

## Proposta de Lei n.º 75/XV/1.ª (GOV)

**Autoriza o Governo a alterar o Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, o Código de Procedimento e Processo Tributário e o regime das secções de processo executivo do sistema de solidariedade e segurança social**

Data de admissão: 24 de abril de 2023

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

## ÍNDICE

- I. A INICIATIVA
- II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS
- III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL
- IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO INTERNACIONAL
- V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR
- VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS
- VIII. ENQUADRAMENTO BIBLIOGRÁFICO

## I. A INICIATIVA

---

A proposta de lei de autorização legislativa tem por finalidade alterar o [Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais](#), o [Código do Procedimento e de Processo Tributário](#), o [Regime Jurídico das Infrações Tributárias](#) e o regime das secções de processo executivo do sistema de solidariedade e segurança social, previsto no [Decreto-Lei n.º 42/2001, de 9 de fevereiro](#).

Referindo os «constrangimentos» que impedem decisões mais céleres na jurisdição administrativa e fiscal, o proponente justifica o impulso legiferante com a necessidade de «robustecer a capacidade de resposta dos tribunais administrativos e fiscais, e otimizar o respetivo funcionamento, através de um conjunto de alterações, de alcance cirúrgico, a diplomas estruturantes desta jurisdição».

Deste modo, a proposta de lei defineo respetivo sentido e objeto<sup>1</sup>, designadamente:

- «ajustar a distribuição de competências entre o Supremo Tribunal Administrativo e os Tribunais Centrais Administrativos»
- prever «um novo tribunal de segunda instância, o Tribunal Central Administrativo Centro, com o objetivo de contribuir para o descongestionamento do Tribunal Central Administrativo Norte e do Tribunal Administrativo Sul»;
- a criação de subsecções especializadas nos Tribunais Centrais Administrativos, porquanto determinados litígios convocam a aplicação de normas e princípios particulares, concretizando «uma das reformas previstas no Plano de Recuperação e Resiliência»;
- a clarificação da divisão de competências entre dos juízos administrativos sociais e dos juízos de contratos públicos;
- harmonizar o tribunal territorialmente competente em sede de contencioso apresentado em processo de execução fiscal por dívidas à segurança social com os preceitos legais previstos no Código de Procedimento e de Processo Tributário;

---

<sup>1</sup> O elenco das normas que são objeto de alteração no decreto-lei autorizado, anexo à proposta de lei, consta da parte III da presente nota.

- ajustar as competências dos juízes presidentes dos tribunais administrativos, libertando-os de atividades que, pela sua natureza, devem caber aos administradores judiciais;
- habilitar o aumento dos quadros de juízes dos tribunais superiores, sempre que, em virtude de comissões de serviço, tais quadros se vejam desfalcados de juízes conselheiros ou de juízes desembargadores, assim se assegurando que o funcionamento daqueles tribunais não é prejudicado pela suspensão de funções dos magistrados nomeados em comissões de serviço;
- alargar o prazo de validade dos concursos de acesso ao cargo de juiz do Supremo Tribunal Administrativo e dos Tribunais Centrais Administrativos.

A proposta de lei tem três artigos: o primeiro definidor do respetivo objeto; o segundo dispondo sobre o sentido e extensão da autorização a conceder; o último definindo o prazo de duração da autorização.

## II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS

---

### ▪ Conformidade com os requisitos constitucionais e regimentais

A iniciativa em apreciação é apresentada pelo Governo, no âmbito do seu poder de iniciativa e da sua competência política, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 167.º e na alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da [Constituição da República Portuguesa](#)<sup>2</sup> (Constituição) e no n.º 1 do artigo 119.º do [Regimento da Assembleia da República](#)<sup>3</sup> (Regimento), que consagram o poder de iniciativa da lei.

Toma a forma de proposta de lei, nos termos do 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, mostrando-se, assim, conforme com o disposto no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento. De igual modo, observa os requisitos formais relativos às propostas de lei, constantes do n.º 2 do artigo 124.º do Regimento.

---

<sup>2</sup> As ligações para a Constituição e para o Regimento são feitas para o portal oficial da Assembleia da República.

<sup>3</sup> Diploma disponível no sítio da *Internet* da Assembleia da República

Tratando-se de um pedido de autorização legislativa, a proposta de lei define o objeto, sentido, extensão e duração da autorização legislativa, sendo esta de 180 dias, de acordo com o artigo 3.º, cumprindo assim o disposto no n.º 2 do artigo 165.º da Constituição e no n.º 2 do artigo 171.º do Regimento.

O Governo junta, em anexo, o projeto de decreto-lei que pretende aprovar na sequência da eventual aprovação da lei de autorização legislativa pela Assembleia da República, cumprindo assim o disposto no n.º 4 do artigo 174.º do Regimento.

O n.º 3 do artigo 124.º do Regimento prevê que as propostas de lei devem ser acompanhadas dos estudos, documentos e pareceres que as tenham fundamentado. Em idêntico sentido, o [Decreto-Lei n.º 274/2009, de 2 de outubro](#)<sup>4</sup>, que regula o procedimento de consulta de entidades, públicas e privadas, realizado pelo Governo, dispõe, no n.º 1 do artigo 6.º, que «os atos e diplomas aprovados pelo Governo cujos projetos tenham sido objeto de consulta direta contêm, na parte final do respetivo preâmbulo ou da exposição de motivos, referência às entidades consultadas e ao carácter obrigatório ou facultativo das mesmas». Dispõe ainda, no n.º 2, que «no caso de propostas de lei, deve ser enviada cópia à Assembleia da República dos pareceres ou contributos resultantes da consulta direta às entidades cuja consulta seja constitucional ou legalmente obrigatória e que tenham sido emitidos no decurso do procedimento legislativo do Governo».

