



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS,
DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

EXCELENTÍSSIMA SENHORA
PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA DA
REPUBLICA

Ofício n.º 398/XII/1ª – CACDLG /2011

Data: 28-09-2011

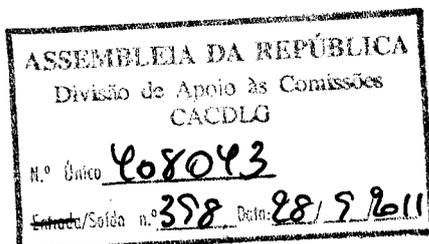
ASSUNTO: Parecer da Proposta de Lei n.º 20/XII/1.ª (GOV).

Para os devidos efeitos, junto se envia parecer relativo à **Proposta de Lei n.º 20/XII/1.ª (GOV)** – “*Cria equipas extraordinárias de Juizes Tributários*”, tendo as respectivas partes I e III sido aprovadas por unanimidade, registando-se a ausência do PEV, na reunião de 28 de Setembro de 2011 da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente da Comissão

(Fernando Negrão)





ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS,
DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

PARECER

PROPOSTA DE LEI N.º 20/XII/1.ª (GOV)
"CRIA EQUIPAS EXTRAORDINÁRIAS DE JUÍZES TRIBUTÁRIOS"

PARTE I – CONSIDERANDOS

1.1 – Nota introdutória

O Governo tomou a iniciativa de apresentar à Assembleia da República, em 15 de Setembro de 2011, a Proposta de Lei nº20/XII (GOV) – Cria Equipas Extraordinárias de Juízes Tributários.

A iniciativa foi admitida em 16 de Setembro de 2011, tendo, por despacho de Sua Excelência a Presidente da Assembleia da República, baixado à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, para emissão de parecer.

A presente Proposta de Lei cria um regime extraordinário e temporário de constituição de duas equipas de juízes tributários, a colocar no Tribunal Tributário de Lisboa e no Tribunal Administrativo e Fiscal do Porto, para tramitação dos processos fiscais de valor superior a um milhão de euros que estejam pendentes nesses Tribunais.

O proponente recorda os compromissos assumidos na área da justiça no âmbito do programa de auxílio financeiro à República Portuguesa, que impõem "*a necessidade de eliminação de pendências nos tribunais tributários*", em especial dos processos judiciais da área tributária de valor superior a um milhão de euros.

A Proposta de Lei em apreço defere ao Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais a designação dos magistrados que, por destacamento, integrarão as equipas a criar e cuja missão tem duração prevista de um ano, extinguindo-se no termo de tal período ou mesmo antes, se cumprida a finalidade da sua criação, e prorrogável em caso de falta de cumprimento pleno dos objectivos traçados.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

1.2 – Objecto, conteúdo e motivação da iniciativa

Antecedentes

A proposta de lei em análise é apresentada pelo Governo como integrando o pacote de iniciativas legislativas necessárias à execução de algumas das medidas na área da justiça e administração fiscal previstas no Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidade de Política Económica, celebrado entre o Estado Português, a Comissão Europeia (CE), o Banco Central Europeu (BCE) e o Fundo Monetário Internacional (FMI) no quadro do programa de auxílio financeiro a Portugal.

A medida cuja execução se pretende desencadear através da presente iniciativa legislativa reporta-se ao ponto 3.35 do referido Memorando de Entendimento, no qual se prevê que, até ao final do segundo trimestre de 2011, o Governo deverá abordar os estrangulamentos no sistema de impugnações fiscais, através da criação de um grupo de trabalho temporário para resolver as pendências de valores superiores a 1 milhão de euros até ao final do quarto trimestre de 2012.

A referida medida reveste-se, pois, de carácter de urgência, visando, em primeira linha, uma redução imediata das pendências com maior impacto económico, e abrindo caminho a um conjunto adicional de medidas, de cariz estrutural, visando debelar futuros estrangulamentos dos processos tributários. Neste contexto, refiram-se, a título meramente exemplificativo, algumas das medidas a estudar e apresentar posteriormente pelo Governo no contexto das reformas estruturais:

- A previsão do estabelecimento de secções especializadas no âmbito dos tribunais fiscais para o julgamento de casos de maior dimensão, com assistência de pessoal técnico especializado (prevista no ponto 3.34 do Memorando de Entendimento, com calendário de execução até ao final do primeiro trimestre de 2012);



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

- A avaliação de medidas para acelerar a resolução de processos judiciais nos tribunais tributários, tais como a existência de procedimentos especiais para processos de montantes elevados, o estabelecimento de critérios de prioridade, o alargamento do período de cobrança de juros relativo a dívidas fiscais a todo o tempo em que decorra o processo judicial ou a criação de um regime especial de juros legais por cumprimento em atraso de decisão de tribunais tributários (previstas no ponto 7.14 do Memorando de Entendimento, com calendário de execução até ao final do quarto trimestre de 2011).

