º-A; ou o artigo 180.º, n.º 3, alínea b), que, conjugado com o n.º 5 do artigo 476.º do Código dos Contratos Públicos, permite, afinal, a generalização do recurso das decisões arbitrais em matéria contratual, em contraste com o regime regra de inadmissibilidade de recurso na arbitragem voluntária), a par de outras cuja *redação* poderia ser francamente melhorada (como é o caso do artigo 128.º, n.ºs 1 e 2).

De alterações *profundas* do Código é que decididamente não se trata; e, salvo num ou noutro caso, fica por demonstrar que as mesmas contribuam *de forma efetiva e materialmente relevante* para assegurar a redução das demoras processuais e reforçar a racionalidade do processo.

**6.**

Na impossibilidade de me ocupar aqui de todas as alterações legislativas propostas, e manifestando, apesar dos reparos anteriores, concordância com a respetiva substância na maior parte dos casos, selecionei para uma brevíssima apresentação as seguintes:

- A) A representação *facultativa* do Estado pelo Ministério Público no processo administrativo (artigo 11.º, n.º 1, parte final);**
- B) A consagração do JurisAPP como *central de distribuição interna* de citações em determinados processos (artigo 25.º, n.º 4);**
- C) Os novos poderes do Ministério Público [artigos 73.º, n.º 3, alínea b), e 181.º, n.º 3]; e**
- D) A aplicação imediata das alterações propostas aos processos em curso (artigo 13.º).**

**A)**

Nos termos do disposto no artigo 24.º, n.º 1, do Código de Processo Civil, nos tribunais judiciais o Estado é representado pelo Ministério Público, “sem prejuízo dos casos em que lei especialmente permita o patrocínio por mandatário judicial próprio”. Por sua vez, nos tribunais administrativos as entidades públicas podem-se fazer patrocinar em quaisquer processos por advogado, solicitador ou licenciado em direito ou solicitação com funções de apoio jurídico, “sem prejuízo da representação do Estado pelo Ministério Público”.



De acordo com a proposta de lei em análise, tal representação é agora abertamente apresentada como uma mera *possibilidade*.

## **B)**

Em conformidade, a *citação do Estado* deixa de fazer-se no representante do Ministério Público junto do tribunal administrativo competente para passar a ser feita no Centro de Competências Jurídicas do Estado, abreviadamente JurisAPP, criado pelo Decreto-Lei n.º 149/2017, de 6 de dezembro, que sucedeu ao Centro Jurídico da Presidência do Conselho de Ministros (CEJUR). O mesmo se passa nos casos de *pluralidade de ministérios demandados*, nos termos do n.º 2 do artigo 10.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos, cabendo ao JurisAPP assegurar doravante a transmissão da citação aos serviços competentes e a coordenação da respetiva intervenção em juízo. De fora da sua alçada ficam, pois, e apenas, os processos em que só seja demandado *um ministério “terceiro”* (isto é, quando a entidade demandada não seja a própria Presidência do Conselho de Ministros ou ministério que beneficie dos respetivos serviços partilhados).

Compreendendo-se, embora, a lógica subjacente à alteração proposta, a concentração naquele serviço de *todas* as apontadas citações transforma-o numa verdadeira *placa giratória* de distribuição interna das mesmas, o que pode vir a revelar-se problemático. Com efeito, a interposição do JurisAPP no encaminhamento de tais ações para os serviços competentes (e, já agora, também para o Ministério Público, quando for considerado vantajoso?), para além de pesar de modo significativo e continuado no respetivo volume de trabalho, corre o sério risco de provocar um pernicioso encurtamento do prazo de contestação das entidades demandadas.

### C)

Entretanto, o Ministério Público, oficiosamente ou a requerimento de qualquer das entidades referidas no n.º 2 do artigo 9.º, passa a dispor da *faculdade* de pedir a declaração de ilegalidade com força obrigatória geral de normas não imediatamente operativas, conforme se prevê no artigo 73.º, n. 3, alínea b), da proposta de lei. Fica, contudo, por explicar o motivo pelo qual não se reconhece também legitimidade àqueles que sejam previsivelmente lesados pela aplicação futura da norma para lhe dirigir idêntica solicitação, ficando a mesma reservada para as entidades acima mencionadas.

Enfim, de acordo com o n.º 3 do artigo 181.º da proposta de lei, o Ministério Público deve ser notificado das decisões arbitrais *para efeitos do recurso obrigatório previsto no n.º 3 do artigo 72.º da Lei Orgânica do Tribunal Constitucional*. Reconhece-se, assim, ainda que mitigada e limitadamente, a conveniência da intervenção na arbitragem administrativa do representante do Ministério Público junto do tribunal administrativo de círculo da *sede da entidade pública* (porque não do *lugar da arbitragem*, como se afigura mais adequado?), conforme vinha sendo reclamado por alguns setores desta magistratura fortemente críticos da justiça arbitral.

### D)

Nos termos do artigo 15.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 214-G/2015, as alterações ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos efetuadas através deste diploma apenas seriam aplicáveis aos processos que se iniciassem *após a sua entrada em vigor*.



Não se questionando, embora, a legitimidade de uma orientação diversa (cfr. artigo 5.º da Lei n.º 41/2013, de 26 de junho, que aprovou a reforma do processo civil), não parece, todavia, muito curial a adoção, no n.º 2 do artigo 13.º, da regra da *aplicação imediata das alterações aos processos administrativos pendentes* – ademais, com ressalva expressa do mencionado regime...

## 7.

Por outro lado, o que podia ter sido feito por ocasião das presentes iniciativas legislativas e, todavia, não foi?

Também aqui me fico pela referência àqueles domínios que reclamam uma intervenção legislativa ou regulamentar *célere*. É, segundo creio, o caso dos seguintes:

- Regime da mediação administrativa <sup>2</sup>;
- Regime de pressupostos da nomeação e garantias de imparcialidade dos árbitros administrativos;
- A regulamentação exigida pelo Código: portarias “antigas” que continuam em falta – por exemplo, a portaria-modelo para o contencioso dos procedimentos de massa – e portarias novas (citação eletrónica, depósito das decisões arbitrais – 185.º-B);

---

<sup>2</sup> Sobre esta problemática, veja-se a recentíssima obra coletiva *A Mediação Administrativa: contributos sobre as (im)possibilidades*, coord. de Isabel Celeste M. Fonseca, Coimbra, 2019.

- Enfim, a reavaliação de alguns regimes (por exemplo, o efeito suspensivo automático nos processos cautelares) e a melhor sistematização de certas matérias (como a desejável *concentração* das regras aplicáveis em matéria de prazos de propositura das ações ou de competência dos tribunais).

## 8.

Atentos os propósitos enunciados na exposição de motivos, **vale a pena** este *modelo* de intervenção legislativa em aspetos *pontuais* e *não estruturantes* da lei geral do processo administrativo?

A alteração das leis processuais interfere com todo o edifício e todos os operadores judiciais, e bem assim com os serviços e os funcionários de justiça.

Deve, por isso, e em princípio, valorizar-se a segurança na aplicação do direito, privilegiando a *estabilidade* – entendida como *parcimónia*, *co-medimento* ou *contenção* na frequência das alterações aos regimes em vigor (que não se confunde com o *imobilismo* ou a recusa de *benfeitorias*) –, designadamente quando, como é o caso, as soluções do Código se mostram globalmente satisfatórias e este foi revisto em profundidade há menos de quatro anos.

Por conseguinte, bem poderiam as iniciativas legislativas em apreço ser mais *cirúrgicas*, cingindo-se àquilo que se mostrasse estritamente necessário e inadiável – que, bem vistas as coisas, não seria muito. Também aqui – e quiçá, sobretudo aqui –, *less is more*.





## APÊNDICE

Independentemente de qualquer juízo sobre a bondade da alteração proposta (salvo no caso do n.º 2 do artigo 185.º-B), sempre se dirá o seguinte:

- **Artigo 4.º, n.º 3:** deve estabelecer-se a concordância entre o *sujeito* e o *predicado*. Assim, “Quando a complexidade da apreciação do pedido ou pedidos cumulados o **justifique** ...”;
- **Artigo 80.º, n.º 4, parte final:** “... considera-se a peça **definitivamente** recusada, ...”;
- **Artigo 99.º, n.º 7:** “... o juiz deve atender ao disposto no n.º 4 do artigo 4.º, e tendo havido apensação nos termos do n.º 4 **do presente artigo**, a instrução e a decisão dos pedidos cumulados **devem** ser **autónomas**”;
- **Artigo 103.-A, n.º 1:** “... desde que propostas no prazo **de 10 dias contados da data da notificação da decisão de adjudicação a todos os concorrentes...**”
- **Artigo 103.-A, n.º 4:** não se afigura muito curial a expressão ***claramente*** *desproporcionadas* a propósito das consequências lesivas para outros interesses envolvidos, em vez da expressão corrente ***manifestamente*** *desproporcionadas*;
- **Artigo 128.º, n.º 1:** “..., a entidade administrativa, **uma vez citada**, não pode iniciar ou prosseguir a execução, salvo se, mediante resolução fundamentada, **que deverá ser remetida ao tribunal no prazo de 15 dias**, reconhecer que o

diferimento da execução seria gravemente prejudicial para o interesse público”;

- **Artigo 180.º, n.º 3, alínea b):** “... se essa possibilidade tiver sido **prevista** nas peças do procedimento **e todos os concorrentes ou candidatos tiverem, nas respetivas propostas ou candidaturas, declarado pretender utilizá-la.**”;
- **Artigo 181.º, n.º 3:** “... O representante do Ministério Público no tribunal administrativo de círculo **do lugar da arbitragem ...**”;
- **Artigo 181.º, n.º 4:** “Aos árbitros são aplicáveis **os requisitos de designação, impedimentos e deveres previstos em diploma próprio.**”;
- **Artigo 185.º-B, n.º 2:** solução que, ao fazer depender a execução das decisões arbitrais do respetivo depósito junto do Ministério da Justiça para publicação informática, introduz uma inevitável e injustificada demora nessa execução. Sugere-se a seguinte redação: “As decisões arbitrais, **devidamente expurgadas de quaisquer elementos suscetíveis de identificar a pessoa ou pessoas a que dizem respeito, são depositadas pelo tribunal arbitral junto do Ministério da Justiça.**”



# **A arbitragem administrativa no quadro da revisão do Código de Processo nos Tribunais Administrativos: algumas notas**

JOSÉ LUÍS ESQUÍVEL

Minhas Senhoras e meus Senhores

Antes de mais, gostaria de agradecer o convite para participar neste painel, que tenho o privilégio de partilhar com o Sr. Prof. Mário Aroso de Almeida, com o Sr. Prof. João Miranda e com o Sr. Dr. João Raposo.

A minha intervenção abordará o papel que a revisão ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos (“CPTA”) reserva para a arbitragem administrativa. A Proposta 168/XIII consubstancia a sexta alteração ao CPTA, desde que o mesmo foi aprovado pela Lei n.º 52/2002, de 22 de fevereiro.

Se olharmos para as causas que justificam a mencionada Proposta e que estão elencadas na respetiva Exposição de Motivos, damo-nos conta que a justiça administrativa carece de alguma revisão devido ao estrangulamento dos tribunais, à incapacidade de acompanhar o

[Voltar ao índice](#)

crescimento dos litígios, o aumento do tempo de resposta dos tribunais e a tendência para a acumulação de pendências. Numa palavra, o diagnóstico é quase o de que os tribunais da jurisdição estadual estão “entupidos” e, para resolver esta situação que, via de regra, se traduz na demora e na eternização dos processos até se obter uma sentença com trânsito em julgado, pretende-se introduzir algumas novidades na regulação da arbitragem administrativa

Esta minha apresentação incidirá sobre as alterações que se pretendem introduzir ao nível da arbitragem administrativa quee estão previstas no n.º 3 do artigo 180º, nos n.ºs 3 e 4 do artigo 181º e no n.º 2 do artigo 185º B do CPTA tal como constam da Proposta.

Numa apreciação de natureza geral, trata-se de alterações meramente parciais e que, numa primeira análise, me levantam algumas dúvidas sobre a real eficácia e melhoria que poderão trazer ao desempenho e à utilização da arbitragem administrativa.

## **I Do n.º 3 do artigo 180º do CPTA**

A norma tal como consta da Proposta vem prever que quando esteja em causa a impugnação de atos administrativos relativos à formação de algum dos contratos previstos no artigo 100º do CPTA, ou seja, relativos à formação de contratos de empreitadas de obras públicas, de concessão de serviços públicos, de concessão de obras públicas e de aquisição ou locação de bens móveis e de aquisição de serviços, a arbitragem seguirá os termos previstos no Código dos Contratos Públicos (“CCP”), com as seguintes especificidades:



- a) O regime processual a aplicar deve ser estabelecido em conformidade com o regime de urgência previsto no CPTA para o contencioso pré-contratual;
- b) Em litígios de valor igual ou inferior ao previsto no n.º 5 do artigo 476.º do CCP, ou seja, em litígios de valor igual ou inferior a 500.000 euros, da decisão arbitral cabe recurso para o Tribunal Administrativo competente, com efeito meramente devolutivo, se essa possibilidade tiver sido salvaguardada pela entidade adjudicante nas peças do procedimento, ou declarada por algum dos concorrentes ou candidatos nas respetivas propostas ou candidaturas.

Este novo parágrafo levanta algumas questões:

- 1. O que significa a expressão “o recurso à arbitragem seguirá os termos previstos no CCP, com as seguintes especialidades”: O termo “especialidades” não me parece feliz, mas uma interpretação que atenda ao texto da lei, ao elemento sistémico e ao elemento finalístico, diria que o legislador manda que a arbitragem nestes casos seja moldada de modo a cumprir o que se refere nas mencionadas alíneas a) e b).
- 2. Todavia, se for esta a interpretação correta, para utilizarmos a arbitragem para efeitos de impugnação de atos administrativos relativos a alguns dos mencionados contratos, teremos de dar então os seguintes passos:

Voltar ao índice

- 1.º Passo: Atender aos requisitos do artigo 476.º do CCP, que impõe uma arbitragem necessária não quanto à opção mas quanto ao modelo
  - E neste primeiro passo importa atender ao disposto na alínea b) do n.º 3 do artigo 476.º do CCP, que permite o recurso à arbitragem *ad hoc* se não existir nos regulamentos dos centros de arbitragem institucionalizados um processo arbitral que se conforme com o regime de urgência prevista no CPTA para os contratos por ele abrangidos.
  - Ora, atualmente, e tanto quanto julgo saber, existem dois centros de arbitragem institucionalizados, cujos regulamentos já preveem um processo conforme aos processos urgentes do CPTA, a saber:
    - O Regulamento de Arbitragem Administrativa do CAAD (Centro de Arbitragem Administrativa) cujo artigo 19.º-A, com a epígrafe “Arbitragem pré-contratual urgente”, contem uma solução decalcada do disposto no artigo 102.º do CPTA quanto à tramitação processual.
    - O Regulamento de Arbitragem do Centro Nacional de Arbitragem de Construção, cujo artigo 31.º com a



epígrafe “Arbitragem em matéria de contratação pública” cuja solução quanto à tramitação processual também se aproxima do previsto no artigo 102.º do CPTA

- **2.º Passo:** Atender aos requisitos da alínea a) do n.º 3 do artigo 180.º que remete para o regime de urgência do CPTA em matéria de contencioso pré-contratual.