Não obstante, o Governo não juntou quaisquer estudos, documentos ou pareceres que tenham fundamentado a apresentação da proposta de lei.

A proposta de lei respeita os limites à admissão das iniciativas, previstos 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.

A presente iniciativa é subscrita pelo Primeiro-Ministro, pela Ministra da Justiça e pela Ministra Adjunta e dos Assuntos Parlamentares, mencionando ter sido aprovada em Conselho de Ministros em 13 de abril de 2023, conforme o disposto no n.º 2 do artigo 123.º do Regimento.

---

<sup>4</sup>Diploma consolidado retirado do sítio da *Internet* do Diário da República Eletrónico. Todas as referências legislativas são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário.

A matéria objeto da presente iniciativa enquadra-se na reserva relativa de competência da Assembleia da República, nos termos da alínea p) do n.º 1 do artigo 165.º da Constituição (Organização e competência dos tribunais e do Ministério Público e estatuto dos respectivos magistrados, bem como das entidades não jurisdicionais de composição de conflitos).

A iniciativa deu entrada a 20 de abril de 2023, tendo sido junta a [ficha de avaliação prévia de impacto de género](#). Foi admitida a 24 de abril, data em que baixou na generalidade à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª). Foi anunciada em sessão plenária no dia 26 de abril de 2023.

#### ▪ **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela [Lei n.º 43/2014, de 11 de julho](#), de ora em diante designada como lei formulário, contém um conjunto de normas sobre a publicação, identificação e formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação da presente iniciativa.

A iniciativa *sub judice*, em conformidade com o disposto no artigo 13.º da lei formulário, contém uma exposição de motivos, obedece ao formulário das propostas de lei e indica, após o articulado, os elementos elencados no n.º 2 deste artigo.

O título da iniciativa - «Autoriza o Governo a alterar o Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, o Código de Procedimento e Processo Tributário e o regime das secções de processo executivo do sistema de solidariedade e segurança social», traduz sinteticamente o seu objeto, observando o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário, embora, em caso de aprovação, possa ser objeto de aperfeiçoamento formal, em sede de apreciação na especialidade ou em redação final.

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, não prevendo a proposta de lei um dia em concreto, deve a mesma entrar em vigor no quinto dia após a respetiva publicação, em conformidade com o previsto no n.º 2 do artigo 2.º da lei formulário.

Nesta fase do processo legislativo, a iniciativa em apreço não nos parece suscitar outras questões em face da lei formulário, nem no âmbito da legística formal.

### III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL

O [artigo 165.º](#) da [Constituição](#)<sup>5</sup> materializa a reserva relativa de competência legislativa atribuída à Assembleia da República, sendo que o n.º 1 expõe o conjunto de matérias, que são da exclusiva competência deste órgão de soberania, salvo autorização concedida ao Governo, e o n.º 2 dita que as leis de autorização legislativa ao Governo devem definir o objeto, o sentido, a extensão e a duração da autorização, sendo que estas podem ser prorrogadas.

De acordo com o entendimento perfilhado por Jorge Miranda e Catarina Santos Botelho, «O instituto das **autorizações legislativas** (como se denomina em Portugal) ou da delegação legislativa (como se diz noutros países) tem de ser apercebido tendo em conta, simultaneamente, as vicissitudes dos modos de produção das leis nos últimos 150 anos e o princípio fundamental da fixação da competência pela norma jurídica<sup>6</sup>».

Afirmam, igualmente, os mesmos autores que, «Por um lado, as autorizações legislativas manifestam a superação do exclusivo de competência legislativa do Parlamento. Por outro lado, porém, as autorizações legislativas levam consigo o essencial do constitucionalismo e do Estado de Direito não só por apenas serem consentidas em áreas mais ou menos circunscritas como, sobretudo, por estarem sujeitas a um enquadramento mais ou menos limitativo e rigoroso<sup>7</sup>».

«A sua construção jurídica tem de promover-se na específica perspetiva constitucional de divisão de poderes e de colaboração dos órgãos de soberania.

Não há transferência ou alienação de poderes. A Assembleia da República, votando a autorização, não cede faculdades atribuídas pela Constituição, nem renuncia ao seu exercício. Apenas chama o Governo a também exercê-las. A titularidade e o exercício

---

<sup>5</sup>Todas as referências à Constituição são feitas para o sítio da *Internet* da Assembleia da República. Consultada a 4/05/2023.

<sup>6</sup> *In*: MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui - **Constituição Portuguesa Anotada – Volume II**. 2.ª edição revista, atualizada e ampliada. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2018. 3 volumes. ISBN 9789725406113 (vol. 2), pág. 548 (negritos dos autores).

<sup>7</sup> *Idem*, pág. 548.

– em Direito público, sem cisão possível – continuam na Câmara; mas o Governo vai participar duma e doutro, por virtude da lei de autorização<sup>8</sup>».

«Mas a lei de autorização não se reconduz a lei meramente formal. Ela possui o conteúdo correspondente ao sentido a que fica adstrito o ulterior decreto ([artigos 112.º, n.º 2](#), e [165.º, n.º 2](#)). Não se trata só de uma vicissitude de competência; trata-se também de ato que se manifesta na dinâmica global do ordenamento. E, embora não atinja só por si os cidadãos, nem regule as situações da vida, os seus efeitos não são apenas instrumentais; são, desde logo, efeitos substantivos, até porque a função do sentido não se esgota com a emanção do decreto-lei autorizado, perdura como parâmetro da validade deste<sup>9</sup>».

