

**Exmo. Senhor
Presidente da Assembleia da
República**

Registo

V. Ref.^a

Data

29-05-2024

ASSUNTO: Relatório sobre os Projeto de Lei n.ºs 44/XVI/1.^a (PCP)

Para os devidos efeitos, junto se envia o relatório relativo ao [Projeto de Lei n.º 44/XVI/1.^a \(PCP\)](#) Proíbe o Estado de recorrer à arbitragem para resolução de litígios em matéria administrativa e fiscal, aprovado por unanimidade, na ausência do GP do PCP e da DURP do PAN, na reunião de 29 de maio de 2024 da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

Com os melhores cumprimentos,

A Presidente da Comissão,



(Paula Cardoso)

Relatório

[PROJETO DE LEI N.º 44/XVI-1.ª \(PCP\)](#)

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

Relator:
Deputado
Rodrigo Taxa
(CH)

ÍNDICE

PARTE I - CONSIDERANDOS

- I.1. Apresentação sumária da iniciativa
- I.2. Análise jurídica complementar à nota técnica
- I.3. Avaliação dos pareceres solicitados

PARTE II - OPINIÕES DOS DEPUTADOS e GP (facultativo)

- II.1. Opinião da Deputada Relatora
- II. 2. Posição de outro(a)s Deputado(a)s
- II. 3. Posição de grupos parlamentares

PARTE III – CONCLUSÕES

PARTE IV - NOTA TÉCNICA E OUTROS ANEXOS

- IV.1. Nota técnica
- IV.2. Parecer da Ordem dos Advogados, de 28-04-2021
- IV.3. Parecer da Associação Portuguesa de Arbitragem, de 22-02-2023

PARTE I – CONSIDERANDOS

I.1. Apresentação sumária da iniciativa

O Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português (PCP) apresentou no dia 9 de abril, ao abrigo do disposto na alínea b) do artigo 156.º e do n.º 1 do artigo 167.º da Constituição da República Portuguesa, e 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, o Projeto de Lei n.º 44/XVI/1.ª, que *Proíbe o Estado de recorrer à arbitragem para resolução de litígios em matéria administrativa e fiscal*.

A iniciativa foi admitida no mesmo dia 9 de abril de 2024 e baixou à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias para emissão de relatório, o qual foi distribuído ao signatário do presente relatório.

O Projeto de Lei n.º 44/XVI retoma um impulso legiferante – já concretizado pelo PCP em anteriores legislaturas¹ – que visa vedar ao Estado e às demais pessoas coletivas de direito público recorrer a tribunais arbitrais para dirimir litígios decorrentes de atos ou contratos regulados pelo direito administrativo e fiscal.

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

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

¹ Consubstanciado nos Projetos de Lei n.º 934/XIII-3.ª, 799/XIV-2.ª, 521/XV-1.ª, todos do PCP.

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

A iniciativa legislativa é composta por três artigos preambulares:

- O artigo 1.º, que estabelece o princípio geral de que os litígios emergentes de relações jurídicas reguladas pelo direito administrativo e fiscal são da competência exclusiva dos tribunais;
- O artigo 2.º, que revoga um conjunto de normas que permitem ao Estado e a outras pessoas coletivas públicas dirimir conflitos com recurso à arbitragem;
- O artigo 3.º, que dispõe sobre a entrada em vigor da lei.

I.2 Análise jurídica complementar à nota técnica

No que respeita à análise das matérias de enquadramento jurídico nacional, internacional e parlamentar, o signatário vai anexar a final a Nota Técnica relativa ao Projeto de Lei n.º 44/XVI-1.ª. Não existindo elementos juridicamente relevantes a acrescentar para a apreciação da iniciativa em análise, remete-se para o trabalho vertido na aludida Nota Técnica, que acompanha o presente Relatório.

I.3. Avaliação dos pareceres solicitados

O Presidente da Assembleia da República promoveu a consulta escrita do Conselho Superior da Magistratura, do Conselho Superior do Ministério Público e da Ordem dos Advogados, em 24 de abril de 2024.

À data da elaboração do presente relatório, apenas o Conselho Superior da Magistratura tinha enviado ofício de resposta, informando que não se iria pronunciar.

Não obstante, entende o signatário que se justifica a referência aos pareceres recolhidos a propósito de anteriores iniciativas, dos mesmos proponentes, sobre a mesma matéria.

I.3.a) Ordem dos Advogados²

Com interesse para o tema, a Ordem dos Advogados (OA) referiu o seguinte:

- A arbitragem em matéria tributária surge com 3 grandes objetivos:
 - Reforçar a tutela eficaz dos direitos e interesses legalmente protegidos dos sujeitos passivos;
 - Imprimir maior celeridade na resolução de litígios que opõem a administração tributária ao sujeito passivo;
 - Reduzir a pendência de processos nos tribunais administrativos e fiscais;
- A arbitragem consistem numa forma de resolução de um litígio através de um terceiro neutro e imparcial (o árbitro), escolhido pelas partes ou designado pelo Centro de Arbitragem Administrativa, e cuja decisão tem o mesmo valor jurídico que as sentenças judiciais;
- Existe a possibilidade de recurso para o Tribunal Constitucional, quando a sentença arbitral recuse a aplicação de qualquer norma cuja inconstitucionalidade tenha sido suscitada;
- Existe a possibilidade de recurso para o Supremo Tribunal Administrativo (STA) quando se verifique oposição entre a sentença arbitral e acórdão de um Tribunal Central Administrativo (TCA) ou do STA, dirimível nos termos do disposto no artigo 152.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos, que rege sobre o recurso para uniformização de jurisprudência;
- Existe ainda a possibilidade de recurso para um TCA quando a sentença arbitral não especifique os fundamentos de facto e de Direito da decisão, quando os fundamentos estejam em oposição com a decisão, quando a sentença omita a pronúncia sobre questão que deveria conhecer ou quando se pronuncie indevidamente e, ainda, quando ocorra violação dos princípios do contraditório e da igualdade das partes;

