



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

EXCELENTÍSSIMO SENHOR
PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA DA
REPÚBLICA

Ofício n.º 533/XIV/1ª – CACDLG/2021

Data: 16-06-2021

NU: 679394

ASSUNTO: Parecer conjunto sobre os Projetos de Lei n.ºs 799/XIV/2.ª (PCP) e
837/XIV/2.ª (BE)

Caro Presidente,

Para os devidos efeitos, junto se envia o parecer conjunto relativo aos Projetos de Lei n.ºs 799/XIV/2.ª (PEV) - - Proíbe o Estado de recorrer à arbitragem como forma de resolução de litígios em matéria administrativa e fiscal e 827/XIV/2.ª (BE) - Proíbe o recurso do Estado e pessoas coletivas públicas à arbitragem em matéria administrativa e fiscal, tendo as respetivas partes I e III sido aprovadas por unanimidade, na ausência do PAN, do DURP do CH, na reunião de 16 de junho de 2021, da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

Com os melhores cumprimentos,

e elevada consideração

O PRESIDENTE DA COMISSÃO

(Luís Marques Guedes)

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

PARECER

Projeto de Lei n.º 799/XIV/2.ª (PCP) | Proíbe o Estado de recorrer à arbitragem como forma de resolução de litígios em matéria administrativa e fiscal

Projeto de Lei 837/XIV/2.ª (BE) | Proíbe o recurso do Estado e pessoas coletivas públicas à arbitragem em matéria administrativa e fiscal

PARTE I – CONSIDERANDOS

I. a) Nota introdutória

O Projeto de Lei n.º 799/XIV/2.ª apresentado pelo Grupo Parlamentar do PCP, que «Proíbe o Estado de recorrer à arbitragem como forma de resolução de litígios em matéria administrativa e fiscal», deu entrada na Assembleia da República a 8 de abril de 2021, sendo admitido e distribuído a 15 de abril de 2021 à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias para emissão de parecer, nos termos do n.º 1 do artigo 129.º do Regimento da Assembleia da República (RAR).

Por seu turno, a 14 de maio deu entrada o Projeto de Lei n.º 837/XIV/2ª, apresentado pelo Grupo Parlamentar do BE, que «Proíbe o recurso do Estado e pessoas coletivas públicas à arbitragem em matéria administrativa e fiscal», o qual foi admitido no dia 17 de maio e distribuído no mesmo dia à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

Foram pedidos pareceres escritos ao Conselho Superior da Magistratura, ao Conselho Superior do Ministério Público, ao Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, à Ordem dos Advogados e à Associação Portuguesa de

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

Arbitragem (APA), que se encontram disponíveis nas páginas das duas iniciativas legislativas¹.

A Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias designou a Deputada signatária do presente relatório como relatora do parecer conjunto sobre as iniciativas em apreço.

I. b) Objeto, conteúdo e motivação da iniciativa

As duas iniciativas objeto do presente parecer visam, em síntese, vedar ao Estado e às demais pessoas coletivas de direito público o recurso aos tribunais arbitrais para dirimir litígios decorrentes de atos ou contratos regulados pelo direito administrativo e fiscal.

Os proponentes do Projeto de Lei n.º 799/XIV/2.^a (PCP) justificam o impulso legislativo com o facto de considerarem «inadmissível» que o Estado e outras pessoas coletivas de direito público recorram à arbitragem como forma de resolução de conflitos em «situações em que exista uma manifesta desigualdade entre as partes ou em situações em que exista um interesse público a defender por parte do Estado».

Justificam que a tutela efetiva dos direitos/interesses em conflito, nestes casos, só poderá ocorrer nos tribunais estaduais, atenta a necessidade de respeito pelo interesse público e ainda pelos princípios da igualdade e da legalidade e sustentam que o recurso à arbitragem em matéria tributária, de contratação pública e nas parcerias público-privadas rodoviárias causa prejuízo ao interesse público.

¹ Pareceres referentes à iniciativa do Grupo Parlamentar do PCP consultáveis em: [DetalheIniciativa \(parlamento.pt\)](http://DetalheIniciativa.parlamento.pt) e pareceres referentes à iniciativa do Grupo Parlamentar do BE consultáveis em: [DetalheIniciativa \(parlamento.pt\)](http://DetalheIniciativa.parlamento.pt).

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

A iniciativa legislativa é composta por três artigos preambulares: o primeiro definidor do princípio geral de que os litígios emergentes de relações jurídicas reguladas pelo direito administrativo e fiscal são da competência exclusiva dos tribunais; o segundo revogando um conjunto de normas que permitem ao Estado e a outras pessoas coletivas públicas dirimir conflitos com recurso à arbitragem² e o terceiro determinando a respetiva entrada em vigor.

No que respeita à iniciativa apresentada pelo BE, consideram os proponentes que o Estado não deve recorrer a esta forma de composição de litígios quando está em causa a defesa do interesse público ou exista uma desigualdade de estatuto entre as partes e que «o recurso à arbitragem tem beneficiado os grandes devedores e prejudicado os pequenos devedores e que, no domínio da justiça administrativa, tal forma de resolução de litígios tem sido prejudicial para o interesse público.»

Referem ainda os autores desta iniciativa que o Estado de Direito exige o reforço da garantia dos princípios da legalidade e da igualdade e sublinham que o Estado interpõe recursos das decisões arbitrais de «forma sistemática» e que o «espaço» para interposição de recurso é substancialmente mais limitado no caso de uma decisão arbitral do que seria no caso de uma decisão judicial.

Esta iniciativa legislativa é composta por seis artigos preambulares: o primeiro definidor do respetivo objeto; o segundo estabelece a competência exclusiva dos tribunais para dirimir os litígios relativos à jurisdição administrativa e fiscal e a proibição de o Estado e quaisquer pessoas coletivas públicas ou entidades privadas com poderes públicos de autoridade recorrerem a tribunais arbitrais para dirimir litígios decorrentes de atos ou contratos de natureza administrativa e fiscal; o terceiro estabelece a proibição de recurso à arbitragem nos litígios respeitantes às relações jurídicas de Direito privado envolvendo o Estado; o quarto procede à

² O artigo 2.º da iniciativa legislativa prevê a revogação do artigo 186.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos, o qual já se encontra revogado.

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

revogação³ das normas que permitem ao Estado e às pessoas coletivas públicas recorrerem à arbitragem como forma de resolução de conflitos, constantes do Código de Processo nos Tribunais Administrativos, do Código de Contratos Públicos, do Regime Jurídico da Arbitragem em Matéria Tributária e da Lei da Arbitragem Voluntária; o quinto estabelecendo uma norma transitória relativa ao processos instaurados até à entrada em vigor da iniciativa em apreço e o sexto determinando a respetiva entrada em vigor.

I. c) Enquadramento constitucional e legal

Como evidencia Francisco Cortez⁴, a «arbitragem é uma forma de administração da justiça em que o litígio é submetido, por convenção das partes ou por determinação imperativa da lei, ao julgamento dos particulares, os árbitros, numa decisão a que a lei reconhece o efeito de caso julgado e a força executiva iguais aos atos da sentença de um qualquer tribunal estadual, a quem é retirada, por sua vez, a competência para julgar tal litígio».

Como referem as Notas Técnicas elaboradas sobre os Projeto de Lei em apreciação, é através dos tribunais, que administram a Justiça em nome do povo, que é assegurada a defesa dos direitos e interesses legalmente protegidos, que é reprimida a violação da legalidade democrática e que são dirimidos os conflitos de interesses públicos e privados (artigo 202.º da Constituição). No âmbito da definição de competências entre os tribunais, a Constituição atribui aos tribunais administrativos e fiscais o julgamento das ações e recursos contenciosos que

³ O artigo 2.º da iniciativa legislativa prevê a revogação do artigo 186.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos, o qual já se encontra revogado. O anexo a que se refere o artigo 476.º do Código dos Contratos Públicos é o anexo XII e não VII, como refere o proponente. Deste modo, sugere-se a alteração destes artigos em sede de eventual discussão e votação na especialidade.

⁴ Cortez, Francisco – *A arbitragem voluntária em Portugal: Dos «ricos homens» aos tribunais privados*. In *O Direito*. Ano 124, 1992, p. 366.

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

tenham por objeto dirimir os litígios emergentes das relações jurídicas administrativas e fiscais (artigo 212.º n.º 3).

No artigo 209.º, n.º 2, prevê-se a existência dos tribunais arbitrais, considerados instituições judiciais. Através do acordo das partes (que se chama, respetivamente, *compromisso arbitral* ou *cláusula compromissória*, consoante tenha por objeto um litígio existente ou um que possa emergir potencialmente), estas podem conformar os poderes de decisão dos tribunais arbitrais, podendo atribuir a estes o poder de decidir de acordo com a equidade. Não sendo assim, os tribunais arbitrais devem aplicar o direito como o fariam os tribunais comuns.

Devemos distinguir a composição de conflitos jurisdicionais através destes tribunais arbitrais da resolução de conflitos através de instituições que não são tribunais, à luz do previsto no art. 202.º, n.º 4 da Constituição. Como bem refere Cabral de Moncada⁵, «os conflitos que são resolvidos através destas instituições não são jurisdicionais, pelo que os mesmos não fazem parte da justiça administrativa em sentido material e as entidades em causa não integram a justiça administrativa em sentido orgânico. Não estamos, portanto, perante meios alternativos de justiça, mas sim perante mecanismos de conciliação, de mediação e de transação. Neste último caso, o conflito é encerrado pelas partes através de um contrato, que pode ter a natureza de administrativo e ser usado para terminar convencionalmente um procedimento».

Assim, a arbitragem pode ser *ad hoc*, ou seja, sem a intervenção de um centro ou de uma entidade permanente, ou institucionalizada, quando tramite num tribunal arbitral organizado num centro ou numa entidade permanente. A constituição de um tribunal arbitral *ad hoc* e o seu funcionamento vêm previstos na Lei de Arbitragem Voluntária (LAV), aprovada pela Lei n.º 63/2011, de 14 de novembro. No que respeita à arbitragem institucionalizada, estabelece o artigo 187.º do CPTA

⁵ Moncada, Luís Cabral de “[A arbitragem no direito administrativo: uma justiça alternativa](#)”, 2010, Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto, Vol. 7, Coimbra Editora.

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

a possibilidade de o Estado «autorizar a instalação de centros de arbitragem permanente destinados à composição de litígios em matéria de contratos, responsabilidade civil da Administração, relações jurídicas de emprego público, sistemas públicos de proteção social e urbanismo.»