No que concerne ao objeto da iniciativa legislativa *sub judice*, a concessão de autorização legislativa ao Governo para a aprovação do projeto de decreto-lei incluído na mesma, o qual, nos seus artigos 2.º, 3.º e 4.º, prevê a revisão dos seguintes atos legislativos:

- O [Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais \(ETAF\)](#), aprovado em anexo à [Lei n.º 13/2002, de 19 de fevereiro](#)<sup>10</sup>, em particular a alteração do conteúdo, na redação atualmente em vigor, dos artigos a seguir identificados, bem como a identificação das matérias aí decididas:
  - [Artigo 18.º](#) - os adjuntos do [Supremo Tribunal Administrativo](#)<sup>11-12</sup>;
  - [Artigo 26.º](#) - as diversas competências da Secção de Contencioso Tributário do Supremo Tribunal Administrativo;

<sup>8</sup> In: MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui - **Constituição Portuguesa Anotada – Volume II**. 2.ª edição revista, atualizada e ampliada. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2018. 3 volumes. ISBN 9789725406113 (vol. 2), págs. 548 e 549.

<sup>9</sup> *Idem*, pág. 549 (negritos dos autores).

<sup>10</sup> Diploma consolidado retirado do sítio da *Internet* da Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa, em [https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei\\_mostra\\_articulado.php?artigo\\_id=418A0004&nid=418&tabela=eis&ficha=1&nversao=](https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?artigo_id=418A0004&nid=418&tabela=eis&ficha=1&nversao=), consultado a 4/05/2023.

<sup>11</sup> Página eletrónica oficial deste órgão de soberania acessível em <https://www.stadministrativo.pt>, consultada a 4/05/2023. Esta apresenta diversas informações sobre o seu [funcionamento](#).

<sup>12</sup> O [Decreto-Lei n.º 177/2000, de 9 de agosto](#), que estabelece o regime jurídico da gestão administrativa dos tribunais superiores e o [Decreto-Lei n.º 73/2002, de 26 de março](#), que adapta os serviços de apoio do Supremo Tribunal Administrativo ao regime de autonomia administrativa consagrado pelo Decreto-Lei n.º 177/2000, de 9 de agosto.

- [Artigo 31.º](#) - os dois tribunais centrais administrativos (o Tribunal Central Administrativo Sul e o Tribunal Central Administrativo Norte), a localização das respetivas sedes, as áreas de jurisdição<sup>13</sup> e os seus poderes de cognição;
- [Artigo 32.º](#) - a organização de cada tribunal central administrativo em duas secções – de contencioso administrativo e de contencioso tributário, sendo que estas podem dividir-se em subsecções (n.ºs 1 e 2);
- [Artigo 35.º](#) - a formação de julgamento em cada secção dos tribunais centrais administrativos (n.ºs 1 a 3);
- [Artigo 36.º](#) - o conjunto de competências atribuídas aos presidentes dos tribunais centrais administrativos;
- [Artigo 37.º](#) - as competências da Secção de Contencioso Administrativo de cada tribunal central administrativo (corpo único);
- [Artigo 38.º](#) - as competências da Secção de Contencioso Tributário de cada tribunal central administrativo (corpo único);
- [Artigo 43.º-A](#) - os poderes (de representação e direção, de gestão processual, administrativas e funcionais) dos presidentes dos tribunais administrativos de círculo;
- [Artigo 44.º-A](#) - a competência dos juízos administrativos especializados nos tribunais administrativos de círculo (alíneas a) a d) do n.º 1 e n.º 2);
- [Artigo 66.º](#) - a avaliação curricular, graduação e preenchimento das vagas no concurso para juiz do Supremo Tribunal Administrativo. Este concurso é, de acordo com o n.º 7, aberto para cada uma das secções e tem a validade de um ano, prorrogável até seis meses;
- [Artigo 68.º](#) - as duas formas de provimento das vagas nos tribunais centrais administrativos (corpo único);
- [Artigo 69.º](#) - o concurso para juiz dos tribunais centrais administrativos, como decorre do n.º 6, este é aberto para cada uma das secções e tem a validade de um ano, prorrogável até seis meses;

---

<sup>13</sup> Definidas nos n.ºs 1 e 2 do [artigo 2.º](#) conjugados com o [mapa anexo](#) ao [Decreto-Lei n.º 325/2003, de 29 de dezembro](#).



- [Artigo 74.º](#) - a definição e o elenco de competências atribuídas ao [Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais \(CSTAF\)](#)<sup>14-15</sup>; e
- [Artigo 78.º](#) - as competências acometidas ao presidente do CSTAF (alíneas a) a g) do corpo único).

