

Projeto de Lei n.º 44/XVI/1 (PCP)

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

Data de admissão: 9 de abril de 2024

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 NA UNIÃO EUROPEIA E INTERNACIONAL**
- V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR**
- VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS**
- VII. ENQUADRAMENTO BIBLIOGRÁFICO**

Elaborada por: Ana Cláudia Cruz e Liliane Sanches da Silva (DAC), Helena Medeiros (BIB), Lia Negrão (DAPLEN), Maria Leitão e Fernando Bento Ribeiro (DILP)

Data: 3 de maio de 2024

I. A INICIATIVA

A presente iniciativa visa proibir o Estado de recorrer à arbitragem como forma de resolução de litígios que o envolvam em matéria administrativa e fiscal e, nomeadamente em matéria de contratação pública.

Os proponentes invocam o artigo 266.º da Constituição da República Portuguesa (CRP), frisando que, nos termos do n.º 1, a Administração Pública visa a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos, cuja tutela jurisdicional efetiva tem de ser garantida, conforme dispõe o n.º 4, sendo-o através dos tribunais (202.º da CRP).

Observam que é constitucionalmente admissível a composição não jurisdicional de conflitos, nomeadamente recorrendo à arbitragem, porém, entendem que em situações em que exista manifesta desigualdade entre as partes ou um interesse público a defender por parte do Estado a tutela efetiva dos direitos/interesses em conflito só poderá ocorrer nos Tribunais, atenta a necessidade de respeito pelos princípios da igualdade e da legalidade.

Sustentam que o recurso à arbitragem em matéria tributária e de contratação pública corresponde a uma forma de gestão privada da Justiça e prejudica o erário público, servindo de veículo para a apropriação privada de milhões de euros, alertando para a especial gravidade da arbitragem ad-hoc, e invocam 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”.

O Projeto de Lei em apreço contém 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 arbitragem e o último determinando a data de entrada em vigor da lei a aprovar.

Projeto de Lei n.º 44/XVII/1.ª (PCP)

II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS

▪ Conformidade com os requisitos constitucionais e regimentais

A iniciativa em apreciação é apresentada pelo Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português (PCP), ao abrigo e nos termos da alínea *b*) do artigo 156.º e do artigo 167.º da [Constituição da República Portuguesa](#)¹ (Constituição), bem como da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 4.º e do n.º 1 do artigo 119.º do [Regimento da Assembleia da República](#)² (Regimento), que consagram o poder de iniciativa da lei.

A iniciativa assume a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 119.º do Regimento, observando o disposto na alínea *a*) do n.º 1 do artigo 123.º do Regimento. Encontra-se redigida sob a forma de artigos, é precedida de uma breve exposição de motivos e tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal, cumprindo assim 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 esta 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 9 de abril de 2024, tendo sido junta a [ficha de avaliação prévia de impacto de género](#). Na mesma data, foi admitido e baixou na generalidade à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª), por despacho do Presidente da Assembleia da República, tendo sido anunciado em reunião plenária no dia 17 de abril de 2024.

¹ Hiperligação para o sítio da *Internet* da Assembleia da República.

² Hiperligação para o sítio da *Internet* da Assembleia da República.

▪ Verificação do cumprimento da lei formulário

A Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, conhecida como [lei formulário](#)³, 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 traduz o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário. Em caso de aprovação, o título poderá ser objeto de aperfeiçoamento formal, em sede de apreciação na especialidade ou em redação final.

O n.º 1 do artigo 6.º da lei formulário determina que «os diplomas que alterem outros devem indicar o número de ordem da alteração introduzida e, caso tenha havido alterações anteriores, identificar aqueles diplomas que procederam a essas alterações, ainda que incidam sobre outras normas».

A presente iniciativa revoga várias normas do Código de Processo nos Tribunais Administrativos, do Código dos Contratos Públicos, da Lei n.º 63/2011, de 14 de dezembro, que aprova a Lei da Arbitragem Voluntária, revogando integralmente o Decreto-Lei n.º 10/2011, de 20 de janeiro, que regula o regime jurídico da arbitragem em matéria tributária.

Embora o n.º 1 do artigo 6.º da lei formulário determine que «os diplomas que alterem outros devem indicar o número de ordem da alteração introduzida e, caso tenha havido alterações anteriores, identificar aqueles diplomas que procederam a essas alterações, ainda que incidam sobre outras normas», a verdade é que a lei formulário foi aprovada e publicada num contexto de ausência de um Diário da República eletrónico, sendo que, neste momento, o mesmo é acessível universal e gratuitamente.

Assim, por motivos de segurança jurídica, e tentando manter uma redação simples e concisa, parece-nos mais seguro e eficaz não colocar o número de ordem de alteração nem o elenco de diplomas que procederam a alterações quando a mesma incida sobre

³ Hiperligação para o sítio da *Internet* da Assembleia da República.

Códigos, «Leis Gerais», «Regimes Gerais», «Regimes Jurídicos» ou atos legislativos de estrutura semelhante, como é o caso dos diplomas visados pela presente iniciativa.

A iniciativa dispõe ainda, na alínea *d*) do artigo 2.º, que são revogados «todos os regulamentos de execução das normas revogadas pelo número anterior». Relativamente a esta última referência, refira-se que, nos termos da lei, em caso de incompatibilidade entre as disposições de uma nova lei e as precedentes, estas considerar-se-ão tacitamente revogadas (n.º 2 do artigo 7.º do Código Civil). Por outro lado, a segurança jurídica aconselha a que se identifiquem as normas que, em concreto, se pretende revogar, pelo que sugerimos a concretização, neste ponto, da citada alínea *d*) do artigo 2.º.

Sugere-se ainda acrescentar um artigo relativo ao objeto (novo artigo 1.º), incluindo nele a descrição do âmbito material da iniciativa, deste modo permitindo a perceção imediata do conteúdo do conjunto de normas do ato normativo⁴.

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

No que respeita ao início de vigência, o artigo 7.º do projeto de lei estabelece que a sua entrada em vigor ocorrerá «após a publicação do Orçamento do Estado subsequente à sua aprovação», mostrando-se assim conforme com o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, segundo o qual 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.