Todavia, esta remissão, que se entende dever ser feita para os artigos 100.º a 103.º-B do CPTA, levanta a questão de saber onde pára a remissão, na medida em que, a norma do n.º 1 do artigo 102.º do CPTA, quanto à tramitação do contencioso pré-contratual, estatui expressamente que os processos de contencioso pré-contratual obedecem à tramitação estabelecida no Capítulo III do Título II do CPTA, salvo o precedido noa artigos 102.º e 103.º-B do mesmo Código.

Como sabemos, o Cap. III do Título II – regulava a Marcha do Processo nos seus artigos 78.º a 96.º - regime este que continha disposições que já não estão refletidas nos regulamentos de arbitragem do CAAD ou do CNAC, o que levanta o problema da aplicação da norma da alínea b) do n.º 3 do artigo 476.º do CCP, pois se se admitir que a remissão para o regime de urgência do CPTA em matéria

de contencioso pré-contratual abrange ainda as matérias para as quais o mesmo expressamente remete, então à luz da norma do CCP as partes têm liberdade para optar pela arbitragem administrativa *ad hoc*.

- 3.º Passo: Atender aos requisitos do regime processual a aplicar – o qual deve cumprir o 476.º do CCP com as especialidades do n.º 3 do artigo 180.º do CPTA.

Esta cadeia de passos sucessivos que são necessários dar e articular para sabermos quando e como podemos lançar mão da arbitragem administrativa levanta sérias dificuldades práticas e riscos de natureza processual quanto à validade da opção pela arbitragem administrativa. Por outro lado, a situação descrita vem evidenciar a necessidade de a arbitragem administrativa deixar de ser uma espécie de manta de retalhos que o legislador vai compondo à medida que vai fazendo reformas ou revisões do contencioso administrativo. Tal situação revela, antes, a necessidade de a arbitragem administrativa vir a conhecer um regime jurídico específico e um corpo normativo integrada, coerente e que funcione em termos práticos, o que atualmente não sucede.

Ora, se uma das vantagens tipicamente associadas à arbitragem é a flexibilidade das partes na designação do processo arbitral que melhor se ajuste à natureza e ao teor do litígio, a solução legal que se apresenta e que resulta da revisão do CPTA atenta contra tais vantagens na medida em que implica uma tramitação incompatível.

Ainda a respeito do n.º 3 do art. 180.º do CPTA, a alínea b) colocam-se algumas questões. Como se sabe, o n.º 5 do artigo 476.º do CCP prevê





que, nos litígios de valor inferior a 500.000 euros da decisão arbitral cabe recurso, com efeito devolutivo, para o Tribunal Administrativo competente, a norma da alínea b) do n.º 3 do artigo 180.º vem prever essa possibilidade nos litígios de valor igual ou inferior a 500.000 euros em duas situações:

1. Quando a entidade adjudicante o preveja nas peças do concurso,
2. Quando foi declarado por algum dos concorrentes ou dos candidatos nas propostas ou candidaturas.

Estando nós a falar de arbitragem para impugnação de atos pré-contratuais, o n.º 5 do art. 476.º do CCP visa mais do que isto porque abrange os litígios contratuais.

Donde várias questões podem colocar-se, tais como:

1. A declaração do concorrente ou do candidato vale apenas para os litígios pré-contratuais ou abrange mais do que estes?
2. Basta um concorrente ou um candidato fazerem esta declaração na sua proposta ou candidatura e todos os demais concorrentes ou candidatos ficam vinculados à mesma e, portanto, à via arbitral?
3. Considerando que a cláusula arbitral é autónoma das outras que integram o documento onde se insere, o que sucede à declaração do concorrente ou do candidato, se a sua proposta for excluída, tanto mais que o litígio pode incidir sobre a decisão de exclusão de proposta ou de candidatura?

Sendo uma das vantagens da arbitragem a celeridade e a facilidade das partes poderem renunciar ao recurso e resolver o litígio com a decisão arbitral. Este convite do legislador que a decisão arbitral seja objeto de reapreciação pelos tribunais administrativos é, a meu ver, uma prova de desconfiança injustificada nos tribunais arbitrais quando julgam em matérias de direito administrativo.

## **II Do n.º 3 do artigo 181.º do CPTA**

Estatui esta norma que *“O representante do Ministério Público no tribunal administrativo de círculo da sede da entidade pública é obrigatoriamente notificado da decisão arbitral final para efeitos do recurso previsto no n.º 3 do art. 72.º da Lei nº 28/82 de 15 de novembro, na sua redação atual”*.

Como sabemos esta norma da Lei do Processo do Tribunal Constitucional, confere ao Ministério Público legitimidade para recorrer para o Tribunal Constitucional de determinadas decisões judiciais.

Ora, esta via de recurso pode fragilizar totalmente a via arbitral pois as partes ficam sem saber o que vai suceder à decisão arbitral, em concreto quando é que a mesma transitará em julgado. Esta possibilidade de intervenção do Ministério Público afigura-se despropositada nestes termos e passível de constituir um rude golpe na eficácia e na celeridade da arbitragem. A segurança da decisão arbitral e as vantagens da arbitragem perdem ou ficam, pelo menos, seriamente comprometidas.



### III Do n.º 4 do artigo 181.º do CPTA

Dispõe este artigo que: *“Aos árbitros são aplicáveis os deveres e os impedimentos previstos no regime jurídico da arbitragem em matéria tributária”*.

A arbitragem tributária aprovada pela Lei 10/2011 de 20 de janeiro (com várias alterações) prevê no respetivo artigo 8.º os impedimentos dos Árbitros, como sucede, entre outras, com:

- a) As situações enunciadas no n.º 1 do artigo 44.º do Código do Procedimento Administrativo (matéria que hoje está no artigo 69.º do mesmo Código) e
- b) Os casos em que, nos dois anos anteriores, à indicação como árbitro: (i) a pessoa designada tenha sido dirigente, funcionário ou agente da administração tributária, membro e órgãos sociais, trabalhador, mandatário, auditor ou consultor do sujeito passivo que seja parte no processo, de entidade que se encontre com aquela em relação de domínio, ou de pessoas ou entidades que tenham interesses próprios no procedimento de pretensão; (ii) a pessoa designada tenha sido trabalhador, colaborador, membro, associado ou sócio de entidade que tenha prestado serviços de auditoria, consultoria e jurídicos ou advogado do sujeito passivo.

Por sua vez, o artigo 9º da mesma Lei estatui que *“Os árbitros estão sujeitos aos princípios de imparcialidade e de influência, bem como ao dever do sigilo profissional nos mesmos termos em que este é imposto aos dirigentes, funcionários e agentes da administração tributária.”*

[Voltar ao índice](#)

Esta remissão para o regime da arbitragem voluntária em matéria de impedimentos dos árbitros na arbitragem administrativa é passível de colocar diversas questões de ordem prática na medida em que as mesmas não são exatamente iguais, tal como os impedimentos a atender pelos árbitros também o não são. Se tivermos em conta que os árbitros na arbitragem administrativa já estão sujeitos ao regime de impedimentos que para os árbitros resultam da Lei da Arbitragem Voluntária, esta remissão para o regime de impedimentos da arbitragem tributária afigura-se desajustada.

#### **IV Quanto à norma do n.º 2 do art. 185.º-B do CPTA**

*Estatui esta nova norma que “As decisões arbitrais apenas podem ser executadas depois de depositadas, pelo tribunal arbitral, devidamente expurgadas de quaisquer elementos suscetíveis de identificar a pessoa ou pessoas a que dizem respeito, junto do Ministério da Justiça para publicação informática, nos termos a definir por portaria do membro do Governo responsável pela área da justiça”.*

Trata-se de uma norma que, a meu ver, em nada contribui para a eficácia nem para a promoção da arbitragem, uma vez que, deixar a execução da sentença arbitral dependente de um depósito junto do Ministério da Justiça e dar mais atenção a aspetos de natureza procedimental e formal do que à realização material da justiça propriamente dita. Se houver atrasos no referido depósito (cujos termos ainda estão dependentes de portaria a publicar) ou outro tipo de vicissitudes relacionadas com o mesmo, a parte que pretenda executar a decisão arbitral, o que faz? Fica à espera do depósito? E quando é que a parte sabe que o mesmo está corretamente feito? Na verdade, creio que o legislador não quis



realmente apostar na arbitragem administrativa como alternativa real aos tribunais administrativos estaduais, pois deixa a mesma dependente de condições e formalismos que em nada contribuem para que a mesma potencie as vantagens que, via de regra, lhe estão associadas.

Por outro lado, o legislador não pode dizer que quer promover os meios alternativos de resolução de litígios e, ao mesmo tempo, querer policiar todas as fases da arbitragem administrativa através de mecanismos de controlo ou de registo que retiram à mesma a sua eficácia.

Em síntese, as novidades legislativas que a Proposta traz na área da arbitragem administrativa em nada vão contribuir para que a mesma resolva, como forma de justiça alternativa, o congestionamento de que hoje padecem os tribunais administrativos estaduais. Tais novidades correm, antes, o sério risco de contribuírem para o congestionamento da própria arbitragem administrativa porque as regras quanto à sua utilização não ficam mais claras, porque a intervenção do Ministério Público é despropositada e o depósito das decisões arbitrais como condição prévia à respetiva execução um atentado à realização atempada e material da justiça.

## Breves reflexões sobre (mais) uma alteração da legislação processual administrativa

JOÃO MIRANDA

**1.** O Governo apresentou à Assembleia da República duas iniciativas legislativas (Propostas de Lei n.ºs 167/XIII e 168/XIII) destinadas, fundamentalmente, a alterar o Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (ETAF), o Código de Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA) e o Código de Procedimento e Processo Tributário (CPPT)<sup>2</sup>. O alcance das alterações previstas a estes três diplomas estruturantes da jurisdição administrativa e fiscal mostra-se, no entanto, desigual, uma vez que, enquanto o CPPT sofre uma modificação profunda, com uma aproximação ao regime do CPTA, as alterações promovidas nos outros diplomas são de

---

**1** Professor Auxiliar da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Investigador Principal do Centro de Investigação de Direito Público e Advogado.

**2** Na verdade, não se trata dos únicos diplomas que se pretende alterar, uma vez que, de acordo com o artigo 2.º da Proposta de Lei n.º 168/XIII, o respetivo objeto compreende também a décima quinta alteração do Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro, a terceira alteração ao Decreto-Lei n.º 325/2003, de 29 de dezembro, que define a sede, a organização e a área de jurisdição dos tribunais administrativos e fiscais, concretizando o respetivo estatuto, a primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 182/2007, de 9 de maio, e a quarta alteração ao Regime Jurídico da Arbitragem em Matéria Tributária, aprovado pelo decreto-Lei n.º 10/2011, de 20 de janeiro. Em qualquer caso, as alterações propostas para estes diplomas são de pequena monta, incidindo apenas sobre alguns (poucos) dos respetivos preceitos.



menor monta. O CPTA sofre apenas um conjunto de intervenções cirúrgicas em alguns dos seus preceitos, sem que se possa qualificar a mesma como uma verdadeira reforma legislativa. A meio caminho face às alterações aos outros diplomas, pode dizer-se que a modificação proposta para o ETAF é inspirada por um propósito de modernização da jurisdição administrativa e fiscal, de especialização dos tribunais de primeira instância em razão da espécie processual e da matéria, bem como de melhoria da administração e gestão dos tribunais, que, se vier a ser aprovada, poderá aperfeiçoar o funcionamento da jurisdição.

**2.** Coube-nos a tarefa de intervir em último lugar sobre as alterações previstas ao CPTA, o que significa que a probabilidade de repetição das temáticas abordadas face às intervenções dos oradores que nos precederam neste painel é bastante elevada. Sabendo disso, optámos por não centrar a intervenção nos dois domínios em que se pode aludir propriamente a inovações relevantes – o contencioso pré-contratual<sup>3</sup> e a arbitragem<sup>4</sup> –, tendo, pelo contrário, investido a nossa atenção sobre duas modificações de menor alcance mas que vale a pena debater: i) o alargamento da legitimidade do Ministério Público na impugnação de normas; ii) a alteração dos efeitos de determinados recursos jurisdicionais.

---

**3** Por causa do novo regime do efeito suspensivo no contencioso pré-contratual (artigo 103.º-A), com uma diminuição para 10 dias do prazo de impugnações de atos administrativos que podem vir a beneficiar daquele efeito.

**4** Em virtude essencialmente da alteração da constituição e funcionamento dos tribunais arbitrais em matéria administrativa, do maior papel do Ministério Público, no âmbito da fiscalização concreta da constitucionalidade e da legalidade na arbitragem administrativa, e da aplicação do regime do Código dos Contratos Públicos sobre arbitragem, quando estiver em causa a impugnação de atos pré-contratuais.

Por outro lado, sempre que se verifica uma alteração a um diploma legislativo estruturante de um determinado ordenamento jurídico, é oportuno refletir sobre os temas esquecidos ou menosprezados pelo legislador e que também deveriam ter sido introduzidos no “pacote” de modificações a operar. Também neste campo escolhemos dois domínios: i) as impugnações judiciais de aplicação de sanções contraordenacionais por violação de normas de Direito Administrativo em matéria urbanística; ii) o regime do artigo 128.º do CPTA a respeito do alcance da proibição de executar o ato administrativo, em caso de apresentação de providência cautelar de suspensão de eficácia de um ato administrativo.

**3.** O alargamento da legitimidade ativa do Ministério Público ao nível da impugnação de normas é justificado, na exposição de motivos da Proposta de Lei n.ºs 168/XIII, pela necessidade de permitir “a dedução de pedido para declaração de ilegalidade com força obrigatória geral de uma norma cujos efeitos não se produzam imediatamente, ao invés de apenas poder pedir a título incidental, removendo um escolho e atraso desnecessário à defesa da legalidade democrática e à promoção da realização do interesse público, nomeadamente no que concerne ao controlo da legalidade e respetiva impugnação dos planos intermunicipais e municipais de ordenamento do território cujos efeitos não se produzam imediatamente”.

Para tanto, no n.º 3 do artigo 73.º do CPTA, prevê-se o aditamento de uma nova alínea b), conferindo legitimidade ao Ministério Público para pedir a declaração de ilegalidade com força obrigatória geral, por sua iniciativa ou a requerimento de qualquer um dos sujeitos com legitimidade para defesa dos valores e bens jurídicos previstos no n.º 2 do artigo 9.º do mesmo Código – saúde pública, o ambiente, o urbanismo, o ordena-





mento do território, a qualidade de vida, o património cultural e os bens do Estado, das Regiões Autónomas e das autarquias locais –, das normas sem operatividade imediata e que se encontram dependentes de um ato administrativo de aplicação.

Não obstante o espectro mais amplo da alteração prevista, a motivação da iniciativa do Governo parece ter em vista sobretudo o campo das normas administrativas contidas nos planos urbanísticos, o que só pode compreender-se à luz das dúvidas que se têm suscitado sobre a operatividade imediata das normas dos diferentes tipos de planos municipais: planos diretores municipais; planos de urbanização; planos de pormenor.