No que respeita a este instrumento jurídico, o artigo 5.º do decreto-lei autorizado propõe o aditamento de dois novos artigos, o 61.º-A e o 74.º-A, e a alínea b) do artigo 6.º do mesmo decreto-lei autorizado estabelece a revogação da alínea c) do n.º 3, da alínea g) do n.º 4 e das alíneas a) e d) do n.º 5 do [artigo 43.º-A](#), as quais determinam, respetivamente, que:

- o Uma das competências funcionais do presidente dos tribunais administrativos de círculo é autorizar o gozo de férias dos funcionários e aprovar os respetivos mapas anuais;
  - o Quanto às competências de gestão processual, uma delas é proceder à reafetação de funcionários, dentro dos limites legalmente definidos;
  - o E, por último, duas das competências administrativas são elaborar o projeto de orçamento para os tribunais da zona geográfica da respetiva presidência, ouvido o magistrado do Ministério Público coordenador e o administrador judiciário; e propor as alterações orçamentais consideradas adequadas, ouvido o magistrado do Ministério Público coordenador e o administrador judiciário.
- O [Código do Procedimento e de Processo Tributário \(CPPT\)](#), aprovado em anexo ao [Decreto-Lei n.º 433/99, de 26 de outubro](#)<sup>16</sup>, em concreto a alteração do teor do [artigo 280.º](#), o qual, na redação atual, prevê o seguinte:

#### **«Recursos das decisões proferidas em processos judiciais**

- 1- Das decisões dos tribunais tributários de 1.ª instância cabe recurso, a interpor pelo impugnante, recorrente, executado, oponente ou embargante, pelo Ministério Público, pelo representante da Fazenda Pública e por qualquer outro

<sup>14</sup> Sítio da *Internet* disponível em <http://www.cstaf.pt/>, consultado a 4/05/2023.

<sup>15</sup> O [Decreto-Lei n.º 31/2023, de 5 de maio](#), consagra a autonomia administrativa e financeira do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais e define a organização dos seus serviços.

<sup>16</sup> Texto consolidado retirado do sítio da *Internet* do [Diário da República Eletrónico](#). Todas as referências legislativas são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário. Consultado a 4/05/2023.

- interveniente que no processo fique vencido, para o Tribunal Central Administrativo, salvo quando a decisão proferida for de mérito e o recurso se fundamente exclusivamente em matéria de direito, caso em que cabe recurso para a Secção do Contencioso Tributário do Supremo Tribunal Administrativo.
- 2- O recurso das decisões que, em primeiro grau de jurisdição, tenham conhecido do mérito da causa é admitido nos processos de valor superior à alçada do tribunal de que se recorre, quando a decisão impugnada seja desfavorável ao recorrente em valor superior a metade da alçada desse tribunal, atendendo-se somente, em caso de fundada dúvida acerca do valor da sucumbência, ao valor da causa.
  - 3- Para além dos casos previstos na lei processual civil e administrativa, é sempre admissível recurso, independentemente do valor da causa e da sucumbência, de decisões que perfilhem solução oposta relativamente ao mesmo fundamento de direito e na ausência substancial de regulamentação jurídica, com mais de três sentenças do mesmo ou de outro tribunal tributário.
  - 4- (Revogado.)
  - 5- (Revogado.)».
- O [Decreto-Lei n.º 42/2001, de 9 de fevereiro](#), que cria as secções de processo executivo do sistema de solidariedade e segurança social, define as regras especiais daquele processo e adequa a organização e a competência dos tribunais administrativos e tributários, *in casu* a modificação do conteúdo do [artigo 5.º](#).

Presentemente, este artigo encontra-se redigido na seguinte forma:

#### **«Competência dos tribunais administrativos e tributários**

- 1- Compete ao tribunal tributário de 1.ª instância da área onde corre a execução decidir os incidentes, os embargos, a oposição, incluindo quando incida sobre os pressupostos da responsabilidade subsidiária, a graduação e a verificação de créditos e as reclamações dos actos materialmente administrativos praticados pelos órgãos de execução.
- 2- Das decisões dos tribunais de 1.ª instância cabe recurso nos termos da lei».

Por sua vez, a alínea a) do artigo 6.º do decreto-lei autorizado apresentado em anexo à proposta de lei em análise refere a revogação do n.º 2 do [artigo 83.º](#) do [Regime Geral das Infrações Tributárias](#), aprovado em anexo à [Lei n.º 15/2001, de 5 de junho](#).

Recorde-se a redação atual desta norma:

### «Recurso da sentença

- 1- O arguido, o representante da Fazenda Pública e o Ministério Público podem recorrer da decisão do tribunal tributário de 1.<sup>a</sup> instância para o Tribunal Central Administrativo, exceto se o valor da coima aplicada não ultrapassar um quarto da alçada fixada para os tribunais judiciais de 1.<sup>a</sup> instância e não for aplicada sanção acessória.
- 2- Se o fundamento exclusivo do recurso for matéria de direito, é directamente interposto para a Secção de Contencioso Tributário do Supremo Tribunal Administrativo.
- 3- O recurso é interposto no prazo de 30 dias a contar da notificação do despacho, da audiência do julgamento ou, caso o arguido não tenha comparecido, da notificação da sentença».

## IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO INTERNACIONAL

---

### ▪ Âmbito internacional

#### Países analisados

Apresenta-se, de seguida, o enquadramento internacional em: Espanha e França.

#### ESPAÑA

A organização do poder judicial é definida nos [artículos 26 a 29](#)<sup>17</sup> da [Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial](#), e na [Ley 38/1988, de 28 de diciembre, de Demarcación y de Planta Judicial](#).

Neste país, são os [Tribunales Económico-Administrativos](#)<sup>18</sup> que desempenham funções equivalentes aos nossos Tribunais Administrativos e Fiscais, conforme disposto na [Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria](#), e no [Real Decreto 520/2005, de 13 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento general de desarrollo de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, en materia de revisión en vía administrativa](#). Estes

---

<sup>17</sup> Diploma consolidado retirado do portal oficial [BOE.es](#) no dia 04/05/2023. Todas as ligações eletrónicas a referências legislativas respeitantes a Espanha são feitas para o referido portal.