⁴ Duarte, D., Pinheiro, A., Romão, M. & Duarte, T. (2002). *Legística*. Coimbra: Livraria Almedina, p. 242.

- **Conformidade com as regras de legística formal**

A elaboração de atos normativos da Assembleia da República deve respeitar as regras de legística formal constantes do [Guia de legística para a elaboração de atos normativos](#),⁵ por forma a garantir a clareza dos textos normativos, mas também a certeza e a segurança jurídicas.

De acordo com as regras de legística formal, «as vicissitudes que afetem globalmente um ato normativo devem ser identificadas no título, o que ocorre, por exemplo, em atos de suspensão ou em revogações expressas de todo um outro ato».⁶

Tendo em conta que o artigo 2.º do projeto de lei prevê a revogação integral do Decreto-Lei n.º 10/2011, de 20 de janeiro, que regula o regime jurídico da arbitragem em matéria tributária, e tendo em consideração o caráter informativo do título e a promoção da segurança no ordenamento jurídico, sugere-se acrescentar esta informação no título.

A iniciativa em apreço não suscita outras questões pertinentes no âmbito da legística formal, na presente fase do processo legislativo, sem prejuízo da análise mais detalhada a ser efetuada no momento da redação final.

III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL

Nos termos do n.º 1 do [artigo 20.º](#)⁷ da [Constituição da República Portuguesa](#) (Constituição) referente ao acesso ao direito e tutela jurisdicional efetiva, é garantido, a todos, «o acesso ao direito e aos tribunais para defesa dos seus direitos e interesses legalmente protegidos», sendo que a lei deve «assegurar procedimentos judiciais caracterizados pela celeridade e prioridade, de modo a obter tutela efetiva e em tempo útil contra ameaças ou violações desses direitos». Acrescenta o n.º 4 do [artigo 268.º](#) da Constituição que «é garantido aos administrados tutela jurisdicional efetiva dos seus

⁵ Documento disponível no sítio da *Internet* da Assembleia da República.

⁶ «As vicissitudes que afetem globalmente um ato normativo devem ser identificadas no título, o que ocorre, por exemplo (...) em revogações expressas de todo um outro ato.» – Duarte, D., Pinheiro, A., Romão, M. & Duarte, T. (2002). *Legística*. Coimbra: Livraria Almedina, p. 203.

⁷ Diploma consolidado retirado do sítio da *Internet* da Assembleia da República. Todas as referências à Constituição são feitas para o referido portal. Consultas efetuadas a 26/04/2024.

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».

De acordo com o disposto nos n.ºs 1 e 2 do [artigo 202.º](#) da Constituição, «os tribunais são os órgãos de soberania com competência para administrar a justiça em nome do povo», incumbindo a estes, na administração da justiça, «assegurar a defesa dos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos, reprimir a violação da legalidade democrática e dirimir os conflitos de interesses públicos e privados». 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 (n.º 3 do [artigo 212.º](#) da Constituição).

Por sua vez, o n.º 2 do [artigo 209.º](#) da Lei Fundamental consagra, expressamente, a existência dos tribunais arbitrais, ou seja, de uma forma de resolução alternativa de litígios. «Como sublinha o Tribunal Constitucional em jurisprudência constante, não sofre dúvidas que, além de a arbitragem constituir um modo legítimo de composição de conflitos, “o tribunal arbitral é um órgão que [...] se constitui precisamente para exercer a função jurisdicional” ([Acórdão n.º 230/1986](#)⁸). Na perspetiva da Constituição, os tribunais arbitrais são, por um lado, verdadeiros tribunais” e, por outro, não são, em determinados aspetos, “tribunais como os outros” ([Acórdão n.º 230/1986](#) – cfr., por último, [Acórdão n.º 543/2019](#)). Assim, mesmo que se entenda que os tribunais arbitrais não se enquadram na definição de tribunais enquanto órgãos de soberania”, nos termos do artigo 202.º, n.º 1, da Constituição, “nem por isso podem ser qualificados como tribunais para outros efeitos constitucionais, visto serem constitucionalmente previstos como categoria autónoma de tribunais [...]. Com efeito, o ‘juiz-árbitro’ desenvolve uma função jurídica pela qual declara o direito (*juris dictio*) [...]. As decisões do árbitro são verdadeiras e próprias decisões jurisdicionais, dotadas de autoridade ([Acórdão n.º 52/92](#)). Daí que se possa afirmar que, na nossa ordem constitucional, “não há apenas

⁸ Texto retirado do portal do [Tribunal Constitucional](#). Consultas efetuadas a 26/04/2024.

tribunais estatais” ([Acórdão n.º 506/96](#)), não havendo uma imposição constitucional no sentido de a *juris dictio* dever ser necessariamente exercida pelos órgãos do Estado»⁹.

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 (n.º 4 do [artigo 202.º](#)). «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»¹⁰.

Esta matéria foi desenvolvida e concretizada na Lei da Arbitragem Voluntária, aprovada, em anexo, à [Lei n.º 63/2011, de 14 de dezembro](#)¹¹, diploma que, até à data, não sofreu alterações. De acordo com o seu artigo 1.º, «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». Acrescenta o n.º 2 que «é também válida uma convenção de arbitragem relativa a litígios que não envolvam interesses de natureza patrimonial, desde que as partes possam celebrar transação sobre o direito controvertido». A convenção de arbitragem pode ter por objeto um litígio atual, ainda que afeto a um tribunal do Estado (compromisso arbitral), ou litígios eventuais emergentes de determinada relação jurídica contratual ou extracontratual (cláusula compromissória), sendo que as partes podem acordar em submeter a arbitragem, para além das questões de natureza contenciosa em sentido estrito, quaisquer outras que requeiram a intervenção de um decisor imparcial, designadamente as relacionadas com a necessidade de precisar, completar e adaptar contratos de prestações duradouras a novas circunstâncias (n.ºs 3 e 4 do artigo 1.º). O Estado e

⁹ *Constituição Portuguesa Anotada*, Jorge Miranda e Rui Medeiros, Universidade Católica Portuguesa, Vol. 3, 2.ª edição – 2020, págs. 97 e 98.