A doutrina tem entendido que são de aplicação imediata as normas que condicionam o exercício do *jus aedificandi* ou que envolvem a adoção das denominadas medidas expropriativas do plano<sup>5</sup> ou, simplesmente, as normas dos planos de urbanização e dos planos de pormenor “suscetíveis de ofender, por si mesmos, direitos ou interesses legítimos dos particulares”<sup>6</sup>.

No entanto, existem várias zonas cinzentas em que se torna difícil descortinar se uma norma é de aplicação imediata ou se ainda depende de um ato administrativo de execução. É o que acontece, por exemplo, com normas que conformam o direito de propriedade privada mas reconhecem um espaço de discricionariedade administrativa no momento da decisão do procedimento de controlo prévio de operações urbanísticas ou com as normas cujo cumprimento fica dependente da verificação de condições a observar nesse mesmo procedimento.

---

5 Cfr. ALVES CORREIA, *O contencioso dos planos municipais de ordenamento do território*, in *Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente*, n.º 1, 1994 p. 36.

6 Cfr. AROSO DE ALMEIDA / CARLOS CADILHA, *Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos*, 4.ª edição, Coimbra, 2017, p. 521.

Porventura, para enfrentar a dificuldade exposta, vem agora prever-se o alargamento da legitimidade ativa do Ministério Público, permitindo a impugnação direta de normas sem operatividade imediata por este e não apenas por via incidental no processo judicial em que se discute a validade do ato administrativo de aplicação. A alteração parece justificar-se atendendo ao especial estatuto de defensor da legalidade democrática que a Constituição e a lei reconhecem ao Ministério Público e inscreve-se na mesma linha orientadora que subjaz à existência de um especial regime de exercício da ação pública em matéria de atos de gestão urbanística (artigo 69.º do Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação).

Pretendeu, aparentemente, o legislador conferir um maior protagonismo ao Ministério Público na defesa da legalidade administrativa, o que se aceita. Todavia, não se compreende por que razão se confere uma importância maior à legalidade objetiva face à proteção de posições jurídicas subjetivas dos particulares e não se alarga a possibilidade de pedir a declaração da ilegalidade com força obrigatória geral nos mesmos termos em relação a estes. Cria-se, pois, uma solução desequilibrada que não combina bem com a natureza mista – objetivista e subjetivista – do contencioso administrativo português.

**4.** O segundo aspeto sobre a qual gostaríamos de tecer algumas considerações tem a ver com uma alteração dos efeitos de determinados recursos jurisdicionais.

Assim, prevê-se, respetivamente, na nova redação das alíneas c) e d) do n.º 2 do artigo 143.º do CPTA que têm efeito meramente devolutivo os recursos das decisões que sejam proferidas sobre o pedido de levantamento do efeito suspensivo automático do ato de adjudicação no âmbito



do contencioso pré-contratual urgente (artigo 103.º-A) e das decisões respeitantes à adoção de medidas provisórias nos processos cujo objeto não seja a impugnação de atos de adjudicação (artigo 103.º-B).

No primeiro caso, a solução encontrada tem plena justificação, uma vez que a ponderação efetuada pelo Tribunal é semelhante à que é realizada a propósito de decretamento de providências cautelares e não faria qualquer sentido que se aplicasse o regime-regra do efeito suspensivo dos recursos ordinários, que resulta do n.º 1 do artigo 143.º do CPTA. O mesmo raciocínio vale para os recursos das decisões sobre a adoção das medidas provisórias, atenta a sua natureza cautelar. De resto, a doutrina já vinha assinalando na vigência do regime atual que, se não fosse assim, tal “implicaria necessariamente o prolongamento do efeito suspensivo automático até à decisão final a proferir em sede de recurso, eliminando, na prática, a cláusula de salvaguarda que se pretendeu instituir com o incidente instituído no n.º 2 do presente artigo 103.-A”<sup>7</sup>.

Ou seja, embora por interpretação do artigo 143.º, n.º 2, do CPTA já se pudesse retirar que o efeito do recurso não poderia deixar de ser devolutivo, o projeto legislativo tem o condão de clarificar um aspeto que sempre poderia suscitar dúvidas na aplicação prática.

**5.** Nesta minha intervenção, gostaria ainda de aludir a dois aspetos que deveriam ter merecido uma maior atenção do legislador no quadro de uma alteração ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos, mas que foram, de novo, esquecidos nesta reforma em curso. O primeiro prende-se com a ausência de um regime processual específico no Código

---

7 Cfr. AROSO DE ALMEIDA / CARLOS CADILHA, *op. cit.*, p. 847.

para as impugnações judiciais de aplicação de sanções contraordenacionais por violação de normas de Direito Administrativo em matéria urbanística. O segundo tem a ver com o tema da proibição de execução do ato em caso de admissão de uma providência cautelar de suspensão da eficácia do ato administrativo.

**6.** A dedução de pedidos de “impugnações judiciais de decisões da Administração Pública que apliquem coimas no âmbito do ilícito de mera ordenação social por violação de normas de Direito Administrativo em matéria de urbanismo” [artigo 4.º, n.º 1, alínea l) do ETAF] é admitida desde a última alteração operada pelo Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de outubro. Não nos interessa aqui debater se o âmbito da jurisdição administrativa deveria contemplar também, como resultava do Anteprojeto legislativo que esteve na origem da referida alteração do ETAF, os casos de violação de normas administrativas relativas ao ordenamento do território, ao ambiente, ao património cultural e ao domínio público. Entendemos que sim, até pela sua clara afinidade com as matérias urbanísticas mas não é tanto da delimitação do âmbito da jurisdição administrativa de que nos iremos ocupar.

Verdadeiramente, o que pretendemos debater é se não deveria haver no CPTA um regime processual específico para as impugnações de sanções contraordenacionais cujos termos correm nos tribunais administrativos. Assim colocado o problema, antecipamos, desde já, a nossa conclusão de que faria todo o sentido que tal acontecesse.

Com efeito, a migração para os tribunais administrativos dos litígios respeitantes a impugnações de coimas (e também de sanções acessórias) em matéria urbanística não foi até agora acompanhada de qualquer



alteração das normas do CPTA, no sentido de acolher este pedido que pode ser formulado perante os tribunais administrativos.

Donde que o regime processual aplicável à impugnação contenciosa dos atos administrativos de aplicação de sanções contraordenacionais em matéria urbanística continua a pautar-se pelo Regime Geral das Contraordenações RGCO), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro, com aplicação subsidiária do Código Penal no plano substantivo e do Código de Processo Penal em matéria processual, sem prejuízo de, em caso de impossibilidade de aplicação deste Código, se ter recorrer ao CPTA e, em última análise, ao Código de Processo Civil.

Na verdade, os litígios sobre o ilícito de mera ordenação social constituem um “corpo estranho” no funcionamento dos tribunais administrativos, tendo os diferentes operadores – juízes, magistrados do Ministério Público e Advogados –, de recorrer a um regime processual distinto daquele que utilizam nos demais litígios.

Não se compreende por que razão não se previu no CPTA um regime processual específico para este tipo de impugnações, o que faz com que se aplique o RGCO, entrando o recurso do particular na Administração Pública, não obstante ser dirigido ao tribunal administrativo de círculo em cuja área se tiver consumado a infração ou, se a infração não tiver chegado a consumir-se, a competência cabe ao tribunal em cuja área se tiver praticado o último ato de execução ou, em caso de punibilidade dos atos preparatórios, o último ato de preparação (artigo 61.º do RGCO). Se a entidade administrativa mantiver a decisão, remete os autos para o Ministério Público, que os tornará presentes ao juiz, valendo este ato como acusação (artigo 62.º, n.º 1, do RGCO).

Embora, como vem sendo assinalado pela doutrina, o despacho de envio dos autos ao juiz não desempenhe a mesma função da acusação em processo penal<sup>8</sup>, a verdade é que subjaz em todo o processo uma função acusatória promovida pelo Ministério Público. Isto significa que, na jurisdição administrativa, o Ministério Público é chamado a desempenhar uma terceira função, além daquelas que já lhe são assinaladas em outros processos: i) defesa da legalidade administrativa, nomeadamente através do exercício da ação pública; ii) representação do Estado em juízo.

A multiplicidade de papéis assinalados ao Ministério Público é fonte de inesgotáveis problemas de identidade no exercício das competências que lhe estão legalmente atribuídas, contribuindo para uma disfuncionalidade a que se deveria tentar pôr cobro e que, pelo contrário, é agravada pela aplicação *tout court* do RGCO aos processos contraordenacionais que correm termos nos tribunais administrativos.

Na verdade, melhor seria que fosse aplicada a forma de processo declarativo da ação administrativa, contemplada no Título II do CPTA. Hoje, já temos uma única forma de processo com vários regimes diferentes e bastaria acrescentar ao elenco do artigo 37.º, n.º 1, do CPTA a pretensão relativa à impugnação de decisões da Administração Pública de aplicação coimas no âmbito do ilícito de mera ordenação social por violação de normas de Direito Administrativo em matéria de urbanismo e, depois, no Capítulo II relativo às Disposições particulares, aditar uma nova secção com um regime específico para este tipo de pretensões.

Não pode, no entanto, deixar de se ter em conta que a opção a tomar bule com uma visão de fundo a respeito da impugnação judicial das

---

8 Cfr. AUGUSTO SILVA DIAS, *Direito das Contraordenações*, Coimbra, 2018, p. 240.



contraordenações. Implica abandonar a função acusatória e dar primazia à feição impugnatória das decisões da Administração. O desenho do regime processual deveria, pois, passar pelo abandono da matriz atual de entrega da impugnação junto da Administração e posterior remessa do processo ao Ministério Público para efeitos de os mesmos serem presentes ao juiz.

Em qualquer caso, mesmo que se perfilhe uma perspetiva não acusatória, consideramos que o Ministério Público deveria estar obrigatoriamente presente na audiência de discussão e julgamento, tanto mais não seja por causa da ligação estreita do processo contraordenacional ao processo penal. Acresce que a presença do Ministério Público permite que se faça uma ponderação objetiva, desligada do interesse da entidade pública enquanto parte processual, da legalidade da sanção contraordenacional aplicada.

Sendo as sanções contraordenacionais em matéria urbanística aplicadas quase exclusivamente por órgãos municipais<sup>9</sup>, nem sequer se coloca o problema de o Ministério Público intervir em representação da entidade pública nestes casos.

A posição ora exposta assenta na rejeição de princípio que temos quanto à possibilidade de, no contencioso administrativo português, o

---

9 O segmento principal de contraordenações urbanísticas compreende as que se encontram previstas nos artigos 98.º e 99.º do Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro, e nos artigos 77.º-C a 77.º-F do Regime Jurídico da Reabilitação Urbana, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de outubro. No entanto, a estas acrescem outras ligadas à realização das operações urbanísticas e que se prendem com o incumprimento de deveres a que se encontram adstritos os técnicos responsáveis pelos projetos e pela fiscalização e direção de obra. Estamos a pensar concretamente nas sanções contraordenacionais aplicadas pelo Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção, I.P. (IMPIC, I.P.), ao abrigo das suas competências de inspeção e fiscalização de operações urbanísticas, previstas nos artigos 24.º-A e seguintes da Lei n.º 31/2009, de 3 de julho.

Ministério Público assumir funções diversas da defesa da legalidade e realização do interesse público.

No limite, a entidade pública deveria poder optar por ser representada pelo Ministério Público patrocinada por um mandatário, advogado ou não, por si designado, solução que vem agora avançada na redacção proposta para o artigo 11.º, n.º 1, *in fine*, do CPTA. Todavia, esta alteração não terá qualquer repercussão nos litígios envolvendo a impugnação judicial de contraordenações, em virtude da função acusatória que o Ministério Público continuará a desempenhar nestes processos.

A mudança de paradigma do processo de impugnação de sanções contraordenacionais traria uma vantagem evidente no plano da tutela jurisdicional efetiva dos direitos dos particulares. Para ilustrar isso mesmo, basta pensar na possibilidade de cumulação de pedidos, atualmente prevista no artigo 4.º do CPTA, num cenário que não é meramente académico. Assim, suponhamos uma situação em que um particular pretende reagir contra dois atos administrativos: i) ato de aplicação da coima violação de normas administrativas ou da licença para a realização da operação urbanística; ii) ato de determinação de uma medida de tutela da legalidade urbanística. A escolha deste exemplo justifica-se por, muitas vezes, a factualidade subjacente a ambos os atos administrativos ser a mesma.

Presentemente, para reagir contra os dois atos, o particular tem de apresentar um recurso junto da entidade que aplicou a coima e está obrigado a propor uma ação administrativa junto de um tribunal administrativo. Se a entidade pública mantiver a decisão de aplicação da coima, teremos dois processos distintos a tramitar no mesmo tribunal administrativo, porventura distribuídos a juízes diferentes.





A proposta por nós apresentada permitiria a existência de um único processo com cumulação dos dois pedidos, com as vantagens daí inerentes em termos de aplicação do direito e de tutela das posições jurídicas subjetivas dos particulares. Mas sobretudo reforçaria a homogeneidade processual no contencioso administrativo português, com base na matriz da ação administrativa, afastando de vez a ideia de que a impugnação de sanções contraordenacionais em matéria urbanística constitui um “corpo estranho” no funcionamento da jurisdição administrativa.

**7.** O derradeiro aspeto da nossa intervenção prende-se com o regime do artigo 128.º do CPTA, uma vez que se perspetiva que se vai perder, de novo, uma oportunidade para alterar um dos aspetos que mais reservas tem suscitado.

Não esperávamos que houvesse vontade política no sentido de recuperar a proposta que foi elaborada pela comissão de revisão do CPTA em 2014, então submetida a discussão pública, e que passava pela eliminação da possibilidade de invocação de um interesse público para levantar o efeito suspensivo da admissão da providência cautelar e prosseguir na execução do ato, através da emissão de uma resolução fundamentada pela entidade pública.

Uma proposta com este conteúdo suscita necessariamente resistências da parte da Administração Pública, que não pretende prescindir de um instrumento que lhe confere uma inegável vantagem processual face ao requerente da providência cautelar. Todavia, não é a partir desse ângulo de análise que pretendemos encarar o regime do artigo 128.º do CPTA, que, de acordo com a iniciativa legislativa em apreço, se irá manter inalterado. O que pretendemos apreciar é se este regime

se mostra conforme com a realidade atual de exercício da atividade administrativa, em que se estabelece um número crescente de relações jurídicas administrativas multilaterais.

Na realidade, a disciplina do artigo 128.º do CPTA revela-se impreparada para responder aos desafios que se colocam quando, no plano substantivo e também no plano processual, as relações jurídicas envolvem mais de duas partes. Tal é particularmente evidente no caso dos contrainteressados que podem ter um interesse na manutenção ou no levantamento da proibição de executar o ato suspendendo.

Ora, a posição jurídica subjetiva dos contrainteressados não é minimamente acautelada na “equação” respeitante à proibição de execução do ato. Mais: quando, por exemplo, o contrainteressado for o beneficiário do ato suspendendo, se for aquele a favor de quem foi prolatado o ato autorizativo, não só poderá inexistir um interesse público suscetível de ser invocado pela entidade pública, como, além do mais, a ponderação do interesse, necessariamente privado do contrainteressado, não assume qualquer relevância.