No que se refere à arbitragem administrativa, prevê-se, no artigo 180.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA), a possibilidade do recurso a tribunais arbitrais, no âmbito das seguintes matérias: contratos cuja apreciação caia no âmbito de jurisdição administrativa, responsabilidade civil extracontratual, com exceção da que se refira a prejuízos decorrentes de atos praticados no exercício da função política e legislativa ou da função jurisdicional, atos administrativos que possam ser revogados sem fundamento na sua invalidade e, ainda, litígios emergentes de relações jurídicas de emprego público, quando não estejam em causa direitos indisponíveis e quando não resultem de acidente de trabalho ou de doença profissional.

O Centro de Arbitragem Administrativa (CAAD) é um centro de arbitragem institucionalizada e caráter especializado, criado pelo Despacho n.º 5097/2009, de 27 de janeiro, do Secretário de Estado da Justiça, onde podem ser resolvidos litígios em matéria de Direito público, nas áreas administrativa e tributária.

A arbitragem tributária vem regulada no Regime Jurídico da Arbitragem em Matéria Tributária, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 10/2011, de 20 de janeiro, através do qual se pretendeu criar a possibilidade de os conflitos entre os contribuintes e as Finanças serem resolvidos através de arbitragem.

Consultada a base de dados da Atividade Parlamentar (AP), verifica-se que, na XIII Legislatura, foram apresentadas – e rejeitadas na Reunião Plenária n.º 14, a 19 de outubro de 2018 – as seguintes iniciativas:

- [Projeto de Lei n.º 941/XIII/3.ª \(BE\)](#) – Termina com a possibilidade de recurso à arbitragem, por parte do Estado e pessoas coletivas públicas;

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

- [Projeto de Lei 934/XIII/3.^a \(PCP\)](#) – Proíbe o Estado de recorrer à arbitragem como forma de resolução de litígios em matéria administrativa e fiscal.

I. d) Consultas

Atendendo à matéria objeto das iniciativas foi promovida a consulta escrita do Conselho Superior da Magistratura, do Conselho Superior do Ministério Público, do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, da Ordem dos Advogados e da Associação Portuguesa de Arbitragem (APA).

À data da elaboração do presente Parecer tinham sido recebidos, quanto à iniciativa do PCP, todos os pareceres solicitados, e, relativamente à iniciativa do BE, os pareceres remetidos pelo Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, pela Ordem dos Advogados e pela Associação Portuguesa de Arbitragem.

O Conselho Superior da Magistratura remeteu uma informação à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias referindo que competirá ao Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais a pronúncia, considerando que as iniciativas legislativas se referem à jurisdição administrativa e fiscal. Por sua vez, o Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais refere nos pareceres que, considerando que os projetos de lei dizem respeito a uma via alternativa de resolução de litígios (via arbitral) e que, portanto, não se insere no âmbito da jurisdição administrativa e fiscal nem se relaciona com o sistema de organização e funcionamento dos respetivos tribunais, não toma posição sobre as opções políticas e legislativas das iniciativas.

A Ordem dos Advogados começa por referir que as razões de ordem constitucional invocadas pelos proponentes para a motivação não procedem porquanto os tribunais arbitrais estão consagrados na Constituição da República Portuguesa, que não estabelece nenhuma limitação quanto à sua existência. Advoga ainda esta Ordem que não existe fundamento para a afirmação de que os tribunais arbitrais

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

não garantem igualdade de tratamento às partes, e que, quanto à matéria tributária, não há uma violação do princípio da legalidade da atividade administrativa e do princípio segundo o qual todos os cidadãos são iguais perante a lei, já que resulta do Regime Jurídico da arbitragem em matéria tributária uma efetiva igualdade das partes no processo arbitral, conforme consta no seu art. 16.º. Quanto à referência de que o recurso à arbitragem está vedado aos cidadãos com menos possibilidade, a Ordem dos Advogados responde que as custas fixadas nas tabelas de encargos processuais do CAAD são idênticas e em alguns casos menores às custas judiciais. A Ordem dos Advogados conclui referindo que existe «um património de mais de 70 anos que vem sendo construído com bases sólidas, que já provaram o conceito, que respeita a legalidade e a igualdade das partes e que seria absolutamente incompreensível que fosse apagado sem qualquer motivo que não uma mera querela ideológica» e que a consequência destas iniciativas seria «entupir ainda mais os tribunais administrativos e fiscais», levando ao seu «colapso».

Por seu turno, a APA – Associação Portuguesa de Arbitragem, enuncia no seu parecer que a consagração de uma proibição de o Estado e demais entidades públicas recorrerem à arbitragem administrativa e fiscal «constituiria um grave retrocesso no aprofundamento do Estado de Direito e teria consequências nefastas para o interesse público» e que as iniciativas assentam numa «visão de suspeição e desconfiança (...) sem, contudo, colher qualquer sustentação lógica ou empírica». Refere a APA que o recurso aos tribunais arbitrais faz sentido mesmo em relação aos litígios jurídico-administrativos porque «nas arbitragens em questões de direito público valem igualmente as razões que justificam em geral a opção pela via arbitral – como as que se prendem com a celeridade, flexibilidade e especialização» e que os projetos partem de uma «visão perigosa e ultrapassada» de que nestes litígios a desigualdade entre particulares e Estado justifica *per si* uma justiça estadual que defenda os interesses do Estado. Defende ainda esta Associação que as premissas em que estes projetos se baseiam de que «só os tribunais estaduais defendem o interesse público» e que «as arbitragens administrativas ou tributárias não

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

oferecem garantias de imparcialidade» são «genética e fatalmente falsos», porquanto os tribunais arbitrais, tal como os estaduais, estão vinculados ao cumprimento escrupuloso da lei e que não cabe nem aos tribunais arbitrais nem aos estaduais defender os interesses do Estado ou de qualquer outra parte, mas sim «aplicar a lei e administrar a Justiça». No que respeita especificamente à arbitragem em matéria tributária, a APA refere que esta tem permitido «resgatar a tutela jurisdicional efetiva dos contribuintes que estava erodida por décadas de elevadas pendências e lentidão na prolação de decisões judiciais» e que não procedem as críticas de que existe violação do princípio da igualdade e do princípio da legalidade porquanto, relativamente a este, o crédito tributário é em ambas as jurisdições indisponível e insuscetível de ser objeto de qualquer negociação, e, quanto a aquele, qualquer contribuinte pode optar livremente a que tribunais quer recorrer sendo as custas de montante idêntico». A APA conclui reiterando as vantagens que no seu entender a via arbitral proporciona, uma vez que se «baseia numa solução acordada entre os poderes públicos e os particulares» e porque «garante uma justiça célere e especializada e na qual todos podem confiar», reiterando que Portugal se encontra vinculado internacionalmente por convenções a que aderiu cuja observância é incompatível com a proibição da participação do Estado português em arbitragens em matéria administrativa.

Quanto ao Conselho Superior do Ministério Público, cuja pronúncia se atém exclusivamente à iniciativa legislativa do PCP, refere que «a arbitragem constitui uma forma de resolução de um litígio através de um terceiro neutro e imparcial – o árbitro –, escolhido pelas partes ou designado pelo Centro de Arbitragem Administrativa e cuja decisão tem o mesmo valor jurídico que as sentenças judiciais» e que a arbitragem a que se refere o projeto de lei é voluntária, «sendo que todas as decisões arbitrais são suscetíveis de impugnação judicial». Este Conselho Superior evidencia ainda que entende não existir desconformidade constitucional e que «inexistem (...) elementos factuais bastantes que permitam associar a possibilidade de curso à arbitragem à prática (...) do crime de corrupção», concluindo, assim, que

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

a iniciativa é uma «opção de carácter e índole exclusivamente política», relativamente à qual «não cumpre proceder à emissão de parecer» nos termos previstos na alínea i) do n.º 2 do art. 21.º do Estatuto do Ministério Público.

PARTE II – OPINIÃO DA AUTORA

A relatora signatária do presente parecer abstém-se, nesta sede, de manifestar a sua opinião política sobre o Projeto de Lei em apreciação, a qual é, de resto, de «*elaboração facultativa*» nos termos do n.º 3 do artigo 137.º do Regimento da Assembleia da República.

PARTE III – CONCLUSÕES

1. Os Grupos Parlamentares do PCP e do BE apresentaram à Assembleia da República, respetivamente, o Projeto de Lei n.º 799/XIV/2.^a, que «Proíbe o Estado de recorrer à arbitragem como forma de resolução de litígios em matéria administrativa e fiscal» e o Projeto de Lei 837/XIV/2.^a, que «Proíbe o recurso do Estado e pessoas coletivas públicas à arbitragem em matéria administrativa e fiscal», que cumprem os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 119.º e no n.º 1 do artigo 123.º e n.º 1 do artigo 124.º do RAR.
2. Os Projetos de Lei em apreço visam impedir o Estado e as demais pessoas coletivas de direito público de recorrer aos tribunais arbitrais para dirimir litígios decorrentes de atos ou contratos regulados pelo direito administrativo e fiscal.
3. O Conselho Superior da Magistratura, o Conselho Superior do Ministério Público, o Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, a Ordem dos Advogados e a Associação Portuguesa de Arbitragem emitiram pareceres sobre

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

as iniciativas objeto do presente parecer, tendo as duas últimas manifestado o seu desacordo com o preconizado nos dois projetos de lei.

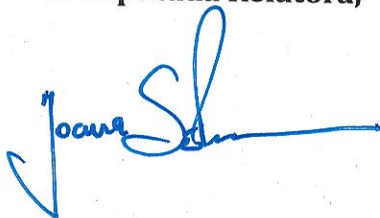
4. Face ao exposto, e nada havendo a obstar, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer que os Projeto de Lei n.ºs 799/XIV/2.^a (PCP) e 837/XIV/2.^a (BE) reúnem os requisitos constitucionais e regimentais para serem discutidos e votados em plenário.

PARTE IV - ANEXOS

Em anexo ao presente relatório constam as Notas Técnicas elaboradas pelos serviços da AR nos termos do artigo 131.º do Regimento.