¹⁰ [A arbitragem no direito administrativo: uma justiça alternativa](#), Luís Cabral de Moncada, in *Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto*, Vol. 7, Coimbra Editora, 2010.

¹¹ Todas as referências legislativas e jurisprudenciais são feitas para o sítio da *Internet do Diário da República Eletrónico*, salvo indicação em contrário. Consultas efetuadas a 26/04/2024.

outras pessoas coletivas de direito público podem 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 (n.º 5 do artigo 1.º).

Consequentemente, no domínio das relações jurídicas administrativas e fiscais é necessária a consagração de uma lei habilitante para a existência de arbitragem, destacando-se o [Código dos Contratos Públicos](#) (CCP), aprovado em anexo ao Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, e o [Código de Processo nos Tribunais Administrativos](#) (CPTA), aprovado em anexo à Lei n.º 15/2002, de 22 de fevereiro.

No caso do CCP, a arbitragem é mencionada em quatro disposições:

- 1 – Na alínea d) do n.º 1 do [artigo 27.º](#) relativamente à escolha do ajuste direto para a formação de contratos de aquisição de serviços;
- 2 – No n.º 3 do [artigo 332.º](#), em que se admite a resolução do contrato por iniciativa do co-contratante por via judicial ou mediante recurso a arbitragem;
- 3 – No [artigo 476.º](#), que prevê a 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;
- 4 – No [anexo XII](#) que consagra os modelos para a aceitação da jurisdição de centro de arbitragem institucionalizado.

Já no caso do CPTA, os artigos 180.º a 187.º consagram o tribunal arbitral e os centros de arbitragem. Determina o n.º 1 do [artigo 180.º](#) que, sem prejuízo do disposto em lei especial, pode ser constituído tribunal arbitral para o julgamento de:

- 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.

O [artigo 187.º](#) do CPTA prevê que o Estado pode, nos termos da lei, autorizar a instalação de centros de arbitragem institucionalizada destinados à composição de litígios passíveis de arbitragem, nomeadamente, no âmbito dos sistemas públicos de proteção social e de 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 de tais litígios».

Cumpr, assim, mencionar o [Centro de Arbitragem Administrativa](#) (CAAD), centro de arbitragem institucionalizada e com carácter especializado, criado pelo [Despacho n.º 5097/2009, de 27 de janeiro](#), alterado pelo [Despacho n.º 5880/2018, de 1 de junho](#), que detém competências para resolução de litígios de Direito público nas áreas administrativa e tributária. «Na área administrativa 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 CAAD, mediante a outorga de compromisso arbitral»¹², e cujo procedimento se encontra previsto no [regulamento de arbitragem administrativa](#)¹³. Já na área tributária, o Regime Jurídico da Arbitragem Tributária (RJAT), aprovado pelo [Decreto-Lei n.º 10/2011, de 20 de janeiro](#)¹⁴, na sua redação atual, prevê a possibilidade de resolução, pela via arbitral, de litígios que importem a apreciação da legalidade de atos tributários. De acordo com o artigo 2.º daquele diploma, a competência dos tribunais arbitrais tributários compreende a apreciação da declaração de ilegalidade de atos de liquidação de tributos, de autoliquidação, de retenção na fonte e de pagamento por conta; 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. De referir que a [Autoridade Tributária e](#)

¹² Informação disponível no portal do CAAD.

¹³ Informação disponível no portal do CAAD.

¹⁴ Texto consolidado. O [Decreto-Lei n.º 10/2011, de 20 de janeiro](#), foi alterado pelas Leis n.ºs [64-B/2011, de 30 de dezembro](#), [20/2012, de 14 de maio](#), [66-B/2012, de 31 de dezembro](#), [24/2019, de 13 de março](#), [118/2019, de 17 de setembro](#) ([Declaração de Retificação n.º 54/2019, de 22 de outubro](#)), [119/2019, de 18 de setembro](#), e [7/2021, de 26 de fevereiro](#).

[Aduaneira](#) pré-vinculou-se à arbitragem tributária sob a égide do CAAD, conforme resulta da [Portaria n.º 112-A/2011, de 22 de março](#)¹⁵, na sua redação atual.

De acordo com a exposição de motivos da presente iniciativa, que renova os Projetos de Lei n.ºs [934/XIII](#)¹⁶, [799/XIV](#) e [521/XV](#), o recurso pelo Estado, à arbitragem como forma de resolução de litígios que o envolvam em matéria administrativa e fiscal, deve ser proibida, pelo que vem propor a revogação dos seguintes artigos e diploma, cuja redação comparada se encontra disponível nas respetivas ligações:

- ✓ Os artigos [180.º](#), [181.º](#), [182.º](#), [183.º](#), [184.º](#), [185.º](#), [185.º-A](#), [185.º-B](#) e [187.º](#)¹⁷ do [Código de Processo nos Tribunais Administrativos](#) (texto consolidado), aprovado em anexo à Lei n.º 15/2002, de 22 de fevereiro;
- ✓ A alínea d) do n.º 1 do [artigo 27.º](#), o n.º 3 do [artigo 332.º](#), o [artigo 476.º](#) e o [anexo XII](#) a que se refere o artigo 476.º do [Código dos Contratos Públicos](#) (texto consolidado), aprovado em anexo ao Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro;
- ✓ O [regime jurídico da arbitragem em matéria tributária](#) (texto consolidado), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 10/2011, de 20 de janeiro, na sua redação atual;
- ✓ O n.º 5 do artigo 1.º, os n.ºs 2 e 6 do artigo 59.º, da Lei da Arbitragem Voluntária aprovada em anexo à [Lei n.º 63/2011, de 14 de dezembro](#).

Nos sítios da [Associação Portuguesa de Arbitragem](#) e do [Centro de Arbitragem Administrativa](#) pode ser encontrada diversa informação conexa com o objeto deste projeto de lei.

¹⁵ Texto consolidado. A [Portaria n.º 112-A/2011, de 22 de março](#), foi alterada pela [Portaria n.º 287/2019, de 3 de setembro](#).

¹⁶ Todas as referências a trabalhos preparatórios são feitas para o portal na *Internet* da Assembleia da República, salvo indicação em contrário. Consultas efetuadas a 26/04/2024.