<sup>18</sup> <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Impuestos/TEAC/Paginas/TEA-Competencias.aspx>

diplomas regulam, o primeiro nos [artículos 226 a 249](#) e o segundo nos [artículos 28 a 65](#), as *reclamaciones económico-administrativas*, definindo uma estrutura orgânica assente num *Tribunal Económico-Administrativo Central* (TEAC), em *Tribunales Económico-Administrativos Regionales* (TEAR) e em *Tribunales Económico-Administrativos Locales* (TEAL).

O TEAC tem poderes para resolver, como instância única, as seguintes reclamações. Primeiro, as reclamações económico-administrativas interpostas contra atos administrativos expedidos pelos órgãos centrais do Ministério das Finanças ou outras Direções Ministeriais, Agência da Administração Tributária do Estado e entidades de direito público vinculadas ou dependentes da Administração Geral do Estado, bem como contra os atos ditados pelos órgãos superiores da Administração das Comunidades Autónomas; reclamações que devam ser ou tenham sido apreciadas em procedimento prévio perante o Conselho de Estado. Segundo, as reclamações económico-administrativas interpostas contra atos administrativos proferidos por órgãos periféricos da Administração Geral do Estado, Agência da Administração Tributária do Estado e entidades de direito público ligadas ou dependentes da Administração Geral do Estado, ou por órgãos das Comunidades Autónomas não superiores, bem como contra ações de pessoas físicas suscetíveis de reclamação, quando, ainda que a demanda possa ser proposta em primeira instância perante o Tribunal Económico-Administrativo Regional ou Local correspondente, a demanda for proposta diretamente perante o Tribunal Económico-Administrativo Central.

Em segunda instância, o TEAC aprecia recursos ordinários interpostos contra as resoluções proferidas em primeira instância pelos Tribunais Económico-Administrativos Regionais e Locais. Aprecia também recursos extraordinários de revisão e recursos extraordinários de unificação de critérios e retifica os erros incorridos por suas próprias resoluções.

Os TEAR e TEAL têm o poder de resolver, como instância única, reclamações contra atos administrativos proferidos por órgãos periféricos da Administração Geral do Estado, Agência da Administração Tributária do Estado e entidades de direito público ligadas ou dependentes da Administração Geral do Estado e pelos órgãos da Administração das Comunidades Autónomas quando o valor da reclamação seja igual ou inferior ao

montante de 150.000 euros, ou 1.800.000 euros no caso de reclamações sobre fundamentos ou avaliações.

Em primeira instância aprecia as reclamações apresentadas contra atos administrativos expedidos pelos órgãos acima mencionados, quando o valor da reclamação for superior ao valor mencionado; retifica erros incorridos por suas próprias resoluções; aprecia as ações propostas contra ações de pessoas físicas em matéria tributária objeto de reclamação económico-administrativa, em primeira ou única instância conforme o valor da causa exceda ou não o valor acima indicado.

Estas competências devem ser conciliadas com a existência de uma estrutura territorial que define e delimita a área geográfica a que se estendem as competências de cada Tribunal Económico-Administrativo Regional ou Local, bem como das Secções Descentralizadas. Em virtude disso, a competência territorial para conhecer das reclamações económico-administrativas é determinada pela sede do órgão que proferiu o ato objeto da reclamação.

Existe ainda a Sala Especial para a Unificação da Doutrina, que é competente para decidir sobre os recursos extraordinários de unificação de doutrina interpostos contra resoluções em matéria tributária proferidas pelo TEAC.

A última instância da jurisdição administrativa é a Terceira Sala do *Tribunal Supremo*, relativa ao *Contencioso-Administrativo*, nos termos dos [artículos 53 a 61 sexies](#) da [Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial](#). Os seus poderes permitem apreciar em instância única os recursos contencioso-administrativos contra atos e disposições do *Consejo de Ministros*, das *Comisiones Delegadas del Gobierno* e do *Consejo General del Poder Judicial* e contra atos e disposições dos órgãos competentes do *Congreso de los Diputados* e do Senado, do Tribunal Constitucional, do *Tribunal de Cuentas* e do *Defensor del Pueblo* nos termos e matérias que a Lei estabeleça e dos demais recursos que excepcionalmente lhe sejam atribuídos por lei. Permitem ainda apreciar os recursos de cassação e revisão nos termos da lei; o pedido de autorização da declaração prevista na [disposición adicional quinta](#) da [Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales](#), quando tal pedido for formulado pelo *Consejo General del Poder Judicial*; o pedido do Governo previsto no [artículo cuarto](#) da [Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones](#), para a validação ou revogação dos contratos de assunção ou intervenção da gestão direta do

serviço ou os de intervenção ou exploração de redes. A provisão de lugares no *Tribunal Supremo* é definida nos [artículos 342 a 347](#) da já referida *Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio*, determinando que os Presidentes de Sala são nomeados, por um período de cinco anos, por proposta do *Consejo General del Poder Judicial*, de entre os Magistrados do referido Tribunal que tenham três anos de serviço na categoria. Relativamente aos restantes membros de cada Sala, de cada cinco lugares para seus Magistrados, quatro serão preenchidos entre integrantes da Carreira Judicial com, no mínimo, dez anos de serviço na categoria de Magistrado e não menos de quinze na Carreira, e o quinto entre Advogados e demais juristas, todos de reconhecida competência. De cada quatro lugares reservados à Carreira Judicial, dois corresponderão aos magistrados que tenham acesso à categoria através das correspondentes provas de seleção na ordem jurisdicional cível e criminal ou que sejam aprovados titulares dessa categoria, ou, consoante a ordem jurisdicional, dois aos magistrados especialistas da ordem contenciosa-administrativa e social ou que pertença, neste último caso, ao extinto Corpo de Magistrados do Trabalho. Neste turno, serão exigidos quinze anos na Carreira e apenas cinco na categoria. Para efeitos de reserva de lugares na jurisdição cível, os magistrados aprovados nas provas de especialização em matéria comercial serão equiparados aos aprovados nas provas de seleção na jurisdição cível. Os restantes dois lugares serão ocupados por magistrados que reúnam as condições gerais de acesso ao Tribunal Supremo anteriormente referidas.