Numa operação de pura maquilhagem sem qualquer tradução prática, a iniciativa legislativa ora apresentada pelo Governo à Assembleia da República prevê uma alteração de redação ao n.º 6 do artigo 128.º do CPTA, de forma que, onde se lê que o juiz ou relator ouve os interessados, se passe a ler que são ouvidos “a entidade administrativa e os contrainteressados”. Na verdade, trata-se de mudar algo para tudo continuar como tem sido até agora, tanto mais que a menção a “interessados” no regime ainda em vigor já deveria compreender, naturalmente, os contrainteressados.



O que verdadeiramente interessava era que, na tomada de decisão pelo Tribunal, no seio do incidente processual aberto para apreciar o levantamento da proibição da execução do ato, se contemplasse a necessidade de ponderar não apenas o interesse público prosseguido pela entidade administrativa requerida no processo cautelar mas também o interesse do contrainteresado. A confirmar-se a aprovação parlamentar da iniciativa de alteração do CPTA, mais uma vez, este aspeto ficará esquecido.

Portanto, a manutenção do regime presentemente vigente não significa apenas a preservação de uma prerrogativa processual da Administração Pública dificilmente sustentável. Envolve também o descurar dos interesses de uma das partes da relação jurídica, traduzindo-se, consequentemente, numa situação de vantagem de um sujeito privado face a outro sujeito privado.



## **III - A reforma do Código de Procedimento e Processo Tributário**

[Voltar ao índice](#)



# As propostas de alteração ao Código de Procedimento e de Processo Tributário (CPPT)

DULCE NETO<sup>1</sup>

A minha intervenção irá incidir sobre as propostas de alteração ao Código de Procedimento e de Processo Tributário (CPPT), contidas num projeto de reforma cujo procedimento legislativo ainda se encontra em curso (Proposta de Lei 168/XIII), pese embora se trate de uma reforma anunciada publicamente em Maio de 2017, altura em que as alterações propostas se encontravam já concluídas e, como tal, foram publicamente anunciadas.

A lentidão do procedimento legislativo no que toca às alterações a este diploma é, no mínimo, desanimadora, por serem essencialmente constituídas por concisas e pontuais intervenções cirúrgicas que, em quadro clínico de urgência perante a asfixia do aparelho judicial de justiça fiscal, se pretendia que fossem rapidamente implementadas, de modo a potenciar a eficiência e a celeridade da justiça nesta área.

E esse desânimo agrava-se quando pensamos que o CPPT é objeto, anualmente, de alterações através das Leis de Orçamento de Estado

---

<sup>1</sup> Juíza Conselheira do Supremo Tribunal Administrativo e Vogal do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais.

(LOE), razão por que, em 19 anos de vigência, o diploma já vai na sua 33ª versão, integrando esta proposta a sua 34ª versão.

Alterações que, contudo, nunca visaram obter uma maior agilização e simplificação em prol da celeridade processual na resolução jurisdicional de litígios de natureza fiscal. Basta examiná-las para constatar que elas nunca pretenderam fortalecer a capacidade de resposta dos tribunais tributários, pese embora há muito sejam conhecidas as graves dificuldades que estes tribunais enfrentam e que acarretam a sua impossibilidade de garantir o direito dos cidadãos a uma tutela jurisdicional efetiva.

O que nos pode levar a questionar se a Assembleia da República não está a permitir que os Orçamentos de Estado sejam utilizados pela administração pública para avocar o poder legislativo deste órgão e para o exercer em prol do seu único interesse e da sua exclusiva eficiência, e a negligenciar que essa eficiência só se alcança plenamente se os tribunais desta jurisdição tiverem condições para dar resposta atempada aos litígios que a atuação da administração potencia.

Tudo isto para dizer que considero incompreensível que as mini-reformas fiscais que as LOE todos os anos concretizam não contenham medidas para potenciar a eficiência dos tribunais que maior peso têm para a obtenção de receita pública, que maior peso têm para o controle do déficit de orçamento público, que maior peso têm para o desenvolvimento económico do país, e que, nessa lógica, não sejam aproveitadas para aperfeiçoar o CPPT relativamente a aspetos em que se tornou manifesta a necessidade de o fazer.

Dou como exemplo paradigmático a questão da admissibilidade, no contencioso tributário, do recurso de revista excepcional previsto no art.º 150º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA), que



gerou controvérsia durante anos. A Secção de Contencioso Tributário do STA tem vindo a admiti-lo, há cerca de uma década, mas isso gerou sucessivos recursos pelo Ministério Público para o Tribunal Constitucional, que provocaram enormes atrasos na tramitação destes recursos. Embora nunca tenha sido dada razão ao Ministério Público, ainda hoje estão a chegar ao STA alguns dessas revistas que, há anos, foram para o Tribunal Constitucional. Teria sido muito simples a atempada clarificação desta questão. O que só agora irá ser conseguido com este projecto de lei.

Outro exemplo é a norma do CPPT que estabelece que os recursos de decisões em processo tributário são interpostos, processados e julgados como os *agravos* em processo civil. Como é possível que, mais de dez anos após a revisão do CPC que suprimiu o recurso de agravo, ainda não se tenha procedido à alteração desta norma do CPPT.

Foi necessária esta reforma para inserir estas e outras alterações, fruto do labor de um grupo de trabalho constituído em Outubro de 2016 e cuja mais-valia foi, a meu ver, ter incluído, além de outras entidades, magistrados experientes de todas as instâncias destes tribunais e um alto dirigente da Administração Tributária, o que permitiu a troca de experiências e de perspectivas, e, sobretudo, a obtenção de soluções pragmáticas e consensualizadas.

Este grupo de trabalho, que integrei, e as medidas que dele saíram não visaram, portanto, a alteração da matriz estruturante do Código do Procedimento ou do Código de Processo Tributário.

E eu concordo com essa opção.

Desde logo porque um projeto com essa envergadura exigiria um grupo de trabalho alargado a outras entidades e personalidades, a outras

experiências e saberes, e também exigiria muito mais tempo. E se esta pequena reforma ainda não está concluída, podemos imaginar o que seria caso se tivesse optado por uma reforma profunda do CPPT.

Por outro lado, uma reforma profunda geraria acesa controvérsia, sobretudo porque há quem discorde vivamente – com pertinente justificação – de uma excessiva aproximação do CPPT ao CPTA, o que gera o risco acrescido de um projeto desse tipo ter o destino do relatório elaborado em 2009 por um grupo de trabalho constituído por iniciativa do Ministério das Finanças, composto por personalidades com profundos conhecimentos na área da justiça fiscal e que visava, além do mais, a adaptação do Código de Processo Tributário à reforma do contencioso administrativo.

Relatório que foi abandonado, tendo sido ignoradas até recomendações que continha no sentido de serem adotadas medidas para estimular a celeridade processual através, designadamente, de pequenas alterações no processo tributário, de que constitui exemplo a recomendação de alteração do nº 2 do art.º 18º do CPPT, no sentido de que a remessa do processo após decisão judicial de declaração de incompetência do tribunal passasse a ser feita de forma oficiosa, tal como acontece no CPTA, não necessitando de ser requerida no prazo de 14 dias como ainda hoje o CPPT prevê, e que só esta pequena reforma, dez anos depois, vai finalmente consagrar.

Não vos vou maçar com uma exposição exaustiva das alterações propostas, com as quais concordo na sua generalidade, não tendo críticas a tecer, embora aceite que algumas normas devam ser clarificadas de modo a não suscitar controvérsia na sua interpretação, como já se percebeu que algumas suscitam. É o caso da proposta de alteração do art.º 20º, com o qual não se pretendeu afastar a aplicação do art.º 279º do Código Civil [particularmente da sua alínea e)] à contagem dos prazos no *procedimento tributário* e de instauração da *impugnação judicial*, mas





estabelecer, tão-somente, que também no caso de os *serviços da administração* estarem encerrados quando ocorre o termo do prazo para praticar um ato no procedimento ou para apresentar a petição de impugnação (dado que esta pode ser apresentada nesses serviços – art.º 103º) esse termo se transfere para o primeiro dia útil seguinte, assim se pondo fim a querelas que têm dado origem a litigância.

Na verdade, penso que neste momento não se justifica uma profunda alteração do CPPT face à sua relativa simplicidade, sobretudo a nível de tramitação processual, ainda que contenha muitas especificidades relativamente ao CPTA e ao CPC, o que explica que advogados que não trabalhem usualmente com este diploma sintam grandes dificuldades e que isso conduza a um elevado número de decisões de forma nos tribunais tributários, isto é, a decisões de extinção da instância por erros processuais.

Penso que o mais importante neste momento, face ao dramático congestionamento destes tribunais (com um volume anual de pendências em 1ª instância a rondar os 50 mil processos), são medidas que, sem alterar o essencial da tramitação processual, (i) permitam potenciar mecanismos processuais já existentes e (ii) permitam ajustar e clarificar normas e regimes processuais em prol de uma mais pronta e atempada realização da justiça tributária.

E foi o que se fez. Sem aproximar em demasia o CPPT do CPTA, ainda que alguma aproximação tenha sido feita em prol precisamente da celeridade e da racionalização de meios.

Sistematizando as alterações propostas, verificamos que elas visaram, em 1º lugar, diminuir a litigância relativamente a questões cuja solução

se encontra já firmada na jurisprudência, mas que nunca fora positivada e que continuam, por isso, a gerar litígios.

Dessas medidas destaco as seguintes:

- ✓ alteração da norma relativa à *cumulação de pedidos* no processo de impugnação (art.º 104º), acolhendo-se a posição jurisprudencial consolidada no STA sobre a sua admissibilidade relativamente a diferentes atos tributários mas subordinada a certos requisitos, clarificando-se e flexibilizando-se o regime;
- ✓ em consonância, alteração do regime de *coligação de autores no processo de impugnação* (art.º 104º) e, em conjugação, alteração da norma sobre a coligação de reclamantes no *procedimento de reclamação graciosa* de forma a harmonizá-lo com o regime ora previsto para a impugnação. Esta foi uma das poucas alterações introduzidas no Código de Procedimento;
- ✓ quanto à *competência territorial dos tribunais tributários* para todo o contencioso associado à execução fiscal, acolheu-se o entendimento, consolidado no STA, de que essa competência pertence ao tribunal tributário da área do domicílio ou sede do devedor originário, e não da área do domicílio do devedor subsidiário ou de terceiro relativamente à execução. E foi também resolvida a questão, que tem gerado muita litigância, relativa ao *conhecimento da competência territorial* dos tribunais nesse contencioso, consagrando-se que se trata de matéria que tanto pode ser arguida como conhecida oficiosamente até à prolação da sentença em 1ª instância;



- ✓ quanto ao termo inicial do prazo para *execução espontânea das sentenças e acórdãos dos tribunais tributários* plasmou-se o entendimento, consolidado na jurisprudência, no sentido de que esse prazo se conta a partir da data do seu trânsito em julgado, assim sofrendo alteração a norma contida no nº 2 do art.º 146º do CPPT. O que permite, aliás, obter uma harmonização com o art.º 100.º da LGT e uma aproximação ao regime da execução das sentenças proferidas pelos tribunais administrativo com previsão no nº 1 do art.º 160º do CPTA;
- ✓ finalmente, quanto aos *efeitos da reclamação judicial de actos do órgão de execução fiscal*, consagrou-se a solução, já estabilizada na jurisprudência, de que ela *suspende* os efeitos do acto reclamado.

Em 2º lugar, pretendeu-se acolher no CPPT normas e instrumentos processuais contidos no CPTA que são suscetíveis de potenciar a racionalização da atividade dos tribunais tributários e a sua capacidade e qualidade de resposta, traduzidas essencialmente no seguinte:

- ✓ importação do regime da *seleção de processos com andamento prioritário e apensação* (previsto no art.º 48º do CPTA e que passa a constar do art.º 105º do CPPT), do regime do *julgamento em formação alargada* tanto nos tribunais de 1ª instância como nos tribunais superiores (arts 122º-A e 289º do CPPT) e *reenvio prejudicial* para a Secção de Contencioso Tributário do STA (art.º 122º-A CPPT); reenvio que já fora, aliás, utilizado e admitido duas vezes por esta Secção, ainda que fosse controversa essa possibilidade legal;

- ✓ quanto às *providências cautelares* a favor do contribuinte e demais obrigados tributários, elas passam a ser reguladas pelas normas do CPTA, o que levou à revogação do controverso nº 6 do art.147º do CPPT, desta forma se resolvendo as dificuldades interpretativas que a norma suscitava e as incongruências que dela derivavam. Contudo, chamo a atenção para o facto de ter ficado ressalvado que o *efeito suspensivo de actos de liquidação* só pode ser obtido mediante a *prestação de garantia ou a concessão da sua dispensa* nos termos previstos na legislação tributária (art. 97º nº 3), ficando, assim, afastada a possibilidade de utilização de pedidos de suspensão de eficácia relativamente a estes actos tributários. Poderá ser uma opção controversa, mas se não fosse esta ressalva os tribunais tributários seriam inundados com pedidos de suspensão da eficácia de atos de liquidação (que constituem a esmagadora maioria dos atos judicialmente impugnados), o que teria um efeito arrasador na já debilitada capacidade de resposta destes tribunais.
- ✓ quanto ao *patrocínio judiciário*, foi alterado o art.º 6º do CPPT, que previa que nos tribunais tributários de 1ª instância era obrigatória a constituição de advogado nas causas cujo valor excedesse o dobro da alçada, isto é, excedesse 10.000 euros, passando a ser obrigatória a constituição de mandatário nos termos previstos no art.º 11º do CPTA, o qual, por sua vez, remete para o regime previsto no CPC. Pelo que passa a ser obrigatória em todas as causas de valor superior à alçada dos tribunais tributários de 1ª instância (5.000 euros), sendo de chamar a atenção que a alçada destes tribunais foi reafirmada no projeto de alteração do



ETAF no sentido de que ela corresponde à estabelecida para os tribunais judiciais.

- ✓ consagração da possibilidade de utilizar a acção administrativa para impugnação e condenação à *emissão de normas administrativas em matéria fiscal*, tal como previsto no CPTA (arts. 72.º e segs. do CPTA – e alínea p) do nº 3 do art.º 97º do CPPT);
- ✓ a nível de recursos, admissibilidade no contencioso tributário do recurso de revista excepcional nos mesmos moldes do CPTA (art.º 285º).

E é precisamente no âmbito dos recursos que se verifica a mais extensa proposta de alterações, com a modificação de praticamente todas as disposições do Título V do CPPT e uma forte aproximação ao regime previsto no CPC e no CPTA.

Penso que, além de uma desejada harmonização, se obterá um ganho em termos de eficiência, na medida em que o regime atual conduz a grande demora processual entre a prolação da sentença e a subida do recurso ao tribunal superior.

Contudo, a norma sobre a aplicação no tempo deste novo regime dos recursos, contida no art.º 13º da Proposta de Lei nº 168/XIII, é confusa, sendo conveniente a sua clarificação. Segundo o preceito, “1- As alterações efetuadas pela presente lei ao CPPT são imediatamente aplicáveis, com as seguintes exceções:

a)- (...)

b)- (...)