Palácio de São Bento, 16 de junho de 2021

A Deputada Relatora,



(Joana Sá Pereira)

O Presidente da Comissão,



(Luís Marques Guedes)

Projeto de Lei n.º 799/XIV/2.ª (PCP)

Proíbe o Estado de recorrer à arbitragem como forma de resolução de litígios em matéria administrativa e fiscal

Data de admissão: 15 de abril de 2021

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

Índice

- I. Análise da iniciativa**
- II. Enquadramento parlamentar**
- III. Apreciação dos requisitos formais**
- IV. Análise de direito comparado**
- V. Consultas e contributos**
- VI. Avaliação prévia de impacto**

Elaborado por: Patrícia Pires (DAPLEN), Teresa Montalvão e Filipa Paixão (DILP), Helena Medeiros (BIB) Liliane Sanches da Silva e Ricardo Pita (DAC)

Data: 27 de abril de 2021

I. Análise da iniciativa

- **A iniciativa**

A iniciativa legislativa *sub judice*, que retoma o impulso legiferante consubstanciado no [Projeto de Lei 934/XIII/3.ª \(PCP\)](#)¹, visa vedar ao Estado e às demais pessoas coletivas de direito público recorrer a tribunais arbitrais para dirimir litígios decorrentes de atos ou contratos regulados pelo direito administrativo e fiscal.

Os proponentes consideram “inadmissível” que o Estado e outras pessoas coletivas de direito público recorram à arbitragem como forma de resolução de conflitos em “situações em que exista uma manifesta desigualdade entre as partes ou em situações em que exista um interesse público a defender por parte do Estado”.

Justificam que a tutela efetiva dos direitos/interesses em conflito, nestes casos, só poderá ocorrer nos Tribunais, atenta a necessidade de respeito pelos princípios da igualdade e da legalidade e sustentam que o recurso à arbitragem em matéria tributária, de contratação pública e nas parcerias público-privadas rodoviárias causa prejuízo ao interesse público.

Invocam também que proibir o Estado de recorrer à arbitragem em matéria administrativa e fiscal é uma “decisão legislativa que se impõe em nome da mais elementar estratégia de prevenção da corrupção”.

A iniciativa legislativa é composta por três artigos preambulares: o primeiro definidor do princípio geral de que os litígios emergentes de relações jurídicas reguladas pelo direito administrativo e fiscal são da competência exclusiva dos tribunais; o segundo revogando um conjunto de normas que permitem ao Estado e a outras pessoas coletivas públicas dirimir conflitos com recurso à arbitragem² e o terceiro determinando a respetiva entrada em vigor.

¹ Iniciativa legislativa rejeitada na Reunião Plenária n.º 14, em 19 de outubro de 2018.

² O artigo 2.º da iniciativa legislativa prevê a revogação do artigo 186.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos, o qual já se encontra revogado. Deste modo, sugere-se a alteração deste artigo em sede de eventual discussão e votação na especialidade.

- **Enquadramento jurídico nacional**

A arbitragem é um instrumento geral de resolução de conflitos, que é vulgar no âmbito do direito internacional público, assim como nos direitos nacionais, nomeadamente no português. Esta possibilidade tem acolhimento constitucional, relevando, para o efeito, as disposições da Lei Fundamental que, de seguida, se elencam.

De acordo com o n.º 1 do [artigo 266.º](#) da [Constituição da República Portuguesa](#)³, a Administração Pública visa a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos. Para tutela desses direitos e interesses legalmente protegidos, dispõe o [artigo 268.º](#), n.º 4, que é garantido aos administrados tutela jurisdicional efetiva desses direitos e interesses.

É através dos tribunais, que administram a Justiça em nome do povo, que é assegurada a defesa dos direitos e interesses legalmente protegidos, que é reprimida a violação da legalidade democrática e que são dirimidos os conflitos de interesses públicos e privados ([artigo 202.º](#) da Constituição).

No âmbito da definição de competências entre os tribunais, a Constituição atribui aos tribunais administrativos e fiscais o julgamento das ações e recursos contenciosos que tenham por objeto dirimir os litígios emergentes das relações jurídicas administrativas e fiscais ([artigo 212.º](#), n.º 3).

No [artigo 209.º](#), n.º 2, prevê-se a existência dos tribunais arbitrais, consideradas instituições judiciais. Através do acordo das partes (que se chama, respetivamente, *compromisso arbitral* ou *cláusula compromissória*, consoante tenha por objeto um litígio existente ou um que possa emergir potencialmente), estas podem conformar os poderes de decisão dos tribunais arbitrais, podendo atribuir a estes o poder de decidir de acordo

³ Diploma disponível no portal oficial do Parlamento, em www.parlamento.pt. Todas as referências à Constituição são feitas para o referido portal.

com a equidade. Não sendo assim, os tribunais arbitrais devem aplicar o direito como o fariam os tribunais comuns.

Da composição de conflitos jurisdicionais através destes tribunais arbitrais deve distinguir-se a resolução de conflitos através de instituições que não são tribunais. Com efeito, a Constituição admite a existência de formas de composição não jurisdicional de conflitos, o que sucede designadamente através da possibilidade legal de recurso à arbitragem ([artigo 202.º](#), n.º 4). De acordo com Moncada⁴, “os conflitos que são resolvidos através destas instituições não são jurisdicionais, pelo que os mesmos não fazem parte da justiça administrativa em sentido material e as entidades em causa não integram a justiça administrativa em sentido orgânico. Não estamos, portanto, perante meios alternativos de justiça, mas sim perante mecanismos de conciliação, de mediação e de transacção. Neste último caso, o conflito é encerrado pelas partes através de um contrato, que pode ter a natureza de administrativo e ser usado para terminar convencionalmente um procedimento”.

Em termos de legislação, relevam os seguintes diplomas, que, ao longo dos últimos anos, vêm conformando o regime legal nesta matéria, nomeadamente quanto à arbitragem por parte do Estado, tanto em matéria de contratos administrativos como tributária.

Assim, há a referir a **Lei da Arbitragem Voluntária**, aprovada pela [Lei n.º 63/2011, de 14 de dezembro](#)⁵, diploma que, até à data, ainda não sofreu alterações. Esta lei estipula, no seu artigo 1.º, que “Desde que por lei especial não esteja submetido exclusivamente aos tribunais do Estado ou a arbitragem necessária, qualquer litígio respeitante a interesses de natureza patrimonial pode ser cometido pelas partes, mediante convenção de arbitragem, à decisão de árbitros” (n.º 1). No n.º 5 do mesmo artigo consagra-se o princípio segundo o qual “O Estado e outras pessoas coletivas de direito público podem

⁴ Moncada, Luís Cabral de, 2010, “[A arbitragem no direito administrativo: uma justiça alternativa](#)”, Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto, Vol. 7, Coimbra Editora.

⁵ Diploma disponível no portal do Diário da República, em www.dre.pt. Todas as referências legislativas no enquadramento legal nacional devem considerar-se remetidas para o referido portal, salvo indicação expressa em contrário.

celebrar convenções de arbitragem, na medida em que para tanto estejam autorizados por lei ou se tais convenções tiverem por objeto litígios de direito privado”.

Assim, estando em causa um litígio de direito público, a arbitrabilidade parece carecer de lei especial. É, por exemplo, o caso do Código dos Contratos Públicos, que “serve de *lei especial* quanto à arbitragem nos contratos administrativos” (Moncada, 2010), ou do [Código de Processo nos Tribunais Administrativos](#) (CPTA)⁶. Este último trata, no Título VIII, dos “Tribunais arbitrais e centros de arbitragem” (artigos 180.º a 187.º). No artigo 180.º definem-se as áreas sobre as quais pode ser constituído tribunal arbitral:

- a) Questões respeitantes a contratos, incluindo a anulação ou declaração de nulidade de atos administrativos relativos à respetiva execução;*
- b) Questões respeitantes a responsabilidade civil extracontratual, incluindo a efetivação do direito de regresso, ou indemnizações devidas nos termos da lei, no âmbito das relações jurídicas administrativas;*
- c) Questões respeitantes à validade de atos administrativos, salvo determinação legal em contrário;*
- d) Questões respeitantes a relações jurídicas de emprego público, quando não estejam em causa direitos indisponíveis e quando não resultem de acidente de trabalho ou de doença profissional.*

No artigo 187.º do CPTA, definem-se as áreas em que o Estado pode autorizar a instalação de centros de arbitragem institucionalizada, em concreto, “Sistemas públicos de proteção social” e “Urbanismo”. De acordo com o n.º 2 deste artigo, “a vinculação de cada ministério à jurisdição de centros de arbitragem depende de portaria do membro do Governo responsável pela área da justiça e do membro do Governo competente em razão da matéria, que estabelece o tipo e o valor máximo dos litígios abrangidos, conferindo aos interessados o poder de se dirigirem a esses centros para a resolução

⁶ Diploma consolidado.

de tais litígios”. A este propósito, refira-se, como exemplo, o [Centro de Arbitragem Administrativa](#) (CAAD)⁷. Este é um centro de arbitragem institucionalizada e caráter especializado, criado pelo [Despacho n.º 5097/2009, do Secretário de Estado da Justiça](#), onde podem ser resolvidos litígios em matéria de Direito público, nas áreas administrativa e tributária. Conforme se explica no site deste centro, na área administrativa, “é competente para promover a resolução de litígios emergentes das relações de emprego público e de contratos celebrados por entidades públicas pré-vinculadas - como é o caso dos [Ministérios da Justiça, da Cultura e, mais recentemente, o Ministério da Educação e Ciência e de várias instituições do ensino superior](#)⁸ -, ou mediante a outorga de compromisso arbitral, envolvendo entidades que não estejam pré-vinculadas ao CAAD”. “Na área tributária, o Regime Jurídico da Arbitragem Tributária prevê a possibilidade de resolução, pela via arbitral, de litígios que importem a apreciação da legalidade de atos tributários. A Autoridade Tributária e Aduaneira pré vinculou-se à arbitragem tributária sob a égide do CAAD”, conforme [Portaria n.º 112-A/2011](#).

Como acima se mencionou, o [Código dos Contratos Públicos](#)⁹ refere expressamente a arbitragem nas seguintes disposições: alínea d) do n.º 1 do artigo 27.º (a propósito da *Escolha do ajuste direto para a formação de contratos de aquisição de serviços*); n.º 3 do artigo 332.º (admitindo-se a resolução do contrato por iniciativa do co-contratante por via judicial ou mediante recurso a arbitragem); artigo 476.º (que trata especificamente da Resolução alternativa de litígios, definindo-se que o recurso à arbitragem ou a outros meios de resolução alternativa de litígios é permitido, nos termos da lei, para a resolução de litígios emergentes de procedimentos ou contratos aos quais se aplique este Código); e anexo XII a que se refere este último artigo.