¹⁷ Por lapso, a iniciativa propõe a revogação do artigo [186.º](#), artigo já revogado pelo n.º 2 do artigo 5.º da [Lei n.º 63/2011, de 14 de dezembro](#).

IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NA UNIÃO EUROPEIA E INTERNACIONAL

▪ Âmbito da União Europeia

A matéria relacionada com a resolução de litígios em matéria fiscal surge, primeiramente, na [Convenção](#)¹⁸ 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](#)¹⁹ 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

¹⁸ [resource.html \(europa.eu\)](#)

¹⁹ [EUR-Lex - 32017L1852 - PT - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

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](#)²⁰, 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.

▪ **Âmbito internacional**

Países analisados

Apresenta-se, de seguida, o enquadramento internacional referente a: Espanha, França e Itália.

ESPANHA

Em Espanha a Constituição prevê no seu [Artículo 106](#)²¹ que «1. Os tribunais controlam o poder regulamentar e a legalidade da ação administrativa, bem como a sua conformidade com os objetivos que a justificam. 2. os particulares, nos termos estabelecidos por lei, têm direito a indemnização por qualquer dano que possam sofrer a qualquer dos seus bens e direitos, exceto em casos de força maior, desde que o dano seja resultado do funcionamento dos serviços públicos».

De acordo com o [Artículo 117](#), o exercício do poder jurisdicional em todos os tipos de processos, julgando e executando o que foi julgado, corresponde exclusivamente aos Julgados e Tribunais determinados por lei, de acordo com as regras de jurisdição e procedimento aí estabelecidas. Estes não exercerão outras funções para além das indicadas na Constituição e das que lhes são expressamente atribuídas por lei, a fim de garantir qualquer direito.

²⁰ [EUR-Lex - 32019R0652 - PT - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

²¹ Texto consolidado retirado do sítio do portal legislativo *BOE.ES*. Todas as referências legislativas referentes a Espanha são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário. Consultas efetuadas a 23/04/2024.

A [Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio](#), del Poder Judicial, prevê a existência de julgados (tribunais) de contencioso administrativo nos [artículos 90](#) e [91](#). Sendo que «Em cada província, com jurisdição sobre toda a província e sede na sua capital, existe um ou mais Tribunais de “Contencioso Administrativo”». E que «Os tribunais contencioso-administrativos julgam, em primeira ou única instância, os recursos contencioso-administrativos contra actos que lhes sejam expressamente atribuídos por lei.»

A [Ley 29/1998, de 13 de julio](#), reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, aplica-se ao contencioso administrativo. Os Julgados e Tribunais do contencioso administrativo apreciarão as reclamações apresentadas em relação às ações das administrações públicas sujeitas ao direito administrativo, às disposições gerais de graduação inferior à lei e aos decretos legislativos quando estas ultrapassam os limites da delegação de poderes. Entende-se por administrações públicas: a) A Administração Geral do Estado; b) As administrações das Comunidades Autónomas; c) As entidades que compõem a administração local; d) As entidades de direito público dependentes ou ligadas ao Estado, às Comunidades Autónomas ou às entidades locais.

Respeitando a tradição e em conformidade com o [Artículo 106.1](#) da Constituição, é-lhe atribuído o controlo do poder regulamentar e da legalidade da ação administrativa sujeita ao direito administrativo. A lei especifica a competência da jurisdição contencioso-administrativa para solucionar as questões que surjam em relação não só aos contratos administrativos, mas também aos actos separáveis de preparação e adjudicação de outros contratos sujeitos à legislação sobre contratos da administração pública.

A [Ley 60/2003, de 23 de diciembre](#), regula, em Espanha, a arbitragem. Este diploma corresponde a uma lei geral de arbitragem, coexistindo com leis especiais de arbitragem que incidem sobre várias matérias, sem prejuízo da supletividade daquela primeira lei ([artículo 1-3](#)). Não se encontrou, contudo, lei especial em matéria de arbitragem administrativa.

Os [artículos 1](#) e [2](#) da [Ley 60/2003](#), determinam o âmbito de aplicação daquele diploma, estabelecendo que:

1. O diploma aplica-se às arbitragens que tenham lugar dentro do território espanhol, independentemente do seu carácter interno ou internacional, sem prejuízo do estabelecido em tratados nos quais Espanha seja parte ou daquilo que disponham leis especiais sobre arbitragem ([artículo 1-1](#));

2. O diploma não se aplica a arbitragem em matéria laboral ([artículo 1-2](#));
3. Podem ser objeto de arbitragem os litígios que incidam sobre matéria de livre disposição das partes, conforme legalmente estabelecido ([artículo 2-1](#)).

A arbitragem pode tomar, em Espanha, duas formas, *ad hoc* ou institucional: na primeira, as partes acordam entre si a resolução de conflitos através da arbitragem, e, na segunda o procedimento arbitral fica a cargo de uma entidade que aplica o seu próprio Regulamento arbitral.

De entre os regimes jurídicos de arbitragem previstas em lei especial, não foi localizado qualquer diploma que regule a arbitragem administrativa. Porém, o [Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común](#), (Ley 30/1992, de 26 de noviembre) referia 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 [artículo 35](#), é idêntica à norma prevista no referido regime jurídico.

Adicionalmente, o [artículo 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.

Existem, porém, os tribunais económico-administrativos. O [Tribunal Económico-Administrativo Central](#) (TEAC)²² tem o poder de decidir: numa única instância, «reclamações económico-administrativas apresentadas contra atos administrativos emitidos pelos órgãos centrais do Ministério das Finanças ou outros departamentos

²² Informação disponível no portal do 'Ministerio de Hacienda y Función Pública' em <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Impuestos/TEAC/Paginas/TEA-Competencias.aspx> Consulta efetuada a 23/04/2024.

ministeriais, da Agência da Administração Fiscal do Estado e das entidades de direito público ligadas ou dependentes da Administração Geral do Estado, bem como contra atos emitidos pelos órgãos superiores da Administração das Comunidades Autónomas»; e em segunda instância, «recursos ordinários apresentados contra decisões proferidas em primeira instância pelos Tribunais Económico-Administrativos Regionais e Locais.»