## FRANÇA

A [jurisdição administrativa e fiscal](#)<sup>19</sup> é exercida primordialmente pelos [tribunais administrativos](#)<sup>20</sup>, que julgam os litígios entre particulares e administrações (Estado, autarquia local, instituição pública ou entidade privada encarregada de missão de serviço público), nomeadamente: o *Tribunal Administratif*, que julga em primeira instância as disputas entre os cidadãos e administrações públicas, assim como os conflitos laborais no serviço público, existindo 42 no território francês; a *Cour Administrative d'Appel*, que julga os recursos interpostos das decisões proferidas pelos

<sup>19</sup> <https://www.conseil-etat.fr/decisions-de-justice/jurisprudence/dossiers-thematiques/le-juge-administratif-et-l-impot>

<sup>20</sup> <https://www.conseil-etat.fr/qui-sommes-nous/tribunaux-et-cours/missions>

primeiros, existindo 9 no território francês<sup>21</sup>. Em certos casos específicos, a *Cour Administrative d'Appel* pode ser acionada diretamente, sem passar pelo *Tribunal Administratif*. Por exemplo, a *Cour Administrative d'Appel de Paris* é competente para julgar diretamente: vistos para exploração cinematográfica, questões de representatividade dos sindicatos, decisões da [Arcom](#)<sup>22</sup> - *Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique*, sobre canais locais.

As decisões da *Cour Administrative d'Appel* podem ser contestadas “em cassação” perante o [Conseil d'État](#)<sup>23</sup>, a quem compete, entre outras incumbências, resolver litígios entre cidadãos, empresas e associações e as administrações. Assim, como juiz administrativo supremo, o *Conseil d'État* geralmente julga essas disputas após os tribunais administrativos e os tribunais administrativos de apelação. Mas também pode ser apreendido diretamente quando a medida contestada provém de uma autoridade com jurisdição a nível nacional (Presidente da República, Governo e ministérios, autoridades administrativas independentes). O *Conseil d'État* emite decisões judiciais que vinculam a administração e assegura a sua boa execução.

O direito administrativo é regulado no [Code de justice administrative](#)<sup>24</sup>, definindo as competências do *Conseil d'État* relativamente a matérias administrativas e legislativas nos [articles L112-1 a L112-6](#) e [R112-1 a R112-3](#). A [organização](#)<sup>25</sup> do *Conseil d'État* é regulada nos [articles L121-1 a L123-3](#) e [R121-1 a R123-26](#), sendo presidido pelo Vice-Presidente. Na sua orgânica destaca-se a [seção de contencioso](#)<sup>26</sup>, composta por 10 câmaras, cada uma com o seu presidente, lugar ocupado por um Conselheiro de Estado, e dois relatores públicos, lugares ocupados por Conselheiros de Estado em serviço ordinário ou extraordinário.

Os *Tribunaux Administratifs* e os *Cours Administratives d'Appel* são regulados nos [articles L211-1 a L236-7](#) e [R212-1 a R237-1](#). A repartição de competências entre as

---

<sup>21</sup> <https://www.conseil-etat.fr/qui-sommes-nous/tribunaux-et-cours/la-carte-des-juridictions-administratives>

<sup>22</sup> <https://www.arcom.fr/larcom>

<sup>23</sup> <https://www.conseil-etat.fr/qui-sommes-nous/le-conseil-d-etat/missions>

<sup>24</sup> Texto consolidado retirado do sítio da Internet da [LEGIFRANCE.gouv.fr](#) em 05/05/2023. Todas as referências legislativas são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário.

<sup>25</sup> <https://www.conseil-etat.fr/qui-sommes-nous/le-conseil-d-etat/organisation>

<sup>26</sup> <https://www.conseil-etat.fr/qui-sommes-nous/le-conseil-d-etat/organisation/la-section-du-contentieux>

várias instâncias, regulada nos [articles L311-1 a L331-1](#), pode mais facilmente ser visualizada numa [tabela](#)<sup>27</sup> publicada pelo *Conseil d'État*.

A reclamação e contencioso fiscal são regulados no [Livre des procédures fiscales](#), nos [articles L190 a L251 ZH](#) e [R190-1 a R251 ZF-1](#).

## V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR

---

### ▪ Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)

Consultada a base de dados da atividade parlamentar (AP), verifica-se que estão pendentes as seguintes iniciativas tendentes a alterar os diplomas abrangidos pelo pedido de autorização legislativa em apreço:

- [Projeto de Lei n.º 87/XV/1.ª \(PAN\)](#) - dota medidas de otimização do desempenho dos tribunais superiores da jurisdição administrativa e fiscal, alterando o Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais

- [Projeto de Lei n.º 53/XV/1.ª \(PSD\)](#) - Cria o Tribunal Central Administrativo Centro, procedendo à décima terceira alteração ao Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, aprovado em anexo à Lei n.º 13/2002, de 19 de fevereiro, à décima primeira alteração à Lei da Organização do Sistema Judiciário, aprovada pela Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto, e à quarta alteração ao Decreto-Lei n.º 325/2003, de 29 de dezembro, que define a sede, a Organização e a Área de Jurisdição dos Tribunais Administrativos e Fiscais, concretizando o respetivo Estatuto.