[Voltar ao índice](#)

*c) - Aos recursos interpostos de decisões proferidas a partir da entrada em vigor da presente lei em ações instauradas antes de 1 de janeiro de 2012, aplicam-se as alterações às normas relativas aos recursos dos atos jurisdicionais.*

Visto que o regime dos recursos passou a ser substancialmente diferente, nomeadamente quanto ao modo e prazo de interposição e momento para apresentação das alegações e contra-alegações, considero que o novo regime só pode ter aplicação aos processos em que não tenha sido ainda proferida decisão final, qualquer que seja a data da sua instauração.

Voltando às alterações, temos, noutro plano, mas ainda numa lógica de aproximação ao CPC, uma norma de grande relevância e que consagra o *princípio da plenitude da assistência do juiz no contencioso tributário* (art.º 114º), por forma a assegurar a identidade entre o juiz que preside às diligências de produção de prova e o juiz que elabora a sentença, à semelhança do que se encontra prescrito no art.º 605º do CPC.

O que resolve uma velha polémica, que chegou a gerar um reenvio prejudicial para o STA e que levou à prolação de acórdão do Pleno de 12/12/2012, que decidiu no sentido da inaplicabilidade desse princípio aos processos regulados pelo CPPT (processos onde não existe, saliente-se, audiência de discussão e julgamento).

Todavia, a meu ver, há que restringir esta alteração aos processos instaurados após a entrada em vigor desta Lei, ou, no mínimo, aos processos pendentes em que não tenha sido iniciada a fase de instrução.

Isto porque este princípio nunca fora consagrado para o processo tributário e não tem sido observado face ao aludido acórdão do STA, pelo que cada juiz tem no seu acervo processual centenas de processos com



diligências de prova realizadas por diversos colegas que o antecederam, os quais, por sua vez, também já haviam herdado processos com diligências de prova efetuadas por outros juízes. O que se tem repetido ao longo de décadas face à redistribuição de processos que ocorre sempre que um juiz é colocado noutro tribunal ou é promovido a um tribunal superior.

Aplicar de imediato este princípio a todos os processos pendentes provocaria o caos nestes tribunais e, sobretudo, arruinaria a concretização do pacote de medidas que esta reforma contempla e que incluiu a constituição de equipas para a recuperação de processos antigos, bem como afetaria a deliberação do CSTAF no sentido de que cada juiz, ainda que não integre essas equipas, deve dar prioridade aos processos mais antigos e proferir neles sentença mesmo que não tenha assistido às diligências de prova, ouvindo para o efeito a prova gravada.

Penso que seria conveniente uma norma de direito transitório que acautele devidamente a situação, sob pena de muitos juízes, sobretudo os mais antigos e juízes desembargadores, terem de voltar aos diversos tribunais de 1ª instância onde exerceram funções ao longo da carreira para proferir sentenças, ficando impedidos de decidir os processos nos tribunais tributários onde se encontram colocados (quando todos os tribunais de todas as instâncias se encontram em idêntica situação de asfixia), enquanto os juízes que ultimamente foram recrutados, formados e colocados nestes tribunais ficarão com uma carga processual muito leve, já que impossibilitados de proferir sentença em milhares de processos.

Receio que isso possa não estar muito claro face ao art.º 13º desta Proposta de Lei. Quanto aos processos de impugnação e de oposição parece-me claro que a alteração é aplicável apenas aos instaurados após a entrada em vigor desta Lei – cfr. alíneas a) e b) – mas sempre permanecerá a dúvida relativamente a outro tipo de processos tributários.

Regressando às alterações ao CPPT, gostaria ainda de destacar a nível de recursos a alteração introduzida no recurso *per saltum* para a Secção do Contencioso Tributário do STA de decisões de 1ª instância, e que passa a restringir-se a *decisões de mérito*, mantendo-se a regra de que ele tem de ter por exclusivo fundamento matéria de direito.

O que se aproxima do regime do recurso *per saltum* previsto no CPTA para as decisões dos tribunais administrativos de círculo e, sobretudo, reflecte a preocupação de racionalizar o regime de acesso a este tribunal superior, libertando-o do julgamento de meras questões processuais. O que não impede que questões processuais relevantes cheguem a esta secção do STA, mas agora através de recurso de revista excecional idêntico ao previsto no artigo 150.º do CPTA.

Por fim, algumas alterações que, sendo inovatórias, têm também por finalidade a agregação e a simplificação processual:

- ✓ é o caso da possibilidade de deduzir oposição a execuções fiscais não apensadas, atenta a situação dramática que se tem verificado nesse campo, por falta de cumprimento pela Administração Tributária do poder/dever de apensação de execuções (203º);
- ✓ é o caso da alteração do regime de coligação de executados e revertidos na dedução de oposição a execução fiscal – que passa a ser permitida nos mesmos termos previstos para a coligação de autores na impugnação judicial (206º-A);
- ✓ é o caso da decisão de desapensação ou de recusa de apensão de execuções fiscais, que passam a ter de ser fundamentada pelo OEF, deixando-se consignado que não





só a decisão é passível de reclamação como a sua falta de fundamentação constitui motivo para reclamação com subida imediata a tribunal. Trata-se de uma solução que tem o propósito de reforçar as garantias dos cidadãos, mas que resultará no aumento do contencioso associado às execuções fiscais e litígios com carácter urgente, com impacto na atividade e volume processual dos tribunais tributários, sendo necessária a colaboração da Administração Tributária para que tal não aconteça;

- ✓ flexibilização do regime de apresentação de alegações escritas na 1ª instância, no sentido de elas só terem lugar quando seja produzida prova que não conste do procedimento administrativo ou quando o tribunal assim o entender necessário, nomeadamente quando a complexidade da matéria o justifique;
- ✓ ampliação dos atos que ao órgão de execução fiscal compete praticar no processo de oposição antes da sua subida a tribunal, obrigando-o a identificar todos os revertidos (os que foram citados e os que deduziram oposição), com vista a assegurar a transmissão de informação relevante ao julgador e promover a congruência das decisões nos processos de oposição à mesma execução fiscal por diferentes revertidos.

Remato com a indicação de uma pequenina alteração, de que, possivelmente, só os magistrados em funções nos tribunais superiores irão dar conta, mas que evidencia bem como pequenas afinações podem fazer a diferença.

Trata-se da vista dos autos ao MP em sede de recurso, e que é obrigatória para lhe permitir a emissão de parecer. Sempre foi necessário que o juiz relator despachasse nesse sentido, o que obriga o funcionário a abrir conclusão ao Juiz para que ele lavre despacho nesse sentido, seguindo depois o processo para a secção para que o funcionário abra, então, vista dos autos ao MP – o que gera alguma demora processual. Com esta alteração, a secção dará imediatamente vista dos autos ao MP, sem necessidade de despacho do Juiz.

O que evidencia como seria importante proceder periodicamente, designadamente através das Leis do Orçamento de Estado, a afinações do CPPT que, de modo simples e pontual, são suscetíveis de aumentar a capacidade de resolução processual dos litígios de natureza fiscal.

E é tudo. Muito obrigada pela atenção que me dispensaram.



# O Processo de Oposição Judicial à Execução Fiscal À Luz da Reforma do Processo Tributário

PAULO MARQUES<sup>1</sup>

O Anteprojecto da Reforma do Processo Administrativo e Tributário contido na Proposta de lei n.º 168/XIII, consubstancia diversas alterações atinentes ao processo de oposição judicial à execução fiscal, sobre as quais nos propomos reflectir.

i) Na redacção actual do n.º 5, do artigo 203.º, do Código de Procedimento e de Processo Tributário, adiante designado por CPPT, está expressamente previsto o dever do órgão de execução fiscal<sup>2</sup> comunicar

---

1 Assistente Convidado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

2 Em regra, a instauração e os actos da execução são praticados no órgão periférico regional da área do domicílio ou sede do devedor (artigo 150.º, n.º 2, do CPPT).

o *pagamento* da dívida exequenda ao tribunal tributário de 1.ª instância<sup>3</sup> onde pender a oposição<sup>4</sup>, para efeitos da sua extinção.

Compreende-se com facilidade esta exigência do legislador, dado o pagamento voluntário<sup>5</sup> da dívida constituir a causa extintiva da obrigação fiscal por excelência (artigo 40.º, n.º 1, da Lei Geral Tributária, adiante designada por LGT). Mas tal facto não pode deixar de ter repercussão no processo de execução fiscal, mais concretamente implicando a extinção daquele (artigo 176.º, n.º 1, alínea a), do CPPT). Por seu lado, desaparecido o seu objecto, o processo de oposição à execução fiscal culmina com a decisão no sentido da absolvição da instância com base em inutilidade superveniente da lide. Neste sentido entendeu o Supremo Tribunal Administrativo, ao considerar que «O processo de execução fiscal extingue-se, além do mais, pelo pagamento da dívida exequenda e do acrescido (cfr. art.º 176º n.º 1 al. a) do CPPT), no estado em que se encontrar (cfr. art.º 264º n.º 1 do mesmo diploma adjectivo), devendo o órgão de execução fiscal onde correr o processo *declarar* a extinção da execução<sup>6</sup> em

---

3 Apesar de a instauração e de os actos coercivos serem efectuados pela administração tributária (artigo 103.º, n.º 1, 2.ª parte, da LGT), compete ao tribunal tributário de 1.ª instância da área do domicílio ou sede do devedor, depois de ouvido o Ministério Público nos termos do presente Código, decidir a *oposição* (artigo 151.º, n.º 1, do CPPT).

4 A oposição destina-se a contestar o próprio processo de execução fiscal (ex: o oponente, citado a título de responsável subsidiário refuta a sua responsabilidade), diferentemente da reclamação dirigida ao tribunal, nos termos dos artigos 276.º a 278.º, do CPPT, em que já se procura sindicar contenciosamente actos concretos no processo de execução fiscal (ex: penhora de bens, decisão sobre a prestação de garantia, etc).

5 O pagamento voluntário de imposto é aquele que é realizado sem a intervenção do Estado enquanto executor da dívida.

6 No caso do pagamento efectuado já depois da instauração do processo de execução fiscal, pode o executado, se for caso disso, requerer inclusivamente ao órgão de execução fiscal a extinção do processo executivo, Em caso de indeferimento, pode o executado apresentar reclamação dirigida ao tribunal (artigos 276.º e ss., do CPPT).



consequência daquele pagamento (cfr. art.º 269º do citado CPPT). A oposição à execução fiscal é o meio judicial especialmente vocacionado para, na procedência de um qualquer dos fundamentos legais válidos e taxativamente previstos nas alíneas do n.º 1 do art.º 204º do CPPT, demandar também a *extinção* da execução agora quanto ou relativamente ao oponente ou oponentes- cfr. art.º 176º n.º 1 al. c) do CPPT. Assim, verificado o *pagamento* da dívida exequenda e acrescido e *decretada a extinção da execução fiscal* tendente a cobrança coerciva daquela dívida, ocorre, natural e necessariamente, a *inutilidade superveniente da lide de oposição à execução*, com a consequente prejudicialidade do conhecimento das questões nesta porventura invocadas» (Acórdão de 4 de Dezembro de 2002 – Proc. n.º 01470/02).

O *pagamento da dívida exequenda* enquanto um dos fundamentos da oposição judicial à execução fiscal tipificados na lei (artigo 204.º, n.º 1, alínea f), do CPPT), apenas se reporta ao pagamento efectuado antes de ter sido instaurado o próprio processo de execução fiscal.

Mais recentemente, o Supremo Tribunal Administrativo no seu Acórdão de 9 de Maio de 2018 (Proc. n.º 0827/17) tem mesmo entendido que apesar do pagamento efectuado, deve *prosseguir* o processo de oposição à execução fiscal, no caso de os *responsáveis tributários subsidiários*, enquanto revertidos<sup>7</sup> no processo de execução fiscal, colocarem em causa a (i)legitimidade da pessoa citada por não ser responsável pela dívida<sup>8</sup> (artigo 204.º, n.º 1, alínea b), do CPPT). O Acórdão em causa refe-

---

<sup>7</sup> A responsabilidade subsidiária efectiva-se por *reversão* do processo de execução fiscal (artigo 23.º, n.º 1, da LGT), sendo que a reversão opera uma modificação subjectiva na execução fiscal, aproveitando o mesmo processo de execução fiscal.

<sup>8</sup> As pessoas solidária ou subsidiariamente responsáveis poderão reclamar ou impugnar a dívida cuja responsabilidade lhes for atribuída nos mesmos termos do devedor

re mesmo que «O pagamento do imposto nos termos da lei que atribua benefícios ou vantagens no conjunto de certos encargos ou condições não preclui o direito de reclamação, impugnação ou recurso, não obstante a possibilidade de renúncia expressa, nos termos da lei<sup>9</sup>. No caso em apreço, a oposição à execução fiscal é o único meio processual adequado para atacar a decisão relativa à reversão da execução fiscal, com o fundamento de os revertidos não serem responsáveis pelo pagamento da dívida, ou seja, é o meio processual onde os revertidos podem exercer a defesa dos seus direitos e interesses legítimos. No caso em apreço, apesar do pagamento da dívida exequenda, ao abrigo do programa especial de redução do endividamento ao Estado, tal circunstância não inviabilizou o prosseguimento dos autos de oposição à execução fiscal por questionarem a legalidade da reversão, razão pela qual a petição da oposição não podia ser rejeitada liminarmente». As considerações deste Acórdão compreendem-se à luz do direito de *acesso ao direito* e à *tutela jurisdicional* efectiva (artigo 20.º, da Constituição da República Portuguesa), que não pode deixar de ter expressão concreta no domínio tributário<sup>10</sup>.

A própria Lei n.º 66-B/2012, de 31 de Dezembro (Orçamento do Estado para 2013) já havia aditado o n.º 3, do artigo 176.º, do CPPT, o qual veio estabelecer que o pagamento voluntário não prejudica o *controlo jurisdicional da atividade* do órgão de execução fiscal, nos termos legais, caso se *mantenha a utilidade da apreciação da lide*.

Reflectindo a mencionada jurisprudência mais recente do Supremo Tribunal Administrativo e reforçando a posição do legislador expressa já

---

principal, devendo, para o efeito, a notificação ou citação conter os elementos essenciais da sua liquidação, incluindo a fundamentação nos termos legais (artigo 22.º, n.º 5, da LGT).

9 Artigo 9.º, n.º 3, da LGT.

10 É garantido o acesso à *justiça tributária* para a *tutela plena e efectiva de todos os direitos ou interesses legalmente protegidos* (artigo 9.º, n.º 1, da LGT).



no mencionado n.º 3, do artigo 176.º, do CPPT, o Anteprojecto da Reforma do Processo Administrativo e Tributário vem agora pretender alterar o n.º 5, do artigo 203.º, do CPPT, correspondendo agora ao n.º 7, do preceito legal em análise. A comunicação do pagamento passa então a efectuar-se por via electrónica<sup>11</sup>, mas refere-se agora que é para efeitos da *eventual* extinção da oposição judicial à execução fiscal e, este ultimo aspecto em concreto, parece-nos ser o mais importante.