«No domínio da “Fazenda do Estado”, o modelo de administração da justiça fiscal articula-se em duas jurisdições sobrepostas: a) A primeira, integrada no Ministério da Fazenda (*Ministerio de Hacienda y Función Pública*) e constituída integralmente por funcionários a ela afetos, tem natureza administrativa e obedece ao modelo de jurisdição retida, prescritiva e prévia -desde 1973- ao processo judicial. b) Esgotada esta primeira fase – que, eventualmente, pode ser composta por duas instâncias – passa-se à segunda instância, esta de natureza estritamente judicial, que para a Fazenda Estadual se esgota em uma única fase, perante o *Tribunal Superior de Justicia* da comunidade autónoma correspondente ao órgão periférico que ditou o ato recorrido, ou perante a [Audiencia Nacional](#)²³ caso a resolução tenha sido proferida pelo TEAC, em única ou segunda instância. Nos casos avaliados, as sentenças são passíveis de recurso perante o [Tribunal Supremo](#)²⁴, cuja função ‘*nomofilática*’ ganhou preponderância e relevância na reforma de 2015.»²⁵

²³ Informação disponível no portal ‘*Poder Judicial España*’, em <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Audiencia-Nacional/> Consulta efetuada a 23/04/2024.

²⁴ Informação disponível no portal do ‘*Ministerio de Justicia*’, em <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Tribunal-Supremo/> Consulta efetuada a 23/04/2024.

²⁵ Informação disponível em ‘*La administración de la justicia tributaria en España*’, de José Andrés Rozas, Catedrático de Derecho Financiero y Tributario, Universidad de Barcelona (<https://www.ub.edu/portal/documents/620105/0/La+administracio%CC%81n+de+la+Justicia+tributaria+en+Espan%CC%83a.+Jose%CC%81+Andre%CC%81s+Rozas.pdf/31a2cf4e-ac88-10a0-1b0c-b7fca469009>) Consulta efetuada a 23/04/2024.

FRANÇA

De acordo com o [Livre des procédures fiscales](#)²⁶, 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](#)²⁷). 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](#)).

Em França, a arbitragem é um modo privado de resolver litígios, alternativo aos tribunais do Estado. Corre a expensas das partes, é confidencial e aplica-se a duas entidades envolvidas numa atividade profissional, sendo essa aplicação condicionada por uma convenção de arbitragem.

O [Code Civil](#) regula, nos [articles 2059 a 2061](#), a convenção de arbitragem, prevendo que todas as pessoas podem recorrer a ela no que respeita aos direitos que são da sua livre disposição, o que exclui ([article 2060](#)) as questões de estado e das capacidades das pessoas, as relativas ao divórcio e à separação de pessoas e bens, os litígios em

²⁶ 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. Consultas efetuadas a 23/04/2024.

²⁷ Diploma consolidado.

que sejam partes autoridades ou entidades públicas e, de um modo geral, em que estejam em causa questões relativas à ordem pública. No entanto, algumas categorias de entidades públicas de carácter industrial e comercial podem ser autorizadas, por decreto, a recorrer à arbitragem.

Por sua vez, o [Code des relations entre le public e l'administration](#) regula, no seu [Livre IV](#), os diferendos entre os cidadãos e a administração, prevendo: os recursos administrativos gracioso, hierárquico e necessário; a conciliação e mediação, a transação e o recurso ao Provedor de Justiça como formas não judiciais de resolução de conflitos; e o recurso contencioso.

No seu [article L432-1](#), o referido Código proíbe o recurso à arbitragem, com exceção dos casos legalmente previstos, nomeadamente no [article L311-6](#) do [Code de justice administrative](#), sobre os litígios que envolvem algumas categorias de entidades públicas de carácter industrial e comercial.

As exceções previstas neste artigo dizem respeito a litígios:

- Entre entidades públicas e os seus cocontratantes sobre a execução financeira de contratos de obras públicas e de fornecimentos do Estado, das autoridades locais ou das instituições públicas locais ([article L2197-6](#) do [Code de la commande publique](#) [código dos contratos públicos]);
- Relativos à execução de contratos de parceria, com aplicação da lei francesa ([article L2236-1](#) do mesmo Código);
- Relativos a contratos de investigação celebrados com organismos estrangeiros após aprovação do conselho de administração ([article L321-4](#) do [Code de la recherche](#));
- Relativos a contratos celebrados entre autoridades locais ou instituições públicas locais e sociedades estrangeiras para a realização de operações de interesse nacional ([article 9](#) da [Loi n° 86-972 du 19 août 1986 portant dispositions diverses relatives aux collectivités locales](#)).

O procedimento arbitral encontra-se regulado no [Code de procédure civile](#), mais precisamente ao seu [Livre IV](#).

ITÁLIA

A 31 de agosto de 2022, foi publicada a [Legge 31 agosto 2022, n. 130](#)²⁸ (Disposições relativas à justiça e ao processo fiscal), implementando as indicações fornecidas pela Europa e consagradas no chamado PNRR ("Plano Nacional de Recuperação e Resiliência").

Esta reforma, com vista a acelerar e reduzir os litígios fiscais e melhorar a qualidade das decisões, introduz, entre outras novidades, a figura do juiz fiscal profissional escolhido por concurso, a figura do juiz fiscal monocrático, a resolução facilitada dos recursos perante o Tribunal de Cassação, e uma nova forma de aplicar o instituto da conciliação.

O *articolo 5* do novo texto da lei introduz a chamada "definição facilitada" de litígios pendentes perante o Tribunal de Cassação. O *articolo 6*, por sua vez, especifica no processo fiscal, no âmbito do novo parágrafo 5-bis do [art. 7 do 'Decreto Legislativo 31 dicembre 1992, n. 546'](#), o ónus da prova a cargo das autoridades fiscais. Estas suportam o ónus de provar as razões do crédito fiscal e a imposição de penalidades. Por outro lado, cabe ao contribuinte apresentar as razões do pedido de reembolso, quando este não resulte do pagamento de montantes sujeitos a liquidações contestadas.