### ▪ Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)

Consultada a mesma base de dados, verifica-se que, na XV Legislatura, foram rejeitadas as seguintes iniciativas que tinham por escopo alterar os diplomas abrangidos pelo pedido de autorização legislativa em apreço:

---

<sup>27</sup> <https://www.conseil-etat.fr/qui-sommes-nous/tribunaux-et-cours/missions#anchor3>



- [Projeto de Lei n.º 701/XV/1.ª \(CH\)](#) - *Aumenta o limite do número de prestações para pagamento de tributos fiscais (Quarta alteração ao Decreto-Lei n.º 125/2021, de 30 de dezembro; quadragésima terceira alteração ao Código de Procedimento e Processo Tributário, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 433/99, de 16 de outubro)*, iniciativa rejeitada na reunião plenária de 14 de abril de 2023, com os votos contra do PS, a favor do CH, do IL e PAN e abstenções do PSD, do do PCP, do BE e do L;

- [Projeto de Lei n.º 203/XV/1.ª \(IL\)](#) - *Simplifica a obtenção de declaração de situação tributária regularizada (Alteração ao Código de Procedimento e de Processo Tributário aprovado pelo Decreto-Lei n.º 433/99, de 26 de outubro)*, iniciativa rejeitada na Reunião Plenária de 16 de setembro de 2022, com os votos contra do PS, a favor do PSD, do CH, da IL, do PCP, do PAN e do L.

## VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

---

### ▪ Consultas obrigatórias e facultativas

Em 3 de maio de 2023, a Comissão solicitou parecer sobre a iniciativa às seguintes entidades: Conselho Superior de Magistratura, Conselho Superior do Ministério Público, Ordem dos Advogados e Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais.

## VII. ENQUADRAMENTO BIBLIOGRÁFICO (BIB)

---

BRITO, Nélia – *Justiça Administrativa e Fiscal Qualidade e Celeridade : impasses e soluções. Revista do Ministério Público*. Lisboa. ISSN 0870-6107. Ano 43, nº 170 (abr./jun. 2022), p. 219-242. Cota: RP-179.

Resumo: O artigo proposto refere que existe uma preocupação e incómodo nos juízes, principais atores do sistema judicial, no que concerne à morosidade da Jurisdição Administrativa e Fiscal, razão pela qual, não ficando indiferentes às suas ineficiências, avançaram no sentido de dar o seu contributo com propostas concretas e de simples execução, para que a Justiça Administrativa e Fiscal seja digna desse nome. Para o referido propósito, foi criado um «Grupo de Trabalho que, no essencial, procurou refletir sobre a adequação dos quadros de juízes, analisar e retirar ilações do resultado alcançado pelas equipas de recuperação de pendências, bem como da implementação dos juízos especializados no contencioso administrativo e tributário, decorrente da

---

### Proposta de Lei n.º 75/XV/1.ª (GOV)

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

última revisão do ETAF, e fazer uma análise pragmática das normas processuais vigentes e aferir da pertinência de alterações suscetíveis de conferir à tramitação processual maior simplicidade da qual resultem ganhos em eficiência a curto/médio prazo.»

GUERREIRO, Sandra – O âmbito da jurisdição administrativa na revisão do estatuto dos tribunais administrativos e fiscais. In **O anteprojecto de revisão do Código de Processo nos Tribunais Administrativos e do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais em debate**. Lisboa : AAFDL, 2014. p. 459-474 Cota: 12.06.1 – 51/2015

Resumo: O referenciado artigo tem como objetivo a análise de algumas das alterações que o anteprojecto de revisão do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, aprovado pela Lei nº 13/2002, de 19 de fevereiro, pretendeu introduzir, em particular: o alargamento da jurisdição administrativa no que respeita aos litígios para fixação de indemnizações por expropriação, servidão ou outras restrições de utilidade pública. A autora debruça-se sobre o atual âmbito da jurisdição administrativa e as dificuldades sentidas na prática dos tribunais portugueses na aplicação da solução encontrada em 2002, que rompeu definitivamente com a visão conservadora do contencioso administrativo, como jurisdição menor, embora, em algumas matérias, tenha consagrado uma solução de compromisso.

**MUDAR A JUSTIÇA administrativa e fiscal**. Coimbra : Almedina, 2013. ISBN 978-972-40-5260-1. Cota: 12.21 – 369/2013

Resumo: Esta obra contém os contributos de diversos juizes dos tribunais administrativos e fiscais de primeira instância dos Tribunais Centrais Administrativos e do Supremo Tribunal Administrativo, que procuram identificar pontos de bloqueio no processo administrativo e no processo tributário. Desenvolvem uma análise eminentemente prática que procura respostas diretas para dificuldades concretas, detetadas na vivência diária dos tribunais. Os tribunais administrativos e fiscais debatem-se com uma elevada pendência agravada pela escassez de meios humanos e materiais, com consequentes atrasos processuais. Pretendeu-se essencialmente

contribuir com sugestões para a melhoria da eficácia da justiça administrativa e fiscal, considerando-se que a implementação das medidas propostas terá um impacto muito positivo no sistema de justiça e na própria economia.

