PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

PROPOSTA DE LEI N.º 181/XIII

Exposição de Motivos

Com a presente proposta de lei, o Governo submete à apreciação da Assembleia da República o novo regime de prevenção e resolução dos conflitos de jurisdição entre os tribunais judiciais e os tribunais administrativos e fiscais, o qual prevê igualmente a composição, a competência, o funcionamento e o processo perante o Tribunal dos Conflitos.

O essencial do regime desta instância jurisdicional *ad hoc* consta, ainda hoje, do título II do Regulamento do Supremo Conselho de Administração Pública – aprovado pelo Decreto n.º 19 243, de 16 de janeiro de 1931, e alterado pelo Decreto n.º 19 438, de 11 de março de 1931 –, completado pelo disposto no artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 23 185, de 30 de outubro de 1933, diploma este que extinguiu aquele Supremo Conselho e restaurou em sua substituição, junto da Presidência do Conselho, o Supremo Tribunal Administrativo.

O mencionado regime revela-se erodido pelas múltiplas vicissitudes experimentadas desde a sua aprovação.

Com efeito, e desde logo, avulta a mudança de regime ocorrida em 1974 e a consequente superveniência de uma nova Lei Fundamental, tanto mais que a Constituição de 1976 é enformada por princípios e por regras diversos – quando não antinómicos – dos vigentes em 1931/1933, em especial nos domínios da independência dos tribunais (artigo 203.º), da obrigatoriedade e da prevalência das decisões dos tribunais para todas as entidades públicas e privadas (n.º 2 do artigo 205.º) e da própria paridade entre as três categorias de tribunais atualmente previstas (n.º 1 do artigo 209.º). Por outro lado, e agora no plano da legislação ordinária, não pode ser desconsiderada, em particular, a evolução observada quer no âmbito do contencioso administrativo, quer no domínio do processo civil, quer, ainda, ao

nível da organização judiciária.

Mas, para além de obsoleto, o regime ainda em vigor para o Tribunal dos Conflitos afigura-se, hoje em dia, particularmente inadequado e gerador de disfuncionalidades, não proporcionando decisões céleres nem uma jurisprudência coerente e estável no domínio da resolução dos conflitos de jurisdição.

Em matéria de composição do Tribunal dos Conflitos, a presente proposta de lei preconiza que, além do presidente, tenham nele assento o vice-presidente do Supremo Tribunal de Justiça mais antigo no cargo e o vice-presidente do Supremo Tribunal Administrativo eleito de entre e pelos juízes das respetivas Secções de Contencioso Administrativo ou de Contencioso Tributário, assim se assegurando a pluralidade e a abrangência das visões presentes nesta instância.

No que em particular diz respeito à presidência do Tribunal dos Conflitos, estabelece-se um regime de rigorosa paridade entre os órgãos de cúpula dos tribunais judiciais e dos tribunais administrativos e fiscais, sendo aquele tribunal presidido pelo presidente do Supremo Tribunal de Justiça ou pelo presidente do Supremo Tribunal Administrativo, consoante a decisão recorrida, o pedido de resolução do conflito ou a consulta prejudicial emanem, respetivamente, de um tribunal judicial ou de um tribunal da jurisdição administrativa e fiscal.

E se com esta solução se rompe com o paradigma que enforma o artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 23 185, de 30 de outubro de 1933, o mesmo sucede no que concerne à regra, também daí decorrente, de que os juízes que compõem o Tribunal dos Conflitos são sorteados para cada processo, de cuja aplicação resultam, não raras vezes, decisões contraditórias e o desperdício de meios humanos. Considera-se, assim, que a composição

que se propõe para o Tribunal dos Conflitos favorecerá a estabilidade e a coerência – e, deste modo, a perenidade – da sua jurisprudência e permitirá obter inegáveis ganhos de eficiência.