Face ao exposto, é inequívoca a urgência da adopção das medidas de diluição do estrangulamento processual existente, não só face ao calendário de execução previsto no memorando de entendimento, mas igualmente devido à necessidade de abrir caminho às demais medidas a estudar e implementar a muito breve trecho.

Enquadramento da proposta de lei

A exposição de motivos oferece algum enquadramento quanto às opções tomadas no quadro da elaboração da proposta de lei sob análise, identificando no levantamento realizado pelo Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais (CSTAF) o fundamento para a selecção dos Tribunais que devem ser objecto de medidas de redução das pendências.

Efectivamente, nos termos do referido estudo elaborado pelo CSTAF (que não foi, contudo, remetido pelo proponente para a Assembleia da República, nos termos do n.º 3 do artigo 124.º do Regimento) identificam-se o Tribunal Tributário de Lisboa e o Tribunal Administrativo e Fiscal do Porto como carecendo de uma intervenção urgente para eliminação de estrangulamentos processuais, atento o facto de serem aqueles em que o número de processos fiscais pendentes superiores a 1 milhão de euros assume maior expressão (numérica e económica).

No entanto, a iniciativa em análise admite ainda a possibilidade das equipas extraordinárias poderem vir a ser chamadas a tramitar, para além dos já referidos



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

processos de valor superior a 1 milhão de euros pendentes nos tribunais de Lisboa e Porto identificados pelo CSTAF, outros processos de valor superior aquele montante pendentes em qualquer outro tribunal tributário (afectando-se estes, por iniciativa do CSTAF, às equipas extraordinárias junto do Tribunal Tributário de Lisboa ou TAF do Porto, em função da inserção do tribunal onde o processo se encontrar pendente se reconduzir à área de jurisdição dos Tribunais Centrais Administrativos Sul ou Norte, respectivamente).

Conteúdo da iniciativa

A proposta de lei determina, no essencial, a criação de duas Equipas Extraordinárias de Juízes Tributários e fixa os termos em que se deve proceder à sua instalação e reafecção de processos. Em termos um pouco mais detalhados destacam-se os seguintes traços estruturantes da proposta:

- Em primeiro lugar, procede-se à criação das duas equipas extraordinárias de juízes tributários, uma junto do Tribunal Tributário de Lisboa e composta por quatro juízes, e a outra junto do Tribunal Administrativo e Fiscal do Porto, composta por três juízes (artigo 1.º da proposta de lei);
- Em segundo lugar, determina-se a afectação exclusiva daquelas equipas à área tributária, com a missão de movimentarem os processos fiscais pendentes de valor superior a um milhão de euros (n.º 1 do artigo 2.º);
- Para além da referida medida de reforço dos dois tribunais supracitados (Tribunal Tributário de Lisboa e TAF do Porto) através das equipas extraordinárias, a proposta de lei introduz ainda a possibilidade de, após prévia avaliação pelo Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, lhes serem redistribuídos processos com aquele valor pendentes nos Tribunais integrados, respectivamente, nas áreas de jurisdição do Tribunal Central Administrativo Sul e do Tribunal Central Administrativo Sul (n.º 2 do artigo 2.º);



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

- Complementarmente, a iniciativa em análise determina ainda que designação dos juízes das equipas extraordinárias seja realizada pelo Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, após manifestação de disponibilidade para o efeito e integração, por destacamento, nas respectivas equipas (artigo 3.º) e que o início de funções das mesmas tenha lugar em data a determinar por deliberação do CSTAF (artigo 4.º);
- A proposta do Governo determina ainda uma duração máxima de um ano para a medida em análise, podendo esta ser prorrogada pelo período necessário ao cumprimento dos objectivos traçados, por deliberação do CSTAF, se os fins para os quais as equipas forem criadas não tiverem sido plenamente alcançados no final do período legal (artigo 5.º);
- Finalmente, a proposta de lei apresentada pelo Governo preceitua ainda que os processos fiscais abrangidos pela medida excepcional (aqueles de valor superior a um milhão de euros), sejam redistribuídos pelos juízes que integram as equipas extraordinárias, nos termos da lei (artigo 6.º).