Em matéria tributária, dispõe o [Regime Jurídico da Arbitragem em Matéria Tributária](#)¹⁰. Através deste diploma, pretendeu criar-se a possibilidade de os conflitos entre os contribuintes e as Finanças serem resolvidos através de arbitragem. De acordo com o

⁷ Informação disponível no portal oficial do CAAD, em www.caad.org.pt

⁸ Conforme informação disponível no portal oficial do CAAD, em www.caad.org.pt

⁹ Diploma consolidado.

¹⁰ Diploma consolidado.

artigo 2.º do diploma, a competência dos tribunais arbitrais tributários abrange a apreciação da declaração de ilegalidade de atos de liquidação de tributos, de autoliquidação, de retenção na fonte e de pagamento por conta [alínea a)], e ainda, a apreciação da declaração de ilegalidade de atos de fixação da matéria tributável quando não dê origem à liquidação de qualquer tributo, de atos de determinação da matéria coletável e de atos de fixação de valores patrimoniais [alínea b)].

II. Enquadramento parlamentar

- **Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)**

Consultada a base de dados da Atividade Parlamentar (AP), verifica-se que não estão pendentes iniciativas sobre matéria conexa com o objeto da iniciativa em apreço.

- **Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)**

Consultada a mesma base de dados, verifica-se que, na XIII Legislatura, foram apresentadas – e rejeitadas na Reunião Plenária n.º 14, a 19 de outubro de 2018 - as seguintes iniciativas em Legislaturas anteriores:

- [Projeto de Lei n.º 941/XIII/3.ª \(BE\)](#) - Termina com a possibilidade de recurso à arbitragem, por parte do Estado e pessoas coletivas públicas;

- [Projeto de Lei 934/XIII/3.ª \(PCP\)](#) - Proíbe o Estado de recorrer à arbitragem como forma de resolução de litígios em matéria administrativa e fiscal.

III. Apreciação dos requisitos formais

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

A iniciativa em apreciação é apresentada pelo grupo parlamentar do Partido Comunista Português (PCP), ao abrigo e nos termos do n.º 1 do artigo 167.º da [Constituição](#) e do n.º 1 do artigo 119.º do [Regimento da Assembleia da República](#)¹¹ (Regimento), que consagram o poder de iniciativa da lei. Trata-se de um poder dos Deputados, por força do disposto na alínea *b*) do artigo 156.º da Constituição e *b*) do n.º 1 do artigo 4.º do Regimento, bem como dos grupos parlamentares, por força do disposto na alínea *g*) do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição e da alínea *f*) do artigo 8.º do Regimento.

A iniciativa assume a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 119.º do Regimento. Encontra-se redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma breve exposição de motivos, cumprindo os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento.

São também respeitados os limites à admissão da iniciativa estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento, uma vez que parece não infringir a Constituição ou os princípios nela consignados e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa.

O projeto de lei em apreciação deu entrada a 15 de abril de 2021, data em que foi admitido e baixou na generalidade à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª), por despacho do Sr. Presidente da Assembleia da República, tendo sido anunciado na sessão plenária do dia 21 de abril.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A [lei formulário](#)¹² contém um conjunto de normas sobre a publicação, identificação e formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação da presente iniciativa.

¹¹ As ligações para a Constituição e para o Regimento são feitas para o portal oficial da Assembleia da República.

¹² A Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela Lei n.º 43/2014, de 11 de julho, que estabelece um conjunto de normas sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas.

O título da presente iniciativa legislativa – «Proíbe o Estado de recorrer à arbitragem como forma de resolução de litígios em matéria administrativa e fiscal» – traduz o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, conhecida como lei formulário. Todavia, uma vez que, em caso de aprovação, o título poderá ser objeto de aperfeiçoamento formal, em sede de apreciação na especialidade ou em redação final, para ir ao encontro das regras de legística formal, segundo as quais “o título de um ato de alteração deve referir o título do ato alterado”. Assim, caso seja aprovada na generalidade, sugere-se a seguinte redação para o título:

«Proibição do recurso à arbitragem, por parte do Estado e demais pessoas coletivas de direito público, como forma de resolução de litígios em matéria administrativa e fiscal, alterando o Código de Processo nos Tribunais Administrativos, o Código dos Contratos Públicos, o Regime Jurídico da Arbitragem em Matéria Tributária e a Lei da Arbitragem Voluntária».

Em caso de aprovação, esta iniciativa revestirá a forma de lei, nos termos do n.º 3 do artigo 166.º da Constituição, pelo que deve ser objeto de publicação na 1.ª série do Diário da República, em conformidade com o disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da lei formulário.

No que respeita ao início de vigência, o projeto de lei estabelece no seu artigo 3.º que a sua entrada em vigor ocorrerá « no dia imediato à sua publicação», estando assim em conformidade com o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, que prevê que os atos legislativos «entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início de vigência verificar-se no próprio dia da publicação».

Nesta fase do processo legislativo, a iniciativa em apreço não parece suscitar outras questões em face da lei formulário.

IV. Análise de direito comparado

- **Enquadramento no plano da União Europeia**

A matéria relacionada com a resolução de litígios em matéria fiscal surge, primeiramente, na [Convenção](#)¹³ sobre a eliminação da dupla tributação — Correção dos lucros provenientes de operações entre empresas associadas (“Convenção de Arbitragem”), uma convenção intergovernamental que respeita à matéria relacionada com preços de transferências e de imputação de lucros a estabelecimentos estáveis, e prevê o procedimento de eliminação da dupla tributação bem como o respetivo mecanismo de resolução de litígios, através de um procedimento amigável ou de um procedimento arbitral (artigo 4.º).

Neste contexto, cumpre mencionar a [Diretiva \(UE\) 2017/1852](#)¹⁴ do Conselho, de 10 de outubro de 2017, relativa aos mecanismos de resolução de litígios em matéria fiscal na União Europeia, que tem como objetivo promover a melhoria do sistema de resolução de litígios em matéria fiscal, relacionados com acordos fiscais entre os países da União Europeia. Neste sentido, destaca-se o previsto no considerando (6), onde se pode ler que a resolução de litígios respeita a situações de diferente interpretação e à aplicação de convenções bilaterais e da Convenção de Arbitragem da União, devendo ser alcançada, numa primeira fase, através de um mecanismo de resolução de litígios alternativo, nomeadamente através de procedimentos de mútuo acordo que integram fases como a mediação e a conciliação, estando a submissão de um caso ao procedimento de resolução de litígios, reduzido às situações em que não é alcançado acordo, dentro do prazo estipulado.

Conforme o disposto na referida Diretiva, nas situações em que os procedimentos de resolução de litígios disponíveis não conduzirem à resolução de um processo por mútuo acordo, esse mesmo processo pode ser submetido à Comissão Consultiva ou à Comissão de Resolução Alternativa de Litígios para se pronunciarem. Ademais, “ *se for caso disso, a fim de resolver o litígio de forma vinculativa, os Estados-Membros poderão optar também, em alternativa, mediante acordo bilateral, por quaisquer outros*

¹³ [resource.html \(europa.eu\)](#)

¹⁴ [EUR-Lex - 32017L1852 - PT - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

processos de resolução de litígios, como o processo de arbitragem de “oferta definitiva” (também conhecido por arbitragem da “última melhor oferta”).

A este respeito, importa referir o [Regulamento de execução \(UE\) 2019/652](#)¹⁵, de 24 de abril de 2019, que estabelece as regras de funcionamento normalizadas da Comissão Consultiva ou da Comissão de Resolução Alternativa de Litígios e um formulário normalizado para a comunicação das informações relativas à publicação da decisão definitiva, em conformidade com a Diretiva (UE) 2017/1852 do Conselho.

- **Enquadramento internacional**

Países europeus

A legislação comparada é apresentada para os seguintes Estados da União Europeia: Espanha e França. Apresenta-se ainda o enquadramento normativo no Reino Unido.

ESPANHA

É a [Ley 60/2003, de 23 de diciembre, de Arbitraje](#)¹⁶ que estabelece o regime jurídico da arbitragem no país, aplicando-se a todas as arbitragens que não estejam previstas em diploma especial, sem prejuízo de tratados internacionais em que Espanha seja signatária.

De entre os regimes jurídicos de arbitragem previstas em lei especial, não foi localizado qualquer diploma que regule a arbitragem administrativa. Porém, o [Regime jurídico das administrações públicas e do procedimento administrativo comum](#), refere a prática de arbitragem em matéria administrativa. Com efeito, a alínea b) do artigo 54.º, referente aos requisitos dos atos administrativos, refere que estes podem ser baseados em processos judiciais ou procedimentos arbitrais.

¹⁵ [EUR-Lex - 32019R0652 - PT - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

¹⁶ Diploma consolidado retirado da base de dados oficial boe.es. Todas as referências legislativas são feitas para o referido portal.

Este regime jurídico foi revogado pela [Ley 39/2015, de 1 de octubre](#), *del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas*. No entanto, a norma referente aos requisitos dos atos administrativos, prevista na alínea b) do artigo 35, é idêntica à norma prevista no referido regime jurídico.

Adicionalmente, o artigo 112 (que tem idêntico teor ao conteúdo do artigo 107.º do regime jurídico das administrações públicas e do procedimento administrativo comum), relativo a recursos administrativos, é prevista a possibilidade de utilização de sistemas de mediação e arbitragem para resolução de conflitos administrativos.

Já no que a matéria fiscal diz respeito, não foram localizados quaisquer diplomas específicos que regulem a arbitragem dessa área, como também não foram quaisquer diplomas ou disposições que a proíba.

FRANÇA

De acordo com o [Livre des procédures fiscales](#)¹⁷, a forma de resolução de litígios de natureza fiscal é o recurso aos tribunais judiciais, não se prevendo neste tipo de litígios o recurso a instâncias arbitrais. De facto, no caso de inconformidade de um particular relativamente à imposição do cumprimento de uma obrigação fiscal, poderá o mesmo apresentar reclamação junto do serviço territorialmente competente ([Article R*196-1](#)), e, no caso de decisão desfavorável, poderá intentar ação judicial no tribunal de competente no prazo de dois meses a contar da receção da notificação dessa mesma decisão ([Article R*199-1](#)).

No que se refere aos litígios de natureza administrativa, para além da resolução através da via judicial, prevê-se ainda que os mesmos possam ser dirimidos através da mediação, entendendo-se por mediação o processo estruturado pelo qual duas ou mais partes tentam chegar a um acordo para a resolução amigável de seus litígios, com a assistência de um terceiro, o mediador, escolhido por eles ou nomeado, com o seu acordo, pelo tribunal ([Article L213-1](#) do [Code de justice administrative](#)¹⁸). A mediação

¹⁷ Diploma consolidado, disponível no portal LEGIFRANCE.GOUV.FR. Salvo indicação em contrário, todas as referências à legislação de França, devem considerar-se remetidas para este portal.