O regime do processo de resolução dos conflitos de jurisdição consagrado na presente proposta de lei assenta na matriz plasmada nos artigos 109.º a 114.º do atual Código de Processo Civil. Ainda assim, recolheram-se, adaptando-as, algumas soluções positivas já materializadas nas disciplinas dos recursos contidas nas várias codificações adjetivas, designadamente no Código de Processo Civil, no Código de Processo nos Tribunais Administrativos e no Código de Processo Penal.

Às atualmente já existentes duas vias de acesso ao Tribunal de Conflitos (recurso de decisões dos Tribunais da Relação ou dos Tribunais Centrais Administrativos em casos de pré-conflito e pedido de resolução em caso de conflito efetivo), a presente proposta de lei adiciona uma terceira, que é criada com o propósito de obviar, tanto quanto possível, ao arrastamento dos processos por conta de discussões relativas à jurisdição competente. Trata-se da possibilidade de qualquer tribunal dirigir ao Tribunal dos Conflitos consultas prejudiciais sobre questões de jurisdição, as quais, sendo objeto de imediata pronúncia vinculativa por parte desta instância, evitam a multiplicação de intervenções sobre um aspeto que, as mais das vezes, funciona apenas como escolho para a efetivação do direito de acesso aos tribunais. É uma solução já experimentada em ordens jurídicas estrangeiras, e que tem também assento noutros domínios da legislação processual portuguesa.

Aproveita-se ainda o ensejo para regular a articulação a estabelecer entre o regime da resolução dos conflitos de jurisdição entre os tribunais judiciais e os tribunais administrativos e fiscais, por um lado, e o mecanismo de resolução de conflitos de jurisdição consagrado no n.º 3 do artigo 1.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto (Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas), nos termos do qual compete ao Tribunal dos Conflitos, com a composição aí especificamente prevista, dirimir os conflitos de

jurisdição entre o Tribunal de Contas e o Supremo Tribunal Administrativo. Considera-se que, deste modo, se acautelam os valores da segurança e da certeza jurídicas, prevenindo-se eventuais querelas inúteis.

Refira-se, finalmente, que se propõe não somente a revogação dos mencionados diplomas de 1931 e de 1933, nos quais está corporizado o essencial do regime do Tribunal dos Conflitos, como também a revogação ou a determinação expressa de não vigência de outros atos legislativos conexos, que se mantêm ainda em vigor apenas formalmente, assim traduzindo, no presente âmbito, o espírito que animou a aprovação quer da Proposta de Lei n.º 124/XIII, já apresentada à Assembleia da República, quer do Decreto-Lei n.º 32/2018, de 8 de maio.

Foram ouvidos o Conselho Superior da Magistratura, o Conselho dos Oficiais de Justiça e a Associação Sindical dos Juízes Portugueses.

Foi promovida a audição do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, do Conselho Superior do Ministério Público, do Sindicato dos Magistrados do Ministério Público e da Ordem dos Advogados.

Assim:

Nos termos da alínea *d)* do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição, o Governo apresenta à Assembleia da República a seguinte proposta de lei:

CAPÍTULO I

Disposições gerais

Artigo 1.º

Objeto

A presente lei estabelece o regime de prevenção e resolução dos conflitos de jurisdição entre os tribunais judiciais e os tribunais administrativos e fiscais, regulando a composição, a competência, o funcionamento e o processo perante o Tribunal dos Conflitos.

Artigo 2.º

Composição do Tribunal dos Conflitos

1 - O Tribunal dos Conflitos é composto por um presidente e por dois juízes, determinados nos termos dos números seguintes.

2 - O Tribunal dos Conflitos é presidido pelo presidente do Supremo Tribunal de Justiça ou pelo presidente do Supremo Tribunal Administrativo, consoante a última das decisões que originam o conflito ou a decisão recorrida tenha sido proferida, ou a consulta tenha sido submetida, respetivamente, por um tribunal judicial ou por um tribunal da jurisdição administrativa e fiscal.