Pareceres e audições de outras entidades

O Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais e o Conselho Superior da Magistratura já emitiram pareceres concordantes com a presente iniciativa.

1.3 – Antecedentes

Nos termos referidos na nota técnica, não se detectam antecedentes de propostas legislativas semelhantes apresentados na Assembleia da República.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

PARTE II – OPINIÃO DO RELATOR

Da leitura da presente iniciativa legislativa ressaltam duas questões que são merecedoras de uma análise mais detalhada em sede de especialidade, atenta a necessidade de assegurar a plena conformidade da proposta ao princípio do juiz natural, por um lado, e a eficácia de cumprimento pleno dos objectivos de redução de pendências prosseguidos pela proposta de lei, por outro.

Conformidade ao princípio do juiz natural

Considerando que a proposta de lei em análise estabelece um regime de redistribuição de processos pendentes de valor superior a um milhão de euros nos tribunais que beneficiarão da instalação das equipas excepcionais de juízes (quer no âmbito daqueles Tribunais nos quais as equipas serão constituídas e que vêm expressamente identificados na lei - Tribunal Tributário de Lisboa e TAF do Porto - , quer no âmbito de quaisquer outros tribunais tributários, nos termos referidos no n.º 2 do artigo 2.º da proposta) importa ponderar se está assegurado plenamente o respeito pelo princípio do juiz natural ou legal.

Não obstante a previsão constitucional expressa do princípio do juiz natural no nosso texto constitucional se cingir ao domínio do processo penal, é pacífica a sua identificação como corolário fundamental quer do princípio do Estado de Direito Democrático, quer da garantia da independência e imparcialidade dos tribunais (artigo 203.º CRP) , quer da garantia da tutela jurisdicional efectiva, na sua dimensão de garantia de um processo justo e equitativo (n.º 4 do artigo 20.º CRP).

A jurisprudência do Tribunal Constitucional oferece algumas pistas seguras (igualmente sustentadas pela leitura de jurisprudência constitucional de outros países europeus) quanto ao alcance dos limites impostos pelo princípio do juiz natural na reconfiguração excepcional da competência dos tribunais.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Num extenso e amplamente fundamentado aresto de 2003, o Tribunal Constitucional entendeu já que *“a alteração, quer de regras legais, quer de regras de procedimento para a divisão interna de processos, pode impor-se mesmo para processos já pendentes, desde que cumpra os requisitos da generalidade e da imparcialidade, ou seja, que tenha aplicação geral, abrangendo um número indeterminado de processos, e que não consubstancie uma discriminação ou um arbítrio, ou seja, que tenha como pressuposto a concretização de princípio jurídico e não de uma voluntas política ou individual”* (Acórdão n.º 614/2003)

Efectivamente, é esta a matéria que focamos ao analisar o essencial da presente iniciativa legislativa. É certo que a proposta de lei em análise irá proceder a uma alteração da competência para julgar os processos que estão pendentes e que já se encontram adstritos a outros juízes. Contudo, a criação legal das bolsas extraordinárias de juízes junto dos dois tribunais tributários identificados na proposta (Lisboa e Porto) determinará apenas um reforço do quadro dos magistrados e, uma vez instituídas as equipas excepcionais de juízes, uma redistribuição de processos, nos termos da lei geral (para a qual a proposta de diploma, aliás, expressamente remete no seu artigo 6.º).

Esta solução, quanto ao reforço do quadro dos tribunais de Lisboa e Porto, afigura-se plenamente conforme às exigências ditadas pelo Tribunal Constitucional na sua leitura do princípio do juiz natural, representando a *occasio legis* da proposta igualmente um respaldo adicional de objectividade quanto aos fins a prosseguir através da redistribuição de processos.

No entanto, se no que concerne aos tribunais tributários de Lisboa e Porto aquilo que a presente proposta de lei vem oferecer como solução para a redução das pendências passa por um mero reforço do quadro de magistrados, acompanhado por uma redistribuição interna dos processos pendentes naqueles tribunais, na linha de critérios objectivos, já a faculdade conferida pelo n.º 2 do artigo 2.º da iniciativa em análise pode ser merecedora de uma leitura distinta.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

O estudo prévio do CSTAF, que permitiu identificar os tribunais cujo volume de pendências justificariam a edificação de um regime excepcional, permitiu preencher as exigências de objectividade e determinabilidade fixadas na jurisprudência constitucional para garantir a conformidade com a Lei Fundamental de quaisquer modificações pontuais de competência. Ainda assim, a proposta de lei do Governo não dispensou a identificação expressa na lei de quais seriam os tribunais (Lisboa e Porto) em que se justifica uma redistribuição de processos.