¹⁸ Diploma consolidado.

não pode, contudo, incidir sobre matérias relativamente às quais as partes não tenham livre disposição ([Article L213-3](#)). A mediação pode ter lugar por iniciativa das partes ([Articles 213-5 e 213-6](#)) ou por iniciativa judicial ([Articles 213-7 a 213-10](#)). O acordo resultante da mediação poderá ser homologado e executado judicialmente ([Article L213-4](#)).

REINO UNIDO

A *Alternative Dispute Resolution* (ADR) refere-se a qualquer forma de resolução de conflitos sem recurso a tribunal, podendo ou não envolver um perito independente cujo principal papel é auxiliar nas negociações com vista à obtenção de um acordo. Num [documento publicado pela autoridade tributária do Reino Unido](#)¹⁹ (HerMajesty's Revenue and Customs – HMRC) é mencionado, no parágrafo 16, que nos casos que a autoridade tributária entenda como adequados e a outra parte litigante o aceite, o ADR pode ser utilizado para resolver esse litígio ou, caso este se frustre, utilizar a negociação feita como fase pré-contenciosa na instrução de um processo judicial.

Quanto a matérias administrativas, o departamento de transportes também possui um [guia](#)²⁰, este referente à rede de transportes **HS2**²¹ no qual são explicadas as diversas formas alternativas de resolução de litígios emergentes das relações com a entidade gestora da rede ferroviária. Estes dois documentos, sem carácter normativo, indiciam que é possível recorrer à arbitragem como forma de resolução de conflitos de teor administrativo e fiscal

V. Consultas e contributos

¹⁹

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/979527/HMRC_Resolving_tax_disputes.pdf

²⁰

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/721047/Alternative_Dispute_Resolution.pdf

²¹ High Speed 2 (HS2) é um sistema de caminhos de ferro de alta velocidade que gere as ligações de alta velocidade entre cidades importantes inglesas como Londres, Leeds ou Manchester

- **Consultas obrigatórias e facultativas**

Em 20 de abril de 2021, a Comissão solicitou parecer às seguintes entidades: Conselho Superior da Magistratura, Conselho Superior do Ministério Público, Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, Ordem dos Advogados e Associação Portuguesa de Arbitragem.

Todos os pareceres e contributos recebidos serão disponibilizados na [página da iniciativa](#).

VI. Avaliação prévia de impacto

- **Avaliação sobre impacto de género**

O preenchimento, pelos proponentes, da [ficha de avaliação prévia de impacto de género](#) da presente iniciativa, em cumprimento do disposto na Lei n.º 4/2018, de 9 de fevereiro, devolve como resultado uma valoração neutra do impacto de género.

- **Linguagem não discriminatória**

Na elaboração dos atos normativos a especificação de género deve ser minimizada recorrendo-se, sempre que possível, a uma linguagem neutra ou inclusiva, mas sem colocar em causa a clareza do discurso. A presente iniciativa não parece suscitar questões relacionadas com a utilização de linguagem discriminatória.

VII. Enquadramento Bibliográfico

A ARBITRAGEM administrativa em debate : problemas gerais e arbitragem no âmbito do código dos Contratos Públicos. Lisboa : AAFDL Editora, 2018. 333 p. ISBN 978-972-629-186-2. Cota: 12.06.1 – 87/2018.

Resumo: Esta obra é constituída por duas partes: a primeira parte é dedicada aos problemas gerais da arbitragem administrativa, e a segunda parte debruça-se sobre a arbitragem no âmbito do CCP. É uma obra para a qual foram convidados diferentes autores que deram o seu contributo em artigos autónomos.

A Parte I abarca os seguintes títulos:

- Arbitragem de Direito Administrativo: que lições retirar do CPTA;
- Questões relativas à institucionalização da arbitragem administrativa;
- Necessidade de arbitragem e arbitragem necessária;
- Implementação de uma segunda instância arbitral ?;
- Decisão arbitral, legalidade objetiva e interesse público;
- Arbitragem e multipolaridade administrativa: da necessidade de um regime específico para os contrainteressados e terceiros no processo arbitral jurídico-administrativo;
- Publicidade das decisões arbitrais administrativas: ponto de situação e algumas interrogações conexas;
- Que fundamentos específicos de impugnação e que recursos se devem admitir.

A Parte II consigna três artigos relativos a arbitragem no âmbito do CCP.

PINTO, Alexandre Mota – As políticas de promoção de arbitragem. In **40 Anos de Políticas de Justiça em Portugal**. Coimbra : Almedina, 2017. ISBN 978-972-40-6866-4. P. 369-389. Cota: 12.21 – 115/2017.

Resumo: Este artigo vai analisar as diferentes políticas de promoção da arbitragem. Segundo o autor a recorrência à arbitragem, em alternativa aos tribunais estaduais, resulta da crise da justiça no que diz respeito ao enorme aumento da litigância e o conseqüente aumento da duração média dos processos em tribunal. São evidenciadas as vantagens existentes na solução de litígios através da arbitragem e elaborada uma

abordagem histórica ao processo de arbitragem, nomeadamente a participação do Estado na arbitragem.

SERRÃO, Tiago – A arbitragem no CCP revisto. In **Comentários à Revisão do Código dos Contratos Públicos**. Lisboa : AAFDL Editora, 2017. ISBN 978-972-629-166-4. P. 961-992. Cota: 12.06.1 – 29/2018.

Resumo: O autor vai analisar as alterações produzidas pelo art.º n.º 476.º do CCP e pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017 em matéria de arbitragem em contexto pré-contratual e contratual. Tiago Serrão aponta contradições do legislador, sinalizando que «o legislador pretende fortalecer a arbitragem administrativa institucionalizada (...), mas, por outro lado, limita o recurso à arbitragem administrativa realizada por tribunais *ad hoc*».

Conclui que, no âmbito da arbitragem administrativa tem acontecido um tratamento legislativo isolado. Na sua opinião «mais do que passos isolados, em direções não coincidentes, o que se afigura necessário, no domínio da arbitragem administrativa, é uma reflexão de fundo, e projeção de futuro, marcadamente unificada».

VIEIRA, Marta Alves – A competência dos tribunais estaduais na arbitragem. Anotação ao artigo 59.º da lei de arbitragem voluntária. **Themis**. Coimbra. ISSN 2182-9438. A. 17, n.º 30/31 (2016), p. 137-225. Cota: RP-205.

Resumo: «O presente artigo analisa as situações de intervenção dos tribunais estaduais nos processos arbitrais e respetiva competência, por via do Comentário à Lei da Arbitragem Voluntária portuguesa e, em particular, ao artigo 59.º da referida Lei».

VIOLANTE, Teresa – A arbitragem voluntária e o recurso de constitucionalidade. **Revista do Ministério Público**. Lisboa. ISSN 0870-6107. A 37, n.º 145 (jan.- mar. 2016), p. 101-152. Cota: RP- 179.

Resumo: A autora analisa os aspetos problemáticos do Regime Jurídico da Arbitragem Tributária, evidenciados pelo acervo jurisprudencial produzido pelo Tribunal Constitucional em matéria de arbitragem tributária. O estudo debruça-se sobre: a « (i) eventual limitação dos fundamentos do recurso da constitucionalidade operada pelo regime referido; o (ii) modo de interposição e tramitação do recurso de constitucionalidade da decisão arbitrária tributárias; (iii) problemas que se levantam em sede dos recursos de constitucionalidade obrigatórios dada a ausência de representação do Ministério Público junto dos Tribunais Arbitrais», entre outros.

Projeto de Lei n.º 837/XIV/2.ª (BE)

Proíbe o recurso do Estado e pessoas coletivas públicas à arbitragem em matéria administrativa e fiscal

Data de admissão: 17 de maio de 2021

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

Índice

- I. Análise da iniciativa**
- II. Enquadramento parlamentar**
- III. Apreciação dos requisitos formais**
- IV. Análise de direito comparado**
- V. Consultas e contributos**
- VI. Avaliação prévia de impacto**
- VII. Enquadramento bibliográfico**

Elaborado por: Patrícia Pires (DAPLEN), Teresa Montalvão e Filipa Paixão (DILP), Helena Medeiros (BIB) Liliane Sanches da Silva e Ricardo Pita (DAC)

Data: 27 de maio de 2021

I. Análise da iniciativa

- **A iniciativa**

A iniciativa legislativa *sub judice*, que retoma o impulso legiferante consubstanciado no [Projeto de Lei n.º 941/XIII/3.ª \(BE\)](#),¹ visa estabelecer o princípio geral da proibição de o Estado e as pessoas coletivas públicas recorrerem à arbitragem em matéria administrativa e fiscal e revogar todas as disposições que permitem esta forma de resolução de litígios constantes de vários diplomas legais.

Os proponentes questionam o recurso a esta forma de composição de litígios quando esteja em causa a defesa do interesse público ou exista uma “desigualdade de estatuto” entre as partes.

Argumentam que a morosidade da justiça administrativa e fiscal tem justificado o recurso à arbitragem em contextos em que tal não sucederia.

Invocam que, em matéria fiscal, o recurso à arbitragem tem beneficiado os grandes devedores e prejudicado os pequenos devedores e que, no domínio da justiça administrativa, tal forma de resolução de litígios tem sido prejudicial para o interesse público.

Referem que o Estado de Direito exige o reforço da garantia dos princípios da legalidade e da igualdade e sublinham que o Estado interpõe recursos das decisões arbitrais de “forma sistemática” e que o “espaço” para interposição de recurso é substancialmente mais limitado no caso de uma decisão arbitral do que seria no caso de uma decisão judicial.

Sustentam que a proibição de recurso à arbitragem pelo Estado e pelas pessoas coletivas públicas deve ser estendida as relações jurídicas em que estas entidades e os

¹ Iniciativa legislativa rejeitada na Reunião Plenária n.º 14, em 19 de outubro de 2018.

entes privados estão em posição de igualdade², uma vez que consideram que “o primado do interesse público e da legalidade se mantêm como imperativos”.