² Consultada a propósito do Projeto de Lei n.º 799/XIV-2.^a

- A alegação dos proponentes de que, em matéria tributária, o recurso à arbitragem representa uma violação do princípio da legalidade da atividade administrativa e do princípio da igualdade, é uma afirmação genérica, não demonstrada nem concretizada;
- Em contrário ao que alegam os proponentes, aliás, a OA dá o exemplo do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 10/2011, de 20 de janeiro (Regime jurídico da arbitragem em matéria tributária) que estatui sobre os princípios que regem o processo arbitral em matéria tributária, a saber, princípios do contraditório, da igualdade das partes, da autonomia do tribunal arbitral, da oralidade e imediação, da livre apreciação dos factos e livre determinação das diligências de produção de prova, da cooperação e boafé processual e da publicidade;
- Há um património de mais de 70 anos de fixação das indemnizações nas expropriações públicas por recurso à arbitragem, que entretanto foi incrementado, melhorado e alargado a outras áreas do direito público, que não pode ser eilidido em nome de uma querela ideológica;
- A tudo isto acresce o facto de que «... entupir ainda mais os tribunais administrativos e fiscais com os processos que atualmente estão na arbitragem significaria, certamente, o definitivo colapsar daqueles tribunais» (sic.);

I.3.a) Associação Portuguesa de Arbitragem³

A Associação Portuguesa de Arbitragem – que também já havia sido ouvida no âmbito do Projeto de Lei n.º 799/XIV-2.^a, cujo parecer segue de perto – considera, em suma, o seguinte:

- A consagração de uma proibição de o Estado e demais entidades públicas recorrerem à arbitragem administrativa e/ou fiscal constituiria um grave retrocesso no aprofundamento do Estado de Direito e teria consequências nefastas para o interesse público e para a administração da justiça em Portugal;

³ Consultada a propósito do Projeto de Lei n.º 521/XV-1.^a

- A tradição portuguesa sempre reservou um lugar relevante para a arbitragem administrativa, atribuindo-lhe há muito um papel importante no âmbito de litígios emergentes não apenas de contratos de concessão ou, mais tarde, de contratos de empreitada de obras públicas, mas também de contratos administrativos em geral, estendida a partir de 1984 a questões de responsabilidade civil da administração e, mais recentemente, à maior parte da atividade da administração pública e da administração tributária;
- A própria Constituição da República Portuguesa confere um espaço destacado à arbitragem e aos tribunais arbitrais, sendo inequívoca a rejeição de um monopólio estadual da função jurisdicional: na nossa ordem constitucional, os tribunais arbitrais são verdadeiros tribunais, as instâncias arbitrais participam no exercício da função jurisdicional e as decisões por elas proferidas são, como tem sublinhado, e bem, o Tribunal Constitucional, verdadeiras e próprias decisões jurisdicionais;
- A oportunidade política da iniciativa do PCP assenta numa visão de suspeição e desconfiança em relação à arbitragem administrativa e à arbitragem tributária que não tem qualquer sustentação lógica ou empírica;

PARTE II – OPINIÃO DO DEPUTADO RELATOR

II.1. OPINIÃO DO DEPUTADO RELATOR

O Relator abstém-se de emitir opinião, reservando a sua posição sobre a iniciativa para o debate na generalidade.

II.2. e II.3 POSIÇÃO DE OUTROS DEPUTADOS(AS) / GRUPO PARLAMENTAR

Qualquer Deputado ou Grupo Parlamentar podem solicitar que sejam anexadas ao presente relatório as suas posições políticas, o que não sucedeu até ao momento da conclusão da elaboração do presente relatório.

PARTE III – CONCLUSÕES

1. O Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português (PCP) apresentou, ao abrigo do disposto na alínea b) do artigo 156.º e do n.º 1 do artigo 167.º da Constituição da República Portuguesa, e 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, o Projeto de Lei n.º 44/XVI/1.ª, que *Proíbe o Estado de recorrer à arbitragem para resolução de litígios em matéria administrativa e fiscal*.
2. O Projeto de Lei em apreço cumpre os requisitos formais previstos no artigo 119.º, no n.º 1 do artigo 123.º e do n.º 1 do artigo 124.º do RAR, e respeita os limites à admissão das iniciativas estabelecidos nos n.ºs 1 e 2 do artigo 120.º do Regimento, uma vez que parece não infringir a Constituição ou os princípios nela consignados, define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa e não envolve, no ano económico em curso, aumento das despesas previstas no Orçamento de Estado.
3. Face ao exposto no presente relatório quanto à substância do projeto e ao seu enquadramento constitucional, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer que o mesmo reúne os requisitos constitucionais e regimentais para discussão e votação na generalidade em plenário.

PARTE IV – ANEXOS

Nota Técnica relativa ao Projeto de Lei n.º 44/XVI-1.ª (PCP) elaborada pelos Serviços da Assembleia da República ao abrigo do disposto no artigo 131.º do Regimento;
Parecer da Ordem dos Advogados, de 28-04-2021⁴;
Parecer da Associação Portuguesa de Arbitragem, de 22-02-2023⁵.

⁴ [Parecer OA-28-04-2021](#)

⁵ [Parecer APA-22-03-2023](#)


Palácio de S. Bento, 29 de maio de 2024

O Deputado Relator



(Rodrigo Taxa)

A Presidente da Comissão



(Paula Cardoso)