No que concerne o regime do n.º 2 do artigo 2.º da proposta de lei, contudo, remete-se de forma totalmente aberta para o CSTAF a possibilidade de identificação futura de outros tribunais que poderão ser também objecto de inclusão no presente regime, habilitando aquele órgão a transferir os processos, sem qualquer densificação de critérios adicionais para o efeito na lei. Consequentemente, ficaria o CSTAF autorizado a proceder ao desaforamento dos processos pendentes em qualquer tribunal tributário, desde que por si tidos por relevantes para o cumprimento dos objectivos traçados no diploma.

A esta dificuldade decorrente da ausência de critérios complementares para tomar a decisão de alargamento do regime, acresce ainda a agravante de não se tratar já de uma mera questão de redistribuição interna de processos no quadro da competência do mesmo tribunal. Em relação ao Tribunal Tributário de Lisboa e ao TAF do Porto, de facto, a lei vem apenas transitoriamente reforçar o seu quadro de magistrados e determinar que sejam redistribuídos às equipas excepcionais os processos acima de um milhão de euros. Já no que respeita ao n.º 2 do artigo 2.º depararíamos com uma verdadeira transferência de competência entre tribunais tributários de primeira instância, ao arripio das regras de fixação de competência territorial estabelecidas no ETAF, CPPT e demais legislação e normativos complementares.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Corre-se, pois o risco de admitir alterar, por via de uma decisão do CSTAF, a competência territorial de todos os “tribunais integrados na área de jurisdição do TCA Sul e Norte” (a totalidade da jurisdição tributária, portanto), transferindo processos de valor superior a um milhão de euros para Lisboa ou Porto, em termos insuficientemente vinculados às exigências de objectividade e legalidade fixados pelo Tribunal Constitucional ou à proibição de desaforamento associada ao princípio do juiz natural.

A Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais dispõe com um alcance geral, no seu artigo 23.º, a referida proibição de desaforamento, ou seja, que nenhuma causa pode ser deslocada do tribunal competente para outro, a não ser nos casos especialmente previstos na lei. Apesar de não nos depararmos com idêntico preceito no ETAF, tal resulta como inequívoca consequência do preceito relativo à fixação da competência do n.º 1 do seu artigo 5.º, bem como do alcance do supracitado princípio do juiz natural, aplicável a todos os processos nos termos *supra* referidos. A mera remissão da decisão para o CSTAF, no n.º 2 do artigo 2.º da proposta, pode afigurar-se, por isso mesmo, violadora da necessidade de intervenção legislativa expressa.

Consequentemente, a análise da presente iniciativa legislativa em sede de especialidade não deverá alhear-se da preocupação em assegurar uma formulação que garanta o cumprimento inequívoco do princípio do juiz natural, no que respeita em particular ao disposto no n.º 2 do artigo 2.º (que habilita o CSTAF a alargar o regime excepcional a quaisquer outros processos pendentes noutros tribunais tributários para além de Lisboa ou Porto).

Redistribuição de processos prevista no artigo 6.º

Um outro aspecto que pode ser merecedor de posterior atenção em sede de especialidade respeita não já à conformidade constitucional da proposta de lei, mas



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

aos efeitos de um dos preceitos do diploma em análise no que respeita aos objectivos de diminuição de pendências a alcançar.

Efectivamente, o artigo 6.º da proposta de lei determina a redistribuição necessária de todos os processos pendentes com valor superior a um milhão de euros pelas equipas excepcionais de juízes tributários junto dos dois tribunais tributários de Lisboa e Porto. Contudo, a tarefa de redistribuição a empreender em cada um dos tribunais deveria ponderar o estado do processo, de forma a assegurar que as causas cuja tramitação já esteja em fase avançada, próxima de decisão, possam ser dispensadas de uma medida de redistribuição que poderia ter um efeito contrário ao pretendido.

Sendo certo que não é impossível uma interpretação dos preceitos da presente iniciativa que, dentro da margem de actuação conferida pelo ETAF aos presidentes dos tribunais tributários, permita a ponderação, em sede de redistribuição dos processos, do estado do processo e da respectiva tramitação, evitando uma redistribuição sempre que a manutenção da distribuição inicial se revelar mais favorável ao desfecho célere do litígio, ainda assim poderia configurar-se desejável, em sede de discussão na especialidade, a introdução de uma redacção clarificadora da matéria.