A iniciativa legislativa é composta por seis artigos preambulares: o primeiro definidor do respetivo objeto; o segundo estabelece a competência exclusiva dos tribunais para dirimir os litígios relativos à jurisdição administrativa e fiscal e a proibição de o Estado e quaisquer pessoas coletivas públicas ou entidades privadas com poderes públicos de autoridade recorrerem a tribunais arbitrais para dirimir litígios decorrentes de atos ou contratos de natureza administrativa e fiscal; o terceiro estabelece a proibição de recurso à arbitragem nos litígios respeitantes às relações jurídicas de Direito privado envolvendo o Estado; o quarto procede à revogação³ das normas que permitem ao Estado e às pessoas coletivas públicas recorrerem à arbitragem como forma de resolução de conflitos, constantes do Código de Processo nos Tribunais Administrativos, do Código de Contratos Públicos, do Regime Jurídico da Arbitragem em Matéria Tributária e da Lei da Arbitragem Voluntária; o quinto estabelecendo uma norma transitória relativa ao processos instaurados até à entrada em vigor da iniciativa em apreço e o sexto determinando a respetiva entrada em vigor.

- **Enquadramento jurídico nacional**

A arbitragem é um instrumento geral de resolução de conflitos, que é vulgar no âmbito do direito internacional público, assim como nos direitos nacionais, nomeadamente no português.

De acordo com Francisco Cortez, a «arbitragem é uma forma de administração da justiça em que o litígio é submetido, por convenção das partes ou por determinação imperativa da lei, ao julgamento dos particulares, os árbitros, numa decisão a que a lei reconhece o efeito de caso julgado e a força executiva iguais aos atos da sentença de

² Relações jurídicas de direito privado

³ O artigo 2.º da iniciativa legislativa prevê a revogação do artigo 186.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos, o qual já se encontra revogado. O anexo a que se refere o artigo 476.º do Código dos Contratos Públicos é o anexo XII e não VII, como refere o proponente. Deste modo, sugere-se a alteração destes artigos em sede de eventual discussão e votação na especialidade.

um qualquer tribunal estadual, a quem é retirada, por sua vez, a competência para julgar tal litígio».⁴

A arbitragem tem acolhimento constitucional, relevando, para o efeito, as seguintes disposições da Lei Fundamental.

O [artigo 20.º da Constituição da República Portuguesa \(CRP\)](#)⁵ estabelece o princípio do acesso ao direito e da tutela jurisdicional efetiva, determinando, não só que o acesso ao direito e aos tribunais para defesa dos seus direitos e interesses legalmente protegidos deve ser assegurado a todos (n.º 1), como também, que devem ser assegurados pela lei procedimentos judiciais céleres que garantam a tutela efetiva e em tempo útil contra ameaças ou violações desses direitos (n.º 5).

Por seu lado, estabelece o [n.º 4 do artigo 268.º da CRP](#) que «É garantido aos administrados tutela jurisdicional efetiva dos seus direitos ou interesses legalmente protegidos, incluindo, nomeadamente, o reconhecimento desses direitos ou interesses, a impugnação de quaisquer atos administrativos que os lesem, independentemente da sua forma, a determinação da prática de atos administrativos legalmente devidos e a adoção de medidas cautelares adequadas.»

Prevê-se no [artigo 209.º, n.º 2, da CRP](#), que «podem existir tribunais marítimos, tribunais arbitrais e julgados de paz, acrescentando-se no n.º 3 da que «a lei determina os casos e as formas em que os tribunais previstos nos números anteriores se podem constituir, separada ou conjuntamente, em tribunais de conflitos». O [n.º 4 do artigo 202.º](#) admite que possam ser institucionalizados pela lei instrumentos e formas de composição não jurisdicional de conflitos.

No âmbito da definição de competências entre os tribunais, a CRP atribui aos tribunais administrativos e fiscais a competência para o julgamento das ações e recursos

⁴ Cortez, Francisco – *A arbitragem voluntária em Portugal: Dos «ricos homens» aos tribunais privados*. In **O Direito**. Ano 124, 1992, p. 366.

⁵ Diploma disponível no portal oficial do Parlamento, em www.parlamento.pt. Todas as referências à Constituição são feitas para o portal do parlamento, salvo indicação em contrário.

contenciosos que tenham por objeto dirimir os litígios emergentes das relações jurídicas administrativas e fiscais ([artigo 212.º, n.º 3](#)).

O Tribunal Constitucional pronunciou-se sobre a relação dos tribunais arbitrais e o princípio da tutela jurisdicional efetiva no [acórdão n.º 506/96, de 21 de março de 1996](#)⁶, considerando que «A Constituição, a partir da 1ª revisão constitucional, passou a prever expressamente os tribunais arbitrais como uma das categorias de tribunais, dizendo, no actual n.º 2 do artigo 211º, que "podem existir tribunais marítimos e tribunais arbitrais".

Não impondo a sua existência, admite que o legislador ordinário os institua. O funcionamento dos tribunais arbitrais encontrava-se regulado, ao tempo, nos artigos 1508º a 1524º do Código de Processo Civil, sendo hoje objecto da Lei nº 31/86, de 29 de Agosto. A expressa referência constitucional aos tribunais arbitrais impede que seja questionada a sua legitimidade, pelo menos no que toca aos tribunais arbitrais voluntários (e o artigo 1522º insere-se nas disposições que conformam este tipo de tribunais). Consequentemente, não pode também ser questionada a força de caso julgado atribuída às respectivas decisões. A decisão de um tribunal, qualquer que ele seja, para que possa dirimir os conflitos de interesses que lhe são submetidos, tem de estar dotada, reunidos certos requisitos, da estabilidade e da força características do caso julgado. Em nada tais características restringem o acesso ao direito e aos tribunais garantido pelo artigo 20º da Constituição. A existência de tribunais arbitrais voluntários é ela própria, uma concretização do direito de acesso aos tribunais, uma vez que, para a Constituição, não há apenas tribunais estatais.»

Refira-se, ainda, a este propósito, o entendimento de Luís Cabral de Moncada, segundo o qual «Não há nenhuma incompatibilidade entre justiça e a autodeterminação privada. A justiça não é monopólio ou exclusivo do Estado. Os conflitos de natureza judicial podem ser resolvidos através de soluções institucionais que atribuem a legitimidade para decidir a tribunais sem natureza permanente constituídos ad hoc através de um acordo ou convenção (de arbitragem), ditos tribunais arbitrais, sendo a sua deliberação

⁶ Acórdão disponível no portal do Tribunal Constitucional, em www.tribunalconstitucional.pt

vinculativa para as partes. Assim sendo, as partes conformam a *juris dictio* para o caso que lhes interessa.»⁷

No que se refere à arbitragem administrativa, prevê-se, no [artigo 180.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos \(CPTA\)](#)⁸, sem prejuízo do que se possa estabelecer em lei especial, a possibilidade do recurso a tribunais arbitrais, no âmbito das seguintes matérias:

1. Contratos cuja apreciação caia no âmbito de jurisdição administrativa, nos termos definidos no artigo 2.º, alínea g), do CPTA, e no artigo 4.º, n.º 1, do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (ETAF) [alínea a)];⁹
2. Responsabilidade civil extracontratual, com exceção da que se refira a prejuízos decorrentes de atos praticados no exercício da função política e legislativa ou da função jurisdicional [alínea b) e artigo 185.º];
3. Atos administrativos que possam ser revogados sem fundamento na sua invalidade, nos termos da lei substantiva [alínea c)];
4. Litígios emergentes de relações jurídicas de emprego público, quando não estejam em causa direitos indisponíveis e quando não resultem de acidente de trabalho ou de doença profissional [alínea d)].

A arbitragem pode ser *ad hoc*, ou seja, sem a intervenção de um centro ou de uma entidade permanente, ou institucionalizada, significando aquela que tramite num tribunal arbitral organizado num centro ou numa entidade permanente.

A constituição de um tribunal arbitral *ad hoc* e o seu funcionamento vêm previstos na [Lei de Arbitragem Voluntária \(LAV\), aprovada pela Lei n.º 63/2011, de 14 de novembro](#)¹⁰,

⁷ Moncada, Luís Cabral de, 2010, “[A arbitragem no direito administrativo: uma justiça alternativa](#)”, Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto, Vol. 7, Coimbra Editora.

⁸ Diploma disponível no portal eletrónico do Diário da República, em www.dre.pt. Salvo indicação expressa em contrário, todas as referências legislativas devem considerar-se remetidas para o referido portal.

⁹ Refira-se que o [Código dos Contratos Públicos \(CCP\)](#), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, na redação em vigor, serve de lei especial quanto à arbitragem nos contratos administrativos, sendo várias as referências à arbitragem constantes do diploma, nomeadamente, no que toca à modificação e extinção do contrato ([artigos 311.º e seguintes](#) e [artigos 330.º, n.º 3, e 332.º, n.º 3](#)).

¹⁰ O regime da arbitragem tinha sido anteriormente objeto de regulação pelo [Decreto-Lei n.º 243/84, de 17 de julho](#), diploma cujas normas foram declaradas inconstitucionais, com força obrigatória geral, a 8 de julho de 1986 pelo [Acórdão n.º 230/86 do Tribunal Constitucional](#), por violação da reserva de lei constante do artigo 168.º, n.º 1, alínea q), da CRP.

diploma que, até à data, ainda não sofreu alterações. Conforme refere Luís Cabral de Moncada, «nos termos do n.º 1 do art. 1 desta lei, os litígios podem ser cometidos pelas partes à decisão de árbitros, *mediante convenção de arbitragem*. Esta última, por sua vez, pode consistir num *compromisso arbitral* ou numa *cláusula compromissória*, consoante o litígio seja atual ou eventual, respectivamente. Ambas são possíveis no âmbito de litígios administrativos por aplicação direta da LAV.»¹¹

No que respeita à arbitragem institucionalizada, estabelece o artigo 187.º do CPTA a possibilidade de o Estado «autorizar a instalação de centros de arbitragem permanente destinados à composição de litígios no âmbito das seguintes matérias:

- a) Contratos¹²;
- b) Responsabilidade civil da Administração¹³;
- c) Relações jurídicas de emprego público¹⁴;
- d) Sistemas públicos de protecção social¹⁵;
- e) Urbanismo¹⁶.».

O Centro de Arbitragem Administrativa (CAAD) é um centro de arbitragem institucionalizada e carácter especializado, criado pelo [Despacho n.º 5097/2009, de 27 de janeiro, do Secretário de Estado da Justiça](#), onde podem ser resolvidos litígios em matéria de Direito público, nas áreas administrativa e tributária.