3 - Os restantes juízes do Tribunal dos Conflitos são:

a) O vice-presidente do Supremo Tribunal de Justiça mais antigo no cargo ou, se for igual a sua antiguidade, o mais antigo na categoria, que fica a ser o relator sempre que a presidência caiba, nos termos do número anterior, ao presidente do Supremo Tribunal de Justiça; e

b) O vice-presidente do Supremo Tribunal Administrativo eleito de entre e pelos juízes das respetiva Secções de Contencioso Administrativo ou de Contencioso Tributário, consoante o pedido, o recurso ou a consulta diga respeito, respetivamente, a matéria administrativa ou tributária, que fica a ser o relator sempre que a presidência caiba, nos termos do número anterior, ao presidente do Supremo Tribunal Administrativo.

4 - Quando, para efeitos do disposto na alínea *b)* do número anterior, existam dúvidas sobre a qualificação da matéria como administrativa ou tributária, compete ao presidente do Supremo Tribunal Administrativo proceder à indicação de qual dos seus vice-presidentes integrará o Tribunal dos Conflitos.

5 - Na ausência, na falta ou no impedimento, consoante os casos:

a) Do presidente do Supremo Tribunal de Justiça, este é substituído pelo vice-presidente deste tribunal referido na alínea *a*) do n.º 3;

b) Do presidente do Supremo Tribunal Administrativo, este é substituído pelo vice-presidente deste tribunal referido na alínea *b*) do n.º 3.

6 - No caso previsto no número anterior, o vice-presidente que substitua o presidente do Supremo Tribunal respetivo na presidência do Tribunal dos Conflitos é substituído, para os efeitos do disposto no n.º 3, pelo outro vice-presidente do mesmo Supremo Tribunal ou, se este faltar ou estiver impedido, pelo juiz mais antigo nesse Supremo Tribunal.

7 - Na ausência, na falta ou no impedimento do vice-presidente do Supremo Tribunal de Justiça ou do Supremo Tribunal Administrativo que deva integrar o Tribunal dos Conflitos nos termos do n.º 3, é ele substituído pelo outro vice-presidente do Supremo Tribunal respetivo ou, se este também faltar ou estiver impedido, pelo juiz mais antigo no mesmo Supremo Tribunal.

Artigo 3.º

Competência do Tribunal dos Conflitos

Compete ao Tribunal dos Conflitos conhecer:

a) Dos pedidos de resolução de conflitos de jurisdição formulados nos termos dos artigos 9.º e 10.º da presente lei;

b) Das consultas prejudiciais sobre questões de jurisdição submetidas nos termos do artigo 15.º da presente lei;

c) Dos recursos previstos no n.º 2 do artigo 101.º do Código de Processo Civil, os quais podem também ser interpostos nos casos em que um Tribunal Central Administrativo julgue incompetente um tribunal administrativo de círculo ou um tribunal tributário por a causa pertencer ao âmbito de jurisdição dos tribunais judiciais.

Artigo 4.º

Representação do Ministério Público

1 - O Ministério Público é representado junto do Tribunal dos Conflitos pelo Procurador-Geral da República, que pode fazer-se substituir por procuradores-gerais-adjuntos.

2 - No caso previsto na parte final do número anterior, o Ministério Público é representado por procurador-geral-adjunto que o represente no Supremo Tribunal a cujo presidente caiba, nos termos do n.º 2 do artigo 2.º, a presidência do Tribunal dos Conflitos.

3 - Os magistrados referidos no número anterior fazem-se substituir nos termos do Estatuto do Ministério Público.

CAPÍTULO II

Processo perante o Tribunal dos Conflitos

SECÇÃO I

Disposições comuns

Artigo 5.º

Natureza

1 - O processo perante o Tribunal dos Conflitos é urgente, correndo nos próprios autos quando o conflito for negativo.

2 - O processo perante o Tribunal dos Conflitos é isento de custas.