PARTE III – CONCLUSÕES

1. Em 15 de Setembro de 2011, o Governo apresentou à Assembleia da República a Proposta de Lei nº20/XII (GOV) que visa criar equipas extraordinárias de Juízes Tributários.
2. Esta proposta de lei insere-se no quadro das medidas previstas acordo de auxílio financeiro celebrado entre o Estado Português, o Banco Central Europeu, a Comissão Europeia e o Fundo Monetário Internacional (FMI) que



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

visam eliminar as pendências nos tribunais tributários, em especial para os processos de valor superior a um milhão de euros.

3. Prevê-se a criação de equipas extraordinárias de juízes tributários do Tribunal Tributário de Lisboa, composta por quatro juízes, e do Tribunal Administrativo e Fiscal do Porto, composta por três juízes, com a duração máxima de um ano, cujo prazo pode ser prorrogado pelo período necessário, por deliberação do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, se os fins para os quais as equipas foram criadas não tiverem sido plenamente alcançados.

4. Os juízes que compõem as equipas extraordinárias serão exclusivamente afectos à área tributária e com a missão de movimentarem os processos fiscais pendentes de valor superior a um milhão de euros, sem prejuízo de, após prévia avaliação pelo Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, lhes serem redistribuídos processos com aquele valor pendentes nos Tribunais integrados, respectivamente, nas áreas de jurisdição do Tribunal Central Administrativo Sul e do Tribunal Central Administrativo Sul.

5. A designação dos juízes é feita pelo Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, após manifestação de disponibilidade para o efeito.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer que a Proposta de Lei nº 20/XII/1 (GOV) reúne os requisitos constitucionais e regimentais para ser discutido e votado em plenário.

PARTE IV - ANEXOS

Segue, em anexo, ao presente relatório a nota técnica elaborada pelos serviços da Assembleia nos termos do artigo 131.º do Regimento.

Palácio de S. Bento, 28 de Setembro de 2011

O Deputado Relator,

(Pedro Delgado Alves)

O Presidente da Comissão,

(Fernando Negrão)

Proposta de Lei n.º 20/XII/1.ª (GOV)

Cria equipas extraordinárias de Juizes Tributários

Data de admissão: 16 de Setembro de 2011

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª)

Índice

- I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa
- II. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário
- III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes
- IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria
- V. Consultas e contributos

Elaborada por: *Nélia Monte Cid (DAC), Maria da Luz Araújo (DAPLEN), Lisete Gravito e Fernando Bento Ribeiro (DILP)*

Data: 27 de Setembro de 2011

I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa

A presente Proposta de Lei, da iniciativa do Governo, cria um regime extraordinário e temporário de constituição de duas equipas de juizes tributários, a colocar no Tribunal Tributário de Lisboa e no Tribunal Administrativo e Fiscal do Porto, para tramitação dos processos fiscais de valor superior a um milhão de euros que estejam pendentes nesses Tribunais.

O proponente recorda os compromissos assumidos na área da justiça no âmbito do programa de auxílio financeiro à República Portuguesa, que impõem “a *necessidade de eliminação de pendências nos tribunais tributários*”, em especial dos processos judiciais da área tributária de valor superior a um milhão de euros.

Explica que, de acordo com levantamento levado a cabo pelo Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, os referidos Tribunais de Lisboa e Porto são os mais afectados em número e expressão económica de pendências, reclamando, pois, uma intervenção mais urgente. Não obstante, a iniciativa admite a possibilidade de estas equipas, poderem vir a ser chamadas a tramitar, para além daqueles, outros processos de valor superior a um milhão de euros que estejam pendentes, respectivamente, noutros Tribunais das áreas de jurisdição do Tribunal Central Administrativo Sul e do Tribunal Central Administrativo Norte.

A Proposta de Lei em apreço defere ao Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais a designação dos magistrados que, por destacamento, integrarão as equipas a criar e cuja missão tem duração prevista de um ano, extinguindo-se no termo de tal período ou mesmo antes, se cumprida a finalidade da sua criação, e prorrogável em caso de falta de cumprimento pleno dos objectivos traçados.