Para os litígios aos quais se aplica o *articolo 17-bis* do *Decreto Legislativo 31 dicembre 1992, n. 546* (a chamada "mediação de queixas"), na ótica de "responsabilizar o funcionário" encarregado de examinar a proposta de mediação/reclamação, é inserido o parágrafo 9-bis, que prevê que a parte que recusa a queixa seja condenada, em caso de perda do processo e aceitação dos motivos já formulados na queixa ou mediação, a pagar as custas judiciais pertinentes. Esta condenação pode ser relevante para a eventual responsabilidade administrativa do funcionário que rejeitou a queixa sem razão ou não aceitou a proposta de mediação.

No portal '[Giustizia Tributaria](#)', do *MEF-Dipartimento delle finanze*, pode ser consultada informação sobre esta "[reforma da justiça tributária](#)".

A jurisdição fiscal é uma das jurisdições especiais e está organizada em Tribunais Fiscais de primeira e segunda instância (Decretos legislativos [545/92](#) e [546/92](#) de

²⁸ Diploma consolidado, disponível no portal '*NORMATTIVA*'. Salvo indicação em contrário, todas as referências à legislação de Itália, devem considerar-se remetidas para este portal. Consultas efetuadas a 23/04/2024.

31/12/1992, tal como modificados pelo [artículo 1, comma 1, lett. a\)](#) e pelo [artículo 4, comma 1, lett. a\)](#) da [Legge 31 agosto 2022, n. 130](#).²⁹

Os “Tribunais de Justiça Fiscal” funcionam em primeira instância e estão organizados em cada capital provincial, e subdividem-se em seções de acordo com a escala estabelecida por decreto do Ministro da Economia e Finanças em acordo com o Ministro da Justiça. Os tribunais de segunda instância são estabelecidos em cada capital regional.

O ‘[Codice processo amministrativo](#)’³⁰ (CPA) resolveu algumas questões «históricas» relacionadas com a arbitragem, deixando em aberto a questão de quais as disputas relativas a direitos que são arbitráveis. As recentes alterações legislativas à disciplina dos contratos públicos vão, além disso, no sentido de uma arbitragem administrada e, portanto, de um desvio ao direito comum.

Em rigor, a questão da divisão de jurisdição entre o juiz ordinário e o juiz administrativo deve ser neutra no que respeita à arbitragem, uma vez que a «arbitrabilidade» ou não-arbitrabilidade de um litígio deriva apenas do facto de o litígio se relacionar ou não com situações subjetivas disponíveis.

Relativamente à jurisdição administrativa propriamente dita, o [artículo 7](#)³¹ do CPA estipula que «A jurisdição administrativa é reservada aos tribunais administrativos nos litígios relativos a interesses legítimos e, nas matérias particulares indicadas por lei, de direitos subjetivos, relativos ao exercício ou não exercício do poder administrativo, relativos a medidas, actos, acordos ou condutas imputáveis mesmo mediatamente ao exercício desse poder, exercido pelas administrações públicas. Os atos ou medidas emitidas pelo Governo no exercício do poder político não podem ser contestados.»

Só recentemente o sistema legal regulamentou a matéria da arbitragem administrativa, primeiro, com o [artículo 6](#)³², n.º 2 da [Legge 21 luglio 2000, n. 205, Disposizioni in materia di giustizia amministrativa](#); depois, com o [artículo 12](#) do [Decreto Legislativo 2 luglio 2010,](#)

²⁹ Os diplomas citados neste parágrafo foram retirados do portal ‘<https://def.finanze.it>’ Consulta efetuada a 23/04/2024.

³⁰ Diploma consolidado (e comentado), disponível no portal ‘*Giustizia Amministrativa / Consiglio di Stato*’, Consulta efetuada a 23/04/2024.

³¹ Idem.

³² O [artículo 6](#) da [Legge 21 luglio 2000, n. 205](#) foi, entretanto, revogado pelo Código dos Contratos Públicos ([Decreto Legislativo 12 aprile 2006, n. 163](#))

[n. 104](#), «Attuazione dell'articolo 44 della Legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al Governo per il riordino del processo amministrativo». Esta última disposição estabelece que "os litígios relativos a direitos subjetivos abrangidos pela jurisdição dos tribunais administrativos podem ser resolvidos tanto por arbitragem ritual³³ como de direito". A remissão para o sistema de arbitragem regido pelo [artículo 806 e seguintes do Codice di procedura civile](#)³⁴ demonstra que o legislador se limitou a reproduzir a regra anterior no novo texto.

No âmbito do *artículo 6*, um aspeto em que a doutrina se centrou foi o da utilidade da arbitragem em vez da jurisdição pré-estabelecida; em particular, como isto poderia ajudar a reduzir a carga judicial dos tribunais administrativos. Também não se optou por um sistema em que a arbitragem civil fosse acompanhada por uma arbitragem alternativa à jurisdição administrativa, o que, graças à capacidade e autoridade dos árbitros, poderia mitigar a lentidão dos processos administrativos.

Pode também identificar-se o tribunal arbitral como o órgão substituto do tribunal administrativo: uma vez que as partes desejaram derrogar a jurisdição estatal, o recurso das sentenças deve necessariamente envolver o Conselho de Estado, como órgão de recurso das decisões administrativas.

A arbitragem é de facto permitida para disputas relativas a direitos disponíveis, a menos que haja uma proibição estatutária específica. Por outro lado, a arbitragem está excluída para direitos não disponíveis ou quando, embora o direito seja disponível, existe uma proibição legislativa específica (artigo 806.º do Código de Processo Civil).

O texto do [artículo 819](#) do *Codice di Procedura Civile* diz o seguinte: «Os árbitros resolverão sem caso julgado todas as questões relevantes para a decisão do litígio,

³³ Assim denominada por ser codificada, encontrando o seu fundamento numa cláusula compromissória (*clausola compromissoria*) ou num documento autónomo. Já a arbitragem não ritual ou livre pode ser vista como uma forma convencional de resolução de conflitos, na qual as partes atribuem competência de decisão a um árbitro ou a um colégio de árbitros mediante um ato de negociação, comprometendo-se a considerá-la como uma expressão da sua vontade.

³⁴ Art. 806. ((*Controversie arbitrabili*)).