Pelo que a extinção daquele meio de defesa por inutilidade superveniente da lide já não constitui a consequência lógica do pagamento da dívida exequenda e dos acréscimos legais, mas também não é afastada, tudo dependendo ou não da *manutenção da utilidade da lide* por parte do oponente.

ii) O Anteprojecto vem agora também permitir ao executado deduzir *uma única oposição judicial à execução fiscal*, até ao termo do prazo que começou a correr em primeiro lugar<sup>12</sup>, quando ocorreram duas ou mais citações respeitantes a diferentes execuções pendentes contra o mesmo executado no mesmo órgão de execução fiscal, mesmo que não apensadas (artigo 203.º, n.º 5, do CPPT). Convém lembrar que o Supremo Tribunal Administrativo, decidiu, à face da lei actualmente vigente que «A dedução de *uma única oposição* a diversas *execuções fiscais que não se encontram* apensada constitui uma *excepção dilatória*<sup>13</sup> inominada que obsta ao co-

---

11 A administração tributária pode utilizar tecnologias da informação e da comunicação no procedimento tributário (artigo 60.º-A, n.º 1, da LGT).

12 A apensação será feita à mais adelantada dessas execuções (artigo 179.º, n.º 2, do CPPT).

13 As excepções dilatórias obstam a que o tribunal conheça do mérito da causa e dão lugar à absolvição da instância ou à remessa do processo para outro tribunal (artigo 576.º, n.º 1, do Código de Processo Civil).

Quando julgue procedente alguma outra excepção dilatória, o juiz deve abster-se de conhecer do pedido e absolver o réu da instância (artigo 278.º, n.º 1, alínea e), do Código de Processo Civil). A excepção dilatória é de conhecimento *oficioso* (artigos 578.º, e 590.º, n.º 1, do Código de Processo Civil).

nhecimento do seu mérito» (Acórdão de 4 de Maio de 2016 – Proc. n.º 0810/05)<sup>14</sup>. Mais recentemente, o mesmo tribunal veio a reiterar o mesmo entendimento, ao considerar que «Constitui exceção dilatória inominada a dedução de uma única oposição fiscal a diversas execuções fiscais que não se encontram apensadas». Mas não se fica por aqui, não deixando de referir que «existindo diversas execuções fiscais contra o mesmo executado, deve o órgão de execução fiscal, oficiosamente ou assim que a questão seja suscitada pelo executado<sup>15</sup>, dela conhecer. Ora, embora o recorrente não tenha escolhido a forma processual mais adequada para o efeito, o certo é que apresentou, como questão prévia na sua petição inicial, o pedido de apensação dos processos de execução fiscal. Assim sendo, devia o órgão de execução fiscal dele ter conhecido assim como o tribunal recorrido, não devendo a petição inicial ter sido liminarmente indeferida» (Acórdão de 13 de Setembro de 2017 – Proc. n.º 0584/17).

---

**14** Uma vez decidida a absolvição da instância da oposição judicial à execução fiscal, o oponente tem ainda assim a possibilidade de apresentar individualmente outras petições mas no prazo de 10 dias a contar da notificação da decisão, considerando-se a ação proposta na data em que a primeira petição foi apresentada em juízo (artigo 560.º, do Código de Processo Civil). A petição inicial será apresentada no órgão da execução fiscal onde pender a execução (artigo 207.º, n.º 1, do CPPT). Com a petição em que deduza a oposição, oferecerá o executado todos os documentos, arrolará testemunhas e requererá as demais provas (artigo 206.º, do CPPT- Anteprojecto), deixando a lei de referir que a petição inicial deve ser apresentada em triplicado (original: tribunal; cópias: arquivo/representante), uma vez que o envio agora será efectuado por via eletrónica.

O envio ao tribunal da petição pelo órgão de execução fiscal realiza-se por via electrónica com as informações que reputar convenientes, incluindo as respeitantes à *apensação de execuções* (artigo 208.º, n.º 1, do CPPT- Anteprojecto), sendo que quando for invocada, como fundamento da oposição à execução, a ilegitimidade da pessoa citada por não ter exercido funções de administração ou gestão em pessoas coletivas e entes fiscalmente equiparados, o órgão de execução fiscal identificará todos contra quem tenha sido revertida a execução, os que foram citados, os que deduziram oposição com idêntico fundamento e o estado em que se encontram as referidas oposições (artigo 208.º, n.º 2- Anteprojecto).

**15** No mesmo sentido, *vide* Supremo Tribunal Administrativo (Acórdão de 30 de Janeiro de 2019 – Proc. n.º 01162/15.8BELRS).





A apensação de diversas execuções que corram contra o mesmo executado (artigo 179.º, do CPPT, deve ser conhecida pelo órgão de execução fiscal, oficiosamente ou se assim não o for, logo que tal questão seja suscitada pelo executado. Se o órgão da execução fiscal o não fizer, deve o juiz providenciar no sentido de que acabe por o efectuar<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> A este propósito, *vide* Supremo Tribunal Administrativo – Acórdãos de 13 de Setembro de 2017 – Proc. n.º 0584/17; e 8 de Novembro de 2017 – Proc. n.º 0363/17, sendo que tem-se entendido que caso a administração tributária não efectue a apensação e o contribuinte tenha inclusivamente mencionado na oposição o requerimento dirigido ao órgão de execução fiscal, o juiz pode então solicitar àquele pronúncia sobre a requerida apensação, fixando inclusivamente prazo para tal. Caso o órgão de execução fiscal não se pronuncie ainda assim relativamente à apensação das execuções, o juiz deve então ordenar o prosseguimento da oposição quanto a todas as execuções, cabendo ao órgão de execução fiscal em momento posterior adequar então a tramitação das várias execuções. Pelo que a apensação reveste carácter *obrigatório*, não dispondo a administração tributária de liberdade para a efectuar ou não, desde que existam ganhos de eficiência e, por outro lado, não exista prejuízo para o cumprimento das formalidades essenciais (*Vide* Supremo Tribunal Administrativo – Acórdão de 7 de Novembro de 2018 – Proc. n.º 01762/17). O próprio Supremo Tribunal Administrativo já havia decidido que «Sempre que se verificarem *ganhos de eficiência* na apensação de execuções devem as mesmas ser obrigatoriamente apensadas não tendo aqui a Administração Tributária qualquer poder discricionário. A existência de eventuais dificuldades na tramitação da execução mas sem que sejam indicadas exatamente quais, não permite recursar o pedido de apensação de execuções» (Acórdão de 18 de Janeiro de 2017 – Proc. n.º 01374/16).

No caso de o executado deduzir *uma única oposição judicial contra diversas execuções fiscais* que *não se encontram apensadas*, deve o órgão da execução fiscal decidir sobre a possibilidade de apensação. Mais, essa decisão deve ser *notificada* ao próprio executado (artigo 36.º, n.º 2, do CPPT), designadamente com a indicação de que dela pode *reclamar* nos termos do artigo 276.º, do CPPT. Apenas posteriormente, pode o tribunal apreciar a legalidade da dedução de uma única oposição contra execuções fiscais *não apensadas* (*Vide* Supremo Tribunal Administrativo – Acórdãos de 23 de Janeiro de 2019 – Proc. n.º 0461/17.9BESNT 00384/18; e 30 de Janeiro de 2019 – Proc. n.º 01162/15.8BELRS).

A reclamação apresentada junto do tribunal terá *subida imediata* quando tiver por base a *falta de fundamentação da decisão relativa à apensação* (artigo 278.º, n.º 3, alínea f) – Anteproyecto). Segundo o Tribunal Central Administrativo Sul «Apenas são suscetíveis de impugnação contenciosa as decisões interlocutórias imediatamente lesivas dos direitos e interesses dos contribuintes. A *decisão de apensação de execuções fiscais*, embora ditada por razões de economia processual, pode, considerando os concretos factos invocados, ser *objeto de impugnação autónoma*, desde logo por apelo ao princípio da tutela jurisdicional efetiva. Tendo um dos fundamentos invocados para justificar o pedido de anulação da decisão de não apensação sido a sua *falta de fundamentação*, tem de se entender que este concreto acto de indeferimento é diretamente impugnável. A apensação de execuções não é, contudo, uma faculdade mas um *poder-dever da Administração Tributária*, impondo-se o seu deferimento logo que verificados os respetivos pressupostos legais (Acórdão de 24 de Setembro de 2015 – Proc. n.º 08928/15) Já o Supremo Tribunal Administrativo entendeu que «O exequente, tendo requerido a *apensação de diversas execuções fiscais pendentes contra si*, tendo visto o seu requerimento ser *indeferido* pode *reclamar* de tal despacho, reclamação essa que deverá, sob pena de perda de efeito útil, subir *de imediato*» (Acórdão de 18 de Janeiro de 2017 – Proc. n.º 01374/16).

*iii)* O Anteprojecto vem agora estabelecer que caso entenda que não existe prejuízo para o andamento da causa, o juiz pode mesmo determinar que os processos de oposição possam ser apensados à oposição autuada em primeiro lugar (artigo 203.º, n.º 6, do CPPT- Anteprojecto). Mas, tudo isto, desde que as oposições estejam na mesma fase e se verifiquem as condições já referidas: diferentes execuções, o mesmo executado e o mesmo órgão de execução fiscal (artigo 203.º, n.º 5, do CPPT- Anteprojecto).

*iv)* Em suma, parece-nos que em relação ao processo de oposição judicial à execução fiscal, o Anteprojecto da Reforma do Processo Administrativo e Tributário contido na Proposta de lei n.º 168/XIII, tem em vista:

- Conjugar harmoniosamente o interesse patrimonial prosseguido pela administração tributária e o interesse patrimonial e processual do contribuinte, ao reiterar a possibilidade de controlo jurisdicional em sede de oposição à execução, mesmo encontrando-se entretanto paga a dívida exequenda e os respectivos acréscimos legais.
- Permitir a apresentação de uma única oposição judicial à execução fiscal sobretudo em benefício do contribuinte e do funcionamento dos tribunais, mesmo quando esteja em causa uma pluralidade de citações e de execuções contra o mesmo executado e no mesmo órgão de execução fiscal.
- Prever a possibilidade de o juiz determinar que os processos de oposição possam ser apensados à oposição autuada em primeiro lugar, mas desde que estejam reunidos os requisitos exigidos para a dedução de uma única oposição e quando não exista prejuízo para o andamento da causa.



## **IV - Tendências futuras da justiça administrativa e fiscal**

[Voltar ao índice](#)

# **“Do útil, do supérfluo e do erróneo”**

## **Breves apontamentos sobre as propostas de revisão do Contencioso Administrativo e Fiscal**

VASCO PEREIRA DA SILVA<sup>1</sup>

### **Introdução**

O Governo apresentou, na Assembleia da República, as Propostas de Lei nº. 167/XIII e 168/XIII, que se propõem fazer uma revisão do Contencioso Administrativo e Tributário. O objetivo declarado desta revisão é o de combater a morosidade dos processos da Justiça Administrativa e Tributária e de promover uma maior rapidez e eficácia processuais. Trata-se de um objetivo correto e necessário, que é prosseguido pelo legislador, sobretudo tendo em conta a atual situação de morosidade da Justiça Administrativa e Fiscal.

Apesar da justeza do objetivo declarado, não deixa de ser curioso verificar que muitas das soluções propostas pouco ou nada têm a ver diretamente com a questão da celeridade e da eficácia processuais, como a seu

---

<sup>1</sup> Professor Catedrático da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e Convidado da Universidade Católica Portuguesa.



tempo se verá mais detalhadamente (v.g. os casos das normas sobre o contencioso pré-contratual, da impugnação de regulamentos, da intimação para um comportamento, dos recursos). O que leva a admitir que ao útil se juntou o desnecessário, ou mesmo o “supérfluo”, outras vezes ainda o erróneo, mesmo que sempre sob a “capa protetora” do primeiro. Dir-se-ia também terem existido prioridades diferentes nos objetivos a serem prosseguidos pelas propostas de diplomas em causa, já que parece ter havido uma relativamente maior preocupação com as questões da celeridade e da eficácia no que diz respeito ao domínio do ETAF do que do CPTA.

Nestas breves reflexões sobre a revisão da Justiça Administrativa e Tributária, vou dividir o meu trabalho em três partes: na primeira, ocupar-me-ei das propostas de alteração do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, na segunda, das propostas de alteração do Código de Processo dos Tribunais Administrativos, e numa terceira parte, colocarei uma questão prévia, de natureza genérica, relativa às alterações ao Código de Procedimento e Processo Tributário.

## **1- Propostas de Alteração ao Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (Proposta de Lei nº. 167/XIII)**

A alteração do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais é imperiosa, tanto mais que nem a reforma da Justiça Administrativa e Tributária de 2002/2004, nem a revisão de 2015, tinham tido a coragem de alterar o essencial da organização e do funcionamento dos tribunais da jurisdição administrativa.

Aquando da discussão da reforma de 2002/2004, fiz um juízo acerca do mérito relativo do ETAF e do CPTA, considerando que o primeiro era deficiente e o segundo bastante bom, o que levou alguns a dizerem que

[Voltar ao índice](#)

eu tinha atribuído 9/20 valores ao primeiro e 16/20 ao segundo<sup>2</sup>. Não me lembro de ter alguma vez atribuído uma nota a nenhum dos diplomas, mesmo se a classificação numérica correspondia inteiramente ao juízo qualitativo que eu fazia. Contudo, se alguém dizia que eu tinha dito isso, e tal correspondia inteiramente ao que eu pensava, então resolvi passar a dizê-lo também, adotando essa formulação – seguindo o exemplo da máxima do filme de John Ford, «O Homem que Matou Liberty Valance»: “se a lenda é maior do que o homem, imprima-se a lenda”...

São conhecidas as minhas críticas principais relativamente ao ETAF, a saber:

- a continuação da “esquizofrenia” do Supremo Tribunal Administrativo, ao manter-se o seu “desdobramento funcional” em tribunal de primeira instância e de recurso, provinda dos tempos da “infância difícil” do Contencioso Administrativo, em vez de ser apenas um tribunal de recurso, enquanto órgão supremo da jurisdição administrativa;
- a diferenciação no tratamento dos tribunais do contencioso administrativo e do tributário, em que nem os nomes dos tribunais equivalentes em cada secção eram idênticos, para além da existência de dois códigos de processo dis-

---

2 VASCO PEREIRA DA SILVA, «Vem aí a Reforma do Contencioso Administrativo(!?)», in «Cadernos de Justiça Administrativa», n.º 19, Janeiro / Fevereiro 2000, páginas 7 e seguintes; VASCO PEREIRA DA SILVA, «Reforma do Contencioso Administrativo (?)», in ANTÓNIO BARRETO (coordenação), «Justiça em Crise? Crises da Justiça», D. Quixote, Lisboa, 2000, páginas 451 e seguintes; VASCO PEREIRA DA SILVA, «O Contencioso Administrativo no Divã da Psicanálise – Ensaio sobre as Ações no Novo Processo Administrativo», 2ª edição, Almedina, Coimbra, 2009, páginas 233 e seguintes.



tintos (em vez de um código comum com regras especiais diferentes), e tudo isto no seio de uma jurisdição administrativa e fiscal (aparentemente) una;

- a falta de verdadeira especialização da jurisdição administrativa e fiscal, que é a razão única da sua existência, tanto do ponto de vista do direito comparado, como na lógica da Constituição portuguesa. E isto, no que respeita aos três níveis de possível especialização: o da formação dos juízes (que tem de ser específica, completa e permanente e não dispersa e “ad hoc”), o da estruturação da carreira dos juízes (em que não deve ser possível “saltitar” de jurisdição em jurisdição) , e o da criação de tribunais especializados (dentro da jurisdição administrativa e fiscal “comum”)<sup>3</sup>.