Recorde-se, a propósito desta iniciativa, a Lei n.º 1/2008, de 14 de Janeiro, que “*Aprova a abertura de um concurso excepcional de recrutamento de magistrados para os tribunais administrativos e fiscais e procede à terceira alteração à Lei n.º 13/2002, de 19 de Fevereiro, que aprova o Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais*”. Este diploma legal teve

origem na Proposta de Lei n.º 155/X, cuja exposição de motivos esclarecia que, sem embargo da reforma dos Tribunais Administrativos e Fiscais, “o Ministério da Justiça não pode ignorar a necessidade premente de um recrutamento urgente de magistrados, para que se possa avançar com a criação dos seis novos Tribunais Liquidatários Fiscais – a qual se insere no programa de acção para a modernização da justiça tributária e num conjunto de medidas que têm sido levadas a cabo pelo Governo para melhorar a eficácia da justiça fiscal”, impondo-se, “como medida intercalar, a regulamentação provisória de um concurso excepcional para o recrutamento de 30 magistrados afectos aos Tribunais Tributários”, uma vez que o recrutamento não se mostrava “compatível com um recrutamento aberto a um universo potencialmente infinito de candidatos”, com “várias provas de selecção, com fases escritas e orais, ante cuja morosidade não se podem compadecer as reais necessidades do nosso sistema judicial”. Ora, tal recrutamento foi limitado a “magistrados judiciais e do Ministério Público seleccionados apenas com base numa avaliação curricular e que deveriam frequentar um curso de formação específica, composto por 12 módulos de especialização nas áreas administrativa e fiscal.”

Na Proposta de Lei vertente não está em causa um recrutamento excepcional de magistrados, mas a constituição de equipas de “juizes exclusivamente afectos à área tributária” (artigo 2.º, n.º 1), portanto já a exercerem funções nos tribunais administrativos e fiscais, mas agora para afectação a tribunais determinados, temporariamente (pelo período renovável de um ano) e com a missão específica de tramitação de processos fiscais de valor superior a um milhão de euros.

II. **Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário**

• **Conformidade com os requisitos formais, constitucionais e regimentais**

A presente iniciativa é apresentada pelo Governo no âmbito da sua competência política [alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição].

São observados os requisitos formais respeitantes às iniciativas em geral [n.º 1 do artigo 119.º e alíneas a), b) e c) do n.º 1 do artigo 124.º do Regimento] e às propostas de lei, em particular (n.º 2 do artigo 123.º e alíneas a), b) e c) do n.º 2 do artigo 124.º do Regimento), o

que significa que a iniciativa toma a forma de proposta de lei porque é exercida pelo Governo, é redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objecto, é precedida por uma exposição de motivos, é subscrita pelo Primeiro-Ministro e pelo Ministro de Estado e dos Assuntos Parlamentares e contém a menção que foi aprovada em Conselho de Ministros.

A iniciativa em apreciação não vem acompanhada de estudos, documentos ou pareceres que a tenham fundamentado, como impõe o disposto no n.º 3 do artigo 124.º do Regimento para as propostas de lei (*“... devem ser acompanhadas dos estudos, documentos e pareceres que a tenham fundamentado”*), apesar de mencionar na exposição de motivos que *“Foram promovidas as audições do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, do Conselho Superior de Magistratura, do Conselho Superior do Ministério Público, da Ordem dos Advogados, do Conselho dos Oficiais de Justiça, da Associação Sindical dos Juizes Portugueses e do Sindicato dos Magistrados do Ministério Público”*.

Por outro lado, nos termos do n.º 2 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 274/2009, de 2 de Outubro, que regula o procedimento de consulta de entidades, públicas e privadas, realizado pelo Governo, este órgão de soberania comprometeu-se a enviar à Assembleia da República cópia (*“... dos pareceres ou contributos resultantes da consulta directa às entidades cuja consulta seja constitucional ou legalmente obrigatória e que tenham sido emitidos no decurso do procedimento legislativo do Governo”*).

4

Face ao exposto, apesar do carácter excepcional das medidas propostas, caso se entenda necessário, pode solicitar-se ao Governo informação sobre a eventual existência de estudos, documentos ou pareceres sobre esta iniciativa.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A Lei n.º 74/98, de 11 de Novembro, com as alterações subsequentes, estabelece regras a observar no âmbito da publicação, identificação e formulário de diplomas.

Como estamos perante uma iniciativa legislativa, observadas algumas disposições da designada “lei formulário” e caso a mesma venha ser aprovada sem alterações, apenas se pode referir o seguinte:

- Esta iniciativa contém disposição expressa sobre a entrada em vigor, pelo que se aplica o disposto no n.º 1 do artigo 2.º da citada lei (*"A presente lei entra em vigor no dia seguinte ao da sua publicação."*);
- Será publicada na 1.ª série do *Diário da República*, revestindo a forma de lei [alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da "lei formulário"];
- A presente iniciativa tem um título que traduz sinteticamente o seu objecto, de acordo com o n.º 2 do artigo 7.º da "lei formulário".