((*Le parti possono far decidere da arbitri le controversie tra di loro insorte che non abbiano per oggetto diritti indisponibili, salvo espresso divieto di legge. Le controversie di cui all'articolo 409 possono essere decise da arbitri solo se previsto dalla legge o nei contratti o accordi collettivi di lavoro.*))

mesmo que se refiram a questões que não possam ser objeto de uma convenção de arbitragem, a menos que tenham de ser decididas como caso julgado por lei».

A arbitragem é um método de resolução de litígios civis e comerciais como uma alternativa aos processos judiciais ordinários. Caracteriza-se pela voluntariedade das partes: a arbitragem pode ser utilizada se as partes tiverem incluído uma cláusula de arbitragem no contrato ou nos estatutos ou, após o surgimento de um litígio, se as partes elaborarem um compromisso.

A arbitragem em matéria de contratos públicos é opcional; tal arbitragem é ritual e sujeita, em particular, ao *Codice di Procedura Civile* e ao [Decreto 2 dicembre 2000, n. 398](#)³⁵, no que respeita às tarifas profissionais anexas ao referido decreto; as partes ou os seus árbitros nomearão, por acordo, o terceiro árbitro, caso em que o processo será conduzido em conformidade com o *Codice di Procedura Civile*; apenas no caso de não se chegar a acordo, a câmara de arbitragem nomeará o terceiro árbitro de entre os membros do registo especial mantido pela câmara; quando o terceiro árbitro é nomeado pela câmara de arbitragem, aplicam-se à decisão arbitral certas regras de procedimento especiais, agora contidas no Código e extraídas do *Decreto 2 dicembre 2000, n. 398*.

A arbitragem no domínio de contratos de obras públicas, serviços e contratos de fornecimento é agora regulada nos [articoli 209 e 210](#) do Código dos Contratos Públicos ([Decreto Legislativo 18 aprile 2016, n. 50](#)).

As controvérsias sobre direitos individuais, decorrentes da execução dos contratos públicos relativos a obras, serviços, fornecimentos, concursos de projetos e ideias, incluindo os resultantes de não obtenção do acordo amigável a que se referem os *articoli 205 e 206* podem ser encaminhados a árbitros. A arbitragem, nos termos do [articolo 1, comma 20, della legge 6 novembre 2012, n. 190](#)³⁶, aplica-se também às disputas relativas a concessões e contratos públicos de obras, serviços e fornecimentos em que seja parte *uma sociedade com participação pública, ou seja, uma sociedade controlada ou ligada a uma empresa com participação pública*, nos termos do [articolo 2359](#) do

³⁵ 'Regolamento recante le norme di procedura del giudizio arbitrale, ai sensi dell'articolo 32, della legge 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni'.

³⁶ 'Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione'.

[Codice Civile](#), ou que em qualquer caso, dizem respeito a obras ou fornecimentos financiados com recursos a cargo dos orçamentos públicos.

Em Itália, a arbitragem é mais frequentemente utilizada nas seguintes áreas de atividade: o sector societário (48%), o sector dos contratos públicos (9%) e o sector do arrendamento, venda e cessão de empresas (7,5%).

Outra questão, sem dúvida problemática, é a relativa ao recurso da sentença (a ser interposto nos termos do *articolo 828* do *Codice di Procedura Civile* perante o tribunal de recurso) e a qualquer decisão subsequente sobre o mérito do litígio pelo mesmo tribunal de recurso; de facto, parece evidente que tal recurso levaria a uma transferência substancial do litígio da jurisdição administrativa para a jurisdição ordinária, relativamente à qual a possibilidade, prevista no *articolo 830*, parágrafo 2, do *Codice di Procedura Civile*, de as partes concordarem em remeter a resolução do litígio para a arbitragem não pode ser considerada decisiva.³⁷

No portal da AR, pode ser consultada a Síntese de Informação, preparada pela DILP, “[Arbitragem Administrativa](#): Enquadramento Nacional e Internacional (2022-06)”³⁸, onde se pode consultar informação mais detalhada e para além destes três países, a situação na Alemanha, Dinamarca e Reino Unido.

V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR

▪ Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)

Consultada a base de dados da Atividade Parlamentar (AP), verifica-se que não se encontram pendentes iniciativas legislativas sobre a matéria em apreço, nem petições.

³⁷ Cf. *Modelli arbitrali nel diritto amministrativo*, di Valerio Antognarelli; disponível em <https://studiumnisati.it/wp-content/uploads/2017/04/Modelli-arbitrali-nel-diritto-amministrativo.doc> Consulta efetuada a 23/04/2024.

³⁸ Informação disponível no portal da Assembleia da República em <https://ficheiros.parlamento.pt/DILP/Publicacoes/Sinteses/70.ArbitragemAdministrativa/70.pdf> Consulta efetuada a 23/04/2024.

▪ Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)

Nas Legislaturas anteriores, foram apresentadas iniciativas idênticas:

- [Projeto de Lei n.º 521/XV/1.ª \(PCP\)](#) - *Proíbe o Estado de recorrer à arbitragem como forma de resolução de litígios em matéria administrativa e fiscal*, tendo sido rejeitado, na Reunião Plenária de 2023-02-17 com os votos contra do PS, do PSD, da IL, a abstenção do CH e a favor do PCP, do BE, do PAN e do L; e
- [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*, tendo sido rejeitado, na Reunião Plenária de 2021-11-19, com os votos contra do PS, do PSD, do CDS-PP, da IL e da Cristina Rodrigues (Ninsc) e a favor do BE, do PCP, do PAN, do PEV e da Joacine Katar Moreira (Ninsc).

VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

▪ Consultas facultativas

Em 24 de abril de 2024, a Comissão solicitou parecer escrito sobre esta iniciativa ao Conselho Superior do Ministério Público, ao Conselho Superior da Magistratura e à Ordem dos Advogados.

Todos os pareceres e contributos remetidos à Assembleia da República serão publicados na [página da iniciativa](#) na *Internet*.

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 contrainteresados 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.

FIGUEIRAS, Cláudia Sofia Melo - Mediação em matéria tributária : uma singela proposta. In **A mediação administrativa**. Coimbra : Almedina, 2019. ISBN 978-972-40-7819-9. P. 301-322. Cota: 12.21 – 163/2019.