Artigo 6.º

Patrocínio judiciário

Nos processos perante o Tribunal dos Conflitos é obrigatória a constituição de advogado, sem prejuízo do disposto na alínea *a)* do n.º 1 do artigo 54.º do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, no n.º 1 do artigo 11.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos, e na alínea *b)* do n.º 1 do artigo 15.º do Código de Procedimento e de Processo Tributário.

Artigo 7.º

Tramitação eletrónica

1 - A tramitação dos processos perante o Tribunal dos Conflitos pode ser efetuada eletronicamente, nos termos a definir por portaria do membro do Governo responsável pela área da justiça.

2 - A tramitação eletrónica dos processos deve garantir a respetiva integralidade, autenticidade e inviolabilidade.

Artigo 8.º

Secretaria competente

O expediente, a autuação e a regular tramitação dos processos são assegurados pela secretaria do Supremo Tribunal a cujo presidente caiba, nos termos do n.º 2 do artigo 2.º, a presidência do Tribunal dos Conflitos.

SECÇÃO II

Pedido de resolução de conflito

Artigo 9.º

Pressupostos

1 - Para efeitos da presente lei, há conflito de jurisdição quando dois ou mais tribunais, integrados em ordens jurisdicionais diferentes, se arrogam ou declinam o poder de conhecer da mesma questão, dizendo-se o conflito positivo no primeiro caso e negativo no segundo.

2 - Não há conflito de jurisdição enquanto forem suscetíveis de recurso ordinário as decisões proferidas sobre a questão da jurisdição.

Artigo 10.º

Legitimidade

1 - Quando o tribunal se aperceba do conflito, deve suscitar oficiosamente a sua resolução junto do presidente do Supremo Tribunal a quem caiba, nos termos do n.º 2 do artigo 2.º, a presidência do Tribunal dos Conflitos.

2 - A resolução do conflito pode igualmente ser pedida por qualquer das partes ou pelo Ministério Público, mediante requerimento dirigido ao presidente do Supremo Tribunal referido no número anterior.

Artigo 11.º

Tramitação inicial

1 - Recebido o pedido, o presidente ordena à secretaria a autuação do processo como conflito de jurisdição e a convocação dos demais juízes que, nos termos do n.º 3 do artigo 2.º, devam integrar o Tribunal dos Conflitos.

2 - Se do conflito de jurisdição puder resultar prejuízo grave e dificilmente reparável, o presidente designa o tribunal que deve exercer provisoriamente a jurisdição na prática de atos urgentes.

3 - As partes, no caso em que a resolução do conflito tiver sido pedida pelo tribunal ou pelo Ministério Público, ou a parte contrária à que tiver pedido a resolução do conflito, são notificadas para, querendo, se pronunciarem no prazo de cinco dias.

4 - Recebida a pronúncia prevista no número anterior, ou expirado o prazo para o efeito, o processo vai com vista ao Ministério Público junto do Tribunal dos Conflitos, pelo prazo de cinco dias.

Artigo 12.º

Exame preliminar e decisão sumária

1 - Colhido o visto do Ministério Público, o processo é concluso ao relator para exame preliminar.

2 - Quando o relator entender que o pedido é manifestamente infundado ou que a questão a decidir é simples, designadamente por ter já sido apreciada de modo uniforme e reiterado, profere decisão sumária, que pode consistir em simples remissão para precedentes decisões do Tribunal dos Conflitos, de que se juntam cópias.

3 - O Ministério Público ou qualquer das partes pode requerer que sobre a matéria apreciada na decisão sumária do relator recaia um acórdão.

4 - A reclamação deduzida nos termos do número anterior é decidida no acórdão que julgar o conflito.

Artigo 13.º

Preparação da decisão

1 - Decididas as questões que devam ser apreciadas antes do julgamento do objeto do processo, se não se verificar o caso previsto no n.º 2 do artigo anterior, o relator elabora o projeto de acórdão no prazo de 15 dias.