III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes

- **Enquadramento legal nacional e antecedentes**

A jurisdição administrativa e fiscal é exercida por tribunais administrativos e fiscais aos quais incumbe o julgamento das acções que tenham por objecto dirimir os litígios emergentes das relações administrativas e fiscais.

O Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais (CSTAF) é o órgão de gestão e disciplina dos juízes da jurisdição administrativa e fiscal. As suas competências encontram-se previstas no n.º 2 do art.º 74º da Lei n.º 13/2002, de 19 de Fevereiro (com alterações), que aprova o Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais.

Compete ao Conselho, entre outras funções, *nomear, colocar, transferir, promover, exonerar e apreciar o mérito profissional dos juízes da jurisdição administrativa e fiscal e exercer a acção disciplinar relativamente a eles; ordenar averiguações, inquéritos, sindicâncias e inspecções aos serviços dos tribunais da jurisdição administrativa e fiscal; elaborar o plano anual de inspecções; suspender ou reduzir a distribuição de processos aos juízes que sejam incumbidos de outros serviços de reconhecido interesse para a jurisdição administrativa e fiscal ou em outras situações que justifiquem a adopção dessas medidas; propor ao Ministro da Justiça providências legislativas com vista ao aperfeiçoamento e à maior eficiência da jurisdição administrativa e fiscal; fixar, anualmente, com o apoio do departamento do*

Ministério da Justiça com competência no domínio da auditoria e modernização, o número máximo de processos a distribuir a cada magistrado e o prazo máximo admissível para os respectivos actos processuais cujo prazo não esteja estabelecido na lei.

No que respeita a matérias não previstas no Estatuto, o funcionamento do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais rege-se pelo disposto no Regulamento aprovado pela Deliberação do Conselho n.º 1165/2007, de 22 de Junho.

Para o artigo 5.º da Deliberação constituem poderes dos vogais do Conselho *propor prioridade no processamento de causas que se encontrem pendentes nos tribunais por período considerado excessivo.*

Refira-se que o Governo, com a presente iniciativa legislativa, visa pôr em execução as medidas a que se comprometeu, no âmbito dos tribunais fiscais, contempladas nas respectivas secções do Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica, negociado com Comissão Europeia, Banco de Portugal e Fundo Monetário Internacional, nomeadamente:

Administração Fiscal e Segurança Social.

3.34. *Serão elaborados planos adicionais de reformas abrangentes até Outubro de 2011, incluindo os seguintes pontos: [T4-2011]*

- - *i. estabelecimento de secções especializadas no âmbito dos tribunais fiscais, direccionados para o julgamento de casos de maior dimensão com a assistência de pessoal técnico especializado; [T1-2012]*

3.35. *O Governo abordará os estrangulamentos no sistema de impugnações fiscais através de:*

- - *v. criar um grupo de trabalho temporário constituído por juízes até ao T2-2011 para resolver casos com valores superiores a 1 milhão de euros até ao T4-2012;*

Pendências em tribunal.

7.2. *Com base na auditoria, definir melhor as medidas existentes e avaliar a necessidade de medidas adicionais para acelerar a resolução das pendências [T2-2011]. As medidas adicionais a ser consideradas incluem, entre outras: (i) estabelecer secções ou equipas separadas vocacionadas para resolver processos em atraso.*

Acções civis nos tribunais.

7.14. *Adoptar medidas específicas para uma resolução metódica e eficiente dos processos judiciais pendentes em matéria fiscal, incluindo (abrangidas também no âmbito da administração fiscal):*

- - *ii. Avaliar as medidas para acelerar a resolução de processos judiciais nos tribunais tributários, tais como: i) criando um procedimento especial para processos de montante elevado; ii) estabelecendo os critérios de prioridade; iii) alargando a cobrança de juros relativos às dívidas fiscais a todo o tempo em que decorra o processo judicial; iv) impondo um pagamento especial de juros legais por cumprimento em atraso da decisão de um tribunal tributário. [T4-2011].*

- **Enquadramento internacional**

- **Países europeus**

A legislação comparada é apresentada para os seguintes países da União Europeia: França e Itália.

FRANÇA

O Code de la Justice Administrative consagra não só as normas aplicadas ao Conselho de Estado, mas igualmente as normas respeitantes aos tribunais administrativos de recurso e os tribunais administrativos. Os artigos L232-1, L232-2, L233-3, L233-4, L232-4-1, L232-5 e seguintes e L233-5 definem o funcionamento do Conselho superior dos tribunais administrativos de recurso e os tribunais administrativos, como órgão de disciplina da jurisdição administrativa.