Conforme consta do [site institucional do CAAD](#)¹⁷, «na área administrativa, o CAAD é competente para constituir tribunais arbitrais para o julgamento de litígios que tenham por objeto quaisquer matérias jurídico-administrativas, envolvendo entidades pré-vinculadas, como é o caso dos Ministérios da Justiça, da Cultura, da Educação e de várias instituições do ensino superior, ou entidades que não estejam pré-vinculadas ao

¹¹ Moncada, Luís Cabral de, 2010, “[A arbitragem no direito administrativo: uma justiça alternativa](#)”, Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto, Vol. 7, Coimbra Editora.

¹² Para exemplos de litígios de natureza contratual decididos pelo CAAD, ver decisão arbitral proferida no âmbito do [Processo n.º 4/2018-A, a 16 de setembro de 2019](#), ou a decisão arbitral proferida no âmbito do [Processo n.º 132/2020-A](#), a 29 de dezembro de 2020.

¹³ Não se encontraram decisões do CAAD sobre responsabilidade civil da Administração.

¹⁴ A larga maioria das decisões arbitrais de natureza administrativa do CAAD incidem sobre matéria de emprego público, de que são exemplos as decisões tomadas no [Processo n.º 117/2020-A, de 10 de janeiro de 2021](#), no [Processo n.º 12/2017-A, de 11 de abril de 2018](#), no [Processo n.º 61/2015-A, de 18 de dezembro de 2015](#), ou no [Processo n.º 3/2013-A, de 6 de dezembro de 2013](#).

¹⁵ Não se encontraram decisões do CAAD sobre responsabilidade civil da Administração.

¹⁶ Não se encontraram decisões do CAAD sobre responsabilidade civil da Administração.

¹⁷ Consultar o portal www.caad.org.pt

CAAD, mediante a outorga de compromisso arbitral.»¹⁸ O procedimento vem previsto no [regulamento de arbitragem administrativa](#)¹⁹.

A arbitragem tributária vem regulada no [Regime Jurídico da Arbitragem em Matéria Tributária, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 10/2011, de 20 de janeiro](#), através do qual se pretendeu criar a possibilidade de os conflitos entre os contribuintes e as Finanças serem resolvidos através de arbitragem.

De acordo com o artigo 2.º do diploma, a competência dos tribunais arbitrais tributários abrange:

- «a) A declaração de ilegalidade de actos de liquidação de tributos, de autoliquidação, de retenção na fonte e de pagamento por conta²⁰;
- b) A declaração de ilegalidade de actos de fixação da matéria tributável quando não dê origem à liquidação de qualquer tributo, de actos de determinação da matéria colectável e de actos de fixação de valores patrimoniais²¹».

Através da [Portaria n.º 112-A/2011, de 22 de março](#), o Governo vinculou a Direcção-Geral dos Impostos (DGCI) e a Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo (DGAIEC) à jurisdição do CAAD, nos litígios de valor não superior a 10.000,00 euros, e relativamente às matérias previstas no artigo 2.º do diploma.

II. Enquadramento parlamentar

- **Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)**

Consultada a base de dados da Atividade Parlamentar (AP), verifica-se que está pendente uma iniciativa sobre matéria conexa com o objeto da iniciativa em apreço:

¹⁸ A consulta das entidades pré-vinculadas poderá ser efetuada em <https://www.caad.org.pt/administrativo/entidades-pre-vinculadas>

¹⁹ Regulamento disponível no site institucional do CAAD, em www.caad.org.pt

²⁰ De que são exemplo as decisões proferidas no âmbito dos [Processo nº 526/2020-T, de 16 de março de 2021](#), [Processo nº 674/2017-T, de 2 de agosto de 2018](#), [Processo nº 45/2015-T, de 3 de agosto de 2015](#), ou [Processo nº 13/2011-T, de 26 de março de 2012](#).

²¹ De que são exemplo o [Processo nº 249/2020-T, de 3 de novembro de 2020](#), o [Processo nº 211/2020-T, de 5 de novembro de 2020](#), ou o [Processo nº 414/2017-T, de 30 de janeiro de 2018](#).

- [Projeto de Lei n.º 799/XIV/2.ª \(PCP\)](#) - Proíbe o Estado de recorrer à arbitragem como forma de resolução de litígios em matéria administrativa e fiscal

- **Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)**

Consultada a mesma base de dados, verifica-se que, na XIII Legislatura, foram apresentadas – e rejeitadas na Reunião Plenária n.º 14, a 19 de outubro de 2018 - as seguintes iniciativas:

- [Projeto de Lei n.º 941/XIII/3.ª \(BE\)](#) - Termina com a possibilidade de recurso à arbitragem, por parte do Estado e pessoas coletivas públicas;

- [Projeto de Lei 934/XIII/3.ª \(PCP\)](#) - Proíbe o Estado de recorrer à arbitragem como forma de resolução de litígios em matéria administrativa e fiscal.

III. Apreciação dos requisitos formais

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

A iniciativa em apreciação é apresentada pelo grupo parlamentar do Bloco de Esquerda (BE), ao abrigo e nos termos do n.º 1 do artigo 167.º da [Constituição](#) e do n.º 1 do artigo 119.º do [Regimento da Assembleia da República](#)²² (Regimento), que consagram o poder de iniciativa da lei. Trata-se de um poder dos Deputados, por força do disposto na alínea *b*) do artigo 156.º da Constituição e *b*) do n.º 1 do artigo 4.º do Regimento, bem como dos grupos parlamentares, por força do disposto na alínea *g*) do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição e da alínea *f*) do artigo 8.º do Regimento.

²² As ligações para a Constituição e para o Regimento são feitas para o portal oficial da Assembleia da República.

A iniciativa assume a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 119.º do Regimento. Encontra-se redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma breve exposição de motivos, cumprindo os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento.

São também respeitados os limites à admissão da iniciativa estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento, uma vez que parece não infringir a Constituição ou os princípios nela consignados e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa.

O projeto de lei em apreciação deu entrada a 14 de abril de 2021. Foi admitido e baixou na generalidade à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª), por despacho do Sr. Presidente da Assembleia da República, tendo sido anunciado na sessão plenária do dia 18 de maio.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A [lei formulário](#)²³, contém um conjunto de normas sobre a publicação, identificação e formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação da presente iniciativa.

O título da presente iniciativa legislativa – «Proíbe o recurso do Estado e pessoas coletivas públicas à arbitragem em matéria administrativa e fiscal» – traduz o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, conhecida como lei formulário. Todavia, uma vez que, em caso de aprovação, o título poderá ser objeto de aperfeiçoamento formal, em sede de apreciação na especialidade ou em redação final, para ir ao encontro das regras de legística formal, segundo as quais “o título de um ato de alteração deve referir o título do ato alterado”. Assim, caso seja aprovada na generalidade, sugere-se a seguinte redação para o título: **«Proíbe o recurso à arbitragem, por parte do Estado e demais pessoas coletivas**

²³ A Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela Lei n.º 43/2014, de 11 de julho, que estabelece um conjunto de normas sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas.

de direito público, em matéria administrativa e fiscal, alterando o Código de Processo nos Tribunais Administrativos, o Código dos Contratos Públicos, e a Lei da Arbitragem Voluntária, e revogando o Regime Jurídico da Arbitragem em Matéria Tributária».

Em caso de aprovação, esta iniciativa revestirá a forma de lei, nos termos do n.º 3 do artigo 166.º da Constituição, pelo que deve ser objeto de publicação na 1.ª série do Diário da República, em conformidade com o disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da lei formulário.

No que respeita ao início de vigência, o projeto de lei estabelece no seu artigo 6.º que a sua entrada em vigor ocorrerá « no dia seguinte à sua publicação», estando assim em conformidade com o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, que prevê que os atos legislativos «entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início de vigência verificar-se no próprio dia da publicação».

Nesta fase do processo legislativo, a iniciativa em apreço não parece suscitar outras questões em face da lei formulário.

IV. Análise de direito comparado

- **Enquadramento no plano da União Europeia**

A matéria relacionada com a resolução de litígios em matéria fiscal surge, primeiramente, na [Convenção](#)²⁴ sobre a eliminação da dupla tributação — Correção dos lucros provenientes de operações entre empresas associadas (“Convenção de Arbitragem”), uma convenção intergovernamental que respeita à matéria relacionada com preços de transferências e de imputação de lucros a estabelecimentos estáveis, e prevê o procedimento de eliminação da dupla tributação bem como o respetivo mecanismo de resolução de litígios, através de um procedimento amigável ou de um procedimento arbitral (artigo 4.º).

²⁴ [resource.html \(europa.eu\)](http://resource.html(europa.eu))

Neste contexto, cumpre mencionar a [Diretiva \(UE\) 2017/1852](#)²⁵ do Conselho, de 10 de outubro de 2017, relativa aos mecanismos de resolução de litígios em matéria fiscal na União Europeia, que tem como objetivo promover a melhoria do sistema de resolução de litígios em matéria fiscal, relacionados com acordos fiscais entre os países da União Europeia. Neste sentido, destaca-se o previsto no considerando (6), onde se pode ler que a resolução de litígios respeita a situações de diferente interpretação e à aplicação de convenções bilaterais e da Convenção de Arbitragem da União, devendo ser alcançada, numa primeira fase, através de um mecanismo de resolução de litígios alternativo, nomeadamente através de procedimentos de mútuo acordo que integram fases como a mediação e a conciliação, estando a submissão de um caso ao procedimento de resolução de litígios, reduzido às situações em que não é alcançado acordo, dentro do prazo estipulado.

Conforme o disposto na referida Diretiva, nas situações em que os procedimentos de resolução de litígios disponíveis não conduzirem à resolução de um processo por mútuo acordo, esse mesmo processo pode ser submetido à Comissão Consultiva ou à Comissão de Resolução Alternativa de Litígios para se pronunciarem. Ademais, “ *se for caso disso, a fim de resolver o litígio de forma vinculativa, os Estados-Membros poderão optar também, em alternativa, mediante acordo bilateral, por quaisquer outros processos de resolução de litígios, como o processo de arbitragem de “oferta definitiva” (também conhecido por arbitragem da “última melhor oferta”)*”.

A este respeito, importa referir o [Regulamento de execução \(UE\) 2019/652](#)²⁶, de 24 de abril de 2019, que estabelece as regras de funcionamento normalizadas da Comissão Consultiva ou da Comissão de Resolução Alternativa de Litígios e um formulário normalizado para a comunicação das informações relativas à publicação da decisão definitiva, em conformidade com a Diretiva (UE) 2017/1852 do Conselho.