Resumo: A autora debruça-se sobre a eventual possibilidade de mediação dos litígios em matéria jurídico-tributária, propondo as linhas gerais de um processo de mediação, nas situações em que esta mediação possa ocorrer. Segundo a autora, «acredita-se que a mediação enquanto meio de resolução de litígios poderá, por um lado, permitir uma resolução mais célere dos litígios que envolvem a Administração Tributária e os sujeitos passivos e, por outro lado, promover uma maior aproximação das partes. Nesta medida, porque reconcilia as partes, a mediação pode exercer uma função preventiva de novos litígios em matéria tributária, favorecendo a criação de uma maior consciência ético-tributária».

NEVES, Ana Fernanda - A mediação nas relações de emprego público e na contratação pública. In **A mediação administrativa**. Coimbra : Almedina, 2019. ISBN 978-972-40-7819-9. P. 127-155. Cota: 12.21 – 163/2019.

Resumo: A autora, na sua introdução, define a mediação como «um dos meios possíveis de resolução fora dos tribunais de diferendos jurídico-administrativos (artigo 202º, nº 4, da Constituição da República Portuguesa - CRP)». Alerta, de seguida, para o facto que «na mediação administrativa, está em causa uma controvérsia sujeita ao Direito Administrativo e/ou para cuja resolução é relevante o facto de uma das partes integrar a Administração Pública», pelo que não se encontra afastada a hipótese de resolução de diferendo por aplicação de normas de outros ramos do Direito. Ao longo do seu artigo Ana Neves aborda: 1 – a mediação no âmbito dos contratos e emprego públicos; 2 – a mediação laboral administrativa; 3 – a mediação, contencioso pré-contratual e execução de contrato público; 4 – o procedimento de mediação.

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 analisa 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.

PORTUGAL. Assembleia da República. Divisão de Informação Legislativa e Parlamentar - **Arbitragem Administrativa** [Em linha] : **enquadramento nacional e internacional**. Lisboa : Assembleia da República. DILP, 2022. [Consult. 23 abr. 2024]. Disponível em WWW:<URL: <https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=142041&img=30186&save=true>>.

Resumo: Síntese com o enquadramento legal, em alguns países europeus, do regime da arbitragem administrativa como instrumento geral de resolução de conflitos. Foca os seguintes pontos: 1. Existência de legislação específica em matéria de arbitragem administrativa; 2. Matérias sobre as quais os tribunais arbitrais administrativos podem

decidir; 3. Funcionamento do tribunal arbitral, nomeadamente no que respeita à designação dos árbitros; 4. A sentença arbitral e a possibilidade de a impugnar; 5. Custos do processo e sua repartição entre as partes. No presente trabalho, foram analisados os regimes existentes em matéria de arbitragem na Alemanha, Dinamarca, Espanha, França, Itália, Portugal e Reino Unido. Em todos estes países a arbitragem está, de alguma forma, prevista e regulada.

SERRÃO, Tiago – **Arbitragem administrativa : uma proposta**. Coimbra : Almedina, 2019. 123 p. ISBN 978-972-40-8002-4. Cota: 12.06.1 – 321/2019.

Resumo: Obra conjunta, coordenada por Tiago Serrão, e que resulta das reflexões de um Grupo de Trabalho constituído pelo Conselho Regional de Lisboa da Ordem dos Advogados, sobre as especificidades da arbitragem administrativa e sua interceção com a Lei de Arbitragem Voluntária e os preceitos legais com relevância em matéria de litígios pré-contratuais e contratuais explicitados no Código dos Contratos Públicos. O resultado deste trabalho é uma proposta de Lei da Arbitragem Administrativa Voluntária, cujo articulado é acompanhado de breves anotações explicativas das opções tomadas.

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 projecção de futuro, marcadamente unificada».

SILVA, Artur Flamínio da ; MIRANTE, Daniela – Meios de resolução alternativa de litígios no direito administrativo e desigualdade estrutural sobre a protecção da parte mais vulnerável. In **Vulnerabilidade e direito administrativo**. Coimbra : Almedina, 2022. ISBN 978-989-40-0788-3. P. 25-32. Cota: 12.21 – 483/2022.

Resumo: Os autores vão analisar e contextualizar as especificidades no domínio do Direito Administrativo, e nos meios de resolução alternativa de litígios, que reclamem uma maior atenção com as partes vulneráveis. Nesse sentido «os meios de resolução alternativa de litígios, ao promoverem uma aproximação das partes aos seus litígios, permitem uma nova abordagem à essência da resolução de conflitos. Contudo, esta lógica de proximidade surge, inequivocamente, aliada à ideia de um poder paritário das partes, o qual lhes permite participarem de forma activa na protecção dos seus interesses. Contudo, nem sempre as situações materiais se desenvolvem num sentido de igualdade ou, pelo menos, paridade das partes, existindo em diversos domínios partes contratualmente mais vulneráveis; vulnerabilidade essa que pode traduzir-se em verdadeiras relações de desigualdade estrutural».

VICENTE, Marta – Should arbitrators "live" in public law arbitration? : the case for a more demanding standard of independence and impartiality. **E-Pública** [Em linha]. Vol. 9, n.º 1 (abr. 2022). [Consult. 23 abr. 2024] Disponível em WWW:<URL: <https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=140761&img=29138&save=true>>.

Resumo: «O texto analisa a necessidade de um standard de independência e de imparcialidade mais exigente na arbitragem de direito público. Esse standard justifica-se em razão das características funcionais, substantivas e processuais deste tipo de arbitragem, em particular a circunstância de nela se proceder ao controlo da validade de atos de autoridade, o facto de as decisões serem públicas e a semelhança das questões a decidir. O texto avalia se as regras vigentes em matéria de arbitragem de direito público (de uma perspectiva de direito interno) estão em linha com esse standard mais exigente. Visto que na arbitragem do investimento está a decorrer um debate próximo, o texto procura perceber se as propostas avançadas para eliminar a (alegada) aparência de parcialidade desses árbitros se mostram eficazes e se, à luz da jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia, terá emergido uma nova regra

segundo a qual não há (não deve haver) arbitragem de direito público sem garantias institucionais de independência».

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 tributária; (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.