2 - O processo, acompanhado do projeto de acórdão, vai com vista simultânea, por meios eletrónicos, aos restantes juízes do Tribunal dos Conflitos, pelo prazo de cinco dias, ou, quando tal não for tecnicamente possível, o relator ordena a extração de cópias do projeto de acórdão e das peças processuais relevantes para a apreciação do objeto do processo.

3 - Se o volume das peças processuais relevantes tornar excessivamente morosa a extração de cópias, o processo vai com vista aos restantes juízes do Tribunal dos Conflitos, pelo prazo de cinco dias a cada um.

4 - Quando a natureza das questões a decidir ou a necessidade de celeridade no julgamento do conflito o aconselhem, pode o relator, com a concordância dos restantes juízes do Tribunal dos Conflitos, dispensar os vistos.

Artigo 14.º

Julgamento

1 - O processo é inscrito em tabela logo que se mostre decorrido o prazo para o relator

elaborar o projeto de acórdão.

2 - No dia do julgamento, o relator faz sucinta apresentação do projeto de acórdão e, de seguida, dão o seu voto os restantes juízes do Tribunal dos Conflitos.

3 - Para o julgamento do conflito, é necessária a presença de, pelo menos, dois juízes, de entre os quais um do Supremo Tribunal de Justiça e um do Supremo Tribunal Administrativo.

4 - A decisão é tomada por maioria, sendo a discussão dirigida pelo presidente, que desempata quando não possa formar-se maioria.

5 - A decisão especifica o tribunal competente, sendo imediatamente comunicada aos tribunais em conflito e ao Ministério Público e notificada às partes.

SECÇÃO III

Consulta prejudicial

Artigo 15.º

Pressupostos

1 - Sempre que, na pendência de uma ação, incidente, providência ou recurso, se suscitem fundadas dúvidas sobre a questão da jurisdição competente, qualquer tribunal pode, oficiosamente ou a requerimento de uma das partes, submeter a sua apreciação ao Tribunal dos Conflitos.

2 - A consulta prevista no número anterior não tem lugar em processos urgentes.

3 - A decisão de submeter ou de não submeter a questão da jurisdição competente à apreciação do Tribunal dos Conflitos é irrecorrível.

Artigo 16.º

Tramitação

1 - A consulta é dirigida ao presidente do Supremo Tribunal a quem caiba, nos termos do

n.º 2 do artigo 2.º, a presidência do Tribunal dos Conflitos, que a pode recusar liminarmente quando considere que não se encontram preenchidos os respetivos pressupostos.

2 - Admitida a consulta, o presidente ordena à secretaria a autuação do processo como consulta de jurisdição e a convocação dos demais juízes que, nos termos do n.º 3 do artigo 2.º, devam integrar o Tribunal dos Conflitos.

3 - É aplicável à resolução da consulta o disposto nos n.os 3 e 4 do artigo 11.º e nos artigos 12.º a 14.º, podendo a pronúncia das partes ser dispensada no caso de estas já terem tido a oportunidade de, no processo, se pronunciarem sobre a questão da jurisdição competente.

Artigo 17.º

Efeitos

A pronúncia do Tribunal dos Conflitos, assim como as decisões liminares e as decisões sumárias proferidas, respetivamente, ao abrigo do n.º 1 do artigo anterior ou do n.º 2 do artigo 12.º, são vinculativas para o tribunal que lhe tenha submetido a consulta e para os demais tribunais que venham a intervir na causa, mas não vinculam o Tribunal dos Conflitos relativamente a novas decisões ou pronúncias que sobre a mesma questão venha a emitir no futuro noutros processos.

SECÇÃO IV

Recurso

Artigo 18.º

Tramitação

1 - Cumpridos os trâmites que houverem de ser respeitados junto do tribunal que tenha proferido a decisão recorrida, os recursos previstos na alínea *c)* do artigo 3.º são remetidos para o presidente do Supremo Tribunal a quem caiba, nos termos do n.º 2 do artigo 2.º, a presidência do Tribunal dos Conflitos.