Em minha opinião, o que era verdadeiramente correto e adequado no ETAF (permitindo “admitir” esse diploma à “prova oral”, de acordo com a terminologia que passei a adotar) era o alargamento do âmbito da jurisdição (constante do artigo 4º do ETAF), mesmo se ainda com alguns limites e restrições.

As alterações, constantes da revisão proposta, introduzem melhorias em alguns dos aspetos que antes aponte como negativos, ainda

---

3 VASCO PEREIRA DA SILVA «Breve Crónica de uma Reforma Anunciada», in «Cadernos de Justiça Administrativa», n.º 1, Janeiro / Fevereiro de 1997, páginas 3 e seguintes; VASCO PEREIRA DA SILVA, «Vem aí a Reforma do C. A.(!?)», in «Cadernos de J. A.», n.º 19, 2000, p. 7; VASCO PEREIRA DA SILVA, «Reforma do C. A. (?)», in ANTÓNIO BARRETO (co-ordenação), «Justiça em C.? C. da J.», D. Quixote, Lisboa, 2000, p- 451; VASCO PEREIRA DA SILVA, «O Contencioso A. no D. da P. – E. sobre as A. no N. P. A.», 2ª edição, Almedina, Coimbra, 2009, p. 233.

que sem os eliminar totalmente, mas em contrapartida introduzem uma proposta de alteração no sentido da restrição do âmbito da jurisdição administrativa e fiscal, que é completamente absurda e injustificável. Tais alterações são as seguintes:

- mantém-se a “esquizofrenia funcional” do Supremo Tribunal Administrativo, com tudo o que isso implica de macrocefalia, de acumulação de tarefas de 1ª instância e de recurso, e de ineficiência de funcionamento;
- uniformiza-se a organização dos tribunais administrativos e tributários, corrigindo as deficiências iniciais, mas continuam a existir dois códigos de processo (administrativo e fiscal) e o Código de Processo Tributário continua a ser também de Procedimento – sem que se consiga superar o “trauma originário” da confusão entre Administração e Justiça;
- acentua-se a tónica da especialização dos tribunais, tanto no domínio da Justiça Administrativa como da Tributária, prevendo-se a criação, no domínio administrativo, de tribunais de juízo comum, social, de contratos públicos, e de urbanismo, ambiente e ordenamento território (artigo 9º, Proposta de Lei nº. 167/XIII, ETAF). Contudo, em vez de se proceder já à criação destes tribunais especializados, apenas se faz uma remissão para um diploma posterior. O que significa dar apenas um “pequeno passo” no sentido daquilo que já deveria ter sido feito há muito, pois a proposta se limita a substituir a previsão (atualmente já existente)





da possibilidade de criação de tribunais especializados, pela indicação das espécies de tribunais a ser criados por um legislador futuro. O que significa que agora se passa a dizer qual é que deve ser a especialização dos tribunais administrativos, mas esta continua ainda por fazer... Até quando?

- continua a não existir, nas propostas em apreço, qualquer referência à formação especializada nem à carreira autónoma dos juízes da jurisdição administrativa, pelo que se mantêm o atual status quo. O que se afigura indesejável, pois o grande argumento para justificar a especialização da Justiça Administrativa e Fiscal é, antes de mais, o da formação especializada dos juízes, assim como o da experiência acumulada e da continuada formação ao longo de toda a respetiva carreira.

Mas se, como vimos, do ponto de vista da organização e do funcionamento da Justiça Administrativa e Fiscal, as propostas apresentam algumas mudanças que considero positivas, eis senão quando (de uma forma totalmente inesperada, já que nunca tal questão tinha sido antes sequer problematizada, pela doutrina ou pela jurisprudência) se cria um “problema novo”, ao excluir do contencioso administrativo a matéria «das relações de consumo relativos à prestação de serviços públicos essenciais» (artigo 4º, n.º 4, alínea e) Proposta de Lei nº. 167/XIII, ETAF).

E não se consegue perceber, nem porquê surge tal proposta, nem para quê ela serve (?)... Pois, do que se trata é de serviços públicos (como, de resto, a proposta reconhece), que são há muito conhecidos da doutrina e da jurisprudência administrativas, que se revestem de uma importância

histórica fundamental, pois estão por detrás de algumas das mais importantes noções do Direito Administrativo (vide os contratos públicos, cujo surgimento se verificou aquando da necessidade de fornecimento do gás para a iluminação das cidades) e que MAURICE HAURIUO (um dos pais-fundadores do Direito Administrativo) classificava como sendo «serviços públicos de carácter industrial ou comercial»<sup>4</sup>.

Na proposta de lei faz-se uma referência à legislação reguladora destes serviços públicos essenciais (a Lei 23/94 de 26 de Julho, reformulada por último pela Lei nº. 10/2013, de 18 de Janeiro), dizendo-se que consagra um regime de consumo privado. Ora, relendo essa lei, nenhum desses dezasseis artigos consagra um regime de direito privado, antes estabelece um conjunto de regras de Direito Administrativo, norteadas pela realização de fins de interesse público. De facto, nada do que aí está regulado é determinado por fins de interesse privado, no quadro do princípio de autonomia da vida privada, em vez disso, as soluções aí consagradas são determinadas por fins de interesse público, regulando os direitos e os deveres dos utentes de um serviço público, no exercício da atividade administrativa (v.g. os direitos de participação dos utentes quanto a questões de “enquadramento jurídico”, bem como em relação às atuações “genéricas” de gestão do serviço público, do artigo 2º, os limites ao poder de suspensão do serviço público, do artigo 5º, a proibição da imposição e cobrança de serviços mínimos, do artigo 8º, da Lei 23/94 de 26 de Julho) . Nem sequer faz qualquer sentido dizer, em defesa de tal opção, que os denominados “serviços públicos essenciais” também aplicam (outras) normas de natureza privada, uma vez que, na “Admi-

---

4 MAURICE HAURIUO, «Précis de Droit Administratif et de Droit Public» (reimpressão da 12ª edição de 1933), Dalloz, 2002, p. 57 e seguintes (mx. p. 62).



nistração infra-estrutural” («InfrakstrukturVerwaltung», de que fala HEIKO FABER)<sup>5</sup>, dos nossos dias, não há nenhuma atividade administrativa em que não sejam também aplicáveis regras jurídico-privadas – havendo mesmo quem qualifique o Direito Administrativo, de hoje, como “mestiço” (MARIO CHITI)<sup>6</sup>, em razão dessa mistura de normas públicas e privadas no exercício da função administrativa.

De resto, se verificarmos o que se passa no Direito Comparado, para além da França, também na Alemanha a tendência é para atribuir ao juiz administrativo a competência para o julgamento da totalidade das relações administrativas, atraindo para este contencioso as denominadas “matérias conexas”; da mesma maneira como, em Itália, se verificou a criação de domínios típicos da Justiça Administrativa, no âmbito da “jurisdição exclusiva”, que pôs termo à clássica distinção entre direitos subjetivos e interesses legítimos para o efeito da delimitação entre jurisdição administrativa e comum, passando uns e outros a ser objeto da Justiça Administrativa<sup>7</sup>.

Em síntese, os denominados “serviços públicos essenciais” dão origem a relações jurídicas de consumo público, que são materialmente administrativas e os seus litígios devem (continuar a) ser julgados pelos Tribunais Administrativos. Ora, transferir para os tribunais judiciais o julgamento de litígios materialmente administrativos, violando a Constituição,

---

5 HEIKO FABER, «Vorbemerkungen zu einer Theorie des Verwaltungsrechts in der nachindustriellen Gesellschaft», in «Auf einer Dritten Weg – Festschrift für Helmut Ridder zum siebzigsten Geburtstag», Luchterland, 1989, páginas 291 e seguintes.; «Verwaltungsrecht», 3ª edição, 1992, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen.

6 MARIO CHITI, «Monismo o Dualismo in Diritto Amministrativo: Vero o Falso Dilemma?», in «Rivista Trimestrale di Diritto Amministrativo», nº. 2, 2000, página 305.

7 VASCO PEREIRA DA SILVA, «O Contencioso A. no D. da P. – E. sobre as A. no N. P. A.», 2ª edição, Almedina, Coimbra, 2009, p. 85 e seguintes.

e contrariando a sua natureza, a sua história e as orientações do Direito Comparado, só poderia fazer algum sentido caso se se pretendesse eliminar a jurisdição administrativa e fiscal através de revisão constitucional. O que não é o caso...

## **2- Propostas de Alteração ao Código de Processo dos Tribunais Administrativos (Proposta de Lei nº. 168/XIII)**

Na presente iniciativa de reforma da Justiça Administrativa e Fiscal encontram-se também propostas de alteração avulsa do Código de Processo nos Tribunais Administrativos, nem todas norteadas pelo intuito da simplificação e agilização processual. Passo a fazer uma apreciação sintética de algumas das principais propostas:

- Não se percebe bem o que é o patrocínio judiciário tem a ver com a celeridade e a eficácia do contencioso administrativo, como não se alcança qual possa ter sido a utilidade desta proposta. Ainda mais, quando o legislador não alterou o essencial da solução consagrada em 2015, de considerar como mandatários em juízo das autoridades públicas: os advogados, os solicitadores, os licenciados em direito com funções de apoio jurídico, além do Ministério Público. O fato de se passar a dizer que a intervenção do Ministério Público é uma mera “possibilidade” (artigo 13, nº. 1, Proposta de Lei nº. 168/XIII, CPTA), mesmo que não tenha qualquer sentido útil, talvez signifique, no entanto, a tomada de consciência de que a solução de fazer do Ministério Público o mandatário genérico da Administração, quando ele é simultaneamente o titular da ação pública,



é um absurdo, capaz de pôr em causa a existência de um processo equitativo (nos casos em que o Ministério Público se poderia apresentar como autor e mandatário da ré).

- A regra de que o processo nos tribunais administrativos é eletrónico, assim como o estabelecimento de disposições que permitam que isso se torne efetivo (artigo 14º., Proposta de Lei nº. 168/XIII, CPTA), afigura-se excelente e merecedora de todo o apoio. Trata-se de uma medida essencial para permitir alcançar uma maior celeridade e eficiência no funcionamento dos tribunais administrativos.
- Afigura-se acertada a consagração do alargamento da legitimidade do Ministério Público para impugnar norma administrativa que não seja diretamente aplicável, bem como para pedir a sua declaração de ilegalidade (artigo 73º, nº. 3, Proposta de Lei nº. 168/XIII, CPTA), mesmo se não se vislumbra muito bem o que é que tal solução tem a ver com a celeridade e a eficácia processual. Contudo, e tendo havido mexidas no regime da impugnação de regulamentos, porquê não aproveitar a oportunidade para acabar com a declaração de ilegalidade com efeitos no caso concreto, que resulta da “confusão” entre a apreciação da legalidade a título principal e a não aplicação de norma apreciada a título incidental, a propósito de um ato concreto?<sup>8</sup>
- O contencioso pré-contratual é igualmente alterado (artigos 103.º- A e 103.º- B, Proposta de Lei nº. 168/XIII, CPTA)

---

8 VASCO PEREIRA DA SILVA, «O Contencioso A. no D. da P. – E. sobre as A. no N. P. A.», 2ª edição, Almedina, Coimbra, 2009, p. 411 e seguintes.

e, também aqui, não se consegue perceber porquê. Onde antes (desde a revisão de 2015) se consagrava um efeito suspensivo imediato no contencioso pré-contratual, ainda assim suscetível de ser levantado pelo juiz, agora tal efeito imediato só se produz quando o pedido é apresentado no prazo de 10 dias (estabelecido pelo Código dos Contratos Públicos, não forçosamente para efeitos contenciosos), não havendo lugar a tal suspensão quando o pedido é apresentado fora desse prazo, caso em que poderá haver lugar à instauração de medidas provisórias. Ou seja, a garantia europeia de um efeito suspensivo (“stand still”), destinado a permitir discutir exclusivamente, e a título urgente, a legalidade do procedimento pré-contratual, sem outras preocupações suplementares, é agora substituída pela discussão acerca da admissibilidade ou não do efeito suspensivo e de eventuais medidas provisórias, substituindo-se a análise do principal pelo cautelar. Ora, uma tal “confusão,” agora criada, corre o risco de eternizar a discussão das questões cautelares em vez das relativas à validade do procedimento pré-contratual, alargando ainda mais o tempo de duração dos processos e afastando todo e qualquer sentido útil à garantia do efeito suspensivo (“stand still”), cabendo perguntar se não existe aqui uma violação do Direito Europeu.

- Igualmente incompreensível é a proposta de alteração (quase só de ordem linguística) da providência cautelar de suspensão da eficácia (artigo 128º, Proposta de Lei nº. 168/XIII, CPTA), sem nada alterar do respetivo regime jurídico. Nunca é de mais salientar o absurdo de um mecanis-



mo cautelar em que quem decide acerca da suspensão da eficácia é a Administração, mediante uma resolução fundamentada, e não o juiz (que só, mais tarde é que se ocupará dessa questão, depois de primeiramente se ter discutido sobre a justeza da fundamentação). Que o mesmo é dizer que é o réu quem decide se tem ou não razão quanto à sua pretensão de executar, depois do pedido apresentado pelo autor (calculem como seria, no processo penal, se a decisão da prisão preventiva fosse decidida pelo réu?), e só (muito) mais tarde é que o juiz aprecia as posições relativas das partes e a suscetibilidade de estar a ser posto em causa o efeito útil da sentença. O legislador de 2015 ainda tinha tentado minimizar os efeitos deste regime, embora infrutiferamente. Agora, o legislador proposto altera a formulação legislativa, mas mantém-se o mesmo regime jurídico... E apetece perguntar: para quê alterar o enunciado da piada se a anedota continua a ser exatamente a mesma?

- Existem também propostas de alteração relativas à arbitragem, nomeadamente prevendo a publicidade das decisões arbitrais e a notificação dessas decisões ao Ministério Público, para o efeito deste poder desencadear eventual controlo da sua constitucionalidade. O que me parece bem, mesmo se não afasta a necessidade de esclarecer a real amplitude da arbitragem administrativa e dos respetivos critérios de determinação (depois da revisão de 2015), assim como de regular, de forma específica e detalhada, a arbitragem administrativa (em vez da simples remissão para a arbitragem privada).

### **3- Questão Prévia, de Natureza Genérica, relativa às Propostas de Alteração ao Código de Procedimento e Processo Tributário.**

Antes de terminar estas breves reflexões, e sem querer “meter a foice em seara alheia”, discutindo as propostas de alteração para o processo fiscal, não posso, no entanto, deixar de colocar uma questão prévia, de natureza genérica, quanto à justeza de juntar num único código o procedimento e o processo tributário.