O direito fiscal e respectivo contencioso constam do Code général des impôts e do Livre des procédures fiscales.

Da pesquisa efectuada nas disposições constantes dos Códigos mencionados não foi possível identificar normas semelhantes às da proposta de lei em apreço, no sentido de *eliminação de pendências nos tribunais tributários e de aceleração da resolução dos processos judiciais, em especial na área tributária, com vista à sustentabilidade financeira do país.*

ITÁLIA

Com a reforma do processo tributário, por intermédio da Lei n.º 413/1991, de 30 de Dezembro e dos Decretos Legislativos n.ºs 545 e 546/1992, de 31 de Dezembro, o processo tributário assume uma

sua autónoma jurisdição, com um órgão de auto governo próprio; o Conselho da Presidência da Justiça Tributária, e com três graus de juízo bem distintos:

- A Comissão tributária provincial (primeira instância),
- A Comissão tributária regional (segunda instância [de recurso]),
- A Cassação (Supremo Tribunal), com as suas secções tributárias.

As suas competências e modo de funcionamento podem ser consultados no sítio da *Confederazione Unitaria dei Giudici Italiani Tributari* (C.U.G.I.T.)

Recorre-se à “Justiça Tributária” quando nasce um contencioso entre o “fisco” e o contribuinte; ou seja, quando na sequência de um controlo, inspecção, vistoria ou infracção fiscal sejam imputadas ao contribuinte disparidades em relação ao que este declarou na “declaração de rendimentos”. Os órgãos competentes para a análise desta disparidade, presumida ou efectiva, são a “Agência das Entradas” (correspondente da DGCI) e a “Guarda de Finanças” (corpo paramilitar com competências de inspecção tributária).

Da análise das leis e do sítio institucional dos juizes tributários não foi possível identificar normas semelhantes às da proposta de lei em apreço.

8

IV. **Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria**

- **Iniciativas legislativas**

Efectuada consulta à base de dados da actividade parlamentar e do processo legislativo (PLC) não apurámos a existência de iniciativas legislativas pendentes sobre a mesma matéria.

- **Petições**

Efectuada consulta à mesma base de dados (PLC) não apurámos a existência de petições pendentes sobre esta matéria.

V. Consultas e contributos

A exposição de motivos dá conta de que foi promovida a audição dos Conselhos Superiores da Magistratura e do Ministério Público, do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, da Ordem dos Advogados, do Conselho dos Oficiais de Justiça, da Associação Sindical dos Juizes Portugueses e do Sindicato dos Magistrados do Ministério Público. A terem já sido emitidos, tais contributos não acompanham, porém, a iniciativa, ao contrário do que prevê o n.º 3 do artigo 124.º do RAR e o n.º 2 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 274/2009, de 2 de Outubro, que “*Regula o procedimento de consulta de entidades, públicas e privadas, realizado pelo Governo*”, passando a impender sobre o Governo, “*no caso de propostas de lei*”, o dever de envio à Assembleia da República de “*cópia (...) dos pareceres ou contributos resultantes da consulta directa às entidades cuja consulta seja constitucional ou legalmente obrigatória e que tenham sido emitidos no decurso do procedimento legislativo do Governo*”

Em qualquer caso, e porque aquelas pronúncias, a existirem, versaram sobre o anteprojecto de Proposta de Lei entretanto apresentada à Assembleia da República, a Comissão promoveu, no dia 21 de Setembro de 2011, a consulta escrita das mesmas entidades, obrigatória nos casos dos Conselhos representativos das diversas magistraturas.

Encontram-se já disponíveis quer o Parecer do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais sobre esta iniciativa (e que também se pronuncia sobre a PPL n.º 19/XII), quer o Parecer do Conselho Superior da Magistratura.

VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Tendo em conta a informação disponível, não parece possível quantificar os custos inerentes à aplicação da presente iniciativa.

Mais se informa que as iniciativas do Governo não estão sujeitas ao princípio conhecido com a designação de “lei-travão”, consagrado no n.º 2 do artigo 167.º da Constituição, e também previsto

no n.º 2 do artigo 120.º do Regimento sob a epígrafe “Limites da iniciativa”, que impede a apresentação de iniciativas que “envolvam, no ano económico em curso, aumento das despesas ou diminuição das receitas do Estado previstas no Orçamento”.¹

¹ Não obstante, o Governo sempre terá de fazer depender eventuais aumentos de despesas ou diminuição de receitas da alteração do Orçamento em vigor, para a qual tem iniciativa exclusiva.