2 - Recebidos os autos, o presidente ordena à secretaria a autuação do processo como recurso e a convocação dos demais juízes que, nos termos do n.º 3 do artigo 2.º, devam integrar o Tribunal dos Conflitos.

3 - Cumprido o disposto no número anterior, o processo vai com vista ao Ministério Público junto do Tribunal dos Conflitos pelo prazo de cinco dias, sendo aplicável à tramitação subsequente do recurso o disposto nos artigos 12.ºa 14.º.

CAPÍTULO III

Disposições complementares

Artigo 19.º

Direito subsidiário

Em tudo o que não estiver especialmente regulado na presente lei, aplicam-se, subsidiariamente e com as necessárias adaptações, as disposições do Código de Processo Civil.

Artigo 20.º

Extensão de aplicação

O disposto nas secções I e II do capítulo II é subsidiariamente aplicável, com as necessárias

adaptações, à resolução dos conflitos de jurisdição entre o Tribunal de Contas e o Supremo Tribunal Administrativo nos termos previstos no n.º 3 do artigo 1.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, que estabelece a Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, na sua redação atual.

Artigo 21.º

Publicação das decisões do Tribunal dos Conflitos

1 - Todos os acórdãos proferidos pelo Tribunal dos Conflitos, bem como as demais decisões por este prolatadas que não tenham natureza meramente interlocutória, são publicados na 2.ª série do *Diário da República* e disponibilizados no sítio na Internet da responsabilidade do Ministério da Justiça destinado à publicação de jurisprudência.

2 - A publicação e a disponibilização previstas no número anterior são promovidas pelo presidente do Supremo Tribunal que tiver presidido ao Tribunal dos Conflitos no processo respetivo, o qual pode determinar que a secretaria competente, nos termos do artigo 8.º, lhe preste o apoio necessário.

CAPÍTULO IV

Disposições finais

Artigo 22.º

Norma revogatória

1 - Determina-se expressamente que não se encontram em vigor, em razão de caducidade, revogação tácita anterior ou revogação efetuada pela presente lei:

a) O Decreto-Lei n.º 23 185, de 30 de outubro de 1933;

b) O Decreto-Lei n.º 28 105, de 22 de outubro de 1937;

c) O Decreto-Lei n.º 30 317, de 15 de março de 1940;

d) O Decreto-Lei n.º 31 571, de 14 de outubro de 1941;

e) O Decreto-Lei n.º 31 663, de 22 de novembro de 1941;

f) O Decreto-Lei n.º 36 395, de 4 de julho de 1947;

g) O Decreto-Lei n.º 38 517, de 20 de novembro de 1951;

h) O Decreto-Lei n.º 39 604, de 9 de abril de 1954;

i) O Decreto-Lei n.º 39 874, de 28 de outubro de 1954;

j) O Decreto n.º 18 017, de 28 de fevereiro de 1930;

k) O Decreto n.º 19 243, de 16 de janeiro de 1931;

l) O Decreto n.º 19 438, de 11 de março de 1931.

2 - Quando incida sobre normas cuja vigência já tenha cessado anteriormente, a determinação expressa de não vigência, nos termos do número anterior, não altera o momento nem os efeitos daquela cessação de vigência.

Artigo 23.º

Aplicação no tempo

A presente lei apenas se aplica:

a) Aos pedidos de resolução de conflitos de jurisdição formulados após a sua entrada em vigor; e

b) Aos recursos para o Tribunal dos Conflitos interpostos de decisões proferidas após a sua entrada em vigor.

Artigo 24.º

Entrada em vigor

A presente lei entra em vigor 30 dias após a sua publicação.

Visto e aprovado em Conselho de Ministros de 31 de janeiro de 2019

O Primeiro-Ministro

A Ministra da Justiça

O Secretário de Estado dos Assuntos Parlamentares