Como é sabido, um dos “traumas de infância” da Justiça Administrativa foi o da “confusão” (DEBBASCH) entre Administração e Justiça, ao tempo da Revolução Francesa, proibindo os tribunais comuns de julgar a Administração e criando uma justiça privativa administrativa e tributária. Este “pecado original” da Justiça Administrativa, entre nós, só foi superado com a Constituição de 1976, que separou e distinguiu a função administrativa da judicial.

Ora, se o procedimento é a “forma” da função administrativa e o processo da função judicial, qual o sentido de um único Código reunindo procedimento e processo tributário? Da minha perspetiva, é mais do que tempo de abandonar erradas e inconstitucionais conceções monistas e adotar uma conceção dualista, elaborando um Código de Procedimento Administrativo e outro de Processo Tributário. Só assim se superariam os “traumas de infância” do Contencioso e se permitiria um salutar e autónomo desenvolvimento do procedimento e do processo tributário<sup>9</sup>. Além de que, como antes se referiu, aconselhável seria também a existência de um só código de processo, contendo regras comuns e especiais de

---

9 VASCO PEREIRA DA SILVA, «O Contencioso A. no D. da P. – E. sobre as A. no N. P. A.», 2ª edição, Almedina, Coimbra, 2009, p. 233 e seguintes.





processo administrativo e fiscal, atendendo a que se trata de uma única Jurisdição Administrativa e Tributária

Deixada esta breve nota, é tempo de concluir.

Em síntese, eu diria que esta revisão era necessária, sobretudo para resolver as questões da organização e funcionamento da Justiça Administrativa e Tributária, que tinham ficado “pendentes” na (grande) reforma de 2002/2004, assim como na revisão de 2015. Assim como ela é útil para buscar soluções que minimizem os efeitos da morosidade e da falta de eficiência da Justiça Administrativa e Fiscal, que se revelaram ser os problemas principais do seu funcionamento. E poderia ainda ser útil para tentar corrigir algumas questões “novas” ou “mal resolvidas”, num esforço renovado de aperfeiçoamento legislativo.

Ora, fazendo o balanço das propostas apresentadas, se algumas delas se revelam úteis e adequadas, muitas outras se configuram como supérfluas e mesmo errôneas, conforme se apreciou (de forma breve). Cabe ao legislador ir mais longe, e não dar origem a mais uma “oportunidade perdida” ...

# Tendências futuras da justiça administrativa e fiscal

VÍTOR GOMES

1. Agradeço à Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa o privilégio de poder intervir no painel de encerramento desta Conferência sobre o conjunto de iniciativas legislativas que visam a reforma da organização e funcionamento da jurisdição administrativa e fiscal e dos Códigos através dos quais se exerce a prestação de justiça que aos respectivos tribunais está constitucionalmente cometida. Em particular, aos Coordenadores Científicos deste evento, a quem felicito pela oportunidade e abrangência dos temas tratados e pela qualidade das intervenções, agradeço a iniciativa em que não pode deixar de se rever quem tenha responsabilidades institucionais neste domínio.

A organização da conferência subordinou esta sessão de encerramento a tema : tendências futuras da justiça administrativa e fiscal. É um repto a dizer um pouco mais do que as palavras com que, a benefício do auditório, manda o bom senso e o protocolo se dêem por encerrados programas de trabalho tão carregado como foi o desta

---

1 Presidente do Supremo Tribunal Administrativo e do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais.



jornada. E é um convite que deixa uma margem generosa ao destinatário, em que várias temáticas poderiam sobressair. Não é necessário fazer futurologia para identificar problemas e necessidades, os pontos fortes e pontos fracos, as oportunidades e ameaças, com que se depara a prestação de justiça no âmbito dos litígios de direito administrativo e fiscal. Uma justiça capaz de dar resposta de qualidade e em tempo útil a este tipo de litígios é, em primeira linha, uma exigência de tutela jurisdicional efectiva devida aos cidadãos e empresas. Mas é também instrumento do interesse não negligenciável da prossecução pela Administração Pública das tarefas que lhe incumbem e da criação de um ambiente favorável ao bom funcionamento da economia. Estando aqui por virtude da posição institucional que ocupo, limitar-me-ei ao futuro imediato. E, com este horizonte, uma coisa tenho por certa, o futuro constrói-se no presente. E com este mote direi umas breves palavras sobre a situação presente da justiça administrativa e fiscal.

2. Como sabemos, o conjunto de iniciativas que hoje aqui debatemos está em fase adiantada, quase final, do procedimento legislativo. Trata-se de uma reforma que confessadamente não aspirava a uma refundação do modelo organizatório ou a uma revisão integral dos diplomas processuais estruturantes da prestação da justiça administrativa e fiscal. Mais modestamente, no aspecto organizatório da jurisdição, visava ajustar o modelo emergente do ETAF à maximização da capacidade de resolução dos tribunais, criando especialização em matérias onde a massa crítica permita prever melhoria de prestação sobretudo nesse aspecto quantitativo e de redução do tempo de duração dos processos. E, no campo dos instrumentos processuais, re-

solver problemas pontuais geradores da menor eficácia e eficiência da justiça administrativa e fiscal, sobretudo revelados pela prática jurisprudencial.

Constata-se que, com o evoluir dos trabalhos preparatórios, este propósito de intervenção minimalista não foi seguido à letra. Mas, na generalidade, as modificações ou acrescentos normativos propostos obedecem a essa matriz. Mesmo compreendendo a crítica de quem tem a perspectiva da necessidade de uma reforma mais profunda e considera que, de algum modo, é mais uma oportunidade perdida, a contenção do legislador parece-me de louvar. Lembremo-nos que, quanto ao ETAF e ao CPTA, a última reforma é de 2015 e não está esgotada a possibilidade de solução jurisprudencial dos problemas que vem surgindo na sua aplicação. Mas, sobretudo, porque os tribunais da jurisdição administrativa e fiscal não tem, nem realisticamente vejo que possam obter a curto prazo, meios que lhes permitam enfrentar novos desafios sem antes resolver o seu crónico e principal problema : o do contingente de processos acumulados. Deve primeiro e com urgência resolver-se este problema que se traduz numa situação comunitariamente insuportável de não cumprimento pelo Estado do dever de prestar justiça em prazo razoável. Para isso temos de estar habilitados a resolver mais e em menos tempo.

3. A avaliação que faço deste conjunto de propostas legislativas é, neste aspecto, globalmente positiva. Mesmo que pessoalmente também eu pudesse ter, aqui e acolá, outras preferências ou reservas. Dou dois exemplos, movendo-me no plano da eficiência do sistema sem prejuízo da efectividade da tutela jurisdicional e referindo-os sem



mais explicações porque seria deslocado reabrir discussões de última hora. Continua a parecer-me que poderia avançar-se já no sentido de que o sistema de recursos para o Supremo Tribunal Administrativo em matéria tributária fosse desenhado em termos similares aos do contencioso administrativo, que tem funcionado satisfatoriamente e se revela adequado à importante função dos supremos tribunais de definição do direito aplicável nos casos de maior relevância jurídica ou social e de clara necessidade de melhor aplicação do direito. Como penso que poderia ser proveitoso acrescentar às medidas de agilização processual a possibilidade de o juiz, nos casos mais simples e como mera faculdade, ditar a sentença para a acta, em forma simplificada, tirando proveito da oralidade em situações que não justificam mais complexas indagações.

4. Importa salientar que as propostas legislativas agora apresentadas pelo Governo à Assembleia da República não esgotam as medidas de índole normativa para enfrentar o principal problema da jurisdição que atrás referi. Para isso concorrem outras iniciativas, designadamente as Portarias que procederam ao alargamento dos quadros de juizes nos três níveis da jurisdição. Embora, consinta-se que lembre o óbvio, não baste proporcionar o edifício normativo. É necessário torná-lo actuante, designadamente no aspecto orçamental e de recrutamento de magistrados e funcionários.

Destaque merece a medida que, mais recentemente, veio permitir a criação das chamadas equipas de recuperação dos processos pendentes em primeira instância com data de entrada até 31/12/2012. Trata-se do DL 81/2018, de 15 de Outubro, a que o CS-

TAF deu pronta execução, estando tais equipas de juízes a funcionar desde 1 de Janeiro, com os juízes que foi possível afectar-lhes.

Está bom de ver que, sendo o universo de recrutamento limitado, os juízes destacados para decidir esses processos ficam a faltar nou- tro lado. Aliás, por este mesmo constrangimento e correspondente preocupação de gestão, o CSTAF optou por preencher os quadros dos Tribunais Centrais dotando-os do número mínimo estabelecido no respectivo quadro variável, apesar de estar consciente das dificuldades aí também sentidas.

5. Duas breves palavras sobre a situação actual da jurisdição nos tri- bunais de 1ª instância, no estrito aspecto quantitativo, deixando as conclusões a tirar delas ao juízo do distinto auditório. Socorrendo-me dos dados internos disponíveis com tratamento agregado para moni- torização da situação dos tribunais de 1ª instância, reportados a 30 de Novembro de 2018, verifica-se que o índice global de resolução na duas áreas da jurisdição ( a administrativa e a tributária), índice esse que traduz a relação entre o número de processos entrados e findos, é ligeiramente superior a 110%. No ano de 2018, até 30 de Novembro , nos tribunais administrativos e fiscais de 1ª instância, en- traram 22.386 processos e findaram 24.799. Significa isto que os TAF conseguiram decidir mais cerca de 2.400 processos do que aqueles que neles deram entrada no mesmo período.

É um resultado que , em si mesmo, não deve deixar de ser realçado e de ser considerado francamente positivo. Sobretudo porque é mate- rial e temporalmente consistente. Isto é, porque ocorre em ambas as áreas da jurisdição e, o que é ainda mais promissor, abrange as diversas



espécies processuais, pelo que não é fruto de variações conjunturais e está em linha de continuidade com a tendência de 2017.

Mas o facto de a jurisdição ter alcançado, principalmente graças ao aumento de recrutamento de juízes ocorrido nos últimos anos e a à tendência para a estabilização das entradas, este patamar de resposta à procura actual é insuficiente porque o contingente de processos pendentes continua a ser motivo de séria preocupação. Efectivamente com referência à mesma data ficaram pendentes em nos TAF de 1ª instância 68.959. E destes cerca de 19.000 processos correspondem a processos entrados entre 1/1/2013 e 31/12/2015 – abstraímos já do contingente abrangido pelo DL 81/2018- , ou seja, processos que não entram no contingente a que vieram dar resposta as equipas de recuperação de pendências mas que já estão pendentes há mais de 3 anos em primeira instância. Mesmo com o modesto objectivo de 3 anos de duração dos processos em 1ª instância, é uma ciclópica tarefa esta de pôr termo, no mais breve prazo possível a este outro contingente.

6. Em síntese, a justiça administrativa tem de corresponder a uma prestação que satisfaça os critérios substanciais, processuais e de eficácia de uma justiça de qualidade. Os principais parâmetros por que se mede a qualidade da justiça e as diversas etapas por que passou a evolução do conceito e os seus critérios de aferição são conhecidos, sobretudo a partir dos trabalhos da Comissão Europeia para a eficiência da Justiça ( CEPEJ )do Conselho da Europa, ainda que controversos. No que respeita às condições de acesso ao juiz no âmbito dos litígios administrativos e fiscais, à qualidade substancial das decisões, à estabilidade e previsibilidade da jurisprudência, à imparcialidade e

independência dos magistrados, a jurisdição administrativa e fiscal satisfaz claramente os critérios correntemente estabelecidos. São aspectos sempre perfectíveis, mas que não estão no plano das preocupações de intervenção mais urgente.

Mas isso não basta. Uma justiça eficaz deve, em primeiro lugar, ser prestada em tempo útil. Não se trata de defender um tratamento expeditivo dos processos. Mas de assegurar o justo equilíbrio, de modo a que a duração do processo possa corresponder ao prazo razoável que a Constituição da República Portuguesa e a Convenção Europeia dos Direitos Humanos estabelecem como direito fundamental dos cidadãos. Satisfazemos, de modo geral, essas exigências no âmbito dos processos ditos urgentes. Mas não assim naqueles outros tramitados segundo o rito normal.

Por aí passa e esse deve ser, em meu entender, o objectivo, não exclusivo mas primacial e de concretização mais urgente, do “pacote legislativo” em que as medidas legislativas analisadas nesta Conferência se inserem. São positivas, mas não por si só suficientes. Residindo o problema principal da jurisdição localizado no contingente de processos acumulados e pendentes por tempo que objectivamente tem de considerar-se excessivo, teremos de convergir no esforço de maximizar a sua eficácia. Designadamente, mediante adequadas medidas de gestão e rigorosa monitorização da sua aplicação. Mas também- só para dar um exemplo e independentemente do que venha a resultar dos previstos gabinetes de apoio técnico e da assessoria jurídica nos tribunais superiores - potenciando a capacidade de resolução das equipas de recuperação de pendências. Sendo certo que não é possível afectar-lhes mais juizes sem comprometer o andamento dos processos restantes, não deve descurar-se uma me-





dida que, comungando da mesma natureza excepcional e transitória, proporcione apoio aos juízes através do recrutamento de assistentes judiciais que os auxiliem na preparação da decisão, melhorando-lhes a capacidade de resolução sem diminuição da sua responsabilidade integral pela decisão e das garantias das partes.

7. Termino como comecei com a convicção de que, nos limites que se propuseram, as medidas em causa são globalmente positivas para o futuro da justiça administrativa e fiscal. O legislador está ainda a tempo de ponderar as observações e benfeitorias sugeridas em debates como os que hoje aqui decorreram.

Muito obrigado pela atenção dispensada.

## Sobre os Autores

### **Ana Gouveia Martins**

Professora Auxiliar da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Investigadora Principal do Centro de Investigação de Direito Público da mesma instituição e Vogal do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais.

### **Carlos Carvalho**

Juiz Conselheiro do Supremo Tribunal Administrativo (Secção de Contencioso Administrativo).

### **Dulce Neto**

Juíza Conselheira do Supremo Tribunal Administrativo (Secção de Contencioso Tributário) e Vogal do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais.



### **Fernanda Esteves**

Juíza Desembargadora do Tribunal Central Administrativo Norte (Secção de Contencioso Tributário) e Vogal do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais.

### **João Miranda**

Professor Auxiliar da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Investigador Principal do Centro de Investigação de Direito Público e Advogado.

### **João Raposo**

Advogado.

### **José Luís Esquível**

Advogado.

### **Mário Aroso de Almeida**

Professor Associado com Agregação da Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa.

### **Nuno Cunha Rodrigues**

Professor Auxiliar da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Investigador Principal do Centro de Investigação de Direito Europeu, Económico, Financeiro e Fiscal da mesma instituição e Titular de uma Cátedra Jean Monnet.

[Voltar ao índice](#)

**Paulo Marques**

Assistente Convidado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

**Vasco Pereira da Silva**

Professor Catedrático da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e Convidado da Universidade Católica Portuguesa.

**Vítor Gomes**

Presidente do Supremo Tribunal Administrativo e do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais.