NETO, Dulce - Propostas de intervenções legislativas na jurisdição administrativa e fiscal. As equipas para recuperação de pendências e as mais relevantes alterações ao Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais. **Revista de direito administrativo**. Lisboa : AAFDL, nº 3 (set.- dez. 2018), p. 48-51. Cota: RP-12

Resumo: Neste artigo a autora dá-nos conta de um pacote de propostas legislativas que surgiram para fazer face à asfixia e incapacidade dos tribunais administrativos e fiscais para darem resposta ao elevadíssimo nível de litigância registado ao longo dos últimos anos. Para esse efeito, foram criados, pela Ministra da Justiça, dois grupos de trabalho (um para a área administrativa e outro para a área tributária). De entre as propostas de intervenção legislativa destaca-se a criação de equipas de juizes para recuperação de pendências, a instalar na sede de cada uma das quatro circunscções geográficas da jurisdição, bem como algumas alterações ao Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais. Uma das principais alterações traduz-se na especialização dos tribunais administrativos e fiscais de primeira instância, em razão da espécie processual e da matéria, tendo em conta o seu volume processual. Relativamente aos tribunais tributários, propõe-se a criação de juízos tributários comuns e de juízos de execução fiscal e de recursos contraordenacionais. Outras alterações prendem-se, nomeadamente, com a necessidade de rever competências da secção de contencioso tributário do Supremo Tribunal Administrativo, do respetivo presidente e dos presidentes dos tribunais centrais administrativos, bem como com a criação de um gabinete de apoio para assegurar assessoria e consultadoria técnica especializada aos magistrados destes tribunais.

OLIVEIRA, António Mendes – Notas sobre os juízos de competência especializada administrativa e especializada tributária : particularidades processuais (parte I). **Revista de direito administrativo**. Lisboa. ISSN 2184-1799. Nº 11 (maio/ago. 2021), p. 73-80. Cota: RP-12.

Resumo: Este artigo reflete sobre algumas das questões e particularidades de natureza processual implícitas à entrada em funcionamento dos novos juízos de competência

---

#### Proposta de Lei n.º 75/XV/1.ª (GOV)

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

especializada. O autor, propõe uma análise ampla e independente «sobre os novos juízos especializados e respetivos âmbitos, para depois incidir sobre algumas das particularidades processuais advenientes da sua criação e funcionamento.»

OLIVEIRA, António Mendes – Notas sobre os juízos de competência especializada administrativa e especializada tributária : particularidades processuais (parte II). **Revista de direito administrativo**. Lisboa. ISSN 2184-1799. Nº 12 (set./dez. 2021), p. 113-121. Cota: RP-12.

Resumo: O artigo apresentado é uma continuidade do anterior artigo do mesmo autor sob o tema *Notas sobre os juízos de competência especializada administrativa e especializada tributária : particularidades processuais (parte I)*, publicado na Revista de direito administrativo, nº 11 (jun./ago. 2021), p. 73-80. Neste artigo o autor indica que «quando haja a violação das normas que atribuam competência especializada em função da matéria, nomeadamente das normas atributivas das competências materiais aos novéis juízos de competência especializada administrativa e tributária, previstas no n.º 1 do artigo 44.º-A e do n.º 1 do artigo 49º-A do ETAF, estaremos perante um caso de incompetência absoluta, em razão da matéria, nos termos da alínea a) do artigo 96.º do CPC, aplicável *ex vi* artigo 1.º do CPTA, e nos termos do n.º 1 do artigo 16.º do CPPT.»

Na continuidade, o autor propõe analisar algumas das «particularidades, bem como das semelhanças e diferenças, que revestem as consequências da verificação da incompetência absoluta nos tribunais administrativos e tributários, por força da matéria da competência dos juízos especializados.»

UNIVERSIDADE DE COIMBRA. Observatório Permanente da Justiça do Centro de Estudos Sociais - **Justiça e eficiência** [Em linha] : **o caso dos Tribunais Administrativos e Fiscais**. [Coimbra] : Observatório Permanente da Justiça do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, 2017. [Consult. 28 abril 2023]. Disponível em WWW: <URL: <https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=134934&img=28517&save=true>>.

Resumo: O presente relatório, elaborado pelo Observatório Permanente da Justiça do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, apresenta os principais resultados do estudo efetuado a pedido da Direção-Geral da Administração da Justiça (DGAJ), tendo como objetivo central a caracterização do tipo de litigação que mais tem mobilizado os tribunais administrativos e fiscais de primeira instância, bem como o seu desempenho funcional na resposta a essa mobilização.

Procurou-se responder a dois objetivos específicos: «em primeiro lugar, caracterizar a evolução da procura, no que respeita ao volume e à estrutura dos litígios, bem como dos mobilizadores dos tribunais administrativos e fiscais de primeira instância, desde o início da reforma, isto é, desde 2004 (...); em segundo lugar, produzir e analisar indicadores que permitam conhecer o desempenho funcional destes tribunais, procurando identificar os principais bloqueios a uma tramitação processual mais célere e eficiente». Considera-se que este relatório constitui um elemento importante de informação para o debate das políticas públicas a desenvolver no setor do direito e da justiça, na medida em que desenvolve um primeiro diagnóstico sistematizado sobre a mobilização e o desempenho funcional da justiça administrativa e fiscal de primeira instância, descrevendo uma justiça congestionada, com tribunais com um elevadíssimo volume de processos e pendências acumuladas ao longo de anos, um quadro ostensivamente subdimensionado de recursos humanos, défice de recursos materiais, deficiente funcionamento do sistema informático de suporte à tramitação eletrónica dos processos (SITAF) e outras insuficiências estruturais.