- **Enquadramento internacional**

²⁵ [EUR-Lex - 32017L1852 - PT - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

²⁶ [EUR-Lex - 32019R0652 - PT - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

Países europeus

A legislação comparada é apresentada para os seguintes Estados da União Europeia: Espanha e França. Apresenta-se ainda o enquadramento normativo no Reino Unido.

ESPANHA

É a [Ley 60/2003, de 23 de diciembre, de Arbitraje](#) ²⁷ que estabelece o regime jurídico da arbitragem no país, aplicando-se a todas as arbitragens que não estejam previstas em diploma especial, sem prejuízo de tratados internacionais em que Espanha seja signatária.

De entre os regimes jurídicos de arbitragem previstas em lei especial, não foi localizado qualquer diploma que regule a arbitragem administrativa. Porém, o [Regime jurídico das administrações públicas e do procedimento administrativo comum](#), refere a prática de arbitragem em matéria administrativa. Com efeito, a alínea b) do artigo 54.º, referente aos requisitos dos atos administrativos, refere que estes podem ser baseados em processos judiciais ou procedimentos arbitrais.

Este regime jurídico foi revogado pela [Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas](#). No entanto, a norma referente aos requisitos dos atos administrativos, prevista na alínea b) do artigo 35, é idêntica à norma prevista no referido regime jurídico.

Adicionalmente, o artigo 112 (que tem idêntico teor ao conteúdo do artigo 107.º do regime jurídico das administrações públicas e do procedimento administrativo comum), relativo a recursos administrativos, é prevista a possibilidade de utilização de sistemas de mediação e arbitragem para resolução de conflitos administrativos.

²⁷ Diploma consolidado retirado da base de dados oficial boe.es. Todas as referências legislativas são feitas para o referido portal.

Já no que a matéria fiscal diz respeito, não foram localizados quaisquer diplomas específicos que regulem a arbitragem dessa área, como também não foram quaisquer diplomas ou disposições que a proíba.

FRANÇA

De acordo com o [Livre des procédures fiscales](#)²⁸, a forma de resolução de litígios de natureza fiscal é o recurso aos tribunais judiciais, não se prevendo neste tipo de litígios o recurso a instâncias arbitrais. De facto, no caso de inconformidade de um particular relativamente à imposição do cumprimento de uma obrigação fiscal, poderá o mesmo apresentar reclamação junto do serviço territorialmente competente ([Article R*196-1](#)), e, no caso de decisão desfavorável, poderá intentar ação judicial no tribunal de competente no prazo de dois meses a contar da receção da notificação dessa mesma decisão ([Article R*199-1](#)).

No que se refere aos litígios de natureza administrativa, para além da resolução através da via judicial, prevê-se ainda que os mesmos possam ser dirimidos através da mediação, entendendo-se por mediação o processo estruturado pelo qual duas ou mais partes tentam chegar a um acordo para a resolução amigável de seus litígios, com a assistência de um terceiro, o mediador, escolhido por eles ou nomeado, com o seu acordo, pelo tribunal ([Article L213-1](#) do [Code de justice administrative](#)²⁹). A mediação não pode, contudo, incidir sobre matérias relativamente às quais as partes não tenham livre disposição ([Article L213-3](#)). A mediação pode ter lugar por iniciativa das partes ([Articles 213-5 e 213-6](#)) ou por iniciativa judicial ([Articles 213-7 a 213-10](#)). O acordo resultante da mediação poderá ser homologado e executado judicialmente ([Article L213-4](#)).

REINO UNIDO

²⁸ Diploma consolidado, disponível no portal LEGIFRANCE.GOUV.FR. Salvo indicação em contrário, todas as referências à legislação de França, devem considerar-se remetidas para este portal.

²⁹ Diploma consolidado.

A *Alternative Dispute Resolution* (ADR) refere-se a qualquer forma de resolução de conflitos sem recurso a tribunal, podendo ou não envolver um perito independente cujo principal papel é auxiliar nas negociações com vista à obtenção de um acordo. Num [documento publicado pela autoridade tributária do Reino Unido](#)³⁰ (HerMajesty's Revenue and Customs – HMRC) é mencionado, no parágrafo 16, que nos casos que a autoridade tributária entenda como adequados e a outra parte litigante o aceite, o ADR pode ser utilizado para resolver esse litígio ou, caso este se frustre, utilizar a negociação feita como fase pré-contenciosa na instrução de um processo judicial.

Quanto a matérias administrativas, o departamento de transportes também possui um [guia](#)³¹, este referente à rede de transportes **HS2**³² no qual são explicadas as diversas formas alternativas de resolução de litígios emergentes das relações com a entidade gestora da rede ferroviária. Estes dois documentos, sem carácter normativo, indiciam que é possível recorrer à arbitragem como forma de resolução de conflitos de teor administrativo e fiscal.

V. Consultas e contributos

- **Consultas obrigatórias e facultativas**

Em 19 de maio de 2021, a Comissão solicitou parecer às seguintes entidades: Conselho Superior da Magistratura, Conselho Superior do Ministério Público, Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, Ordem dos Advogados e Associação Portuguesa de Arbitragem.

³⁰

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/979527/HMRC_Resolving_tax_disputes.pdf

³¹

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/721047/Alternative_Dispute_Resolution.pdf

³² High Speed 2 (HS2) é um sistema de caminhos de ferro de alta velocidade que gere as ligações de alta velocidade entre cidades importantes inglesas como Londres, Leeds ou Manchester

Todos os pareceres e contributos recebidos serão disponibilizados na [página da iniciativa](#).

VI. Avaliação prévia de impacto

- **Avaliação sobre impacto de género**

O preenchimento, pelos proponentes, da [ficha de avaliação prévia de impacto de género da presente iniciativa](#), em cumprimento do disposto na Lei n.º 4/2018, de 9 de fevereiro, devolve como resultado uma valoração neutra do impacto de género.

- **Linguagem não discriminatória**

Na elaboração dos atos normativos a especificação de género deve ser minimizada recorrendo-se, sempre que possível, a uma linguagem neutra ou inclusiva, mas sem colocar em causa a clareza do discurso. A presente iniciativa não parece suscitar questões relacionadas com a utilização de linguagem discriminatória.

VII. Enquadramento Bibliográfico

A ARBITRAGEM administrativa em debate: problemas gerais e arbitragem no âmbito do Código dos Contratos Públicos. Lisboa: AAFDL Editora, 2018. 333 p. ISBN 978-972-629-186-2. Cota: 12.06.1 – 87/2018.

Resumo: Esta obra é constituída por duas partes: a primeira parte é dedicada aos problemas gerais da arbitragem administrativa, e a segunda parte debruça-se sobre a arbitragem no âmbito do CCP. É uma obra para a qual foram convidados diferentes autores que deram o seu contributo em artigos autónomos.

A Parte I abarca os seguintes títulos:

Arbitragem de Direito Administrativo: que lições retirar do CPTA;
Questões relativas à institucionalização da arbitragem administrativa;
Necessidade de arbitragem e arbitragem necessária;
Implementação de uma segunda instância arbitral ?;
Decisão arbitral, legalidade objetiva e interesse público;
Arbitragem e multipolaridade administrativa: da necessidade de um regime específico para os contrainteressados e terceiros no processo arbitral jurídico-administrativo;
Publicidade das decisões arbitrais administrativas: ponto de situação e algumas interrogações conexas;
Que fundamentos específicos de impugnação e que recursos se devem admitir.

A Parte II consigna três artigos relativos a arbitragem no âmbito do CCP.

PINTO, Alexandre Mota – As políticas de promoção de arbitragem. In 40 Anos de Políticas de Justiça em Portugal. Coimbra : Almedina, 2017. ISBN 978-972-40-6866-4. P. 369-389. Cota: 12.21 – 115/2017.

Resumo: Este artigo vai analisar as diferentes políticas de promoção da arbitragem. Segundo o autor a recorrência à arbitragem, em alternativa aos tribunais estaduais, resulta da crise da justiça no que diz respeito ao enorme aumento da litigância e o conseqüente aumento da duração média dos processos em tribunal. São evidenciadas as vantagens existentes na solução de litígios através da arbitragem e elaborada uma abordagem histórica ao processo de arbitragem, nomeadamente a participação do Estado na arbitragem.

SERRÃO, Tiago – A arbitragem no CCP revisto. In **Comentários à Revisão do Código dos Contratos Públicos**. Lisboa : AAFDL Editora, 2017. ISBN 978-972-629-166-4. P. 961-992. Cota: 12.06.1 – 29/2018.

Resumo: O autor vai analisar as alterações produzidas pelo art.º n.º 476.º do CCP e pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017 em matéria de arbitragem em contexto pré-contratual e contratual. Tiago Serrão aponta contradições do legislador, sinalizando que «o

legislador pretende fortalecer a arbitragem administrativa institucionalizada (...), mas, por outro lado, limita o recurso à arbitragem administrativa realizada por tribunais *ad hoc*».

Conclui que, no âmbito da arbitragem administrativa tem acontecido um tratamento legislativo isolado. Na sua opinião «mais do que passos isolados, em direções não coincidentes, o que se afigura necessário, no domínio da arbitragem administrativa, é uma reflexão de fundo, e projeção de futuro, marcadamente unificada».

VIEIRA, Marta Alves – A competência dos tribunais estaduais na arbitragem. Anotação ao artigo 59.º da lei de arbitragem voluntária. **Themis**. Coimbra. ISSN 2182-9438. A. 17, n.º 30/31 (2016), p. 137-225. Cota: RP-205.

Resumo: «O presente artigo analisa as situações de intervenção dos tribunais estaduais nos processos arbitrais e respetiva competência, por via do Comentário à Lei da Arbitragem Voluntária portuguesa e, em particular, ao artigo 59.º da referida Lei».

VIOLANTE, Teresa – A arbitragem voluntária e o recurso de constitucionalidade. **Revista do Ministério Público**. Lisboa. ISSN 0870-6107. A 37, n.º 145 (jan.- mar. 2016), p. 101-152. Cota: RP- 179.

Resumo: A autora analisa os aspetos problemáticos do Regime Jurídico da Arbitragem Tributária, evidenciados pelo acervo jurisprudencial produzido pelo Tribunal Constitucional em matéria de arbitragem tributária. O estudo debruça-se sobre: a « (i) eventual limitação dos fundamentos do recurso da constitucionalidade operada pelo regime referido; o (ii) modo de interposição e tramitação do recurso de constitucionalidade da decisão arbitrária tributárias; (iii) problemas que se levantam em sede dos recursos de constitucionalidade obrigatórios dada a ausência de representação do Ministério Público junto dos Tribunais Arbitrais», entre outros.